

Yasemin Haack

**Europäische Integration durch transnationale  
Strategien der Regionenbildung?  
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im böhmisch-  
bayerischen Grenzgebiet**

## **Inhalt**

<b>1.</b>	<b><u>EINLEITUNG</u></b>	<b>14</b>
1.1.	UNTERSUCHUNGSDESIGN: ZIELE, FRAGEN, AUFBAU	18
1.2.	UNTERSUCHUNGSDESIGN: EMPIRIE, METHODE, FORSCHUNGSSTAND	23
<b>2.</b>	<b><u>VON DER REGION ÜBER DIE GRENZREGION ZUR EUREGION</u></b>	<b>27</b>
2.1.	DAS KONZEPT DER REGION	27
2.2.	DIE GRENZREGION	32
2.3.	DIE EUREGION	36
2.4.	REGIONALE UND LOKALE KOOPERATIONSFORMEN	40
<b>3.</b>	<b><u>GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT ALS FORSCHUNGSGEGENSTAND</u></b>	<b>45</b>
3.1.	THEORIEANSÄTZE ZUR GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT	45
3.1.1.	BOUNDARY – ODER FRONTIER VIEW	46
3.1.2.	DER BORDER AREA VIEW	48
3.1.2.1.	Der dependente border area view	48
3.1.2.2.	Der interdependente border area view	49
3.1.3.	GRENZÜBERSCHREITENDE NETZWERKBILDUNG	52
3.1.3.1.	Der local und regional governance–Ansatz	54
3.1.3.2.	Das network concept	56
3.1.4.	TRANSNATIONALER REGIONALISMUS	57
3.2.	INTEGRATION	64
3.2.1.	DER INTEGRATIONSBEGRIFF	64
3.2.2.	DIE ANWENDBARKEIT VON INTEGRATIONSTHEORIEN AUF DIE GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT	66
3.2.3.	DER FÖDERALISTISCHE ANSATZ	68
3.2.3.1.	Der neo-föderalistische Ansatz	70
3.2.4.	DER FUNKTIONALISTISCHE ANSATZ	71
3.2.4.1.	Der neo-funktionalistische Ansatz	74
3.2.4.2.	Der neo-neo-funktionalistische Ansatz	78
3.2.5.	DER LERNTHEORETISCHE (KYBERNETISCHE) ANSATZ	80
3.2.6.	DER INTERGOUVERNEMENTE ANSATZ	84
3.2.7.	DER REGIME-ANSATZ	86
3.3.	INTEGRATIONSTHEORIEN - MODELLE GRENZÜBERSCHREITENDER ZUSAMMENARBEIT?	90
3.4.	EIN BEITRAG ZUR ENTWICKLUNG EINES REGIONALEN GRENZÜBERSCHREITENDEN INTEGRATIONSANSATZES	93
3.4.1.	REGIONALE BESTIMMUNGSFAKTOREN	97
3.4.2.	KOOPERATIONSMOTIVE	98

3.4.3. VON DER PUNKTUELLEN ZUR PERMANENTEN KOOPERATION	100
3.4.4. POLITICS – GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT ALS PROZESS DER INSTITUTIONENBILDUNG	102
3.4.5. DAS AKTEURSSPEKTRUM	104
3.4.6. POLICIES – KOOPERATIONSDYNAMIK DURCH SEKTORELL BEGRENZTE ZUSAMMENARBEIT	105
3.4.7. FESTIGUNG EINER TRANSNATIONALEN IDENTITÄT	107
<b>4. RAHMENBEDINGUNGEN DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT UND IHR VERTIKALES</b>	
<b><u>VERNETZUNGSPOTENZIAL</u></b>	<b>108</b>
<b>4.1. DIE SUPRANATIONALE EBENE: TOP DOWN POLICIES</b>	<b>109</b>
4.1.1. DER EUROPARAT	110
4.1.1.1. Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften vom 21.05.1980	111
4.1.1.2. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung	113
4.1.2. DIE EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT	114
4.1.2.1. Die Gemeinschaftscharta der Regionalisierung des Europäischen Parlaments	115
4.1.2.2. Erfordernis einer Europäischen Regionalpolitik	116
4.1.2.2.1. Vernetzungspotenziale der Interreg-Initiative durch Verfahren, Institutionenbildung und Ziele	120
4.1.2.2.2. Vernetzungspotenzial durch Verfahren	122
4.1.2.2.3. Vernetzungspotenzial durch Institutionenbildung	125
4.1.2.2.4. Vernetzungspotenziale durch Inhalte	129
4.1.2.2.5. Phare / CBC im deutsch-tschechischen Grenzraum	132
4.1.2.2.6. Phare CBC als Heranführungsstrategie	133
4.1.2.2.7. Inhalte und Verfahren im Phare/CBC-Programm	135
4.1.3. MEHREBENENNNetzwerk BY DESIGN	138
<b>4.2. BOTTOM-UP POLICIES UND POLITIES</b>	<b>142</b>
4.2.1. INSTITUTIONALISIERTE PARTIZIPATIONSFORMEN DER REGIONEN AM INNERSTAATLICHEN WILLENSBILDUNGSPROZESS AUF SUPRANATIONALER EBENE	145
4.2.2. GEMEINSAME INITIATIVEN DES ADR UND DER AGEG ZUR GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT	149
4.2.3. DAS SUBSIDIARITÄTSPRINZIP	150
4.2.4. DIE POLITIKVERFLECHTUNG UND IHRE MITWIRKUNGSMÖGLICHKEITEN AM INNERSTAATLICHEN WILLENSBILDUNGS- UND ENTSCHEIDUNGSPROZESS IN EUROPÄISCHEN ANGELEGENHEITEN	153
4.2.4.1. Zur Entwicklung der Regionalstrukturen und dem Prozess der Dezentralisierung in der Tschechischen Republik	154

4.2.4.2.	System der Vernetzung und der Koordinierung der zentralen und der territorialen öffentlichen Verwaltung	158
4.2.4.2.1.	Mitbestimmungsrechte der Deutschen Länder in der Europapolitik	160
4.2.4.3.	Die Außenbeziehungen kommunaler Akteure	162
4.2.5.	GIBT ES FÜR DIE GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT EINE VERBINDLICHE RECHTSGRUNDLAGE ODER NUR TEILLÖSUNGEN?	166
4.2.6.	GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT AUF JURISTISCH NATIONALEN KRÜCKEN	168
<b>4.3.</b>	<b>BEDEUTUNG DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT FÜR DIE EINIGUNG EUROPAS</b>	<b>170</b>
4.3.1.	VERTIKALE INTEGRATION ALS REGIONALES DEEPENING	170
4.3.2.	DIE REGIONALE HERANFÜHRUNGSSTRATEGIE DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT AN DEN AUßENGRENZEN	173
<b>4.4.</b>	<b>ERWEITERUNG DES GRENZÜBERSCHREITENDEN INTEGRATIONSANSATZES UM DIE VERTIKALE DIMENSION</b>	<b>175</b>
<b>5.</b>	<b><u>EMPIRISCHE ANALYSE DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT IM BAYERISCH-BÖHMISCHEN GRENZGEBIET</u></b>	<b>181</b>
<b>5.1.</b>	<b>REGIONALE BESTIMMUNGSFAKTOREN: PROFIL DER BAYERISCH-BÖHMISCHEN GRENZREGION</b>	<b>181</b>
5.1.1.	DAS GEBIET DER EUREGIO	182
5.1.2.	EIN HISTORISCH-POLITISCHES PROFIL DER GRENZREGION	185
5.1.2.1.	Historische Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im sozio-kulturellen Bereich	188
5.1.2.2.	Der Nachbar im Spiegel der Tagespresse und im Ansehen des Nachbarn	192
5.1.3.	DAS WIRTSCHAFTSPROFIL DER GRENZREGION	195
5.1.3.1.	Zur Arbeitsmarktstruktur im Euregiogebiet	200
5.1.3.2.	Sektorale Wirtschaftsstruktur und Entwicklungstendenzen	202
5.1.3.3.	Sozio-ökonomische Strukturprobleme	207
5.1.3.4.	Das sozio-ökonomische Entwicklungspotenzial	208
5.1.4.	PROJEKTSKIZZEN EINER GRENZÜBERSCHREITENDEN ENTWICKLUNGSSTRATEGIE	210
5.1.4.1.	Projektskizze Infrastruktur und Verkehr	212
5.1.4.2.	Projektskizze Entwicklung des Wirtschaftsraumes unter besonderer Berücksichtigung der Kleineren und Mittleren Unternehmen	215
5.1.4.3.	Projektskizze Humanressourcen, Arbeitsmarkt, Bildung	220
5.1.4.4.	Projektskizze Tourismus	227
5.1.4.5.	Projektskizze Kultur	231
5.1.5.	GIBT ES EINE GEMEINSAME GRENZÜBERSCHREITENDE ENTWICKLUNGSSTRATEGIE?	233

<b>5.2. DIE KOMMUNALEN ARBEITSGEMEINSCHAFTEN EUREGIO: BAYERISCHER WALD – BÖHMERWALD - UNTERER INN UND EUREGIO EGRENSIS</b>	<b>239</b>
5.2.1. GRENZÜBERSCHREITENDE ORGANISATIONSSTRUKTUREN ZUR STRATEGIEORIENTIERTEN ZUSAMMENARBEIT	241
5.2.1.1. Die Rechtsform	241
5.2.1.2. Die Organe	242
5.2.1.2.1. Die Euregio-Versammlung bzw. das Gemeinsame Präsidium	242
5.2.1.2.2. Hauptausschuss, Vorstand bzw. Präsidium	243
5.2.1.2.3. Die Mitgliederversammlung	244
5.2.1.2.4. Die Geschäftsstellen	245
5.2.1.2.5. Die Fachausschüsse/Arbeitskreise	246
5.2.1.2.6. Die Projekt- oder Arbeitsgruppen	247
5.2.1.2.7. Die Finanzierung	248
5.2.1.3. Die Bedeutung der euregionalen Organisationsstruktur für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit	250
5.2.2. VON DER ALIBIFUNKTION GRENZÜBERSCHREITENDER STRUKTUREN...	253
5.2.3. ... ZUR BELEBUNG LEBLOSER STRUKTUREN	254
5.2.4. WESENTLICHE GRUNDSÄTZE FÜR DIE BILDUNG VON GEEIGNETEN STRUKTUREN	257
<b>5.3. TRIEBKRÄFTE DER EUREGIO-BILDUNG IM SPANNUNGSVERHÄLTNIS VON KONSENS UND KONFLIKT</b>	<b>260</b>
5.3.1. FINANZIELLE MOTIVE FÜR DIE GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT	263
5.3.2. ANDERE MOTIVE FÜR DIE GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT	267
<b>5.4. ENTWICKLUNGSPHASEN DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT</b>	<b>270</b>
5.4.1. DIE ANFÄNGE DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT	271
5.4.2. DIE KONTAKTPHASE UND TRANSFORMATION DES INTERAKTIONSVERHALTENS	272
5.4.2.1. Erste Kontakte der kommunalen Kooperationspartner	272
5.4.2.2. Ende der Sprachlosigkeit oder lost in Translation?	274
5.4.2.3. Gegenseitiges Misstrauen: Kennzeichen der Zusammenarbeit in der Regimephase?	276
5.4.2.4. Misstrauensverhältnis auf allen Ebenen	281
5.4.2.4.1. Konfliktlinie Euregio - Prag	281
5.4.2.4.2. Der Geruch von Bauernaufständen in der bayerischen Provinz	282
5.4.2.4.3. Innerstaatlicher Integrationsgrad zwischen Land und Euregio heute	284
5.4.2.4.4. Verflechtung der Euregios mit der supranationalen Ebene	288
5.4.2.5. Die Euregios verleihen der Region in Brüssel nicht nur eine Stimme, sondern ein Gesicht	289

5.4.2.6.	Vertikale Netzwerke: Interessenskoalition zwischen Kommissionsmitgliedern, Bayern und den bayerischen Grenzgemeinden gegen Berlin	292
5.4.3.	DIE KONZEPTIONELLE PHASE	296
5.4.3.1.	Vom Denken in Tälern und ihrer grenzüberschreitenden Erweiterung	296
5.4.3.2.	Euregionale Konfliktlösungsstrategien angesichts fehlender Verbindlichkeit	299
5.4.3.3.	Die Emanzipierung der Euregios durch die Erweiterung ihres Wirkungsrahmens bei der Konzeption grenzüberschreitender Inhalte und Ziele	301
5.4.4.	DIE PROJEKTPHASE	305
5.4.4.1.	Vertikale Vernetzung durch das Interreg-Auswahlverfahren	305
5.4.4.2.	Interreg als bürokratischer Koloss und Projektverhinderungsprogramm?	310
5.4.4.3.	Horizontale Vernetzung durch den Dispositionsfonds	313
5.4.4.4.	Kooperationshindernisse in der Projektarbeit	319
5.4.4.4.1.	Die Inkompatibilität der politischen Systeme	319
5.4.4.4.2.	Dezentralisierungsprozess	323
5.4.4.4.3.	Zur politischen Transparenz der Euregios	329
5.4.4.4.4.	Begleitung des Transformationsprozesses in der Projektarbeit	331
5.4.4.4.5.	Die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen	334
<b>6.</b>	<b><u>AUSWERTUNG DER GRENZÜBERSCHREITENDEN PROJEKTARBEIT</u></b>	<b>335</b>
<b>6.1.</b>	<b>DIE QUANTITATIVE DIMENSION GRENZÜBERSCHREITENDER ZUSAMMENARBEIT</b>	<b>335</b>
6.1.1.	DIE PROJEKTDICHTE GRENZÜBERSCHREITENDER PROJEKTARBEIT IN IHREN ANFÄNGEN	336
6.1.2.	KULTURELLE ZUSAMMENARBEIT: EIN OPTIMALER EINSTIEGSBEREICH	338
6.1.3.	DIE AKTUELLE PROJEKTDICHTE GRENZÜBERSCHREITENDER PROJEKTARBEIT	340
<b>6.2.</b>	<b>DIE INTEGRATIVE WIRKUNG GRENZÜBERSCHREITENDER PROJEKTE</b>	<b>344</b>
6.2.1.	AUSGEWÄHLTE PROJEKTE DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT	345
6.2.1.1.	Fallbeispiel: Grenzgänger – Int. Bildhauersymposium im Dreiländereck	346
6.2.1.2.	Fallbeispiel: Telematik im Dreiländereck	348
6.2.1.3.	Fallbeispiel: Granitzentrum Hauzenberg	353
6.2.1.4.	Fallbeispiel: Grenzenlose Gartenschau 2006 Marktredwitz – Cheb/Eger	362
<b>7.</b>	<b><u>FAZIT: EUROPÄISCHE INTEGRATION DURCH KOMMUNALE KOOPERATION</u></b>	<b>370</b>
<b>7.1.</b>	<b>DAS INTEGRATIONSNIVEAU IM BAYERISCH-TSCHECHISCHEN GRENZGEBIET</b>	<b>375</b>
<b>7.2.</b>	<b>WIRKUNGSZUSAMMENHÄNGE DER EINZELNEN POLITIKFELDER ALS GRUNDLAGE FÜR DIE ENTWICKLUNG EINER INTEGRATIONSSTRATEGIE DER TRANSNATIONALEN INTEGRATION</b>	<b>381</b>
<b>7.3.</b>	<b>KONZEPTIONELLE ERFORDERNISSE AN DIE GRENZÜBERSCHREITENDE STRATEGIEBILDUNG</b>	<b>385</b>

<b>7.4. WIRKUNGSKREIS DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT AUF DEM FUNDAMENT DER ZIVILGESELLSCHAFT</b>	<b>388</b>
<b>7.5. AUSWIRKUNGEN DER EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNG AUF DEN ERKLÄRUNGSANSATZ GRENZÜBERSCHREITENDER INTEGRATION</b>	<b>391</b>
<b>8. BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>396</b>

---



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Typologisches Stufenmodell nach Oscar Martinez .....	51
Abbildung 2:	Untersuchungshypothesen zur grenzüberschreitenden .....	97
Abbildung 3:	Face to face Interaktionen mit Mehrebenen-Netzwerk der Gemeinschaftsinitiativen Interreg und Phare/CBC .....	139
Abbildung 4:	Dezentralisierung .....	157
Abbildung 5:	Deepening.....	172
Abbildung 6:	Deutsch-tschechisches Grenzgebiet.....	183
Abbildung 7:	Entwicklung einer Strategie.....	210
Abbildung 8:	Arbeitslosenquote 1993 - 2004 nach Arbeitsamtsbezirken für das bayerische Grenzgebiet zur Tschechischen Republik.....	222
Abbildung 9:	Spill-over .....	236
Abbildung 10:	Organisationsstruktur der Euregio Bayerischer Wald - Böhmerwald.....	241
Abbildung 11:	Projektauswahlverfahren.....	308
Abbildung 12:	Grenzüberschreitende Integrationsstrategie .....	395

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Typologie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.....	44
Tabelle 2:	Interreg III-A-Prioritäten- und Maßnahmenkatalog.....	130
Tabelle 3:	BIP zu Marktpreisen und BWS zu Herstellpreisen in Euro im Zeitraum 1996 - 2000.....	196
Tabelle 4:	BIP je Erwerbstätigen im bayerischen Euregio-Gebiet .....	199
Tabelle 5:	BIP pro Einwohner in den Bezirken Karlsbad, Südböhmen und Pilsen im Zeitraum 1996 - 2000 .....	200
Tabelle 6:	Arbeitslosenquoten im bayerischen .....	201
Tabelle 7:	Sektoralstruktur der Erwerbstätigkeit im bayerischen .....	203
Tabelle 8:	Beschäftigte nach Sektoren im tschechischen Euregio-Gebiet.....	205
Tabelle 9:	Privatunternehmer je 1.000 Einwohner im tschechischen Euregio-Gebiet .....	206
Tabelle 10:	Stärken, Schwächen, Chancen und Risiko-Analyse im Bereich Verkehr.....	214
Tabelle 11:	SWOT-Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung im Grenzgebiet .....	219
Tabelle 12:	SWOT-Analyse im Bereich Humanressourcen, Arbeitsmarkt, Bildung .....	224
Tabelle 13:	SWOT-Analyse im Tourismus und Bäderwesen.....	230
Tabelle 14:	Checkliste für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.....	259
Tabelle 15:	Übersicht über die Projektmaßnahmen 1993 - 1996.....	337
Tabelle 16:	Übersicht über Projektmaßnahmen 2005 .....	342

## Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ABI	Amtsblatt
ABL. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AdR	Ausschuss der Regionen
a.F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ARL	Akademie für Raumordnung und Landesplanung
Art.	Artikel
AVR	Archiv für Völkerrecht
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayMBS	Bayerisches Mittelbewirtschaftungssystem
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLV	Bund-Länder-Vereinbarung
BLZ	Bundeszentrale für Politische Bildung
BR-Drs.	Bundesrat - Drucksache
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
Bw/Bw	Bayerischer Wald / Böhmerwald
BWS	Bruttowertschöpfung
bzw.	beziehungsweise
CBC	Cross Border Cooperation
CEDRE	Centre Europeen du Developement Regional
CR	Tschechische Republik
CSF	Community Support Framework
d.h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dok.	Dokument
DVBI	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EdR	Europa der Regionen
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für die regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	EG - Vertrag
EIB	Europäischen Investitionsbank
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU/F	EU - Finanzkontrollstelle
EUV	Vertrag der Europäischen Union vom 07.02.1992 (Maastricht I)
EU/Z	EU - Zahlstelle
EUZBLG	Gesetz zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
e.V.	eingetragener Verein
EVGZ	Europäischer Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit
EW	Einwohner
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EZfFF	Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung
EZfR	Europäische Zentrum für Regionalismusforschung
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung

FN	Fußnote
GA	Gemeinschaftsaufgabe Bund-Länder
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission von Bund und Ländern zur Änderung des Grundgesetzes
GZA	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit
IA	International Affairs (Zeitschrift)
i.d.R.	in der Regel
i.e.	id est
i.e.S.	im engeren Sinne
i.H.v.	in Höhe von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
IHK	Industrie- und Handelskammer
IÖW	Institut für ökologische Wirtschaftsforschung
IO	International Organisation (Zeitschrift)
IP	International Press release of the Commission
IR	InterRegio
ISPA	Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt
i.S.v.	im Sinne von
JA	Juristische Arbeitsblätter
JCC	Joint Cooperation Committee
JCMS	Journal of Common Market Studies
JPD	Joint Programming Document
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LACE	Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions
Lkr.	Landkreis
Mio.	Millionen
MMR	Ministerium für Regionalentwicklung (Tschechische Republik)
MOEL	Mittel- und Osteuropäische Länder
Mrd.	Milliarden
NGO	Non - Governmental – Organisation
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift
NLZ	Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung
NPAA	National Program for the Adoption of the Acquis Communautaire
Nr.	Nummer
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OB	Oberbürgermeister(in)
OBB	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren
o.J.	ohne Jahr
ÖJP	Österreichisches Jahrbuch für Politik
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitschrift
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
o.g.	oben genannt
OMC	open method of coordination
OP	Operationelles Programm
PE	Parlament European
PGI	Programm der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A für den bayerisch-tschechischen Grenzraum
PGI/E	Ergänzung zum Programm der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A für den bayerisch-tschechischen Grenzraum zwischen dem Freistaat Bayern und der Tschechischen Republik
PHARE	Poland and Hungary Action for the Restructuring of the Economy
PNP	Passauer Neue Presse
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
RL	Richtlinie
S.	Seite
SAPARD	Special Accession Program for Agriculture and Rural Development
sog.	sogenannt
SOP	Sektorenoperationsprogramm (in der Tschechischen Republik)
SPA	Special Protection Areas
SROP	gemeinsames regionales Operationsprogramm (in der Tschechischen Republik)
StMAS	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen
StMI	Bayerisches Staatsministerium des Inneren
StMLF	Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten
StMUGV	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz

StMUK	Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus
StMWFK	Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst
StMWIVT	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tab.	Tabelle
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
TEN	Transeuropäische Netze
TINA	Transport Infrastructure Needs Assessment
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VRE	Versammlung der Regionen Europas
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union
WSU	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
z.B.	zum Beispiel
ZfP	Zeitschrift für Parlamentsfragen
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

## 1. Einleitung

Während die Implementierung der Europapolitik in immer stärkerem Maße die Lebenswelt der Bürger Europas durchdringt - nachdem Grenzen gefallen sind und eiserne Vorhänge niedergerissen wurden, die den Beginn einer neuen europäischen Ära markieren - haben sich die europäischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse der Brüsseler Zentralmacht in immer stärkerem Maße von der Alltagswelt der Menschen entfernt. Der Aufbau Europas vollzog sich lange abseits der Öffentlichkeit. Ihre stillschweigende Zustimmung wurde, wenn überhaupt, im Nachhinein als ausreichend angesehen.<sup>1</sup> Das deutliche „non“ in Frankreich und anschließend in Luxemburg mögen im Zusammenhang mit den Referenden um eine europäische Verfassung die europäischen Institutionen aufgeschreckt haben, Tatsache bleibt jedoch, dass das institutionelle und das lebensweltliche Europa seit Langem auseinanderzulaufen drohen (vgl. Delors in: APuZ 1993:3). Hinzu kommt, dass Wahrnehmungsmuster zwischen regionaler Prägung, nationaler Bindung und europäischer Identifikation deutliche Abstufungen zwischen den verschiedenen Loyalitätsebenen kennen. Sie verlaufen mit abnehmender Bindungsintensität von unten nach oben, vom lokalen zum universellen.<sup>2</sup> Die bereits vorhandene Schiefelage zwischen den globalen Verflechtungs- und Integrationszusammenhängen einerseits und den subjektiven Wahrnehmungsmustern der europäischen Bevölkerung andererseits, verlangt insbesondere nach der Osterweiterung der Europäischen Union nach politischen Lösungen vor Ort. Vor dem Hintergrund scheinbar auseinanderdriftender Entwicklungen entfaltet und problematisiert die vorliegende Untersuchung die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entlang der bayerisch-böhmischen Erweiterungslinie für die europäische Integration.

Geografisch, wirtschaftlich, kulturell, sozial oder ethnisch zusammengehörige Gebiete, deren Einheit nicht mit der staatlichen Grenzziehung übereinstimmt, gibt es, seitdem es Staaten und Staatsgrenzen gibt. Daher fragt die vorliegende Untersuchung nach dem *Wie*

---

1 Der Mängelkatalog ist lang: Er umfasst fehlende Transparenz, Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten, mangelnde Informationsverbreitung und Responsivität.

2 Die empirische Datenlage der europäischen Mitgliedsstaaten ist eindeutig: Die regionale Bindung dominiert mehrheitlich, gefolgt von den nationalen und den europäischen. So kumuliert auch in der Bundesrepublik der Grad der „rein gefühlsmäßig politischen“ Verbundenheit zum lokalen Bezugsort und richtet sich abnehmend auf das jeweilige Bundesland, dann auf Deutschland und mit großem Abstand erst auf Europa. Die dargestellte Erhebung gründet auf dem Modell der kollektiven Identität, wonach jedes Individuum gleichzeitig unterschiedliche Teilzugehörigkeiten erfährt. Identität wird als erworbenes allgemeines Informationsmuster begriffen, wonach der Akteur sich in seiner Umwelt zurechtfindet. Daraus resultiert die Auffassung, dass Identität, als negative Abgrenzung zum anderen, eine allgemeine Form der Selbstdefinition darstelle, die in Gesellschaft wie Politik eine zentrale Orientierungsfunktion erfüllt (vgl. Westle in: Köllner 1992: 466-470).

einer Wiederherstellung der ehemals gemeinsamen Kultur- und Wirtschaftsregion entlang der bayerisch-böhmischen Grenze. Obwohl diese Kulturgemeinschaft unter der Dominanz einer deutschen Grenzbevölkerung bestand, richtet sich nach den beidseitigen Schrecken des zweiten Weltkrieges und Dekaden der hermetischen Abschottung durch eine Systemgrenze das Erkenntnisinteresse seit der Grenzöffnung im Zuge der Samten Revolution auf Möglichkeiten und Wege zur Bildung einer transnationalen Region durch die Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation.

Der grenzüberschreitende Diskurs um Europa umfasst die unterschiedlichsten Ebenen und Dimensionen. Dabei deckt sich die Perspektive von oben nach unten in den seltensten Fällen mit der umgekehrten Blickrichtung.

Sah der intergouvernementale Konstruktionsplan Europas in der Hauptsache Nationalstaaten und die Implementierung gemeinschaftlicher Richtlinien von oben nach unten vor, so setzt die staatsgrenzenüberschreitende Zusammenarbeit komplementär zu und in Zusammenarbeit mit der supranationalen und nationalen Ebene an der Basis an. Vom Basisgedanken *Einheit in Vielfalt* getragen, findet das Betätigungsfeld grenzüberschreitender Kooperation ihren Ausdruck in der Pluralität individueller Arbeits- und Lebenswelten, die die Sorgen und Wünsche der Menschen im Grenzgebiet, die Vorteile und Hemmnisse ihres Europas vor Ort markieren. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist an den Schnittflächen eines *Europas der Kulturen* bzw. *der Regionen*, eines *Europas der Bürger*<sup>3</sup> und der politisch-strukturellen Dimension eines Europas der supranationalen Institutionen angesiedelt (vgl. Platzer 1993<sup>2</sup>:15).

Auf das Europäische Mehrebenensystem ausgerichtet besteht in diesem Spannungsfeld der mögliche Beitrag der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in ihrer vertikalen Dimension darin, über polyzentrische Netzwerke zwischen Regionen, Kommunen und vor allem Euregios Schnittstellen, Verbindungsfunktionen zu erfüllen und dadurch funktionale und strukturelle Defizite zu beheben.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit versteht sich im internationalen Kontext als Antwort auf die Bedingungen der globalisierten Wirtschaft, die infolge der zunehmenden

---

3 Europa der Bürger entbehrt jeder vertraglichen Grundlage, da es als Sammelbegriff verschiedenste Maßnahmen mit unmittelbaren Auswirkungen für die Bürger Europas und Ziele wie z.B. die Identifikation mit der EU, den Abbau negativer Integrationseffekte etc. umfasst (Piepenschnieder, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.) 1995:135).

ökonomischen Durchlässigkeit von Staatsgrenzen, insbesondere vor dem Hintergrund der hohen wirtschaftlichen Divergenzen entlang der Erweiterungslinie eine Anpassungsleistung erfordert (Heinelt/Mayer 1992). Dem wirtschaftlichen „Zwang“ zur Innovation und der Notwendigkeit, einen Strukturwandel einzuleiten, um wettbewerbsfähig zu werden bzw. zu bleiben (Clement 1996, Keating 1988), begegnet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als strukturpolitisches Instrument der Wirtschaftsentwicklung (Briner 1986) und Garant der Wohlfahrtssteigerung (Welch 1996). Im europäischen Kontext nutzt die Europäische Kommission in ihrer Regionalpolitik den innovativen strukturpolitischen Steuerungsmechanismus<sup>4</sup> grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Ihre Förderung wird von dem Anspruch geleitet, Grenzregionen unter den Vorzeichen der Globalisierung in die Lage zu versetzen, „institutionelle Möglichkeiten, zukunftsorientierte Strategien zu entwickeln und umzusetzen“ (Clement 1996, nach EU-Kommission 1992), (Witt 2003).

Gleichzeitig vollzieht sich grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Kontext der Regionalisierung mit dem Anliegen subnationaler Einheiten nach stärkerer Selbstverwaltung (Bramke/Heß 1995) als freiwillige Koalitionsbildung von unten. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird in der vorliegenden Arbeit als problemorientierter bottom-up Prozess aufgefasst, der sich komplementär zu den Einigungsbemühungen auf europäischer Ebene vollzieht. Die top-down Initiativen der supranationalen Ebene dominieren zwar mit den Gemeinschaftsinitiativen Interreg- und Phare/CBC die lokalen Aktivitäten, der Auffassung allerdings, wonach die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein von der EU von oben aufgestülpter Prozess sei, Cochrane (1994:397) spricht von „creating Europe`s regions from above“, müssen die Dezentralisierungs- und Regionalisierungsprozesse entgegengehalten werden. In der Grenzregion überlagern und verstärken sich die gegenläufigen Tendenzen von supranationaler Integration und binnenstaatlicher Dezentralisierung im Begriff der Glokalisierung. (vgl. Blatter 1998)

So verweisen der internationale und europäische Kontext auf den übergeordneten externen Faktor komplexer Interdependenzen. Als Kompensation eingeschränkter politischer Steuerungsmöglichkeiten versprechen Mehrebenenkoalitionen Problemlösungsmechanismen. Die europäische Union verlangt als Voraussetzung für die Bewilligung von Fördermitteln die Bildung vertikaler und horizontaler Netzwerke. So werden Akteure auf der

---

4 „Regionalization of decision-making accomplished through transboundary collaboration can have positive benefits in terms of reducing conflict and attaining higher levels of prosperity and quality of life“ (Clement/Ganster/Sweedler 1999:243).



kommunalen Ebene und / oder aus dem gesellschaftlichen System, wenn sie speziell von der Grenze verursachte Interdependenzen bearbeiten, zu transnationalen Akteuren. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als subnationaler Prozess gesellschaftlicher Mobilisierung steigert auf der Grundlage transregional definierter Interessen die Effizienz grenzbedingter Problemverarbeitungskapazität durch die grenzüberschreitende horizontale Vernetzung politischer Regionalakteure mit dem Sozialen System (private-public partnerships). Die Einbeziehung der regionalen und lokalen Akteure in das nationale Handlungsfeld außenpolitischer Beziehungen an der bürgernahen Basis leitet sich aus Effizienzkriterien ab, was zudem durch grenzregionale Expertisen unterstrichen wird. (Witt 2003)

„Thus, for solving problems which have local effects, the regional and local entities directly concerned may often be regarded as being in a better position to apply suitable solutions.“ (Ercmann 1987:26)

Der Wirkungskreis der staatsgrenzenüberschreitenden Zusammenarbeit konstituiert sich in Bezug auf Europa folglich in zwei Dimensionen. Die horizontale wie die vertikale Integration subnationaler Akteure stellen die zwei Seiten des Konzepts grenzüberschreitender Zusammenarbeit dar. Mit Blick auf das Untersuchungsinteresse tritt die vertikale Dimension gegenüber der horizontalen Integration der europäischen Regionen, Kommunen und Bürger in den Hintergrund. Gleichwohl beschreibt die vertikale Vernetzung über ihre Funktion als Teilstrategie des transnationalen Regionenbildungsprozesses für die horizontale Mikrointegration des bayerisch-böhmischen Grenzraumes hinaus, das Integrationspotenzial der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im europäischen Einigungskontext. Die vielfältigen grenzüberschreitenden Aktivitäten der zahlreichen subnationalen Einheiten tragen in Bezug auf das europäische System dazu bei, den europäischen Integrationsprozess nach innen abzusichern, über die Außengrenzen hinaus auszuweiten, um anschließend eine Integration an den nationalen Bruchstellen des europäischen Systems, an seinen Grenzen, zu betreiben.

Unter den zahlreichen europäischen grenzüberschreitenden Kommunalverbänden nimmt das bayerisch-böhmische Grenzgebiet im Wirkungskreis der nördlichen Euregio Egrensis und der südlichen Euregio Bayerwald - Böhmerwald – Unterer Inn - eine Sonderstellung ein. Den Kommunalakteuren bot sich die einmalige Chance, zur friedlichen und demokratischen Neuordnung des gesamteuropäischen Kontinents beizutragen. Karl Jaspers Frage

nach der „Helvetisierung oder Balkanisierung Europas?“ (Jaspers nach Platzer 1993<sup>2</sup>:21) gewinnt vor dem Hintergrund der Implosion des Sowjetsystems, dem Zerfall der Nachkriegsordnung sowie der Renaissance nationalistischen Denkens ungeahnte Aktualität. Die derzeitige Entwicklung ist noch immer von der Ungleichzeitigkeit des Gleichzeitigen bestimmt: während es in Westeuropa um die „Modernisierung der Moderne“ geht, galt es in Osteuropa zunächst, die Moderne nachzuholen (Platzer 1993<sup>2</sup>:21). Für die Akteure im Grenzgebiet bietet sich die Chance, im Rahmen ihrer Wirkungsmöglichkeiten durch das Ergreifen von Kooperations- und Transferleistungen, Ausgleichs- und Stabilisierungsmaßnahmen, ihren Beitrag für Europa zu leisten.

"Heute hat Europa [...] eine Chance, die es in seiner ganzen bisherigen Geschichte noch nie gehabt hat: Es kann sich selbst nach den Prinzipien der Übereinkunft aller Beteiligten, der Gleichberechtigung, der friedlichen und demokratischen Zusammenarbeit gestalten" (Vaclav Havel).

Selbst bei der grenzüberschreitenden Integration im Kleinen verlangt eine solche Herausforderung höchste Anforderungen und Anstrengungen, zumal sich in der Geschichte Europas die meisten Zusammenschlüsse nur gegen etwas, selten aber für eine Sache gebildet haben. Dieses Grundmuster, sich selbst durch Feindmarkierungen zu definieren, das die europäische Gemeinschaft seit ihrer Gründung in der bipolaren Weltordnung begleitete (vgl. Korte in: APuZ 1993:27), gilt es zu durchbrechen. Diese Ausführungen mögen genügen, um anzudeuten, wie schwer es fällt, sich der Faszination dieses Themas zu entziehen.

### **1.1. Untersuchungsdesign: Ziele, Fragen, Aufbau**

Die vorliegende Untersuchung versteht sich als politikwissenschaftlicher Beitrag zur Entwicklung eines regionalen integrationstheoretischen Strategieansatzes. Auf der Grundlage von Datenerhebungen aus den Jahren 1997 und 2006 wird der Versuch unternommen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit über Momentaufnahmen hinaus in einer diachronen Arbeitsweise mit ihren integrationsrelevanten Kooperationsfaktoren zu erfassen. Am Beispiel des bayerisch-böhmischen Grenzgebietes soll mit Beginn der Aufnahme grenzüberschreitender Beziehungen Anfang bis Mitte der 90er Jahre untersucht werden, wie durch die grenzüberschreitenden Aktivitäten der kommunalen Akteure aus der ehemaligen Systemgrenze wieder ein integrierter Sozial-, Wirtschafts- und Kulturraum entstehen kann

und welche Bedeutung die regionale Integration für den Europäischen Einigungsprozess einnimmt. Dabei fungieren die in den Euregionen zusammengefassten grenzüberschreitenden Strukturen, damit sei die zentrale Untersuchungshypothese formuliert, über ihre konkrete Problemlösungskompetenz hinaus als grenzüberschreitender Regionenbildungs- und kleinräumiger Integrationsprozess. Die Bildung einer transnationalen Region baut auf eine gemeinsame grenzüberschreitende regionale Identität auf, induziert ein gemeinsames Kooperationsverhalten, was - so die erste Teilhypothese - als strategisches Instrument für die Transformation der Interaktionsmuster mit integrativer Wirkung Einsatz finden kann und die doppelte strukturpolitische und integrationspolitische Zielsetzung formuliert. Vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung kommt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit einem zukünftigen Beitrittskandidaten laut der zweiten Teilhypothese eine Laborfunktion zu. Im Sinne einer Heranführungsstrategie handelt es sich bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wie im Folgenden gezeigt werden soll, um eine kalkulierte Versuchsanordnung, die in Übereinstimmung mit der grenzüberschreitenden Theorie des Transnationalen Regionalismus als langfristige Strategie den evolutionären Prozess der grenzüberschreitenden Regionenbildung und Integration definiert und schrittweise durchsetzt. Bevor allerdings aus Außengrenzen Binnengrenzen werden konnten, galt es eine Anpassung an die politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen eines einheitlichen integrierten Marktes vorzunehmen. Daher stellt sich die Frage, welche integrativen Aufgaben die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Vorfeld der Osterweiterung erfüllen konnte, ob sie im Transformationsprozess Erfahrungen für die zukünftige EU-Mitgliedschaft bereit stellen und welche Funktionen sie darüber hinaus wahrnehmen kann, die nicht von der EU auf supranationaler Ebene oder von staatlichen Ebenen erfüllt werden können.

Zur Beantwortung der Frage nach der Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für die regionale sowie europäische Integration muss in einem ersten Schritt die außerordentlich amorphe Natur des Regionenbegriffs aufgezeigt werden, auf dessen Basis die Grenzregion und die Bedeutungsdimensionen der Euregion definiert und grenzüberschreitende Kooperationsformen typologisiert werden. An die Begrenzung des analytischen Bezugsrahmens schließt sich im Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaft und Praxis die Analyse der an der Kooperationspraxis entwickelten Forschungsansätze zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an. Das zentrale Erkenntnisinteresse des Theorieteils liegt in der wissenschaftlichen Begründbarkeit abhängiger Variablen, auf deren Grundlage sich Kooperations- und Integrationsstrategien ableiten lassen. Mit Blick auf die

besonderen Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Vorfeld der Osterweiterung stellt sich die Frage, ob die systematische Erfassung und Erklärung der vielfältigen Kooperationspraxis an den europäischen Binnengrenzen allgemein gültige Modelle hervorgebracht haben, die sich auf die Zusammenarbeit an Außengrenzen übertragen lassen. Mit dem Beitritt der Tschechischen Republik zur EU im Mai 2004 vollzieht sich schließlich ein Paradigmenwechsel in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, der sich im Rahmen einer „europäischen Innenpolitik“ in den vergangenen zwei Jahren in den Kooperationsstrukturen niedergeschlagen haben sollte. Die Kooperation an der nunmehr europäischen Binnengrenze lässt Auswirkungen auf die institutionalisierten Interaktionsmuster und Arbeitsweisen sowie den Wirkungs- und Kompetenzbereich erwarten.

Die grenzüberschreitenden Forschungsansätze, die mit dem *Boundary – oder Frontier View* Analysekriterien auf die Effizienz grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die Kompetenzausstattung ihrer Akteure richten oder mit dem *border area view* ein typologisches Stufenmodell vorlegen, geben aufgrund des deskriptiven Charakters von Typologien nur unzureichend Auskunft über Faktoren, die einen Einfluss auf das Zusammenwachsen der grenzüberschreitenden Region haben. Auch die grenzüberschreitenden Ansätze zur Netzwerkbildung, seien es nun der *Lokal und Regional Governance Ansatz* oder der *bottom up-regionalism view*, liefern zwar ein zentrales Anlageinstrumentarium für regional-spezifische Steuerungsprozesse, bleiben aber die Antwort auf grenzüberschreitende Integrationsstrategien schuldig. Der *Transnationale Regionalismus* schließlich entwickelt ein Stufenmodell zur Erfassung regionaler Integration und verortet die transnationale Region im Fadenkreuz vertikaler Integration und horizontaler Kooperation. Damit ist der Rahmen vorgegeben, innerhalb dessen sich der Wirkungskreis der staatsgrenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bezug auf Europa und die Region in seinen zwei Dimensionen konstituiert. An dieser Stelle gilt es anzusetzen und den Schritt von der horizontalen Kooperation zur grenzüberschreitenden horizontalen Integration zu vollziehen. Die horizontale wie die vertikale Integration subnationaler Akteure stellen die zwei Seiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dar und weisen, wie im Verlauf der Arbeit zu zeigen sein wird, einen kausalen Begründungszusammenhang auf. Diese zwei Dimensionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit spiegeln sich im Aufbau der Arbeit wieder. Die Ausgangsbasis für die Verbindung zwischen dem horizontal ausgerichteten Theorieteil und dem Kapitel zu den Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und ihrem vertikalen Vernetzungspotenzial bilden die Politikparadigmen der *polity* und *politics*.

Horizontal bildet der Transnationale Regionalismus, der seinerseits die unterschiedlichen grenzüberschreitenden Forschungsansätze integriert und sich dabei implizit auf integrationstheoretische Prozessvariablen bezieht, die Grundlage für die Entwicklung eines regionalen grenzüberschreitenden Forschungsansatzes. Um Kriterien für eine integrierte grenzüberschreitende Region und Faktoren für ihre Bildung zu entwickeln, ist die Ausweitung auf integrationstheoretische Begründungszusammenhänge erforderlich. Vor die Erörterung integrationstheoretischer Prozessvariablen schieben sich theoretische Überlegungen zur Übertragbarkeit von Integrationsmodellen auf das regionale bzw. lokale Umfeld. Hier wird zu fragen sein, inwieweit ein an Nationalstaaten entwickeltes Analyseinstrumentarium integrative Wirkungsverhältnisse subnationaler Einheiten erfassen und erklären kann. Mit Blick auf die Eingebundenheit kommunaler Akteure in das jeweilige innerstaatliche Verfassungssystem und die außerordentlich divergierenden Regionalstrukturen in Europa, wird zu erläutern sein, in welchem Maße Anpassungen an das regionale Umfeld und Modifikationen hinsichtlich einer Mehrebenenverflechtung vorzunehmen sind. Da die klassischen Integrationstheorien im Kontext der Osterweiterung wegen der systembedingten Isolation und der daraus resultierenden nahezu vollständigen Abwesenheit von Kooperation in der Vergangenheit kaum Anknüpfungspunkte für das Entstehen von Zusammenarbeit und Integrationsprozessen bieten, erfordert die Deckung dieser Forschungslücke den Regime-Ansatz, der unter der vorliegenden Fragestellung in der bisherigen EU-Forschung nur marginal Verwendung gefunden hat.

Die Vorgehensweise, integrationsrelevante Variablen bei der summarischen Darstellung der Integrationsmodelle zu isolieren und in den subnationalen Kontext zu stellen, wirft methodische Fragestellungen hinsichtlich der Gefahr ihrer kontextuellen Herauslösung und unzulässiger Vereinfachungen, wodurch Problembereiche ausgeblendet werden können, auf. Ferner wird der Versuch unternommen, die unterschiedlichen Integrationsansätze, die in der Theorie weitgehend unverbunden nebeneinander stehen, miteinander in Beziehung zu setzen. Um die einzelnen Integrationsmodelle unter Berücksichtigung ihrer Grundannahmen und kausalen Zusammenhänge in ihrem spezifischen Kontext zu belassen, gilt es gleichwohl die Pluralität an Erklärungsansätzen, die auf den Untersuchungsgegenstand unterschiedliche analytische Perspektiven eröffnen, unter den Paradigmen policy und politics zusammenzufassen und um die spezifischen regionalen Bestimmungsfaktoren, endogenen und exogenen Kooperationsmotive, in eine Modellannahme über die regionale Integration zu überführen. Unter Aufrechterhaltung der dargelegten Multikausalität von Integrationsprozessen, werden folglich zur Analyse der staatsgrenzenüberschreitenden Zu-

sammenarbeit auf kommunaler Ebene theorieimmanent integrative Prozessfaktoren isoliert, die im Verlauf des Integrationsprozesses als notwendige Bedingungen für die Funktionstüchtigkeit von Integration miteinander in Wechselwirkung stehen.

Der dritte Teil richtet angesichts der innerstaatlichen, rechtlichen und „außenpolitischen Machtlosigkeit“ der in den nationalen Verfassungszusammenhang eingebetteten kommunalen Arbeitsgemeinschaften den Fokus der Untersuchung auf die Schaffung entscheidender Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch den Europarat und die EU. Die beiden internationalen Organisationen stehen für unterschiedliche Zielvorstellungen und Integrationsstrategien. Um den in der Bundesrepublik Deutschland vier Ebenen umfassenden Vernetzungsprozess mit naturgemäß unterschiedlichen Gewichtsanteilen herauszuarbeiten werden in entgegen gesetzter Blickrichtung die auf Europa gerichteten Aktivitäten der subnationalen Akteure erfasst: Top-down kommt den Gemeinschaftsinitiativen Interreg III a und Phare/CBC mit ihrem Vernetzungspotenzial durch Verfahren, Institutionenbildung und Inhalte eine zentrale Bedeutung zu. Die top-down policies der EU fanden hinsichtlich ihrer katalytischen Wirkung auf den grenzüberschreitenden Integrationsprozess Eingang in die horizontale Modellbildung, während ihr vertikales Vernetzungs- und Integrationspotenzial ein von der Europäischen Kommission designiertes Mehrebenensystem etabliert, das national, regional, lokal und transnational auf den entsprechenden Ebenen autorisierte Akteure sowie die Sozialpartner, die Zivilgesellschaft und Unternehmen am grenzüberschreitenden Regieren beteiligt.

Zur Bestimmung der Rolle der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Beitrag für die Europäische Integration bilden die bottom-up Initiativen der subnationalen Akteure eine Teilstrategie im Sinne einer vertikalen Brückenfunktion. Die vertikale Integrationsstrategie umfasst unterschiedliche Kategorien regionaler Mitwirkungsmöglichkeiten: Die mittelbaren Partizipationsmöglichkeiten auf supranationaler Ebene sowie die unmittelbare Mitwirkung am innerstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in europäischen Angelegenheiten. Unter dem Gliederungspunkt bottom-up policies und politics gilt es folglich die Mitwirkungsmöglichkeiten der untergeordneten Politikebenen am Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess auf europäischer und nationaler Ebene zu fokussieren, ohne zugleich in die Fallstricke der „Politikverflechtungsfalle“ zu geraten. An die Diskussion um die Europabetroffenheit und die institutionalisierten Partizipationsformen der Regionen am Willensbildungsprozess auf supranationaler Ebene schließt sich die Analyse der Länder- und Kommunalkompetenzen innerhalb des nationalen Verfassungsgefüges auf deutscher

und tschechischer Seite an. Die Auswertung der rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgt unter der Fragestellung, ob es für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine verbindliche Rechtsgrundlage oder nur Teillösungen gibt, wobei sich der Eindruck verfestigt, dass sie in der Praxis juristisch auf nationalen Krücken läuft.

Die Analyse der Rahmenbedingungen sowie der vertikalen Verflechtungsmuster werden schließlich im Kontext des gesamteuropäischen Einigungsprozesses als regionale Integrationsstrategien mit der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union in Beziehung gesetzt. So beschreibt die Mehrebenenvernetzung, um einen Ausblick zu wagen, einen durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vermittelten vertikalen Integrationsprozess, der mit Blick auf Europa die von der Basis initiierte (bottom-up) und durch die EU von oben nach unten (top-down) intensivierte Kooperation Rückkopplungen erfährt, wodurch Angelegenheiten des institutionellen Europas an der Basis vermittelte und gebündelte regionale Anforderungen in das Institutionengefüge transportiert werden. In der Synopsis mit dem regionalen Integrationsansatz stehen die Fragestellungen nach der Kompetenzausstattung subnationaler Akteure und ihrer Bedeutung, nach institutionellen Vernetzungsleistungen, neuen Interaktionsmustern, Verhandlungssystemen und angepassten Entscheidungsprozessen sowie Integrationsmerkmalen im Mehrebenensystem im Vordergrund. Ist der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dabei eine derartige Ausstrahlungskraft zuzurechnen, dass sie modellbildend auf die Flexibilisierung und Modernisierung supranationaler Politikverfahren wirken kann, wie sie unter den Schlagworten *open method of coordination* oder *private-public partnership* im Rahmen eines europäischen *good governance* in aller Munde ist? Konnte sich die subnationale Ebene in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ferner so weit emanzipieren, dass der Nationalstaat im Laufe der Jahrzehnte seine *gate-keeper* Rolle zusehends eingebüßt und zugleich der Vertiefung des bundesdeutschen Föderalismus einen entscheidenden Impuls verliehen hat? Die in den theoretischen Überlegungen identifizierten Integrationsfaktoren finden unter Berücksichtigung vertikaler Integrationsprozesse in der empirischen Untersuchung Anwendung auf den Kooperationsprozess der in den Euregios zusammengeschlossenen Gemeinden, Städte und Landkreise aus den trilateralen Grenzgebieten.

## **1.2. Untersuchungsdesign: Empirie, Methode, Forschungsstand**

Neben den theoretischen Überlegungen, Beurteilung, Schlussfolgerungen und regional-spezifischen Anpassungen stützt sich die vorliegende Analyse auf umfangreiche empiri-

sche Arbeiten. Die wissenschaftliche Herausforderung liegt in der differenzierten und empirisch fundierten, theoretischen Erfassung des regionalen grenzüberschreitenden Integrationsprozesses. So wurden Euregio-Geschäftsstellen, Landräte und Bürgermeister in einem leitfadengestützten Interview persönlich sowie insgesamt 60 Kommunalakteure auf bayerischer und 30 auf tschechischer Seite schriftlich befragt. Darüber hinaus liefern Ergebnisse einer studentischen Feldstudie im Rahmen einer europapolitischen Übung an der Universität Passau Tendenzen über das Bild des Nachbarn. Für die qualitative Auswertung der Projektarbeit wurden in einem Fragebogen ferner Projektentstehung, Antragsverfahren bis zur Projektgenehmigung, Projektabwicklung, Finanzabrechnung, Projektstand sowie grenzüberschreitende Projektqualität erhoben.

Trotz einer breiten Erforschung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit fasst ein großer Anteil der Veröffentlichungen Konferenz- oder Seminarpapiere zusammen, ein anderer Teil erforscht deskriptive Fallbeispiele mit kurzer theoretischer Reichweite. Genuin politikwissenschaftliche Arbeiten als Gegenstand der grenzüberschreitenden Forschung finden sich nur vereinzelt.<sup>5</sup> Konzeptionell anspruchsvollere Studien der Modellbildung beschränken sich zumeist auf Einzelstudien (Beck 1997) und komparative können zwar umfangreiche empirische Ergebnisse vorlegen, die allerdings mit Blick auf die Vielschichtigkeit und Komplexität des Themas keine Auswertung hinsichtlich eines grenzüberschreitenden Theorieansatzes finden können. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird zumeist zu einem bestimmten Zeitpunkt dargestellt, eine Langzeitstudie fehlt sogar in der wohl am Besten untersuchten deutsch-niederländischen Euregio ebenso wie in der Oberrheinregion. Hinzu kommt, dass die meisten Arbeiten in der Tradition der Integrationsforschung zumeist stark institutionalistisch angelegt sind und darüber die personelle Seite und die Bedeutung informeller Netzwerke vernachlässigen. Politikwissenschaftliche Analysen finden sich zwar in den Einzelstudien der zahlreichen Fachdisziplinen und unter dem Primat der Interdisziplinarität ist es dem Transnationalen Regionalismus als einem der wenigen Ansätze gelungen, eine allgemein gültige Theorie vorzulegen, die auf der Grundlage von Ableitungsrichtigkeit, logischer Widerspruchsfreiheit und intersubjektiver Überprüfbarkeit eine analytische Vergleichbarkeit der einzelnen Forschungsergebnisse herstellt und damit einen interdisziplinären Diskurs ermöglicht. Die Schwierigkeit besteht in der konsensualen Begründung des Forschungsgegenstandes. Die Ansätze der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beschäftigen sich diachron, strukturell und auch inhaltlich

---

5 Die jüngsten politikwissenschaftlichen Arbeiten stammen von Blatter (1998), Götschel (2003), Witt (2003).



mit einem *moving trajet*. Im vorliegenden Forschungsinteresse gilt es mit Schmitt-Egner im praktisch-strategischen Zusammenhang zu untersuchen, inwiefern die Forschung die bisherige Praxis der Zusammenarbeit und ihre Strategien hinreichend erfasst und systematisch reflektiert hat, und inwieweit sie mit ihrer kritischen Reflexion in der Lage ist, innovative Impulse für eine vorausschauende Strategie grenzüberschreitender Praxis zu geben.<sup>6</sup> Wie dargestellt, sind politikwissenschaftliche Arbeiten in der Regel mit den Mängeln behaftet, die personelle Seite und die Bedeutung informeller Netzwerke zu vernachlässigen und lediglich Momentaufnahmen bzw. nur kleine Zeitausschnitte zu erfassen. Dieser wissenschaftlichen Herausforderung gilt es sich zu stellen. Da für den südlichen Teil des Untersuchungsgebiets empirische Daten und Befragungsergebnisse über den Stand der Kooperation aus dem Jahre 1997 vorliegen, können - soweit bekannt erstmals - im Kontext der Osterweiterung Befragungsergebnisse mit Blick auf Entwicklungstendenzen über einen Zeitraum von neun Jahren zumindest teilweise miteinander korreliert werden. Diese Datenbasis erlaubt es, die empirische Analyse gleichzeitig synchron, vor allem aber diachron anzulegen.

Da es trotz großer Mühen nicht gelungen ist, die tschechische Seite gleichberechtigt in die empirische Untersuchung mit einzubeziehen, musste dieser Faktor bei der Konzeption der vorliegenden Arbeit Berücksichtigung finden<sup>7</sup>. Die daraus resultierende vorrangig bayerische Perspektive auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann im Norden des Untersuchungsgebietes um die Sichtweise der böhmischen Geschäftsführung ergänzt werden, wohingegen sie im Süden völlig zusammenbricht. In der Süd-Euregio konnte lediglich auf Gesprächsunterlagen aus dem Jahre 1997 im ehemaligen Landkreis Domažlice zurückgegriffen werden.

Die im regionalen Integrationsansatz entwickelten maßgeblichen Einflussfaktoren, die die Untersuchungsperspektive forschungsleitend auf die Paradigmen regionale Bestimmungsfaktoren, Akteure, Strukturen bzw. Institutionenbildung, Prozesse und Verfahren sowie Inhalte grenzüberschreitender Zusammenarbeit und der daraus abzuleitenden Kooperationsdynamik richten, bilden den theoretischen Referenzrahmen, um an der Kooperationspraxis auf ihre integrative Funktion einer Überprüfung unterzogen zu werden.

---

6 Zum Forschungsstand vgl. Schmitt-Egner, in: Brunn/Schmitt-Egner 1998:8, Anderson in: Brunn/Schmitt-Egner 1998:79 ff, Blatter 1998:3, Götschel 2003:15).

7 Zu den Datenerhebungsproblemen vgl. im Anhang 1.3

Unter dem ersten Gliederungspunkt werden die regionalen Bestimmungsfaktoren erfasst, wie sie im geografischen und historischen Profil der Grenzregion zum Ausdruck kommen. Im Folgenden wird die Grenzregion einer sozio-ökonomischen Strukturanalyse unterzogen, auf deren Grundlagen Schwerpunkte eines grenzüberschreitenden Entwicklungsprogramms in den kooperationsrelevanten Politikbereichen Verkehr, Infrastruktur, Umwelt, sozio-ökonomische Entwicklung sowie Qualifizierung und Beschäftigung aufgezeigt werden. Nachdem Strategien für eine grenzüberschreitende Regionalentwicklung aufgezeigt wurden, die auf der Grundlage der unterschiedlichen sozio-ökonomischen Ausgangsbasis extern festgelegte gemeinsame Interessen der Regionalpartner und damit neofunktionalistische Integrationszusammenhänge definieren, richtet sich das Erkenntnisinteresse auf die Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Analyse grenzüberschreitender Funktionsformen, Organisationsstrukturen, euregionaler Gremien, der Bildung einer gemeinsamen Kooperationsplattform sowie Ausführungen zu ihrer Rechtsnatur und Finanzierung erlauben Schlüsse über den institutionalisierten Integrationsgrad.

Bei der Analyse der Prozesse und Verfahren grenzüberschreitender Zusammenarbeit werden im Spannungsverhältnis von Kooperation und Konflikt die Kooperationsmotive herausgearbeitet und der Grund für die Entstehung grenzüberschreitender Regionen untersucht. Anschließend werden Entwicklungsstadien aufgezeigt, die in ihrer horizontalen und vertikalen Dimension die Anfänge, die Kontaktphase, die anschließende Vernetzung, die konzeptionelle und Projektphase umfassen.

Die im letzten Gliederungspunkt vorgenommene Untersuchung grenzüberschreitender Kooperationsinhalte weist eine quantitative und qualitative Dimension auf. Die Quantifizierung, Implementierungsdichte und –breite der grenzüberschreitenden Projektarbeit sowie ihre Aufschlüsselung und Zuordnung zu den einzelnen Politikfeldern lässt Rückschlüsse auf den Integrationsgrad zu, wohingegen die qualitative Analyse anhand vier ausgewählter Fallbeispiele in der konkreten Kooperationspraxis Koordinationsschwierigkeiten und zum Teil symptomatische Probleme einer integrationstheoretischen Funktionslogik zutage befördert.

## 2. Von der Region über die Grenzregion zur Euregion

Einen zentralen Zugriff auf den Untersuchungsgegenstand bietet die begriffliche Abgrenzung der analytischen Rahmenbedingungen. *Region*, *Grenzregion* und *Euregion* bilden wissenschaftliche Konzepte zur Erforschung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und liefern das analytische Fundament für den grenzüberschreitenden Regionenbildungsprozess. Der Begriff der Region als theoretisches Basiskonzept zur empirischen Analyse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit thematisiert den Subjektbezug und richtet den Blick auf die Region als Handlungseinheit und Akteur<sup>8</sup>. Die Grenzregion markiert einen speziellen Regionentypus, der an den Außengrenzen der EU einen charakteristischen Merkmalsraum prägt. Die Euregion schließlich weist eine programmatische und inhaltliche Begriffsdimension auf und versteht sich als Organisationsform grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

### 2.1. Das Konzept der Region

Ungeachtet seiner weiten Verbreitung und der zentralen Rolle, die der Begriff der *Region*<sup>9</sup> in der öffentlichen Debatte um Europa spielt, ist es weder der Politikwissenschaft noch der politischen Praxis gelungen, eine einheitliche operationalisierbare Definition hervorzubringen<sup>10</sup> (vgl. u.a. Hasselbach: 1996:38f., Evers, in: Esterbauer (Hrsg.) 1978:65ff., Tamm 1981:1ff.). Die amorphe Begriffsstruktur liegt in der Vielzahl konkreter Funktionszusammenhänge und politischer Erscheinungsformen begründet, die unterschiedliche wissenschaftliche Konzepte<sup>11</sup> hervorgebracht haben. Der politikwissenschaftliche Diskurs zum europäischen Regionalismus gruppiert sich um die Stichworte *government or governance of regions* (Le Galès/Lequense 1998:242f.), *multilevel governance* (Jeffrey, in: *Regional and Federal Studies* 1996:183ff., Keating 1998) bzw. *Mehrebenensystem* (Kohler-

---

8 Blotevogel (2000:503) hebt den Bedeutungswandel vom formalen Regionenbegriff zum interaktiven Agens hervor: „Region ist nicht ein formaler „Container“ für Wirtschaft und Gesellschaft, sondern ein auf institutioneller Nähe basierender Verflechtungszusammenhang und Handlungskontext“ (Blotevogel 2000:503), vgl. auch Schmitt-Egner, P. in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:50ff.

9 Das Wort „Region“ stammt vom lateinischen „regere“ ab und bedeutet ursprünglich „abgrenzen“ und in seinen weiteren semantischen Bezügen „leiten, lenken“. Die Entlehnung aus dem Lateinischen im 15. Jahrhundert verwendet den Begriff „Regie - Gegend, Bereich, Gebiet“ in seinem heutigen Sprachgebrauch (vgl. Merciai/Saint-Quen in: RDP 1987:1298).

10 Vgl. u.a. Hasselbach: 1996:38f., Evers, in: Esterbauer (Hrsg.) 1978:65ff., Tamm 1981:1ff.

11 Zur Rolle der Region im römischen Recht (vgl. Merciai/Saint-Quen, in: RDP 1987:1298ff.), im nationalen Verfassungsrecht (vgl. Esterbauer, in: Esterbauer (Hrsg.) 1978:43 ff., Pernthaler, in: Huber/Pernthaler (Hrsg.) 1988:14ff., Morass, in: ÖZP 3/1992:290), im Europarecht (vgl. Ossenbühl (Hrsg.) 1990:5ff., Heraud, in: Huber/ Pernthaler (Hrsg.) 1988:94f.) und im Völkerrecht (vgl. Kinsky, in: Huber/ Pernthaler (Hrsg.) 1988:30, Esterbauer, in: Huber/ Pernthaler (Hrsg.) 1988:69ff., Schmitt-Egner, in: *Interregiones* 5/1996:19ff.)

Koch/Jachtenfuchs 1996, Kohler-Koch 1998), *Politik der 3. Ebene* (Bullmann 1994) oder *vertikale und horizontale Politikverflechtung* (Benz/Scharpf/Zintl 1992). Einige Forscher haben auf Definitionsversuche jenseits eines konkreten Kontextes verzichtet<sup>12</sup>, womit sie nicht zuletzt der äußerst heterogenen Regionalstruktur der einzelnen Mitgliedsländer in der Europäischen Union (EU) Rechnung tragen.

Auf einen allgemeinen Nenner gebracht, handelt es sich bei Region zunächst um analytische Ordnungskategorien, die grundsätzlich zwei Bezüge aufweisen. In seiner materiellen Abgrenzung bezieht sich Region auf einen homogenen Raum, dessen Homogenität auf der Basis unterschiedlicher Oberbegriffe gebildet werden kann (Hrbek/Weyand 1994:15). Dabei bilden die unterschiedlichen Paradigmen die jeweiligen Unterscheidungsmerkmale, die nach innen eine verbindende Wirkung entfalten und Identität stiften, während sie nach außen eine Abgrenzungsfunktion ausüben. So unterscheidet man die geografische Region anhand physisch-geografischer Faktoren, die historische Region anhand einer gemeinsamen Vergangenheit, die Kulturregion anhand ethnischer, sprachlicher, kultureller oder religiöser Gemeinsamkeiten der Bevölkerungsmehrheit oder die Wirtschaftsregion anhand gemeinsamer ökonomischer Strukturen.

Zur Konstituierung einer Region genügt die Existenz eines Kriteriums. Treffen jedoch mehrere zusammen, so werden die verbindenden Merkmale einer Region verstärkt. Dabei gilt die regionale Identität eines Gebietes als umso stärker ausgeprägt. (Hrbek/Weyand 1994:16)

In seiner vertikalen Abgrenzung steht der mittels bestimmter Kriterien definierte homogene Raum in Relation zu einer übergeordneten territorialen Einheit. Als Teileinheit ist er von der in Bezug genommenen Gesamteinheit zu beschreiben<sup>13</sup>. (Hrbek/Weyand 1994:16, Knemeyer 1994:25) Unter Bezugnahme auf den Nationalstaat erstreckt sich der Begriff der Region auf subnationale Gliederungskategorien. Die Teilraumnatur verweist folglich einerseits auf eine Ganzheit und damit auf ein vertikales, andererseits aber auch auf ein horizontales Referenzsystem mit anderen Teileinheiten. (Schmitt-Egner in: Brunn/Schmitt-Egner 1998:52) Die Abgrenzungskriterien subnationaler territorialer Teileinheiten können

---

12 Besondere Verbreitung findet diese Ansicht unter angelsächsischen Regionalismusforschern. Vgl. Rees, N. 1996:14, ebenso Keating /Loughlin 1997:2ff. oder Andersons, M. in: Brunn, G./Schmitt-Egner, P. (Hrsg.) 1998:36  
13 Der Begriff der Region kann sich abhängig von der Wahl der Gesamteinheit auf Weltregionen, Nationalstaaten, eine aus mehreren Staaten bestehende transnationale Region oder auf subnationale Gliederungskategorien erstrecken.

ihrerseits wiederum stark variieren. Die Europäische Kommission definiert Regionen in der europäischen Regionalpolitik im Rahmen ihrer *Nomenclature des unités territoriales Statistique*<sup>14</sup> als „Objekte von und Rahmen für Verwaltung“.

Der Regionenbegriff des Europarates geht dagegen weit über die rein funktionale Definition der Kommission als reine Planungseinheiten hinaus und begreift Region in der Erklärung von Bordeaux als lebensweltliche Einheit<sup>15</sup>.

„Der Begriff der Region, manchmal verschieden von Land zu Land, bedeutet im allgemeinen eine menschliche Gemeinschaft, die innerhalb der größten gebietsmäßigen Einheit eines Landes lebt. Eine solche Gemeinschaft ist gekennzeichnet durch eine geschichtliche oder wirtschaftliche Homogenität oder eine Kombination dieser Kennzeichen, die der Bevölkerung eine Einheit verleiht in der Verfolgung gemeinsamer Ziele und Interessen.“ (Europarat nach Kremer 1988:187)

Eine Antwort auf die Frage, auf welcher innerstaatlichen Ebene Regionen im Gefüge des Nationalstaates anzusiedeln sind, bleiben die bisherigen Definitionsversuche schuldig. Noch geben sie Aufschluss über die Relevanz der politisch-rechtlichen Gliederungseinheiten.

---

14 Im Rahmen ihrer *Nomenclature des unités territoriales Statistique* (NUTS) unterscheidet die Kommission drei verschiedene Regionalebene. In diesem gewissermaßen synthetischen Konstruktionsmuster, auf die sich die Mitgliedsstaaten und die das Statistische Amt der EG Mitte der 70er Jahr zur Schaffung eines geeigneten Bezugsrahmens für Regionalstatistiken geeinigt haben, wird jeder Mitgliedsstaat in einem ersten Schritt in Großregionen eingeteilt, die wiederum in zwei Stufen unterteilt werden. Die Festlegung der Gebietseinheiten erfolgt anhand der in den Mitgliedsstaaten bestehenden Verwaltungseinheiten, die innerhalb des gesetzlichen und institutionellen Rahmens befugt sind, administrative und strategische Entscheidungen zu treffen. Wenn keine Verwaltungseinheiten von ausreichender Größe bestehen, wird diese NUTS-Ebene gebildet durch Aggregation einer angemessenen Zahl bestehender kleinerer, räumlich benachbarter Verwaltungseinheiten. Die so aggregierten Einheiten bilden "nichtadministrative Einheiten". Die statistische Systematik der Gebietseinheiten soll einen einheitlichen Bezugsrahmen für die Regionalpolitik der Gemeinschaft schaffen und dient in diesem Zusammenhang als Definition förderfähiger Regionen. Um sicherzustellen, dass unter der gleichen NUTS-Ebene jeweils Regionen vergleichbarer Größe erfasst werden, bestimmen folgende Bevölkerungsgrenzen die folgenden Ebenen: NUTS 1: 3 Mio.- 7 Mio., NUTS 2: 800.000 - 3 Mio., NUTS 3:150.000-800.000. In Wirklichkeit finden sich auf derselben Ebene jedoch frappierende Unterschiede in Hinsicht auf die Fläche, Bevölkerung, wirtschaftliches Gewicht und, was entscheidend ist, die administrativ-politische Bedeutung. Die Länder der Bundesrepublik stellen die Ebene NUTS I, die Bezirksebene die Stufe NUTS II und die Kreisebene NUTS III dar. Zum Zusammenhang zwischen NUTS- Einteilung und der jeweiligen nationalstaatlichen, territorialen Gliederung vgl. Commission of the European Communities, 1991:84; Schmidhuber in: Hierl (Hrsg.) 1995:32ff., Amtsblatt Nr. C 180 E vom 26/06/2001 S. 0108 – 0145 sowie ([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod! DocNumber&lg=de&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2001&nu\\_doc=83](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod! DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2001&nu_doc=83))

15 In Anlehnung an die Auslegung des Europarates hat das Europäische Parlament am 18.11.1988 die *Gemeinschaftscharta der Regionalisierung* verabschiedet, der jedoch der Stellenwert eines politischen Dokumentes ohne rechtliche Verbindlichkeit beizumessen ist. In Art. 1 I heißt: „Eine Region ist ein Gebiet, das aus geografischer Sicht eine deutliche Einheit bildet, oder aber ein gleichartiger Komplex von Gebieten, die ein in sich geschlossenes Gefüge darstellen und deren Bevölkerung durch bestimmte gemeinsame Elemente gekennzeichnet ist, die die daraus resultierenden Eigenarten bewahren und weiterentwickeln möchte, um den kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt voranzutreiben.“ Gemeinsame Elemente, sind, wie sie in Art. 1 II der Charta definiert werden: Sprache, Kultur, geschichtliche Tradition, Interessen im Bereich der Wirtschaft und des Verkehrswesens. (vgl. Schelter/ Wuermeling, 1995:18f.)

ten. Die Versammlung der Regionen Europas (VRE) verortet Region im innerstaatlichen Gefüge als „die unmittelbar unterhalb der zentralstaatlichen Ebene bestehenden Gebietskörperschaften mit einer politischen Vertretung, welche von einer gewählten regionalen Versammlung wahrgenommen wird“<sup>16</sup> (VRE 1992:2). Infolge der heterogenen Regionalstruktur in den europäischen Mitgliedsstaaten unterscheiden sich dieser Auffassung nach die subnationalen Gebietskörperschaften beträchtlich hinsichtlich ihrer innerstaatlichen Ebene, Reichweite und ihres politischen und rechtlichen Status. Das Kontinuum reicht im vorliegenden Fall von Gebietskörperschaften mit Staatsqualität, wie etwa den deutschen Ländern und Österreich, bis zu den tschechischen Regionen, die lediglich zum Zweck administrativer Dezentralisierung eingerichtet wurden.

Auch dem Verständnis der Europäischen Regionalcharta<sup>17</sup> (ERC) zufolge konstituieren sich Regionen als innerstaatliche unmittelbar der nationalen Ebene nachgeordnete Gebietskörperschaften<sup>18</sup>. Diesen Status erheben in Deutschland die Bundesländer für sich und führen „Indizien“<sup>19</sup> an, die bezogen auf die ERC zu dem Schluss führen, dass Regionen zwar unterhalb der nationalstaatlichen Ebene, aber oberhalb der kommunalen anzusiedeln seien.

---

16 Entsprechend der Satzung der VRE kann nach Art.3, Ziff.2 „in Ermangelung einer solchen (unmittelbar unterhalb der zentralstaatlichen Ebene) ein auf der Ebene der Regionen bestehender Zusammenschluss oder ein Organ der Gebietskörperschaft (an die Stelle) treten“ (VRE (Hrsg.) 1985:2).

17 Der Europäischen Regionalcharta (ERC) zufolge bilden Regionen ein „Gebiet, das aus geografischer Sicht eine deutliche Einheit bildet, oder aber ein gleichartiger Komplex von Gebilden, die ein in sich geschlossenes Gefüge darstellen und deren Bevölkerung durch bestimmte gemeinsame Elemente gekennzeichnet ist, die die daraus resultierenden Einheiten bewahren und weiterentwickeln möchte, um den kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt voranzutreiben.“ Diese Definition ist der Entschließung des EP zur Regionalpolitik und zur Rolle der Regionen in Art.1 Abs.1 der „Gemeinschaftscharta der Regionalisierung“ beigefügt. (ABl. EG Nr. C 326 vom 19.12.1988, S. 296ff.)

18 Der Begriff *Gebietskörperschaft* stellt primär einen rechtlichen Begriff dar und wird erst nachrangig in seiner territorialen Dimension verstanden. Seine Heterogenität resultiert folglich aus den verschiedenen Modi der regionalen Einbindung in die nationalen Systeme (Engels 1991:10). Mit Blick auf die unterschiedlichen regionalen Befugnisse und Bestandsgarantien lässt sich in Relation zum Gesamtsystem nur mit Schwierigkeiten eine europäische Systematisierung realisieren, die die subnationalen Einheiten unter annähernd vergleichbaren Gesichtspunkten erfassen kann (vgl. auch die NUTS unter Fußnote 7).

19 Während die Länder in Art.1 Abs.3 ERC als mögliche Region in Betracht gezogen werden, verlangt Art.12 Abs.3 ERC, dass die Zuständigkeitszuweisung an die Regionen in Abgrenzung zu den Gebietskörperschaften und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung erfolgen solle, womit man mit der Möglichkeit, regionale Befugnisse an kommunale Körperschaften übertragen zu können (Art.14 Abs.2 ERC), entspreche. Ein weiteres Indiz ist darin zu sehen, dass die Präambel der Entschließung zwischen regionalen und lokalen Behörden unterscheidet (Ziffer 19 und 29). Weitere Anhaltspunkte bieten Ausführungen über den räumlichen Zuschnitt einer Region (Art.4 Abs.2 ERC), die dazugehörige Kompetenzausstattung, einschließlich der legislativen Kompetenzen (Art.7 Abs.2, 11 und 2, 12) sowie die demokratisch verfassten Institutionen (Art.6, 7 ERC) (Knemeyer in: Mutius/Ipsen/Knemeyer, 1994:29). In der von der ERC abgeleiteten Dreiteilung nähmen folglich die deutschen Länder einen Regionalstatus ein, während diese Stellung in anderen Mitgliedsstaaten durchaus Kommunen oder Kommunalverbänden zukäme. (vgl. Schink, 1992:390f.)

Diese scharfen Trennungslinien werden im Galette-Bericht<sup>20</sup> aufgeweicht, dem zufolge eine Region neben der Ausstattung mit einer die Bevölkerung repräsentierenden Vertretung nur durch eine auch juristisch garantierte allgemeine Verantwortung für das jeweilige Gebiet und seine Bevölkerung gekennzeichnet ist (Galette 1980:7ff., Hrbek/Weyand 1994:17f.). Unter Einbeziehung von Legislativkompetenzen ist eine Lesart zulässig, die neben den Bundesländern auch Kreise als Subjekte von Regionen auffasst. Legislative Kompetenzen erlauben zwar als zentraler Faktor für subnationale Kooperationszusammenhänge eine begriffliche Präzisierung, sind jedoch für die Begriffsbestimmung nicht konstituierend.

Eine Ebenenverschiebung erfährt der Regionenbegriff durch die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Regionalpolitik. Dieser Auffassung nach sei die Verwaltungsebene NUTS II, die regionale Ebene im bereits dargestellten funktionalen Verständnis am Besten geeignet. Diese Ebene besetzten im Gegensatz zu den deutschen Ländern (NUTS I) die Regierungsbezirke.

In den besprochenen europäischen Bestimmungsversuchen des Regionenbegriffs ist eine aus europäischer Perspektive bewusste Begriffsweite<sup>21</sup> intendiert, die der heterogenen Struktur der subnationalen Adressaten in den Mitgliedsstaaten der EU Rechnung trägt (Knemeyer in: Mutius/ Ipsen/ Knemeyer 1994c:29ff.). Durch die begriffliche Unschärfe lässt sich der Regionenbegriff bei der Betrachtung grenzüberschreitender Kooperationsformen regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften nicht eindeutig verorten. Die aus supranationaler Perspektive fehlende begriffliche Abgrenzung nach unten, d.h. in Bezug auf subnationale Einheiten, gibt Einblicke in den Gesichtskreis und Aufschluss über die Regelungstiefe.

Der im Weiteren verwandte Regionenbegriff weist folgende Strukturmerkmale auf:

---

20 Der nach seinem Verfasser benannte sog. Galette-Bericht über die regionalen Institutionen in Europa wurde im Auftrag der Ständigen Konferenz der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften des Europarates erstellt (Galette 1980:7ff.).

21 So heißt es in der Antwort der Kommission vom 18.06.1992 auf die schriftliche Anfrage Nr. 885/90 vom 10.04.1992, dass für die organisatorischen und politischen Regionalstrukturen ausschließlich die Mitgliedsstaaten zuständig seien; die Kommission beabsichtige nicht eine gemeinschaftliche Definition für den Begriff Region zu geben (ABl Nr.C 274 vom 22.10.1992, S. 49). Auch Häberle warnt vor einer allzu präzisen Begriffsbestimmung. Die flexible Auslegung gebe dem Regionalismus den Raum, zu einem „selbstverständlichen Strukturprinzip“ zu reifen, „ein letztlich in der Tiefe wurzelnder Regionalismus im Verfassungsstaat der heutigen Stufe (ist) nur kulturwissenschaftlich fassbar“ (vgl. den Begriff des Kulturregionalismus in: Häberle, in: Die Verwaltung 25 1992:10).

Seine Teilraumnatur verweist auf ein vertikales Referenzsystem und konstituiert sich als Teileinheit in Bezug auf eine übergeordnete und untergeordnete Bezugsgröße. Die Vermittlung zwischen kleineren und größeren Einheiten weist auf einen intermediären Bezug des Regionenbegriffs hin. Im Kreuzungspunkt horizontaler und vertikaler Interaktion kann sie horizontal mit anderen Einheiten, als Teilraum muss sie vertikal kooperieren. Die reine Formbestimmung der Teileinheit erhält eine inhaltliche Entsprechung durch ihre innere Abgrenzung. Eine Vielzahl materieller Kriterien, wie gemeinsamer geschichtlicher, kultureller, ethnischer, sprachlicher, religiöser, geografischer und/oder wirtschaftlicher Ausprägungen grenzen nach innen ab und markieren damit die äußeren Grenzen einer Region. (Schmitt-Egner 2000: 514ff.)

In den Definitionen europäischer Institutionen kommen subjektiv-materielle Abgrenzungskriterien, wie der „Wunsch der Gemeinschaft, als Einheit betrachtet zu werden“, zum Tragen. Der Auffassung des Europarates zufolge ist der Wille der Bevölkerung, wenn auch permissiv, zur demokratischen Legitimation erforderlich und verweist damit darauf, dass eine Region nicht abgegrenzt, sondern anerkannt werden muss (vgl. de la Blache nach Grom, 1995:30). Die aktive Anerkennung einer Region als politisch-administrativer, ökologischer und ökonomischer Lebensraum, sozialer Erlebnisraum und Kulturraum bedeutet die Identifizierung mit der (grenzüberschreitenden) Region (vgl. Schmitt-Egner in: www.riac.net). Die Forderung nach einer politischen Vertretung, wie sie in der Definition der VRE zum Ausdruck kommt, zielt schließlich auf ein verfasstes demokratisches Strukturelement ab.

## **2.2. Die Grenzregion**

Das konstituierende Kriterium, das den Merkmalsraum der Grenzregion programmatisch prägt, ist die Grenze selbst. Die Grenze ist aus soziologischer Sicht „nicht eine räumliche Tatsache mit soziologischen Wirkungen, sondern eine soziologische Tatsache, die sich räumlich formt“ (Georg Simmel zit. nach Lezzi 1994:4).<sup>22</sup>

Damit weist Simmel auf den (soziologischen) Konstruktionscharakter von Grenzen hin.

---

22 Im Allgemeinen definiert sich Grenzregion als ein Gebiet, das „historische, sozio-ökonomische und kulturelle Gemeinsamkeiten aufweist, mindestens ansatzweise über eine eigene regionale Identität sowie über eigenständige (politische und soziale) Institutionen verfügt, somit einen Anspruch auf Selbstdefinition ihrer Bedürfnisse und Interessen besitzt und durchzusetzen versteht.“ (Schultze, in: Vogelsang (Hrsg.) 1990:111, zitiert nach Raich 1995:25). Die hier zugrunde liegenden Konstruktionskriterien werden im Text auf der Grundlage des Regionenbegriffs hergeleitet.



Grenzen sind das notwendige Korrelat zum Territorialprinzip<sup>23</sup> sie waren im klassischen System der Nationalstaaten Entstehungsgrund und sind bis heute *raison d'être* des Völker- und Verfassungsrechts sowie die Verbindungslinie zum innerstaatlichen Recht (vgl. Schmitt-Egner, P. in Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:45). Sie erfüllen als Staatsgrenze die Funktion einer Trennungslinie zwischen den Volkssubjekten, Staaten, deren Souveränitätsbereichen, Hoheitssphären, Rechtsordnungen, politischen Ordnungen und allen ihnen immanenten Verwaltungs- und Ordnungsstrukturen etc. (Lapradelle, de 1928:58). Infolge divergierender Ordnungsformen haben sich im sozio-ökonomischen Bereich unterschiedliche Sozial-, Währungs-, Steuer- etc. und Wirtschaftssysteme ausgebildet, die unmittelbar an der Grenze „aneinander prallen“ (Beyerlin 1988:20). Auf dieser Grundlage entfalten sich in direkter Nachbarschaft abweichende gesellschaftspolitische Wertvorstellungen, wodurch sich die ohnehin tradierten und durch das kulturelle Erbe geprägten Wesensmerkmale weiter voneinander entfernen. So wie Grenzen nach innen eine Schutz-<sup>24</sup>, Kontroll-<sup>25</sup> und Friedensfunktion erfüllen und Identität stiften und damit zentripetal wirken (Dietz, in: Regio Basiliensis XXII 1981:106ff.), grenzen sie nach außen ab und trennen.<sup>26</sup> Die Grenzfunktionen und damit auch die Grenzqualität unterliegen im Untersuchungszeitraum einem steten Wandel. Ausgangspunkt für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im deutsch-tschechischen Grenzraum sind die ultraharten<sup>27</sup> Grenzen des sog. *Eisernen Vorhangs*, die ideologischer Natur waren, mit dem Territorium auch geschlossene Systeme hermetisch abgegrenzt und sie mit militärisch-strategischen Mitteln abgesichert haben. Im Zuge der friedlichen Revolutionen in Osteuropa begannen die ultraharten Systemgrenzen aufzuweichen und bildeten sich zu normalen harten Grenzen um. Mit Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens steigt die Durchlässigkeit im Waren- und Kapitalverkehr. Gleichzeitig kehrt sich die Tendenz im Personenverkehr um und die Grenzen werden in Verbindung mit der Arbeitsmarkt- und Asylproblematik sowie Schengen I und II wieder härter. Erst mit der Osterweiterung der EU schreitet der Trend zur Grenzöffnung weiter fort. (Schmitt-Egner in Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:48f.) Die wissenschaftliche Untersuchung der Grenzregion beschäftigt sich folglich mit einem moving target, das

---

23 Der Territorialstaat als organisatorische Gebiets- und Verwaltungseinheit mit Hoheitsgewalt ist im heutigen Sinne ein Gebilde des modernen Staatsabsolutismus, der sich als notwendiges Prinzip politischer Organisation im Zuge der souveränen Staatenbildung entwickelt hat (vgl. Gottmann 1973:16-31). Zur Genese vgl. Gottmann 1973: 44ff.

24 Die Schutzfunktion von Grenzen leitet sich aus den völkerrechtlichen Grundsätzen der Integrität von Staatsgrenzen und der Unverletzbarkeit des Territoriums ab (Lapradelle, de 1928:61, 106f.).

25 Im Rahmen der Kontrollfunktion wird die Ein- und Ausfuhr von Waren, Gütern, Personen und Dienstleistungen reguliert (vgl. Schmitt-Egner in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:45).

26 Zu den fünf normativen Grenzfunktionen vgl. Schmitt-Egner 1994: 8f., Schmitt-Egner in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:45, Grom 1995:40ff. oder Beyerlin 1988: 35).

27 Zu den Grenzqualitäten vgl. Schmitt-Egner, in Brunn/Schmitt-Egner 1998: 48f.

sich hinsichtlich seiner Funktionen und Qualitäten und den daraus resultierenden Wirkungen immer wieder verändert.

Die Grenzregion fasst ein Gebiet zusammen, dessen Homogenität durch grenzbedingte Struktureigenschaften insbesondere im sozio-ökonomischen, politischen, häufig historischen und lebensweltlichen Bereich charakterisiert ist. Wie kann aber die Grenze als verbindendes Strukturelement fungieren, wenn ihr ihrem Wesen nach eine trennende Wirkung zugeschrieben werden muss?<sup>28</sup> Es steht außer Frage, dass die Unterschiede in der Grenzregion „aufeinander prallen“, dass - bedingt durch die unmittelbare Nähe - unterschiedliche kulturelle meist auch sprachliche Gemeinschaften die Heterogenität in den Vordergrund rücken und den Blick auf das Trennende dominieren. Die gemeinsamen sozio-ökonomischen Struktureigenschaften der Grenzregionen resultieren aus der zumeist großen räumlichen Entfernung von den Zentren des Landes, so dass sie in der Regel Peripheriegebiete darstellen, die sich durch die drei klassischen Defizite, politische, ökonomische und kulturelle Nachteile auszeichnen.<sup>29</sup> Über die allgemeine Peripherie-Zentrums-Problematik von Grenzräumen hinaus weisen die Grenzregionen an der EU-Außengrenze spezielle Probleme auf, die als asymmetrische Wirtschafts- und Sozialstrukturen zusammengefasst werden können. So haben die Grenzregionen seit der Grenzöffnung mit einem west-ost Gefälle im Bereich der materiellen Entwicklung, bei Preisen, Löhnen, Einkommen und Währungen zu kämpfen. Die Unternehmen beiderseits der Grenzen sind infolge von Sozial- und Umweltdumping verzerrten Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt. Diesseits und jenseits der Grenze herrschen unterschiedliche Standards. Darüber hinaus haben Unternehmen oft keine ausreichenden Kenntnisse über Marktmöglichkeiten, Exportchancen und Marktressourcen jenseits der Grenze. Bessere Wettbewerbsbedingungen in den Transformationsländern sind die Regel. Hinzu kommt die Asyl- und Migrationsproblematik, grenzüberschreitende Kriminalität und illegaler Grenzübertritt, eine ungleichzeitige Bewusstseinsentwicklung, ein niedriges Kontaktbedürfnis der Grenzbewohner mangels feh-

---

28 Dieser Fragenkomplex entspricht dem hier nicht näher ausgeführten Paradoxon der Souveränität, nämlich die Gewinnung von Souveränität durch Abgabe von Souveränität. Vgl. zur inneren Souveränität die theoretischen Ausführungen von Bodin/Denzer in: Maier/Rausch/Denzer (Hrsg.) 1986<sup>6</sup>:245-265 und zur äußeren Souveränität die von Grotius (Hoffmann-Loerzer in: Maier/Rausch/Denzer (Hrsg.) 1986<sup>6</sup>:229-244).

29 Im Einklang damit stellt das Europäische Parlament (EP) im Entschließungsantrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vom 20.02.1984 fest, dass die Grenzregionen der Gemeinschaft eine vergleichsweise weniger günstige Entwicklung genommen hätten. Obwohl sie im europäischen Rahmen oft zentrale Lagen hätten, seien sie aus einzelstaatlicher Sicht Randgebiete. Durch die Existenz der nationalen Grenzen gebe es in jedem Mitgliedsstaat Gebiete, die in ihrer wirtschaftlichen Ausrichtung behindert seien, da sie sich an der Grenze eines nationalen Marktes befänden. Die Grenzgebiete seien durch ihre einseitige Ausrichtung auf das Hinterland in der Regel benachteiligte Randregionen mit unzureichender Infrastrukturausstattung, unzureichender Verkehrsanbindung, vergleichsweise niedrigem Einkommen und einem häufig niedrigen Wanderungssaldo. In den Augen der Grenzgebiete, so das EP weiter, stelle die Grenze ein Hemmnis für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dar.

lender Sprachkenntnisse und nicht zuletzt starke Mentalitätsunterschiede, um nur einige Konfliktlinien zu nennen. Wie unterschiedlich die strukturbedingten Nachteile im speziellen Fall auch ausgeprägt sein mögen, sie bündeln sich an den Grenzen wie in einem „Brenn-  
glas“. (vgl. AGE 1995:3f., Schmitt-Egner in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:17) Dass die Grenzregionen an der EU-Außengrenze besonders schwerwiegenden Problemen aus-  
gesetzt sind, die ein hohes Konfliktpotenzial in sich bergen, ist auf die ultraharte Sperrwir-  
kung der Grenze, die zugleich über einen Zeitraum von mehr als 40 Jahren als System-  
grenze fungierte, und ihre Wirkung auf die Grenzregion zurückzuführen.

Für die tschechischen Peripheriegebiete erweist sich die Grenzlage im unmittelbaren  
Spannungsverhältnis zu den weitaus reicheren Randgebieten der EU, die ihrerseits an der  
östlichen Grenze rückständige Gebiete darstellen, als Standortvorteil und leistet der wirt-  
schaftlichen Entwicklung Vorschub. Es deutet sich bereits an, dass die Vorteile des Einen  
die Sorgen des Anderen ausmachen. (vgl. Grom 1995:45)

Im gleichen Spannungsverhältnis offensichtlich ambivalenter Grenzfunktionen stehen die  
anderen regionalen Konstitutionskriterien: In der deutsch-tschechischen Grenzregion be-  
steht ein intensiver Nachholbedarf an historisch-politischer Konfliktbewältigung. Die Gren-  
zen selbst sind Ausdruck von „Narben der Geschichte“ (Malchus 1975:15). Narben einer  
Geschichte im Spannungsverhältnis zwischen Einheit und Trennung, gemeinsamer und  
gegenläufiger Entwicklung, zwischen Konflikt und Konsens. Daher ist der Grenze auch ein  
temporales Moment eigen (Raffestin 1986:3). Die deutsch-tschechische Grenzregion war  
in besonderem Maße Gegenstand unterschiedlicher Machtambitionen und weist in histori-  
scher Dimension einen insgesamt hohen Grad an Gemeinsamkeit auf. Welche Rolle die  
gemeinsamen historischen Wurzeln für die Zusammenarbeit in der Grenzregion heute  
spielen, ob sie kooperationsfördernd sind oder Hemmnisse in der gegenseitigen Vertrau-  
ensbildung darstellen, wird noch zu zeigen sein. Die historische Dimension der Grenze  
bleibt naturgemäß nicht ohne Auswirkungen auf kulturelle, ethnische, religiöse und sprach-  
liche Eigenheiten ihrer Bewohner durch die Zeit. Auch geografisch weist das bayerisch-  
tschechische Grenzgebiet gemeinsame Charakteristika<sup>30</sup> auf. Mit Blick auf die drei  
regionenkonstituierenden Kriterien kann die regionale Identität des Grenzgebietes als

---

30 Im Norden herrschen auf bayerischer Seite die Fränkischen Gebirge mit Frankenwald und Fichtelgebirge vor, die durch die Naab-Wondreb-Senke vom Oberpfälzer Wald getrennt werden. Auf tschechischer Seite wird der Norden von der Beckenlandschaft des Egerlandes und durch den Kaiserwald geprägt. Nach Süden schließt sich das gemeinsame Grenzgebirge, der Böhmerwald, an (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung/ Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik (Hrsg.) 1999:21f.).

deutlich ausgeprägt gelten. Danach definiert sich Grenzregion im vorliegenden Falle als ein Gebiet, das geografische, historische, kulturelle und sozio-ökonomische Gemeinsamkeiten aufweist, die durch die spezifische Wirkungsweise der Grenze bedingt sind. Diesseits und jenseits der Grenze bilden sie periphere Regionen, die sich nach wie vor in Richtung auf die Zentren ihres Landes orientieren. Daher stehen die Menschen, wie Malchus die Situation treffend skizziert, an der Grenze „Rücken an Rücken“ (Malchus 1975:15).

### 2.3. Die Euregion

Die Euregion<sup>31</sup> markiert in ihrer geografischen Begriffsdimension ein Gebiet, das ihre übergeordnete Bezugsgröße im Sinne einer Europäischen Region bereits programmatisch im Namen trägt. In Bezug auf Europa stellen Euregionen transnationale Kooperationsgemeinschaften dar, deren drei Akteure auf drei Ebenen anzusiedeln sind: der Staat und die zwischenstaatliche Ebene, die Region und die interregionale Ebene sowie die Kommune und die interkommunale Ebene. Hinzu kommen eine große Anzahl individueller regionaler Akteure, die „schlichten“<sup>32</sup> Kooperationen privater und öffentlicher Regionalakteure, wie Industrie- und Handelskammern, Unternehmen, Forschungsinstitute und Universitäten. (Schmitt-Egner in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:18) Neben der transnationalen horizontalen Vernetzung der einzelnen Ebenen bildet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter Einbeziehung der supranationalen Ebene vertikale Netzwerke aus. Die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften nehmen dabei die Gelegenheit wahr, ihren Handlungsspielraum gegenüber der nationalen und supranationalen Ebene auszuweiten. Allerdings würde es zu kurz greifen, die Grenzen lediglich in ihrer Trennfunktion überwinden zu wollen. Die Euregionen begreifen sich als „Drehscheiben“ grenzüberschreitender Zusammenarbeit, deren Aufgabe es ist, dem Begriff der Grenze in seiner semantischen Ambivalenz zwischen Trennung und Begegnung eine neue Qualität im Sinne einer Kontaktlinie zuzuführen. Trennfunktionen bleiben erhalten, wo sie Identität stiften und den Schutzraum zur Entwicklung nationaler, politisch-administrativer, kultureller etc. und

---

31 Neben der geografischen Abgrenzung eines als „Europäische Region“ (vgl. Euregion) bezeichneten Raumes steht der Begriff, wie im Folgenden ausgeführt wird, gleichfalls für eine Organisation (vgl. Euregio) wie für eine inhaltliche Zielsetzung.

32 Die Europäische Kommission hat eine Typologisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorgelegt. Sie unterscheidet zwischen „schlichter“ Zusammenarbeit, in der informelle regelmäßige Kontakte zwischen Einzelakteuren bestehen, die unverbindliche Strukturen hervorbringen, zwischen „vertraglicher“ Zusammenarbeit, in der die Akteure auf der Basis privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Verträge die Kooperationsbeziehungen verstärken und „institutionalisierter“ Zusammenarbeit, womit der Zusammenschluss von Gemeinden zu Euregionen bezeichnet wird (Europäische Kommission 1997<sup>2</sup>:A2:12f., B1:1-4, B2:9f., B3:7). Da diese Typologie mit der institutionalisierten Zusammenarbeit endet und ihr Augenmerk primär auf Entstehungsformen von Kooperation richtet, lassen sich daraus kaum Entwicklungsstufen ableiten. Vgl. ferner zur Initiierung von Kooperation den Regime-Ansatz im integrationstheoretischen Teil.

sprachlicher Vielfalt bieten. Sie sollen überwunden werden, wo sie hemmend auf die regionale Entwicklung wirken (AGEG 1995:3). Damit wird der open-border-effekt beschrieben, der Grenze als Kontaktzone, als Verbindungs- und Integrationselement versteht. (vgl. Ratti 1992:11). Mit dem Abbau der Territorialgrenzen, die in letzter Konsequenz entsprechend dem Schengener-Abkommen offen sein werden, greifen umso stärker die Systembarrieren. Die soft borders der differenzierten sozialen, ökonomischen, politischen und kulturellen Systeme bleiben bestehen und erfordern andere Wege ihrer Überwindung, die nur in der alltäglichen Zusammenarbeit vor Ort geleistet werden können (Schmitt-Egner, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:46f.). Wie es in der Präambel der Europäischen Charta der Grenz- und grenzenübergreifenden Regionen heißt, soll die Zusammenarbeit dazu beitragen,

„die völkerrechtlichen Grundsätze auf (...) regional überschaubarem Gebiet zu verwirklichen: Die Zusammenarbeit der öffentlich-rechtlichen Instanzen unterhalb der nationalstaatlichen Ebene und der verschiedenen Bevölkerungsgruppen über Staatsgrenzen hinweg fördert Frieden, Freiheit, Sicherheit, Wahrung der Menschenrechte sowie den Schutz ethnischer und nationaler Minderheiten“ (AGEG 1995:1).

In seiner zweiten programmatischen Begriffsdimension versteht sich das Euregionenmodell als Auftrag, die Trennwirkung auf beiden Seiten der Staatsgrenze aufzuheben und dabei die Entwicklungsdisparitäten zwischen den benachbarten Teilregionen durch die Vernetzung der lokalen Akteure mit dem Ziel, die Lebensverhältnisse zu vereinheitlichen, abzubauen (vgl. Bürkner, in: Eckart/Kowalke (Hrsg.) 1997:95-113), die Narben zu glätten, die die Grenzen geschaffen haben und den Menschen in den Grenzgebieten ein menschliches Zusammenleben an einer menschlichen Grenze zu ermöglichen (AGEG 1995:3). Die Euregionen betreiben eine zielgerichtete und effektive Planungs Kooperation, die sich vorrangig auf die Überwindung der Grenzen richtet, um die grenzbedingten Strukturprobleme abzumildern, das regionale Entwicklungspotenzial zu optimieren sowie gemeinsame Infrastruktureinrichtungen auf- bzw. auszubauen. (vgl. Listenmacher/Clev, in: Becker-Marx (Hrsg.) 1996:129)

Nicht die Grenzen sollen beseitigt werden, sondern ihre nachteiligen Wirkungen auf die Grenzregion und die dort ansässige Bevölkerung. Dabei sollen weder eigene autonome, regional-politische Subsysteme oder neue Verwaltungsebenen geschaffen (Euregio

Bw/Bw 1997:4), noch Souveränitätsrechte der Nationalstaaten ersetzt werden. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verläuft vielmehr komplementär entlang der nationalen Bruchstellen Europas an seiner Basis. Hier gilt es, die Grenze als Störfaktor für das alltägliche Leben, für die wirtschaftspolitischen Beziehungen zu überwinden und als Standortvorteil einer gemeinsamen Grenzregion zu etablieren (Malchus von 1975:15f.). Die Entwicklung pragmatischer Modelle zur Überwindung der Zentrums-Peripherie-Problematik bedeutete die Stärkung der Grenzregion im gesamteuropäischen Standortwettbewerb (vgl. AGEG 1995:3,9).

Die Anfänge<sup>33</sup> der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit reichen bis in die 50er Jahre zurück. Als Vorbild der heutigen Euregionen gilt die 1958 von den niederländisch-deutschen Grenzregionen selbst eingeleitete Kooperation.<sup>34</sup> Damit war die *Pionier- und take-off Phase* eingeleitet. Als sich in den späten 60er Jahren der Europarat zunehmend dieser Thematik annahm und sich die ersten Grenzregionen zur AGEG<sup>35</sup> zusammenschlossen, gelang eine Integration auch in andere Regionalorganisationen. Allmählich wurde den Euregionen an den Grenzen Europas von den Europäischen Institutionen eine tragende Rolle im Prozess der europäischen Einigung beigemessen. Die Kooperation in den Euregionen ist nach Ansicht der Europäischen Kommission die intensivste Form grenzüberschreitender Zusammenarbeit und ein wesentlicher Faktor für die Völkerverständigung. Daher betrachtet sie die Ansiedlung von Euregionen an den Binnen wie Außengrenzen Europas als politisches Ziel. (Gabbe 1997:8) Mit der finanziellen Förderung grenzüberschreitender Strukturen durch die Gemeinschaftsinitiativen Interreg und Phare/CBC setzte eine weitere Dynamisierung ein. Fand vor dem politischen Umbruch ab 1989, abgesehen von der Euregio Egrensis, bis dahin so gut wie gar keine Zusammenarbeit statt, kam es zwischen 1990 und 1995 geradezu zu einem Gründungsboom von na-

---

33 Zum folgenden Abschnitt und zur Entstehung siehe Malchus in: Jurczek (Hrsg.) 1996:28-30, Gabbe 1997b:13ff., Schmitt-Egner, in: Brunn/Schmitt-Egner:1998:8ff.

34 Zur Entstehung und Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vgl. Euregio:1995:18-26, Malchus 1975:173. Jurczek setzt die Bildung erster grenzüberschreitender Regionen bereits unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg an. Vgl. dazu: Euregio Egrensis/Jurczek (Hrsg.) 1996:28ff. Die erste euregionale Zusammenarbeit wurde zwar auf Initiative der Kommunalakteure selbst eingeleitet, wurde aber von Beginn an von staatlichen Interessen an einer grenzüberschreitenden Raumordnungspolitik getragen (vgl. Schmitt-Egner in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:8).

35 Die Arbeitsgemeinschaft der Europäischen Grenzregionen (AGEG) umfasst mittlerweile 45 Grenzregionen sowie 20 assoziierte Mitglieder und versteht sich als horizontales Kommunikationsinstrument als vertikale Interessenvertretung gegenüber den Europäischen Institutionen. Neben ihrer engen Zusammenarbeit mit der „Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas“ vollzog sich die Annäherung an die EU ab den 80er Jahren vor dem Hintergrund des Binnenmarktprojektes. Die europäischen Grenzregionen sollten von den vier Freiheiten profitieren und Zentralität gewinnen, wodurch sie ihre aus der nationalen Grenzlage bedingten Defizite ausgleichen sollten. Im Rahmen der Regionalisierung des Strukturfonds erhielten die euregionalen Kooperationspartner großzügige Fördermittel. Entsprechend den Förderrichtlinien der Gemeinschaftsinitiative INTERREG verlagerten sich die Inhalte der Zusammenarbeit von kulturellen und allgemein demokratischen zu wirtschaftlichen Zielsetzungen. (AGEG 1996, [www.ageg.de](http://www.ageg.de)).

hezu 80 neuen grenzüberschreitenden Regionen. (Malchus von, in: Jurczek (Hrsg.) 1996:29) Im Untersuchungsgebiet wurden in rascher Folge die Euregios 1991/92 Egrensis, 1992 Elbe-Labe, Neisse, 1994 Erzgebirge, Bayerischer Wald – Böhmerwald – Šumava gegründet, so dass das Grenzgebiet entlang der deutsch-tschechischen Grenze heute keine Lücken mehr aufweist.<sup>36</sup>

„(...) die völkerrechtlichen Grundsätze auf (...) regional überschaubarem Gebiet zu verwirklichen: Die Zusammenarbeit der öffentlich-rechtlichen Instanzen unterhalb der nationalstaatlichen Ebene und der verschiedenen Bevölkerungsgruppen über Staatsgrenzen hinweg, fördert Frieden, Freiheit, Sicherheit, Wahrung der Menschenrechte sowie den Schutz ethnischer und nationaler Minderheiten“ (AEGE 1995:1).

Die Euregion begreift sich dabei – damit sei auf ihre dritte Begriffsdimension verwiesen – als politisch-gesellschaftliche Organisation. Sie bildet die „Drehscheibe für alle grenzübergreifenden Aufgaben und Kontakte“ (Europäische Kommission 1997:B1:8). Um eine langfristige und effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu betreiben, bedarf es einer gemeinsamen funktionsfähigen Organisationsstruktur. Eine zentrale Rolle spielen die multinational besetzten Geschäftsstellen, die als Kristallisationspunkt der Zusammenarbeit und als Motor der Entwicklung fungieren. Ihr Beitrag ist allgemein darauf gerichtet, soziale Beziehungen und Interaktionen zu koordinieren, indem durch die politische Steuerung integrationspolitischer Prozesse Grenzregionen in grenzüberschreitende Euregionen transformiert werden.<sup>37</sup> Gleichzeitig soll Europa direkt vor Ort verwirklicht werden. Damit leistet die von den regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften durchgeführte euregionale Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg – und damit sei die zentrale These der zugrunde liegenden Untersuchung formuliert – einen zentralen Beitrag zur Integration Europas.

---

36 1995 noch weist die EU ca. 10.000 km Landesgrenzen auf, wovon 60 Prozent auf Binnen- und 40 Prozent auf Außengrenzen entfallen. Zu Beginn der 90er Jahre sind in Ost- und Südosteuropa über 12.000 km neue Grenzen und entsprechend viele Grenzregionen entstanden. (Fourcher, in: Anderson/Bort (Eds.) 1998:87) Vor 1995 gelten 15 Prozent der EU-Fläche als Grenzregionen, in denen 10 Prozent der EU-Bevölkerung lebten (Europäische Kommission 1994:127).

37 Zum Governance-Begriff im weiteren und engeren Sinne vgl. Pütz in: [www.wigeo.bwl.uni-muenchen.de](http://www.wigeo.bwl.uni-muenchen.de).

## 2.4. Regionale und lokale Kooperationsformen

Als Ausdruck der Vielfältigkeit grenzüberschreitender Kooperationsgegenstände und der unterschiedlichen Kooperationspartner bietet sich ein außerordentlich buntes Bild. Die Formen reichen von der punktuellen Regelung einzelner Sachfragen bis zu integrierten grenzüberschreitenden Regionen, von der losen rechtsunverbindlichen Kooperation bis zur Schaffung gemeinsamer Institutionen. Entsprechend vielfältig sind die Ausprägungen und Varianten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Vielfältigkeit dieser Kontakte erfordert eine Systematisierung.<sup>38</sup> Einen ersten Zugriff erlaubt die Identifizierung der verschiedenen Ebenen grenzüberschreitender Kooperation anhand der an der Zusammenarbeit beteiligten Akteure. Diesem Ordnungskriterium zufolge müssen unterschieden werden:

- die nationalstaatliche Ebene
- die regionale Ebene
- die lokale Ebene

Die nationale Kooperationsebene, die EU, ist zugleich diejenige, die im europäischen Einigungsprozess die zentralen rechtlichen Rahmenbedingungen und völkerrechtlichen Vereinbarungen sowie allgemeine außenpolitische Richtlinien absteckt, in deren Rahmen sich die Zusammenarbeit der jeweiligen subnationalen Einheiten bewegt.<sup>39</sup> Auf regionaler Ebene unterscheidet sich anhand des Kriteriums der unmittelbaren Nachbarschaft die regionale von der interregionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die regionale grenzübergreifende Zusammenarbeit bezeichnet die Kooperation benachbarter Regionen, die über eine gemeinsame Grenze verfügen. Die Beziehungen der Nachbarn bleiben auf ein politisch-geografisches Gebiet begrenzt. Das Nachbarschaftsverhältnis umfasst die drei Elemente der Notwendigkeit, Wichtigkeit und Gemeinsamkeit (Grom 1995:52). Aufgrund gemeinsamer Probleme, der unmittelbaren Nähe und Abhängigkeit menschlicher und wirtschaftlicher Beziehungen, bildet die Nachbarschaft die Grundeinheit und das Grundmuster grenzüberschreitender Kooperation. Von der Nachbarschaft als Faktum zum Prinzip der

---

38 Eine erste Bestandsaufnahme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit legt Freiherr von Malchus (1975:90) vor, der eine Typologisierung anhand der Kriterien „Träger der Kooperation“ und „rechtliche Organisationsform“ vornimmt.

39 Zu ausgewählten Fragenkomplexen der Beziehungen und Abhängigkeiten der regionalen/lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von den nationalstaatlichen und europäischen Rahmenbedingungen vergleiche Kapitel 5.



guten Nachbarschaft als politisches Gebot ist es gedanklich nur ein kurzer Weg.<sup>40</sup> Den Typus der unmittelbar grenzüberschreitenden Kooperationsform bildet die Mehrheit der regionalen und lokalen Zusammenschlüsse. Zu den multilateralen Kooperationsformen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gehören:

- die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE ALP, \*1972): Ein Zusammenschluss der Länder Bayern und Baden- Württemberg auf deutscher Seite, der Bundesländer Salzburg, Tirol und Vorarlberg auf österreichischer Seite, die autonomen Provinzen Bozen-Südtirol, Trient und der Lombardei auf italienischer Seite sowie die Kantone Graubünden, St. Gallen und Tessin auf schweizer Seite (ARGE ALP 1992).
- Die Arbeitsgemeinschaft Alpen Adria (\*1978): Die Mitglieder aus sieben Ländern sind Bayern, die österreichischen Bundesländer Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg\* und Steiermark, die ungarischen Komitate Barabya\*, Győr-Sopron, Somogy, Vas und Zala, die italienischen autonomen Provinzen Bozen-Südtirol, die Lombardei und Venetien, der schweizer Kanton Tessin\*, Slowenien\*\* und Kroatien\*\*<sup>41</sup> (Assemblée des Régions d`Europe 1992:9).
- Weitere multilaterale grenzüberschreitende Kooperationsformen sind die Internationale Bodensee-Konferenz (\*20.12.1978), die Arbeitsgemeinschaft der Kantone und Regionen der Westalpen (COTRAO:\*1982), die Arbeitsgemeinschaft Donauländer (\*1990), die Arbeitsgemeinschaft der Pyrenäen (\*1983), die Region Saar-Lor-Lux (\*1971), die Regio Basiliensis/Zusammenarbeit am Oberrhein (\*1975) etc. (vgl. Bayerische Staatskanzlei (Hrsg.) 1996; Hrbeck/Weyand 1994:59ff.).

Zu den bilateralen regionalen Kooperationsformen gehören:

- Der deutsch-dänische Grenzraum: Hier kooperieren Dänemark - Schleswig-Holstein
- Die bayerisch-tschechische Arbeitsgruppe (\*16./18.01.1991)
- Die bayerisch-oberösterreichische Arbeitsgruppe (\*14.02.1973), etc.<sup>42</sup>

---

40 Das Prinzip der *guten Nachbarschaft* ist ein politischer Grundsatz der Internationalen Politik, der sich in der Satzung der Vereinten Nationen oder der *friendly-relations* - Deklaration aus dem Jahre 1970 - ebenso findet wie in der Helsinki-Schlussakte von 1975. Vgl. die erstmals 1904 von Theodore Roosevelt um das *Prinzip der guten Nachbarschaft* erweiterte Monroe-Doktrin. Präsident Theodore Roosevelt verkündete am 06.12.1904, „that any Latin American nation whose people conduct themselves well can count upon our hearty friendship. ...“ (Crabb, 1982, 38). Auf der anderen Seite konnte hinter dem Etikett der „hearty friendship“ die berühmte „big-stick-Politik“ verwirklicht werden.

41 Die mit einem Stern markierten Regionen nehmen in der Arbeitsgemeinschaft einen Beobachterstatus ein. Die zweifach gekennzeichneten stellen Regionen im ehemaligen Jugoslawien dar, die heute aber den Status eigenständiger Nationalstaaten haben. Ein Stern bezeichnet in Verbindung mit Daten das Gründungsjahr des jeweiligen regionalen oder lokalen Verbandes.

42 Zu weiteren bayerischen grenzüberschreitenden Kooperationsformen vgl. Bayerische Staatskanzlei (Hrsg.) 1995; 1996.

Aufgrund der amorphen Natur des Regionenbegriffs bereitet die Abgrenzung auf regionaler Ebene erhebliche Schwierigkeiten. So haben Slowenien und Kroatien als ehemalige Regionen Jugoslawiens heute den Status von Nationalstaaten, deren geografische und demographische Strukturmerkmale denen einer Region entsprechen könnten. Infolge der unterschiedlichen nationalen Verfassungsstrukturen kommt es z.B. bei der Zusammenarbeit am Oberrhein zur Kooperation zwischen zwei schweizer Kantonen der NUTS I Ebene mit den NUTS III Départements auf französischer Seite und dem Regierungsbezirk Südbaden, der NUTS II zuzuordnen ist. Die interregionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit bezeichnet die Kooperation zwischen mehreren Regionen verschiedener Staaten, die nicht in unmittelbarer räumlicher Nähe liegen, wie z.B. die multilaterale Zusammenarbeit der Regionen Baden-Württemberg, Katalonien, Lombardei und Rhône-Alpes innerhalb der Arbeitsgemeinschaft Vier Motoren für Europa (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 1992:3). Da dieser Kooperationstyp keine neue Einheit zu bilden beabsichtigt, treten sozio-ökonomische Interessen in den Vordergrund. Dabei gestaltet sich die Infra- und Wirtschaftsstruktur der kooperierenden Regionen ähnlich stark, wovon man sich insbesondere in innovativen Bereichen zugunsten der einzelnen Regionen Synergieeffekte verspricht (Späth in: Kappel (Hrsg.)1986:127ff.). Zu dieser bei weitem seltener anzutreffenden Gruppe gehört die Konferenz der peripheren Küstenregionen (CPMR:\*1973), der Regionen aus den Mitgliedsstaaten der EU angehören (CEDRE 1988:57-72) und RETI (Régions de l'industrie traditionnelle:\*1984), ein Zusammenschluss von 12 traditionellen Industrieregionen aus Belgien, Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Spanien (CEDRE 1988:79-84).

Eine zweite Ausprägung interregionaler Kooperation bildet die Zusammenarbeit zwischen schwächeren und stärkeren Regionen. Dabei erfährt die eine von der anderen Unterstützung z.B. durch den Transfer technologischen Know-Hows. (Späth, in: Kappel (Hrsg.)1986:128) Zu dieser Gruppe gehören auch Regionenpartnerschaften wie zwischen Bayern und Bosnien-Herzegowina (erste Sitzung:1972) oder Bayern und Shandong (VR China; erste Sitzung: 1996). (Bayerische Staatskanzlei 1996)

Bei der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kooperieren die Akteure auf lokaler Ebene. Diese häufigste Kooperationsform, bei der die unmittelbare Nachbarschaft als konstituierend anzusehen ist, stellt der Zusammenschluss in kommunalen Arbeitsgemeinschaften dar, die auf die im deutsch-niederländischen Grenzraum gegründete Euregio zurückgehen (Mozer in: Das Parlament 1973:7). Solche Euregios bilden im tschechisch-

deutschen Grenzraum die trilateralen Euregios Neiße (\*1991), Bayerwald- Böhmerwald-Mühlviertel, später Unterer Inn (\*1993) und die bilateralen Euregios Elbe/Labe (\*1992), Erzgebirge (\*1992) und Egrensis (\*1992) (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.) 1995:3-5). Daneben bestehen andere Zusammenschlüsse von Gemeinden, die teilweise die Organisationsstrukturen der Euregios übernommen haben wie bspw. die Interessengemeinschaft Moyenne Alsace-Breisgau (CIAMB:\*1964). Da die kommunalen Arbeitsgemeinschaften den geschaffenen grenzüberschreitenden Raum anhand gemeinsamer Problematiken und Strukturschwächen definieren, tritt das Abgrenzungskriterium stark oder schwach weitgehend in den Hintergrund. Mit Blick auf die EU-Außengrenzen erscheint die Differenzierung einer auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in allen Politikbereichen ausgerichteten Zusammenarbeit in den Fällen sinnvoll, in denen die sozio-ökonomischen Strukturunterschiede so frappierend sind, dass sich technologisches und administratives Know-How und infrastrukturelle Bedingungen so ungleich auf die Kooperationspartner verteilen, dass in der Praxis Auswirkungen auf die Zusammenarbeit unterstellt werden können. Die letzte Ordnungskategorie grenzüberschreitender Zusammenarbeit bildet der Charakter der Repräsentation. Dabei weisen die regionalen Kooperationsgemeinschaften wie die ARGE ALP oder die Vier Motoren für Europa mehrheitlich einen gouvernementalen Charakter auf, d.h. die Repräsentanten der Regionen rekrutieren sich aus der Exekutive und werden in der Regel von den Regierungschefs der Regionen gestellt. Trotz der zentralen Rolle exekutiver Akteure der entsprechenden Ebene tragen die lokalen Arbeitsgemeinschaften der Notwendigkeit Rechnung, gesellschaftliche Kräfte bis hin zum Bürger in die Kooperation mit einzubeziehen, weshalb die Euregios den Typ non-gouvernemental ausgerichteter Initiativen konstituieren.<sup>43</sup>

Folgende Tabelle soll zusammenfassend den Merkmalsraum regionaler und lokaler Kooperationsformen illustrieren:

---

43 Die an dieser Stelle zitierte Unterscheidung Hrbecks muss insoweit differenziert werden, wie eine historische Entwicklung gouvernementaler zu non-gouvernementalen Kooperationsformen skizziert wird. Die niederländisch-deutsche Modell-Euregio setzte in den 50er Jahren von ihrer Gründung an auf die Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte. Diese Konzeption, der letztlich ihr Erfolg und ihre Vorbildfunktion zuzuschreiben ist, kann wohl kaum als eine, sich im Laufe der Zeit eingestellte Notwendigkeit begriffen werden (vgl. dazu: Hrbeck in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.)1991:277ff., Hrbeck in: Magiera/Mertens (Hrsg.)1988:132ff.)

**Tabelle 1: Typologie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

<b>Unterscheidungskriterien</b>	<b>Ausprägung + / -</b>	<b>Lokale Ebene</b>	<b>Regionale Ebene</b>
		bi- oder multinational	
unmittelbare Nachbarschaft	+	alle Euregios CIAMB	ARGE ALP u.a.
	-		Vier Motoren für Europa RETI, CPMR u.a.
Kooperationspartner mit starker sozio-ökonomischer Struktur kooperieren mit	+	Euregio Rhein – Maas, Comregio Saar – Lor – Lux, Regio Rhein Waal u.a.	Vier Motoren für Europa, Regio Basiliensis, RETI, CPMR, COTRAO, ARGE ALP
Partnern mit relativ geringer sozio-ökonomischer Struktur	-	Euregio Bayerischer Wald – Böhmerwald, Euregio Egrensis, Neiße u.a.	Arbeitsgemeinschaft Pyrenäendie meisten inter-regionalen Partnerschaften
gouvernementaler Charakter	+		Vier Motoren für Europa, ARGE ALP, Regio Basiliensis, Alpen Adria, Zusammenarbeit am Oberrhein, SaarLorLux u.a.
	-	alle Euregios CIMAB u.a.	

Diese in den 50er Jahren zunächst als „Experiment von Niederländern und Deutschen“ ins Leben gerufene Kooperationsform hat sich in einer über 30-jährigen Praxis bewährt und konnte sich im Laufe der Jahre zu einem Modell für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa entwickeln.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Zu den für diesen günstigen Entwicklungsverlauf ursächlichen Faktoren vgl. Raich 1994:161ff. In der deutsch-niederländischen Parlamentariertagung in Nordhorn wurde bereits 1972 beschlossen, das EP aufzufordern, die Euregio als Modellfall für grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu unterstützen. (vgl. Gerlach in PE 36314 Doc. AS/1c)

### 3. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Forschungsgegenstand

Mit der Zunahme regionaler und kommunaler Kooperationsformen an den Grenzen Europas setzt in den 70er Jahren die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Forschungsgegenstand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein. Als Gegenstand angewandter Forschung weist sie einen hohen Grad an Interdisziplinarität<sup>45</sup> auf und lässt sich politikwissenschaftlich zum Einen als Teil der Regionalforschung, zum Anderen als Teil der Integrationstheorien verorten. Die wissenschaftliche Annäherung an das Phänomen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erfolgt in der Theorie von Seiten *Regionalisierungs- und Dezentralisierungstheorien*, *Local und Regional Governance Theorien*, *Netzwerkansätzen* oder *Rational Choice Theorien*, um nur einige Richtungen zu nennen (vgl. Andersen, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:79f.). Neben *Center-Periphery-Modellen* stehen in der jüngeren politikwissenschaftlichen Beschäftigung *Matrix-Modelle* sowie der *Transnationale Regionalismus* im Zentrum der wissenschaftlichen Debatte um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

#### 3.1. Theorieansätze zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Das zentrale Erkenntnisinteresse bei der Erforschung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegt im Verhältnis von Wissenschaft und Praxis<sup>46</sup> und zielt auf die wissenschaftliche Begründbarkeit abhängiger Variablen. Daran schließt sich die Fragestellung an, ob die an der Kooperationspraxis entwickelten Theorieansätze der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wiederum Impulse für praktische Strategien geben können. Hat die wissenschaftliche systematische Erfassung, Erklärung und Evaluierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit allgemein gültige Modelle hervorgebracht, die sich strategisch verwenden lassen? Können die Erfolge der vielfältigen Kooperationspraxis an den Binnengrenzen Europas auf die Zusammenarbeit an den Außengrenzen übertragen werden? Vor dem Hintergrund dieser Fragestellungen werden die in der wissenschaftlichen Debatte vorherrschenden Forschungsansätze grenzüberschreitender Zusammenarbeit skizziert.

---

45 Als Teil der Regionalforschung ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Gegenstand der Raumforschung bzw. -planung, der Rechtswissenschaft, der Regionalökonomie, Geographie etc. Daran schließt sich eines der zentralen Probleme im wissenschaftlichen Diskurs über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an: Defizite in der Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Forschungsergebnisse verschiedener Disziplinen, die auf der Grundlage unterschiedlicher Fragestellungen und Methoden eine divergierende Gegenstandsbestimmung hervorbringen (Schmitt-Egner in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998: 27f.).

46 Zum Verhältnis zwischen Wissenschaft und Praxis vgl. die Ausführungen von Schmitt-Egner, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998: 28f.

### 3.1.1. Boundary – oder frontier view

Der *boundary view* nach Malcolm Andersen<sup>47</sup> beschäftigt sich im Kontext der internationalen Politik mit Grenzforschung im engeren Sinne. Im Zentrum des Interesses stehen makropolitische Prozesse. Grenze wird als Gegenstand des Völkerrechts im Widerspruch zu nationalstaatlichen Grenzen aufgefasst, Grenzregionen stellen sich als Verdichtungsräume internationaler Konflikte dar. Die Politikfähigkeit von Grenzregionen schätzt Andersen grundsätzlich skeptisch ein. Seine kritische Einschätzung beruht auf dem Argument:

„... states still have the real financial, administrative, legal and political authority.“ Grenzüberschreitende Zusammenarbeit sei, „a marginal and unimportant political development or an instrument of state policy tolerated or promoted in order to protect national interests as defined from national governments.“ (Anderson in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998: 78).

Diese aus der top-down Perspektive hergeleitete Sicht wird über den bottom-up Ansatz anhand zahlreicher Fallbeispiele empirisch belegt. Die Analyse von Staatssouveränität führt zu dem Ergebnis, dass das Auftreten regionaler und lokaler Gebietskörperschaften auf der internationalen Bühne der Doktrin der Souveränität in ihrer reinsten Form widerspreche. Mit ihrem internationalen Engagement trügen die Regionalakteure, die nicht einmal in der Lage seien die politischen Risiken zu tragen und ohnehin nur in dem von der staatlichen Ebene abgesteckten Raum agierten, lediglich zur Erosion der Staatssouveränität bei (Anderson in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:84). Aufgrund der mangelnden rechtlichen Grundlage, eingeschränkter Kompetenzen und faktisch marginalen politischen Gewichts und Einfluss wundert es Anderson folglich kaum, dass die gesetzten Ziele nur selten erreicht werden. Trotz seiner Fundamentalkritik gelangt Andersen zu der Überzeugung, dass der Nutzen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in ihrer praktischen Problemlösungskompetenz bestehe. So bedingen effiziente Kommunikationskanäle und regelmäßige *face to face* - Kontakte einen für die politische und wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregion entscheidenden Informationsaustausch. Darüber hinaus führen grenzüberschreitende Dienstleistungen, wie die gemeinsame Nutzung von Krankenhäusern und der grenzüberschreitende Einsatz von Krankenwagen und Feuerwehr, zu wert-

---

47 Einschlägige Werke des Edinburgher Wissenschaftlers zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind: Anderson 1996, Anderson (Hrsg.) 1983, Anderson in: Strassoldo u.a.(Hrsg.) 1982, S.145-178, Anderson/Bort (Hrsg.) 1998:10.

vollen Synergien. Andersen verzichtet bewusst auf eine Formalisierung und Gegenstandsbestimmung grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit dem Hinweis, „it cannot bear the weight of an elaborate theory and few, if any conclusions can be drawn from it“ (Anderson in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:90-94). (Schmitt-Egner in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:21,31f.) Der boundary view deckt mit der Analyse internationaler Grenzen und ihrer hoheitsrechtlichen Kompetenzen nur einen Teil des Forschungsgegenstandes ab und lenkt die Analyse auf programmatische Headings. Die Kritik an der Unwirksamkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit aufgrund unzureichender Kompetenzausstattungen der Regionalakteure berührt die Achillesferse grenzüberschreitender Kooperationsformen. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist sicherlich nicht in der Lage, schwerwiegende Grenzkonflikte zu lösen, was im Übrigen auch nicht ihre Aufgabe ist. Ihr Aktionsradius ist vielmehr regional begrenzt in den europäischen Kontext eingebunden und komplementär zum nationalstaatlichen Engagement zu begreifen. Interregionale Aktivitäten auf der internationalen Arena sind überall in Europa alltäglich. Auch wenn sie sich in ihren Anfängen lange Jahre im rechtsfreien Raum bewegten, können sie mittlerweile auf einen durch die EU und die jeweiligen Nationalstaaten abgesicherten, wenn auch immer noch unzureichenden, Rechtsstatus verweisen (vgl.4.). Der Vorwurf eines nationalstaatlich definierten Bewegungsradius regionaler Akteure, liegt in der Natur innerstaatlicher Kompetenzverflechtungen und kann das Argument der Unwirksamkeit nur dann stützen, wenn die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht komplementär zum nationalstaatlichen Engagement begriffen wird. Dass sich das staatliche Monopol als Akteur in internationalen Beziehungen gewandelt hat,<sup>48</sup> steht außer Frage. So bleibt es nicht ohne Auswirkungen auf die subnationalen Einheiten, wenn ein seinem Verständnis nach nicht länger isolierter Nationalstaat die Zugehörigkeit zu größeren Gemeinschaften wie der EU als einen wesentlichen Teil seiner Ausstattung ansieht. An dieser Stelle von der Erosion der Staatssouveränität zu sprechen begründet sich auf einen klassischen Souveränitätsbegriff und wäre im europäischen Kontext sicherlich eine Übertreibung,<sup>49</sup> weist aber auf ein entscheidendes Konfliktpotential hin. In dieser Abschwächung liefert der Ansatz wesentliche Analyse Kriterien über die Effizienz grenzüberschreitender Zusammenarbeit und die Kompetenzausstattung ihrer Akteure.

---

48 Zum Wandel in der Natur des Staates sowie „außenpolitischen“ Kompetenzen subnationaler Gebietskörperschaften siehe 4.2.4.4. Vgl. ferner Hrbek in: Hrbek (Hrsg.) 2003: 11-17.

49 Daher wird die grenzüberschreitende Projektarbeit auf lokaler Ebene, wie im Folgenden zu entwickeln sein wird, im Rahmen der Regimetheorie bearbeitet und dabei als souveränitätserhaltende Maßnahme einzuordnen sein.

### 3.1.2. Der border area view

Der *border area view* argumentiert von der Grenze her und richtet sein Interesse auf die Auswirkungen und Interaktionen im grenznahen Raum. Es wird zwischen einer dependenten und einer independenten Forschungsrichtung unterschieden.

#### 3.1.2.1. Der dependente border area view

Im *dependenten Ansatz* stehen die regional-ökonomischen Wirkungen der Staatsgrenze auf die Grenzregion im Mittelpunkt. Remigio Rattis neo-liberales Modell basiert auf der Grundannahme, dass sich die Regionen beiderseits der Grenze im Wettbewerb um ökonomische Standortvorteile befänden, also einen Verdichtungsraum binationaler Konkurrenz bilden, wobei komparative Vorteile<sup>50</sup> für die Grenzregion durch die Grenzöffnung entstehen. Basisparameter für die Wirtschaftsentwicklung sind die grenzbedingten Transaktionskosten. Ihre Senkung bedeutet die schrittweise Überwindung der Grenze mittels einer medialen Organisation in Form eines Netzwerkes.

Die ursächlich von der Grenze dominierte (Unter-)Entwicklung des Grenzraumes bezieht sich im *Functional Activity Approach*<sup>51</sup> auf drei Basiseffekte, die als Verlaufmodell verstanden werden können. Der *border-barrier effect* bewirkt aufgrund der fiskalisch und juristisch voll ausgebauten Kontrollfunktion der Grenze einen relativ hohen Behinderungsgrad im Transaktionsfluss. Daraus resultieren entsprechend hohe Kosten und Entwicklungsnachteile, die ihren Ausdruck in der klassischen Rückständigkeit der Grenzgebiete finden. Grundlage für die Peripherisierung der Grenzregionen ist darüber hinaus die politische Ausrichtung auf die nationalen Zentren. Durch den *filter-effect* werden die unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Systeme voneinander getrennt, was auf die Grenz-

---

50 David Ricardo (1772-1823) steht heute als Synonym für freien Handel. Das Theorem der *Komparativen Kostenvorteile* gründet auf der modellhaften Annahme, dass zwei Länder sowohl Tuch als auch Wein herstellen könnten, dass jedoch jedes Land aufgrund komparativer Kostenvorteile jeweils nur ein Gut herstellt: Das industrialisierte England bezieht Wein aus dem Agrarland Portugal und exportiert seine Stoffe (vgl. Opportunitätskosten). Wenn sich jedes Land auf das Produkt spezialisiert, das es - relativ gesehen - billiger produzieren kann, wächst in beiden Ländern der Wohlstand, obwohl Portugal beide Güter (in Arbeitszeit gemessen) zu niedrigeren Stückkosten herstellen könnte. Die deutlich produktivere Weinerzeugung Portugals verlangt folglich eine Spezialisierung. Spiegelbildlich haben die Engländer einen komparativen Kostenvorteil bei der Tuchproduktion (Ricardo 1994:422, [www.econlib.org/library/Ricardo](http://www.econlib.org/library/Ricardo)).

51 Ratti hat als einer der neueren Vertreter des dependenten Ansatzes die Forschungsrichtungen im *Functional Activity Approach* den *Core-Periphery Approach*, der die Peripherie-Zentrums-Problematik thematisiert und den *Regional System Approach*, der Regionalentwicklung als räumliche Strategie in Bezug auf ein dynamisches, aber widersprüchliches ökonomisches System auffasst, in einen neofunktionalistischen Ansatz integriert (Ratti, in: Ratti/Reichmann (Hrsg.) 1993:29, Schmitt-Egner in: Brunn/ders. (Hrsg.) 1998:32). Dabei stützt er sich auf grundlegende Arbeiten von Niles Hansen (Hansen 1977:1-14).



region sowohl positive als auch negative Wirkungen entfalten kann. Unter Verweis auf ein Europa ohne Grenzen begreift Ratti im dritten Typus Grenze als Kontaktzone zwischen den politischen Systemen und den sozio-ökonomischen Subsystemen. Der *open-border effect* ist Voraussetzung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, weil der Abbau politisch-institutioneller Unterschiede die Entstehung eines grenzüberschreitenden Wirtschaftssystems begünstigt<sup>52</sup>. (Ratti, in: Ratti/Reichmann (Hrsg.) 1993:27f., 45f.)

Die dependente Forschungsrichtung lenkt den Blick auf das in der Grenzregion verdichtete wirtschaftliche Konfliktpotential und identifiziert in dem ungehinderten Fluss von Transaktionsströmen einen zentralen Faktor, der der wirtschaftlichen Entwicklung Vorschub leistet. Gleichwohl ist die Sicht auf den Grenzraum in seinen rein funktionalistischen Funktionszusammenhängen<sup>53</sup> zu eng gefasst. Politische und kulturelle Zusammenarbeit spielen eine untergeordnete Rolle. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird als Interaktion individueller Akteure begriffen, kollektive Akteure spielen in diesem Ansatz – und das bereitet die größten Schwierigkeiten - lediglich eine unterstützende Rolle (*support*) oder treten als Rahmenbedingung auf (Ratti, in: Ratti/Reichmann (Hrsg.) 1993:46). Die Koalition zwischen individuellen und kollektiven Akteuren, wie sie für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit typisch ist, ist in diesem Ansatz nicht vorgesehen. (vgl. Schmitt-Egner in Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:30-34)

### 3.1.2.2. Der interdependente border area view

Der *interdependente Ansatz* analysiert dagegen die Grenzregion als ganzheitlichen Interaktionsraum und setzt die vielfältigen ökonomischen, sozialen und kulturellen Interaktionen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Beziehung (vgl. Martinez, in: Blake (Hrsg.) 1994:1-14). Oscar Martinez hat am Beispiel der Grenzen zwischen den USA und Mexiko ein typologisches Stufenmodell für die grenzüberschreitende Region entworfen. Die erste Stufe bezeichnet die *alienated borderlands*, die eine hermetische Sperrwirkung haben und so gut wie keinen grenzüberschreitenden Austausch zulassen. Sie sind zu meist nur gering bevölkert und wirtschaftlich unterentwickelt. Die Grenzbewohner nehmen

---

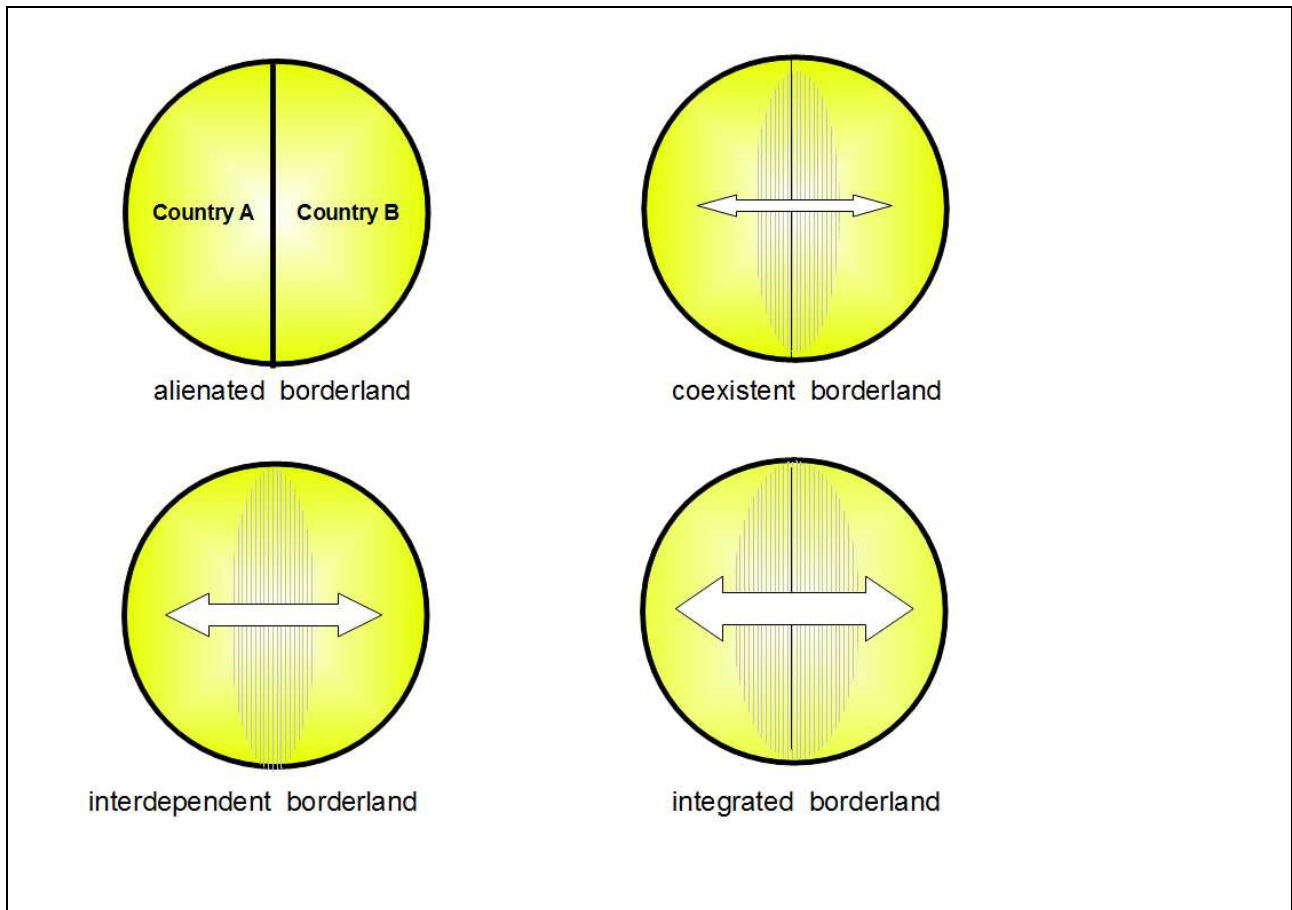
52 „(...) the economic development of the border areas will not be determined by the political-institutional differential and therefore by the differentiated position of profits, positive or negative, due to the effect of belonging to one or the other nation, but more likely, by the real advantages of both border areas.“ (Ratti, in: Ratti/Reichmann (Hrsg.) 1993:45).

53 So nimmt Ratti die Grenzregion in erster Linie als Produktionsraum eines Betriebes, als Marktraum oder als Unterstützungsraum von Wettbewerbsbeziehungen wahr (Ratti, in: Ratti/Reichmann (Hrsg.) 1993:45). Der transnationale Wirtschaftsraum ist zwar eine Facette des integrierten Raumes, der Markt allein vermag aber keine Antwort auf seine Identität zu geben.

den Nachbarn als fremd wahr. In den *coexistent borderlands* findet zwar ein begrenzter Austausch über die Grenze statt; dieser Austausch kann aber keine nennenswerte soziale oder wirtschaftliche Entwicklung in Gang setzen. Die zwischenstaatlichen Grenzkonflikte sind weitestgehend beherrschbar und die Grenzbewohner entwickeln bereits engere Beziehungen zueinander. *Interdependent borderlands* liegen vor, wenn aufgrund grenzüberschreitender Strukturverflechtungen eine gegenseitige Nutzenoptimierung nur durch kooperatives Verhalten erzielt werden kann. Dadurch findet eine Annäherung der Kooperationspartner statt, die nicht ohne Auswirkungen auf die sozialen und kulturellen Systeme bleibt und zunehmend zu Konvergenzen führt. Inwieweit und in welchen Bereichen konvergierende Tendenzen zum Tragen kommen, ist abhängig vom Grad der Grenzöffnung. Die *integrated borderlands* schließlich kennen keine politischen, ökonomischen und sozialen Barrieren oder politische Divergenzen mehr. Es herrscht vielmehr ein freier grenzüberschreitender Personen- und Warenverkehr. Die Grenzbewohner sehen sich als Teil dieser grenzüberschreitenden Region und verschmelzen miteinander. (Martinez, in: Blake (Hrsg.) 1994:4f.)

Die nachstehende Systematisierung nach Martinez gibt einen graphischen Überblick über die einzelnen Entwicklungsstufen.

Über das strukturelle Wachstumspotenzial einer Grenzregion hinaus untersucht Martinez die gesellschaftliche Zusammensetzung der *borderlands society* und unterscheidet zwischen den *national borderlanders* und den *transnational borderlanders*. Der erste Typ pflegt, obwohl er dem wirtschaftlichen und kulturellen Einfluss seines Nachbarn ausgesetzt ist, kaum oder nur einen oberflächlichen Kontakt, "owing their indifference to their next door neighbours or their unwillingness or inability to function in any substantive way in another society."



**Abbildung 1: Typologisches Stufenmodell nach Oscar Martinez**

Quelle: Martinez, in: Blake 1994:3

Dagegen sind die *transnational borderlanders* Leute, „who maintain significant with ties with the neighbouring nation: they seek to overcome obstacles that impede such contact...“ Ferner nutzen die Grenzgänger jede Gelegenheit, die „andere Seite“ zu besuchen, dort einzukaufen, zu arbeiten, zu studieren, Bekannte zu besuchen oder dort zu wohnen (Martinez, in: Blake 1994:6-10). Von beiden Typen wird angenommen, dass sie nach ihren Einstellungen handeln. Unabhängig davon, dass ein kongruentes Verhalten nach Wertepräferenzen nicht automatisch unterstellt werden kann, finden sich bei Martinez keine Aussagen darüber, wie die unterschiedlichen Einstellungen zum Nachbarn entstehen und, was noch wichtiger für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist, durch welche Faktoren sie verändert werden können.

Das typologische Stufenmodell nach Martinez ist sicherlich dazu geeignet, ausgehend von der in der Grenzqualität, der transnationalen und interkulturellen Interaktionsdichte sowie

in der Akteursstruktur<sup>54</sup> beschriebenen Wandlungsdynamik, eine Klassifizierung der Kooperationsbeziehungen vorzunehmen. Der naturgemäß deskriptive Charakter von Typologien gibt jedoch nur unzureichend Auskunft über Faktoren, die einen Einfluss auf das wirtschaftliche und soziale Zusammenwachsen der grenzüberschreitenden Region haben. Diese Faktoren werden lediglich etikettiert und erklären weder Motivstrukturen, Interessenlagen oder Akteurskonstellationen kooperativen Verhaltens, noch liefern sie ein Instrumentarium zur Transformation der entfremdeten in die integrierte Grenzregion.

Darüber hinaus bleibt in beiden Ansätzen unklar, ob und wie aus der marktwirtschaftlichen Konkurrenz von Partikularinteressen eine planmäßige Kooperation im Sinne einer zielgerichteten Wahrnehmung gemeinsamer Interessen entstehen soll, die ja nicht nur zur Kooperation,<sup>55</sup> sondern zur Integration führen soll. Grenzregionen werden auf den grenznahen Raum reduziert und grenzüberschreitende Zusammenarbeit beinhaltet bei Ratti die Interaktion individueller, bei Martinez transnationaler Akteure. Kollektive Akteure oder eine institutionalisierte Zusammenarbeit werden in beiden Ansätzen nur am Rande berücksichtigt (vgl. Schmitt-Egner in Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:30-35).

### **3.1.3. Grenzüberschreitende Netzwerkbildung**

Die von Adrienne Héritier formulierte klassische Definition von Netzwerken umfasst Akteurskonstellationen „mit unterschiedlichen, aber wechselseitigen abhängigen Interessen, die ein gemeinsames Handlungsproblem unterschiedlichster Politikfelder auf einer dezentralen, nicht hierarchischen Ebene“ kooperativ bearbeiten (Héritier, in: PVS 1993/24:432f.). Netzwerke basieren auf einem horizontalen Koordinationsprinzip, das die Kooperation nicht zentralisiert, sondern als Forum der Kommunikation über gemeinsame

---

54 Als Akteure grenzüberschreitender Zusammenarbeit identifiziert Martinez die sog. subgroups, uniculturalists, biculturalists, binational consumers und migrants (Martinez, in: Blake 1994:8).

55 Bis in die Anfänge der 80er Jahre ist die klassische realistische Kooperationstheorie in den internationalen Beziehungen von der Hegemonie der Vereinigten Staaten ausgegangen. Mit dem relativen „Decline“ der amerikanischen Macht bildeten sich Neo-Realistische-Ansätze, die unter dem Titel „Cooperation under Anarchy“ zusammengefasst werden können (wichtige Publikationen sind: Keohane/Axelrod 1993, Keohane 1984, Oye 1986). Unter dem Primat der Anarchie, infolge einer fehlenden Zentralgewalt in den internationalen Beziehungen, tritt die Kooperation von Staaten an die Stelle hegemonialer Stabilität. Als Gegenbewegung dazu entwickelt sich der Neoliberalen-Institutionalismus (Rittberger, in: Rittberger (Hrsg.) 1993:6, Menzel 2001:142,157, Zangl 1999:14-59). Gehen die Neorealisten in der anarchischen Umwelt von einem Selbsthilfe-Prinzip als rationale Handlungsmaxime (Nutzenmaximierung) aus, so betont der Neoliberalen-Institutionalismus auf der Grundlage interdependenter Staaten institutionalisierte Strukturen. Die entscheidende Motivation kooperativen Handelns sind gemeinsame Interessen, die aus gemeinsamen Zielen entwickelt werden und zur Wohlfahrtssteigerung aller führen sollen (Keohane 1989:2, Scharbert 2004:24ff.). Aus dem Neorealismus entwickeln sich schließlich - vereinfacht gesagt - die ökonomischen Theorien der Politik (Rational choice, Spieltheorie) und aus dem Neoliberalen - Institutionalismus die Regimetheorie. Daher verlangt der Integrationszusammenhang eine Ausweitung der Motivstruktur.

Probleme, Ziele und Zwecke vermittelt (Schmitt-Egner 1996:47f., 2000:509). Das Netz selbst ist formal ein Kollektivakteur, dessen Handlungen sich in sämtlichen Knotenpunkten vollziehen (Jansen, in: Jansen/Schubert (Hrsg.) 1995:109). Die Implementierung von Entscheidungen und Lösungsstrategien geht aus Verhandlungsprozessen hervor und hängt von der Interaktionsstruktur sowie der Motivation, den Ressourcen und der Kompetenz der beteiligten Akteure ab. Haben die Akteure das gemeinsam zu erzielende Verhandlungsergebnis zunächst aus ihrer egoistischen Perspektive evaluiert, bildet es anschließend einen eigenen Wert (Mayntz, in Héritier (Hrsg.) 1993:47). Zur Netzwerkbildung kommt es, wenn eine begrenzte Anzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure<sup>56</sup> miteinander interagieren. Die Akteure sind formal autonom und zumeist in andere organisatorische oder institutionelle Zusammenhänge eingebunden, deren Ressourcen und Interessen sie in das Netzwerk einbringen (*voice option*). *Opting-out* Optionen verweisen folglich auf potenzielle Instabilitäten des Netzwerks. Die Bindung aneinander erfolgt über wechselseitige Interdependenzen,<sup>57</sup> wobei Vertrauen und gegenseitige Anerkennung eine wesentliche Grundlage der Interaktion bilden. Die kooperative, auf Konsensbildung ausgerichtete Interaktionsform basiert zunächst auf Nützlichkeitsüberlegungen wie dem Zugang zu Ressourcen und Informationen, der Risikominimierung durch Kostenverteilung, der Teilhabe an Synergieeffekten oder gemeinsamen Überzeugungen. Dabei greifen die Akteure, die in multiplexen Beziehungen zueinander stehen, auf ein gemeinsames Interesse am Kooperationsgegenstand zurück.<sup>58</sup> Die Vereinbarkeit der Interessen, die im Fall der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus der grenzbedingten regionalen Strukturschwäche resultieren,<sup>59</sup> stabilisiert das Netzwerk. (Messner, in: Prokola 1994:572) Dauerhaftigkeit und Stabilität bilden sich als konstituierende Kriterien eines Netzwerkes infolge wiederholter Verhandlungen aus Normen und Regeln heraus.<sup>60</sup> Diese Regeln orientieren sich am Prinzip der Reziprozität im Sinne eines wechselseitig bedingten Gebens und Nehmens von Leistungen und

---

56 *Community Power Studien* untersuchen die lokalen Machtstrukturen in Netzwerken. Nach dem *Positionsansatz* ist der Einfluss der Akteure von den vorgegebenen hierarchischen Strukturen bzw. Positionen abhängig (Mills 1956). Im *Reputationsansatz* werden die einflussreichen Akteure durch eine Bewertung von Drittakteuren bzw. Insidern identifiziert (Hunter 1953) und der *Entscheidungsfindungsansatz* macht die einflussreichen Akteure an wichtigen Entscheidungen ausfindig (Dahl 1961).

57 Das Modell der *komplexen Interdependenz* geht auf Keohane und Nye im Jahre 1977 zurück (Neuaufgabe 2001).

58 Zu den Motiven kooperativen Verhaltens in Netzwerken vgl. den *homo oeconomicus*, der die Risiken und Kosten eines „Kampfes aller gegen alle“ im hobbesianischen Sinne zugunsten von Kooperation und mithin *burden sharing* senkt, die realistische Schule, wonach Kooperation unter der Maxime der Vertretung nationaler Interessen zur Erhöhung der eigenen Wohlfahrt geschieht (Messner/Nuscheler 2003:6f.) oder ein Kooperationsbündnis auf der Grundlage einer Vorbildfunktion bzw. eines Sanktionspotenzials entsteht (Kindleberger 1986:9f.).

59 Politiknetzwerke nehmen ihren Anfang oftmals in Zeiten politischer Umbrüche, was auf den Entstehungszusammenhang kooperativen Verhaltens im Sinne gemeinsamer Abhängigkeiten von sozialen und ökonomischen Krisen hinweist.

60 Zu Akteursbeziehungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt entstehen, sich immer weiter einspielen, so dass sich gemeinsame Normen und Regeln herausbilden, um damit zur Stabilität des Politiknetzwerkes beizutragen vgl. den Regime-Ansatz unter 3.2.7.

Gegenleistungen (Mayntz, in Heritier (Hrsg.) 1993:48f.), dienen dazu egoistisches und opportunistisches gleichermaßen zu begrenzen und Kompromisse zu erzielen. Die Interaktionsprozesse in Netzwerken eröffnen ferner durch wiederholte und regelmäßige Handlungsserien, in deren Folge sich „Wir-Gefühle“ einstellen (Schenk, in: KZfSS 1983:92), den Freiraum für kommunikatives und soziales Lernen (Lundvall, in: Grabher (Hrsg.) 1993:52ff.). Die durch affektive Bindungen verstärkten Kooperationsbeziehungen erleichtern naturgemäß die Konfliktlösung und Konsensbildung im Netzwerk. Somit verweisen die Kooperationsbeziehungen innerhalb eines Netzwerks auf funktionale und soziale Lernprozesse. Das Politiknetzwerk befindet sich durch externe und interne Einflüsse<sup>61</sup> in einem ständigen Wandel. Anhand des Verhältnisses von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren innerhalb des Netzwerkes kann eine Typisierung der Strukturveränderungen vorgenommen werden: im Fall grenzüberschreitender Zusammenarbeit handelt es sich idealtypisch um *Korporistische Netzwerke*<sup>62</sup>. (vgl. Winter 2001:1574ff.) Der Netzwerkansatz stellt sich unter Berücksichtigung von Kooperationsmotiven und der Intensivierung kooperativen Handelns als geeignetes Analyseinstrumentarium für die Erfassung grenzüberschreitender Vernetzungsprozesse dar. Dabei erfasst das Netzwerk über seine vorrangig horizontale Ausrichtung hinaus ebenso vertikale Vernetzungsstrukturen im sog. Europäischen Mehrebenensystem.

### 3.1.3.1. Der local und regional governance–Ansatz

Der *regional governance-Ansatz*<sup>63</sup> dominiert gegenwärtig die Diskussion in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, müsste beim heutigen Forschungsstand allerdings als alter Wein<sup>64</sup> in neuen Schläuchen bezeichnet werden. Gleichwohl eignet er sich in Anwendung auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Analysebegriff für den Netzwerkcharak-

---

61 Externe Faktoren bestehen allgemein aus sich wandelnden Anforderungen, die von außen an das Politiknetzwerk gestellt werden. Darüber hinaus können verschiedene politische Maßnahmen innerhalb des Netzwerkes immer wieder das Beziehungsgefüge zwischen den einzelnen Akteuren verschieben. Im Umfeld des Politiknetzwerkes gibt es sog. *latente Akteure*, die in bestimmten zeitlichen Abständen am Netzwerk teilnehmen und es danach wieder verlassen. Schließlich kann die Politikgestaltung innerhalb des Netzwerkes von politischen Entscheidungen in anderen Politikfeldern überlagert werden.

62 In *Pluralistischen Netzwerken* gibt es eine Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die miteinander konkurrieren. In *Korporatistischen Netzwerken* kooperieren die staatlichen und nichtstaatlichen Akteure eng miteinander und sind voneinander abhängig, wohingegen staatliche Akteure *Etatistische Netzwerke* dominieren. (vgl. Winter 2001:1574f.)

63 *Regional governance* kann als Fusion der Begriffe „Regionalentwicklung“ und *good governance* angesehen werden (Wilke 2005). Vgl. Begriffsparellitäten zu *corporate governance*, *good governance*, *sustainable governance*, *global governance*.

64 Der Ansatz geht auf den akteurszentrierten Institutionalismus von Scharpf und Mayntz (2000) zurück. Dabei wird politisches Handeln als Interaktionsergebnis „zwischen strategisch handelnden, aber begrenzt nationalen Akteuren verstanden, deren Handlungsmöglichkeiten, Präferenzen und Wahrnehmungen weitgehend, aber nicht vollständig durch die Normen des institutionellen Rahmens bestimmt werden, innerhalb dessen sie agieren.“ (Scharpf 2000:319).

ter regional- und integrationspolitischer Steuerungsprozesse. Neben unterschiedlichen Aktionsmodi wie Wettbewerb, Kooperation und Hierarchie umfasst und integriert Regional Governance regionenspezifisch und netzwerkartig staatliche und nichtstaatliche Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft<sup>65</sup>. Regional Governance fragt nach dem Wie der mittels Netzwerken vermittelten Koordination von sozialen Beziehungen und politischen Interaktionen,<sup>66</sup> beschreibt „die Art und Weise, wie regionale Akteure zusammenwirken“ (Bogumil 2003:104), untersucht die „Kordinierung und Steuerung regionaler Prozesse in komplexen Strukturen“ (Benz 2003:505) und versteht sich als „Instrument zur Implementierung eines strategischen Prozesses in Richtung [...] sozial-ökonomischer Transformation“ (Nischwitz 2002:4). Bottom-up Ansätze, Netzwerkbildungen und neue Kooperationsformen von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft innerhalb regionaler Entwicklungsprozesse haben im Laufe der neunziger Jahre sowohl modifizierte als auch neue Formen politisch-institutioneller Steuerung, kooperativer Regulationsstrukturen und zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation hervorgebracht (Nischwitz / Molitor 2002). Diese „Problemlösungsaktivitäten von unten“ verändern zusehends das politisch-administrative Verständnis von Steuerungsprozessen, worauf die EU und die Nationalstaaten zeitverzögert die Gestaltungsspielräume für die lokale und regionale Ebene erhöht und flexibilisiert haben.<sup>67</sup> Die damit einhergehende Prozess- und Akteursorientierung sowie eine flexible, teils projekt- und themenbezogene Definition von Regionen, befördern den Aufbau von erst in Ansätzen erkennbaren Governancestrukturen. Es entstehen neue Akteurskonstellationen und Organisationsformen bzw. Institutionen, die neben horizontalen und vertikalen politisch-administrativen Verflechtungen u.a. bürgerschaftliches Engagement und eine neue unternehmerische Kultur der Wirtschaft für eine regionale Entwicklung verknüpfen<sup>68</sup> (vgl. IWÖ (Hrsg.) 2001:4). Gleichwohl eignet sich der regional governance – Begriff nicht als Modell für die regionalpolitische Organisation oder Praxis. Vor dem Hintergrund sich neu entfaltender Formen regionaler Politik und Planung, die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit möglicherweise gar nicht neu sind, ermöglicht der Ansatz den Austausch zwischen den Fachdisziplinen und bietet ein Instrument zur Umsetzung integrativer Ansätze. Schwächen in der Aufarbeitung und Rezeption liegen vorrangig im mangelnden Überblick

---

65 Pütz, in: [http://www.raumentwicklung.ar.tum.de/gliederung/lehre/lehre\\_aktuell/ss04/rolapla/2004\\_05\\_27\\_Rolapla2/Puetz\\_2004\\_05\\_27.pdf](http://www.raumentwicklung.ar.tum.de/gliederung/lehre/lehre_aktuell/ss04/rolapla/2004_05_27_Rolapla2/Puetz_2004_05_27.pdf) 2004:3

66 Vgl. auch [http://www.raumentwicklung.ar.tum.de/gliederung/lehre/lehre\\_aktuell/ss04/rolapla/2004\\_05\\_13\\_Rolapla2/2004\\_05\\_13\\_Rolapla2.htm](http://www.raumentwicklung.ar.tum.de/gliederung/lehre/lehre_aktuell/ss04/rolapla/2004_05_13_Rolapla2/2004_05_13_Rolapla2.htm)

67 Hier wird eine funktionalistische Funktionslogik zugrunde gelegt: form follows function.

68 Zu weiterführenden Merkmalen des Regional Governance vgl. Fürst 2003:445f. und zum Netzwerkcharakter der Steuerungsstruktur sowie der unterschiedlichen staatlichen Ebenen und Akteure vgl. Benz/Fürst 2003 24ff.

über die vorhandenen Forschungs- und Theorieansätze<sup>69</sup> sowie von Anwendungsbeispielen (IWÖ (Hrsg.) 2001:27). So ist die Leistungsfähigkeit von Regionen nur interregional zu ermitteln (Benz/Fürst 2003:12).

### 3.1.3.2. Das network concept

Das *network-concept* nach Ricardo Cappellin basiert auf der makro-ökonomischen Theorie der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von regionalen und lokalen Akteuren bzw. Unternehmen<sup>70</sup> (Chappellin, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:98f.). Die Herausforderungen, die aus dem internationalen Wettbewerb um den europäischen Standort resultieren, sind besser und effektiver auf regionaler und kommunaler Ebene zu bewältigen.<sup>71</sup> Cappellins Antwort auf das „model of organisation the global activities“<sup>72</sup> besteht in der kooperativen Strategie zwischen Zentrum und subnationalen Einheiten und steht unter dem Motto „local-but-global“, denn es erlaubt eine höhere Reaktionsgeschwindigkeit, verursacht niedrigere Informationskosten, durch regionale Konfliktvermeidungsstrategien niedrigere Transaktions- und Kooperationskosten und damit eine höhere Responsabilität auf Veränderungen (Chappellin, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:100). Die regionale Netzwerkbildung verstärkt diese mikro-ökonomischen Eigenschaften. So weisen Netzwerke eine hohe Flexibilität gegenüber strukturellen Veränderungen oder einer intrinsischen Dynamik auf. Ferner setzt das Netzwerkkonzept auf Führungsqualitäten innerhalb einer semi-hierarchischen Struktur sowie auf Konsens und eine gemeinsame Identität an Stelle von Autorität und Wettbewerb.<sup>73</sup> Die zusammengeschlossenen Europäischen Makroregionen, die in einem Lernprozess multiple bzw. *soft identities* hervorbringen können, wirken wie Brücken oder *interfaces*. Sie schaffen neue Formen der Abhängigkeit zwischen benachbarten Regionen, die sich vormals durch die Teilung in West- und Osteuropa völlig

---

69 Eine Verbindungslinie zum Regime-Ansatz findet sich im Governance-Regimebegriff, der nach Schimank empirisch eine Mischform begründet. Governance-Regime weisen danach ein Kontinuum von kompetitiven bis kooperativen Interaktionsorientierungen auf, die Interaktionsmotive sind folglich egoistisch bis gemeinwohlorientiert. Die konkrete Netzwerkarchitektur des regionalen Clusters ist vorwiegend wirtschaftsorientiert geprägt (Fürst in: [www.oear.at/downloads.html](http://www.oear.at/downloads.html)).

70 Die konkrete Problemlösung durch Kooperationsbeziehungen staatlicher sowie privatwirtschaftlicher Akteure postuliert die Bildung neuer Institutionen und organisatorischer Rahmenbedingungen im Sinne des sog. *public-private-partnership* (vgl. Budäus 1997, Chappellin, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:101).

71 Die Rolle des Staates kann in Anbetracht der Globalisierung nicht mehr aus einer merkantilistischen Perspektive begriffen werden. Wenn die Internationalisierung gleichermaßen die nationalen wie die regionalen Wirtschaftssysteme durchdringt, ist es vielmehr erforderlich, dass „the role of the state should rather be that of a partner in the development of international projects and joint ventures with private organisations by providing specific services through its internal administration“ (Chappellin, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:105).

72 Vgl. Zum Netzwerkparadigma Organisation Chappellins Arbeiten zum Föderalismus: Chappellin./Batey 1993, Chappellin, in: Eskelinen/Snickars (Hrsg.) 1995, Chappellin, in: Froehlich/Malekovic/Padjen u.a. (Hrsg.) 1995.

73 „A network is similar to a joint investment by the individual firms which are willing to partially limit their respective autonomy in favour of common objective“ (Chappellin, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:101).



unabhängig voneinander entwickelt und damit die Trennung verstärkt haben. Hier eröffnet sich ein besonders großes Entwicklungspotenzial. Durch die Etablierung interner und externer Netzwerke und deren Koppelung ergäben sich schließlich gemeinsame ökonomische Vorteile (Chappellin, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998: 102,104f.). Mit Zunahme interregionaler Zusammenarbeit können regionale und lokale Verwaltungen eine Art regionale Außenpolitik entwickeln. Auf der Grundlage einer konzertierten Konsensbildung über eine zukunftsorientierte regionale Entwicklungsstrategie eignet sich nach Chappellin die subnationale Ebene am Besten für die grenzüberschreitende Projektabwicklung (Chappellin, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:105).

### 3.1.4. Transnationaler Regionalismus

Der *Transnationale Regionalismus* von Schmitt-Egner integriert die zentralen Aussagen der bisherigen Forschungsansätze<sup>74</sup> auf der Basis eines detaillierten Regionensystems (vgl. Schmitt-Egner in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:38-62). Interaktionsbeziehungen gehen im regionalen System die individuellen (Einzelpersonen, Gruppen, Vereine, Verbände, Organisationen, Unternehmen) sowie die kollektiven regionalen und lokalen Akteure (Gebietskörperschaften) ein. Schmitt-Egner unterscheidet zwischen Akteursaggregaten, die gleiche Ziele in unterschiedlichen strategischen Kontexten verfolgen.<sup>75</sup> Dagegen streben Akteurskoalitionen kollektive Strategien zur Realisierung gemeinsamer Ziele an. Die Planung und Durchführung gemeinsamer Ziele wird in der Regel von kollektiven Akteuren vorgenommen, die jedoch darum bemüht sind, die individuellen Akteure mit einzubeziehen. (Schmitt-Egner, in: *Interregiones* 1996:7ff.) Vice versa wenden sich Individuen an kollektive Akteure, respektive die grenzüberschreitende Euregio, um ihre (eigennützigen) Ziele zu erreichen.

---

74 Dem border-area-approach nach Ratti und seinen Mechanismen der Wirtschaftsentwicklung – operationalisierbar durch die Transaktionsdichte - mit seinen Grenzeffekten auf den Transaktionsfluss wird im Transnationalen Regionalismus unter 3. und VII. mit einer gewissen Nachrangigkeit wirtschaftlicher Prozesse Rechnung getragen (vgl. Schmitt-Egners Kritik an Ratti: Schmitt-Egner, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:34). Mit Martinez stimmt Schmitt-Egner hinsichtlich seiner Auffassung über den ganzheitlichen Interaktionsraum sowie die Akteursstruktur überein. Martinez Typologie erlaubt darüber hinaus diachron entlang des Untersuchungszeitraumes eine Eingliederung. Die Bildung von Netzwerken, seien sie nun politisch oder ökonomisch, finden in horizontaler wie in vertikaler Ausrichtung Berücksichtigung. Unerwähnt bleibt jedoch der Skeptizismus des boundary-approaches. Souveränitätsfragen im Sinne der kommunalen bzw. regionalen Kompetenzausstattung bzw. Souveränitätskonflikte und unerwünschte Allianzen zwischen Regionen und der supranationalen Ebene unter Umgehung der Landes und des Bundes, verdienen an anderer Stelle eine gesonderte Würdigung. Auch die Frage nach der Effizienz grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Allgemeinen sowie als Beitrag zur Integration Europas darf nicht tabuisiert werden.

75 Unterschiedliche individuelle Akteure mit ähnlichen Teilzielen, wie z.B. regionale Unternehmer einer Branche, verfolgen direkt individuelle Ziele wie den wirtschaftlichen Erfolg ihres Unternehmens.

Als bottom-up-Kategorie bezeichnet Transnationaler Regionalismus „grenzüberschreitende Interaktionen zwischen benachbarten oder nicht benachbarten Regionen und ihren Akteuren ohne Zwischenschaltung der jeweiligen Nationalstaaten“ (Schmitt-Egner in: *Interregiones* 1996:16). Der Staat übt in diesen Interaktionen keine Dominanz aus. Der Staat nimmt im Rahmen umgesetzter Subsidiarität eine unterstützende Rolle ein, die sich in der Regel sowohl in eine gesamtpolitische wie europäische Strategie einfügt. In Abgrenzung zur nicht unmittelbar nachbarschaftlichen interregionalen wird grenzüberschreitende Zusammenarbeit als „transnationale Interaktion zwischen benachbarten Regionen und ihren Akteuren zur Erhaltung, Steuerung und Entwicklung eines gemeinsamen Lebensraums“ verstanden. Damit zielt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit programmatisch auf die Integration eines gemeinsamen, durch Staatsgrenzen getrennten, Lebensraums, der mit gemeinsamen zumeist grenzbedingten Problemen konfrontiert ist.<sup>76</sup> Die Zielsetzung der grenzüberschreitenden Interaktion richtet sich aber weniger auf das „Nachholen“ grenzbedingter Entwicklungsdefizite, als vielmehr auf die Implementierung „nachhaltiger“<sup>77</sup> Entwicklungsstrategien, (...) bei denen die Widersprüche zwischen Wirtschaft, Arbeit und Umwelt minimiert und ihre synergetische Wirkung maximiert wird“ (Schmitt-Egner, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:63f.). Formell findet diese (Mikro-) Integration ihren Ausdruck in der Euregio, deren vertikales Referenzsystem nicht mehr auf den Nationalstaat, sondern auf das supranationale System gerichtet ist und deren horizontales Referenzsystem die Interaktion mit in Größe und Stärke vergleichbaren Teileinheiten der transnationalen Region erfasst (vgl. Gonin, in: *Hommes et terres du Nord* 1996:125). Schmitt-Egner verortet die transnationale Region im Fadenkreuz vertikaler Integration und horizontaler Kooperation. Die Euregio bezieht sich als institutionalisierte transregionale Handlungseinheit vertikal auf die supranationale Ebene und horizontal auf die andere transnationale Teilregion. Durch grenzüberschreitende Kooperation fungieren Euregios nicht nur als „Problemlösungs- sondern zugleich als kleinräumiger Integrations- und transnationaler Regionsbildungsprozess“ (Schmitt-Egner, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:58f.). Der kleinräumige Integrationsprozess verläuft anhand folgender aufeinander

---

76 Schmitt-Egner stellt zu recht fest, dass bisher die Praxis, weniger aber die Forschung darauf hingewiesen hat, dass es sich bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in erster Instanz um die gemeinsame Lösung konkreter Probleme, in letzter Instanz aber auf der Basis gemeinsamer Entwicklungsstrategien um Integration handelt (Schmitt-Egner in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:64).

77 Zum Prinzip der Nachhaltigkeit bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vgl. Pecher 1998:26f. und Pecher in: *SIR-Mitteilungen* 1997:73-78).

aufbauender Stadien und Stufen,<sup>78</sup> denen für die grenzüberschreitende Praxis strategische Bedeutung zukommt:

### **Voraussetzungen:**

1. Der grenzüberschreitende Strukturverflechtungsgrad  
(naturräumliche, Kapital-, Infrastrukturverflechtung etc.)
2. Der grenzüberschreitende Kulturverflechtungsgrad  
(ehemaliger Kulturraum, historisches Gedächtnis)

### **Vorstufen:**

1. Grenzüberschreitender ökonomischer Transaktionsgrad  
(Waren, Kapital, Personen, Dienstleistungen)
  - individueller Akteure mit Partikularinteressen
  - zwischen den Grenzregionen und individuellen Akteuren und durch die Grenzregion hindurch (als Tor zu den jeweiligen nationalen Märkten)
2. Grenzüberschreitender Interaktions- und Kommunikationsgrad  
zwischen kollektiven Akteuren in Form
  - eines Informations- und Ideenaustauschs von regionalem Allgemeininteresse
  - von Konsultationen von grenzüberschreitendem Interesse
  - von negativer Koordination (Vermeidung gegenseitiger Störung, Atomkraftwerke im grenznahen Raum)
  - von positiver Koordination (Verfolgung eines gemeinsamen Ziels wie z.B. dem grenzüberschreitenden Umweltschutz)

### **Hauptstufen:**

1. Grenzüberschreitender Kooperationsgrad materieller Interaktion
  - I. Problemlösung zu beiderseitigem Vorteil durch punktuelle und temporäre Projekte
  - II. Institutionelle<sup>79</sup> und permanente (strukturschaffende) Kooperation

---

78 Vgl. Schmitt-Egner, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:27f., 65f. Mit arabischen Ziffern sind die Stadien gekennzeichnet, mit römischen Ziffern die Stufen der Zusammenarbeit.

79 Die in der zweiten Stufe aufgeführte institutionelle Kooperation stellt einen Paradigmenbruch dar. Die vorhergehende wie auch alle weiteren Stufen belegen, dass die Institutionenbildung Ergebnis der IV. Stufe ist. Daher wurde der Begriff „institutionell“ im gegebenen Kontext als strukturbildend interpretiert (vgl. strukturschaffend).

2. **III.** Vernetzungsgrad als Resultat permanenter Kooperation  
(informelle grenzüberschreitende Netzwerke zwischen individuellen und kollektiven Akteuren)
3. **IV.** Institutioneller Organisationsgrad als Resultat der Vernetzungsleistung  
Entwicklung gemeinsamer verbindlicher Regelungen und Institutionen  
zuständiger Organe für die Konfliktregelung und Lösung gemeinsamer  
Probleme und Aufgaben
4. **V.** Formeller und materieller Kompetenzgrad der grenzüberschreitenden  
Institutionen als Voraussetzung für die erfolgreiche Planung und Imple-  
mentierung grenzüberschreitender Strukturen (Ansiedlungsprojekte etc.)
5. **VI.** Formeller Identitätsgrad  
Identifizierung und Wahrnehmung einer neuen Handlungseinheit durch die  
Bevölkerung
6. **VII.** Materieller Identitätsgrad  
Wahrnehmung und Nutzung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit  
als transnationaler Wirtschafts- und Sozialraum
7. **VIII.** Kultureller und symbolischer Identitätsgrad  
Wahrnehmung und Nutzung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit  
als gemeinsamer transnationaler Kulturraum
8. Transnationale Region als Lebensraum nach innen  
Wahrnehmung der Bevölkerung und die Handlungen der Akteure richten  
sich auf eine nachhaltige Entwicklung dieses Raumes, indem die Wider-  
sprüche zwischen Wirtschaft, Arbeit und Umwelt minimiert und die Syner-  
gien – auf der Basis der vorherigen Stufen – im Kontext dieser Zielsetzung  
maximiert werden.
9. Transnationaler Regionalismus als Handlungseinheit nach außen im  
Netzwerk
  - von horizontaler Kooperation und subeuropäischen (Meso-)Regionen  
(großräumige Zusammenarbeit) und
  - vertikaler Integration zwischen transnationaler bottom-up und europä-  
ischer top-down- Perspektive
  - Der Schritt von der kleinräumigen zur großräumigen Zusammenarbeit  
zielt auf erweiterte Synergieeffekte.

Voraussetzung für die Schaffung einer integrierten transnationalen Region bilden die Konstitutionskriterien des Regionenbegriffs. Der strukturelle und kulturelle Verflechtungsgrad einer Grenzregion gibt Aufschluss über die Intensität der Interaktionsbeziehungen und lenkt die Analyse auf strukturelle oder kulturelle Defizite bzw. Problemkonstellationen. Dieses Analysekonzept beschreibt die Ausgangsbasis für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und ist in einem engen Begriffsverständnis folgerichtig nicht Bestandteil des integrationstheoretischen Stufenmodells. Dagegen bilden ökonomische Transaktionen sowie die politische Interaktion, Koordination, Entwicklung gemeinsamer Ziele und Kommunikation kollektiver Akteure relevante Integrationsfaktoren. Der ökonomische Transaktionsgrad individueller Akteure mit Partikularinteressen ist, selbst wenn Teile der Transaktionen durch die Grenzen in die nationalen Zentren diffundieren, ein Indikator zur Messung der Wirtschaftsintegration im Grenzgebiet. Als Integrationsprozess, dessen strategische Implikationen komplementär zum Netzwerk-Ansatz zu verstehen sind, beschreibt Schmitt-Egner schließlich mit steigender Kooperationsintensität den auf funktionalistischen Interdependenzzusammenhängen beruhenden Prozess der Institutionenbildung (I– IV). Auf der Grundlage der Motivstruktur, Probleme zum beiderseitigen Nutzen gemeinsam besser lösen zu können, findet grenzüberschreitende Interaktion im Rahmen zeitlich begrenzter punktueller Projekte statt (I). Bevor aber das erste gemeinsame Projekt umgesetzt werden kann, muss ein Ideen- und Informationsaustausch sowie eine gemeinsame Zielformulierung für das Projekt stattgefunden haben, daher gehört dieser Abstimmungsprozess zur konkreten Projektarbeit. Daher müsste das mit „grenzüberschreitender Interaktions- und Kommunikationsgrad“ überschriebene Stadium jeder konkreten Projektabwicklung vorausgehen. Die Kommunikation über regionale Gemeininteressen und die gemeinsame Artikulation von Kooperationszielen ist – außer bei der Formulierung eines grundlegenden Strategiepapiers<sup>80</sup> - ein Prozess, der darüber hinaus in der Projektarbeit zu jedem Zeitpunkt in jeder Form von Kooperation aufrecht erhalten bleibt.<sup>81</sup> Infolge der nunmehr zunehmenden Anzahl der Projekte werden Kooperationsstrukturen geschaffen, die die Basis für eine permanente Kooperation begründen (II). Als Resultat der permanenten Kooperation werden informelle grenzüberschreitende Netzwerke zwischen den individuellen und

---

80 Die Festlegung gemeinsamer Handlungsziele - vergleichbar mit einem Koalitionsvertrag – auf der Grundlage gemeinsamer Interessenstrukturen ist allerdings auf einen langfristigen Kooperationszeitraum ausgerichtet, bei dessen Konkretisierung zwangsläufig Interessensdifferenzen auftreten, die dann immer wieder neu kommuniziert und verhandelt werden müssen.

81 Fragen, die sich an dieser Stelle aufdrängen, wie z.B.: Reichen die ursächlich durch die Grenze verursachten Regionalstrukturen aus, um im Kommunikationsprozess überwiegend gemeinsame Interessen auszumachen? Bricht die Kooperationsbereitschaft ab, wenn sich der erwünschte Erfolg nicht einstellt? Warum besteht die Kooperationsbereitschaft trotz Rückschlägen fort? Und ab wann tragen Konfliktlösungsmechanismen nicht mehr? Die Frage, ob politisches und soziales System so früh wie möglich miteinander verbunden werden können oder sollen oder zunächst die Vernetzung der Kommunalakteure im Vordergrund steht, gilt es im Folgenden zu erörtern.

kollektiven Akteuren etabliert (III). Begleitet wird die Vernetzungsleistung durch die Entwicklung gemeinsamer verbindlicher Kooperationsregeln: Ergebnis der Vernetzung ist die Bildung gemeinsamer Organe als Plattform für die Entwicklung und Implementierung grenzüberschreitender Politiken und Strukturen sowie für Konfliktvermeidungsstrategien (IV). Die gebildeten Institutionen bedürfen jedoch einer Kompetenzausstattung, wollen sie nicht als leblose Strukturen wirkungslos bleiben (V). Der Analyseschwerpunkt verschiebt sich nunmehr vom Prozess der Institutionenbildung (politics) zur materiellen Integration in den einzelnen Politikfeldern (policy). Die integrationsfördernden Kooperationsprozesse sehen die Nutzung der Grenzregion als gemeinsamen transnationalen Wirtschafts- und Sozialraum (VII) sowie Kulturraum (VIII) vor. Zwischengeschaltet ist die Identifizierung und Wahrnehmung einer neuen Handlungseinheit durch die Bevölkerung (VI). Das impliziert, dass die grenzüberschreitende Nutzung des transnationalen Raumes in den unterschiedlichen Politikfeldern die Wahrnehmung der Bevölkerung, grenzüberschreitende Zusammenarbeit als neue Handlungseinheit zu erkennen, voraussetzt. Auch wenn diese Überlegung in Bezug auf den Identitätsgrad seine Richtigkeit hat, muss erkenntnistheoretisch die grenzüberschreitende Interaktion der Wahrnehmung vorausgehen, damit sie perzipiert werden kann. Es ist in der Praxis davon auszugehen, dass die kollektiven, aber auch die individuellen Akteure eine Vorbildfunktion ausüben, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als gängiges Handlungs- bzw. Kooperationsmuster in der Perzeption der Bevölkerung vermittelt. Die Kooperationsprozesse können nicht in allen Bereichen klar als sukzessive aufeinander aufbauende abgeschlossene Handlungen differenziert werden. Die Schaffung eines integrierten Wirtschaftsraumes müsste im Stufenmodell unter dem Paradigma materieller Kooperation der VII. Stufe zugeordnet werden. Gleichwohl werden individuelle Akteure mit Partikularinteressen in ihrer immanenten hohen Responsivität auf Marktveränderungen nicht erst dann grenzüberschreitend initiativ werden, wenn der theoretisch formulierte Prozess der Institutionenbildung abgeschlossen ist. Aus diesem Grunde sollten der Prozess der Institutionenbildung und die Kooperation in den einzelnen Politikfeldern als parallele Prozesse aufgefasst werden. Es deutet sich bereits an, dass eine Ausdifferenzierung, vor allem aber Ausweitung des Modells um zentrale Begründungszusammenhänge, Integrationsfaktoren und Motivstrukturen erforderlich ist. Die im Folgenden dargestellte Auswahl an Fragestellungen beschreibt Blindstellen des Transnationalen Regionalismus, die durch integrationstheoretische Prozesse erweitert werden sollen.

Ist Kooperation Bedingung für Kooperation? Kann Kooperation sowohl als Interaktionsverhalten als auch als Interaktionsergebnis verstanden werden? Wie begründet es sich, dass

Probleme zum beiderseitigen Vorteil gemeinsam besser gelöst werden können? Wie kommt es von einer punktuellen zu einer permanenten Zusammenarbeit? Gibt es Strategien zur Erhöhung der Kooperationsdichte? Über welche Prozesse lässt sich die Schaffung von Kooperationsstrukturen begründen? Auf welcher Grundlage entwickeln die Akteure gemeinsame verbindliche Kooperationsregeln? Wie werden gemeinsame Institutionen gebildet? Wer ist daran beteiligt? Gibt es Vorgaben und Modelle?

## 3.2. Integration

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit setzt die europäischen Einigungsbemühungen an der Stelle fort, an der die Defizite der Integrationsbemühungen der EU am deutlichsten zutage treten, nämlich direkt an den Grenzen Europas.<sup>82</sup> Komplementär zu den Integrationsbestrebungen auf supranationaler Ebene wird in umgekehrter Blickrichtung Europa an der Basis konstruiert. Im Rückgriff auf die Möglichkeiten und Strategien des nunmehr über fünfzigjährigen Einigungsprozesses Europas heißt es, diese Erfahrungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf lokaler Ebene nutzbar zu machen.

### 3.2.1. Der Integrationsbegriff

Der Begriff der *Integration* stellt in seiner Multidimensionalität ein grundlegendes Problem in der Europaforschung<sup>83</sup> dar. Überspitzt könnte man formulieren, dass ebenso viele Definitionen des Begriffs Integration existieren, wie es Modellvorstellungen und Theorieansätze gibt<sup>84</sup> (Bursing 1991:17). „The nature of the beast“ entzieht sich zudem dadurch einem systematischen Zugriff, dass sich die unterschiedlichen Variablensysteme, die die Zusammenführung bisher getrennter politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Systeme zu einer neuen Einheit erklären, ständig gleichsam chamäleonartig verändern und auf der Grundlage immer neuer empirischer Befunde entsprechend viele neue Facetten eines moving target hervorbringen (Kelstrup, in: Wivel (Hrsg.)1998:16, Chrysochou 2001:15).

Die zentrale Begriffskontroverse<sup>85</sup> besteht in der „process-product ambiguity“ (Zimmerling 1991:33, 159ff.), dem zweidimensionalen Verständnis von Integration als Prozess und als

---

82 Die folgenden Ausführungen zu den Integrationstheorien nehmen in großen Teilen auf die Magisterarbeit: Haack, Y. 1997:18-49 Bezug.

83 Wessels spricht sogar von Verständnisschwierigkeiten unter Fachleuten, die auf die begriffliche Mehrdimensionalität zurückzuführen seien (Wessels, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.) 1985:3,30). Nach Puchala ähneln „die Bemühungen von Wissenschaftlern, die aktuelle Integration begrifflich in den Griff zu bekommen, (...) der Geschichte von Blinden und Elefanten“ (Puchala, in: JCMS 1972:267) Auch Duffy und Feld bedienen sich einer metaphorischen Sprache, wenn sie bemerken, dass sich der Integrationstheorie die Variablen wie die „Köpfe einer Hydra“ vermehrt hätten (Duffy/Feld, in: Feld/Boyd (Hrsg.) 1980:497ff.).

84 Zur ontologischen Diversifikation vgl. Meyers, in: Woyke (Hrsg.) 2000:421, Spindler/Schneider, in: Spindler/Schneider (Hrsg.) 2003:18ff. Der begriffliche Anwendungsbereich divergiert ferner hinsichtlich seiner Reichweite im Rahmen universeller, regionaler und nationalstaatlicher Bezugsgrößen (vgl. Regionenbegriff und Frei 1973:191). Daneben findet er zugleich Verwendung als Leitwort, Schlagwort und Analyseinstrument (Heumann 1980:2).

85 Zu weiteren Begriffskontroversen siehe: Chrysochou 2001:16ff., Caporaso, in: JCMS 1996:29ff. und Wessels, in: Bierling/Lerch (Hrsg.) 2005:427ff.)



Ziel bzw. Endzustand.<sup>86</sup> In seiner allgemeinen Bedeutung verweist Integration auf die „Herstellung eines Ganzen durch Zusammenführung von Teilen“ (Schöndube 1968:112).<sup>87</sup> Auf dieser Grundlage soll für die Untersuchung grenzüberschreitender Zusammenarbeit als Beitrag zur Europäischen Integration eine Minimaldefinition herangezogen werden, die sich als Ausgangsbasis für die unterschiedlichen Integrationsansätze eignet. Ansatzpunkt für die Begriffsdifferenzierung bilden theorieimmanente Variablensysteme, die die Integrationsprozesse selbst sowie in Hinblick auf ihre Finalität beeinflussen. Der analytische Schwerpunkt liegt auf dem Prozesscharakter von Integration, was der deutschen Tradition in der Staatsrechtslehre Rudolf Smends entspricht, die lange Zeit bestimmend war und die *creatio continua* des zu schaffenden Ganzen, seine ständige Aktualisierung und Reproduzierung zum Ausdruck bringt (Schmend nach Heumann 1980:2). Daher wird im Folgenden unter Integration der

„Prozess der Herausbildung und Aufrechterhaltung eines umfassenderen Ganzen aus ursprünglich noch nicht oder sehr viel lockerer miteinander verbundenen Teilen“

verstanden (Groeben, von der/Möller (Hrsg.) 1980:40). Die Schaffung des „umfassenden Ganzen“, wobei das Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile (Ernst Topitsch), geschieht zunächst durch graduelle Veränderungen in der schrittweisen grenzüberschreitenden Kooperation und Koordinierung. Eine trennscharfe Unterscheidung zwischen Kooperation und Integration bereitet in der Prozessanalyse grenzüberschreitender Vernetzungen mitunter Schwierigkeiten. In der folgenden Analyse werden integrationsfördernde Prozessvariablen unter besonderer Berücksichtigung ihrer strategischen Bedeutung für die Kooperationspraxis isoliert. Als Desiderat bleibt die Zusammenführung von Integrationsfaktoren als „Bewegungsgesetzlichkeit“ grenzüberschreitender Integrationsstrategien (Wessels, in: Bierling/Lerch (Hrsg.) 2005:438).

---

86 Die Europaforschung hat zuletzt eine statische Auffassung von Integration fokussiert im Sinne eines Zustandes, der aus dem Prozess des Zusammenwachsens resultiert und den Zusammenhalt der Teileinheiten gewährleistet. Folglich richtet sich die Analyse in jüngster Zeit auf die Erforschung der EU als politisches System, wobei allerdings die Integrations- und Transformationsdynamik in einem von immanenten oder externen Prozessen abhängigen Variablensystem naturgemäß Berücksichtigung findet (vgl. Bierling/Lerch, in: Bierling/Lerch (Hrsg.) 2005:13f.)

87 Die beiden Dimensionen des Integrationsbegriffs als Zielvorstellung und als Prozess gehen auf Systematisierungsversuche Pentlands zurück, der Kriterien für die begriffliche Zuordnung mittels folgender Fragen entwickelte: „(...) to what sort of political whole is this process expected to lead?“ und „(...) what are the mayor conditions which bring the process about?“ (Pentland 1973:21).

### 3.2.2. Die Anwendbarkeit von Integrationstheorien auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Will man die den Prozess der transnationalen Regionenbildung aus zuvor unverbundenen Teilregionen des Grenzgebietes erklären, stellt sich zunächst die zentrale Frage der Übertragbarkeit der an Nationalstaaten entwickelten integrationstheoretischen Erklärungsansätze auf das regionale Umfeld. Daher gilt es auf Grundsätzliches zurückzugreifen und sich in Erinnerung zu rufen, was Integrationstheorien sind, was sie theoretisch zu leisten vermögen und welche Funktionszusammenhänge für welche Kooperationsbeziehungen Gültigkeit beanspruchen. Getragen vom *One-World*-Gedanken, der zunächst der globalen, schließlich der europäischen Friedenssicherung<sup>88</sup> galt,<sup>89</sup> hatte und hat die europäische Einigung nicht den Charakter der „Herstellung von Ordnungen“, sie ist nicht die Umsetzung einer Reißbrettkonstruktion, sie war und ist „Praxis“ und nicht „Poiesis“ (Schneider, in: Kreile (Hrsg.) 1992:4). Integrationstheorien stellen folglich „modellhafte Rationalisierungen von Ansätzen europapolitischer Praxis“ dar (Schneider 1978:13). Auf der Basis empirischer Befunde beschreiben und deuten sie Vorgänge, durch die eine neue politisch-gesellschaftliche Einheit geschaffen werden soll, isolieren ursächliche Einflussfaktoren und wirken in diesem Sinne komplexitätsreduzierend auf die soziale Wirklichkeit. Das Herauslösen maßgeblicher Einflussfaktoren liefert zugleich das Analyseinstrumentarium zur Bestimmung des Integrationsfortschritts.<sup>90</sup> Auf der Basis kausaler Verkettungen soll aus aktuell wirksamen Einflussfaktoren auf künftige Wirkungen geschlossen werden, was in letzter Konsequenz Prognosen erlaubt. Die reziproke Wirkung eines auf diese Weise hergeleiteten Systems abhängiger Variablen kann dem Integrationsprozess positive, gleichwohl aber auch negative Impulse<sup>91</sup> verleihen und auf die praktische Integrationspolitik zurück-

---

88 Die Frage der Friedenssicherung kann als zentrale Triebfeder der Integrationsforschung angesehen werden. Eine Ausnahme bildet allerdings Friedrich, der diesen Aspekt für „überbetont“ hält (Friedrich 1972:9). Deutsch hingegen antwortet auf die Frage „Wozu Integration?“ mit den Worten: „in order not to be killed by somebody with whom we fail to integrate“ (Deutsch, in: Ionescu (Hrsg.) 1974:181).

89 Den gesellschaftlichen und politischen Ursachen für die Aufweichung eines ehemals so rigiden Europagedankens, der neben zahlreichen anderen Faktoren in der Modellbildung reflektiert wird, kann in der summarischen Darstellung nur soweit nachgegangen werden, wie dadurch Einschnitte in der Theorienbildung markiert werden. Der Vorwurf, Integrationsmodelle aus ihrer Kontextualität gelöst zu haben, muss ebenso in Kauf genommen werden wie die von Wessels geäußerte Kritik, bei einer summarischen Darstellung würden Vereinfachungen stattfinden und Problembereiche „zugeschüttet“ werden (Wessels in: Weidenfeld/ Wessels (Hrsg.) 1986:42).

90 Als „bedeutende Bestandteile der Realität selbst“ können Integrationstheorien zur Erklärung derselben als eine Anzahl miteinander verbundener Hypothesen, Hypothesen wiederum als Aussagen verstanden werden, die nach dem vereinfachten Schema: „Wenn ich x tue, folgt daraus y (= Integration) - wenn ich Integration will, muss ich folglich x tun“ eine Ursache mit einer Wirkung verbinden (Frei, in: Weidenfeld 1985:120ff.).

91 Zur positiven und negativen Qualität von Integration vgl. Galtung in: JPR 1968:377 sowie die vergleichbare Definition von Deutsch, wobei der Schwerpunkt auf der Verhaltensänderung der politischen Akteure liegt. Vgl. Deutsch 1968:224; Deutsch 1958:16.

wirken, indem es den Politikern Handlungsanleitungen liefert.<sup>92</sup> Die im Rahmen der Integrationsforschung eruierten Einflussfaktoren, die bei den Integrationsschritten Europas eine maßgebliche Rolle gespielt haben, sollen als integrationsrelevantes Variablensystem zur Herstellung einer grenzüberschreitenden Region Anwendung finden. Als Einstieg gilt es daher, die unterschiedlichen Determinanten, Auslöser und Verstärker von Integrationsprozessen innerhalb einer weiten Bandbreite von Ansätzen aus unterschiedlichen Kontexten und Traditionen zu identifizieren und im Spannungsverhältnis von *Handlung* und *Akteur*, *Struktur* und *Institution* (vgl. in Abwandlung Scharpf 2000, Wessels, in: Bierling/Lerch 2005:438) vor allem aber *Souveränität* auszuloten. Eine für den Integrationsprozess der Grenzregionen bedeutende Modifizierung zeichnet sich in der Hinsicht auf die zu integrierenden kommunalen Gebietskörperschaften ab, die im Gegensatz zu den souveränen Nationalstaaten, Abhängigkeiten gegenüber den jeweils übergeordneten politischen Einheiten aufweisen. Mit Blick auf die vorliegenden Arbeiten kann es nicht um eine allgemeine Theorie der Integration gehen, vielmehr stellt sich die Aufgabe einer sinnvollen Kombination und Abgrenzung der Theorieansätze, um das auf unterschiedlichen Analyseebenen bestehende Erklärungspotenzial auszuschöpfen (Pettersson/Blomberg 1999). In diesem Zusammenhang muss Integration als multikausaler Prozess aufgefasst werden, der durch eine Vielzahl unterschiedlicher (Teil-)Vorgänge zustande kommt, die - im Einzelnen zugeschnitten auf das regionale Umfeld - auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Dimensionen ablaufen. Ausdruck dieser mehrdimensionalen Komplexität ist die Pluralität der unterschiedlichen theoretischen Überlegungen zum Integrationsprozess. Die unterschiedlichen Denkmodelle weisen das gemeinsame Merkmal auf, „dass sie von einem spezifischen, eigens definierten, nur im Rahmen ihrer jeweiligen Prämissen gültigen Integrationsbegriff [ausgehen]<sup>93</sup>“ und nur diese Integration beschreiben (Häckel, in: Integration 1979:88). Diese Rahmenbedingungen sollten mit bedacht werden, wenn im Folgenden ein Überblick über die wirksamen Faktoren und Funktionen der sog. klassischen Integrationstheorien und ihrer Fortentwicklungen gegeben wird, unter denen Integration geschaffen, aufrechterhalten und weiter entwickelt werden kann.

---

92 Zu den drei Dimensionen europäischer Integration vgl. Daniel Frei: „Integrationstheorien dienen einem dreifachen Zweck: Sie liefern erstens einen Rahmen für die wissenschaftliche Beschreibung und Deutung der integrationspolitischen Vorgänge. Zweitens dienen sie der Prognose, indem aus heute wirksamen ursächlichen Einflussfaktoren auf künftige Wirkungen geschlossen werden wird. Drittens prägen sie die praktische Integrationspolitik, da Staatsmänner und Politiker in ihrem Handeln immer wieder von Annahmen ausgehen, die nichts anderes sind als Hypothesen“ (Frei in: Weidenfeld 1985:121).

93 Folglich reicht der Anspruch von Erklärungsmustern für den Integrationsprozess nicht über den Rahmen der an den Untersuchungsgegenstand gestellten Fragen hinaus. Je nach Erkenntnisinteresse wird der Blick auf unterschiedliche Aspekte des Integrationsprozesses gelenkt, die für sich genommen einen gewissen Grad an Gültigkeit in Anspruch nehmen können, die aber nur in ihrer Pluralität den als multikausalen Prozess bezeichneten Ereignisvorgang zu erklären vermögen.

### 3.2.3. Der föderalistische Ansatz

Das *Wie* der zu integrierenden Teileinheiten kann im ältesten integrationstheoretischen Ansatz,<sup>94</sup> dem Föderalismus oder Konstitutionalismus,<sup>95</sup> in Abwandlung eines funktionalistischen Leitsatzes auf die von Bellers formulierte Kurzformel: „function follows form“ gebracht werden (Bellers in: Woyke 1984:355). Integration ist für Vertreter dieses Ansatzes ein einmaliger Willensakt, den die einzelnen Teileinheiten, seien es nun Staaten oder Regionen, bekunden, indem sie sich freiwillig zu einer größeren Ordnung zusammenschließen.<sup>96</sup> Als Integrationsziel wird eine an (bundes-)staatlichen Organisationsformen orientierte föderative Ordnung angestrebt,<sup>97</sup> die nach dem Leitsatz „Einheit in Vielfalt“<sup>98</sup> organisiert ist. Diesem Grundsatz entsprechend erfolgt die Kompetenzen- und Aufgabenverteilung nach dem Prinzip der Subsidiarität<sup>99</sup>. (Friedrich 1972:260ff.)

Dieselben föderalistischen Strukturmerkmale, die auf supranationaler Ebene gelten, entfalten auf regionaler Ebene vergleichbare Wirkungsmechanismen, was grundsätzliche Einwände gegen eine Übertragbarkeit auf subnationale Einheiten entkräftet. Genau genommen stellt die Anwendung auf die supranationale Ebene die Übertragung des an subnationalen, von unten nach oben gewachsenen politischen Prinzips der Nationenbildung dar. An dieser Stelle wird die in der Theorie auf Europa angewandte Einigungsstrategie auf subnationale Einheiten zurückgeführt, die heute in Nationalstaaten eingebunden und da-

- 
- 94 Zur sozial-philosophischen Tradition von Dante über Kant bis in die Gegenwart vgl. statt vieler Czempiel 1986:66-67; zur Geschichte des Europagedankens vgl. Coudenhove-Kalgeri 1938:62ff.; zur Verfassungsdebatte vgl. Lipgens 1986:27f.; Deuerlein in: APuZ 1971:7ff. Zum Föderalismus als Prinzip aus der katholischen Soziallehre vgl. die unterschiedlichen Lesarten der beiden Denkschulen hamiltonscher und proudhonistischer Prägung vgl. Pinder, in: Integration 1987:165ff. Die bekanntesten Vertreter der letztgenannten Schule sind Alexandre Marc, Denis de Rougemont und Guy Héraud. Die im Weiteren behandelte Darstellung geht auf die durch die *federalist papers* begründete Denkschule Altiero Spinellis zurück. (vgl. Hick, in: Loth 1990:195ff.)
- 95 Zum Vorwurf keine „richtige“ Theorie, sondern nur ein normatives Konzept mit einem utopischen Leitbild zu sein vgl. Vree, de 1972:27, 36, Groß Hüttmann/Fischer, in: Bierling/ Lerch (Hrsg.) 2005:42f.
- 96 Zur Idee, durch einen „qualitativen Sprung“, durch konstitutionelle, vertragliche Akte zu einem vereinten Europa zu gelangen, vgl. die Forderung nach einem *changement qualitatif* von Chiti-Batelli 1976:17f. Der einmalige Willensakt begründet im Konstitutionalismus den einmaligen Prozess des Zusammenschlusses zu einer größeren Einheit. Damit weisen die Vertreter dieses frühen Ansatzes einen im Verhältnis zum andauernden Vorgang aufgeschafften Integrationsprozesses bspw. in der Präambel der EUV einen statischen Charakter auf.
- 97 Die föderalistische Organisationsstruktur, die als freiwilliger Zusammenschluss mehr oder weniger eng ausgeprägt sein kann, hängt mit der Frage nach dem notwendigen Maß an Herrschaft und Macht zusammen. Die föderale Macht muss auf der zu schaffenden internationalen Ebene so stark sein, dass der Machtanspruch der vorherigen Ebene gebrochen wird. Einen Einigungsprozess auch gegen Widerstände durchsetzen zu können, basiert auf der Machtdefinition Max Webers. Die Entscheidung politischer Eliten und ggf. der Bevölkerung geht auf die Grundüberzeugung einer konservativen Anthropologie zurück, wonach politische Entscheidungen gegen natürliche Bestrebungen einzelner oder einer Gruppe von Egoisten durchgesetzt werden müssen. (Czempiel 1986:66)
- 98 Aufgrund der Prämisse, dass Individuen und Gruppen von Individuen unterschiedliche Interessen verfolgen, hängt die Stabilität der zu schaffenden Gesamtheit wesentlich davon ab, dass den einzelnen Individuen möglichst hohe Autonomie und Verwirklichungsmöglichkeit gegeben wird.
- 99 An dieser Stelle eine Kurzdefinition: Subsidiarität besagt, dass unter Anerkennung der Wirkungsmöglichkeiten der unteren Ebene Aufgaben so lange auf dieser verbleiben, bis sie nicht mehr ausreichend erfüllt werden können und von der oberen Ebene übernommen werden müssen (Friedrich 1972:260f.). Weiterführendes vgl. unter 4.2.3.

her nicht souverän sind. Dies erklärt die perspektivische Umkehrung, die allerdings infolge fehlender Staatssouveränität und den daraus resultierenden Kompetenzen innerhalb des nationalen Staatsgefüges eine andere Form finden muss. Was auf europäischer Ebene in Anlehnung an das amerikanische Vorbild die „Vereinigten Staaten von Europa“ bezeichnet, entspräche auf kommunaler Ebene der Schaffung einer transnationalen Institution auf suprakommunaler<sup>100</sup> Ebene, die gleichberechtigt von den Kommunalpolitikern der Mitgliedsgemeinden im Grenzgebiet besetzt wird. Den föderalistischen Grundannahmen zufolge wäre die aus dem Verbund der Gemeinden zu schaffende Ebene<sup>101</sup> der Wahrung der kommunalen Vielfalt verpflichtet und bezöge ihre Kompetenzen nach dem Prinzip der Subsidiarität. Es deutet sich an, dass die dazu erforderliche Übertragung staatlicher Kompetenzen sowohl in Bayern als auch in der Tschechischen Republik, insbesondere unter den Vorzeichen eines Transformationsstaats, große Probleme bereiten und eine Anpassung an die konkreten innerstaatlichen Machtstrukturen erfordern werden.

Der Schwerpunkt der föderalistischen Überlegungen liegt auf der strukturell-institutionellen Ebene. Föderalisten neigen zu der Annahme, dass sich durch die Schaffung gemeinsamer, verfasster Institutionen, geeignete Lösungen für das im Zuge des Zusammenschlusses unweigerlich auftretende wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Konfliktpotenzial finden lassen (Dahrendorf 1973:80; Friedrich 1972:9). Die Schwierigkeit besteht in der Tat darin, dass grenzüberschreitende und somit gemeinsame Probleme als konstitutives Element der Kooperation zu einer gemeinsamen Problembearbeitung führen, wodurch zusätzliche Problemlösungsmöglichkeiten und -kapazitäten entstehen. Diese neuen Kapazitäten führen ihrerseits wieder zu neu erkannten Problemen und respektive angepassten Problemlösungsstrategien. Integration wird zusammenfassend als Verhandlungsprozess beschrieben. Infolge der strukturellen Ausrichtung vernachlässigen viele Föderalisten, wie Hrbeck zu Recht konstatiert, „die vielfältigen Interaktionen im Vorfeld des klar definierten Endziels“ (Hrbeck, in: Hrbeck 1976:349).

---

100 Der internationale Begriff *supranational*, wörtlich „über den Nationalstaaten“, findet hier die analoge Anwendung auf kommunale Einheiten. Damit würde eine über den Kommunen geschaffene Ebene bezeichnet, auf der die Integrationspartner über die Grenzen hinweg kooperieren. Die supranationale Kooperationsorganisation schließt notwendigerweise transnationale Kooperation mit ein. Der in der Forschung als grenzüberschreitende globale Interaktion zwischen den Staaten definierte Begriff des *Transnationalismus* (Nye/Keohane, in: Nye/Keohane (Hrsg.) 1972:75), der in enger Verbindung mit dem Konzept der transnationalen Gesellschaft steht (vgl. Aron, in: Hoffmann (Hrsg.) 1962:113), müsste auf die kommunalen Gebiete in der Grenzregion begrenzt werden. Zum Konzept des Transnationalen Regionalismus vgl. auch Grom 1995:47ff.

101 Wobei das zu schaffende Maß an Macht und Verbindlichkeit bei der zu erwartenden starken Beschränkung eine Bedeutungsverschiebung im Prozess der Institutionenbildung auf andere Bereiche der allgemeinen Vernetzungsstrukturen wie z.B. Erhöhung des Kommunikationsgrades oder der daraus resultierenden Problemlösungskompetenz erfährt.

### 3.2.3.1. Der neo-föderalistische Ansatz

Erst die Vertreter des *neo-föderalistischen Ansatzes*<sup>102</sup> verlagern den Schwerpunkt vom strukturellen auf den prozessualen Charakter von Integration. Carl Friedrich versteht unter Integration einen Föderalisierungsprozesses, einen

„fortwährende[n] Vorgang, bei dem es um die wechselseitigen Beziehungen und die Anpassung zwischen eindeutig verschiedenen Teilmengen und einer alle umfassenden Gemeinschaft geht“ (Friedrich 1972:32).

Der Prozess der „suprakommunalen“ Institutionenbildung als *big bang* (Oeter 2003:95), zumindest aber als „dramatische strukturelle Veränderung“<sup>103</sup> (Pentland 1973:175) würde im Neo-Föderalismus der Auffassung allmählichen Wachstums Platz machen.<sup>104</sup> Die Hauptakteure der Gemeinschaftsbildung sind in erster Linie Politiker und Interessenvertreter, deren Handeln letztlich eine verfasste Föderation schafft. Auf der Basis eines repräsentativen Demokratieverständnisses ist aber auch jeder Einzelne bis hin zur Massenbewegung an der Entstehung der Föderation beteiligt. Die Motivation dazu bildet ein wertbezogenes Gemeinschaftsbewusstsein (Friedrich 1972:27ff.). Anknüpfungspunkt für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist das Stichwort der Bürgernähe,<sup>105</sup> von der sich eine integrationsfördernde Wirkung in der konkreten Projektarbeit ableiten lässt, die von vornherein die Bürger der Region miteinbezieht.

Auch wenn eine gemeinschaftliche Identität und eine starke, auf ihr aufbauende Massenbewegung auf europäischer Ebene bislang auf sich warten lässt, gilt es diesen Fragenkomplex anhand der Stichworte der regionalen, grenzüberschreitenden Identität und der Bürgernähe im kommunalen Kontext neu aufzurollen. Obwohl sich wesentliche Annahmen

---

102 Das Hrbeck'sche Begriffspaar „Föderalisten und Neo-Föderalisten“ (Hrbeck, in: Hrbeck 1976:348ff.) geht auf die Unterscheidung von Haas zurück, der in seiner Föderalismuskritik zwischen „an ideological group concerned with developing a theory of action designed to realize a regional federation“ und „a group concerned with tracing and observing patterns of federal integration“ differenziert (Haas, in: Lindberg/Scheingold 1971:20).

103 Dieser Abschnitt fasst die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit relevanten Analyseeinheiten des klassischen und Neo-Föderalismus zusammen. Friedrich stellt dem klassischen voluntaristischen Föderalismusbegriff einen „allmählichen Föderalisierungsprozess“ entgegen. Zum „federal spirit“ vgl. Friedrich 1964:158.

104 Es wird im Folgenden unter Einbeziehung des Regime- und des neo-funktionalistischen Ansatzes noch zu klären sein, in welchem Rahmen sich die Bildung einer grenzüberschreitenden Institution bewegen wird. Ferner sei auf die institutionelle Kompetenzausstattung in Ableitung unterschiedlicher Souveränitätsbegriffe verwiesen, die mit Blick auf regionale und kommunale Kompetenzausstattungen sicherlich weniger rigide Formen verlangen.

105 Die im föderalistischen Konzept vorgesehene Beteiligung des Einzelnen am Integrationsprozess soll im Folgenden mit Bürgernähe umschrieben werden, worunter die aktive und passive Partizipation sowohl politischer, administrativer und gesellschaftlicher Akteure als auch der Bürger der zu integrierenden Teileinheiten in den einzelnen regionalen Kooperationsformen verstanden werden soll (vgl. Raich 1995:30).

im Föderalisierungsprozess nicht bewahrheitet haben,<sup>106</sup> lenkt der föderalistische Ansatz das Augenmerk auf strukturelle und institutionelle Analyseeinheiten, denen im Integrationsprozess eine zentrale Rolle beizumessen ist. Gemeinsame Institutionen bereiten nicht nur den Raum für konzertiertes Handeln politischer Eliten, in der Herausbildung eines institutionellen Gefüges muss zugleich der funktionale Rahmen gesehen werden, der weiterführende Möglichkeiten, Kanäle und Kompetenzen eröffnet.

### 3.2.4. Der funktionalistische Ansatz

Die funktionalistische Integrationstheorie<sup>107</sup> hat sich als Reaktion auf den Föderalismus entwickelt, dem Mitrany, der Hauptvertreter der funktionalistischen Denkschule, breiten Raum in seinen Schriften gewidmet hat<sup>108</sup> (Mitrany, in: Mitrany (Hrsg.)1966c:167-173). Der Funktionalismus ist für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in dem Rahmen von Bedeutung, wie er den Blick in bestimmten funktionalen Bereichen auf sektoral<sup>109</sup> begrenzte Formen der Zusammenarbeit lenkt und Motivationen beschreibt, die diese in Gang setzen, aufrecht erhalten und in einer Art Eigendynamik ausweiten. Funktionalisten beschreiben Integration als den Prozess, in dem sich zwischen Gesellschaften ein Netz an funktionalen Beziehungen herausbildet und verdichtet. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass sich komplexe Industriegesellschaften durch ein funktionales Beziehungsgeflecht auszeichnen, welches sich auf der Basis wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Bedürfnisse herausgebildet hat. Die Bedürfnisse in den unterschiedlichen Politikfeldern differenzieren sich in gemeinsame und individuelle Bedürfnisse<sup>110</sup>, die ihrerseits einer permanenten Dynamik unterliegen<sup>111</sup> (vgl. Mitrany, in: Mitrany (Hrsg.) 1966b:123ff.). Im Geflecht internationaler Beziehungen, die in den einzelnen Politikbereichen (policies) funktionale Interdepen-

---

106 An dieser Stelle ist auch Ernst Haas Kritik aufzunehmen: „(...) it is not always clear whether the assertions are normative or descriptive. They are certainly not explanatory“ (Haas, in: Lindberg/Scheingold 1971:20).

107 Die historische Ideengeschichte basiert auf der Verwandtschaft mit der ökonomistisch-freihändlerischen Theorie, die in der klassischen Nationalökonomie Adam Smiths und David Ricardos des ausgehenden 18. und beginnenden 19. Jahrhunderts wurzelt (Platzer 1993<sup>2</sup>:38).

108 Mitrany sieht Föderalismus und Funktionalismus zwar als durchaus kompatibel an, hält aber die funktionalistische Prozessbeschreibung für das wirksamere „working peace system“. So auch der Titel des funktionalistischen Standardwerks von Mitrany. Mitrany lehnt die Vertrags- und Verfassungsentwürfe der Föderalisten als inoperabel ab und erhebt mit seiner Theorie den Anspruch, einen „pragmatic approach“ vorgelegt zu haben, der „was followed no because the functional way was so easy but because the constitutional way would have been so difficult“ (Mitrany, in: Mitrany (Hrsg.)1966a: 39, 58; vgl. auch: 1966: 55).

109 „Nach funktionalistischer Vorstellung sind Regionen nicht Entitäten, wie Westeuropa (...), sondern funktionale Sektoren wie Eisenbahntransport (...)“ (Pentland 1973:76).

110 Über die Art der Bedürfnisse, ihr Zustandekommen, die Art und Weise sowie den Akteur, durch den sie im politischen Prozess zum Tragen kommen, ist nur wenig in Erfahrung zu bringen.

111 Dieser Sachverhalt macht es unmöglich, „the common interest of all“ in einer Verfassung festzuschreiben. Dazu Mitrany: „The only possible principle of democratic confirmation is that public action should be undertaken only where and when and insofar as the need of common action becomes evident and is accepted for the sake of common good“ (Mitrany, in: Mitrany (Hrsg.) 1966a:69).

denzen aufweisen, kommt den Experten eine zentrale Rolle als Akteure im Integrationsprozess zu<sup>112</sup> (Mitrany, in: Mitrany (Hrsg.) 1966b:125). Im Netz funktionaler Beziehungen ist Zusammenarbeit ausschließlich durch die Befriedigung der jeweiligen an die zu erfüllenden Funktionen gebundenen Bedürfnisse motiviert. Sie endet an dem Punkt, an dem eine Befriedigung oder eine Veränderung der Bedürfnislage eintritt (Funktionserfüllung). Die Bedürfnisbefriedigung kennt eine gewisse Eigendynamik. Der Begriff der technical selfdetermination beschreibt den Prozess, in dem sich jedes gesellschaftliche Bedürfnis die ihm adäquate Lösungsform sucht (Mitrany in: Mitrany (Hrsg.) 1966a:72f.). Der Bedürfnisbefriedigung, der eine Zusammenarbeit vorausgegangen ist, folgen nach der doctrine of ramification neue Bedürfniskonstellationen, die im gemeinsamen Interesse, auch diese Bedürfnisse zu erfüllen, eine Vertiefung der Verflechtungen bedingen und so eine Ausweitung der Politikbereiche funktionaler Zusammenarbeit nach sich ziehen. Dieser Automatismus stellt sich in dem Maße ein, wie „... the need for joint action arises and is accepted“ (Mitrany in: Mitrany (Hrsg.) 1966a:73). In diesem Kontext ist der funktionalistische Leitsatz: „form follows function“ zu verstehen. Die Funktionalisten ordnen die Faktoren, denen im Integrationsprozess eine maßgebliche Rolle beigemessen wird, dem unpolitischen - vornehmlich technischen - und dem politischen Bereich zu. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass sich im technischen Bereich gemeinsame Interessen aller mit nur geringem Konfliktpotential leichter identifizieren lassen, die in der Folge die notwendigen Maßnahmen in Form separierter, partikularisierter, leicht überschaubarer und daher entideologisierter Einzelentscheidungen sowie sachorientierter und damit ideologisch unbelasteter Problemlösungen für den Integrationsprozess inkremental einleiten. (Bellers, in Woyke (Hrsg.) 1984:355f.). Auf der Grundlage der unterstellten endogenen Wachstumsdynamik würden erneut gemeinsame Bedürfnisse geweckt werden, die eine Ausweitung gemeinsamer Aktivitäten im bei weitem strittigeren politischen Bereich erforderlich machten (Mitrany, in: Mitrany (Hrsg.) 1966a:97). So sinnvoll die von utilitaristischen Überlegungen getragene Unterscheidung von kontroversen und weniger kontroversen Fragen für die Integrationsforschung sein mag, so wenig konnte die Trennung in *high* und *low politics*<sup>113</sup> in der Reali-

---

112 Nur Experten verfügen über den nötigen Sachverstand und erforderliche Kenntnisse, die eine sachgerechte Entscheidung in den jeweiligen Spezialgebieten erfordert.

113 An dieser Stelle manifestiert sich ein theoretischer Bruch, der auf den Neo-Funktionalismus weiter wirkt. Denn entweder „gibt es das Prinzip der Trennbarkeit nichtpolitischer und politischer Integrationszusammenarbeit – dann müsste sich *Spill-over*-Wirkungen sehr viel schwerer einstellen, als in Form eines Automatismus beschrieben. Oder es sind die beiden Bereiche tatsächlich nicht voneinander trennbar – weil jedes Politikfeld auch politisch und damit strittig ist - dann sollte man aber auf der problemlosen Förderung der Zusammenarbeit auf nichtpolitischem Gebiet beharren“ (Frei, in: Weidenfeld (Hrsg.) 1985:123). Wie in der Analyse zu zeigen sein wird, weisen Wirtschafts- und Kulturpolitik im Grenzgebiet einen hohen Grad an Konfliktpotenzial auf.



tät aufrecht erhalten werden.<sup>114</sup> Auch wenn davon auszugehen ist, dass jeder noch so begrenzte technische Sektor politischer Natur ist, gibt dieser Aspekt zu Überlegungen Anlass, wie Strategien der Entpolitisierung in den Euregionen einen Interessenausgleich der kommunalen Akteure befördern können, auf dessen Basis Zusammenarbeit erleichtert würde.<sup>115</sup> Über eine allgemeine Sachlogik der Interdependenz hinaus, würde sich die Bedürfniskonstellation der funktional verbundenen Gemeinden in Relation zur lokalen Nähe verdichten und durch die grenzbedingten Problemlagen in den unterschiedlichen Politikbereichen ein hohes Potenzial gemeinsamer Bedürfniskonstellationen – oder kurzum Interessen – generieren. Inwiefern aber die Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg befördert wird oder sich gar eine Eigendynamik entwickelt, gilt es am Untersuchungsgegenstand zu prüfen.

Zum Prinzip der Selfdetermination muss kritisch angemerkt werden, dass ordnungspolitische Entscheidungen nicht ausschließlich auf der Grundlage sachgerechter Überlegungen getroffen werden (vgl. Bursing 1990:33). Der gesamte Fragenkomplex Macht,<sup>116</sup> Herrschaft und demokratische Legitimation, politische Entscheidung auf der Grundlage eingeschränkter Informationen, findet im funktionalistischen Konzept kaum Berücksichtigung. Das tritt besonders deutlich zutage, wenn man sich das funktionalistische Integrationsziel<sup>117</sup> vor Augen führt. Trotz der teilweise spekulativen und hochgradig normativen Prä-

---

114 Jede scheinbar noch so zwingende Selbstverständlichkeit, begonnen bei der Wahrung des Lebens als Prämisse für vorausgesetzte gemeinsame Bedürfnisse nach Nahrung, Gesundheit, Sicherheit, Frieden, Wohlstand..., erweist sich im weltweiten Maßstab im höchsten Maße als politisch und strittig und muss auf kulturelle Konventionen und letztlich auf Werte-Entscheidungen zurückgeführt werden, die sich nicht durch eine Logik funktionaler Sachzwänge, die nur eine mögliche Antwort kennen, ersetzen lassen.

115 Konsequenterweise müssten der politische und nichtpolitische Bereich als untrennbar angenommen werden. Einer höheren Kooperationsdichte im kulturellen Bereich käme dann eine strategische Bedeutung zu, die beispielsweise die historisch begründeten Stereotypen vom Nachbarn, die bis heute virulent sind, allmählich durch neue Erfahrungen überlagern müsste.

116 Machtüberlegungen wird indirekt und implizit teilweise dadurch entsprochen, dass im Wissen um die kooperationsbehindernde Wirkung strittiger Politikfelder über Entpolitisierungsstrategien nachgedacht wird, die letztlich den Konflikt der Integrationspartner im Vorfeld verhindern sollen. Insgesamt lässt sich an diesem Punkt die Hauptschwäche durch den Vorwurf: „Mangel an politischem Input“ (Vree, de 1972:38,43) zugunsten des technischen Aspekts und der Technokraten als Akteure von Integration bündeln.

117 Am Ende des Integrationsprozesses steht nach Mitrany die „world community“, die durch ein tiefes Netz funktionaler Beziehungen miteinander verbunden ist. Dieses Beziehungsgeflecht, das aus der Zielperspektive jeder materiellen und psychologischen Konfliktgrundlage entbehren soll, garantiert das friedliche Zusammenleben im „working peace system“. Obwohl die Funktionalisten keine konkreten Zielentwürfe vorlegen, lassen sich folgende mögliche Aussagen aus der Theorie ableiten: Aufgrund der funktionalistischen Auffassung, dass eine Übertragung des Staatenprinzips auf größere territoriale Einheiten als Anachronismus abgelehnt werden müsse (Mitrany, in: Mitrany (Hrsg.) 1966e:180-199), da so nur wieder das machtpolitisch-unfunktionale Moment dominant werden würde, ist der höchste Integrationsgrad mit der Abschaffung von Staaten erreicht. Nationalstaaten haben lediglich als administrative Einheiten eine Existenzberechtigung. (Mitrany, in: Mitrany (Hrsg.) 1966e:181) An ihre Stelle würde ein globales Verwaltungssystem treten. Die nationalstaatliche Souveränität wäre in „international functional linkages“ eingebunden, deren Organisationsschema von einer funktionalen Logik bestimmt und von sachkompetenten Technokraten überwacht werden würde (vgl. Pentland, in: Grom/Taylor (Hrsg.) 1975:15). Demokratische Legitimationsverfahren durch Wahlen, Selbstbestimmungs- und Freiheitsgrundsätze würden in letzter Konsequenz durch eine positivistische Logik funktionaler Sachzwänge ersetzt werden. Zu funktionalistischen Friedensentwürfen einer universellen Nachkriegsordnung vgl. Mitrany, in: Mitrany 1966d:149-166.

müssen, die einen teils mechanistisch-deterministischen Charakter tragen und der unsicheren Finalität, darf der Prozesscharakter funktional vernetzter Integration nicht unterschätzt werden (Bursing 1990:33).

### 3.2.4.1. Der neo-funktionalistische Ansatz

Wie sich im Namen andeutet, versteht sich der neo-funktionalistische Ansatz<sup>118</sup> als Weiterentwicklung des Funktionalismus,<sup>119</sup> von dem er die Bedeutung der einzelnen funktionalen Sektoren für den Integrationsprozess übernimmt.<sup>120</sup> Politische Integration beschreibt nach Ernst Haas, einem der bedeutendsten Vertreter, einen Prozess

„whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states.“ (Haas 1958:16).

Haas schreibt der Institutionenbildung eine Initiativfunktion für den Fortgang der europäischen Einigung zu. Sie bedeutet gleichzeitig Voraussetzung und Indikator für die Veränderung von Loyalitäten, Erwartungen und Verhalten der politischen Akteure. Die Bildung neuer Institutionen wie das veränderte Verhalten politischer Akteure bedingen sich daher gegenseitig.<sup>121</sup> Im Haas'schen Konzept hängt der Integrationserfolg wesentlich von den politischen Akteuren, den Eliten aus Politik und Verwaltung sowie Interessenverbänden

---

118 Die große Anziehungskraft des neo-funktionalistischen Ansatzes ist darauf zurückzuführen, dass sich die Annahmen von Haas zu bewahrheiten schienen. Der Neofunktionalismus war von Anfang an eng mit der Entwicklung der EG verbunden. Sie stellte ein „lebendiges Laboratorium“ (Haas 1968:4) dar, in dem man die Prozessbedingungen für eine fortschreitende Integration wie in einem Reagenzglas beobachten konnte (Haas, in: Lindberg/Scheingold 1971:39). In den supranationalen Entscheidungsstrukturen der EGKS glaubte Haas so etwas wie einen „embriotic state“ erkennen zu können (Haas 1958:9). Während der 60er und 70er Jahre wurde der Neo-Funktionalismus von Lindberg, Scheingold, Schmitter und Nye weiterentwickelt. Zur Kritik vgl. Bursing 1990:34ff.; Bellers/Häckel, in: Rittberger 1990:294 sowie Haas selbst (Haas, in: IO1976:175,200,208). Nye zur Synthese funktionalistischer und föderalistischer Elemente, die mit dem Schuhmannplan in Verbindung stehen: „Im Grunde waren Neofunktionalisten Föderalisten mit funktionalistischem Anstrich, die mit vermeintlich funktionalistischen Mitteln föderalistische Ziele verfolgten.“ (Nye 1971:51, 54, zum Spill-over S.65). Des Weiteren bestätigte sich schon bald, dass ideologisch fundierte Überzeugungen, Macht-, Prestige- und Sicherheitsgedanken den rational motivierten sozio-ökonomischen Anliegen immer wieder den Rang abliefen (Lang, in: Winkler/Antoniolli (Hrsg.) 1982:9f.).

119 Zum Einfluss auch des *Kybernetischen Ansatzes* von Karl W. Deutsch vgl. Rosamond 2000:31ff. Ferner fußt der Neo-Funktionalismus auf der sozialwissenschaftlichen Theorie Emil Durkheims und steht in der pluralistischen Tradition des amerikanischen Behaviourismus (Rosamond 2000:54, O' Neill 1996:44, Wolf, in: Bierling/Lerch (Hrsg.) 2005:66f.).

120 Haas selbst spricht von der „reformulation of the [functionalist] ideology“ (Haas 1964:14). Der Neo-Funktionalismus entwickelt den funktionalistischen Ansatz in den Bereichen weiter, in denen er sich nicht bewahrheitet hatte (Haas 1968:XIV-XVII).

121 An dieser Stelle schlägt Haas die Brücke sowohl zum Föderalismus, wonach die Institutionenbildung die Möglichkeiten konzertierten Handelns schafft, als auch zu Deutschlands lerntheoretischem Ansatz, in dem, wie noch zu zeigen sein wird, Integration als Lernprozess verstanden wird (vgl. Bursig 1990:35).

oder Parteien ab (Faber 2005:44ff., Vree, de 1972:121, Hrbeck in: Hrbeck 1976:354).<sup>122</sup> Nicht diffuse gesellschaftliche Interessen, die sich selbst generieren und automatisch auf weitere Bereiche übergreifen, bestimmen Integrationsprozesse, lautet die Kritik von Haas (1964:33), sondern die aus rationalem Kalkül, Werten und Wahrnehmungen entstandenen und durch Lernprozesse<sup>123</sup> veränderten Interessen, die sich im gesellschaftlichen System Ausdruck verschaffen und in letzter Konsequenz die Nachfrage nach Integration steigern (Haas 1958:12ff., 294ff.). Das neo-funktionalistische Konzept verknüpft in der ersten Phase die institutionelle mit der subjektiven Komponente. Vereinfacht könnte man sagen, dass Integration den im politischen Prozess von entscheidenden Akteuren getragenen Vorgang der Bildung politischer Gemeinschaften in „institutional and attitudinal terms“ beschreibt, die über Institutionen verfügen, um Ideologie in Recht umzusetzen (Haas 1958:7; 1971:7; Lang, in: Winkler/Antoniolli 1982:8). Souveränitätsbeschränkung als Charakteristikum von politischer Integration kann im Kontext der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit lediglich die Delegation von Entscheidungskompetenzen bedeuten. Dabei würde eine abgeleitete<sup>124</sup> Kompetenz verliehen, die die regionalen bzw. lokalen Gebietskörperschaften sich in letzter Instanz jederzeit vorbehalten können. Eine grenzüberschreitende Institution könnte somit nicht mehr als suprakommunal bezeichnet werden. Sie würde sich als intergouvernementales Organ konstituieren, das den kommunalen Akteuren nicht über- sondern untergeordnet wäre. (vgl. Zimmerling 1991:43-47) Die Delegation von Kompetenzen auf eine grenzüberschreitende Institution verweist auf ein Paradoxon der Souveränität. Die Grenzregionen, ihre Regierungsbezirke und Kommunen können einen höheren Grad an effektiver Kompetenzausübung erreichen als das isoliert der Fall wäre (vgl. das karibischen Fallbeispiel bei Vacchino 1981:512).

Ab einem bestimmten Zeitpunkt wäre der Transfer von politischen Erwartungen, Handlungen und Loyalitäten<sup>125</sup> in Abhängigkeit vom Integrationsgrad die logische Konsequenz und

---

122 Zu den unterschiedlichen Akteursgruppen vgl. politische, ökonomische und gesellschaftliche Eliten (Haas 1968:XXXIV), supranationale Institutionen (Haas 1958:18ff., 1968:XIX) und zu den Regierungen (Haas 1958:312). Zum elitenorientierten Gruppenbegriff, dem Impulse für den Integrationsprozess zugeschrieben werden: „Groups are here represented as societal structures that articulate interests ...“ (Haas 1964:37).

123 Das rationale, streng gewinnorientierte und nutzenmaximierende Akteurshandeln durchläuft einen Lernprozess, der in die Einsicht mündet, dass Interessen auf grenzüberschreitender Ebene unter bestimmten Voraussetzungen besser zu befriedigen seien.

124 Eine abgeleitete Kompetenz spricht in der Regel dafür, dass diese zugunsten von Problemlösungen abgegeben wurde, was letztlich zum Souveränitätserhalt beiträgt. Unter der Voraussetzung, dass Souveränität dann am höchsten ist, wenn am wenigsten Kompetenzen abgegeben, gleichzeitig am wenigsten Ressourcen, seien sie nun materiell oder immateriell, aufgewendet und mit höchstmöglichem Effekt eingesetzt werden, bildet sie eine Schnittmenge daraus.

125 Die Haas' sche Definition to „shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre“ wirft hinsichtlich der genannten Reihenfolge sowie des politikwissenschaftlichen Loyalitätsbegriffs Probleme auf. Einer Plausibilitätsüberprüfung zufolge hat ein politischer Akteur zunächst die Erwartung, durch grenzüberschreitende

würde einen zusätzlichen Integrationsschub erzeugen. Infolge der Prädominanz nationaler Regierungen im Integrationsprozess und dem „heroisch-dramatischen“ (Haas 1970:627) Auftreten einzelner Politiker sah sich Haas veranlasst, in Teilen die „obsolence“<sup>126</sup> seiner Theorie festzustellen, auf deren Basis keine Prognosen mehr vorzunehmen waren<sup>127</sup> (Haas 1975:11; Wessels nach Bellers, in: Woyke 1984:358). In seinem revidierten Ansatz werden machtpolitischen Überlegungen - wie der zentralen Rolle von Staaten - mehr Platz eingeräumt. Integration „manage(s) interdependence“ und versteht sich als „collaboration among governments that results in collective programs addresses to solving transnational problems“ (Puchala 1984). In Hinblick auf die Verteilung rechtmäßiger Autorität werden drei Orientierungsziele möglicher Integrationsprozesse in Erwägung gezogen.<sup>128</sup> der *regional state*,<sup>129</sup> die *regional commune*<sup>130</sup> und der *asymmetrical regional overlap*<sup>131</sup> (Haas, in: Lindberg/Scheingold (Hrsg.) 1971:30ff.). Es gilt nunmehr eine Verbindung zwischen den geschilderten abhängigen Variablen,<sup>132</sup> die bei Haas gleichbedeutend sind mit dem Transfer von Autorität und Loyalität, und den Integrationsprozesse einleitenden unabhängigen

---

Institutionen mehr erreichen zu können als auf nationaler kommunaler Ebene. Daraufhin richtet er in der Überzeugung, einen höheren Wirkungskreis durch den Einfluss auf die kommunalpolitischen Aktivitäten mindestens eines weiteren Grenzgebiets zu besitzen, das nicht zu seinem nationalen Hoheitsgebiet gehört, seine politischen Handlungen auf dieses neue politische Zentrum aus. Der Transfer von Loyalitäten auf diese grenzüberschreitende Institution - bzw. supranationale in den Überlegungen von Haas - kann sich konsequenterweise erst durch lange positive Kooperationserfahrungen einstellen, die dauerhaft einen erhöhten Nutzen sicherstellen.

- 126 Haas spricht in seinem 1975 erschienenen Werk: „The obsolence of regional integration“ vor allem von Charles de Gaulles sog. „Politik des leeren Stuhls“, die die Blockadepolitik Frankreichs in der Phase der Stagnation ab Mitte der 60er Jahre bezeichnet. „De Gaulle has proved us wrong“ (Haas 1966:327).
- 127 Seine Modellannahme versteht sich als Gegenstrategie zu einem spalterisch wirkenden Rekurs auf das nationalstaatliche Mittel der 60er. Im Sinne einer praktischen Gegentherapie beschreibt der Neofunktionalist eine kombinierte Strategie aus föderalen, funktionalen, inkrementalen und intergouvernemental-nationalen Entscheidungsstrukturen. Damit sollen die Sektoren, auf denen dieser Vorgang abläuft, ebenso erfasst werden wie die Wertvorstellungen und Verhaltensweisen der politischen Akteure im repräsentativ-demokratischen Kontext und die Bedeutung der Institutionen (Bellers, in: Woyke 1984:218).
- 128 Haas lässt in seinem ersten Entwurf die Gestalt des neuen regionalen politischen Gebildes offen (Haas 1958:16). Aus dem Vorteil, kein normatives Ziel des Integrationsprozesses entworfen zu haben, ergab sich der Nachteil, praktisch nicht messen zu können, ob der Integrationsprozess voranschreitet, blockiert ist oder sich gar in einem Auflösungsprozess der erreichten Vergemeinschaftung befindet (vgl. Nye 1968). Mangels klarer Unterscheidungskriterien verschob die idealtypische Abstufung unterschiedlicher Integrationsgrade nur das Problem (Wolf, in: Berling/Lerch (Hrsg.) 2005:77). Zum Vorteil offener Zielentwürfe vgl. Cohen Orantes, in: CEPAL Review 1981:143ff., Diouf 1984:121ff.
- 129 In diesem Typ wird alle politische Autorität im Zentrum konzentriert und von da aus delegiert. Die Machtanhäufung in einem Zentrum wird von der Bevölkerung als rechtmäßig empfunden (Haas, in: Lindberg/Scheingold 1971:31).
- 130 In dieser möglichen Zielvorstellung weisen die zu integrierenden Teileinheiten ein so hohes Maß an funktionaler Ausdifferenzierung auf, dass sie zu einem interdependenten Verhältnis gezwungen werden. Aufgrund der wechselseitigen Abhängigkeit der Mitgliedseinheiten kann sich kein eindeutiges Machtzentrum herausbilden, daher bildet die „regional commune“ die gegenläufige Entwicklung zum ersten Typ (Haas, in: Lindberg/Scheingold 1971:31).
- 131 Auch hier besteht ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis zwischen den einzelnen Teileinheiten. Die Interdependenzmuster sind jedoch asymmetrisch. Die Autorität wird zwar von den Teileinheiten abgezogen, kann sich aber nicht proportional bzw. symmetrisch auf ein neues Zentrum ausrichten, sondern verteilt sich asymmetrisch auf mehrere, von denen keines das andere dominiert. Es bilden sich in der Gemeinschaft mehrere zentrale Autoritäten unterschiedlichen Grades heraus, die miteinander in Verbindung stehen (Haas, in: Lindberg/Scheingold 1971:31).
- 132 Zu den Hintergrundvariablen vgl. die Übersicht von Zimmerling 1991:97. Relevant für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind die Art und das Ausmaß des herrschenden Pluralismus sowie die Komplementarität der Eliten, die Übereinstimmung der ökonomischen Zielvorstellungen und die Höhe des politischen Engagements.

Faktoren herzustellen. Dies geschieht dadurch, dass auf dem sog. *action-path*, einer Vielzahl gesellschaftlicher und politischer Prozesse, eine „number of possible patterns of collective decision-making“ hervorgebracht werden (Haas 1975:12f.). Dabei spielt die Dominanz sozio-ökonomischer Faktoren auch bei den Neofunktionalisten eine bedeutende Rolle. Unter der Voraussetzung, dass Wirtschafts- und Sozialpolitik die traditionelle Politik der Macht, des Prestiges und der Sicherheit verdrängt habe, weshalb der high politics nur geringe Bedeutung zuzuschreiben sei,<sup>133</sup> besteht Integration darin, Sektoren im weitgehend unpolitischen Bereich der *welfare policy* zu finden, um konvergierende Interessen zu wecken. Schritt für Schritt werden so immer mehr politische und kontroverse Sektoren von der Integration erfasst, wodurch sie sich selbst verpolitisiert (Haas in: Haas/Schmitter 1964:707). Das Konzept des Überschwappens, *spill-over*,<sup>134</sup> eines einmal in einem wirtschaftlichen Bereich begonnen Integrationsprozesses in andere angrenzende Sektoren, bedarf vornehmlich der Impulse politischer Akteure (Haas 1968:283ff.). Deren Rolle besteht darin, Interessen aufzugreifen, zu artikulieren und so in den politischen Prozess zu implementieren. Auf der Ebene politischer Steuerungsprozesse fasst Haas (1968:XXII ff., 1969:60ff.) das Konzept des *spill-over* als pragmatische schrittweise Strategie für die Weiterentwicklung von Integration. Intendiert oder nichtintendiert, unterliegen die Akteure einmal dem Sog inkrementeller Integration, schreitet sie sogar gegen ihren Willen fort.<sup>135</sup> Daraus ergeben sich zentrale Impulse für die Ausweitung funktionaler Zusammenarbeit auf immer weitere Bereiche (Haas in: Haas/Schmitter 1964:726ff.). Der Überlaufeffekt kennt in seiner funktionalen, politischen und geografischen Dimension zugleich einen inhärenten „Sachzwang“ und expansive Prozesslogiken. In der häufig zitierten Version von Leon Lindberg (1963:10) stellt sich der zentrale *movens* für die Entwicklungsdynamik von Integrationsprozessen wie folgt dar:

- 
- 133 Auf die Vorwürfe, die sich allenthalben gegen diese Auffassung artikulierten, entgegnete Haas mit dem Argument von der „neuen Natur Europas“. Danach sei - und das ist entscheidend für das neo-funktionalistische Verständnis internationaler Beziehungen - der Nationalstaat weder militärisch noch wirtschaftspolitisch mehr eine „schützende Schale“ und die Vorstellung von high politics ein Relikt aus dem präindustriellen Zeitalter. Es gebe in Europa keine von Wirtschaft, Wohlfahrt und Erziehung verschiedene politische Funktion. Die zwischenstaatlichen Beziehungen seien nicht mehr als die Anpassung kalkulierbarer wirtschaftlich-sozialer Interessen. (Haas, in: IO 1970:629; in: Graubard (Hrsg.) 1964:71f.; Lang, in: Winkler/Antoniolli (Hrsg.) 1982:9)
- 134 Synonyme Begriffe für den *spill over* sind „expansive logic of sector integration“ (Haas 1958:283ff.) oder *incremensalisme* i.S. einer pragmatischen, schrittweisen Integrationsstrategie (Haas 1968:XXII ff., 1969:60ff.). Daraus ergibt sich eine analytisch-erklärende und strategisch-normative Dimension.
- 135 Auch wenn die empirische Relevanz dieser Aussage zweifelhaft erscheint, da davon auszugehen ist, dass Akteure die Reichweite ihrer Handlungen sorgfältig abschätzen, käme ihr in der politischen Praxis der Charakter einer self-destroying-prophecy zu. Darüber hinaus rückte der Neo-Funktionalismus in gefährliche Nähe zum Funktionalismus und seiner aufgegebenen Hypothese vom Automatismus.

„ Spill over refers to a situation in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action, and so forth.“

Der spill-over-Effekt und die Einsicht, dass die einzelnen Politikfelder miteinander in einer funktionalen Beziehung stehen, zwingt konkurrierende Interessen<sup>136</sup> immer wieder dadurch zum Kompromiss, dass Entscheidungspakete geschnürt werden, die jeder Akteur nur als Gesamtpakete annehmen kann (*package deals*).<sup>137</sup>

### 3.2.4.2. Der neo-neo-funktionalistische Ansatz

In der Folge wurden Defizite auf der Basis des Haas'schen Integrationsbegriffs aufgegriffen. In diesem Kontext sind vor allem die Arbeiten von Lindberg und Scheingold zu nennen, die den Neofunktionalismus mit der Systemtheorie verbanden. Die beiden Autoren begreifen Integration im Sinne von Systemwachstum als Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs auf der einen und als strukturellen Ausbau des institutionellen Entscheidungsbereichs auf der anderen Seite (Lindberg/Scheingold 1970:99). Als analyserelevante Faktoren werden folglich funktionale Tätigkeitsbereiche (*functional scope*) und die institutionelle Ausstattung (*institutional capacities*)<sup>138</sup> unterschieden. Das zu integrierende System steht in Wechselwirkung mit seiner Umwelt, von der integrationsfördernde Impulse ausgehen. Auf der Input-Seite werden Forderungen an das System gestellt, in dem wirtschaftliche und soziale Prozesse wirken, die entsprechende politische Entscheidungen auf der Output-Seite hervorbringen. Integration stellt sich für Lindberg als das Ergebnis politischer Entscheidungen in einem lebendigen Prozess dar, der, getragen von der wirtschaftlichen Systemdynamik, Strukturen und Formen umwandelt. Infolge der Integration müssen Konflikte und Spannungen aber nicht zwangsläufig abnehmen. Sie können sich in dem Maße fortsetzen und gegebenenfalls sogar verschärfen, wie die nationalen Interessen „ungefil-

---

136 Die zu verhandelnden Interessen sind nach neo-funktionalistischer Auffassung im Bereich der „welfare“ angesiedelt und setzen voraus, dass es sich um mehr oder weniger materielle Ansprüche handelt, die nicht mehr als den Bereich der Verteilung bzw. Umverteilung (welfare) berühren. Unberücksichtigt bleiben Politiksektoren aus dem Bereich der high politics (Lang in: Winkler/Antoniolli (Hrsg.) 1982:8).

137 Aus der Motivation heraus, die für sich vorteilhaften Bestandteile realisiert zu sehen, muss in Einzelfragen weniger vorteilhaften Bestandteilen zugestimmt werden. Auf diese Weise könnte durch Zweckkoalitionen und Konzessionsbereitschaften ein Integrationsfortschritt erzielt werden. Diese Überlegung impliziert, dass Integration, die an sich als stetig fortschreitender Prozess aufgefasst wird, nicht zu jedem Zeitpunkt zum Vorteil aller reichen muss. Dennoch erscheint Desintegration als nur vorübergehende, kaum legitime Entwicklung, die als Abweichung, höchstens als Pause Beachtung fand.

138 Die zweite Variable wird wiederum nach Strukturen und Normen aufgegliedert, worin sich die Nähe zu Haas Definition manifestiert (vgl. dazu Lindberg/Scheingold 1970:67ff.).

tert“, d.h. ohne den traditionellen diplomatischen Filter, aufeinander stoßen. (Lindberg, in: Nye 1968:262, 235). Da Krisen in einer solchen Modellannahme zum unverzichtbaren Bestandteil politischer Integrationsprozesse werden, sind dynamische Rückkopplungsprozesse vorgesehen, anhand derer sich verschiedene Strategien annehmen lassen.

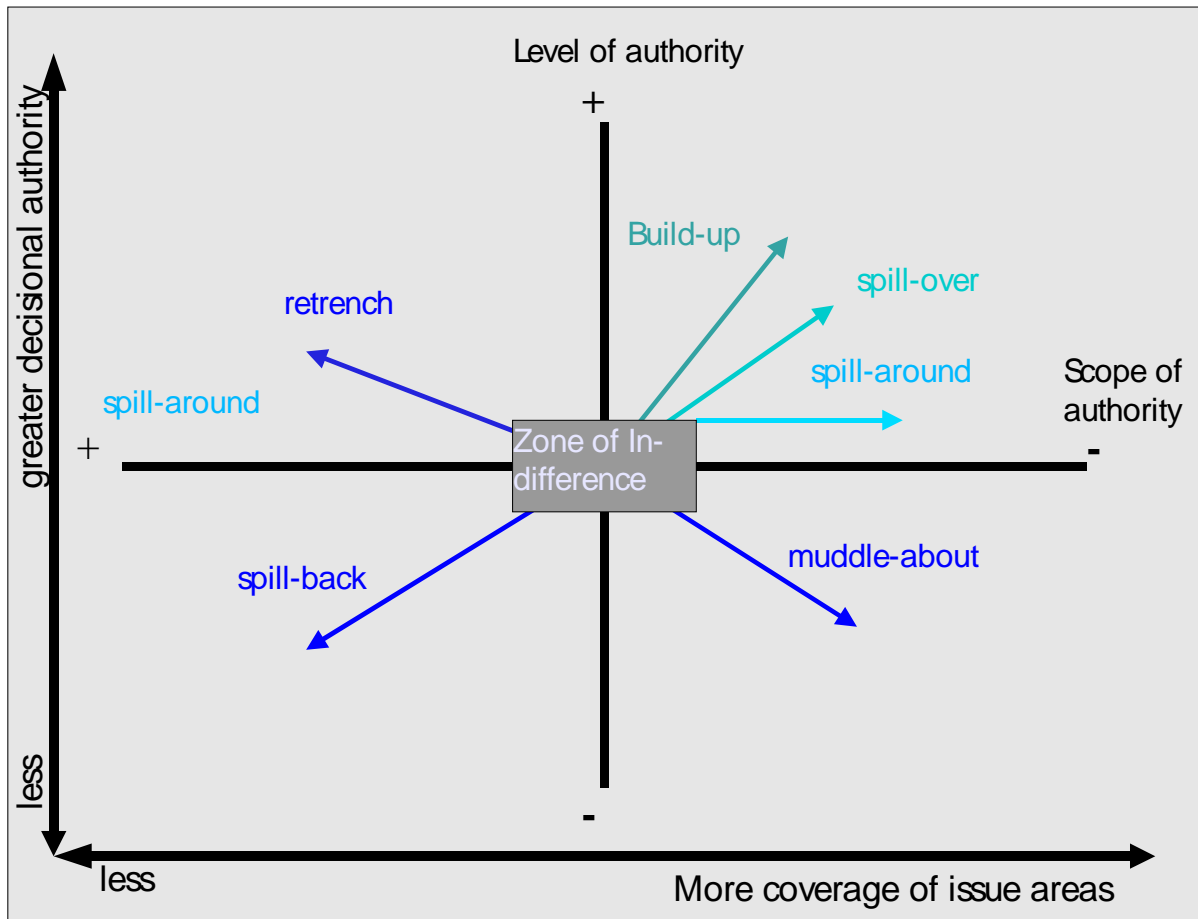


Abbildung 2: Typologisches Modell nach Schmitter

Quelle: Lindberg/Scheingold 1971:241)

So führen die Autoren die Kategorie des *spill-back* ein, wonach in der Typologie Schmitters<sup>139</sup> der Integrationsumfang und die Entscheidungsmacht der Institutionen auf einen

---

139 In der Typologie Schmitters werden insgesamt sieben unterschiedliche Handlungsoptionen im zweidimensionalen Raum visualisiert. Die x-Achse beschreibt von links nach rechts den zunehmenden Wirksamkeitsgrad der Durchsetzung getroffener Entscheidungen durch die Institutionen und die y-Achse den Verlauf zunehmender Entscheidungsmacht in den einzelnen Politikbereichen. Jede Handlung vollzieht sich zu jedem Zeitpunkt gleichzeitig in der sog. zone of indifference. Die Mitglieder, die sich darauf beschränken, sich um ihre eigenen Angelegenheiten zu kümmern, ohne dabei Kosten für die Gesamtheit zu verursachen, werden in dieser Zone toleriert, von der man funktionale Systemeigenschaften annimmt, denen zufolge die Interessen der Akteure fortlaufend konvergieren. Erst wenn man sich aus dieser Zone heraus bewegt, werden Kosten verursacht. (Schmitter, in: Lindberg/Scheingold 1971:241) *Retrench* bezeichnet die Strategie, der zufolge der Bereich gemeinsamer Beratungen ausgebaut, die Zuständigkeit der Institutionen in einigen Politikbereichen zurückgebaut wird. *Muddle about* bezeichnet die Ausdehnung der Beratungs- und Vorschlagszuständigkeiten der gemeinsamen Bürokratien unter gleichzeitiger Reduktion ihrer Fähigkeit zur autoritativen Allokation von Werten. Nehmen der Integrationsumfang

Status quo ante reduziert werden und somit Desintegration stattfindet, die mit Kosten verbunden ist, weil man auf die Vorteile verzichtet, die sich aus dem Verlust einer stärkeren Kooperation und der in bisherigen Einigungsschritten erreichten Kostensenkungen ergeben hätten (Schmitter, in: Lindberg/Scheingold 1971:241). Das Konzept erklärt den *stop-and-go*-Prozess von Integration mit Nationalismen, die zeitweise die Integrationsentwicklung zum Erliegen bringen können. Die Phase der Stagnation und Desintegration erhöht den Problemdruck schließlich, so dass er sich in erneuten Verhandlungen und Einigungsschritten Bahn bricht<sup>140</sup>. (Schmitter, in: IO 1970: 837ff.) Der Nutzen dieses Ansatzes besteht darin, Abschied von einer ausschließlich linear aufsteigenden Integrationskurve zu nehmen und die Perspektive darauf zu richten, dass in jeder Phase des Integrationsprozesses integrative wie desintegrative Verläufe<sup>141</sup> auftreten können. Zudem spielen nationale Interessen, die den Handlungsrahmen grenzüberschreitender Zusammenarbeit abstecken, insbesondere an den Grenzen der staatlichen Hoheitsgebiete eine zentrale Rolle.

### 3.2.5. Der lerntheoretische (kybernetische) Ansatz

Der neofunktionalistischen Theorie steht die *lerntheoretische Interpretation* Karl Deutschs nahe, der Staaten und Regierungen auf allen Ebenen als Kommunikationssysteme begreift, in denen Entscheidungen als Lernprozesse ablaufen (Deutsch, in: Jacob/Toscano 1964:49). Ausgehend von der Annahme, dass nationale und internationale Gemeinschaftssysteme durch typische Formen von Kommunikationsmustern zwischen den zu integrierenden Akteuren und Subsystemen - *transactions* - charakterisiert sind, bezeichnen Lernprozesse die ständige Bereitschaft, diese Transaktionen den jeweiligen Umweltein-

---

und die Entscheidungsmacht der Institutionen zu, spricht man vom *spill-over*, wächst die Entscheidungsautonomie in den gemeinsamen Institutionen, ohne dass sie auf weiteren Sektoren Anwendung findet, ist vom building up die Rede. Wächst der Integrationsumfang, während die gegebene Ebene der institutionellen Autorität erhalten bleibt, so wird das als spill around gekennzeichnet. Encapsulate schließlich bezeichnet eine Strategie, in der als Antwort auf Krisen marginale Änderungen in unwichtigen Bereichen vorgenommen werden. Auch wenn durch die letztgenannten Strategien ein Integrationsfortschritt erreicht werden kann, beinhalten sie auf jeder Stufe von Neuem das Moment der Unsicherheit, woraus sich wiederum Konfliktlinien ergeben können. (Schmitter, in: Lindberg/Scheingold 1971:240ff.) Schmitters Theorie weist ohne Zweifel die stärkste Annäherung an die Empirie auf, verliert aber in gleichem Maße an Erklärungskraft (Hansen, in: IO 173:229, Welz/Engel, in: Bogandy (Hrsg.) 1993:152).

140 Dies ist der Ansatzpunkt für die bereits mit dem Begriff des *package-deal* angedeutete Verhandlungstheorie.

141 Diese Annahme, die als pragmatischer und realistischer Reflex auf die Integrationsprozesse der EG zu deuten ist, beschreibt die Abschwächung der unterstellten endogenen Wachstumsdynamik in Form von Sachlogiken (Hallstein 1979:22) neo-funktionalistischer Prozesse und vertieft das Interesse für die - wenn auch nur mit Schwierigkeiten operationalisierbare - Bilanzierung von Vor- und Nachteilen. Die methodologischen Schwierigkeiten liegen darin, die nationalen bzw. kommunalen Interessen der Integrationspartner zu identifizieren und sie sowohl in Bezug auf die hypothetische Annahme einer Nicht-Mitgliedschaft in der Integrationsgemeinschaft, als auch in Bezug auf die einzelnen Entscheidungen in der Integrationsgemeinschaft einer Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen.



flüssen anzupassen (Deutsch 1968:24ff.). Integration stellt sich bei Deutsch im Wesentlichen als gesellschaftlicher Lernprozess dar.

„Politische Integration ist die Integration politischer Akteure oder Einheiten - Individuen, Gruppen, Stadtgemeinschaften, Landesteile, Länder - in Bezug auf ihr politisches Verhalten. In der Politik ist Integration eine Bezeichnung, in welcher das Verhalten der beteiligten Akteure, Einheiten und Komponenten anders ist, als ob es ohne Integration sein würde“ (Deutsch 1968:224).

Die „Etablierung gangbarer Formen der Anpassung“ politischer Akteure beschreibt einen langwierigen Prozess, der gemeinhin in drei Stadien erfolgt (Deutsch 1968:284): In der ersten Phase, dem Stadium der „Führung durch Intellektuelle“, wird der Integrationsprozess im Wesentlichen von einer kleinen Gruppe von Intellektuellen getragen. Im Stadium der „großen Politiker“ schwenken maßgebende Interessengruppen auf die Linie der Integrationsbewegung und das „Aushandeln allerseits befriedigender politischer Kompromisse“ ein. Im Stadium der „Massenbewegungen“ und der „groß angelegten elitären Politik“ wendet man sich der Frage der politischen Vereinigung zu.

Der Zeitpunkt, an dem Integration nicht mehr die Sache „einer Handvoll [von] Propheten oder einiger verstreuter machtloser Unterstützer“ ist, sondern in eine „politische Kraft“ umschlägt, markiert den take-off-point. „Vor dem Abhebepunkt ist ein Integrationsvorschlag bloße Theorie; danach ist er eine politische Kraft“ (Deutsch 1968:282). Aufgrund der bürgernahen Ebene politischer Prozesse bei der kommunalen Kooperation gilt es im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu diskutieren, inwiefern parallel ablaufende Transaktionen in konkreten Projekten zwischen Individuen und Gruppen aus der Bevölkerung des zu integrierenden Gebietes und deren Lernprozesse im täglichen Umgang miteinander einen Beitrag zur Integration von unten leisten können. Des Weiteren ist der Frage nachzugehen, welche Auswirkung eine frühzeitige Beteiligung der Bürger am Integrationsprozess auf den Abhebepunkt haben könnte. Die gleichzeitige Involvierung gesellschaftlicher Gruppen in den Integrationsprozess und die unmittelbar erlebbaren Integrationserfolge erforderten im Kontext der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine Modifizierung des Drei-Stufenmodells.

Nach dem Ansatz der politischen Kybernetik beginnen Integrationsprozesse häufig in einer Kernregion, der sog. *core area* (Deutsch, in: Jacob/Toscano 1964:49). Zwischen den Intel-

lektuellen oder Machteliten der unterschiedlichen zu integrierenden politischen Einheiten entsteht eine psychologische *no-war-community*, da Krieg als mögliches Transaktionsmuster von den Integrationspartnern als illegitim angesehen wird (Deutsch 1968:280). Auf dieser Grundlage verdichten sich die Transaktionen zunehmend zwischen den Integrationspartnern, politische Konfliktlinien werden allmählich aufgebrochen, so dass sich transnationale Interessengruppen bilden, die sich schließlich auch institutionell verfestigen. Für den Integrationsprozess entscheidend sind die Verteilung, das Gleichgewicht, die Dimensionen und das Volumen von Transaktionen. Eine integrative Wirkung will Deutsch feststellen, wenn die Transaktionen möglichst viele Sektoren erfassen, wenn zwischen den Transaktionen ein relatives Gleichgewicht besteht, d.h. wenn die Kosten nicht immer zu Lasten eines Integrationspartners gehen, wenn die Integrationsteilnehmer gleichmäßig „initiativ“ und „responsiv“ sind und wenn aus den Transaktionen spürbare Vorteile erwachsen. (Deutsch 1954:54) Das Volumen der Transaktionen hängt von der Anzahl der Teilnehmer ab und an ihrer Schnelligkeit lässt sich der Integrationsgrad messen. Die Steigerung von Transaktionen wird dadurch stimuliert, dass der Nutzen regelmäßig die Kosten übersteigt.<sup>142</sup>

Deutsch sieht vier Formen politischer Gemeinschaften vor, von denen jedoch hier nur die Zielentwürfe der *pluralistischen* und der *amalgamierten Sicherheitsgemeinschaft* oberhalb der Integrationsschwelle von Interesse sind (Deutsch 1954:41; 1968:277ff.). Die Bildung der unterschiedlichen politischen Gemeinschaften hängt von bestimmten „wesentlichen Voraussetzungen“ und jeweils einer Reihe von „Hintergrundvariablen“ ab. Die für den Integrationserfolg relevanten Hintergrundvariablen betreffen die

„gegenseitige Relevanz der zu integrierenden Einheiten, die Vereinbarkeit der Werte mit zumindest einem Teil des zu erwartenden gemeinsamen Gewinns (...), die gegenseitige Ansprechbarkeit und ein gewisses Maß an gemeinsamer Identität und Loyalität“ (Deutsch 1968:273ff.).

---

142 Weitgehend Unklarheit besteht darüber, wie die einzelnen Variablen zu gewichten sind, und ob Transaktionen materieller und immaterieller Güter den Integrationsprozess ursächlich fördern oder als Indikatoren zu deuten sind oder vielleicht beides. Zudem sagt eine quantitativ gemessene Integrationsdichte nicht notgedrungen etwas über die Tiefe bzw. die Qualität der Beziehungen aus. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass das quantitative Moment u. U. soweit ausgebaut sein kann, dass das qualitative aufgrund der daraus resultierenden Vernetzung und Interdependenz in den Hintergrund tritt.

Damit der Integrationsprozess eine amalgamierte Sicherheitsgesellschaft<sup>143</sup> hervorbringt, bei der mehrere Akteure zu einer neuen und größeren Einheit verschmolzen werden und eine gemeinsame Regierung stellen, muss die Mehrheit der Integrationspartner die gemeinsamen Regierungsinstitutionen akzeptieren und unterstützen und umfassend politische Loyalitäten transferieren. Diese politischen Kommunikationsmuster garantieren letztlich den Erhalt der Gemeinschaft<sup>144</sup> und setzen einen gesellschaftlichen Bewusstseinswandel voraus, der teilweise durch die vorausgegangenen Transaktionen und den dadurch eingesetzten Lernprozess erklärt werden kann.<sup>145</sup>

Die realistischere pluralistische Sicherheitsgemeinschaft sieht unter Wahrung der formalrechtlichen Unabhängigkeit der Integrationspartner nur wenige fusionierte Institutionen vor. Die für ihre Entstehung notwendigen Prozesse sind weniger komplex. Die politischen Voraussetzungen umfassen:

„ [die] Vereinbarkeit der hauptsächlich politischen Prozesse, [die] Fähigkeit der Regierungen und politisch relevanten Schichten (...) zur schnellen, angemessenen und gewaltlosen Reaktion auf die Ansichten, Bedürfnisse und Maßnahmen der Partner [und] die gegenseitige Voraussetzbarkeit der relevanten Aspekte des Verhaltens in politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Angelegenheiten“ (Deutsch 1968:279).

Die Metapher des Montagebandes illustriert den Prozesscharakter von Integration. Wie die Integration muss das fertige Auto am Ende des Montagebandes alle notwendigen Bestandteile aufweisen. Für seine Funktionstüchtigkeit ist die Reihenfolge der Zusammenführung seiner Teile irrelevant. Es kommt lediglich darauf an, dass bei der Montage eines Au-

---

143 Die Begriffe Amalgamierung und Integration sind nicht deckungsgleich. Amalgamierung bedeutet laut Deutsch kulturelle und sprachliche Assimilierung und erfordert eine Interdependenz zur Schaffung eines gemeinschaftlichen Bewusstseins (Deutsch 1954:43).

144 Die Bereitschaft, die gemeinsamen Institutionen unter angemessener gegenseitiger Achtung und Aufgeschlossenheit für die Bedürfnisse und Aussichten aller zu betreiben, kommt entscheidende Bedeutung zu. Deutsch nennt einen Katalog von zwölf weiteren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen, die erfüllt sein müssten, damit sich eine verschmolzene Sicherheitsgemeinschaft herausbildet (vgl. Deutsch 1968:277).

145 Dennoch bleibt ein Erklärungsdefizit, dem Deutsch dadurch Rechnung trägt, dass er von einem „neuen politischen Klima“ spricht, das erst noch entstehen müsse. Dieser Klimawechsel könne nur durch „neue politische Anstrengungen“ und den politischen Willen gesellschaftlich relevanter Schichten geschaffen werden (Deutsch 1968:289). Diese und andere Voraussetzungen der Amalgamierung, die Wertevereinbarkeit der Integrationspartner und das ungebrochene und ungehemmte Funktionieren der Kommunikationskanäle deuten bereits an, was Deutsch selber so formulierte: „Aber obgleich sie [die verschmolzene Sicherheitsgemeinschaft] wünschenswerter ist, wird sie wie alle besseren Dinge schwerer zu erreichen und zu bewahren sein.“ (Deutsch 1968:277; zu den Gründen 277ff.). Ferner folgert er, „dass die nahe Zukunft wahrscheinlich durch eine Ära des Pluralismus und bestenfalls durch pluralistische Sicherheitsgemeinschaften gekennzeichnet sein wird.“ (Deutsch 1968:289). Zur subjektiv-personalen Komponente sowie zur Bedeutung politischer Eliten, deren Vernachlässigung Deutsch immer wieder zum Vorwurf gemacht wurde vgl. Deutsch 1968:92ff.; Deutsch, in: Jacob/Toscano 1964:54f.

tos wie bei der einer Integrationsgemeinschaft alle wesentlichen Faktoren erfüllt werden (Deutsch 1968:279). In umgekehrter Richtung können Integrationsprozesse, will man das Bild erneut ausleihen, wieder demontiert werden (Deutsch 1968:282).<sup>146</sup> Deutsch richtet den Blick auf die Bedeutung eines umfassenden Kommunikations- und Transaktionsbegriffs, der angesichts der Nähe grenzüberschreitender Regionen für die kommunale Kooperation eine besonders große integrative Wirkung entfalten kann. Da die Zielentwürfe bei Deutsch Merkmalsräume konstituieren, stellen die Variablen der pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft - unter Wahrung einer formalrechtlichen Unabhängigkeit - für die Integration kommunaler Gebietskörperschaften als Teil des nationalen politischen Systems die einzig mögliche Form der Gemeinschaftsbildung dar.

### 3.2.6. Der intergouvernementale Ansatz

Vor dem Hintergrund der Stagnation des Integrationsprozesses Mitte der 60er Jahre attestierte Stanley Hoffmann dem Nationalstaat einen unverwüstlichen Überlebenswillen gegenüber trans- und supranationalen Integrationsprozessen (Hoffmann, in: Daedalus 1966:862ff., 1983:21). Die Anarchie des Internationalen Systems ist durch Macht<sup>147</sup> und Interessen<sup>148</sup> strukturiert. Im Einklang mit der realistischen Schule<sup>149</sup> dominiert der Bereich der high politics, wenn Prestige, Macht und Sicherheit auf der politischen Agenda stehen, unverändert das strategisch-diplomatische Verhalten politischer Akteure (Hoffmann, in: IO 1956:372). In diesem Bereich<sup>150</sup> widerspricht Hoffmann jeder zwangsläufigen Dynamik europäischer Integration (Hoffmann, in: Wilcox/Haviland (Hrsg.) 1963:11). Auf der Basis rein machtpolitischer Überlegungen entscheiden die nationalen politischen Eliten, ob eine

---

146 Die Metapher verdeutlicht anschaulich die unterschiedlichen Integrationsgrade, die mit jedem montierten Teil steigen, wobei der Fokus auf den immer fortlaufenden Integrationsprozess gerichtet wird. Die Monteure können auf jeder erdenklichen Ebene an der Fertigstellung beteiligt sein. Das fertige Auto kann nach Deutsch als Integrationsziel jedoch nur die pluralistische Sicherheitsgemeinschaft darstellen.

147 „A's power is the ability of A to make B do something B would have preferred not to do or to make B do something B was hesitating to do or to stop B from doing something B would otherwise have done.“ (Hoffmann, in: IJ 1975:188, Hervorhebungen im Original).

148 Das Konzept des nationalen Interesses ist durch die Interpretation objektiver und subjektiver Faktoren durch Staatsmänner definiert. „N.I. = National situation outlook for the foreign policy-makers“ (Hoffmann, in: Daedalus 1966:869, 687f.).

149 Die theoretischen Wurzeln des Intergouvernementalismus liegen in der von Morgenthau begründeten realistischen Schule. Es würde jedoch zu kurz greifen, in Hoffmann einfach nur einen integrationstheoretischen Ableger des Realismus zu sehen. Paradigmen wie *balance of power*, Führungskraft politischer Akteure, Traditionen, Regeln, Normen und Institutionen beschreiben eine Nähe zum historisch-soziologischen Realismus Raymond Arons (1962, 1963) und zu Vertretern der Englischen Schule um Hedley Bull (1980), (Hoffmann, in: World Politics 1959:349ff., 1962:30ff., 174ff., in: ISQ 1985:13ff., in: IA 1986:179ff.).

150 Als Gegenkonzept zur Logik des Spill-over vertritt Hoffmann (1966:870ff.) die „logic of diversity“. *Diversity* beschränkt in einem dialektischen Zusammenspiel den Prozess des spill-over auf den Wohlfahrtsbereich (Hoffmann, in: Daedalus 1966:881, 1963:530). Dabei sei die negative Integration (Abschaffung von Handelshemmnissen) allerdings sehr viel leichter umzusetzen gewesen, als Maßnahmen zur positiven Integration (Pinder 1972:126), (Hoffmann, in: Daedalus 1966:882, 886ff.).

grenzüberschreitende Kooperation angestrebt wird oder bereits geknüpft Formen bald wieder gelöst werden (Hoffmann 1982:30). In der monolithischen Metapher eines Eisberges, dessen Spitze den formalen Entscheidungsprozess in Brüssel bezeichnet und dessen Basis die nationalstaatliche Politik bildet, manifestiert sich nach Hoffmann die Koexistenz von Nationalstaat und supranationaler Gemeinschaft.<sup>151</sup> Ihr Verhältnis besteht zunächst in einer einseitigen Abhängigkeit. Die Nationalstaaten haben die supranationale Ebene zur effizienteren Wahrnehmung ihrer nationalen Interessen geschaffen und gestalten sie immer wieder in diesem Sinne aus (Hoffmann, in: IO 1963:546). Auch wenn sie sich der supranationalen Instanz nicht unterwerfen wollen, betrachten sie diese doch als komplementäre Handlungsebene. Integration erscheint in dieser Konstellation als Prozess, der nur solange funktioniere, wie die Gewinne hoch, die Kosten niedrig und die Gewinnerwartungen beträchtlich seien (Hoffmann, in: Daedalus 1966:882), der Verbund der Beteiligten immer wieder etwas Neues hinzugewinne, womit das Handeln der Staaten nicht nur an Bedeutung gewinnt, sondern zugleich die nationalstaatliche Souveränität reproduziert (Hoffmann 1982:21). Staat und Gemeinschaft sehen sich immer stärker aufeinander bezogen (Hrbeck, in: Haungs 1989:108, Faber 2005: 86ff.).

Die im Intergouvernementalismus zum Ausdruck gebrachten integrativen Triebkräfte würden sich in Anwendung<sup>152</sup> auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Wohlfahrtssteigerung bewegen. Die sog. high politics sind naturgemäß aus regionalen und kommunalen Kompetenzbereichen ausgenommen. Gleichwohl entstehen Berührungspunkte in der sog. kleinen Außenpolitik und bei nationale Grenzen überschreitenden Transfers, die an anderer Stelle hinsichtlich ihrer nationalen und supranationalen Regelungen Eingang finden und vielmehr auf vertikale Vernetzungsstrukturen verweisen, wodurch (supra)nationale Interessen ihren Ausdruck in der Zusammenarbeit an den europäischen Grenzen finden.

---

151 Zum (supra)national(staatlich)en Verhältnis vgl. die fünf Hauptvariablen vom „Eisberg“: 1. The national policy is the basic unit in the EC. 2. Each polity has its own social and economic conditions, which shape its interests and concerns. 3. European policy represents only one fact of national policy-making. 4. National governments hold a key position and the junction of national and EC politics. 5. The concept of policy style ... is a useful tool for analysing national policy styles on EC issues (zitiert nach Blumer 1983:351ff.).

152 Da auf subnationaler Ebene der autonome Handlungsrahmen jedoch stark begrenzt ist und Abhängigkeiten aufweist, kann eine Anwendung intergouvernementaler Entscheidungsprozesse in Hinsicht auf integratives, respektive desintegratives Regierungshandeln nur partiell erfolgen. Keine Anwendung findet die Dominanz der high politics. Aufgrund der Kompetenzausstattung subnationaler Einheiten kann bestenfalls die Hypothese formuliert werden, dass die grenzüberschreitenden Kontakte politischer Akteure in ihrem Zuständigkeitsbereich eine stabilisierende Funktion haben, die in ihrer Summe möglicherweise friedenssichernd wirken.

Der entscheidende Nutzen<sup>153</sup> der realistischen Theoriekonzeptionen besteht in der Interessenanalyse und der Untersuchung realistischer Kooperationsmotive, in einen Integrationsverband einzutreten und diesen aufrechtzuerhalten. Gemeinsame Entscheidungsstrukturen bildeten sich danach lediglich infolge realistischer Nutzenvorteile heraus und könnten aufgrund der einseitigen Abhängigkeit jederzeit zurückgefahren werden. Erst wenn auf längere Sicht eine effizientere Interessenwahrnehmung regionaler Aktivitäten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gegeben wäre, könnte sich Kooperation mit einem bei weitem bescheideneren Integrationsanspruch als komplementäre Ebene herausbilden. Katalytisch auf die regionalen Kooperationsmotive wirken ohne Zweifel die Finanzinstrumente der Union und die nationalen Kofinanzierungen. Auf regionaler Kooperationsebene gilt es daher, die intergouvernementale Perspektive in ein vertikales und horizontales Referenzsystem einzubinden. Hiermit sei angedeutet, dass die Analyse eines interessegeleiteten kooperativen Verhaltens auf regionaler Ebene aufgrund vertikaler Einbindungen im Kontext eines Mehrebenensystems steht.

### 3.2.7. Der Regime-Ansatz

Supranationale Einheiten, als das integrierte Ganze von Teilen, gerieten in der intergouvernementalen Forschungsrichtung vollkommen aus dem Blickfeld und fanden lediglich als reine Epiphänomene Berücksichtigung (Taylor 1975, Hoffmann 1982, Puchala 1975<sup>154</sup>). Um die vielschichtigen und facettenreichen internationalen Beziehungen begrifflich fassen zu können, führte die amerikanische Politikwissenschaft den Terminus *Regime* ein.<sup>155</sup> Nach der mittlerweile klassischen Definition von Krasner<sup>156</sup> bezeichnet Regime ein:

---

153 Gleichwohl bleibt der Intergouvernementalismus die Antwort auf die Frage schuldig, welche Faktoren und Mechanismen wirken, um die Schwelle von der Koexistenz zur Integration zu überwinden. Unberücksichtigt bleiben ferner jegliche Formen der Interdependenz.

154 Die Inanspruchnahme des Regime-Ansatzes zur Analyse des europäischen Einigungsprozesses wurde erstmals explizit von Hoffmann vorgeschlagen (Hoffmann 1982:35; implizit Puchala 1975:519f.). Intergouvernementale und transnationale Theoreme lenken den auf den Integrationsgegenstand gerichteten Fokus auf gleichberechtigte Interessen. In diesem Sinne heißt es bei Puchala (1975:510) paradigmatisch: „... national governments definitely have the final say in the operations of the common market. (...) they will balk, delay, circumvent, or ignore Community regulations when they perceive compliance as being contrary to their interest, even when they are formally committed to compliance.“ Eine andere Entwicklungslinie ergibt sich ausgehend von (neo)funktionalen Prozesslogiken, über „Netzwerke von Interdependenz“ (Jacobson 1979), (vgl. Schneider/Werle in: Kohler-Koch 1989:412).

155 Der Regimebegriff findet sich erstmals bei John Ruggie; zur Definition vgl. Ruggie 1975:570.

156 Auf die Definition Krasners stützt sich ebenfalls der deutsche Forschungskreis um die sog. Tübinger Forschergruppe um Efinger/Rittberger/Zürn (1988:68 ff.).

“set of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations.“ (Krasner 1982:186).

Efinger, Rittberger und Zürn (1988:69) ergänzten die Definition durch Bezugnahme auf „Konfliktgegenstände innerhalb eines Problemfeldes“.

Der Regime-Ansatz liefert eine theoretische Begründung für die Wünschbarkeit,<sup>157</sup> die Möglichkeiten von Kooperation und die Operationalisierung der Bedingungen dieser Zusammenarbeit sowie ihrer tatsächlichen Verwirklichung.<sup>158</sup> Vor dem Hintergrund einer Welt, in der eine zunehmende internationale Verflechtung die Eigenständigkeit binnenstaatlichen Geschehens aufhebt, in der man nach Mechanismen internationaler Steuerung sucht, um die eigene Verwundbarkeit im Interdependenz-Zusammenhang<sup>159</sup> zu minimieren, wird das Handeln politischer Akteure allein von der Erfüllung ihrer Interessen getrieben. Parallele Interessen bilden in einer Welt von Egoisten, wie Olson bereits 1965 plausibel machte, jedoch keine hinreichende Basis für das Zustandekommen von Kooperation. Um die Einbindung autonomer Akteure in einen institutionalisierten Kooperationszusammenhang zu erreichen, bedarf es zusätzlicher Bedingungen (Olsen 1965).

Der Regime-Ansatz setzt mit der Prämisse ein, dass die Beteiligten in einer Reihe konkreter Sachfragen am Zustandekommen<sup>160</sup> wechselseitiger Übereinkünfte interessiert sind. In dem Maße, in dem eine „gemeinsame Situation“ (Ruggie 1975:559) wie die grenzbedingte Strukturschwäche von den zukünftigen Kooperationspartnern identifiziert werden kann, wird die Regimebildung erleichtert. Nachdem in einem speziellen Sachgebiet gemeinsame Interessen lokalisiert worden sind (vgl. auch Müller 1993:36), werden ad-hoc-

---

157 Damit setzt der Regimebegriff eine Stufe tiefer an als die meisten integrationstheoretischen Ausführungen, die von dem mitunter universellen Nutzen von Integration ausgehen und so auf einer normativen Prämisse aufbauen. Trotz der fast unwiderstehlichen Herausforderung hier ins Detail zu gehen, kann nur auf spieltheoretische Modellrechnungen verwiesen werden, die die Überlegenheit kooperativen Verhaltens belegen (Kohler-Koch in: Kohler-Koch 1989:22).

158 Die folgenden Ausführungen begründen sich, wenn nicht anders gekennzeichnet, auf die Ausführungen von Kohler-Koch in: Kohler-Koch 1989:17-83.

159 Interdependenz beschreibt Situationen reziproker Effekte zwischen Staaten oder Akteuren. Ausgehend von der Vorstellung, dass die Welt(politik) ein Gebilde gegenseitig abhängiger Verflechtungen bildet, wo Interaktionen wechselseitige Kosten verursachen, kennt die Interdependenz unterschiedliche Betroffenheitsgrade. Der interdependenztheoretische Begriff der *Sensitivity* beschreibt diese Betroffenheit infolge von Veränderungen im internationalen System. *Vulnerability* bezieht sich auf die Kosten, die verbleiben, selbst wenn bereits Maßnahmen zur Kostenminimierung eingeleitet wurden. Interdependenztheoretischen Überlegungen zufolge werden, wenn Folgewirkungen externer Einflüsse nicht mehr durch autonomes Handeln eingrenzbar sind und so eine starke Verwundbarkeit erzeugen, Antriebe wirksam, diese auf dem Wege der internationalen Zusammenarbeit einzudämmen bzw. zu kompensieren. (Kohler-Koch in: Kohler-Koch 1989:50)

160 Dem Regime-Ansatz wird defizitär angelastet, nichts über Ursache und Entstehung erarbeitet zu haben (vgl. Haggard/Simmons, in IO 1987:78). Die Determinanten und Schlüsselbegriffe der Regimeentstehung ergeben sich allerdings aus der funktionalen Erklärung ihrer Existenz (vgl. Schabert 2004:75).

Vereinbarungen getroffen, die eine Kooperation begründen. Im Unterschied zu ad-hoc getroffenen internationalen Übereinkünften hatte Krasner ein weiteres Kriterium angeführt, wonach es sich um mehr als „temporary arrangements“ handeln müsse, die eine höhere Effektivität versprechen.<sup>161</sup> Das Merkmal der Dauerhaftigkeit bildet die zweite Voraussetzung, der zufolge von den zwar egoistischen, aber dennoch rationalen Akteuren die Bereitschaft erwartet wird, „momentane Eigeninteressen den Normen und Regeln des Regimes unterzuordnen“, um langfristig die Möglichkeit produktiver und nutzbringender Zusammenarbeit abzusichern<sup>162</sup> (Efinger/Rittberger/Zürn 1988:69). Zur Sicherung einer kontinuierlichen Verhaltensabstimmung gegenüber Interaktionsstrukturen und Konfliktmustern bedarf es einer Reihe von Rahmenvereinbarungen, die sich aufgrund der eigenen Funktionslogik des Regimes ergeben. Im Sinne eines Fahrplans zur Regimebildung ergeben sich folgende Zusammenhänge: Ist der Schritt in ein wechselseitig abhängiges Kooperationsverhältnis erst einmal getan, dann konvergieren die Interessen der Beteiligten in dem Wunsch, die Vieldeutigkeit ihrer Erfahrungen, die das Produkt unterschiedlicher Wahrnehmungsmuster und Interessen sind, sowie die daraus resultierenden eigenen Erwartungsunsicherheiten auch im Hinblick auf die Kooperationsbereitschaft der anderen durch konkrete Verhaltensregulierungen und bindende Spielregeln aller abzubauen. Die Herstellung von Vertrauen in die Zuverlässigkeit der „gegnerischen“ Kooperationsbereitschaft wird als unabdingbare Voraussetzung zur Überwindung von Kooperationsbarrieren und -dilemmata sowie für die Aufnahme geregelter Beziehungen angesehen. Dieser Prozess verweist als tragfähiges Fundament von Kooperation auf das Zusammenwirken der konstituierenden formalen Regimemerkmale. Die einzelnen Elemente werden in einer hierarchischen Beziehung gesehen. Kooperation verlangt zunächst einmal die Festlegung der Handlungsziele. Diese Prinzipien können genereller Natur sein oder aber spezifische Kooperationsziele bezeichnen. Die Normen enthalten die den Prinzipien gemäßen Verhaltensgebote. Die Konkretisierung dieser Handlungsanleitungen erfolgt in Regeln, die das Handeln der Akteure standardisieren. Mit Verfahren werden die Informations- und Entscheidungsprozesse innerhalb des Regimes vorgegeben.

---

161 Auch wenn sich ad-hoc gebildete und länger angelegte Kooperationsformen nicht gegenseitig ausschließen, begreift die Tübinger Gruppe das Element der *Dauerhaftigkeit* verknüpft mit dem der *Effektivität* ebenfalls als konstituierendes Regime-Merkmal (vgl. Efinger/Rittberger/Zürn 1988:69).

162 Die beschriebene Bereitschaft, sich institutionelle Zwänge aufzuerlegen, bedarf einer zusätzlichen begrifflichen Präzisierung, um den Institutionen- vom Regimebegriff zu differenzieren. Bezogen auf internationale Regime liegt der Unterschied darin, ob Regime als „set of governing arrangements“ (Keohane/Nye 1977:19) oder als „institutionalized collective behaviour“ (Ruggie 1975) bzw. als „norm- und regelgeleitetes Verhalten“ sprich als norm- und regelgeleitetes Verhalten begriffen werden (Efinger/Rittberger/Zürn 1988:64), (vgl. Kohler-Koch, in: Kohler-Koch 1989:18f.)



Es versteht sich von selbst, dass die einzelnen Strukturbestandteile „in einer gewissen logischen, sich nicht widersprechenden“ inneren Kohärenz<sup>163</sup> aufeinander bezogen sein müssen (Efinger/Rittberger/Zürn 1988:69).

Um den Erhalt<sup>164</sup> der durch Verhandlungsprozesse entstandenen Kooperationszusammenhänge zu erklären, verweisen eine Reihe von Autoren auf den Zusammenhang zwischen der Befolgung von Regimeregeln und einer eindeutigen Verhaltensänderung der Akteure, woraus implizit gefolgert wird, dass Verhaltensmodifikationen der Existenz des Regimes zuzuschreiben sind. Daher kann der Erhalt von Kooperation, der sich in der Bereitschaft zu norm- und regelgeleitetem Verhalten manifestiert, durch eine Präferenzänderung<sup>165</sup> der internationalen Akteure erklärt werden. Im Gegensatz zur sog. realistischen Einschätzung, der zufolge Regime lediglich eine Schönwettererscheinung darstellen, halten andere Erklärungsansätze,<sup>166</sup> unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sie sich auflösen können, an der These von der generellen Wirksamkeit von Regimen fest. (Efinger/Rittberger/Wolf/Zürn, in: Rittberger 1992:274). Zentrale Triebfeder regimegerechter Kooperationsformen bleibt jedoch die Nutzenmaximierung auf der einen sowie die Kosten- und Risikominimierung in bestimmten Konfliktfeldern auf der anderen Seite.

---

163 Die Einigung auf ein Handlungsziel in Form einer erwünschten Sollbestimmung wird häufig implizit als ausreichende Garantie der inneren Stimmigkeit betrachtet. In der Folge verlangt die gewünschte Erwartungssicherheit eine widerspruchsfreie Konkretisierung der Normen, Regeln und Verfahren. Für die Kooperation ist es entscheidend, dass eine kooperative Konfliktbearbeitung über eine ausreichende Rückbindung der Regeln an die zugrunde liegenden Prinzipien und Normen verfügt (Kohler-Koch, in: Kohler-Koch 1989:37).

164 Dem realistischen Ansatz zufolge, der auf machiavellistische Grundüberzeugungen zurück geht, werden zwischenstaatliche Übereinkünfte lediglich als Instrumente im Kampf um Macht betrachtet, die aufgekündigt werden, sobald sich ihr Nutzen überholt hat. Für die Vorstellung von der eigenständigen Bindungswirkung internationaler Regime ist nach der Überzeugung Youngs kein Platz (vgl. Young nach Kohler-Koch, in: Kohler-Koch 1989:49), vgl. auch: „Attempts to „quick-freeze“ even parts of an essentially fluid relationship have been singularly unsuccessful and unconvincing“ (Strange 1982:489).

165 Die mehrheitlich deskriptive Behandlung der Fragestellung, wie Regime zur Verhaltensänderung beitragen können bzw. die hypothetische Thematisierung, ob und inwieweit das Verhalten der Akteure von ihrem voraussichtlichen Verhalten in Abwesenheit eines Regimes abweichen würden, deuten auf die Schwierigkeiten hin, Indikatoren zur Messung von Regimewirkungen zu finden sowie diese zu operationalisieren.

166 Haggard und Simons identifizieren vier Familien amerikanischer Forschungsansätze: den *systemischen*, dessen Theorie der hegemonialen Stabilität zufolge sich Regimewandel durch „Veränderungen der Machtressourcen in spezifischen Problemfeldern“ erklären lasse (Keohane/Nye 1977:52), den *spieltheoretischen*, der Bearbeitungsmöglichkeiten von Konflikten auf Auszahlungsmatrizen abbildet (vgl. Stein, in: Krasner (Hrsg.) 1983:128ff.), den *kognitiven*, wonach sich Interessen durch interne Machtveränderungen, normativen Wandel und Lernprozesse verändern können und den *funktionalen* Ansatz, der vom Ergebnis auf die Bedingungen schließt (Efinger/Rittberger/Wolf/Zürn, in: Rittberger 1992:269f.). Aus der deutschen Forschung müssen die *problemstrukturelle* und die *normativ-institutionelle* Betrachtungsweise ergänzt werden. Die erste Forschungsrichtung richtet den Blick auf die Verregelung von Wertkonflikten, die zweite auf die tatsächlichen Wirkungen von Normen und Kooperationsstrukturen unter besonderer Berücksichtigung normativ-institutioneller Faktoren (Efinger/Rittberger/Wolf/ Zürich, in: Rittberger 1992:271f.). Susan Stange schließlich hält den Regimebegriff für überflüssig (vgl. Efinger/Rittberger/Wolf/Zürn, in: Rittberger 1992:267).

### 3.3. Integrationstheorien - Modelle grenzüberschreitender Zusammenarbeit?

Sollen die im europäischen Einigungsprozess gewonnenen und in den unterschiedlichen integrationstheoretischen Ansätzen isolierten Variablen Anwendung auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf subnationaler Ebene finden, stellt sich zunächst die Frage nach der Zulässigkeit eines bis zu vier Ebenen umfassenden Transfers. In der vorausgehenden Darstellung wurde der Übertragbarkeit auf subnationale Einheiten dadurch Rechnung getragen, dass vornehmlich die für den Integrationsprozess maßgeblichen Einflussfaktoren in Hinsicht auf Prozess- und Funktionslogiken, Abläufe und Wechselwirkungen mit gesellschaftlichen Strukturen Berücksichtigung fanden. Kann im Bereich technischer und gesellschaftlicher Prozesslogiken von einer Äquivalenz (vgl. Haas, in: Graubard (Hrsg.) 1964:71) ausgegangen werden, müssen in Fragen der Souveränität und des politischen Spielraums politischer Akteure Modifikation in Hinblick auf vertikale Vernetzungen mit den übergeordneten nationalen und europäischen Stellen und dadurch Fragen der Kompatibilität der innerstaatlichen Rechtssysteme und politischen Kompetenzstrukturen sowie der Faktor der Bürgernähe im Integrationsprozess Berücksichtigung finden. Zudem spielen langjährige Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie das integrationspolitische Know-How der EU für Neugründungen subnationaler Gemeinschaften eine zentrale Rolle für die modellhaft eingeleitete Organisation der Kooperationsbeziehungen, die letztlich einen beschleunigten Integrationsprozess versprechen sollen.<sup>167</sup>

Die unterschiedlichen Integrationsansätze stehen in der Theorie weitgehend unverbunden nebeneinander. So sehr diese Koexistenz dem wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse abträglich ist, besteht ein Vorteil in der theorieimmanenten Pluralität an Erklärungsansätzen, die auf den Untersuchungsgegenstand unterschiedliche analytische Perspektiven eröffnen. Unter Aufrechterhaltung der eingangs dargelegten Multikausalität von Integrationsprozessen sollen zur Analyse der staatsgrenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene in Anlehnung an Karl Deutschs Metapher vom Montageband theorieimmanent integrative Prozessfaktoren, die im Verlauf des Integrationsprozesses als notwendige Bedingungen für die Funktionstüchtigkeit von Integration zusammengefügt werden müssen, isoliert werden. Bei der Montage einer Integrationsgemeinschaft ist die Reihenfolge der Maßnahmen jedoch nicht irrelevant. Will man zur Erforschung grenzüber-

---

167 Von dieser Funktion (top-down policies) geht auch die EU aus, die seit Ende der 80er Jahre regionale Kooperationsformen unterstützt, indem sie das nötige integrationspolitische Know-How sowie beträchtliche finanzielle Mittel zur Verfügung stellt.

schreitender Integration ein theorieübergreifendes Analyseschema entwickeln, stellt sich die Aufgabe, die maßgeblich identifizierten Einflussfaktoren für Integrationsprozesse miteinander in Beziehung zu setzen. Dabei muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die integrationstheoretischen Modelle in unterschiedliche Denkgebäude eingebunden sind und unterschiedliche Maßnahmenprioritäten kennen, die in einem komplexen Wirkungszusammenhang stehen. Dennoch ergeben sich, wie am Prozess der Institutionenbildung gezeigt wird, folgende komplementäre Überschneidungen auch in Hinblick auf Schwerpunktverschiebungen und kausale Anknüpfungspunkte, die die Bildung von Oberbegriffen mit integrativer Wirkung erlauben.

Gehen die Föderalisten von der Gründung einer übergeordneten Institution als erstem Schritt aus, sehen die Funktionalisten die Institutionalisierung der Kooperationsbeziehungen als Folge funktionaler Vernetzungen an. Da erstere eine Antwort darauf schuldig bleiben, wie die konstituierende Willensentscheidung zustande kommt, greifen an dieser Stelle föderalistische und funktionalistische Prämissen ineinander. So wie die föderalistischen Vertreter in der Prozessanalyse die Bedeutung institutionell-struktureller Aspekte betonen, auf deren Grundlage Vernetzung stattfindet, erklären Funktionalisten die vielfältigen Interaktionen kooperativen Verhaltens im Vorfeld, die schließlich zur Institutionenbildung führen. Wenn also Integration im föderalistischen Sinne vorliegt, hat Integration im neofunktionalistischen Sinne bereits stattgefunden. Funktionalistische Argumente liefern zudem mit der Grundannahme interdependenter Beziehungen Hintergrundvariablen, die erklären, warum Kooperation als Verhaltensmuster im Sinne eines externen Faktors zur Bearbeitung letztlich auch von der Grenze abhängiger Beziehungen und Strukturen notwendig wird. Im deutsch-tschechischen Verhältnis ist der Interdependenzgrad zum Zeitpunkt der Aufnahme grenzüberschreitender Beziehungen durch die lange Undurchlässigkeit der Grenze zunächst eher als gering einzuschätzen. Die Erhöhung der gegenseitigen Abhängigkeit durch die Vernetzung der sozialen und politischen Systeme bildet nicht zuletzt mit Blick auf den EU-Beitrittskandidatenstatus ein politisches Ziel. Im Grenzgebiet dagegen, haben sich mit dem Ende des kalten Krieges und der Grenzöffnung der Grad der *sensitivity* und *vulnerability*<sup>168</sup> erhöht. Hier verdichten sich die vielfältigen Folgen des border-barrier effects und bedingen eine hohe, durch die Grenze bedingte Abhängigkeit, die die Regionalstruktur eines Grenzraumes ohne wirtschaftliches und kulturelles Hinterland mit seinen

---

168 Von dieser Funktion (top-down policies) geht auch die EU aus, die seit Ende der 80er Jahre regionale Kooperationsformen unterstützt, indem sie das nötige integrationspolitische Know-How sowie beträchtliche finanzielle Mittel zur Verfügung stellt.

klassischen drei Defiziten prägt. Die Eindämmung der dadurch verursachten Kosten verlangt interdependenztheoretisch eine internationale Zusammenarbeit. Die kooperative Bearbeitung dieser von der Grenze interdependenten Sachzusammenhänge wirken auf die Interessen und die Kooperationsbereitschaft der Regionalakteure. Darauf aufbauend kann angenommen werden, dass durch die hohe strukturelle grenzbedingte Interdependenz die strukturpolitischen Probleme auf die Grenze zurückgeführt werden können und bei ihrer gemeinsamen Überwindung eine insgesamt höhere Konvergenz der Interessen bedingen. Dieser Begründungszusammenhang setzt zugleich Interdependenzmuster und intergouvernementale Kooperationsmotive in Beziehung. Wenn ein interessenorientiertes Nutzenkalkül nicht allein auf Synergien abzielt, verweist grenzüberschreitende Kooperation auf gemeinsame Interessen, denen in letzter Konsequenz interdependente Sachzusammenhänge zugrunde liegen.

Die Bildung adäquater Kooperationsformen und -strukturen folgt föderalistischen Überlegungen zufolge der Notwendigkeit, gemeinsame Interessen durchsetzen zu wollen. Die Blindstelle föderalistischer Annahmen, nämlich die Frage, wie Kooperation und Verhandlungen als interner Prozess zwischen den Kooperationspartnern entstehen, füllt und konkretisiert die Regimetheorie. Als politische Instrumente kooperativen Verhaltens üben Regime die Funktion aus, Transaktionskosten zu senken – sie erklären funktionalistisch, warum kooperatives gegenüber unkooperativem Verhalten Kosten senkt und im Gegenzug den gemeinsamen Nutzen steigert (interner Faktor) - Informationssicherheit herzustellen, Erwartungen zu stabilisieren und so den Raum für kooperative Verhandlungsergebnisse zu schaffen (Keohane 1984:107). Die institutionell (regimetheoretisch und/oder funktionalistisch) geschaffenen Formen eröffnen in der föderalistischen Lesart wiederum neue Möglichkeiten, die für den Fortschritt der Zusammenarbeit notwendig erscheinen, was wiederum auf das Akteursverhalten zurückwirkt. Wenn die EU auf der Grundlage föderalistischer Annahmen mit der förderfähigen Aufnahme grenzüberschreitender Kontakte die Institutionalisierung grenzüberschreitender Gremien (Lenkungs- und Begleitausschuss) verlangt, dann schafft sie mit Blick auf die oben vermutete Komplementarität zunächst lediglich leblose Strukturen. Der in der empirischen Untersuchung zu belegenden Hypothese zufolge bestehen Wechselwirkungen zwischen föderalen und funktionalen Prozesslogiken in der geschilderten Weise. Die funktionalistischen Prozesslogiken finden ihrerseits Berücksichtigung im kybernetischen Lernprozess, aufgefasst als ständige Bereitschaft, Kommunikationssysteme anzupassen. Den Anknüpfungspunkt bildet eine funktionale Dynamik, die unter Berücksichtigung der Rolle politischer Eliten von Neo-Funktionalisten vorrangig als

Prozessmuster aufgefasst wird, während sie in Bezug auf das politische Verhalten bei Deutsch den Lernprozess konstituiert. Intergouvernementale Argumente finden nicht nur in der Motivstruktur der Akteure Berücksichtigung. Kooperation muss zu jedem Zeitpunkt den Vorteil von Zusammenarbeit gegenüber der hypothetischen Annahme nicht kooperativen Verhaltens unter Beweis stellen. Wenn die Kosten dauerhaft den Nutzen übersteigen bzw. die Gewinne nicht zu gleichen Teilen auf die Kooperationspartner verteilt sind (vgl. Deutsch), hat das nicht nur negative Auswirkung auf die Kooperationsbereitschaft, aus der Blockaden und Nachverhandlungen zu erwarten sind, in letzter Konsequenz beendet ein solcher Befund die Zusammenarbeit. Darüber hinaus kommen intergouvernementale Überlegungen im vertikalen Referenzsystem, wenn Landes- oder Bundesinteressen tangiert sind, zum Tragen.

### **3.4. Ein Beitrag zur Entwicklung eines regionalen grenzüberschreitenden Integrationsansatzes**

Die zentrale Hypothese der vorliegenden Arbeit lässt sich in Anlehnung an Schmitt-Egner auf die folgende Aussage zuspitzen: Die in den Euregionen zusammengefassten grenzüberschreitenden Strukturen fungieren über ihre Problemlösungskompetenz hinaus als transnationaler Regionenbildungs- und kleinräumiger Integrationsprozess. Damit verfolgt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutsch-tschechischen Grenze eine doppelte strukturpolitische und integrationspolitische Zielsetzung. Wie stehen diese beiden Zielsetzungen im Verhältnis zueinander? Fallen sie, wie gelegentlich anzutreffende Hypothesen besagen, zusammen, oder bilden die „Bewältigung der besonderen Entwicklungsprobleme der Grenzgebiete, infolge ihrer (..) Isolation“<sup>169</sup> durch Systemgrenzen und die Integration zu einem grenzüberschreitenden Kultur-, Sozial- und Wirtschaftsraum zwei Pole des Forschungsgegenstandes grenzüberschreitender Zusammenarbeit? Strukturpolitische Maßnahmen zur Überwindung des grenzbedingten Entwicklungsrückstands, Erhöhung der Durchlässigkeit der Grenze, Ausschöpfung des regionalen Entwicklungspotenzials sowie zur Entwicklung eines grenzüberschreitenden Kultur- und Wirtschaftsraums gehören zweifelsohne zugleich einem integrationspolitischen Maßnahmenkatalog an. Integration bedient sich strukturpolitischer Maßnahmen, verweist jedoch auf einen weiteren Begriff, der an strukturelle und prozessuale Merkmale geknüpft ist. Die Bildung einer transnationalen Region versteht sich als Lernprozess und beschreibt die in der bisherigen Diskus-

---

169 Vgl. Zielsetzung der Gemeinschaftsinitiative Interreg II durch die Europäische Kommission, in: Interreg-Mitteilungen, Nr. 3.

sion ausgesparte Zieldimension einer integrierten Grenzregion. Das Ziel einer transnationalen Region vor Augen induziert der Rekurs auf eine gemeinsame grenzüberschreitende regionale Identität gemeinsames Kooperationsverhalten, was, so die erste Teilhypothese, als strategisches Instrument für die Transformation der Interaktionsmuster mit integrativer Wirkung Einsatz finden kann.

Vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung kommt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit einem zukünftigen Beitrittskandidaten laut der zweiten Teilhypothese eine Laborfunktion zu: Hier bietet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einen Ansatzpunkt für regional begrenzte spill-over in seiner geografischen Dimension.<sup>170</sup> Bevor allerdings die Außengrenzen zu Binnengrenzen werden, gilt es, eine „Anpassung der Gebiete an den Außengrenzen an ihre Rolle als Grenzgebiete eines einheitlichen integrierten Marktes“ (Interreg-Mitteilungen, Nr. 3) vorzunehmen. Daher stellt sich aus gemeinschaftlicher Sicht die Frage, welche integrativen Aufgaben die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Vorfeld der Osterweiterung übernehmen, ob sie Erfahrungen für die zukünftige EU-Mitgliedschaft liefern und welche Funktionen sie darüber hinaus wahrnehmen kann, die nicht von der EU auf supranationaler Ebene erfüllt werden können. Die EU-Osterweiterung stellt die Problematik bisheriger Erweiterungsrounden in den Schatten. Politische, gesellschaftliche und ökonomische Asymmetrien erfordern die Bearbeitung und Lösung qualitativ modifizierter Ausgangsbedingungen, die weder in der Praxis noch in der Theorienbildung eine Entsprechung finden. Die Tatsache, dass integrationstheoretische Forschungsansätze im Kontext der Osterweiterung wegen der systembedingten Isolation kaum Anknüpfungspunkte für das Entstehen von Kooperation und Integrationsprozessen bieten, erfordert die Deckung dieser Forschungslücke den Regime-Ansatz, der in der bisherigen EU-Forschung nur marginal oder als Analyseinstrumentarium der Systemforschung zur Erfassung der EU als Regime Verwendung gefunden hat (vgl. Schabert 2004:81, Hoffmann 1982:35). Ferner liegen einem Großteil der Arbeiten zur EU-Osterweiterung Erweiterungsmodelle zugrunde, in denen sich die Akteursqualitäten schlicht auf die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und die Implementierung des *acquis communautaire* beziehen. An die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind zwar natur-

---

170 Der Begriff des *Widening* beschreibt als quantitatives Moment die stetige geografische Ausweitung der EU. Seit dem Zusammenbruch des Ost-Blocks wurde die Diskussion um die Erweiterung der EU als gesamteuropäische Gemeinschaft virulent. Das Merkmal der quantitativen Ausdehnung, messbar an der Zahl der Mitglieder, kann aber auch aus systemimmanenter Perspektive auf die Akteure Anwendung finden, die, wie die subnationalen Einheiten, zwar der EU angehören, aber an der Einbindung in Gemeinschaftsstrukturen interessiert wären (vgl. vorherigen Abschnitt zur vertikalen Integration), (zu den Begriffen: Deepening und Widening vgl. das Brüsseler Symposium vom 04-06.07.1991: „The European Community in the 1990s: Widening versus deepening?“).

gemäß andere Kriterien geknüpft, ihre für die europäische Integration zentrale Bedeutung besteht aber darin, dass hier Zusammenarbeit und Verhandlungen auf gleicher Augenhöhe geführt werden können. Als gleichberechtigte Partner – wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht im nationalen und internationalen Kontext – spielen strukturelle und ökonomische Asymmetrien mit ihrem konfliktreichen Potenzial lediglich auf der Gegenstandsebene im Verhandlungsprozess eine Rolle und dominieren idealerweise nicht Verhandlungspositionen.

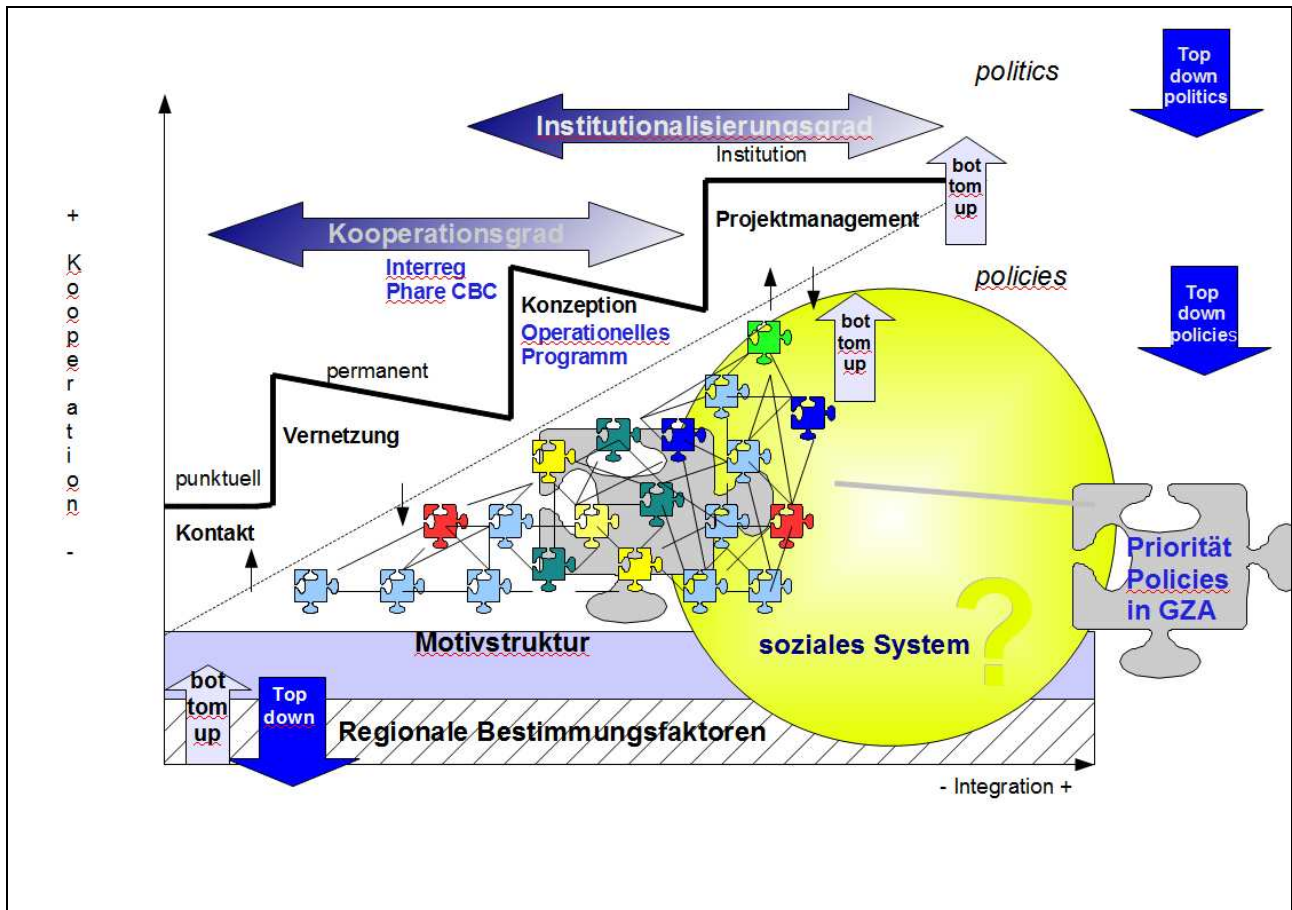
So verspricht man sich in Brüssel von der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit externe Effekte im Sinne einer Heranführungsstrategie. Ihre Laborfunktion erstreckt sich über innere Integrationszusammenhänge hinaus folglich auf äußere. Dass es sich dabei um eine kalkulierte Versuchsanordnung im Sinne einer langfristigen Strategie handelt, die den evolutionären Prozess der grenzüberschreitenden Regionenbildung und Integration definiert und schrittweise durchsetzt, soll das im Folgenden entwickelte Analyseschema zeigen (Fragestellung vgl. Schmitt-Egner, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:15).

Unter Berücksichtigung des Stufenmodells zum Transnationalen Regionalismus und der Ableitung integrationsrelevanter Prozessvariablen soll ein Forschungsansatz zur horizontalen Integration grenzüberschreitender Kooperationsformen entwickelt werden, der den besonderen Faktoren auf regionaler bzw. kommunaler Ebene Rechnung trägt. Im Spannungsverhältnis wissenschaftlicher Begründbarkeit und strategischer Verwendbarkeit erfüllt der Ansatz eine Ordnungsfunktion, setzt in seiner selektiven Funktion analytische Schwerpunkte, erklärt immanente Prozesslogiken und gliedert so den interdisziplinären und mehrdimensionalen Untersuchungsgegenstand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Unter der Voraussetzung, dass Integrationsprozesse ineinander greifen, sich gegenseitig bedingen und verstärken sowie parallel verlaufen, bilden die Ausgangsbasis zur Analyse grenzüberschreitender Zusammenarbeit die regionalen Bestimmungsfaktoren sowie die rationale, gewinn- und nutzenorientierte Motivstruktur, die Auswirkungen auf das Ausgangsniveau grenzüberschreitender Kooperationsprozesse zeigen. Die Intensivierung grenzüberschreitender Kooperation – visualisiert als Ordinate in einem kartesischen Koordinatensystem - führt auf der Grundlage integrationstheoretischer Prozessvariablen schließlich zur Integration – Abszisse. Die analyserelevanten Paradigmen transregionaler Vernetzung konstituieren als Motor grenzüberschreitender Integration zum Einen Prozes-

se und Strategien der politischen Institutionenbildung (politics) und zum Anderen die von der funktionalistischen Prozesslogik bedingte Verdichtung einzelner Politikfelder (policy) im Sinne einer sachlogischen Entwicklungsdynamik. Dabei werden die Institutionenbildung und die sachbezogene Kooperation als parallele Prozesse aufgefasst, die miteinander in Wechselwirkung stehen, da die unterschiedlichen Politikfelder als konkrete Kooperationsgegenstände und -inhalte immer in den Verhandlungsprozess mit einfließen. Die Wirkung vertikaler Vernetzungsstrukturen mit katalytischer Wirkung auf endogene und horizontale Regionenbildungs- und Integrationsprozesse entfaltet sich im Rahmen der europäischen top-down policies, womit eine Richtung im vertikalen Referenzsystem beschreiben wird. Als Katalysator eines linear gedachten Integrationsprozesses wirkt sich das Operationelle Programm neben seiner vertikalen Vernetzungsleistung beschleunigend auf den gemeinsamen Zielsetzungsprozess und die europäischen Programmrichtlinien auf die Motivstruktur und den Prozess der Institutionenbildung aus. Die makro-analytische Ebene konstitutionell verbindlicher Regelungen (polity), deren Stärke vom Integrationsgrad und den gemeinsamen Kompetenzen abhängt, die Rollenbestimmung kollektiver kommunaler Akteure als Vertreter der Grenzregion und Träger der rechtlich-politischen Kompetenz nach außen sowie der systemischen Kompetenz (Rahmenbedingungen) nach innen (vgl. Schmitt-Egner in: Brunn/ders. 1998:55), erfordern die Berücksichtigung der Einflüsse vertikaler Verflechtungen im nationalen und gemeinschaftlichen Mehrebenensystem, die an anderer Stelle Eingang in die Modellbildung finden.





**Abbildung 2: Untersuchungshypothesen zur grenzüberschreitenden Integrationsstrategie**

Quelle: eigene Darstellung

Ausgehend von interdependenten Beziehungsmustern zwischen den Akteuren wird der Integrationsprozess getragen und gefördert durch:

### 3.4.1. Regionale Bestimmungsfaktoren

Regionale Bestimmungsfaktoren wie der regionale Kulturverflechtungsgrad, ein gemeinsames historisches Gedächtnis, geografische Gemeinsamkeiten wie ein zusammenhängendes Waldgebiet, das Gegenstand der Zusammenarbeit für grenzüberschreitende Umwelt- und Tourismusprojekte ist, der Verflechtungsgrad von Infrastruktur oder Transaktionen im Kapital-, Güter- und Personenaustausch markieren den Status quo ante grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Als Indikatoren für den transnationalen Regionenbildungsprozess geben sie Auskunft über die Interdependenz der regionalen und nationalen Systeme, über die Transparenz der Grenze (Ratti, Martinez), erlauben eine

Klassifizierung und beschreiben nicht zuletzt die Erfolgchancen für die Aufnahme und den Erfolg der Kooperation (Deutsch). Dabei ist die häufig anzutreffende These, regionale Identität müsse im grenzüberschreitenden Regionenbildungsprozess geschaffen werden, unpräzise. Sie muss vielmehr im Rekurs auf vorhandene Identifikationsmuster verstärkt ggf. wiederbelebt, kurzum gefestigt werden.<sup>171</sup>

Die gemeinsamen grenzbedingten Strukturprobleme sowie der hohe Grad an Gemeinsamkeiten, die der Regionenbildung im deutsch-tschechischen Grenzgebiet Vorschub leisten, bedingen eine entsprechend hohe Konvergenz nationaler Regionalinteressen. Dadurch erfährt der take-off-point auf der y-Achse in der graphischen Darstellung eine entsprechende Parallelverschiebung von Null-Kooperation (angenommener Ausgangspunkt infolge der Trennfunktion von Systemgrenzen) hin zu einem höheren Kooperationsgrad. Wird den regionalen Konstitutionskriterien im Allgemeinen eine positive Wirkung auf den Prozess der grenzüberschreitenden Regionenbildung zugeschrieben, kann nicht ausgeschlossen werden, dass beispielsweise historische Verwerfungen, die in gerade einer gemeinsamen Geschichte begründet sind, Bremsfunktionen zuzuschreiben sind. Es wird zu untersuchen sein, ob der Abbau der Grenze in der Wahrnehmung der Bevölkerung überhaupt erwünscht ist, wenn ihr von der einen Seite eine kulturelle (tschechische) und von der anderen Seite eine ökonomische Schutzfunktion (deutsche) zugeschrieben wird (vgl. Schmitt-Egner, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:60). Dieser Überlegung wird im Erklärungsansatz durch Wahl eines niedrigeren Einstiegspunktes insgesamt erhöhter Kooperationsbereitschaft Ausdruck verliehen.

### **3.4.2. Kooperationsmotive**

Akteursorientierte Erklärungen sehen die realistische Motivation dafür, in Kooperationsverhältnisse einzutreten, sie aufrecht zu erhalten und eine integrierte Grenzregion schaffen zu wollen, gemäß des Regime-Ansatzes, des Neo-Funktionalismus sowie des Intergouvernementalismus allein in der Nutzenmaximierung und einer entsprechenden Kostenminimierung nichtkooperativen Verhaltens der einzelnen Integrationspartner. Wenn aber jedes Individuum einen Anreiz besitzt sich eigennützig zu verhalten, warum soll es dann kooperieren (vgl. Fragestellung Axelrod 1987:3)? Der Aufbau eines neuen Regimes

---

171 „Regionalentwicklung könne aber vorhandene regionale Identitäten nutzbar machen und „versuchen, gemeinsam mit den Menschen vor Ort eine Region nach den Wünschen ihrer Einwohner zu gestalten und zu entwickeln“. Regionale Identität im Sinne einer "motivationalen Komponente" kann „Menschen einer Region dazu bewegen, sich für ihre Region einzusetzen" (Rohrbach 1999:49).

ist naturgemäß mit Kosten und Anstrengungen verbunden. Da zum Zeitpunkt des Regimeaufbaus an den untersuchten Außengrenzen der EU zur Kostenreduzierung kein Rückgriff auf bereits existierende institutionelle Strukturen besteht, erhöhen sich die Kosten nochmals. Die Motivation kooperativen Verhaltens gründet sich aus der realistischen Perspektive auf die kognitive Wahrnehmung von Kooperationschancen, deren anvisiertes Verhandlungsergebnis die Transaktionskosten erheblich überwiegen muss (Hasenclever/Mayer/ Rittberger 1997:37). Der Abruf der Programminitiativen Interreg und Phare/CBC stellt dabei einen hohen Anreiz dar, sie senken für viele Akteure in erheblichem Maße die Transaktionskosten für grenzüberschreitende Aktivitäten und nehmen daher bei der Kosten-Nutzen Kalkulation eine zentrale Position ein.

Richtet man den Blick hinter die Nutzenkalküle auf Strukturen, die gemeinsame Interessen, Bedürfnisse und Wünsche nach Frieden oder vielmehr Wohlstand generieren, so können kooperative Beweggründe und die Bereitschaft, diese im Sinne des Integrationsprozesses zu intensivieren, infolge der herrschenden Transaktionsmuster, den funktionalen Vernetzungen oder der Interdependenz internationaler Beziehungen unterstellt werden (Funktionalismus, Interdependenztheorie). So beschreibt die überwiegende Anzahl der Autoren – Lezzi (1994:17) spricht von einer „bedarfsorientierte(n) Erklärung“ oder List (1991:9) von der „Problemdruck-Hypothese“ - die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als eine problemlösungsorientierte Reaktion auf materielle Interdependenzen. Als auslösender Faktor dafür, in ein Interaktionsverhältnis zu treten, können zusammenfassend zwei zentrale Faktoren ausgemacht werden, die die Interessen der Akteure exogen festlegen:

- a) grenzbedingte Interdependenzen, wozu die Gruppe der problembezogenen objektiven Abhängigkeiten gezählt wird.
- b) innerstaatliche Benachteiligung der Grenzregionen infolge der Zentrums-Peripherie-Problematik (klassische Defizite).

Materiell auf interdependente Beziehungsmuster begründet, ist folglich ein funktionaler Steuerungsbedarf in der grenzüberschreitenden Region auszumachen, der dem Policy-Paradigma zuzuordnen ist. Zwischen funktionalem Bedarf und der Entstehung grenzüberschreitender Kooperationsformen besteht jedoch kein Automatismus. Die herrschenden grenzbedingten Abhängigkeiten geben Auskunft über die Dringlichkeit gemeinsamer Steuerungsmechanismen und können folglich als Indikator für die Entstehungswahr-

scheinlichkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit betrachtet werden. Materielle Interdependenz wird vielmehr in Interessenkonstellationen zwischen den beteiligten Akteuren „übersetzt“, wie Joachim Blatter (1998:54ff.) zutreffend feststellt, so dass neben national geprägten Identitäten, Interessen und Abhängigkeiten dem Grenzgebiet aufgrund der verdichteten sozio-ökonomischen Strukturen und grenzüberschreitenden Interdependenzen ein relativ hoher Grad konvergierender Interessen- und Problemkonstellationen sowie vergleichbare kulturelle und politische Wertorientierungen unterstellt werden können. Die derart vermittelten Interessen der regionalen und lokalen politischen Akteure erhöhen die Entstehungswahrscheinlichkeit für eine Zusammenarbeit. Dazwischen schieben sich allerdings Faktoren wie die nationale Zustimmung und Unterstützung, finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen etc.

### **3.4.3. Von der punktuellen zur permanenten Kooperation**

In der Anfangsphase der Kooperationsbeziehungen verspricht der Regime-Ansatz das analytische Instrumentarium zu liefern, um den Blick auf die mit der Kontaktaufnahme bzw. -intensivierung verbundenen Erwartungshaltungen zu richten, die Schaffung einer Vertrauensbasis zu beschreiben und den Prozess der Festlegung von Normen und Regeln sowie der damit verbundenen Verhaltensorientierung und -abstimmung zu erfassen. Ist unter der Prämisse interdependenter internationaler Beziehungen davon auszugehen, dass sich auch regionale Akteure bereits in Verhandlungen befinden und sich gewisse Verhandlungsmuster etabliert haben (Keohane 1984:78), kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit entlang der deutsch-tschechischen Grenze mit dem Einsetzen der Kooperation infolge der ultraharten Sperrwirkung der Grenze kaum bzw. gar nicht auf etablierte Kooperationsformen verweisen. Der erste Schritt in ein wechselseitig abhängiges Kooperationsverhältnis vollzieht sich auf der Grundlage des gemeinsamen Interesses, die grenzbedingte Strukturschwäche zu überwinden und eine nachhaltige Entwicklung zum Nutzen aller in der Grenzregion einzuleiten. Zunächst kommt es zu Ad-hoc-Vereinbarungen in einem speziellen Kooperationsprojekt. In diese Kontakt-Phase fällt die Regimefunktion der Informationssicherheit durch symmetrische Informationen und vor allem des Vertrauensaufbaus, dem ein über Jahrzehnte gewachsenes Misstrauen gegenübersteht. Dabei wird darauf zu achten sein, dass zu Beginn der Zusammenarbeit für alle Beteiligten eine win-win-Situation hergestellt wird. Sie soll den offenen Informationsaustausch garantieren und Vertrauen schaffen, um sukzessive auch in partiellen win-loose-Situationen offene Kommunikationskanäle und mithin erhöhte Problemlösungskapazitäten

zu sichern. Diese Phase beinhaltet den von Schmitt-Egner im 4. Stadium angeführten grenzüberschreitenden Interaktions- und Kommunikationsgrad von regionalem Allgemeininteresse zwischen kollektiven Akteuren.<sup>172</sup> Obwohl die Transformation der Kommunikations- und Interaktionsmuster und der daraus resultierende Lernprozess nicht nur die Initiativphase begleiten - sie sind entscheidender Bestandteil für die Entwicklung von Kooperationsbeziehungen und besitzen nach Deutsch zudem einen integrativen Effekt - wird der Kommunikationsgrad vor dem Hintergrund, dass Akteure sich an den EU-Außengrenzen erst durch die Zusammenarbeit richtig kennen gelernt haben,<sup>173</sup> als Integrationsschritt in die Modellbildung mit aufgenommen. Führt man sich den idealtypischen Prozess der Regimebildung vor Augen, liegt eine autokorrelative Verstärkung der Strukturmerkmale vor: Auf der Grundlage mindestens einer positiven Kooperationserfahrung kommt es nach der Annäherung bzw. Übereinstimmung in Prinzipienfragen inkremental zur Ausformulierung allerseits anerkannter Normen und daraus abgeleiteter Verhaltensregeln sowie zu Verfahren, die wiederum in den nachfolgenden Verhandlungen ausdifferenziert werden. Die Konkretisierung von Regeln führt schließlich zur Einengung der Handlungsoptionen, wodurch erneut Verhandlungen zur Abstimmung der Prinzipien notwendig werden. Regimebildung beschreibt folglich einen Verhandlungsprozess,<sup>174</sup> bei dem in der Auseinandersetzung um Regeln, verbindliche Spielregeln und Verfahren immer wieder die Frage nach der angemessenen Interpretation der zugrunde liegenden Prinzipien und Normen aufgeworfen wird. Top-down policies kommen bereits in dieser frühen Phase grenzüberschreitender Zusammenarbeit zum Tragen. Das auf der Grundlage einer Stärken- und Schwächenanalyse erstellte Operationelle Programm des Grenzgebiets, das die konzeptionelle Phase umfasst, vernetzt nicht nur horizontal und vertikal die Akteure, es beschleunigt zudem den Prozess gemeinsamer Interessenformulierung und Politikkoordinierung bis in die einzelnen Kooperationsbereiche. Mit der Verfestigung und Ausdifferenzierung der Kooperationsstrukturen wird die Grenze des Regimes als „set of governing arrangement“ überschritten, rechtlich verfasster Output gewinnt zunehmend einen institutionalisierten Rahmen, und die zentrale Bedeutung verfasster Kooperations- und institutioneller Organi-

---

172 Zur Einbeziehung individueller Akteure vgl. 3.4.5.

173 Die kommunalen Kooperationspartner entlang der deutsch-tschechischen Grenze bringen die Vorgehens- und Arbeitsweise, das kulturelle Umfeld und die Präferenzen in den Wertentscheidungen erst in der Zusammenarbeit in Erfahrung. Die unterschiedlichen Denk- und Verhaltensweisen der Partner sowie der jeweils andere Referenzrahmen der Akteure bergen Probleme in der richtigen Einschätzung ihrer Arbeitsergebnisse und erschweren die Verhaltensanpassung an die veränderten Verhältnisse. Aus diesem Grunde tragen viele grenzüberschreitende Projekte nicht selten einen experimentellen Charakter (vgl. Casteigts/Eisenberg, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.)1998:241).

174 Inkrementale Verhandlungsprozesse finden sich gleichfalls bei den Neo-Föderalisten.

sationsformen mit „institutionalized collective behaviour“ kommt zum Tragen (vgl. auch Groeben Möller 1980:40).<sup>175</sup>

#### **3.4.4. Politics – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Prozess der Institutionenbildung**

Institutionen<sup>176</sup> liegt in den besprochenen Theorien ein instrumentelles Verständnis als zweckgerichtete<sup>177</sup> Einrichtungen zugrunde, die aus institutionenökonomischer Perspektive das Handeln der Akteure in Bezug auf die grenzüberschreitende Interaktion steuern. Als rationales Instrument zur Steuerung materieller Interdependenzen ist die Institutionenbildung das Ergebnis strategischen Handelns kollektiver Akteure, die auf der Basis exogen von der Grenze vorgegebener Interessen dem Dilemma kollektiven Handelns begegnen wollen (Blatter, in: PVS 2001/42:198, Zürn 1992), weil Institutionen eine Ordnungsfunktion zugeschrieben wird, die Unsicherheiten vermindert (North 1990:239). Gemeinsame Institutionen bilden föderalistischen Strukturmerkmalen zufolge die Plattform zur Entwicklung und Weiterentwicklung von Diskussionsforen sowie allgemein zuständigen Gremien zur Konfliktregelung und Realisierung gemeinsamer Aufgaben und Interessen. Ferner stellen sie den Integrationspartnern effektive, von vornherein gemeinsame Strukturen für eine konzertierte Entscheidungsfindung zur Verfügung. Sie bieten, wie bereits dargestellt, neue Kanäle und zusätzliche Kapazitäten, die es erlauben, angepasste Problemlösungsstrategien zu entwickeln.

Theorieimmanent entstehen Institutionen neo-föderalistisch aus einem von unten gewachsenen, inkrementalen Verhandlungsprozess und kennen neo-funktionalistische Prozesslogiken, die den gegenseitigen Interdependenzgrad erhöhen und als Resultat permanenter Kooperation ihren Ausdruck zunächst in informellen grenzüberschreitenden Netzwerken (Schmitt-Egner III. Stufe) finden und durch die Erhöhung des institutionellen Organisationsgrades (Schmitt-Egner IV. Stufe) schließlich Institutionen bilden.

---

175 In dem Maße, in dem sich die Kooperationsstrukturen von Verhaltensnormierungen zu institutionell gefestigten Strukturen wandeln, bietet der Regime- in Abgrenzung zum Institutionen-Begriff ein Messinstrument zur Erhebung des Integrationsgrades.

176 Zur Unterscheidung zwischen der instrumentellen und symbolischen Dimension von Institutionen vgl. die von Göhler (in: Göhler (Hrsg.)1994:19ff., in: Rometsch/Wessels 1996:3ff., 1997) entwickelte Institutionentheorie. Göhler betrachtet beide Funktionen als zwei gleichzeitig vorzufindende Dimensionen politischer Institutionen.

177 Zweckrationales Handeln ist nach der Definition von Max Weber ergebnis- bzw. zielorientiert (Braun, in: Benz/Seibel (Hrsg.) 1997:53; March/Olsen 1989:6ff.).

Im organisationstheoretisch verankerten Institutionalismus, der seine Grundlage aus dem soziologischen Konstruktivismus und dem symbolischen Interaktionismus bezieht, werden die Identitäten und Präferenzen der kollektiven Akteure nicht allein exogen bestimmt, sondern durch die institutionelle Interaktion selbst stark beeinflusst. Dabei zielen symbolische Aktivitäten, die keinen spezifischen Zweck verfolgen, aus denen aber ein gegenseitiges Verpflichtungsgefühl hervorgeht, auf emotionale und affektive Bindungen ab. Der Zusammenhalt sog. *Coalitions* wird nicht durch materielle Interdependenzen, sondern durch ideale Faktoren wie gemeinsame Werte und Interessen gewährleistet. Identitätsstiftende Symbole wie Logos, Aufkleber oder auch Kulturveranstaltungen aktivieren Gemeinschaftsgefühle, die wiederum ihrerseits solidarisches Handeln begünstigen. In einem weiteren Schritt führt die emotionale Identifikation mit der symbolisch hervorgebrachten Gemeinschaft zur Mobilisierung individueller Ressourcen für die Gemeinschaft. In dieser Perspektive spielt die Identifikation der Akteure mit der Institution eine zentrale Rolle für ihre integrative Wirkung im Sinne eines Transfers von Loyalitäten<sup>178</sup>. (Göhler, in: Rometsch/Wessels (Hrsg.) 1996:6-12, Blatter 1998:22, in: PVS 2001/42:198ff.) In der Untersuchung wird daher zu prüfen sein, ob und in welchem Maße gemeinsames Handeln durch einen Rekurs auf die gemeinsame grenzüberschreitende regionale Identität induziert wird.

Top-down policies üben eine katalytische Wirkung auf den Prozess der Institutionenbildung aus, so dass sie nahezu die dynamisch sprunghafte Qualität der klassischen Föderalismustheorie erreicht. Die an die Bildung grenzüberschreitender Gremien gebundene Auszahlung europäischer Fördergelder erhöht entsprechend den Prozess und die Bereitschaft der Regionalakteure zur Institutionenbildung. Wollen die geschaffenen grenzüberschreitenden Institutionen über die strukturell wirkenden Prozesse hinaus nicht als Adressat europäischer Programmmittel leblos bleiben, gilt es an dieser Stelle die integrative Funktion von Akteursgruppen für den Prozess der Institutionenbildung näher zu beleuchten.

---

178 In Anlehnung an die Definition Göhlers wird Institution im Folgenden in seiner instrumentellen und symbolischen Dimension begriffen. „Die Leistung politischer Institutionen besteht aus der Steuerung und Integration, und zwar in der Verschränkung politischer Ordnungs- und Orientierungsleistungen. [...] Integration erfolgt primär durch Orientierung an einer Leitidee oder einem Set an Leitideen, vermittelt durch ihre symbolische Darstellung. [...] Steuerung erfolgt primär als Regulierung von Handlungsoptionen durch organisatorische Prozesse“ (Göhler 1994:43).

### 3.4.5. Das Akteursspektrum

Politische (Macht-)Eliten, Intellektuelle, Interessengruppen und andere Schlüsselpersonen aus Verwaltung und Wirtschaft nehmen als Akteurskoalition bei der regionalen Zusammenarbeit eine maßgebliche Rolle ein. Die Aufgabe kollektiver kommunaler Akteure<sup>179</sup> (regionale/lokale Gebietskörperschaften) besteht darin, Impulse für die Ausweitung funktionaler Zusammenarbeit zu geben, indem sie gemeinsame Interessen aufgreifen, artikulieren und im politischen Prozess implementieren. Haas lenkt somit einen Analyseschwerpunkt auf grenzüberschreitende Prozesse der Willensbildung, Entscheidung, Implementierung grenzüberschreitender Inhalte und deren Kontrolle. Es wird zu untersuchen sein, inwieweit innerhalb dieses Kontaktkreises in grenzüberschreitenden Dimensionen gedacht wird, ob sich ein gemeinsames Zuständigkeitsgefühl und damit ein Gemeinschaftsgefühl einstellt, wie es die symbolische Institutionenfunktion beschreibt, dem in der Folge ein Multiplikatoreffekt mit unterschiedlicher Reichweite auf weitere Personenkreise zuzuschreiben wäre (Haas, Deutsch, Massenbewegung im Föderalismus). Bei der grenzüberschreitenden Vernetzungsleistung gilt es, schon früh individuelle Akteure<sup>180</sup> (Einzelpersonen, private Unternehmen, Gruppen, Vereine, Verbände, Organisationen) in den regionalen Kontext der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit einzubeziehen. Eine frühe Integration des sozialen Systems hätte nach Deutsch nicht nur Einfluss auf den take-off point, auch das Transaktionsvolumen soll abhängig von der Anzahl der kooperierenden Akteure sein. Die Partizipationsbereitschaft gesellschaftlicher Gruppen ließe sich aus der unmittelbaren Nähe und Erlebbarkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit im regionalen Raum ableiten. Neo-Funktionalisten gehen von der Homogenität pluralistischer Gesellschaften aus, in denen sich jedes Interesse ein Pendant auf Seiten des Kooperationspartners sucht (Haas 1969:47). Der Wettbewerb zwischen organisierten Gruppen um Gestaltungsmöglichkeiten im grenzüberschreitenden Politikformulierungsprozess ist laut Haas ein entscheidender Motor für Politik und ausschlaggebend für die Entstehung einer transnationalen Gemeinschaft (Haas 1958:5). Der Sachverhalt *symmetrischer Heterogenität* ist für die Integration der politischen Entscheidungsebene deswegen so relevant, weil sich auf dieser Ebene grenzüberschreitende Koalitionen zur Aggregation und Artikulation pro-integrativer Interessen bilden, die letztlich den nötigen gesellschaftlichen Druck auf die po-

---

179 Der kollektive kommunale Akteur ist Träger der formellen (rechtlich-politischen) Kompetenz nach außen und der systemischen Kompetenz (Rahmenbedingungen) nach innen (Schmitt-Egner, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hrsg.) 1998:56).

180 Mischformen zwischen kollektiven und individuellen Akteuren bilden öffentlich-rechtliche Körperschaften und Verbände, die über eine materielle Kompetenz verfügen.



litische Entscheidungsebene ausüben. (Haas1967:320, Zimmerling 1991:120f.) Vice versa würde eine weniger differenzierte pluralistische Gesellschaftsstruktur in Transformationsstaaten die grenzüberschreitende Vernetzung gesellschaftlicher Interessen und deren Artikulation im politischen Entscheidungsprozess hemmen.

Akteurskoalitionen weisen folglich in Bezug auf die regionale Kooperationsebene eine doppelte Rollenbesetzung als *Rezeptor* und *Akzeptor* des Integrationsprozesses auf. In ihrer Funktion als Rezeptor stellen sie als Bestandteil des Integrationsprozesses eine Funktionselite dar, die aktiv den Integrationsprozess trägt und vermittelt. Als Akzeptor nehmen sie passiv die Integrationsvorteile in Anspruch. Dabei besteht für jeden Anwohner des Grenzgebietes die Gelegenheit, im Rahmen der geschaffenen Strukturen und Projekte, aktiv am Integrationsprozess zu partizipieren. In Anbetracht der Bürgernähe kommt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine Brückenfunktion zur Herstellung einer transregionalen Identität (vgl. Rollenidentität bei Deutsch, Schmitt-Egner: VI. Stufe) zu. Als das Ergebnis von Integrationsprozessen, in denen einstellungsbezogene Aspekte wie der Transfer affektiver Bindungen, Erwartungen, politischer Aktivitäten und Loyalitäten (Haas) auf die neu zu schaffenden Einheiten gelingen soll, sind der kommunalen Ebene bessere Entwicklungschancen einzuräumen, als den höher angesiedelten Ebenen.

### **3.4.6. Policies – Kooperationsdynamik durch sektorell begrenzte Zusammenarbeit**

Der Integrationsprozess wird gemäß den oben diskutierten Modellen durch eine zunehmende Intensivierung der Kooperation in immer weiteren Politikfeldern vorangetrieben. Sei es nun durch die im Rahmen des lerntheoretischen Ansatzes beschriebene Verdichtung (in)formeller Kontakte, von Kommunikations- und Transaktionsmustern sowie den daraus resultierenden Lernprozessen<sup>181</sup> oder durch die von der funktionalistischen Prozessdynamik bedingte Verdichtung einzelner Politikfelder (policy) und deren spill-over. Von Wohlfahrtsüberlegungen getragen, messen Neo-Funktionalisten ökonomischen und infrastrukturellen Kooperationsbereichen als zweckmäßigen Einstiegsbereich das höchste integri-

---

181 In Anbetracht des rückständigen Entwicklungsstandes in den meisten Grenzregionen sind im Bereich der Transaktionen zunächst Vorbedingungen wie die Schaffung von Grenzübergängen, Transportwegen und Kommunikationsmitteln zu erfüllen. Mit dem Integrationsfaktor der Transaktion hängt der der gegenseitigen Kenntnis und des Kennenlernens eng zusammen. Dieser von Jacob und Teune aufgeführte Integrationsfaktor kann wie die anderen der Nachbarschaft, der Homogenität, der Transaktionen, der funktionalen Interessen, des gemeinschaftlichen Charakters, der Leistungsmotivation, der politisch-sozialen Struktur, der Souveränität und der Integrationserfahrung den klassischen Integrationstheorien zugeordnet werden (vgl. Jacob/Teune nach Tudyka 1971:64ff.).

ve Potenzial für eine inhärente Dynamik zu (Harrison 1974:84), was der Ausrichtung grenzüberschreitender Aktivitäten auf den gemeinsamen transnationalen Wirtschafts- und Sozialraum (Schmitt-Egner VII. Stufe) entspräche. Infolge der ultraharten Grenzqualität kommt infrastrukturellen Maßnahmen in der bayerisch-böhmischen Zusammenarbeit die Bedeutung physikalischer Maßnahmen zu. Sie stellen Grenzübergänge und Verkehrswegen her und bilden damit die Grundlage für jeglichen wirtschaftlichen Austausch. In der Folge birgt das Interaktionsmuster von deutschem Kapital und Know-How in Kombination mit billiger und qualifizierter tschechischer Arbeitskraft ein großes ökonomisches Synergiepotenzial – aber auch ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotenzial. Wenn nunmehr angesichts unterschiedlicher Ausgangssituationen der Bedarf an grenzüberschreitend ausgerichteten Aktivitäten im Bereich wirtschaftliche Entwicklung wie bei der Problematik der Arbeitslosigkeit, die bis Mitte der 90er Jahre ausschließlich auf deutscher Seite virulent ist und mit Blick auf die unterschiedlichen Präferenzen nicht zwingend gemeinsame Maßnahmen erfordert, beschränkt ist, erhöht die Aussicht auf zukünftige Synergien im Sinne eines spill-over selbst in strittigen Bereichen wie Beschäftigungsmaßnahmen die Kooperations- und Konzessionsbereitschaft. Der politischen Anpassungsfähigkeit an die angedeutete asymmetrische Situation und das hohe politische und soziale Konfliktpotenzial hält Haas zur Erhöhung der gegenseitigen Konzessionsbereitschaft die Strategie des package deals entgegen.

Kulturelle Zusammenarbeit hängt neo-funktionalistisch nicht mit tief empfundenen Interessen zusammen und sei deswegen weniger integrativ. Im grenzüberschreitenden Kontext ist kulturellen Begegnungen mit Blick auf den Regionenbildungsprozess, die Bürgernähe, die Erhöhung regionaler Lebensqualität und nicht zuletzt im Sinne sog. weicher Standortfaktoren, wodurch beispielsweise für den Tourismusbereich indirekte Wirtschaftseffekte entstehen, neu zu bewerten. In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zielen Kulturveranstaltungen (Schmitt-Egner VIII. Stufe) nicht nur im funktionalistischen Sinne auf Entpolitisierungsstrategien für Vertrauensbildungsmaßnahmen, ihre zentrale Aufgabe besteht in der Aktivierung von Gemeinschaftsgefühlen, um eine regionale Identität zu induzieren (vgl. symbolische Aktivitäten). Aus diesem Grunde gilt es zu prüfen, ob die Ausrichtung der Aktivitäten auf einen transnationalen Kulturraum im regionalen Kontext gemeinsam mit Infrastrukturmaßnahmen einen zweckmäßigen Einstiegsbereich bildet, der allerdings auf die Entwicklung und Festigung der Interaktionsbeziehungen sowie auf die Herstellung einer regionalen Identität zielt.

Der *dependent border area view* richtet den Blick auf das in der Grenzregion verdichtete wirtschaftliche Konfliktpotential und identifiziert in dem ungehinderten Fluss von Transaktionsströmen einen zentralen Faktor, der der wirtschaftlichen Entwicklung Vorschub leistet. Auch Deutsch lenkt mit der integrativen Annahme, Transaktionen sollten möglichst viele Bereiche erfassen, die analytische Perspektive auf das quantitative Element strukturpolitischer Maßnahmen. Ferner weist Deutsch auf mögliche Verteilungsprobleme hin, die sich bei der Zuordnung von Vor- und Nachteilen auf die Akteure ergeben.<sup>182</sup> Integrationshemmend wirken sich ferner strittige Kooperationssektoren wie politische, nationale, historische oder ggf. auch kulturelle Konfliktlinien aus, die in der funktionalistischen Argumentation eine gemeinsame Zielformulierung erschweren und damit den Prozess konvergierender Interessen blockieren.

### **3.4.7. Festigung einer transnationalen Identität**

Die Herstellung einer transnationalen Identität, nach Schmitt-Egner differenziert in formellen (VI.), materiellen (VII.) und kulturellen oder symbolischen Identitätsgrad (VII. und letzte Stufe), fand im Kontext der vorhergehenden Untersuchungsdimensionen bereits Berücksichtigung und wird daher an dieser Stelle nur zusammengefasst. Bezogen auf den Regionenbildungsprozess stellt sich eine Identifizierung mit der grenzüberschreitenden Region in dem Maße ein, wie die Bevölkerung sie als politisch-administrativen, ökologischen und ökonomischen Lebensraum, sozialen Erlebnisraum und Kulturraum wahrnimmt, aktiv anerkennt und damit identifiziert. Integrationspolitisch wird Identität im institutionellen Kontext durch symbolische Aktivitäten hergestellt, die durch die Transformation der Interaktionsmuster auf grenzüberschreitende Gremien einen Transfer von Erwartungen und Loyalitäten bewirken. In der sektorell begrenzten Zusammenarbeit zielen Kulturveranstaltungen auf die Entwicklung einer grenzüberschreitenden Identität. Schließlich wird dem Rekurs auf ein Wir-Gefühl instrumental die Bedeutung eines zentralen *movens* für gemeinsame grenzüberschreitende Aktivitäten unterstellt.

---

182 Benz (in: Benz /Seibel (Hrsg.) 1997:308f.) unterscheidet zwischen Aufteilungsproblemen, die durch Handlungen und Ereignisse hervorgerufen werden (*distributive policy*) und der Umverteilung bestehender Ressourcen (*redistributive policy*).

#### 4. Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und ihr vertikales Vernetzungspotenzial

Die vielfältigen Erscheinungen grenzüberschreitender Kooperationsformen sind Ausdruck und Folge eines postmodernen Regionalismus.<sup>183</sup> Im Kontext eines nationalen und internationalen Interaktionsschemas versteht er sich im Sinne einer regionalen Entwicklungsstrategie als kleinräumige Antwort auf Entgrenzungsprozesse von Globalismus und Modernisierung. In ihrer Antwort beschreiten die Regionen keine Abgrenzungs-, sondern eine Eingrenzungsstrategie, die horizontal ausgerichtet in der Steigerung des ökonomischen und sozialen Leistungsvermögens und in flexiblen Problemlösungen vor Ort besteht (Schmitt-Egner 2000:523). Mit der Überschreitung der Grenze begeben sich die Regional- und Kommunalakteure allerdings aufs verfassungsrechtliche Glatteis. Angesichts der politischen und rechtlichen „außenpolitischen Machtlosigkeit“ der in den nationalen Verfassungszusammenhang eingebetteten kommunalen Arbeitsgemeinschaften sind die vom Europarat und der EU gesetzten völkerrechtlichen Rahmenbedingungen zur Schaffung einer verbindlichen Rechtsgrundlage für die lokalen Integrationserfolge an den europäischen Grenzen entscheidend. Die responsive Politik der europäischen Institutionen lassen sich an zwei für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit relevanten Prozessen ablesen. Aus der top-down Perspektive an der zunehmenden Regionalisierungsdynamik in Form neuer europäischer Regionalpolitiken und der Stärkung der rechtlichen Positionen der Regionen als Objekte europäischer Politik, die eine Analyse der Rahmenbedingungen auf supranationaler Ebene erfordern; aus der bottom-up Perspektive an der rechtlichen und faktischen Stärkung der Regionen als Akteure auf der Bühne der europäischen Politik (bottom-up politics und policies). Daher werden in entgegengesetzter Blickrichtung die auf Europa gerichteten Aktivitäten der subnationalen Akteure erfasst, um den vier Ebenen umfassenden Vernetzungsprozess mit naturgemäß unterschiedlichen Gewichtsanteilen herauszuarbeiten. Das Zusammenspiel der Interessenkonstellationen von unten nach oben leitete schließlich die Gründung des Ausschusses der Regionen ein. Mit der Bildung zahlreicher Regionalorganisationen versuchen die Regionen und Kommunen Europas als sog. Dritte Ebene ein Mitspracherecht auf supranationaler Ebene abzusichern. Trotz der mit Brüchen versehenen, aber dennoch kontinuierlichen Vertiefung der Integration, wurden immer weitere Politikbereiche für die europäische Ebene erschlossen, so dass eine zu-

---

183 Vgl. ferner die Typen des konservativ-traditionalistischen *alten* Regionalismus, der Erscheinungsformen im Kontinuum von Provinzialismus über Separatismus bis Ethnonationalismus umfasst und den *neuen* Regionalismus, der unter dem Stichwort „Aufstand der Provinz“ auf Dezentralisierungsprozesse unitarischer Staaten zielt (Schmitt-Egner 2000:522f.).

nehmende Anzahl konkurrierender Zuständigkeiten entstanden ist. Diese konkurrierenden Kompetenzen finden ihre europapolitische Begründung in den zahlreichen Vertiefungs- und Erweiterungsprozessen, ohne dass der verfassungsrechtlichen Realität der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung getragen wurde. Daher schließt sich mit Blick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an die Diskussion um die Europabetroffenheit eine Analyse der Länder- und Kommunalkompetenzen auf deutscher und tschechischer Seite innerhalb des nationalen Verfassungsgefüges an. Dieser Vernetzungsprozess beschreibt schließlich den durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vermittelten vertikalen Integrationsprozess, der mit Blick auf Europa die von der Basis initiierte und durch die EU von oben nach unten geförderte grenzüberschreitende Zusammenarbeit Rückkopplungen erfährt, wodurch Angelegenheiten des institutionellen Europas an der Basis vermittelt und gebündelte regionale Anforderungen in das Institutionengefüge transportiert werden.

#### 4.1. Die supranationale Ebene: Top down policies

Die EU und der Europarat<sup>184</sup> haben für die Kommunen in Europa Grundlegendes geleistet. Bei der Schaffung wesentlicher Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit stehen die beiden internationalen Organisationen für unterschiedliche Zielvorstellungen und Integrationsstrategien. Im Gegensatz zur Union, deren Aktivitäten sich primär auf die Verwirklichung der wirtschaftlichen<sup>185</sup> und politischen Integrationsziele auf supranationaler Ebene richteten, zielte der Europarat seit der Aufnahme seiner Tätigkeiten im Jahre 1949 auf Integrationskräfte an der Basis seiner Mitgliedsstaaten ab (Lalumière in: VRE (Hrsg.)1990). Auch wenn nach heutigem Verständnis internationaler Beziehungen der souveräne Staat längst nicht mehr den einzigen Akteur auf der internationalen Bühne darstellt, ist es dem Völkerrecht bisher nicht gelungen, die Vielfalt der grenzüberschreitenden und zwischenmenschlichen Beziehungen in seine Regelungen mit einzubeziehen<sup>186</sup> (Kimminich, in: APuZ 1996:28). Unter diesem Gesichtspunkt rücken die Rahmenbedin-

---

184 Der Europarat steht zwar außerhalb des institutionellen Gefüges der EU, ist aber so stark mit ihr verflochten, dass er wegen seiner Normen schaffenden Funktion in den vorliegenden Gliederungspunkt eingeordnet wird. Dadurch, dass der „Kongress der Gemeinden und Regionen“ (KGRE) eine entscheidende Rolle bei der Normsetzung als beratendes Organ gespielt hat, ließe sich bei einer detaillierteren Darstellung ebenfalls eine Abhandlung unter dem Gliederungspunkt bottom-up rechtfertigen.

185 Die wirtschaftlichen Integrationsziele sehen folgendes Stufenmodell vor: 1. Freihandelszone, 2. Zollunion, 3. Gemeinsamer Binnenmarkt, 4. Wirtschafts- und Währungsunion, 5. Totale wirtschaftliche Integration (vgl. Pelkmans, in: JCMS 1980:333ff.).

186 Noch immer regelt das Völkerrecht als Rechtsordnung die grundsätzlichen Beziehungen zwischen souveränen Staaten. Zu den inzwischen traditionellen Ausnahmefällen gehören der Heilige Stuhl, das Internationale Komitee des Roten Kreuzes und internationale Organisationen, denen partielle Völkerrechtssubjektivität zugestanden wird (Kimminich, in: APuZ 1996:28). Die EU selbst ist kein Gebilde internationalen Rechts, sondern ausschließlich supranationales Rechts (vgl. das Europarecht).

gungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene ins Zentrum der Betrachtungen.

#### 4.1.1. Der Europarat

Der Europarat wurde schon früh von der Erkenntnis geleitet, dass ein „Vereintes Europa“ nur von seiner Basis aus geschaffen werden könne, gleichsam „aus dem Boden des Volkes heraus“. Einem allein auf nationaler Regierungsebene begründeten Überbau würde es an Stabilität fehlen. Da sich Europa aus einer Vielzahl unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, Gemeinden und Regionen zusammensetze, käme ein solcher Aufbau einem „Schloss in den Wolken“ gleich<sup>187</sup> (Generalsekretariat des Europarates (Hrsg.) 1970:49). Der Europarat lässt sich bei seiner Arbeit von folgender Grundidee leiten:

„L'Europe est constituée d'une multitude de régions et communes. Pour répondre au mieux aux objectifs du Conseil de l'Europe en tirant le parti maximum des ressources qu'elle offre, et assurer à la cause de L'Unité Européenne l'adhésion populaire nécessaire à sa réalisation effective, il faut que ces régions et communes unissent tous les efforts pour agir de concert.“ (Bericht des Ausschusses für Raumordnung und Kommunalfragen nach Beyerlin 1988:34).

Unter besonderer Berücksichtigung der Zusammenarbeit auf unterster politischer Ebene und der aktiven Mitgestaltung der Bürger steht das Engagement des Europarates für die Verbesserung der Lebensverhältnisse an den Grenzen sowie eine prosperierende wirtschaftliche Entwicklung eines von unten beförderten europäischen Einigungsprozesses. In diesem Sinne kommt grenzüberschreitenden Kooperationsformen eine zentrale integrationsfördernde Bedeutung zu<sup>188</sup> (Ahrens in: Das Parlament 1984:2). Von den Bemühungen des Europarates, die Probleme in den Grenzregionen darzustellen und Maßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit umzusetzen, bilden das sog.

---

187 Diese Überzeugung findet in der Struktur des Europarates ihren Ausdruck, dessen Zusammenarbeit auf der parlamentarischen Ebene (Parlamentarische Versammlung und Ausschüsse), auf Regierungsebene (Ministerkomitee und Ausschüsse), auf Ministerebene (Europäische Konferenz der Raumordnungsminister und Konferenz der Europäischen Minister für kommunale Fragen) und auf regionaler und kommunaler Ebene (Ständige Konferenz der Regionen und Gemeinden Europas) erfolgt (vgl. Bleicher 1981:12ff.).

188 „Wenn sich einmal an all jenen Bruch- und auch Konfliktlinien in den Grenzregionen ein von durchweg vergleichbaren Institutionen gekröntes, immer dichteres Beziehungsgeflecht und eine reale dauerhafte Zusammenarbeit eingestellt hat, dann dürfen wir von der beginnenden Einigung Europas sprechen“ (Delamuraz 1980:3).

Madriider Rahmenabkommen vom 21.05.1980 und die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 01.09.1988 die bisherigen Höhepunkte.<sup>189</sup>

#### **4.1.1.1. Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften vom 21.05.1980**

Mit dem Rahmenübereinkommen betritt der Europarat juristisches Neuland. Seine Bedeutung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit besteht in der Förderung der Kooperationspraxis durch einen rechtlichen und organisatorischen Aktionsrahmen, den die regionalen und lokalen Akteure eigenständig ausfüllen sollen (vgl. Raich 1995:76). Ziel des Rahmenübereinkommens<sup>190</sup> ist es, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltungen und Regionen beiderseits von Landesgrenzen zu vereinfachen und damit „zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Grenzgebiete und zum Zusammengehörigkeitsgefühl der Völker Europas beizutragen“ (Präambel EuRaÜ).<sup>191</sup> In dem völkerrechtlich bindenden Rahmenübereinkommen verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit<sup>192</sup> auf gliedstaatlicher Ebene zu fördern und unter Beachtung der jeweiligen innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu erleichtern (Art.2, Abs.1) sowie möglicherweise hindernde juristische, administrative und technische Schwierigkeiten auszuräumen (Art.4). Wegen seines vagen Rechtspflichtgehalts<sup>193</sup> enthält der erste Teil der Konvention keine verbindlichen Rechtsnormen, sondern lediglich die Aufforderung an die Nationalstaaten, konkrete Maßnahmen zur Förderung und Intensivierung der grenzüberschreitenden Arbeit zu unternehmen. Der zweite, rechtlich unverbindliche Teil beinhaltet ein abgestuftes System von Modellverträ-

---

189 Daneben veranstaltete der Europarat unter seiner Schirmherrschaft zahlreiche Europäischen Symposien der Grenzregionen auf parlamentarischer Ebene (vgl. Mudrich, in: ARL (Hrsg.) 1992:10ff., Europarat 1972, 1989): Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitenrechte und die Dachkonferenz für Raumordnung auf ministerieller Ebene (vgl. Conseil de l'Europe 1992; Mudrich, in: ARL (Hrsg.) 1992:16ff.).

190 Zur schwierigen und mehrjährigen Entstehungsgeschichte vgl. Europarat (Hrsg.) 1996ff., Beyerlin 1988:12ff.; Decaux, in: *Revue Générale de Droit International Public* 1984:557ff.

191 Im Folgenden wird aus dem Abdruck des Rahmenübereinkommens (EuRaÜ), in: Beyerlin 1988:474-499 zitiert, Additional Protocol 1995, in: <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/159.htm>. Die im Folgenden nicht näher bezeichneten Artikel sind solche des EuRaÜ.

192 Dem Rahmenübereinkommen zufolge umschreibt grenzüberschreitende Zusammenarbeit jede Form der Abstimmung mit dem Ziel der Stärkung und Weiterentwicklung der nachbarschaftlichen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften mehrerer Vertragsstaaten sowie der Abschluss der dazu erforderlichen Vereinbarungen. Gebietskörperschaften bezeichnen nach jeweiligem innerstaatlichen Recht die Körperschaften, Behörden oder Organe, die lokale oder regionale Aufgaben wahrnehmen (Art.2 II). Der Text verzichtet bewusst auf die Beschränkung auf Gemeinden, um ein möglichst hohes Maß an Zustimmung zu erzielen (vgl. Seele, in: *der Landkreis* 1992:329f.)

193 Im Gegensatz zur EU kann der Europarat keine verbindlichen Rechtsakte erlassen. Die vom Ministerrat durch Beschluss des Ministerkomitees verabschiedeten sog. Konventionen enthalten zwar die Forderung an die Unterzeichnerstaaten, ihre nationalen Rechtsbestimmungen an den Vertragstext anzupassen, verfügen aber über keinerlei Durchsetzungsbefugnisse (Schöndube, in: Mickel (Hrsg.) 1986:130f.). Vgl. zu den fehlenden Kriterien völkerrechtlicher Dachverträge Beyerlin, in: AVR 1989:327ff.).

gen mit fünf „Muster[n] zwischenstaatlicher Vereinbarungen“ für die kooperierenden Gebietskörperschaften sowie sechs „Grundrisse[n] von Vereinbarungen, Satzungen und Verträgen“. Die Empfehlungen umfassen alle denkbaren Politikbereiche und reichen vom einfachen Austausch von Leistungen bis zur Schaffung eigener Institutionen. Der sehr allgemein formulierte, auf Konsens abzielende Empfehlungskatalog, trägt der verfassungsrechtlichen Heterogenität der Mitgliedsstaaten im Europarat Rechnung, der es den Staaten und subnationalen Akteuren ermöglichen soll, mit minimalem Aufwand die jeweils angemessene Kooperationsform zu finden und an ihre spezifischen Interessen anzupassen (Lang 1989:253ff.).

Aufgrund seiner Vagheit<sup>194</sup> eröffnete das Madrider Abkommen subnationalen Akteuren im Wesentlichen die Eigeninitiative, die Konvention mit Leben zu füllen. Mangels juristischer Verbindlichkeit ließen sich jedoch keine Kompetenzen zum staatsüberschreitenden Handeln ableiten, so dass man auch mit Blick auf die Osterweiterung des Europarates selbst durch ergänzende Protokolle versucht hat, den veränderten Umständen Rechnung zu tragen. Im ersten Zusatzprotokoll (Additional Protocol 1995), das am 1.12.1998 in Kraft trat, wurde Recht der subnationalen Ebene auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausdrücklich anerkannt. Ferner betrifft es die rechtliche Ausgestaltung und ermächtigt Gebietskörperschaften dazu, privat-rechtliche oder öffentlich-rechtliche grenzüberschreitende Organe zu gründen. Die Klausel, die die Übertragung anordnender und vollziehender Befugnisse hoheitsrechtlicher Art vorsieht, kann von den zeichnenden Staaten aus dem Vertragswerk ausgeschlossen werden (vgl. Morhard 2000:98f.). In der Tschechischen Republik ist die Madrider Rahmenkonvention seit dem 20.12.2000 in Kraft.<sup>195</sup>

Als Zwischenetappe auf dem Weg zur rechtlich-politischen Erleichterung und Stärkung grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf subnationaler Ebene hat die Madrider Rahmenkonvention zentrale Impulse geschaffen, Grenzprobleme künftig grenzüberschreitend vor Ort zu lösen, was auch in seiner politisch-psychologischen Dimension einen wertvollen Beitrag leistet (Beyerlin 1989:286-327).

---

194 Der in den 60er Jahren erarbeitete Konventionsentwurf enthielt wesentlich exaktere Bestimmungen, auf die sich insbesondere diejenigen Staaten nicht festlegen wollten, die weiterhin eine zentralistische Außenpolitik betreiben wollten (Beyerlin 1980:588). Alle über den kleinsten Nenner hinausgehenden Vereinbarungen fanden mit lediglich empfehlendem Charakter in einem umfangreichen Anhang Berücksichtigung (Rausch 2000:66).

195 <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?PO=CZE&MA=999&SI=2&DF=20%2F12%2F2000&CM=3&CL=GER>.



#### 4.1.1.2. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung,<sup>196</sup> kurz EKC, steht in der Kontinuität der Bemühungen des Europarates, eine europaweite, einheitliche und verbindliche Regelung zur Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu erreichen. Mit der Charta erfährt das Recht auf Selbstverwaltung offizielle Anerkennung auf der Ebene des Völkerrechts<sup>197</sup> (Blumenwitz 1994:19). Der in der Präambel formulierte Kernsatz der Charta lautet: „Der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung wird in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften nach Möglichkeiten der Verfassung anerkannt“ (Art. 2). Sie beinhaltet Bestimmungen zur Rechtsstellung der kommunalen Gebietskörperschaften im innerstaatlichen Verfassungsgefüge (Beyerlin 1988:135). Der Idee eines Europa der Bürger und einer Demokratie „von unten nach oben“ verpflichtet (Blanke in: DVBl 1993:819), werden kommunale Gebietskörperschaften als „eine der wesentlichen Grundlagen jeder demokratischen Staatsform“ angesehen, da dort das Recht der Bürger auf politische Partizipation am unmittelbarsten ausgeübt werden kann. Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung<sup>198</sup> leiste „einen wichtigen Beitrag zum Aufbau Europas, das sich auf die Grundsätze der Demokratie und der Dezentralisierung der Macht gründet.“ (Präambel)

Die EKC trägt in doppelter Hinsicht zur Aufwertung grenzüberschreitender Zusammenarbeit bei: zum Einen durch die Standardisierung und Realisierung der kommunalen Selbstverwaltung im innerstaatlichen Verwaltungsrecht (Art.1 II), zum Anderen im staatsgrenzenüberschreitenden europäischen Kontext (Art.10). Die Regelungen zur Stellung kommunaler Körperschaften in Europa sind darum bemüht, einen rechtlichen Standard für die grenzüberschreitende Kooperation kommunaler Gebietskörperschaften zu etablieren. Danach sind die Gebietskörperschaften „bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten berechtigt zusammenzuarbeiten und im Rahmen der Gesetze Verbände zu bilden, um Aufgaben von gemeinsamem Interesse durchzuführen“ (Abs.1). Ihr Recht, „einer Vereini-

---

196 Die erste Initiative zur Entstehung der EKC geht auf den *Rat der Gemeinden Europas* (RGE) in den 50er Jahren zurück und wurde Anfang der 80er von der *Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas* aufgenommen. Zur Entstehungsgeschichte vgl. Knemeyer, in: DÖV 1988:997ff. Im Folgenden wird aus der deutschen amtlichen Übersetzung der ECK zitiert (<http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/122.htm>).

197 Als Konvention des Europarates kann der Europarat die Charta nicht aus eigener Kraft zu einer europäischen Rechtsakte erklären. Der Beschluss des Ministerrates wirkt solange als Annahmempfehlung an die Mitgliedsstaaten, bis eine völkerrechtliche Verpflichtungserklärung eines Staates mit der Ratifizierungsurkunde beim Generalsekretariat des Europarates hinterlegt wird (Weiß 1996:23ff.) Deutschland hinterlegte diese am 17.5.1988, die tschechische Republik am 07.05.1999 (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?PO=CZE&MA=999&SI=2&DF=&CM=3&CL=GER>)

198 Kommunale Selbstverwaltung bezeichnet nach der EKC: „das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung und zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten“ (Art.3 Abs.1).

gung zum Schutz und zur Förderung ihrer gemeinsamen Interessen (...) [und] einer internationalen Vereinigung kommunaler Gebietskörperschaften anzugehören“ (Art.10 Abs.2), sowie „im Rahmen der vom Gesetz vorgegebenen Bedingungen mit den kommunalen Gebietskörperschaften anderer Staaten“ (Art.10 Abs.3) anzugehören und sich damit in Verbänden und Netzwerken auf europäischer Ebene zu engagieren, gelten jedoch nur im Rahmen der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsnorm. Damit spielt dieser erste völkerrechtliche Vertrag, der sich zur Absicherung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung einer Konvention bedient (Faber in: DVBI 1991:1126ff.), den Spielball zurück an die national staatlichen Akteure, was die meisten Autoren beklagen (z.B. Blumenwitz 1994:19ff., Morhard 2001:104f.). Nichts desto trotz stärkt die Charta das Bestreben nach Kompetenzen und Möglichkeiten zur selbständigen Problembearbeitung lokaler Gebietskörperschaften. Dazu gehören die Schaffung einer adäquaten Verfassungsstruktur, die den lokalen Befugnissen angepasst ist und eine effektive Realisierung kommunaler Aktivitäten gewährleistet (Art. 6) sowie zur Ausübung ihrer Zuständigkeit frei verfügbare und „angemessene Finanzmittel“ vorsieht (Art.9 Abs.1).<sup>199</sup> In ihrer politischen Bedeutung wird die EKC neben der Menschenrechtskonvention, der Europäischen Sozial und dem Europäischen Kulturabkommen als vierter Pfeiler des Europarates betrachtet (Spautz, in: Knemeyer (Hrsg.) 1989:11ff.).

#### **4.1.2. Die Europäische Gemeinschaft**

Die Europäische Gemeinschaft (EG) wandte sich der regionalen Dimension ihrer Gemeinschaftspolitiken infolge eines sektorellen Spill-over Ende der 60er Anfang der 70er<sup>200</sup> Jahre zu. Dabei traten die europäischen Regionen zunächst nur als dezentrale ökonomische Planungs- und Regelungsgrößen in Erscheinung. Bemerkenswerte Impulse zur Stärkung grenzüberschreitender Kooperationsbeziehungen gehen von Seiten der EG- Organe infolge der Dynamisierung der Regionalpolitik und den europäischen Umbrüchen ab Mitte der 80er Jahre aus.

---

199 Da die deutschen Regelungen und Erfahrungen für die Ausarbeitung der EKC eine zentrale Rolle spielten, entsprechen Regelungen zur rechtlichen Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung; Art. 28 Abs.2 GG (vgl. Blancke 1993:819; Rengeling, in: Hoppe/Schink (Hrsg.)1990:26ff.).

200 Obwohl die Kommission bereits 1965 regionalpolitische Konzepte ausgearbeitet hatte und die europäische Regionalpolitik mit der Gründung einer eigenen Generaldirektion (GD XVI) 1967 eine institutionelle Verankerung erfuhr (vgl. Bursig 1991, Marx 1991), dauerte es bis Mitte der 70er Jahre bis sich erste Konturen entwickelten (Tömmel, in: Kreile (Hrsg.) 1992:187). Einen bemerkenswerten Vorstoß stellte der „Entwurf eines Vorschlages für die Verordnung des Rates über die Bindung grenzüberschreitender Regionalverbände“, den sog. Euroverbänden, dar, der den Regionen ein rechtliches Instrument in die Hand geben wollte, das in Abstimmung mit Hilfsmaßnahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung auf spezifische Probleme der Grenzregionen zugeschnitten war. Seine Verwirklichung scheiterte jedoch aufgrund massiver rechtlicher Bedenken der Kommission (vgl. Beyerlin 1988:139f.).

#### 4.1.2.1. Die Gemeinschaftscharta der Regionalisierung des Europäischen Parlaments

Die Europäische Regionalcharta<sup>201</sup> (ERC) wurde primär mit dem Ziel geschaffen, bestehende Regionalisierungstendenzen zu unterstützen und gleichzeitig die politische Bereitschaft zu weitergehenden Dezentralisierungstendenzen zentralistischer Mitgliedsstaaten zu verstärken. Sie thematisiert erstmals in formalisierter Form die Verknüpfung grenzüberschreitender Zusammenarbeit und mithin von Regionalisierung<sup>202</sup> mit dem Zusammenwachsen Europas (Böttcher in: ZRP 1990:329ff.) und plädiert nachdrücklich, was bislang wenig Beachtung fand, für die Förderung und Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Gemäß den Leitlinien der Gemeinschaftsinstitutionen postuliert das EP nachdrücklich die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf allen Ebenen, insbesondere aber auf der regionalen. Diese Zusammenarbeit äußert sich insbesondere in der Koordinierung der regionalen Entwicklungsprogramme peripherer Gebiete und in der gemeinsamen Ausarbeitung Staatsgrenzen übergreifender Programme für Grenzgebiete (Art.23 Abs.2). Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich im Rahmen ihrer innerstaatlichen Kompetenzaufteilung, die grenzüberschreitende Kooperation zwischen den regionalen Behörden in den Angelegenheiten zu ermöglichen und zu unterstützen, die in den regionalen Zuständigkeitsbereich fallen. Dabei sind „diese Beziehungen als rein nachbarliche Beziehungen und nicht als auswärtige Beziehungen zu betrachten“<sup>203</sup> (Art. 23 Abs.3). Durch die Umbewertung<sup>204</sup> transnationaler Kooperation zu „innereuropäischen“ Beziehungen wird eine rechtliche Grundlage für die Anwendung des jeweiligen innerstaatlichen Zuständigkeitsbereichs regionaler Gebietskörperschaften in grenzüberschreitenden Angelegenheiten geschaffen.

Auch wenn aufgrund unterschiedlicher systemimmanenter Kompetenzausstattungen der Regionen ein hoher Koordinationsaufwand fortbesteht, der im Übrigen auch mit den übergeordneten nationalen Ebenen aufgebracht werden muss, wurde durch diese Regelung in

---

201 Das EP verabschiedete 1988 im Anhang der „Entschließung zur Regionalpolitik der Gemeinschaft und zur Rolle der Regionen“ die *Gemeinschaftscharta der Regionalisierung*. Die im Folgenden angegebenen Nennungen ohne weitere Angaben werden aus dem Abdruck, in: Abl. EG Nr. C 326 vom 18.11.1988: 269-301 zitiert.

202 Die Charta verfolgt in erster Linie das Ziel, bereits bestehende Regionalisierungstendenzen in den Mitgliedsstaaten zu unterstützen sowie auf nationalstaatlicher Ebene die politische Bereitschaft zur Dezentralisierung zu fördern (vgl. Kynemeyer, in: Mutius/Ipsen/Knemeyer 1994a:76ff.).

203 Dieses zentrale Postulat findet sich nochmals in kommentierender Form in Art. 24 I GG, wo es heißt: der „Gesamtkomplex gemeinsamer Politiken der EG (...) [können] nicht als auswärtige Beziehungen des klassischen Völkerrechts eingestuft werden.“

204 Es handelt sich dabei vielmehr um einen erkenntnistheoretisch bewussten Vorgang, der lange vor dem Beitritt der Tschechischen Republik zur Union Gültigkeit besaß.

der Hinsicht ein wesentlicher Fortschritt erzielt, wie bestehende Entscheidungs- und Kooperationsstrukturen rechtlich abgesichert werden konnten. Ferner fordern weitere Bestimmungen die Einsetzung von Verbänden mit gemeinsamen Interessen und Problemen zur Zusammenarbeit zwischen Grenzgebieten „als Mittel der Institutionalisierung eines ständigen Instrumentariums der gemeinsamen Information, Planung und Aktion“ (Art.23 Abs.6). Daneben enthält sie die Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, sowohl das Rahmenübereinkommen als auch die Charta der kommunalen Selbstverwaltung zu ratifizieren (Art.23 Abs.4 bzw. Art.12 Abs.2), um vor allem den Rechtsrahmen der Rahmenkonvention umfassend zu nutzen (Art.23 Abs.5). In diesem Fall finden die Bemühungen des Europarates im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb der europäischen Institutionen nicht nur Anerkennung, sondern auch ihre Fortsetzung. Diesem vom EP sowie von anderen Akteuren des Europarates und der EG geäußertem Plädoyer für eine verstärkte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, konnte bisher noch nicht im gewünschten Rahmen entsprochen werden (Raich 1995:56f.). Dennoch gelten die Entscheidungen des EP zur Regionalpolitik und zur Rolle der Regionen als bisher größter Erfolg, der nur noch einmal im Vorfeld des Amsterdamer Vertrages erreicht werden konnte. Dem Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr, fällt durch das nunmehr im Amsterdamer Vertrag verankerte Konsultationsrecht gegenüber dem AdR eine Schnittstellenfunktion innerhalb der Regionalpolitik der europäischen Institutionen zu, die nicht ohne Auswirkungen auf das politische Gleichgewicht zu Kommission und Rat blieb (Art.265, in: Läufer 1998:188, Schmitt-Egner 2000:73-79).

#### **4.1.2.2. Erfordernis einer Europäischen Regionalpolitik**

Ansatzpunkt für die europäische Regionalpolitik bilden in den Gründungsverträgen vertraglich fixierte Konvergenzvorgaben, die als Integrationsziel normativ fordern, die Volkswirtschaften zu einigen

„und deren harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft zu fördern“ (Art. 2 EVG), „indem der Abstand zwischen den einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringert wird.“ (EK 1995a:122, Präambel EGV in: Läufer 19936:119ff.)

Wie anfangs erhofft, vermochte die durch den Integrationsprozess freigesetzte ökonomische Dynamik jedoch nicht, die Disparitäten zwischen den europäischen Regionen zu ver-

ringern. Die erste Norderweiterung im Jahre 1973 verschärfte die regionalen Disparitäten nochmals<sup>205</sup> und verlieh der europäischen Regionalpolitik bezeichnenderweise den strategisch-politischen Impuls, der schließlich im Jahre 1975 zur Verabschiedung der Ratsverordnung über die Einführung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung<sup>206</sup> (EFRE, ABl. 1975 Nr. L73:1) führte (Oppermann 1991:326). Als erstes speziell regionalpolitisches Instrument der Gemeinschaft bildete es fortan das Herzstück europäischer Regionalpolitik.<sup>207</sup> Mit der sog. Süderweiterung 1981 rückte die Notwendigkeit zur Bekämpfung noch weiter verschärfter Disparitäten<sup>208</sup> zwischen zentralen, der sog. Banane, und peripheren Regionen innerhalb der Gemeinschaft stärker in den Vordergrund.<sup>209</sup> Doch erst vor dem Hintergrund der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes, der als Wirtschaftsraum ohne Grenzen eine abermalige Verschärfung des Zentrum-Peripherie-Gefälles erwarten ließ,<sup>210</sup> wird die regionalpolitische Zuständigkeit der Gemeinschaft expressis verbis in das Vertragswerk der Einheitlichen Europäischen Akte aufgenommen. Damit vollzog sich ein qualitativer Wandel von der flankierenden zur sektorellen Regionalpolitik Europas (vgl. Hummer/Bohr, in: Eisenmann/Rill (Hrsg.) 1992:90ff.). Mit der Verabschiedung der EEA wurde das Ziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die drei klassischen Defizite von Grenzregionen abzubauen, erweitert um die Aufgabe, dem Wettbewerbsdruck im vollendeten Binnenmarkt stand zu halten. Die Euregios nutzten in ihrer nationalen Grenz-

---

205 Hierbei handelt es sich wie bei der späteren Süderweiterung um die negativen Auswirkungen eines quantitativen spill-over. Neben dem qualitativen Aspekt im Sinne einer funktionalen Intensivierung und Erweiterung politischer Inhalte und Strukturen muss die europäische Integration ebenfalls in ihrer quantitativen Dimension als stetiger geografischer Ausweitungprozess begriffen werden.

206 Die Förderung von Einzelprojekten in Ergänzung zur nationalen Regionalpolitik war ein Bezuschussen nach dem „Gießkannenprinzip“ ohne eigene Ziele einer gesamteuropäischen Strukturpolitik (Vorauer 1997: 56).

207 Es folgten der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), die durch die Europäische Investitionsbank (EIB) gehandhabt werden (vgl. Boden, in: Klatt (Hrsg.) 1995:41f.). Diese auf die regionale Entwicklung ausgerichteten Finanzinstrumente, dienten allerdings nicht explizit dem Abbau von Disparitäten (Pintarits 1996:101).

208 Die von der Kommission erhobenen periodischen Berichte belegen, dass sich die Disparitäten nach 1980 noch verschärft haben. Aus der Summe aller geführten Regionen wird ein Mittel wirtschaftlicher Produktivität errechnet. Auf diese Weise wird, neben einer garantierten Vergleichbarkeit, Regionen mit besonders starken Entwicklungsrückständen Rechnung getragen. Während die gewichtete Standardabweichung 1980 bei 26,1 Prozent lag, betrug sie 1989 bereits 27,5 Prozent (Kommission nach Boden, in: Klatt (Hrsg.) 1995:43).

209 Da für die Mitgliedsstaaten aufgrund der ökonomischen Krisenerscheinungen Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre ein internationaler Finanzausgleich nicht in Frage kam, konnte die Kommission im Gegenzug eine stärkere Vergemeinschaftung der Struktur- und Regionalpolitik durchsetzen. Zur Neuformulierung der Zielsetzung des EFRE vgl. EFRE-Verordnung 1984 zitiert nach Schoneweg 1994:64, seine Integration in das europäische Vertragswerk (Art. 130c EEA), zu integrierten Maßnahmen der verschiedenen Strukturfonds (ESF, EAGFL-A), zum Quoten- und Spannsystem (vgl. Miosga 1999:35).

210 Getrennt nach Initiativen an den Binnen- und Außengrenzen hatte man damaligen Prognosen (Cechini 1988) zufolge unterschiedliche Szenarien entworfen. Während man davon ausging, dass die Einführung eines gemeinsamen Marktes enorme Wachstumsschübe in den Regionen an den Binnengrenzen erwarten ließ, weil sich neue Handelstrukturen ausbilden, grenzüberschreitende Arbeitsmarktregionen sowie eine integrierte Infrastruktur entstehen würde, antizipierte man in Hinblick auf die Außengrenzen tendenziell eine zunehmende wirtschaftliche Isolation und erhebliche Auswirkungen durch Migrationsströme (Manthey in: ARL (Hrsg.) 1992:32f.; Kommission (Hrsg.) 1991).

lage die Chance, von den vier Freiheiten überproportional zu profitieren und dadurch ihre grenzbedingte Strukturschwäche auszugleichen.<sup>211</sup>

Um die benachteiligten Regionen im innereuropäischen Wettbewerb zu stärken und den Erfordernissen des Binnenmarktkonzepts nach einer regionalen Kohäsionspolitik<sup>212</sup> nachzukommen, rückte eine umfassende Reform der EG-Strukturfonds auf die Tagesordnung (EK 1996:13). Dazu gehört die Koordinierung der regionalpolitischen Maßnahmen mit anderen gemeinschaftlichen Aktivitäten nach dem „integrierten Ansatz“ ebenso wie die Abgleichung der gemeinschaftlichen mit den mitgliedersstaatlichen Strukturinterventionen, die im zweiten Fall, dem sog. Prinzip der Komplementarität, als Ergänzung zu den entsprechenden nationalen Aktionen konzipiert werden. Dabei soll das Prinzip der Additionalität sicherstellen, dass die vom Strukturfonds bereitgestellten Mittel nicht zur Haushaltssanierung in den Mitgliedsstaaten Verwendung finden, sondern eine tatsächlich regionale Weichenstellung vorgenommen wird (Zipfel, in: Kux u.a. 1997:95).

Realisiert wird dies

„durch eine enge Konzertierung zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedsstaat und von ihm bezeichneten, auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene zuständigen Behörden, wobei alle Parteien als Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen“ (ABl. 1988 Nr. L 185:9 ff.).

Das Prinzip der Partnerschaft erstreckt sich „auf die Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung, und Bewertung der Aktionen“ und sieht auf sämtlichen Stufen der Programmplanung eine enge Abstimmung der Kommission, den nationalen und regionalen Stellen sowie den Kooperationspartnern vor (EK 1993:19). Mangels staatlicher Implementierungskompetenzen ist der EU in ihrer Regionalpolitik der Weg hierarchischer Anordnungssysteme versperrt. Daher ist sie darauf angewiesen, dass die Mitgliedsstaaten und ihre dezentralen Körperschaften netzwerkförmige Kooperationsmechanismen entwickeln, um ihr Problem-

---

211 Wenn die Euregios nicht an der Außengrenze lagen, nutzten sie zudem die Chance von nationalen Randregionen zu zentralen Regionen im integrierten Europa zu werden, also europäische Zentralität zu erwerben (Schmitt-Egner, in Brunn/Schmitt-Egner 1998:13).

212 Ein Mindestmaß an Kohäsion wird nunmehr als notwendige Bedingung erachtet, die Ziele eines gestärkten Binnenmarktes zu erreichen (EK 1996:13). Basierend auf dem neuen Art. 130a EEA verlangt eine „Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ (nichtamtlicher Titel des Artikels) die harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern“. Über die Etappe der technisch-finanziellen „Regionalhilfe“ entfielen 1993 bereits 33,2 Prozent der Gemeinschaftsausgaben auf die Regionalpolitik, 48,4 Prozent für die GAP (EK 1994b:126), dazu weiter zum Strukturfonds vgl. Brachtler/Turock 1997:5ff, Fitzgerald/Michi 1997:14ff.

wissen und ihre Bearbeitungs- und Lösungskapazitäten in die Programmierung der Strukturförderung mit einzubringen<sup>213</sup> (Miosga 1999:160). Der Sachverstand der Kommunen und Regionen ist daneben allein aus strukturellen Gründen dringend erforderlich, weil sich die Kommission aufgrund eines mangelnden Unterbaus nicht alle Informationen selbst beschaffen kann. Schließlich war die Einbeziehung der subnationalen Ebenen auch aus Gründen der Legitimation erforderlich.<sup>214</sup> Die regionale Strukturpolitik stellt gemessen am Finanzvolumen nach der Agrarpolitik das bedeutendste Politikfeld dar. In Anbetracht der erheblichen Struktur- und Kohäsionsfondsmittel von insgesamt 213 Mrd. Euro ist es nicht verwunderlich, dass ihre Umverteilung<sup>215</sup> in der Programmperiode 2000 bis 2006 erhebliche Verteilungskämpfe hervorgerufen hat, die nachdrücklich die Verhandlungen zur EU-Osterweiterung dominierten (Götschel 2003:80f.). Die mit den Um- und Rückverteilungen verbundenen Effizienzeinbußen sowie Transaktions- und Bürokratiekosten stellen einen zentralen Kritikpunkt an der europäischen Regional- und Strukturpolitik dar. Auf Unverständnis stößt diese Form der Umverteilung, wenn davon Grenzregionen in den wohlhabendsten Teilen Europas profitieren. In der Folge begünstigt das „Anzapfen von Fördertöpfen“ Mitnahmeeffekte, die unter Umständen europäischen Steuerungsinteressen entgegen<sup>216</sup> kommen, gleichwohl das Terrain für Fehlallokationen und Fehlpriorisierungen öffentlicher Aktivitäten bilden können (Götschel 2003:79). Im Zuge der Reform wurden die Fördermaßnahmen auf sechs vorrangige Ziele verengt.<sup>216</sup> Die Kohäsi-

---

213 Dem Netzwerkansatz zufolge ist das „schlummernde Wissen“ (*tacit knowledge*) von Akteuren oder Organisationen als „intangible information“ über hierarchische Strukturen nicht abrufbar. Kenis und Schneider halten Netzwerke für den einzigen Mechanismus, der einen Zugang zu diesem Wissen gewährt. „In situations where policy resources are dispersed and context (or actor) dependent, a network is *the only mechanism* to mobilize and pool resources“ (Kenis/Schneider 1991:42).

214 Die Unterstützung der subnationalen Gebietskörperschaften erhöht aus systemtheoretischer Sicht nicht zuletzt das Handlungssystem der gesamten EU, denn je stärker die Kommission die Vertreter gesellschaftlicher Interessen einbindet, desto stärkeres Gewicht haben ihre Vorschläge (Schendelen van (Hrsg.) 1994:4, Schultze 1999: 100f.).

215 Um den Verdacht zu erhärten, dass die strukturpolitischen Maßnahmen vor allem einer Umverteilung zwischen den Ländern der EU dienen, argumentiert Weimann (2000:10), dass bei konsequenter Anwendung des Äquivalenzprinzips alle Maßnahmen, die ausschließlich einer nationalen Region zugute kämen, auch national zu finanzieren seien. Da Strukturmaßnahmen, die mehrere Länder betreffen, eher die Ausnahme bilden und vornehmlich nationale Projekte gefördert werden, erhärtet sich der Verdacht. Auch der Verteilungsmodus der Mittel auf die Mitgliedsstaaten, kann als Indiz gewertet werden. So wird die Mittelzuteilung in Unkenntnis der genauen regionalen Anforderungen, also bevor die regionalen Entwicklungspläne eingereicht werden, genehmigt. Dieses Verfahren schließt a priori eine Orientierung an allokativen Zielen aus (Götschel 2003:81).

216 Zu den Grundprinzipien vgl. Art.1 der Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates und Art. 52 des Beschlusses 95/1/EG des Rates. Seit der Reform der Strukturfonds im März 1999 werden die Grundprinzipien auf drei Ziele reduziert. Die Ziele 3 und 4 betreffen die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und die Eingliederung von Jugendlichen ins Erwerbsleben. Auf der Basis dieser Ziele sowie durch die seit der Reform geltenden Befugnis der Gemeinschaft, selber Programme formulieren zu dürfen, erweiterte sich das Spektrum der Gemeinschaftsprogramme markant. Hier bietet sich seit der Reform ein Ansatzpunkt zum Aufbau hierarchischer Anordnungssysteme. Neu hinzu kamen im Zeitraum zwischen 1990-1993 folgende Initiativen (3,8 Mrd. ECU): RECHAR: Umstellung der Kohlenreviere, ENVIREG: Umweltprobleme in Küstengebieten, STRIDE: Stärkung des Forschungs-, Technologie- und Innovationspotenzials, REGIS: Regionen in extremer Randlage, LEADER: verstärkte Integration ländlicher Gebiete, Interreg: Zusammenarbeit zwischen Regionen an den Binnen- und Hilfe für Regionen an den Außengrenzen sowie die Aufstockung von Interreg etc (vgl. Hummer/Bohr, in: Eisenmann/Rill (Hrsg.) 1992:95).

onsziele betreffen die strukturelle Anpassung von Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1 Gebiete<sup>217</sup>), die Restrukturierung von Regionen, Grenz- oder Teilregionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung (Ziel 2 Gebiete) sowie die Förderung und Entwicklung des ländlichen Raumes (Ziel 5b Gebiete, EK 1995b:3). Die 1990 eingeleitete Gemeinschaftsinitiative Interreg bezieht sich auf die Grenzgebiete der EG, die unter die Ziele mit spezifisch regionalem Charakter 1, 2 und 5b fallen<sup>218</sup> (Manthey, in: ARL (Hrsg.) 1992:33). Durch die Auflage der Programme Interreg an den Binnengrenzen und Phare/CBC an den Außengrenzen der EU hat die Europäische Kommission trotz anfänglich starker Zurückhaltung<sup>219</sup> erhebliche finanzielle Anreize und damit einen starken Stimulus zur Verbreitung und Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geschaffen.

#### **4.1.2.2.1. Vernetzungspotenziale der Interreg-Initiative durch Verfahren, Institutionenbildung und Ziele**

Interreg ist eine *Multi-Fonds*-Initiative, an der EFRE-, ESF- und der EAGFL-Fonds beteiligt sind (Abl. Nr. L 193 1993:39, 44). Mit Interreg verfolgt die Gemeinschaft einen ganzheitlichen und sektorenübergreifenden Ansatz zur Entwicklung endogener regionaler Potenziale. Förderberechtigt sind alle NUTS-III-Gebiete der Gemeinschaft sowie solche, die an diese angrenzen, wenn sie an einer intensiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligt sind und nicht mehr als 20 Prozent der beantragten Mittel in Anspruch nehmen (Abl. C143:2000 Ziff. 10). In Deutschland sind dies die Landkreise, in Österreich die Bezirke und in der Tschechischen Republik die Regionen (Bezirke), die an der Grenze liegen.

Der Interreg-Initiative liegt die Idee zugrunde, dass die Integration Europas in den Grenzregionen entwicklungspolitischer Impulse bedarf, wodurch die herrschenden Disparitäten

---

217 In den „Ziel 1“-Regionen liegt das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts (gemessen am Durchschnitt der 15 Staaten, die bereits vor dem 1. Mai 2004 EU-Mitglieder waren). In diesen sog. „Regionen mit Entwicklungsrückstand“ stehen insbesondere Infrastrukturinvestitionen, Investitionen in die regionale Wirtschaftsstruktur sowie Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit im Vordergrund. Bayern hat keine „Ziel 1“-Regionen. In Deutschland fallen Teile der neuen Bundesländer unter „Ziel 1“. Sie sind bis zu 75 Prozent bezuschussbar.

218 Die Ziele Nr. 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, 4. Erleichterung und Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben, 5: Anpassungsmaßnahmen in landwirtschaftlich genutzten Gebieten und 5a: beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen decken das gesamte Gebiet der EU ab. Im Rahmen der Partnerschaft wurde zusätzlich ein Anteil von Fördermöglichkeiten festgesetzt, die nicht vorrangig für die Ziele 1, 2, 5b vorgesehen sind (vgl. Art. 11, Abs. 2 i.V.m. Art. 8,9,11a EWG).

219 Gegenüber der Schaffung eines gemeinschaftlichen Instruments der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit subnationaler Körperschaften nahm die Europäische Kommission von Anfang an eine erheblich reserviertere Haltung ein als das EP. Lange Zeit war die Kommission nicht gewillt, den Grenzregionen besondere Aufmerksamkeit zu schenken oder gar die Existenz grenzspezifischer Probleme anzuerkennen (Dupy, in AFDI 1977:859).



grenznaher Gebiete aufgebrochen und die trennende Wirkung nationalstaatlicher Grenzen überwunden werden soll. Derzeit laufen die Verhandlungen über die Auflage der vierten Programmperiode. Die erste als begleitende Maßnahme konzipierte Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit, die sog. Interreg-Gemeinschaftsinitiative<sup>220</sup> erstreckt sich mit einem Fördervolumen von insgesamt 800 Mio. ECU<sup>221</sup> auf den Zeitraum von 1990-1993 und wurde im Programm Interreg II<sup>222</sup> bis 1999 mit einer Gesamtausstattung von 141 Mrd. ECU fortgeführt.<sup>223</sup> Die mit erheblichen Anfangsschwierigkeiten<sup>224</sup> aufgelegte Interreg-III-Initiative<sup>225</sup> umfasst mit 53 Programmen im Förderzeitraum 2000 - 2006 ein Volumen von 4,875 Mrd. EUR. In Relation zur regionalen Bevölkerungsrate erfolgt je nach Lage an der Binnen- oder Außengrenzen eine indikative Mittelaufteilung auf die Mitgliedsstaaten, der zufolge Deutschland insgesamt 737 Mio. Euro und der Tschechischen Repub-

- 
- 220 Die Gemeinschaftsinitiative stand – wie oben ausgeführt - im Kontext einer frühzeitigen, auf die zu erwartenden mitunter beträchtlichen Veränderungen des geplanten Europäischen Binnenmarktes gerichteten Gegenmaßnahme der Kommission.
- 221 Zum Vergleich: die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch die Kommission betrug in den 80er Jahren bis einschließlich 1987 noch weniger als eine Mio. ECU, davon entfiel ein Großteil auf Studien über Entwicklungskonzepte (Manthey, in: ARL (Hrsg.) 1992:31).
- 222 Die finanzielle Abwicklung grenzüberschreitender Zusammenarbeit stellte in den Programmperioden I und II einen der schwierigsten Bereiche der Regionalförderung dar, da nicht nur ein, sondern mehrere Staaten involviert waren (Pack, in: EGmagazin 1990:30f.), die hinsichtlich ihres Status unterschieden werden mussten. Die Euregio Bayerischer Wald, die am 21.09.1993 ihre konstituierende Versammlung abgehalten hatte, kennt unterschiedliche Formen staatsgrenzüberschreitender Kooperation, die sich auf die Fördermodalitäten auswirken: die über die Gemeinschaftsgrenzen reichende Zusammenarbeit des EU-Mitglieds Deutschland mit dem ehemaligen Ostblockstaat der Tschechischen Republik, die mit dem EFTA-Staat Österreich sowie die seit 1995 innergemeinschaftliche Zusammenarbeit im bayerisch-österreichischen Grenzraum. Der vierte Status beschreibt die Kooperation zwischen dem EFTA-Staat Österreich und der Tschechischen Republik. Um die Förderfähigkeit durch Interreg an der EU-Außengrenze zu gewährleisten, durften sich grenzüberschreitende Konzepte formal nur auf den EU-Binnenteil erstrecken, weshalb auf bayerischer Seite im Rahmen von Interreg I und II ein trilaterales Entwicklungskonzept für den bayerisch-tschechischen-österreichischen Grenzraum erarbeitet wurde (Kommission 1995b:4). Aufgrund des Beitritts Österreichs zur EU Anfang 1995 wurden die Fördermaßnahmen am 17.07.1995 in ein Binnengrenzenprogramm umgewandelt, wodurch die im Rahmen des Operationellen Programms getätigten Ausgaben von diesem Zeitpunkt an beiderseits förderfähig wurden. Zu den unterschiedlichen Kooperationsmodi und Anforderungen vgl. Santos in: AGE/LACE (Hrsg.) 1992.
- 223 90 Prozent dieser Mittel fließen in die sog. Zielprogramme auf Initiative der Mitgliedsstaaten, 9 Prozent werden für Programme im Rahmen der verschiedenen Gemeinschaftsinitiativen reserviert und 1 Prozent wird für Pilotprojekte und innovative Aktionen eingesetzt. Von den rund 14 Mrd. ECU stehen im Rahmen von Interreg II für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ca. 2,4 Mrd. ECU zur Verfügung, wovon 75 Prozent (1.800 Mrd. ECU) an die Förderung der besonders benachteiligten Gemeinschaftsgebiete und der Rest (600 Mrd. ECU) an die übrigen Gebiete gebunden sind. Da weder die bayerischen noch die österreichischen Grenzgebiete im EU-weiten Vergleich als besonders benachteiligt eingestuft werden können, schrumpfen die Fördermittel für den bayerisch-tschechischen Grenzraum auf 16,8 Mio. ECU (14,832 Mio. EFRE und 1,968 Mio. ECU ESF; Kommission 1996:6). Insgesamt erhält das bayerisch-tschechische Grenzgebiet einen Förderbetrag von 32 Mio. DM, wobei die im Folgenden dargestellten Phare/CBC-Mittel berücksichtigt werden müssen und für den bayerisch-österreichischen Grenzraum (nach der EU-Mitgliedschaft) 24,6 Mio. ECU zusammen (vgl. Mundil in: Europäische Kommission 1996:2f.)
- 224 Die Implementierung der Programmperiode III verzögerte sich wegen der mangelnden Abstimmung der Programmdokumente zwischen der Europäischen Kommission und den Behörden von Bund und Ländern um nahezu 19 Monate, was nicht gerade zur Motivation beigetragen hat und unter einer Vielzahl von Akteuren aus den unterschiedlichsten Fachbereichen auf Unverständnis, Ärger und mitunter Resignation gestoßen ist (Jurczek in: Hrbek (Hrsg.) 2003:206).
- 225 Interreg III hat drei Ausrichtungen. A: grenzüberschreitende Zusammenarbeit von benachbarten Gebietskörperschaften, B: transnationale Zusammenarbeit zwischen den nationalen, regionalen und lokalen Behörden zur Förderung der europäischen Raumentwicklung. Allgemeine Förderschwerpunkte sind die Ausarbeitung territorialer Entwicklungsstrategien einschl. Zusammenarbeit zwischen Städten, Stadtgebieten und ländlichen Gebieten; leistungsfähige und nachhaltige Transportsysteme, verbesserter Zugang zur Informationsgesellschaft, Umweltschutz, Erhaltung des Kulturerbes und C: interregionale Zusammenarbeit auch der nicht benachbarten Regionen.

lik 60 Mio. Euro bereitgestellt werden. Die Förderung wird in Form eines Zuschusses genehmigt. Der Anteil der EU beläuft sich in Ziel 1 Gebieten auf 75 Prozent in den anderen Gebieten auf 50 Prozent. Die Kofinanzierung kann aus Bundesmitteln, Landesmitteln, kommunalen Mitteln, sonstigen öffentlichen Mitteln und ggf. privaten Mitteln erfolgen.<sup>226</sup> Der Interreg-Zuschuss muss vom Projektträger vorfinanziert werden und ist erst bei Rechnungsvorlage erstattungsfähig. Dieses Verfahren kann als zentraler Faktor dafür angeführt werden, dass einige Begünstigte im Rahmen des Ziels 1, wie bspw. Akteure in den neuen Bundesländern, die erforderlichen Mittel nicht aufbringen konnten.<sup>227</sup>

Auf der Basis der Erfahrungen aus den Vorgängerprogrammen liegen der Interreg III-Initiative integrationspolitische Prinzipien<sup>228</sup> zugrunde, die ein hohes vertikales und horizontales Vernetzungspotenzial durch Zielsetzungen, Maßnahmen und Verfahrensweisen der Interreg-Initiative aufweisen (Abl. C143/2000: Ziff. 7) sowie die Schaffung und den Ausbau gemeinsamer institutioneller und administrativer Strukturen umfassen (Abl. C143/2000: Ziff. 25).

Die Interreg III-Leitlinien<sup>229</sup> erfordern an den Grenzen zwischen der EU und den MOEL ein gemeinsames Programmierungsdokument, das „gemeinsame Entwicklungsstrategien und Prioritäten“ für die grenzübergreifende Region enthalten und sie als „ein wirtschaftliches und geografisches Ganzes“ betrachten soll.

#### **4.1.2.2.2. Vernetzungspotenzial durch Verfahren**

Dem allgemeinen Ziel der Interreg-Initiativen verpflichtet, einer ausgewogenen Entwicklung und Integration des europäischen Raumes an seinen Grenzen Vorschub zu leisten, bildet die Entwicklung einer gemeinsamen kohärenten Regionalstrategie eine entscheidende Voraussetzung für die Gemeinschaftsfinanzierung. Dabei sind die betroffenen Grenzgebiete als „geografische Einheit“ zu betrachten. Durch die Erstellung mehrjähriger

---

226 Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 vom 29.07.2000, in: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/interreg3/finan/finan\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/finan/finan_de.htm).

227 Nach Rechnungsabschluss des Haushaltsjahres 2000 konnte Deutschland trotz eines Nachtragshaushaltes für ein BSE-Sofortprogramm und Balkanhilfen Rückflüsse in Höhe von 2,2 Mrd. Euro verbuchen, die primär aus nicht abgerufenen Strukturfondsmitteln stammen. Zu dem die Nachfrage übersteigenden Angebot stellte EU-Kommissar Verheugen hinsichtlich der Grenzregionen fest: „Die Kommission ist bereit, die Höchstsätze für Beihilfen zu genehmigen [...], sie werden in Deutschland bei Weitem nicht erreicht“ (Schultze Berndt, in: StZ vom 26.07.2001:12).

228 Darüber hinaus gelten die Prinzipien der Komplementarität mit den Hauptinterventionen (mainstream) der Strukturfonds sowie die Verstärkung des integrierten Ansatzes bei der Durchführung der Gemeinschaftsinitiativen.

229 Dasselbe verlangt die Phare/CBC-Verordnung von 1998 (EU/AGEG 2000:A5:58).

grenzüberschreitender *Operationeller Programme*<sup>230</sup> (PGI) induziert die Kommission eine Abfolge von grenzüberschreitenden Abstimmungsprozessen, die, entgegen den üblichen unilateralen Verhandlungen der Struktur fondsförderung, von den Mitgliedsstaaten im Vorfeld einen Einigungsprozess verlangen und ein Maximum an Flexibilität und Anpassung der Fördermaßnahmen an die lokalen Erfordernisse gewährleisten sollen. Dem Prinzip der Partnerschaft und dem bottom-up Konzept verpflichtet, gilt es nicht nur institutionelle Partner aus nationalen, regionalen und lokalen Behörden zu vernetzen, sondern eine möglichst umfassende Beteiligung von Akteuren aus dem öffentlichen und privaten Sektor wie Wirtschafts- und Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen, Verbände oder Hochschulen etc. national wie transnational mit einzubinden (regional korporatistische Netzwerke). Der Kommission ist besonders daran gelegen, dass diese Partnerschaft gleich zu Beginn begründet wird und den gesamten Zeitraum von der Ausarbeitung der gemeinsamen Strategie bis zur Durchführung der Maßnahmen abdeckt (ABI. C226/2004: Ziff. 7). Auf der Grundlage einer Strukturanalyse und Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes der Region sowie einer Stärken- und Schwächenanalyse entwickeln die beteiligten Akteure ein nachhaltiges regionales Entwicklungskonzept.<sup>231</sup> Die Verhandlungsprozedur zwischen den beteiligten Mitgliedsstaaten umfasst den Entwurf, die Erarbeitung und Vorlage des PGI, um anschließend im Zuge der Programm genehmigung zwischen den Mitgliedsstaaten und der Kommission verhandelt zu werden. Mit dem Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union musste das am 06.08.2001 genehmigte<sup>232</sup> Programmdokument Interreg III-A-Phare/CBC überarbeitet werden. Die Anpassung erfolgte in enger Abstimmung mit den an der Umsetzung von Interreg III A beteiligten Institutionen in schriftlicher Form oder in Einzelgesprächen sowie unter Einbindung der regionalen Akteure, die zu problemspezifischen Arbeitsgesprächen hinzugezogen wurden. Die Abstimmung zwischen dem Frei-

---

230 Grundlage bildet das vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen und vom Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik im Dezember 1999 abgeschlossene Interreg III-A-Phare/CBC-Raumkonzept für den bayerisch-tschechischen Grenzraum. Gemeinsam mit dem Programmdokument Freistaat Sachsen-Tschechische Republik bildet das vorliegende Dokument mit dem Chapeau Bundesrepublik Deutschland-Tschechische Republik das *Joint Programming Document* (JPD) Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik.

231 Während die sog. etablierten Euregios entlang der niederländisch-belgischen Binnengrenze Programm entwürfe für ihr Gebiet auf kommunaler Ebene ausarbeiten, die dann nach Prüfung auf Landes- und Bundesebene an die EU-Kommission weitergeleitet werden, liegt die Zuständigkeit für die Erstellung Operationeller Programme an den europäischen Außengrenzen in Deutschland bei den Ländern. So wird in Bayern unter Federführung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie in Zusammenarbeit mit weiteren mit den Fördermaßnahmen befassten Staatsministerien je ein PGI für die Kooperation im bayerisch-tschechischen und bayerisch-österreichischen Grenzraum erarbeitet, das anschließend an die Bundesbehörden und die EU weitergeleitet wird. Einflussmöglichkeiten bei der konkreten Programmgestaltung und Mittelverteilung bestehen über den gemäß der Brüsseler Vorgaben eingesetzten Lenkungsausschuss, der über die Mittelvergabe entscheidet und in dem die einzelnen Euregios vertreten sind (Pross, in: Der Bayerische Bürgermeister 1996:365).

232 Zum gemeinsamen Programmierungsprozess bei der Erarbeitung des von der Europäischen Kommission am 06.08.2001 genehmigten Programmdokumentes Interreg III A /CBC siehe Kapitel 6.1 des Programmdokumentes (PGI 2004).

staat Bayern, der Tschechischen Republik<sup>233</sup> und der Europäischen Kommission sah neben dem Schriftverkehr und Einzelgesprächen eine vom Begleitausschuss eingesetzte Task Force<sup>234</sup> vor (PGI 2004:103). Zentrale Teile des PGI wurden am 21.10.2003 in der Regensburger Sitzung genehmigt, in der die Verwaltungsbehörde beauftragt wurde, die Überarbeitung in Abstimmung mit dem Tschechischen Ministerium für Regionalentwicklung abzuschließen und das ausgearbeitete Programmdokument ohne eine weitere Sitzung der Task Force, dem Begleitausschuss, in seiner nächsten Sitzung zur Genehmigung vorzulegen.<sup>235</sup> Durch die Einbindung der unterschiedlichen an der Umsetzung von Interreg beteiligten Ebenen konnte eine breite Abstimmung und Berücksichtigung fachspezifischer Aspekte gewährleistet werden. Die „gute Praxis“ zeigt, dass bei grenzüberschreitenden Programmen anders als bei "gewöhnlichen nationalen" Programmen über ein normales Programmdokument hinaus eine gesonderte Vereinbarung geschaffen werden muss, um die auf beiden Seiten der Grenze bestehenden Unterschiede im Zusammenhang mit den Verwaltungssystemen und der genauen Interpretation der EU Bestimmungen und Vorschriften zu überwinden und Umsetzungsbedingungen zu schaffen, die jenen der nationalen zentralen Programme entsprechen (EU/AGRG 2000:A5:55).

Auf der Grundlage der von der Kommission vorgenommenen indikativen Mittelzuweisungen je Mitgliedsstaat teilen die Mitgliedsstaaten die Finanzmittel auf die Ausrichtungen, Grenzen und Regionen auf, wobei sie unter Berücksichtigung der verfügbaren Finanzierungsmittel auf eine angemessene Verteilung der Anstrengungen beiderseits der Grenzen achten müssen (ABl. C143/2000: Ziff. 20). Nach Genehmigung der Operationellen Programme durch die Kommission obliegt die Durchführung den nationalen Stellen.<sup>236</sup>

---

233 Ein erstes Arbeitsgespräch zwischen der Verwaltungsbehörde und dem Tschechischen Ministerium für Regionalentwicklung wurde bereits am 17.12.2002 durchgeführt. Im Laufe des Jahres 2003 erfolgte eine Intensivierung der Arbeitsgespräche. Daneben boten Sitzungen des Begleit- und Lenkungsausschusses Raum zur Klärung offener Fragen.

234 Die Task Force setzte sich zusammen aus: der Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, dem Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, dem Tschechischen Ministerium für Regionalentwicklung, dem Zentrum für Regionalentwicklung, dem Tschechischen Ministerium der Finanzen, der Regierung von Oberfranken, den Vertretern der betroffenen regionalen Regierungen der NUTS III-Ebene sowie der Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald (PGI 2004:104).

235 Die Verwaltungsbehörde beauftragte parallel dazu die Gesellschaft für Marktforschung und Regionalanalysen mbH mit der Erarbeitung der Halbzeitbewertung (PGI 2004:104).

236 Die Kritik des Deutschen Bundeswirtschaftsministeriums richtet sich gegen den relativ hohen Verwaltungsaufwand, der nicht im Verhältnis zu den relativ geringen Fördermitteln stehe. Dennoch begrüßt es die Erweiterung des deutschen Förderspektrums durch die Gemeinschaftsinitiative Interreg, insbesondere weil sie mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einen Bereich fördere, der nur unzureichend von der nationalen Förderung erfasst werde (Fabian 1995/12).

#### 4.1.2.2.3. Vernetzungspotenzial durch Institutionenbildung

Aus der finanziellen Förderung von Zusammenschlüssen intermediärer Organisationen sowie den Durchführungsbestimmungen zum PGI lassen sich konkrete Vorstellungen der EU-Kommission über selbständige, finanziell eigenständige grenzüberschreitende Institutionen entnehmen. Die zentrale Bedeutung transnationaler Institutionen wird nochmals in den überarbeiteten Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betont, wo von „wirklich gemeinsame(n) Einrichtungen“ die Rede ist (ABl. C 226/2004: Ziff. 8). So fordert die Kommission die programm beteiligten Behörden auf, gemeinsame Kooperationseinrichtungen unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften zu benennen. Von grenzüberschreitenden institutionellen und administrativen Strukturen gehen in ihrer Funktion als Verwaltungsbehörde (Art. 9 Bst. n), Zahlstelle (Art. 9 Bst. o) und technisches Sekretariat zentripetale Kräfte für die Programmausarbeitung aus. Diese gilt ebenso für die Beteiligung der betroffenen Partner, die operationelle Auswahl, Koordinierung und Begleitung der Programmimplementierung. Den Euregios obliegt folglich die Gesamtverantwortung für die Programmabwicklung. Um bei der Durchführung eine optimale Koordinierung und Synchronisierung<sup>237</sup> von Interreg mit Operationen außerhalb der Union wie mit Phare/CBC zu gewährleisten (Abl. C143/2000: Ziff. 20), haben die bayerischen und tschechischen Partner gemeinsame Umsetzungsstrukturen eingerichtet. Der gemeinsame Kooperationsausschuss übernimmt die Aufgaben des Joint Cooperation Committee (JCC) (Art. 7, Abs. 1 Phare/CBC- Verordnung vom 18.12.1998), die Aufgaben des Begleitausschusses (Abl. C226/2004: Ziff. 28) sowie die Aufgaben des Lenkungsausschusses (Ziffer 29). Vorsitz, Zusammensetzung und Beteiligungsrechte des Kooperationsausschusses hängen davon ab, in welcher Funktion er zusammentritt: Der Kooperationsausschuss kann als Hauptausschuss oder als Regionalausschuss für den bayerisch-tschechischen beziehungsweise sächsisch-tschechischen Grenzraum zusammentreten.

Der Kooperationsausschuss tagt in seiner Funktion als Hauptausschuss, wenn Grundsatzfragen des deutsch-tschechischen Grenzraums als Ganzes betroffen sind. Seine Aufgaben umfassen die Bestätigung und Implementation, Begleitung und Bewertung des JPD, die Festlegung grundlegender Projektauswahlkriterien. Ferner erarbeitet und bestätigt er Änderungen des Chapeaus und fungiert als Schiedsstelle bei Problemen in den Regionalausschüssen.

---

237 Ende 2002 wurde eine vollständige Angleichung der Prioritäten Kooperationsbereiche zwischen Phare/CBC und Interreg vorgenommen (EK 2001/437).

Als Regionalausschuss tritt er in Fragen für den bayerisch-tschechischen bzw. sächsisch-tschechischen Grenzraum zusammen und kann sich als Begleitausschuss, Lenkungsausschuss oder JCC-Unterausschuss<sup>238</sup> formieren.

Der Begleitausschuss<sup>239</sup> berät über Effizienz und Qualität der Durchführung des Interreg III-A-Programms (Art. 35). Auf bayerischer Seite hatten die Landräte und Bürgermeister zunächst kein Stimmrecht, während in Österreich neben den kommunalen Akteuren auch die Sozialverbände vertreten sind, deren Beteiligung von der Kommission zwar erwünscht, aber nicht zwingend vorgeschrieben ist (Abl. C226/2004: Ziff. 28). Das Recht mit Sitz und Stimme im Begleitausschuss für das Interreg-II-Programm vertreten zu sein, mussten sich die bayerischen Euregio-Partner mittels einer eigens verabschiedeten Resolution, die an das Bayerische Wirtschaftsministerium gerichtet war, 1996 zunächst erkämpfen.<sup>240</sup> Durch Einrichtung eines Begleitausschusses sollen nach normativer Vorgabe der EU die beteiligten Mitgliedsstaaten, den Prinzipien der Subsidiarität und der Partnerschaft verpflichtet, bereits in der Vorbereitungsphase des Programms regionale und lokale Einrichtungen beiderseits der Grenze als subnationale Partner der nationalen wie supranationalen Ebene benennen. Dieses Prinzip der doppelten Partnerschaft - vertikal und horizontal grenzüberschreitend - fördert selbst die Einrichtung und den Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, indem es gemeinsame institutionelle und administrative Strukturen für die

---

238 Tagt der Regionalausschuss in seiner Funktion als JCC Unterausschuss berät er über Effizienz und Qualität der Durchführung des CBC-Programms und empfiehlt dem Hauptausschuss Änderungen des Chapeaus, legt grundlegende Kriterien vor, die bei der Auswahl von Phare/CBC-Projekten Verwendung finden sollen, legt CBC-Projekte mit Empfehlungen vor, die der Europäischen Kommission zur Entscheidung weiterzuleiten sind, informiert über Änderungen oder bereitet notwendige Unterlagen für den Hauptausschuss vor. Stimmberechtigte Mitglieder sind Vertreter der Tschechischen Republik, Vertreter des Freistaates Bayern sowie je ein Vertreter der zuständigen Generaldirektionen der Europäischen Kommission.

239 Der Begleitausschuss kann auf Initiative der Kommission oder der Mitgliedsstaaten einberufen werden; er tagt im grundsätzlich zweimal jährlich, erforderlichenfalls auch häufiger. Er gewährleistet den reibungslosen Ablauf der Intervention, achtet auf die Einhaltung der Ziele sowie, unter Berücksichtigung der Gemeinschaftspolitiken, auf die Übereinstimmung der Maßnahmen mit den Prioritäten. Er erlässt Regeln für eine wirkungsvolle Durchführung der Vorhaben, bestätigt die Ergänzung zur Programmplanung, nimmt Änderungen am Interreg III-A-Programm und den Ergänzung zur Programmplanung vor, billigt innerhalb von sechs Monaten nach Programmgenehmigung Kriterien, die bei der Auswahl von Interreg III-A-Projekten verwendet werden sollen, gewährleistet die Begleitung und Evaluierung der Projekte - jährlicher Durchführungsbericht und den Schlussbericht (Art. 37) und die Halbezeitbewertung (Art. 42 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999) - und informiert die Öffentlichkeit. Gemäß den von der Kommission erstellten Leitlinien können laufende Förderungs-Anträge modifiziert werden, wenn sie nicht mehr als 30 Prozent der Gesamtkosten überschreiten.

240 Hierbei handelt es sich um eine speziell bayerische Praxis, weshalb die bayerischen Euregio-Mitglieder anlässlich der Passauer Gespräche darüber ihren Unmut und ihr Unverständnis äußerten, dass sie im Gegensatz zu den sächsischen Euregios an der europäischen Außengrenze in keinem der beiden Gremien weder über Sitz noch ein Stimmrecht verfügten (eigene Aufzeichnungen aus der deutsch-österreichischen Arbeitsgruppe). In der sog. Passauer Resolution verweisen die Vorsitzenden der drei bayerisch-österreichischen Euregios mit allem Nachdruck, den sie aus ihrer politischen Legitimation in einem Gebiet mit 2,7 Mio. Einwohnern und ihrer lokalen Sachkenntnis ableiten, auf ihre interessenausgleichende Funktion als Bindeglied zwischen den Bürgern und der Landesebene (eigene Aufzeichnung anlässlich: Passauer Gespräche „Euregio-Arbeit in Bayern, Tschechien und Österreich.“, Kongress der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen in Zusammenarbeit mit der Euregio Bayerischer Wald - Böhmerwald vom 20.-22.5.1996 in Passau).

gemeinsame Planung und Durchführung der Programme schafft (AEGE/LACE (Hrsg.) 1992:6). Durch eine deutliche Dominanz der Länderebene gekennzeichnet setzt sich der Begleitausschuss<sup>241</sup> in Interreg III neben Vertretern der Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission und der EIB mit beratender Stimme zusammen aus: dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, acht Vertretern der Bayerischen Staatsministerien, den drei Regierungsbezirken und den Euregios Bayerischer Wald/Böhmerwald und Egrensis. Jedes stimmberechtigte Mitglied wird mit einer Stimme ausgestattet. Das Votum der jeweiligen Delegation zum Beschlussgegenstand wird nach Meinungsbildung von den jeweiligen Delegationsleitern vorgetragen.<sup>242</sup> Beschlüsse werden unter angemessener Berücksichtigung der Stellungnahmen der beratenden Mitglieder einvernehmlich gefasst. Dem Prinzip der Konsensbildung verpflichtet, sollen grundsätzlich keine Beschlüsse gegen den erklärten Willen des Nachbarlandes und gegen die begründete Haltung des fachlich zuständigen Ressorts gefasst werden. Da die Verwaltungsbehörde die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Interreg III-A-Programms trägt, führt sie nicht nur den Vorsitz, ihr steht gleichfalls ein Vetorecht zu.

Im **Lenkungsausschuss** erfolgt die gemeinsame Projektauswahl sowie die koordinierte Begleitung der Durchführung. Der Lenkungsausschuss, der seine Aufgaben gemäß Ziffer 29 der Interreg III-Leitlinien wahrnimmt, gibt zu den vorgelegten Projektanträgen, deren Kosten und Finanzierungen Empfehlungen ab. Es wird geprüft, ob die Anträge mit den Entwicklungskonzepten der Operationellen Programme und den Förderrichtlinien übereinstimmen. Die mit dem Begleitausschuss grundsätzlich identischen Entscheidungsverfah-

---

241 Stimmberechtigte Mitglieder der Bayerische Delegation sind: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Verwaltungsbehörde, Delegationsleiter), Bayerische Staatskanzlei, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, für Wissenschaft, Forschung und Kunst, für Unterricht und Kultus, für Landwirtschaft und Forsten, die EU - Zahlstelle (EU/Z), die Regierungen von Niederbayern, der Oberpfalz und Oberfranken, die Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald und Euregio Egrensis. Der Tschechische Delegation gehören an: Tschechisches Ministerium für Regionalentwicklung (Nationale Behörde, Delegationsleiter), die zahlungsdurchführende Stelle im Ministerium für Regionalentwicklung, Tschechisches Ministerium der Finanzen, Tschechisches Ministerium für Umweltschutz, Tschechisches Ministerium für Verkehr, Tschechisches Ministerium für Kultur, Tschechisches Ministerium für Arbeit und Soziales, Tschechisches Ministerium für Landwirtschaft, die Bezirksbehörden Karlsbad, Pilsen, Südböhmen sowie die Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald und Egrensis. Beratende Funktion üben Vertreter der Europäischen Kommission, die EU - Finanzkontrollstelle (EU/F), das tschechische Zentrum für Regionalentwicklung, ein Vertreter des DGB Landesbezirk Bayern, ein Vertreter der Böhmisches - Mährischen Konföderation der Gewerkschaftsverbände, ein Vertreter der Wirtschaftskammern des Freistaates Bayern, ein Vertreter der Wirtschaftskammern der Tschechischen Republik sowie ein Vertreter der Nichtregierungsorganisationen aus. (PGI 2004:105-107)

242 Ältere Verfahrensbestimmungen sahen vor, dass Vertreter der Tschechischen Republik gemeinsam eine Stimme erhielten. Bei Stimmgleichheit gab die Stimme der Verwaltungsbehörde den Ausschlag.

ren des Lenkungsausschusses weisen in der Zusammensetzung<sup>243</sup> auf der tschechischer Seite die Besonderheit auf, dass die Vertreter der Ministerien und Bezirke im Gegensatz zu Bayern keine Verwaltungsbeamte, sondern gewählte Politiker mit parteipolitischen Interessen sind (vgl. Biskup A-10), was naturgemäß einen Einfluss auf die Abstimmungsprozesse nimmt. Auf bayerischer Seite<sup>244</sup> ist zu erwähnen, dass die Bundesebene, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, lediglich einen Beobachterstatus einnimmt, womit die Verwaltungsebene der subnationalen Landesakteure eine Schlüsselposition bei der Entscheidung über die Förderfähigkeit der eingereichten Projekte einnimmt (vgl. PGI 2004:107ff.). Neben der Verlagerung der Entscheidungsgewalt auf subnationale Akteure sichert die strukturelle Mehrebenenvernetzung in der konkreten Projektarbeit eine nationale Kofinanzierung. Es ist davon auszugehen, dass die finanzielle Unterstützungsbereitschaft im Vorfeld der Entscheidungen mit den entsprechenden Ministerien abgeprochen wird. In den beiden bayerischen Euregios ist kein Fall bekannt, in dem ein Projekt mangels staatlicher Kofinanzierung nicht umgesetzt werden konnte. Die enge Verzahnung der Kooperationsstrukturen und die Einbindung der staatlichen Behörden in zentraler Position der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befördert letztlich konzertiertes Handeln, dass de facto unter einem Konsenszwang steht. Reziproke Erwartungshaltungen erzeugen kooperative Orientierungen und das Interesse der Ausschussmitglieder an Problemlösungen, denn zur Durchsetzung der eigenen Präferenzen ist man auf das kooperative Verhalten der anderen Beteiligten angewiesen, ohne dessen Ressourcen die eigenen Interessen nicht durchzusetzen sind (vgl. Miosga 1999:63f., 88).

---

243 Die Zusammensetzung divergiert hinsichtlich der Mitglieder mit Beobachterstatus wie einem Vertreter der Europäischen Kommission, Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, des Tschechischen Ministeriums der Finanzen sowie des Zentrum für Regionalentwicklung (PGI 2004:108).

244 Auf tschechischer Seite ist mit Ausnahme des Tschechischen Finanzministeriums (Beobachterstatus) die nationale Ebene mit den Tschechischen Ministerien für Regionalentwicklung (Delegationsleiter), Umweltschutz, Verkehr, Kultur, Arbeit und Soziales und Landwirtschaft neben den drei Bezirksbehörden und den beiden Euregios (PGI 2004:108) stark vertreten, so dass die faktische Entscheidungsgewalt über die grenzüberschreitende Projektarbeit weiterhin auf nationaler Ebene verbleibt.



#### 4.1.2.2.4. Vernetzungspotenziale durch Inhalte

Schließlich besteht eine weitere Vernetzungsleistung im Rahmen des Interreg- Programms in der grenzüberschreitenden Projektarbeit, deren Operationen einen deutlich grenzüberschreitenden Charakter aufweisen und entsprechend dem Territorialprinzip<sup>245</sup> signifikante Auswirkungen auf das Grenzgebiet nachweisen müssen. Die von der Kommission bereitgestellten Finanzmittel für den bayerischen Grenzraum in Höhe von 76,4 Mio. Euro,<sup>246</sup> respektive ca. 147 Mio. Euro sehen eine Konzentration auf fünf<sup>247</sup> prioritäre Kooperationsbereiche und Maßnahmen vor (ABl. C226/2004: Ziff. 7).<sup>248</sup>

---

245 Das Territorialitätsprinzip bedeutet, dass gegenwärtig nur jene Projekte oder Projektteile durch Interreg finanziert werden dürfen, die auf dem Gebiet der EU angesiedelt sind. Eine Sachprüfung der Kommission ergab, dass die gegenwärtigen Rechtsvorschriften die Verwendung von Strukturfondsmitteln außerhalb des Gebiets der Europäischen Union eindeutig untersagen, obwohl eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit mitunter Mittel für beide Grenzregionen benötigt (vgl. Koordinationsprobleme mit Phare-Projekten). Eine weniger strenge Auslegung ist lediglich im Bereich der Reise- und Aufenthaltsspesen, Kosten für Teilnahme an Sitzungen, Seminaren und Sprachkursen usw. erstattungsfähig (EK 2002:16f.).

246 Zu den Angaben vgl. Interreg III A - Freistaat Bayern (D) / Tschechische Republik, Interventionsform: Gemeinschaftsinitiativprogramm, CCI: 2000CB160PC009, Nr. der Entscheidung: C(2004)4655, Datum der endgültigen Annahme: 29. November 2004.  
([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/country/prordn/details.cfm?gv\\_PAY=CZ&gv\\_reg=ALL&gv\\_PGM=2000CB160PC009&LAN=3](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=CZ&gv_reg=ALL&gv_PGM=2000CB160PC009&LAN=3)). Für das Sächsisch-Tschechische Grenzgebiet wurden in der Programmperiode Interreg III 42,7 Mio. Euro bewilligt. Ein Teil dieses Betrages – verdoppelt durch nationale Mittel – wird in der Euregio Egrensis eingesetzt.

247 Die sechste Priorität betrifft den Bereich technische Hilfe und wird mit einem Volumen von insgesamt nicht mehr als 2 Prozent der gesamten EFRE-Beteiligung bereitgestellt. Diese Maßnahmen betreffen insbesondere die Schaffung bzw. den Ausbau von gemeinsamen Verwaltungsstrukturen zur Förderung des Austauschs von Erfahrungen und bewährten Methoden, insbesondere durch Vernetzung.

248 Eine ausführliche Aufstellung der Prioritäten finden sich im Anhang

**Tabelle 2: Interreg III-A-Prioritäten- und Maßnahmenkatalog**

<b>Priorität 1</b> <b>Wirtschaftliche Entwicklung</b>	<b>Priorität 2</b> <b>Infrastruktur</b>	<b>Priorität 3</b> <b>Raum- und Umweltentwicklung</b>	<b>Priorität 4</b> <b>Humanressourcen und Netzwerke</b>
<b>Maßnahme 1.1</b> Wirtschaftliche Zusammenarbeit (KMU) und Entwicklung des Wirtschaftsraumes	<b>Maßnahme 2.1</b> Verkehr	<b>Maßnahme 3.1</b> Umwelt- und Naturschutz	<b>Maßnahme 4.1</b> Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt
<b>Maßnahme 1.2</b> Tourismus, Freizeit und Erholung	<b>Maßnahme 2.2</b> Andere Infrastruktur	<b>Maßnahme 3.2</b> Raumplanung und Entwicklung des ländlichen Raumes	<b>Maßnahme 4.2</b> Allgemeine Bildung, Wissenschaft, Forschung, Kultur, Gesundheit und Zivilschutz
			<b>Maßnahme 4.3</b> Netzwerke
<b>Priorität 5:</b> Besondere Unterstützung der an die Beitrittsländer angrenzenden Regionen			
Interreg III Prioritäten-Liste		(ABI. C143 2000: Anhang II)	

Die von der Kommission vorgegebenen Maßnahmenkategorien und Ziele der Interreg-Initiative bildet ein offenes System, das im Implementierungsprozess von Seiten der Kooperationspartner mitgestaltet und konkretisiert wird. Dadurch kann die Kommission unter formaler Wahrung der rechtlichen Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten für die Politikimplementation ihre eigenen Ziele und Interessen durchsetzen.

Die Maßnahmen der Priorität wirtschaftliche Entwicklung zielen auf die Förderung von Investitionen und die grenzüberschreitende Vernetzung von KMU<sup>249</sup> und im Fremdenverkehr. Die Projekte, die mit 17,9 Mio. Euro Gemeinschaftsbeteiligung finanziert werden, können Kontaktstellen für Unternehmen und die Entwicklung umweltverträglicher Freizeitaktivitäten fördern. Mit einem Finanzvolumen von 13,7 Mio. Euro soll die Priorität Infrastruktur die Anbindung der bayerischen Regionen und ihre Verbindungen zu den transeuropäischen Netzen verbessern.<sup>250</sup> Diese Projektgruppe kann den Ausbau von Grenzübergängen aber auch Netze von Gesundheits-, Sozial- und Sporteinrichtungen zum Gegenstand haben. Mit dem Schutz und der Aufwertung des natürlichen Potenzials, erneuerbarer Energiesysteme, Wasserqualität und Abfallbehandlungssysteme stellt die Kommission unter der Priorität Raum- und Umweltentwicklung 19,4 Mio. Euro bereit. 21,3 Mio. Euro sind auf bayerischer Seite für Maßnahmen in den Bereichen allgemeine und berufliche Qualifizierung und Kultur sowie die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie knapp 2 Mio. technischen Hilfe für die Programmverwaltung, -information und -bewertung vorgesehen. Im Hinblick auf die EU-Mitgliedschaft der Tschechischen Republik ist es von herausragender Bedeutung, spezifischen Problemen im Zusammenhang mit der Osterweiterung zu begegnen. So genehmigte die Union 2002 zusätzliche 30 Mio. Euro für an Beitrittsstaaten angrenzende Regionen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und Nachteile zu kompensieren.<sup>251</sup> Hinzu kommen Gemeinschaftshilfen von bis zu 20 Mio. Euro für netzwerkbezogene Maßnahmen zwischen Grenzregionen und den Beitrittsländern.

---

249 Kooperationsmaßnahmen zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) werden für den Zeitraum 2001-2002 im Rahmen eines speziellen 15 Mio.-Pilotprojekts auf Initiative des Europäischen Parlaments finanziert.

250 Zusätzlich besteht ein Sonderprogramm der Europäischen Investitionsbank (EIB) zur Unterstützung von Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturprojekten in an die Beitrittsländer angrenzenden Regionen.

251 Die Europäische Kommission hat im Rahmen ihrer „Gemeinschaftsaktion für die Grenzregionen“ nach zähen Verhandlungen insgesamt 200 Mio. Euro nachbewilligt, die nach heftigen Protesten der Betroffenen erneut vom Europäischen Parlament um etwa ein Drittel aufgestockt wurden (Jurczek, in: Hrbek 2003:207). Vorrang wird dabei Projekten in folgenden Bereichen eingeräumt: Stärkung der Verkehrssysteme, Förderung der von der Erweiterung besonders betroffenen KMU sowie die Unterstützung von Weiterbildungsmaßnahmen und interkultureller Kooperation, worunter auch Maßnahmen zur Förderung der Integration der verschiedenen Sprach- und kulturellen Gruppen fallen. Besondere Aufmerksamkeit kommt Projekten in den Bereichen Verkehr und KMU zu, bei denen ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Verbesserung der Umweltsituation besteht (EK 2002:12f.).

#### 4.1.2.2.5. Phare / CBC im deutsch-tschechischen Grenzraum

Das Phare-Programm,<sup>252</sup> zu Deutsch Leuchtturm, war das Hauptinstrument für die finanzielle und technische Kooperation der EU mit den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten.<sup>253</sup> Ursprünglich auf die Transformation von der Plan- auf die Marktwirtschaft angelegt, wandelte es sich nach dem Essener Gipfel zu dem Finanzinstrument der EU, das die assoziierten MOEL auf die im Europa-Abkommen gestellten Beitrittsvoraussetzungen vorbereiten sollte (ABl. L 140 vom 30.05.2002). Als nachfrageorientierter Ansatz bot Phare die entsprechende Flexibilität, auf veränderte Bedingungen und Bedürfnisse im Transformationsprozess zu reagieren. Evaluierungsberichten zufolge flossen die Hilfen in Höhe von 60 bis 70 Mio. ECU jährlich, verwaltet durch die nationale Regierung der Tschechischen Republik, als Ergänzung zu den aus nationaler Perspektive vorrangigen Förderschwerpunkten vorzugsweise in die östlichen Grenzregionen und kaum in das deutsch-tschechische Grenzgebiet<sup>254</sup> (Feix, in: Casteigts/Drwello/Eisenberg (Hrsg.) 1999:87). Innerhalb Phare wurde 1994 schließlich die Haushaltslinie Cross Border Cooperation (CBC) zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingerichtet. Die anfänglichen Probleme<sup>255</sup> umfassten ein Kontinuum, das politisch von der offenen Ablehnung durch den Ministerpräsidenten Klaus über die Duldung des Innenministeriums bis zur Unterstützung durch das tschechische Außenministerium reichte.<sup>256</sup> Hinzu kamen Verzögerungen bis zu 2 Jahre im Antragsverfahren, die eine wirksame Koordination der Projekte diesseits und jenseits der

---

252 Das Phare-Programm (*Pologne et Hongrie Aide de la Reconstruction Economique*) war im Jahre 1989 zunächst auf Polen und Ungarn ausgerichtet, in das dann die anderen Vizegrád-Länder einbezogen wurden (Leipold, in: Außenpolitik 1995:130). Es wurde ergänzt durch das Phare & Tacis-Demokratieprogramm und das Phare & Tacis-LIEN-Programm. Erstes zielt auf die Konsolidierung pluralistisch-demokratischer Vorgehensweisen und Praktiken sowie die Rechtsstaatlichkeit in den MOE-Staaten ab. Zu den Aufgabefeldern gehören die Umstrukturierung von Staatsbetrieben auch in der Landwirtschaft, die Entwicklung des Privatsektors, die Reform von Institutionen, der Gesetzgebung und öffentlichen Verwaltung, der Umgestaltung der sozialen Dienste, der Beschäftigung etc. (Kommission 1996 IP/96/925:3). Zweitens greift es den Aktivitäten der NGOs zugunsten benachteiligter Gruppen unter die Arme (vgl. Kommission IP/95/1083 1995:1).

253 Im Mittelpunkt der Phare-Förderung stehen die Harmonisierung der Gesetzgebung, die Reformation und Restrukturierung der Staatsbetriebe wie der gesamten Wirtschaft, die nukleare Sicherheit, die Unterstützung von Demokratisierungsprozessen und die Schaffung von Infrastrukturen.

254 Auf Druck der deutschen Grenz Bundesländer, die in ihrer "Gemeinsame[n] Verantwortung als Nachbar in der Mitte Europas, Papier zur verbesserten Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der deutsch-polnischen-tschechischen Grenzregion durch die EG" genau diese Missstände kritisierten, wurde die Haushaltslinie CBC ins Leben gerufen (vgl. Morhard 2001:187). Die tschechische Regierung hingegen, die bisher die Verwendung der Phare-Förderungen in Absprache mit der EU selbst festlegen konnte und sie deshalb zusehend als „nationales Regierungsprogramm“ angesehen hatte, wurde zusehend bewusst, dass Deutschland als EU-Mitglied Einfluss auf die Mittel nehmen konnte (vgl. auch Morhard 2001:187).

255 Die Erfolge bestehen in der Einführung eines Dialogs und der konkreten Zusammenarbeit, womit zu einer größeren Konvergenz zwischen der EU und den MOEL beigetragen wurde. Ferner konnten sich die Transformationsregionen mit den Interreg-Praktiken und -verfahren, einschließlich der Ausarbeitung von Strategien für die regionale Entwicklung der Grenzregionen, vertraut machen (ABl. L345 1998:0049, Präambel).

256 Die Phare/CBC Projekt Management Unit (PMU) wurde in das ehemalige Wirtschaftsministerium der Tschechischen Republik eingegliedert, das 1996 zum Regionalministerium umgewandelt wurde. 1994 wurden 30 Projekte mit einem Gesamtvolumen von nahezu 50 Mio. ECU bestätigt. Aufgrund einer nationalen Rechtsprechung, die im Gegensatz zu den EU-Vorschriften stand, hat sich die Umsetzung der Projekte bis in das Jahr 1999 verzögert (Feix, in: Casteigts/Drwello/Eisenberg (Hrsg.) 1999: 90).

Grenze mit Interreg faktisch unmöglich machten. Im Gegensatz zur siebenjährigen Laufzeit von Interregprogrammen ist diese Verzögerung auf die Terminfolge des Verfahrens und der sog. alljährlichen Finanzmemorandums zurückzuführen. So liegt zwischen Antragstellung und Beginn der Umsetzung mindestens ein Jahr, ein weiteres Jahr vergeht bis zur Auszahlung der ersten Förderung.<sup>257</sup> Die unterschiedlichen Strukturen und mitunter Inkompatibilität zwischen Interreg und Phare führten folglich zu Reibungs- und Effizienzverlusten.

#### 4.1.2.2.6. Phare CBC als Heranführungsstrategie

Mit der Reform des Phare-Programms im Dezember 1998 ging man zu einem beitriffsorientierten Ansatz über. Seitdem kommt den Phare-Programmen der EU unter besonderer Berücksichtigung des Nutzens grenzüberschreitender Kooperation die Bedeutung eines Integrationswerkzeuges<sup>258</sup> im Sinne einer intensiven Heranführungsstrategie<sup>259</sup> zu (Kommission IP/96/925:1, IP/94/1072:1, "Intensivierung der Beitrittsvorbereitungen" (C(2000) 3103/2 vom 27. Oktober), die auf zwei Prioritäten ausgerichtet war. Einerseits wurde das Ziel verfolgt, die Verwaltung der Transformationsländer für die Umsetzung des *acquis communautaire* effizienter zu gestalten und andererseits durch Investitionen in Infrastruktur- und Industriemaßnahmen die Anpassung an die Gemeinschaftsstandards vorzunehmen. Die Zusammenarbeit zwischen den Grenzregionen wird dabei als Beitrag zum Transformationsprozess gesehen, der das Wirtschaftsleben fördern und damit die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung anschieben soll, um darüber den Integrationsprozess zu stimulieren. Phare/CBC beschreibt daher auf Programmebene ein überregionales Basisintegrationsprogramm mit regional- und strukturpolitischen „Nebenwirkungen“, während Interreg mit regionalpolitischer Ausrichtung auf die Überwindung der Entwicklungsdefizite

---

257 Auch das Finanzmemorandum für das Haushaltsjahr 1997 wurde mit deutlicher Verzögerung im Jahre 1999 unterschrieben. Ferner sahen die Richtlinien vor, dass Projekte unter einer Summe von 100.000 ECU über Phare/CBC nicht gefördert werden konnten. Dieser Missstand wurde durch die Einrichtung eines Fonds für kleine Projekte im Haushaltsjahr 1996 abgestellt. Jedoch auch hier kam es zu einem Jahr Verzögerung in der Umsetzung, weil neben einer Richtlinie des zuständigen tschechischen Ministeriums eine entsprechende EU-Richtlinie fehlte (Feix, in: Casteigts/Drwello/Eisenberg (Hrsg.) 1999:90).

258 In der Präambel der Phare/CBC Verordnung steht die Förderung auf Programmebene als Bestandteil von Phare unter dem Oberziel, die Zusammenarbeit zu verstärken und die Integration der Länder Mittel- und Osteuropas in die EU zu fördern.

259 Die Heranführungsstrategie umfasst ein komplexes Geflecht sich gegenseitig ergänzender politischer, rechtlicher und finanzieller Instrumente. Die Heranführungsstrategie für die MOEL erstreckt sich auf die vier Instrumente des Europaabkommens, der Beitrittspartnerschaften, das Phare-Programm sowie die Öffnung der Europäischen Gemeinschaftsprogramme (weiteres vgl. unter: Cremona 2003, EK 2002b, Inglis 2002, Ott/Inglis 2002:103 ff.).

auf primär regionalpolitische Komponenten abzielt (Toepel, in: Casteigts / Drwello / Eisenberg (Hrsg.) 1999:72, Elles 1997:73). Auf Projektebene<sup>260</sup> lesen sich die Ziele wie folgt:

- Förderung der Zusammenarbeit der Grenzregionen in den MOEL mit angrenzenden Regionen der Nachbarstaaten [...], um diese Grenzregionen der MOEL dabei zu unterstützen, ihre unter anderem auf die Stellung der jeweiligen Volkswirtschaften zurückzuführenden Entwicklungsprobleme im Interesse der lokalen Bevölkerung und in umweltverträglicher Weise zu überwinden;
- Förderung der Schaffung und Weiterentwicklung von Kooperationsnetzen beiderseits der Grenzen und des Verbunds dieser Netze mit großräumigen Netzwerken in der EU (ABl. L345, Art. 3 i), ii) 1998:0050).

Rund 30 Prozent der Hilfe waren für den Institutionenaufbau bestimmt und 70 Prozent wurden für Investitionen zur Verbesserung des Regulierungsrahmens und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und damit zur Erleichterung der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands eingesetzt (Abl. Nr. C 001 vom 06.01.2004 S. 0014 – 0015). Zu den heranführenden Instrumenten der Netzwerk- bzw. Institutionenbildung gehören die seit 1998 massiv betriebenen Verwaltungspartnerschaften - *Twinning oder Twinning light*<sup>261</sup> - die dem Auf- bzw. Ausbau der Institutionen sowie Schritte zur weiteren Dezentralisierung der Zuständigkeiten (Erweitertes Dezentralisiertes Durchführungssystem), die bei der Umsetzung von Phare mit dem Ziel eingeleitet wurden, die Ex-ante-

---

260 Der Unterschied zwischen Programm und Projekt besteht im Umfang der Vorhaben und in der hierarchischen Anordnung der beiden zueinander. Nach Steiner und Ryan definiert sich Programm als ein Vorhaben einer staatlichen Institution, dessen Durchführung mehreren Auftragnehmern anvertraut wird. Die Auftragnehmer arbeiten dann ihrerseits an den Projekten im Rahmen dieses Programms (Steiner/Ryan 1968:7). Ferner ist die Wahrscheinlichkeit, dass ursprünglich definierte Ziele - insbesondere wenn diese auf Veränderungen in der komplexen Situation eines sozialen Systems gerichtet sind - in einem Programm wegen seiner unvergleichbar längeren Laufzeit leichter erreicht werden können als in Projekten. Da soziale Prozesse und Strukturen auch anderen Einflüssen ausgesetzt sind, ist die Langfristigkeit der Programmausrichtung, deren Ziele und Maßnahmen (Projekte) immer wieder angepasst worden, ein entscheidender Transformationsfaktor (vgl. Drwello / Eisenberg, in: Casteigts/Drwello/Eisenberg 1999:13).

261 Verwaltungspartnerschaften (*Twinning*) wurden im Mai 1998 als wesentliches Instrument für den institutionellen Aufbau eingeführt. Damit soll den Bewerberländern beim Aufbau moderner und effizienter Verwaltungen geholfen werden, die die Strukturen, Humanressourcen und Managementfähigkeiten aufweisen, die zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands nach den gleichen Standards wie in den heutigen Mitgliedsstaaten erforderlich sind. Die gezielte Heranführungshilfe im Wege von *Twinning* basiert auf der langfristigen Abstellung von Beamten und flankierenden kürzeren Einsätzen von Experten sowie Schulung. Insgesamt wurden von der Kommission in der Zeit von 1998 bis 2001 bereits 503, von 1998 – 2000 373 *Twinning*-Projekte finanziert. Seit 2000 wurden die Bereiche Sozialpolitik, Kampf gegen Drogen, Verkehr und das Thema Regulierung im Telekommunikationsbereich unterstützt. Die Verwaltungspartnerschaften erstrecken sich mittlerweile auf alle Bereiche im Zusammenhang mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand. Die Bewerberländer haben ferner die Möglichkeit, auf den Sachverstand aus den Mitgliedsstaaten im Wege von *Twinning light* zurückzugreifen (EK 2003:11f.).

Genehmigung der Projekte durch die Kommission abzuschaffen (EK 2003:11). Weitere Instrumente wurden ab 2001 mit TAIEX<sup>262</sup> und anderen Service-Angeboten<sup>263</sup> aufgelegt.

#### 4.1.2.2.7. Inhalte und Verfahren im Phare/CBC-Programm

Inhalte und Verfahren für das Phare/CBC-Programm werden in der Verordnung 1628/94 vom 04.07.1994 bzw. 2760/98 vom 18.12.1998 der Kommission festgelegt: Das finanziell stärker zentralisierte (vgl. Illes in: Hrbek (Hrsg.) 2003:179) Phare/CBC muss demnach in enger Verbindung und Koordinierung mit den entsprechenden Interreg-Programmen durchgeführt werden. Die Abstimmung der Programme wurde durch gemeinsam besetzte Programmierungs- und Monitoraussschüsse garantiert, die sich aus Vertretern der beteiligten Staaten zusammensetzten, wobei auch regionale und lokale Vertreter hinzugezogen werden können. Durch die inhaltliche Ausrichtung des Förderkatalogs,<sup>264</sup> die Hervorhebung regional mitbestimmter Projekte, wozu - wie im Fall der Euregios - die Schaffung grenzüberschreitender Managementstrukturen gehören, sowie durch die Beteiligung regionaler Vertreter im Monitoraussschuss können die Grenzregionen Einfluss auf die Durchführung der Projekte nehmen. Der Antrag auf Genehmigung der Projekte wird allerdings von der Regierung des Nicht-Mitgliedsstaates bei der Kommission eingereicht. De facto „liegt bei dieser Konstruktion die Entscheidungsmacht über die konkreten Förderprojekte sehr weitgehend bei der EU-Kommission“ (Funkschmidt in Euregio Bw/Bw (Hrsg.) 1997:3), (vgl. auch Illes in: Hrbek (Hrsg.) 2003:179f.).

---

262 Die Einrichtung des TAIEX-Referats bei der GD-Erweiterung leitete ein neues Ausschreibungsverfahren ein, um die Technische Hilfe-Büros durch einen neuen Auftragnehmer abzulösen, der gegenüber dem TAIEX-Referat im Wege eines Rahmenvertrags zur Verwaltung eines Sonderfonds zur Erbringung gewerblicher Leistungen verpflichtet war. 2001 wurden insgesamt 492 Veranstaltungen von Seminaren und Workshops unter Teilnahme der Bewerberländer bis hin zu Expertenaustauschprogrammen und Studienbesuchen von Verwaltungspersonal in den Verwaltungen zu der Mitgliedsstaaten in Fragen wie Landwirtschaft, finanziellen und institutionellen Angelegenheiten, Umweltaspekten, Verbraucherschutz etc. abgehalten (EK 2003:13).

263 Die neuen Service-Angebote führten zu einer Reihe von neuen Initiativen. Das regionale Schulungsprogramm richtete sich an ausgewählte Kandidaten aus den Regionalverwaltungen, um die Umsetzung wichtiger Bestandteile des *acquis* auf lokaler Ebene zu unterstützen. Das Managementprogramm für Häfen und Grenzen unterstützte die Anwendung des grenzrelevanten *acquis* und der Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Diensten. Business-Wochen für die Privatwirtschaft sollte der Geschäftswelt und den Sozialpartnern mehr Möglichkeiten zur Erörterung der Auswirkungen der Anwendung des gemeinsamen Besitzstands auf einzelne Bewerberländer verschaffen. Das Parlamentsprogramm zielte mit seinen Fragestunden-Sitzungsrunden in Brüssel auf die Nationalen Parlamentsausschüsse der Beitrittsländer sowie einem Austauschsystem für Beamte mit den Nationalen Parlamenten der Mitgliedsstaaten (EK 2003:13f.).

264 Nach Phare/CBC sind folgende Aktionsfelder förderungsfähig: Umweltschutz, Tourismus, Verkehr, Telekommunikation, Landwirtschaft, Energie, Technologietransfer, Ausbildung und die Erstellung von regionalen Entwicklungsplänen. Besondere Aufmerksamkeit gilt solchen Maßnahmen, die in enger Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Behörden geplant werden, wodurch die Grenzregionen selbst einen starken Einfluss auf die Qualität der Projekte, deren grenzüberschreitenden Wert und deren strukturstärkende Wirkung nehmen können. Folglich wären sie mit Priorität 1 von Interreg kombinierbar.

Zentrale Verfahrensänderungen zur besseren Abstimmung<sup>265</sup> der Phare/CBC-Programme mit Interreg wurden Ende 2000 im Zusammenhang mit der Mitteilung "Phare 2000 Review – Intensivierung der Beitrittsvorbereitungen" vorgenommen. Die Einführung eines gemeinsamen Programmierungsdokuments und die Errichtung gemeinsamer Strukturen und Koordinierungsausschüsse stellen einen Quantensprung in der Angleichung an Interreg dar. So verlangen die Koordinierungsbestimmungen einen Begleitausschuss, der dem gemeinsamen Kooperationsausschuss<sup>266</sup> (JCC) entspricht, für das gesamte Programm diesseits und jenseits der Grenze (Shotton o.J.:4). Durch mehrjährige indikative Mittelzuweisungen pro Grenze und einen programmorientierten Ansatz je Grenze für Phare im Wege der Einführung von "Zuschuss-Systemen" kann die Umsetzung von Phare-Projekten ähnlicher Größe und Beschaffenheit wie bei Interreg stärker dezentralisiert erfolgen, unter der Voraussetzung, dass die Bewerberländer in der Lage sind, statt einzelner Projekte ganze „Förderungssysteme“ zu verwalten. Zwei Arten solcher Förderungssysteme bestehen in dem Fonds für Kleinprojekte<sup>267</sup> für Zuschüsse unter 50.000 Euro und das Förderungssystem für Investitionen in den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt<sup>268</sup> für Zuschüsse zwischen 50.000 Euro und 2 Mio. Euro. (EK 2003:15). Phare/CBC-Projekte, die ein Bündel von Maßnahmen umfassen können, sollen in der Regel die Größenordnung von 2 Mio. Euro nicht unterschreiten. In dem für die Heranführung an die Mitgliedschaft

---

265 Die Koordinierungsregeln für diese beiden Finanzinstrumente haben Vorbildcharakter für die noch aufzustellende Koordinierung von Interreg mit anderen externen Politikinstrumenten (TACIS, MEDA, ISPA und SAPARD), (vgl. Shotton o.J.:3).

266 Um die praktische Abwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu regeln, ist entsprechend der Vorgabe der Phare/CBC-Verordnung bereits 1995 von Seiten des deutschen und tschechischen Wirtschaftsministeriums ein spezielles Abkommen, die sog. Absichtserklärung geschlossen worden, dessen ausdrückliches Ziel die Koordinierung der relevanten Maßnahmen im Rahmen der beiden Programme darstellt. Das von partnerschaftlichen Prinzipien getragene Abkommen, dem die Kommission in Form einer gemeinsamen Erklärung beigetreten ist, sah die deutsch-tschechische grenzüberschreitende Zusammenarbeit folgender Tätigkeitsfelder vor: Entwicklung von Verkehrswegen und Grenzübergängen, Umweltschutz, Stimulierung des Wirtschaftswachstums, berufliche Qualifikation, Entwicklung des ländlichen Raumes und Aufbau gemeinsamer grenzüberschreitender Managementstrukturen. Dieses zusätzliche Abkommen sicherte die Unterstützung der jeweiligen nationalen, staatlichen Stellen wie die Zusammenarbeit in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft selbst zusätzlich ab. Das Abkommen verlangte für Phare/CBC die Einrichtung eines deutsch-tschechischen Programmierungs- und Monitorausschusses. Der Ausschuss hat neben der Herstellung einer ausreichenden Kohärenz zwischen den mehrjährigen Programmen die Aufgabe, die Entwicklungsmöglichkeiten in den Grenzgebieten zu beobachten, geeignete Maßnahmen und Projekte vorzuschlagen, den Realisierungsgrad der Programme zu evaluieren und im Falle von Dissens als eine Art Clearing-Stelle zu fungieren. Den Vorsitz führen je ein deutscher und ein tschechischer Vertreter der Wirtschaftsministerien. Ausschussmitglieder sind daneben *expressis verbis* Vertreter regionaler und lokaler Körperschaften. Der Ausschuss tagt mindestens zweimal jährlich. Die Sitzungen werden abwechselnd in einer deutschen und in einer tschechischen Grenzgemeinde abgehalten. Die gemeinsame Entscheidung erfordert einen Konsens. Zur Entscheidungsvorbereitung wurde je eine Arbeitsgruppe für den sächsisch- und den bayerisch-tschechischen Grenzraum eingesetzt. Diesen Arbeitsgruppen gehören insbesondere die Vertreter der jeweiligen Euregionen an (Funkschmidt, in: Euregio BW/BW (Hrsg.) 1996:4 ff.).

267 Fonds für Kleinprojekte sind an allen Grenzen weiterhin aktiv oder wurden eingerichtet, worauf 10 bis 20 Prozent der Gesamtmittelzuweisungen des Programms entfielen. Nachbarschaftsprojekte (*people-to-people*) in den Bereichen Kultur, Bildung, Information, Entwicklung der lokalen Wirtschaft und Beschäftigung, die aus den Fonds gefördert wurden, führten zu einer stärkeren Einbeziehung der lokalen und regionalen Behörden in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

268 Förderzuschüsse zwischen 50.000 Euro und 2 Mio. Euro werden im Rahmen der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in den Bereichen Entwicklung der Humanressourcen, Förderung des Produktivsektors und gewerbliche Infrastruktur gewährt.



zentralen Zeitraum 2000 – 2002<sup>269</sup> ist Phare/CBC, auf die verschiedenen Bewerberländer unter Berücksichtigung der Kriterien Bevölkerung, Pro-Kopf-BIP und Fläche der betroffenen Grenzregionen aufgeteilt, mit 480 Mio. ausgestattet worden.

Die Beteiligung der Gemeinschaft beträgt maximal 75 Prozent der zuschussfähigen Gesamtkosten des jeweiligen Projektes. Die Kofinanzierung der nicht rückzahlbaren Zuschüsse des Phare-Programms wird zu einem wesentlichen Teil durch Investitionen anderer Institutionen wie der Weltbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung oder der Europäischen Investitionsbank (EIB) beigesteuert (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/e50004.htm>).

Die von der Kommission genehmigten Projekte der Anfangsjahre 1994-1996 deuten auf die Behebung charakteristischer Merkmale hin, die allgemein am Anfang der Kooperation zwischen ehemaligen Ostblockländern und Gemeinschaftsregionen im Vordergrund stehen: eine aus politischen Gründen nahezu vollständige Abwesenheit von Kooperation<sup>270</sup> in der Vergangenheit, enorme Anstrengungen im Bereich der Schaffung von Infrastrukturen und der Aufhebung sozio-ökonomische Asymmetrien.<sup>271</sup> Eine diachrone Untersuchung der grenzüberschreitenden Aktionsbereiche wird in dem Kapitel Projektanalyse (6.) Aufschluss über die mit der Transformation einhergehende Projektqualität physischer, sozioökonomischer und institutioneller Kooperationsdimensionen geben.

---

269 Ab dem Jahr 2000 wurden die Mittel zur Umsetzung der Heranführungsstrategie verdoppelt (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60020.htm>). Für den Zeitraum 2000-2006 beläuft sich der Finanzrahmen auf 11 Mrd. EUR an europäischer Kofinanzierung. 2001 wurden Phare-Mittelbindungen insgesamt i.H.v. 1641 Mio. EUR, davon 1091 Mio. für Länderprogramme, 163 Mio. für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und 219 Mio. für regionale und horizontale Programme (in Zahlen von 2001) genehmigt. Die letzten Auszahlungen aus dem Programm Phare/CBC sollten spätestens im Dezember 2006 abgewickelt sein. 1994 umfasste die Hilfe insgesamt 150 Mio. ECU, 1995 waren es 169 Mio. ECU und 1996 180 Mio. ECU. Davon entfielen in diesem Zeitraum auf deutsch-tschechische Projekte je 25 Mio. ECU (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/e50004.htm>).

270 Verglichen mit den anderen Nachbarstaaten kam eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der CFSR erst sehr spät zustande. Die rechtliche Grundlage dafür schuf zwar schon der Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen zwischen Deutschland und der CFSR vom 11.12.1973, doch erst 1981 ergaben sich erste Kontakte wie das Treffen der Grenzbevollmächtigten für Verkehr und Grenzgewässer, die Bildung einer bayerisch-tschechischen Arbeitsgruppe im Oktober 1981, die das Ziel verfolgte in ausgewählten Bereichen Programmwürfe für eine zukünftige Zusammenarbeit auszuarbeiten, das Treffen der Verkehrsexperten 1989, bei dem die Absicht erklärt wurde, nach der Samtenen Revolution sieben neue Grenzübergänge zu öffnen. Seit diesem einschneidenden Datum hat die Kooperation, eingeleitet durch die Gründung der Arbeitsgemeinschaft Donauländer am 17.05.1990, markant zugenommen. Von besonderer Bedeutung war die 1992 vom Freistaat Bayern verabschiedete Sonderfortschreibung „Bayerischer Grenzraum“ (vgl. Malchus 1992:4f.).

271 1995 entfielen 6 von 9 und 1996 4 von 5 Projekten auf die Bereiche Verkehr und technische Infrastruktur sowie Wirtschaft und Tourismus, die den Löwenanteil der einzusetzenden Mittel binden (Funkschmidt, in: Euregio BW/BW (Hrsg.) 1996:7).

### 4.1.3. Mehrebenennetzwerk by design

Mit der den Gemeinschafts- Initiativen inhärenten open method of coordination<sup>272</sup> (EK 379/2000:15f.) hat die Kommission top down ein Netzwerk *by design*<sup>273</sup> etabliert. So vernetzt und beteiligt sie vertikal ausgerichtet die national, regional und lokal autorisierten Akteure sowie horizontal die Sozialpartner, die Zivilgesellschaft und Unternehmen am Regieren im grenzüberschreitenden Mehrebenensystem. Angesichts der Vielfalt möglicher Organisationsstrukturen und Prozessmuster ist das vereinheitlichte Netzwerkdesign grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf die Vorgaben der Interreg-Gemeinschaftsinitiative zurückzuführen. Dabei gehen das Netzwerk und die supranationale Institution eine Symbiose ein. So sind Netzwerke

„auf die Legitimations- und Entscheidungsbeiträge von Institutionen angewiesen wie diese auf die Koordinations- und Kommunikationsleistungen von Netzwerken“ (Benz 1996:33).“

Dabei nimmt die Landesebene in Bayern bei der Festlegung der Maßnahmen, ihrer Kriterien, der Planung, Koordinierung, Umsetzung und Kontrolle eine Schlüsselposition ein, womit aus supranationaler Perspektive der bottom-up Ansatz umgesetzt wird, der sich aus lokaler Sicht allerdings zentralisiert darstellt. Wesentliche Entscheidungen wie die Erstellung des Operationellen Programms werden ebenso in Verantwortung<sup>274</sup> der Landesministerien getroffen wie sie mit großem Übergewicht auch die Besetzung der Begleit- und Lenkungsausschüsse sowie deren Vorsitz stellen. Trotz der konsensorientierten Kooperationsform zwischen den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen, die auch horizontal kooperieren und ein permanentes Forum der Kommunikation über gemeinsame Probleme, Zwecke und Ziele bilden, liegt den Verfahren der Interreg-Initiative mit der verti-

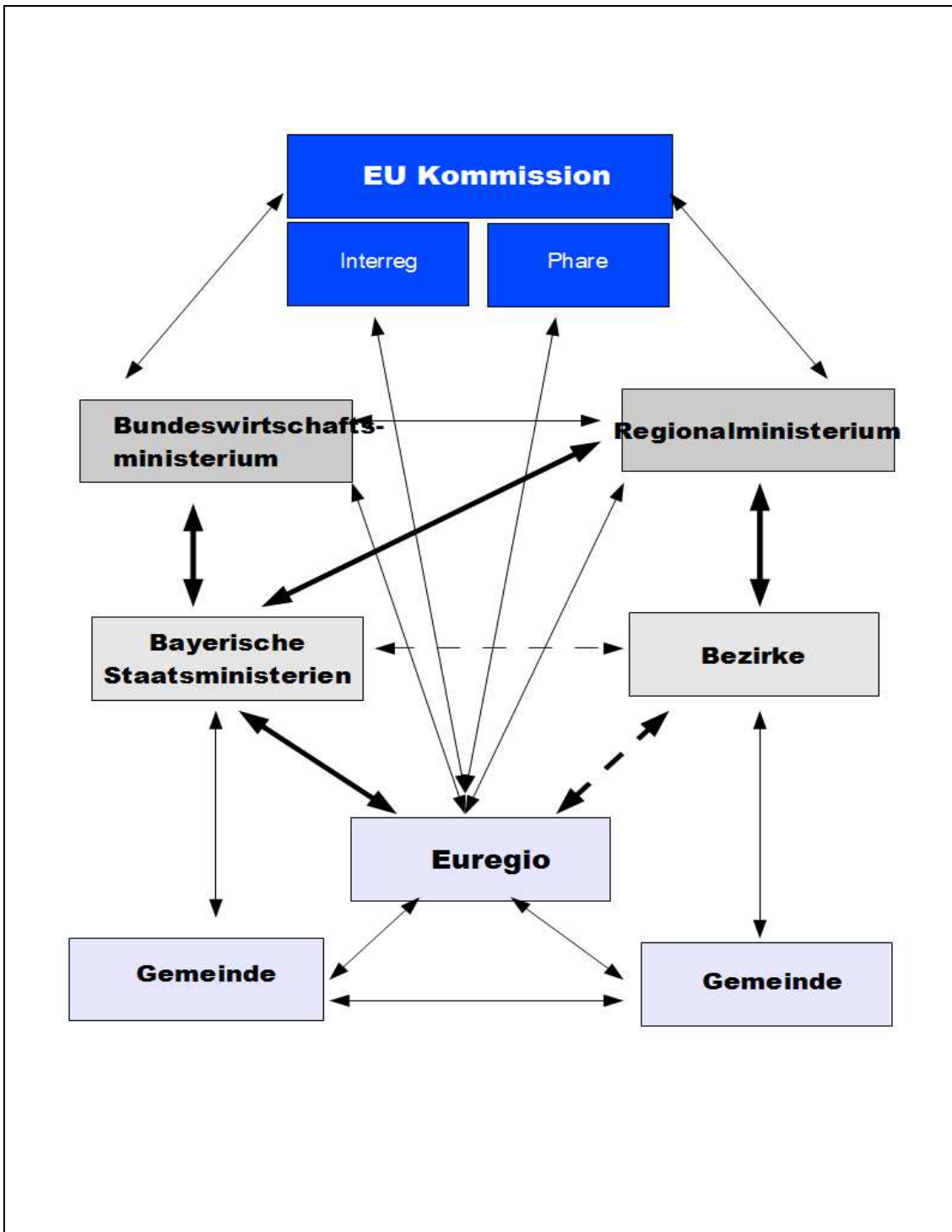
---

272 Die „neue OMC ist auf der Sondersitzung des Europäischen Rates im Rahmen der Lissabon-Strategie festgeschrieben worden (European Council 2000:2). Gleichwohl ist der Netzwerkansatz zur Mehrebenenkoordination keinesfalls unumstritten. Die bayerische Staatsregierung weist bspw. darauf hin, dass die OMC durchaus Zentralisierungstendenzen verstärken könne, insbesondere in Politikbereichen, denen keine eindeutige Zuständigkeit zugewiesen werden kann (Steuber, in ifo Schnelldienst 53/2000:5).

273 Eine Netzwerkkoordination als permanentes Zwischenergebnis von Verhandlungs- und Lernprozessen lässt sich naturgemäß nicht verordnen, gleichwohl aber durch die Schaffung von Voraussetzungen und Bedingungen gestalten. Die Kooperationsbereitschaft der Netzwerkpartner wird bei Interreg durch finanzielle Anreize, die erhebliche Fördermittel in Aussicht stellen, deutlich erhöht. In diesem Sinne verweist by design auf eine von der EU intendierte Vernetzungsstruktur (vgl. Döhler, Fürst/Kilper (Hrsg.) 1993:7 ff.).

274 Mit jeder Förderperiode lässt sich allerdings eine stärkere Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene feststellen.

kalen Interaktionsstruktur ein vertikales Integrationsschema zugrunde, die durch dependente Beziehungen gekennzeichnet ist.



**Abbildung 3: Face to face Interaktionen mit Mehrebenen-Netzwerk der Gemeinschaftsinitiativen Interreg und Phare/CBC**

Diese Architektur trägt in zweifacher Hinsicht den Machtverhältnissen Rechnung. Aus dem Kompetenzvakuum fehlender expliziter suprastaatlicher Kompetenzen und daraus nicht abzuleitender Weisungsbefugnisse gegenüber den Nationalstaaten und ihrer subnationalen Einheiten heraus ist die EU auf die freiwillige Selbstorganisation zahlreicher verstreuter Akteure und Instanzen, die eigenständige Gebietskörperschaften repräsentieren und unterschiedlichen nationalen Politiksystemen angehören, in Netzwerken angewiesen, um in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die Kompetenzen und Kapazitäten für Entscheidungsfindungsprozesse, Programmformulierung und -umsetzung zu bündeln. Die von der Kommission vorgegebenen inhaltlichen Ziele und Verfahrensweisen erlauben es keinem der beteiligten Akteure, diese Ziele und die daran gebundenen Mittel aus eigener Kraft zu erreichen.

Die zentrale Rolle der Länderebene im vertikalen Netzwerk grenzüberschreitender Zusammenarbeit findet sich im Gegensatz zu den Binnengrenzen<sup>275</sup> als gängige Kooperationsstruktur an den Außengrenzen der EU ebenfalls in Sachsen, Brandenburg und Mecklenburg Vorpommern. Der Grund für diese Netzwerkarchitektur ist in dem entscheidenden Faktor der nationalen Kofinanzierung zu sehen. In ihrer Funktion als Subjekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verfügen die Regionalakteure in Fragen der Kofinanzierung strukturell bedingt über keine ausreichenden Mittel, leiden sie doch als Objekte der kommunalen Kooperation selbst unter erheblichen strukturpolitischen Defiziten. Die Mehrzahl der Grenzregionen in der ehemaligen DDR haben bis heute den Status Ziel 1-Gebiet, wodurch sich eine zentrale Stellung der Landesebene begründen lässt. Eine weitere Ursache besteht in dem Mangel an Kompetenzen im Bereich der Außenbeziehungen sowie durch Beschränkungen regionaler und lokaler Akteure aufgrund der Eingebundenheit in das nationale Verfassungsgefüge. Auf der Grundlage der im Folgenden näher ausgeführten Souveränitätsvorbehalte gewährleisten die im Mehrebenensystem miteinander vernetzten Strukturen die Verbindlichkeit der in den Gremien gefällten Entscheidungen. Die Reichweite der Beschlüsse hängt zudem von dem gewählten Kooperationsmodus ab. Als Determinanten (eu-)regionaler Entscheidungsmodi begründen die souveräne, nationale Gleichrangigkeit im zwischenstaatlichen Kontext, die naturgemäß in die euregionalen Strukturen hineinspielt, sowie die in den Gemeinschaftsinitiativen angelegten

---

275 In den Gremien der niederländisch-deutschen Euregios ist der Status der staatlichen Instanzen im Prozess der Programmentwicklung, -findung und -bewertung fast ausschließlich auf die Beobachtung und Beratung beschränkt. Sie greifen nur ein, wenn Belange der eigenen Politik tangiert sind. Formal bewahren aber auch sie im Lenkungsausschuss ihre Zuständigkeit für die Strukturpolitik (Miosga 1999:166).

interdependenten Verfahrensstrukturen konsensuale Prinzipien, die zudem eine erhöhte Selbstbindungswirkung erzeugen. Dagegen verlangt eine zunehmende funktionale Integrations- und Verflechtungsdichte einfache Mehrheitsentscheidungen, nicht zuletzt um der Gefahr von Entscheidungsblockaden oder dysfunktionalen *Bargaining-Prozessen* zu wirkungsvoll zu begegnen.

„Eine Auflösung von territorial abgegrenzten politischen Gemeinschaften und ein Übergang zu einer vorwiegend funktional differenzierten Ordnung auch in der grenzüberschreitenden bzw. internationalen Politik verschärft die Integrationsprobleme moderner Gesellschaften bzw. ihrer politisch-administrativen Systeme weiter (Blatter 2001:194).“

In der Folge verzögern sich weitere institutionelle Integrationsschritte wie der Übergang zu einfachen Mehrheitsentscheidungen oder werden ganz verhindert (Götschel 2003:66).

Auch die Tatsache, dass sich die bayerischen und tschechischen<sup>276</sup> Regionalakteure 1996 den Zugang zu den Entscheidungsgremien bottom-up erkämpfen mussten, spiegelt das Selbstverständnis der übergeordneten Instanzen wider, die in der Folge diese Netzwerkarchitektur über den Beitritt der Tschechischen Republik zur Union als Muster einer Binnenkooperation aufrecht erhalten. So werden mit der Osterweiterung 2004 zunächst die bayerischen Interreg-Verfahren im gemeinsamen technischen Sekretariat in Bayreuth gebündelt.

Die trotz allem nicht unerhebliche kooperative und partizipatorische Involvierung der nachgeordneten Instanzen verlangt von der Landesebene, wo die Regional- und strukturpolitische Zuständigkeit angesiedelt ist, ein hohes Maß an Bereitschaft zur Delegation von Kompetenzen. Eine solche Transformation staatlichen Handelns kann nicht erzwungen werden. Sie beschreibt im Kontext vertikaler Verflechtungen vielmehr einen Lernprozess. Übersetzt in den integrationstheoretischen Kontext vernetzt die föderalistische Prozesslogik im Gremium des Lenkungsausschusses nicht nur die Akteure über vier Ebenen national und transnational, es bietet zudem - ergänzt durch informelle Kontakte - ein Forum für häufige Kontakt- und Interaktionsmöglichkeiten. Auf dieser Grundlage entwickelt sich der Lenkungsausschuss kontinuierlich zu einem eigenen System, in dem sich funktionales

---

276 Zur Situation in der Tschechischen Republik vgl. Feix, in: Casteigts/Drwello/Eisenberg (Hrsg.) 1999:89.

Lernen auf soziales ausweitet und eine intensive und vertrauensvolle Verhandlungskultur ausbildet (Miosga 1999:88f.).

Obwohl die Elastizität dieses Koordinationsansatzes durch politische Distributionskonflikte<sup>277</sup> in besonderem Maße gefährdet werden kann, stellt die symbiotische Vernetzung zunächst eine win-win-Situation her:

„Die Form der losen Koppelung entspricht eher den Interessen dezentraler Akteure an einer Mitwirkung in Entscheidungsprozessen auf den zentralen Ebenen. Zudem können die europäischen Institutionen auf diese Weise sowohl Beteiligung an ihrer Politik mobilisieren als auch sich von Konflikten entlasten, indem sie Probleme in Verhandlungen mit begrenzter Teilnehmerzahl kleinarbeiten“ (Benz, in: PVS 1998:566).

Die Mehrebenenverflechtung im Lenkungsausschuss weist allerdings im Gegensatz zum Netzwerkbegriff hierarchische Strukturen auf. Daher stellt sich für den weiteren Verlauf der Untersuchung die Frage, wie sich formelle Machtverhältnisse zwischen Akteuren in Mehrebenenverflechtungen auf das Netzwerkhandeln auswirken. Daher gilt es in der empirischen Analyse dem Hinweis zumindest einer Polarisierung vertikaler Verflechtungsstrukturen im Kontext von Kompetenzen, Misstrauen, Weisungsbefugnissen, Konfliktlösungsmechanismen und dem faktischen Konsenszwang nachzugehen.

#### **4.2. Bottom-up policies und polities**

Die Notwendigkeit den Blick von unten nach oben auf Europa zu richten, ist gleichfalls durch die Regionalisierungs-, Föderalisierungs- und Dezentralisierungstendenzen<sup>278</sup> seit Mitte der 80er Jahre motiviert, die theoretisch zwar nicht vorgesehen, nichts desto weniger aber real sind.<sup>279</sup> Die Regionalismuskonzeption und die Forderung nach einer durchgängi-

---

277 Vgl. „Paradoxie der Verteilungspolitik“, in: Benz, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1996:30f.

278 Vgl. dazu: nähere Ausführungen im Anhang unter dem 10. Gliederungspunkt.

279 Modernisierungstheoretiker wie Lijphart standen Anfang der 70er Jahre zunächst ratlos vor der zunehmenden Regionalisierung der Mitgliedsstaaten, weil sie von der Auflösung traditioneller Strukturen und einer zunehmenden räumlichen und sozialen Mobilität der westlichen Industriegesellschaften ausgegangen waren (vgl. Riescher 1991:11). Dazu gilt es anzumerken, dass Deutsch in seiner Modernisierungstheorie langfristig lokale Loyalitäten und individuelle Identifizierungsprozesse mit einer Ethnie vorhersagte und Regionalisierungstendenzen für ihn insofern nicht unerwartet auftraten (Deutsch, in: MacRidys/Brown (Hrsg.) 1977:429-436). Erklärungsversuche, mit denen man dieser weithin unerwarteten Tendenz entgegen wollte, bestehen im Wesentlichen in persistenz- und dependenztheoretischen Ansätzen. Das aktuelle Aufbrechen regionalistischer Konflikte, verstanden als Ergebnis dauerhafter Konfiguration sozialer und politischer Bedingungen - die im Gegensatz zu zeitgenössischen Span-

gen Regionalisierung markierte eine unübersehbare Wegmarke auf dem Weg von der Europäischen Gemeinschaft zur politischen Union, der die Gemeinschaftsorgane seit Anfang der 90er Jahre auch mit dem Motiv, den Vorwürfen der Bürgerferne und fehlender Transparenz zu begegnen, durch zunehmende Aktivitäten Rechnung trugen<sup>280</sup> (Knemeyer, in: Mutius/Ipsen/Knemeyer, 1994a:70).

Die bottom up auf die Agenda gebrachte Diskussion um die Idee eines *Europa der Regionen*<sup>281</sup> (EdR), die mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages ihren Höhepunkt erreichte, liefert das Schlagwort zur Emanzipierung der subnationalen Einheiten vom Adressaten und Objekt der Gemeinschaftspolitik zum Subjekt, um diese durch eine mögliche Einbindung in den politischen Prozess und das institutionelle Gefüge der EU maßgeblich beeinflussen und mitgestalten zu können. Die Forderung nach einem dreigliedrigen Aufbau der Union,<sup>282</sup> in der die Regionen neben der nationalstaatlichen und der supranationalen Ebene als eigenständige Akteure im europäischen Integrationsprozess Anerkennung finden, trägt der vielfältigen Unzufriedenheit der Regionen Europas Rechnung, die sich als Ausdruck europäischer Vielfalt verstehen und im Rahmen des modifizierten Einheitsbegriffs *Einheit in Vielfalt* die Berücksichtigung dergleichen fordern (vgl. u.a. Clement in:

---

nungen begriffen werden - werden nach Lijphart durch den Bedeutungsverlust moderner, sozio-ökonomischer Konfliktlinien ausgelöst. Dependenztheoretisch stehen wirtschaftliche Entwicklungsdisparitäten zwischen Zentrum und Peripherie im Mittelpunkt der Betrachtungen. Danach werden regionalistische Tendenzen als Widerstand gegen das Zentrum verstanden. Widerstand leisten aber nicht die Peripherieregionen mit Entwicklungsrückstand, sondern im nationalen Vergleich wirtschaftlich entwickelte Regionen, die sich als „Zahlmeister der Nation“ benachteiligt fühlen. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang Hechters ökonomischer Erklärungsansatz des *internal colonialism* (Hechter, in: AJS 1974:115 ff.), (Stammen, in: Kremer 1988:169; Hrbeck/Weyand 1994:20).

280 So bezieht die Kommission die regionalen und kommunalen Interessen mittlerweile früh in die Willensbildungsphase ihrer Gesetzgebungsiniciativen, die in „Grünbüchern“ vorgestellt werden, mit ein (Leitermann, in: Europa Kommunal 2/1995:60, Schultze 1999:106 ff., zur Strategie der *winning coalitions* Kohler-Koch, in: Kreile 1992:109, vgl. Schultze 1999:106 ff.).

281 Die Begriffsbildung führt ins Frankreich der 30er Jahre und entwickelte sich in der Folgezeit durch Denis de Rougement als Gegenmodell zu de Gaulles *Europe des patries* (vgl. Konzept Guy Herauds, *partizipatorisch-substaatliche Konzeption* Jean-Louis Quermonnes und Henri Brugmans Hick, in: Loth (Hrsg.) 1990:189-196). Dem zum Schlagwort avancierten Begriff können auf der Bedeutungsseite, ähnlich wie bereits beim Begriff der Region, eine Vielzahl konzeptioneller Varianten zugeordnet werden, denen im Rahmen der dargestellten Situationsbeschreibung zwei Ordnungskonzepte zur Weiterentwicklung der europäischen Gemeinschaft sowie über die Struktur der europäischen Union zugrunde liegen (Hrbeck, Weyand 1994:13f.).

282 Denkt man an die Metapher des europäischen Hauses, fasste der Bauplan, begründet auf den Römischen Verträgen, lediglich zwei Etagen ins Auge, woran Maastricht nichts geändert hat. Dennoch kann aus Sicht der Regionen eine Architektur abgeleitet werden, in der die institutionalisierte Interessensvertretung der Regionen einen gleichberechtigten Platz im Team der Bauingenieure, namentlich der Kommission, dem Ministerrat, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Gerichtshof, einnehmen (vgl. Böhm in: Mutius/Ipsen/Knemeyer 1994:102f.; Delors 1995:26). Für die Bundesrepublik, die auf eine lange föderative Praxis zurückblickt, ist auch eine vierte Ebene als europäisches Konstruktionsprinzip vorstellbar. Bei der Definition dieser, aller Voraussicht nach durch die Kreise und Kommunen konstituierten vierten Ebene, legte die Bundesregierung jedoch Zurückhaltung an den Tag. Sehr viel offensiver wendete sich Josef Hofmann in seiner Funktion als Präsident der deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen gegen den „Alleinvertretungsanspruch“ der Länder (3. Ebene) auf dem Brüsseler Parkett. Da zumeist die Kreise, Städte und Kommunen im Gegensatz zu den Ländern eine „herausragende Stellung“ einnehmen, argumentiert der engagierte Fürsprecher, müsse laut Art. 28 IIGG ein entsprechender Passus zur kommunalen Selbstverwaltung Eingang in die Maastrichter Verträge finden (Frankenberger, in: FAZ vom 05.09.1991). Zur deutschen Kontroverse um die Besetzung der Regionalstufe anlässlich des zu schaffenden AdR vgl. Knemeyer, in: Mutius/Ipsen/ Knemeyer 1994c:28 ff.

Hesse, Renzsch 1991:3 ff.). Auch wenn das Konzept in der wissenschaftlichen Diskussion eine kaum überschaubare Zahl von Veröffentlichungen hervorgebracht hat, täuscht das nicht darüber hinweg, dass es sich um eine Modellannahme ohne Referenzsystem handelt, um eine Reihe von Soll-Annahmen, denen nach wie vor starke Widerstände entgegengebracht werden (vgl. Borkenhagen in: APuZ 1992:44). Ohne zwingenden Grund, der überspitzt als Aufstand der Provinz<sup>283</sup> zum Ausdruck gebracht werden kann, liegt das Machtzentrum in der Europäischen Union<sup>284</sup> nach wie vor bei den Nationalstaaten.<sup>285</sup> Das *fait régional*<sup>286</sup> kann im Sinne von Regionalisierungstendenzen als europäische Realität und in der Bedeutung des Konzepts EdR als Leitbild für ein vereintes Europa begriffen werden. Es verbindet zwei gegenläufige und dabei komplementäre Tendenzen, nämlich Regionalisierung und Europäisierung, die nicht nur den politischen Realitäten der Bürger Europas Rechnung tragen, sondern eine bessere Abstimmung von Zentrifugal- und Zentripetalkräften erwarten lassen und daraus resultierende fruchtbare Synergieeffekte versprechen (Schmidhuber, in: Mutius/Ipsen/Knemeyer 1994:124). Daher verfestigt sich an Stelle eines *Europas der Regionen* eher das Bild eines *Europas mit den Regionen* (Benz 1998:563), das den bottom-up Initiativen regionaler Gebietskörperschaften im regionalen Einigungsprozess Europas Ausdruck zu verleiht und die regionalen Interessen der europäischen Regionen mit, aber zunehmend ohne den Umweg über den Nationalstaat in die europäische Einigungsschmiede, transferiert. Kennzeichnend für die Grenzregionen ist in diesem Kontext die Ausrichtung der Grenzregionen auf die supranationale Ebene.<sup>287</sup> Zur Bestimmung der Rolle grenzüberschreitender Zusammenarbeit als Beitrag zur europäischen Integration bilden die bottom-up-Initiativen eine Teilstrategie im Sinne einer vertikalen Brückenfunktion. Die vertikale Integrationsstrategie umfasst unterschiedliche Katego-

---

283 Vgl. den Titel: Dirk Gerdes: „Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa“ Frankfurt 1980.

284 Auch die Motivation der europäischen Organe darf nicht überschätzt werden. Ihr Interesse an der Partizipation regionaler Ebenen geht so weit, wie sie sich eine mögliche Effizienz- und Legitimitätssteigerung der Gemeinschaftspolitik versprechen, echten Mitsprachebefugnissen gegenüber müssen sie aber im eigenen Interesse eine Bremserrolle einnehmen (Hrbeck/Weyand 1994:111). Dennoch deuteten die im Gefolge der Diskussion um Maastricht expliziten Forderung nach einer Verlagerung der politischen Entscheidungen nach unten im Zuge der europäischen Umgestaltung zu einer Politischen Union föderativen Zuschnitts auf ein supranationales Interesse hin, das über eine Modernisierung der supranationalen Staatsorganisation hinauszureichen scheint.

285 Als die machtvollsten Widersacher sind die Nationalstaaten anzusehen, die auch in absehbarer Zukunft die zentrale Organisationsform der Union darstellen. Auch wenn sie einen Teil ihrer Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene übertragen haben, haben sie sich im institutionellen Gefüge durch den Rat doch die wesentlichen Entscheidungsbefugnisse vorbehalten und bilden nach wie vor das konstitutive Element der Union (Schmidhuber, in: Mutius/Ipsen/Knemeyer 1994:124). In der Konfrontation mit den Regionen nimmt der Nationalstaat die zweifellos stärkere Position ein. Die regionalen Bestrebungen nach stärkerer Selbständigkeit haben jedoch einen Prozess in Bewegung gebracht, der eine zeitgemäße Spezifizierung des Nationenbegriffs als Vielzahl regionaler, ethnischer und gegebenenfalls sprachlicher Einheiten verlangte (Schulze 1990:64).

286 Titel eines Symposiums in Frankreich unter dem unterschiedliche Bereiche des Phänomens Europa der Regionen erörtert wurden (Hrbeck/Weyand 1994:162). Der französische Begriff bietet sich deshalb an dieser Stelle an, weil er Regionalismus als Tatsache zum Ausdruck bringt.

287 Zu der Gewichtsverlagerung zwischen regionaler, nationaler und supranationaler Ebene vgl. die sieben möglichen Entwicklungsthese: Central, Big-Belly, Local's-Great, Double-Pressure, Sandwich, Lay- Upstairs und All-Same-Weight-These (Eser 1996:10 ff.).



rien regionaler Mitwirkungsmöglichkeiten: Regionen und Kommunen können ihre Interessen entweder allein, im Rahmen großräumiger Zusammenschlüsse oder mit Partnern innerhalb der EU verfolgen. Dabei können sie entweder direkt in die Politikprozesse auf supranationaler Ebene eingebunden sein sowie im nationalen Kontext die mittelbaren Mitwirkungsmöglichkeiten am innerstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in europäischen Angelegenheiten wahrnehmen. Dadurch, dass die Regionen als Akteure auf der europäischen Bühne in Erscheinung treten, soll keinesfalls die zentrale Rolle des Nationalstaates substituiert werden, was wie besprochen illusorisch wäre. Ihr Engagement verläuft vielmehr im Kontext der Vertiefung des gemeinschaftlichen Besitzstandes bzw. der Erweiterung komplementär zu den nationalen Einigungsbemühungen. Im Kreis der Diskussion um die Europabetroffenheit gilt es daher, das Prinzip der Komplementarität einem Verständnis der Kompensationsstrategie vorzuziehen. In der Analyse wird daher der Blick auf eine komplementär von unten nach oben verlaufende vertikale Integrationsstrategie verengt. Dabei stehen die europäischen Regionen und Nationalstaaten keinesfalls widersprüchlich zueinander, beide sollen vielmehr, wie es in der Präambel des EWG-Vertrages dazu heißt, auf den jeweiligen Ebenen sowie auf ihre Weise zu einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker beitragen.<sup>288</sup>

#### **4.2.1. Institutionalisierte Partizipationsformen der Regionen am innerstaatlichen Willensbildungsprozess auf supranationaler Ebene**

Die lange Zeit von der Gemeinschaft vernachlässigten tragenden Elemente unterhalb der nationalen Ebene, die in dem von Ipsen geprägten Begriff der Länderblindheit (Ipsen nach Geiger, in: Kremer 1988:51) zum Ausdruck kommen, bedürfen, seitdem sich die Regionen selber als Akteure auf die Agenda in der Debatte um eine zukünftige politische Union gesetzt haben, auch auf struktureller Gemeinschaftsebene politischer Lösungen. Die Forderung der Regionen nach einer direkten Teilnahme am europäischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozess hat sich in der institutionellen Struktur niederschlagen (vgl. Hrbeck/Weyand 1994:100). Eine institutionalisierte Einbindung in das Entscheidungsgefüge der Gemeinschaft bleibt naturgemäß nicht ohne Einfluss auf das europäische Entscheidungssystem (KOM(2003)811). Neben eigenständigen Regionalaktivitäten<sup>289</sup> müs-

---

288 Näheres zum Themenkomplex Europa der Nationalstaaten versus Europa der Region vgl. Schauer in: Klatt (Hrsg.) 1995:57-68.

289 Eigenständige Regionalaktivitäten richteten sich u.a. auf die Schaffung von Informations- und Verbindungsbüros in Brüssel (Hrbeck, in: Vogel/Oettinger 1992:17). Sie verfügen über keinen offiziellen Status und betreiben eine rein informelle Kontaktpflege. Die Effektivität solcher Verbindungsbüros ist nur schwer zu beurteilen. Ihre wach-

sen die unterschiedlichen Institutionen zur Vertretung regionaler Interessen auf supranationaler Ebene, wie der *Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften*,<sup>290</sup> die *Versammlung der Regionen Europas*,<sup>291</sup> die *Konferenzen Europa der Regionen*,<sup>292</sup> die *AGEG*, die *Konferenzreihe Europa der Regionen*<sup>293</sup> oder mittels politischer Parteien<sup>294</sup> als konzertiertes Strategiekonzept für regionale Partizipationsmöglichkeiten am europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess verstanden werden. Als institutionell ausgerichtete Lobbyisten ist den Regionen und Kommunen<sup>295</sup> daran gelegen, möglichst frühzeitig über relevante Entscheidungsprozesse informiert und nach Möglichkeit bereits in deren Vorbereitung einbezogen zu werden, um so ihre eigenen Interessen einzubringen. Darüber hinaus fordern sie einen fundierten Wissens- und Erfahrungsaustausch ein und wollen als sachverständige Gesprächspartner Anerkennung finden (vgl. Götschel 2003:68).

---

sende Zahl sowie die Aufstockung der Sach- und Personalmittel bereits bestehender Büros können als Indikator dafür interpretiert werden, dass die Regionen einer derart instrumentalisierten Interessenvertretung große Bedeutung zumessen (vgl. Engel 1993:158 ff.). Die Rechtslage derartiger als unzulässige „Nebenaußenpolitik“ bezeichneter Aktivitäten ist keinesfalls gesichert. Neben dem Widerstand der nationalen Regierungen lassen sich aber auch Kommissionsbeamte, die Kontakte zu den Regionalbüros unterhalten, auf einen wackeligen Drahtseilakt ein, um ihrer politischen Akrobatik Ausdruck zu verleihen (vgl. Hrbeck/Weyand 1994:97 ff., (Bauer, in: Verwaltungsrundschau 1996:417-420).

- 290 Der Beirat wurde entsprechend der gemeinsamen Forderung der internationalen Gemeinde- und Regionenverbände und des europäischen Parlaments am 24.06.1988 durch Beschluss der Kommission errichtet (ABI EG L247/1988). Dieses paritätisch zu gleichen Anteilen mit regionalen und lokalen Gebietskörperschaften besetzte Gremium konnte deshalb keine europäische Geschichte schreiben, weil seine Agenda weitgehend von der Kommission bestimmt wurde, seine Anhörungen rein fakultativ waren und niemanden banden. Das Hauptdefizit bestand aber darin, dass der Beirat regelmäßig erst dann seine Empfehlungen abgab, wenn das Meinungsbild der Kommission bereits feststand (Bruns-Klöss/Semmelroggen in: Borkenhagen, 1992:208; Hrbeck/Weyand 1994:102).
- 291 Die VRE wurde 1985 unter dem Namen *Rat der Regionen Europas* gegründet und versteht sich als Repräsentantin spezifischer regionaler Interessen auf europäischer Ebene (VRE (Hrsg.) 1992:2). Sie war als Dachverband von zunächst neun interregionalen Organisationen, namentlich der AEGE, der CPMR, der COTRAO, der ARGE Alp, der Alpenadria, der RETI und der URCCE ins Leben gerufen worden. Mit der VRE wollten diese neun Regionen die bisherigen Dachverbände zur regionalen Interessenvertretung wie die IULA (International Union of Local Authorities, \*1913) und den RGRE (seit 1984 in *Rat der Gemeinden und Regionen Europas* umbenannt) ablösen (vgl. Chauvet nach Hrbeck/Weyand 1994:103).
- 292 Im Gegensatz zur VRE, deren Strategie weitgehend darin besteht, auf dem Wege eines Beteiligungsföderalismus von den nationalen Regierungen mehr politische Handlungskompetenzen für die Regionen und eine Teilhabe an der europäischen Willensbildung abzurufen, setzten die Konferenzen auf einen Kompetenzföderalismus. Dieses Konzept muss auch als Gegenentwurf zu der von der VRE verfolgten Zusammenarbeit von höchst unterschiedlichen Regionentypen mit verschiedensten rechtlich-politischen Kompetenzausstattungen und Finanzressourcen verstanden werden, wovon die Kontroverse um die richtige Strategie zur Durchsetzung regionaler Interessen, nämlich die als „Speerspitze“ der Starken bezeichnete Taktik im Gegensatz zu einer Zusammenarbeit auf möglichst breiter Basis unter Respektierung der „Schwachen“, zeugt (vgl. dazu Steubl nach Bruns-Klöss/Semmelroggen 1992:205).
- 293 Die 1989 erstmals in München abgehaltenen Konferenzen erfüllen im Wesentlichen Lobbyfunktionen und stehen für ein dezentrales Konzept Europas (vgl. B 2.).
- 294 Über den Weg des nationalen oder europäischen Parlaments bietet sich den politischen Parteien die Möglichkeit, institutionelle Interessen subnationaler Ebenen auf die politische Agenda zu bringen.
- 295 Den europäischen Kommunen bieten sich grundsätzlich ähnlich formelle und informelle Muster für die institutionelle Einbindung in das Mehrebenensystem der EU. Lobbyistische Handlungsformen richten sich sowohl auf die nationalstaatliche und subnationale Länder-Ebene als auch mittelbar auf die EU-Ebene, vorzugsweise den AdR. Überlegungen zur Errichtung einer zweiten kommunalen Kammer in den Länderparlamenten weisen auf formelle Mitwirkungsrechte, wie sie 1996 in Rheinland-Pfalz mit dem Kommunalen Rat eingerichtet wurden, (Götschel 2003:73) hin.

Als die Vorbereitungen der für den Eintritt in die erste der drei WWU-Stufen notwendigen Verfassungsänderungen anstanden, bot sich den deutschen Ländern als Vorreiter dieser Entwicklung Mitte der 90er die Gelegenheit, vertraglich abgestützte Institutionen und Strukturen zur Vertretung der Regionen im EG-Entscheidungssystem zu errichten. Ihre Bemühungen richteten sich auf die gesetzlich nicht vorgesehene unmittelbare Beteiligung am EG-Entscheidungsprozess im Ministerrat, dem in abgeschwächter Form in Art. 146 EVG entsprochen wurde.<sup>296</sup> Darüber hinaus konnten sie gestützt auf dem Bericht *Europa der Regionen - Beteiligung der Länder an der interregionalen Zusammenarbeit sowie Fortentwicklung der Rechte und politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Regionen in Europa*“ (Bauer 1991: Dok. 1) detaillierte Forderungen nach der Bildung eines Regionalorgans auf Gemeinschaftsebene und nach der Einführung des Subsidiaritätsprinzips vorlegen.<sup>297</sup> Sie verliehen ihren politischen Forderungen durch Sanktionsandrohungen im Zuge der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages durch den Bundesrat erheblichen Nachdruck (u.a. Schultze 1999:14f., Kalbfleisch/Kottpieper, in: DÖV 7/1993:541 ff.). Im neu geschaffenen Ausschuss der Regionen (AdR) haben sie schließlich als vorläufigen Höhepunkt regionaler Bestrebungen die wohl bedeutendste institutionelle Realisierung ihres Mitgestaltungswillens geschaffen. Als Nachfolger des Beirats spielt der AdR als Ausschuss mit Verfassungsrang im europäischen Entscheidungssystem die Rolle einer dem Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) nachgebildeten Institution mit beratender Funktion. Konzeptionell steht ihm eine Nebenrolle<sup>298</sup> zu (Hrbeck/Weyand 1994:125 ff.).

---

296 Die Kontroverse um die „Nebenaußenpolitik“, wie der Vorwurf des Auswärtigen Amtes lautete, und dem von Seiten der Länder die Auffassung einer europäischen Innenpolitik entgegen gehalten wurde (Bauer 1991:120), wurde auf Initiative der belgischen Regionen und Gemeinschaften zugunsten einer Regelung entschieden, die auf Ministerebene „je einen Vertreter jedes Mitgliedstaats [vorsieht], der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedsstaats verbindlich zu handeln“ (Art. 146 EVG). Dieser Vertreter kann allerdings ein Länder- oder Regionenminister sein. Es bleibt der innerstaatlichen Normierung überlassen, wie diese Vorschrift gehandhabt wird (Laufer/Münch 1997:236f., Kleffner-Riedel in: Bayerisches Verwaltungsblatt 1995:104, Borchmann/Kaiser, in: Borkenhagen (Hrsg.) 1992:38f.).

297 Weitere Forderungen betrafen Modelle für die Beteiligung von Ländern und Regionen an der Arbeit des Ministerrats und die Einführung eines eigenständigen Klagerechts der Länder und Regionen sowie des neu zu schaffenden AdR beim Europäischen Gerichtshof (EuGH). Diese Forderung findet in der folgenden Darstellung keine weitere Erwähnung (vgl. dazu Hrbeck/Weyand 1994:132).

298 Obwohl der AdR im europäischen Institutionengefüge zunehmend ernst genommen wird, bleibt sein Einfluss letztlich begrenzt. Bezeichnenderweise scheiterten alle wesentlichen Versuche, ihm im Zuge der Vertragsrevisionen von Maastricht und Amsterdam stärkere Mitspracherechte und ein Klagerecht vor dem EuGH einzuräumen (Hesse in: Grimm/Hesse/Jochimsen/Scharpf (Hrsg.)1997:113f.).

Die Einholung einer Stellungnahme durch den Rat oder die Kommission ist abhängig von der verhandelten Materie: sie ist entweder im obligatorischen oder fakultativen Konsultationsbereich<sup>299</sup> angesiedelt. Will der AdR über seine beratende Funktion hinaus seinen Aktionskreis erweitern, den europäischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften einen größeren Einfluss im europäischen Entscheidungsfindungsprozess verleihen und an politischem Gewicht gewinnen, bedarf er eines hohen Maßes an Kohärenz (Hrbeck/Weyand 1994:130). Da er aber zunächst einmal nicht mehr als das Abbild der unterschiedlichsten rechtlichen und politischen subnationalen Teileinheiten der EU selbst sein kann<sup>300</sup> und folglich eine starke strukturelle Heterogenität aufweist, bleibt der Abstimmungs- und Koordinationsaufwand für seine Europafähigkeit<sup>301</sup> von großer Bedeutung. Das Recht, auf eigene Initiative zusammentreten zu können, „wenn er [es] für zweckdienlich erachtet, von sich aus eine Stellungnahme abzugeben“ (vgl. Anhörung des WSA), bietet einen Anknüpfungspunkt, sich zum gesamten Spektrum der Unionstätigkeiten zu äußern. Mit der materiellen Ausweitung des Zuständigkeitsbereiches steht die Möglichkeit offen, über die beratende Funktion hinaus, in eine eigenständige Rolle zu wachsen und sich als selbstbewusster Akteur im Entscheidungssystem der EU zu etablieren.<sup>302</sup> (Hrbeck/Weyand 1994:131). Eine quantitative Auswertung der vom AdR verabschiedeten Stellungnahmen der dritten Mandatsperiode 2002-2006 (<http://www.cor.eu.int/de/documents/opinions.htm>) deutet auf die Strategie systematischer Konsultation der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in einem frühen Stadium

---

299 Vgl. Art. 198 a-c. Der Ausschuss ist obligatorisch von Rat und Kommission zu hören im Fall von Fördermaßnahmen im Bereich der Bildung und Jugend, Kultur und Gesundheit, bei Aktivitäten, die den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt betreffen (Art. 130 b), bei der Festlegung der Hauptziele und Organisation der Struktur- und Kohäsionsfonds, zur Unterstützung in den Bereichen Umwelt und Transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur (Art. 130 d), bei Durchführungsmaßnahmen des Regionalfonds (Art. 130 e) etc. Die Fälle, in denen der Ausschuss fakultativ zu hören ist, betreffen die „Bereiche der Forschung und technologischen Entwicklung (Art. 130 i), der Umweltpolitik (Art. 130 s) und Industriepolitik, denen insbesondere die deutschen Länder besondere Bedeutung zumessen und traditionell als ihren Kompetenzbereich ansehen (Hrbeck/Weyand 1994:130).

300 Ein Blick auf die europäische Regionalstruktur lässt die vom EP erhoffte Steigerung der Autonomie in den Regionen (ABl. 1990 Nr. C 324, S. 240) in weite Ferne rücken. Eine idealtypische Kategorisierung in Hinsicht auf den Föderalisierungs- bzw. Regionalisierungsstand lässt sich wie folgt systematisieren: Die Gemeinschaft bestand vor dem Beitritt Schwedens und Finnlands aus drei föderalen Staaten, der Bundesrepublik Deutschland, Österreich und Belgien, zwei regionalisierten Staaten, Italien und Spanien, drei dezentralisierten Staaten, Frankreich, Niederlande, Portugal und fünf unitarischen Staaten, Dänemark, Griechenland, Großbritannien, Irland und Luxemburg (vgl. u.a. Boden in Klatt 1995:29-37; zum Übergewicht lokaler Vertreter vgl. Kalbfleisch-Kottsiepe, in: EU-Magazin 6/1995:13, Schöbel 19:36). Eine weitere Konfliktlinie zeigte sich anlässlich der Besetzung der 24 deutschen Sitze indem insgesamt 222 Mitglieder zählenden Ausschuss. Die meisten der 16 deutschen Bundesländer weigerten sich standhaft den ca. 16.000 bundesdeutschen Städten, Gemeinden und Kreisen Sitze und damit Mitwirkungsmöglichkeiten im AdR zuzugestehen. Im daraufhin entbrannten Länder-Kommunenstreit drängte der Bundestag auf ein Mindestkontingent von mindestens 3 Sitzen für die Kommunen, auf die man sich im Vermittlungsausschuss schließlich einigte (Schultze 1999:131, Hoffschulte in Knemeyer 1994:150).

301 Der Begriff der Europafähigkeit wurde bereits in den 80ern von Wolfgang Wessels geprägt (vgl. Europäische Zeitung 6/1988, S. 1).

302 Es war aber nicht zu erwarten, dass sich das durch die Maastrichter Verträge geschaffene Regionalgremium, das erst am 09./10.03.1994 seine konstituierende Sitzung hatte (vgl. [www.europa.eu.int/inst/de/cdr.htm](http://www.europa.eu.int/inst/de/cdr.htm)), in kürzester Zeit zu einer tragenden „Säule der europäischen Union“ entwickeln wird, wie es der Bundesrat damals formuliert hatte (BR-Drs.809/92).

der Ausarbeitung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften mit dem Ziel der Konsolidierung seiner politischen und institutionellen Rolle als politische Versammlung lokaler und regionaler Mandatsträger der EU hin (<http://www.cor.eu.int/de/presentation/priorities.htm>). Von 252<sup>303</sup> Stellungnahmen waren 52 im obligatorischen Bereich angesiedelt. 143 Mal, und damit nahezu in dreimal so vielen Fällen, gab der Ausschuss Stellungnahmen ab, in denen er sich mit Rechtsgrundlagen befasste, die im fakultativen Konsultationsbereich lagen. In 49 Initiativstimmungen, und damit nahezu so oft wie er gehört werden musste, nahm der Ausschuss zu Fragen, in denen das Interesse europäischer Regionen tangiert war, auf den Willensbildungs- und damit auf den Entscheidungsprozess Einfluss. Nach enger Verflechtung der Strukturen und Kanäle mit den EU-Behörden<sup>304</sup> betreibt der AdR seit 2001 eine intensive Vernetzung mit den zahlreichen Europäischen Regionalorganisationen und übernimmt zusätzlich zu seiner institutionellen Funktion die Aufgabe des Koordinators (AdR 380/2003:2, KOM(2002)704, KOM(2003)811).<sup>305</sup>

#### **4.2.2. Gemeinsame Initiativen des AdR und der AGEG zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

Die Initiativstimmung Strategien für die Förderung der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit in einem erweiterten Europa, ein grundlegendes und zukunftsweisendes Dokument vom 13.6.2000 (CdR 181/2000 fin, 13./14. März 2002) geht auf die Aufnahme gemeinsamer struktureller Tätigkeiten (R/CdR 106/2002 Punkt 11) zurück, die im Aktionsplan AdR - AGEG 2004 ihren Ausdruck findet ([www.cor.eu.int/document/de/APAEBRDE.pdf](http://www.cor.eu.int/document/de/APAEBRDE.pdf)). Die gemeinsamen Aufgaben richten sich, wie im Mai 2003 auf der Konferenz in Leipzig verabschiedet, auf die Reform der europäischen Kohäsionspolitik nach 2007 und tangieren mit der Nachfolgeinitiative von Interreg III den Lebensnerv der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Vernetzungsstrukturen sehen die gemeinsame Nutzung von Fachwissen im Bereich der kommunalen Zusammenarbeit in den Kooperationssektoren Nachhaltiger Tourismus, Leistungen der Daseinsvorsorge, Umsetzung der Lissabon-Strategie, Kulturelle Vielfalt und Minderheiten sowie

---

303 Acht Dokumente betrafen Projektberichte, Entschlüsse, Erklärungen und Beiträge.

304 In den ersten beiden Mandatsperioden 1994-2002 hat der AdR die politischen und technischen Möglichkeiten seiner beratenden Tätigkeit immer weiter ausgebaut, um die Vertretung der Interessen der Gebietskörperschaften auf europäischer Ebene mit den institutionellen Erfordernissen des Gemeinschaftssystems erfolgreich in Einklang zu bringen. Seit 2001 begann der AdR den proaktiven Teil seiner politischen Tätigkeit auszubauen (AdR 380/2003:1).

305 2001 bat die Kommission den AdR in ihrem Weissbuch „Europäisches Regieren“ (KOM(2001)428) um eine engere Zusammenarbeit bei einer bürgernäheren Gestaltung der Union und um eine proaktivere Rolle bei der Rechtsetzung grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen vor. Der Beitrag zu den Arbeiten der Task forces wird speziell zur Unterstützung seiner Berichter-  
statter und zur Vorbereitung verschiedener Vorhaben, Veranstaltungen<sup>306</sup> bzw. zum fol-  
low-up eingesetzt. Im Zeitraum 2002/2003 bündelten AdR und AGEG, um die Vernet-  
zungsstruktur zu konkretisieren, ihre Kräfte, um die Aufnahme einer Rechtsgrundlage zur  
Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Entwurf für eine europä-  
ische Verfassung einzureichen. Die AGEG hatte zuvor eine Stellungnahme zu dem Thema  
erarbeitet. Das gemeinsame Vorgehen wurde während der Regierungskonferenz fortge-  
setzt, daher hat sich die AGEG an den Arbeiten der Begleitgruppe *Regierungskonferenz*  
beteiligt. Ferner unterstützt der Dachverband der Grenzregionen Europas den Berichter-  
statter des AdR bei der Ausarbeitung des Prospektivberichts: „Ein neues Rechtsinstrument  
für die Zusammenarbeit“ (AdR 62/2004), mit Beiträgen. Mit dem Ziel, die bestehenden  
Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu beseitigen,<sup>307</sup> münden die  
Initiativen mit der Schaffung eines neuen Rechtsinstruments, das einen fakultativen Rah-  
men für die Errichtung europäischer Kooperationsbehörden vorgibt, schließlich in eine  
Neuerung im Kontext der Reform des Strukturfonds. Dieser Europäische Verbund für  
grenzüberschreitende Zusammenarbeit<sup>308</sup> (EVGZ) soll ab dem 1. Januar 2007 handlungs-  
fähig sein und mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden, die sich auf  
eine Vereinbarung zwischen den beteiligten nationalen, regionalen, lokalen und sonstigen  
öffentlichen Behörden stützt (vgl. Beschluss des Bundesrates, in: drs. 575/04). (Seidler in:  
EuroParlament vom 06.07.2005).

#### 4.2.3. Das Subsidiaritätsprinzip

Zur Regelung des Verhältnisses der unterschiedlichen politisch-administrativen Ebenen  
zueinander sowie zum Erhalt bzw. zur Herstellung eines flexiblen und leistungsstarken eu-  
ropäischen Mehrebenensystems wird es der AdR nicht müde, eine Festschreibung des  
Subsidiaritätsprinzips als übergreifendes Leitprinzip zu fordern, das Anwendung auf regio-  
nale und lokale Gebietskörperschaften findet (u.a. AdR 1995:10, Götschel 2003:53). Dem

---

306 Im September 2004 veranstalteten der AdR, die GD Regio und die AGEG in Zusammenarbeit mit anderen Regi-  
onalorganisationen „Tage der offenen Tür 2004“ zu dem Thema Reform der europäischen Kohäsionspolitik“  
([www.cor.eu.int/document/de/APAEBRDE.pdf](http://www.cor.eu.int/document/de/APAEBRDE.pdf)).

307 Zu den Inkongruenzen und Kontroversen in der Entstehungsphase vgl. VRE ([www.a-e-r.org/.../MainIssues/RegionalPartnership/2005/Regional\\_partnership/AG2005/D-EGCC\\_Position.doc](http://www.a-e-r.org/.../MainIssues/RegionalPartnership/2005/Regional_partnership/AG2005/D-EGCC_Position.doc)), AGEG  
([www.aebr.net/publikationen/pdfs/Stellungnahme\\_Verbund.de.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Stellungnahme_Verbund.de.pdf)), AdR (62/2004 fin (EN) AB-MV/R/el).

308 Die Abgeordneten des EP, die den Bericht zur Verordnung mit 622:31 Stimmen bei 15 Enthaltungen angenom-  
men haben, unterstützen den Vorschlag der Kommission grundsätzlich, haben jedoch beschlossen, das Instru-  
ment in "Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit" umzubenennen (Seidler, in: EuroParlament  
2005).

Begriff der Subsidiarität<sup>309</sup> zufolge, gleichermaßen interpretationsfähig wie -bedürftig, werden im europäischen Kontext nach Art. B II die Ziele der Union „unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, wie es in Art. 3 b des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft bestimmt ist, verwirklicht“. Artikel 3 b EGV definiert unterschiedliche Aspekte der Subsidiarität, die von der Kommission als Kompetenzausübungs- und nicht als Kompetenzverteilungsnorm verstanden sein wollen (Kommission in: EUROPE 1992:11a ).

In Art. 3 b II wird das Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich verankert und umschrieben.<sup>310</sup> So heißt es:

„In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und so weit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“

Unter Einführung dem Subsidiaritätsprinzip fremder Effizienzkriterien (Herberlein 1995:52 ff.) ergeben sich mögliche Kompetenzen für die Gemeinschaft im Bereich konkurrierender Zuständigkeiten, sofern die Vertragsziele „nicht ausreichend“ verwirklicht werden können, worunter Juristen „ungenügend und unzulänglich realisiert“ verstehen. Das bedeutet aber nicht, dass die Kompetenzen bei einer „Schlechterfüllung“ durch die Mitgliedsstaaten automatisch auf die EG übergehen, denn ihre Handlungsbefugnis hängt als zweite Bedingung davon ab, dass die Umsetzung der Vertragsziele wegen ihres Umfangs und

---

309 Subsidiarität geht auf die Idee Aristoteles und Thomas von Aquins zurück und findet seine historischen Wurzeln in der Abwehr staatlicher Allfürsorge (Welker nach Merten, in: Magiera/Merten 1993:90). In Anwendung auf die Beziehungen zwischen Staat und sozialer Gemeinschaft wurde das sozialphilosophische Prinzip der Subsidiarität in der Auseinandersetzung des Vatikans mit Mussolini in dem päpstlichen Rundschreiben „Quadragesimo anno“ am 15.05.1931 definiert und verkündet (vgl. Merten in Magiera/Merten 1993:91; auszugsweise abgedruckt in Schnatz (Hrsg.) 1973:401 ff.) Zur katholischen Auslegung vgl. Zsifkovits in: Klose/Mantl/Zsifkovits 1980<sup>2</sup>:2994 ff.; Schambeck in: Klose/Mantl/Zsifkovits 1980<sup>2</sup>:2894 ff., zur sozialphilosophischen und anthropologischen Begriffsdefinition vgl. Weinacht in: ApuZ, B3-4/95:33.

310 Nach Art. 3 b I wird die Gemeinschaft „innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig,“ womit der Blick auf ausschließliche Zuständigkeiten der Gemeinschaft gelenkt wird. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Bedeutung und Gewichtung des Art. 235 EWG-Vertrag neu, der unverändert an Gültigkeit behält. Die Regionen begrüßen diese Regelung, in der sie einen Schritt in Richtung auf die Begrenzung von Gemeinschaftsaktivitäten sehen (Hrbeck/Weyand 1994:119). Nach 3 b III gehen die Maßnahmen der Gemeinschaft „nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus“. Unabhängig von der Art der Kompetenzen kommt an dieser Stelle die Verhältnismäßigkeit der Modalitäten gemeinschaftlichen Handelns zum Ausdruck. Daran schließt sich die Frage nach der Justitiabilität an. Der nicht weiter definierte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegt weitgehend der Ermessensentscheidung und kann deshalb höchst unterschiedlich ausfallen (vgl. Hrbeck/Weyand 1994:121).

ihrer Wirkung „besser auf Gemeinschaftsebene“ erreicht werden kann.<sup>311</sup> Dieses subsidiäre Verfahren, wonach der untergeordneten Ebene, das was sie selber leisten kann, nicht entzogen und einer übergeordneten Ebene zugewiesen werden darf, sagt noch nichts darüber aus, nach welchen Maßstäben „besser“ und „nicht ausreichend erfüllt“ beurteilt werden<sup>312</sup> und wie die konkurrierenden Kompetenzen verteilt sind. Fehlende Maßstäbe zur Beurteilung dieser zentralen Kategorien, wie inhaltliche Mängel, werfen die Frage nach der Praktikabilität des Subsidiaritätsprinzips als Rechtsprinzip auf (Kommission in: EUROPE 1992:11b). Andererseits kann aus Sicht der Regionen die Betonung der Nachrangigkeit Brüssels als Erfolg gewertet werden, auch wenn die Regionen selber keine Erwähnung finden. Der Subsidiaritätsartikel betrifft ausschließlich das Verhältnis von Gemeinschaft - Mitgliedsstaaten und bleibt weit hinter den Forderungen der Regionen zurück, die das Subsidiaritätsprinzip unter Berücksichtigung der dritten Ebene als kompetenzenregulierendes Prinzip in Anwendung konkreter Kriterien zur vertikalen Kompetenzausscheidung konzipiert sehen wollten.<sup>313</sup> In Übereinstimmung mit den deutschen Vorschlägen findet sich in der endgültigen Fassung zwar die Kulmination zweier voneinander getrennter Voraussetzungen, an die Stelle der Notwendigkeitsklausel gemeinschaftlichen Handelns ist jedoch das Effektivitätsprinzip getreten, das nicht nach dem *ob* des Tätigwerdens der Gemeinschaft fragt, sondern nach dem *wie* der besseren Zielerfüllung (Hummer/Bohr in: Eisenmann/Rill (Hrsg.) 1992:75, Merten in: Magiers/Merten (Hrsg.) 1993:80 ff.). Da die subsidiär verankerten Kompetenzen zudem nicht einklagbar sind, darf mit Fug und Recht von einem „Etikettenschwindel“ gesprochen werden (Schink 1992:387).

---

311 Der Nachweis, dass die Vertragsziele besser auf supranationaler Ebene umgesetzt werden können, liegt auf Seiten der Gemeinschaft. Selbst wenn die Mitgliedsstaaten bei der Verwirklichung bestimmter Ziele bisher erfolglos waren, reicht auch das nicht aus, um einen Kompetenzzuwachs Brüssels zu begründen. Es muss vielmehr absehbar sein, dass sie diese auch in Zukunft nicht ausreichend erreichen können. Unter der Voraussetzung, dass in diesem Sinne eine Pflichtverletzung vorliegt oder ein mangelnder Wille zur Pflichterfüllung erkennbar wird, muss die Gemeinschaft die betroffenen Staaten nach den hierfür vorgesehenen Verfahren zur Vertragskonformität anhalten. In diesem Kontext wirkt Art. 3 b II als Kompetenzzuweisungsschranke. (Merten in: Magiera/Merten 1993:80f)

312 Vgl. zu diesem Fragenkomplex den Vortrag des damaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Roman Herzog, im Rahmen der Vortragsreihe „Bayern repräsentiert Europa“ am 16.02.1993 in Brüssel (Herzog in: Hierl 1995:124ff)

313 Der Formulierungsvorschlag der Regionen lautete: „Die Gemeinschaft übt die ihr nach diesen Vertrag zustehenden Befugnisse nur aus, wenn und insoweit das Handeln der Gemeinschaft notwendig ist, um die in diesem Vertrag genannten Ziele wirksam zu erreichen und hierzu Maßnahmen der einzelnen Mitgliedsstaaten bzw. der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften nicht ausreichen.“ (vgl. Hrbeck/Weyand 1994:114)



Die Zweifel an der Justitiabilität dieses Prinzips verstärken sich durch eine höchst widersprüchliche Begriffsauslegung auf gemeinschaftlicher Ebene: von der Kommission wird Subsidiarität als Argument für eine stärkere Zentralisierung von Kompetenzen auf supranationaler Ebene verstanden<sup>314</sup> (Hrbeck/Weyand 1994:122; vgl. Maastricht II). Die Berücksichtigung der Interessenlagen und Handlungsautonomien der unteren Gebietskörperschaften werden zumindest implizit in den Bestrebungen der Kommission anerkannt,<sup>315</sup> Effizienz und Demokratie zusammenzubringen (BR-Drs. 428/95 1995:S. 5, 14). Dennoch bleibt Subsidiarität eine höchst amorphe politische Maxime, bei der Zurückhaltung geboten ist, wenn sich Regionen einen Weg auf die supranationale Ebene versprechen.<sup>316</sup> Angesichts mehrerer Politikebenen und -felder übergreifender Problemlagen bietet Subsidiarität im teils synergetischen, teil antagonistischen Widerstreit von Integration und autonomieschonender Dezentralisierung ein Strukturprinzip für einen politischen Regelungsbedarf, -umfang und -dichte (Götschel 2003:51).

#### **4.2.4. Die Politikverflechtung und ihre Mitwirkungsmöglichkeiten am innerstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in europäischen Angelegenheiten**

Während die Debatte in Deutschland darum kreist, ob die Europapolitik als Teil der auswärtigen Angelegenheiten, abgeleitet aus dem völkerrechtlichen Status der Gründungsverträge und ihrer Weiterentwicklung im Bereich der gemeinschaftlichen Institutionen und Kompetenzen oder als innereuropäische und daraus abgeleitet als innenpolitische Angelegenheiten aufzufassen seien, gilt es in der Tschechischen Republik mit Blick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit die Dezentralisierungsprozesse aufzuzeigen, die keineswegs die außenpolitischen Kompetenzen des Staats berühren.

---

314 In dem Verständnis, dass die auf die höhere Ebene übertragenen Befugnisse dort effizienter wahrgenommen werden können, wird Subsidiarität in dem Sinne der sog. Besser-Klausel als Effizienzprinzip definiert. Da die Anzahl der Bereiche, die auf gemeinschaftlicher Ebene besser geregelt werden können, erwartungsgemäß wächst, ist dieser Auffassung eine zentralisierende Wirkung eigen (Zentripetalkraft). Daneben untermauert der hohe Grad an Heterogenität, den die Mitgliedsstaaten und Regionen aufweisen, diese Auslegung, denn die Kommission „könne“, so die Argumentation, „[bei der Regelung konkreter Politikbereiche] nicht den Maßstab des einzelnen Staates anlegen, sondern müsse an alle ... Mitgliedsstaaten denken“, weshalb ein Durchschnittswert angenommen werden müsse, der sich in der Praxis am schwächsten Mitglied orientieren müsse (Krämer in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1993:249).

315 Bei dem Versuch, Entscheidungsverfahren transparenter und bürgernäher zu gestalten, hat die Kommission bereits 1988 unterstrichen, dass sie das Subsidiaritätsprinzip nicht im Sinne klarer Kompetenzschränken verstanden wissen will, sondern als „gesunde Arbeitsteilung“ im Sinne von Komplementarität, Zusammenarbeit und Partnerschaft (zum Beteiligungsföderalismus vgl. Fechtner/Hannes 1/1993:134 ff., Schultze 1999:32f.).

316 So hält das Bundesverfassungsgericht stellvertretend für andere den ebenfalls in Art. 3 b EGV geregelten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für die juristische Praxis relevanter als das Subsidiaritätsprinzip (Schultze 1999:34). Weiterführend vgl. Püttner 1991:1179.

#### 4.2.4.1. Zur Entwicklung der Regionalstrukturen und dem Prozess der Dezentralisierung in der Tschechischen Republik

Auf den Trümmern der Habsburger Monarchie entstanden 1918, gegründet auf die kulturell und geografisch gewachsenen Großräume Böhmen, Mähren und Schlesien, die Grenzen der ersten Tschechoslowakischen Republik. Nach dem zweiten Weltkrieg erfuhr die Territorialstruktur der Tschechoslowakischen Republik mit der Machtübernahme der Kommunisten 1948 einschneidende Veränderungen. Die territoriale Neugliederung erfuhr zunächst eine Zersplitterung in neunzehn territoriale Einheiten, die 1960 ersetzt wurden durch die bis 1989 gültige fünfstufige Administrationsstruktur mit einer Föderation aus Tschechischer und Slowakischer Republik, den Regierungen der zwei Teilrepubliken, gefolgt von zehn großen kraj oder Verwaltungsregionen sowie von den Hauptstädten Prag und Bratislava (Perlín, in: Hampl (Hrsg.) 1996:315 ff.). Auf den nächsten Hierarchieebenen waren 114 Bezirke („okres“) sowie ca. 7.500 Gemeinden angesiedelt. Nach dem Vorbild der Sowjetunion wurde jedem kraj der Status einer einzelnen ökonomischen Einheit zugeordnet, die auf einen einzigen Industriezweig ausgerichtet war. Infolge der Überlagerung der Territorialorganisation durch ein staatlich verordnetes und implementiertes Sektorensystem wurde die Entwicklung wirtschaftlicher interregionaler Beziehungen zugunsten einer netzwerkartigen Interessenvertretung der einzelnen Industriekombinate eingeschränkt (OECD 1996:19f.). Insgesamt war die Regionalebene gegenüber den tschechoslowakischen Zentren bis 1989 nachhaltig geschwächt (Illner 1997:33). Die Verfassung der Tschechischen Republik knüpft an die traditionelle<sup>317</sup> dreistufige Verwaltungsstruktur an (Verf. Kap. VII, Art. 99-105). Auf subnationaler Ebene konstituieren die Kommunen<sup>318</sup> (obec) elementare und die Bezirke<sup>319</sup> (kraje) höhere territoriale Selbstverwaltungseinheiten.

---

317 Die dreistufige Struktur „Kreis- Bezirk – Gemeinde“ wurde im Jahre 1848 unter der Habsburger K&K Monarchie eingeführt, 1867 durch sog. gemischte Bezirke ersetzt. In der sozialistischen Ära wurden die Kreise und Bezirke im Jahre 1960 als Bestandteil des totalitären Herrschaftssystems zu Verwaltungseinheiten zusammengezogen und dadurch deutlich vergrößert (vgl. Perlín, in: Hampl (Hrsg.) 1996:315 ff.).

318 Die Gemeindeselbstverwaltung wurde im Jahre 1990 durch das Gesetz über die Gemeinden (Gesetz Nr. 367/1990 GBl.) wieder hergestellt. Den Gemeinden wurde damit der Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft der Selbstverwaltung wieder zuerkannt. Darüber hinaus erhielten sie ihr Gemeindeeigentum zurück und können mit ihrem eigenen Budget wirtschaften (Hrich/Larischová 2001:359, 362). Im Dezember 2002 wurden die Landkreisbehörden (okres) abgeschafft und der Großteil ihrer Funktionen auf etwa 200 Kommunen, die für die Dienste der dritten Ebene zuständig sind, und andere den Verwaltungen der Regionen übertragen. Über die allgemeinen Zuständigkeiten der Gemeinden (Verwaltung der kommunalen Infrastruktur, Wasserversorgung und Abwasserreinigung, Verwaltung der kommunalen Straßenverkehrswege, Fernwärmeversorgung, Wirtschaftsförderung, Abfallbewirtschaftung, Umweltschutz, Grünflächenverwaltung und -pflege, Stadtplanung, Sport, Gesundheitswesen, Brandbekämpfung, Sozialhilfe und Jugendpolitik) hinaus haben Gemeinden vom Zentralstaat übertragene Kompetenzen im Bereich Bildungswesen (Vor- und Grundschulen), Landwirtschaft, kommunales Verkehrsmanagement (ÖPNV, Straßen-, Energieversorgung, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Kultur und Wohnungswesen (MdITR 2005:36 ff.).

319 Im Deutschen hat sich die Bezeichnung Kreis eingebürgert, obwohl eine wörtliche Übersetzung „Region“ verlangen würde.

ten. Bei der territorialen Selbstverwaltung handelt es sich nicht um eine hierarchische Struktur bzw. um Über- und Unterordnung, denn jede territoriale Selbstverwaltungseinheit verfügt über ihre selbständigen Kompetenzen, in welche eine andere territoriale Selbstverwaltungseinheit nicht übergreifen kann (MdITR 2005:34). Die Systemtransformationen der öffentlichen Verwaltung<sup>320</sup> und ihre territoriale Neugliederung setzte unmittelbar im Gefolge der Samtenen Revolution ein, verzögerte sich infolge der Trennung der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik im Jahre 1993 sowie innenpolitischer Auseinandersetzungen um mehr als ein Jahrzehnt, so dass ihre Implementierung zum 01.01.2000 ein formaler Akt blieb. Großen Widerstand<sup>321</sup> leistete die bis 1997 stärkste Koalitionspartei, die ODS, allen voran Ministerpräsident Vacláv Klaus. Erst im Bemühen um die Erfüllung der *Kopenhagener Kriterien*, die auch dezentrale Strukturen fordern (EK 1997Abschnitt 3.6), bestimmte die Frage der Dezentralisierung<sup>322</sup> die politische Agenda. Als Resultat langer Debatten wurden auf dem Gebiet der Tschechischen Republik 14 höhere territoriale Selbstverwaltungseinheiten<sup>323</sup> definiert. Die Kreise respektieren mit Ausnahme der Jihlavsky, Karlovsky und Pardubicky sowohl die Zentren als auch die Grenzen der administrativen Bezirke (Hrich/Larischová 2001:362f.). Die Gebietseinteilung lehnt sich an die Territorialgliederung in den Jahren 1949-1960 an, unterscheidet sich allerdings ter-

---

320 Zunächst bestand die dringende Notwendigkeit, die Funktionen, Wirkungsmethoden und Formen der Organisation der zentralen Staatsverwaltung dahingehend zu verändern, dass sie mit der Funktionalität und dem Weiterbestehen der föderalen Ordnung in Verbindung zu bringen waren. Nach Einführung klassischer Mechanismen einer parlamentarischen Republik 1990 mussten Anpassungen an die Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaats und seiner öffentlichen Verwaltung, insbesondere in Hinblick auf Probleme der föderalen Ordnung, vorgenommen werden. Schlussendlich kann als ein Grund für den Zerfall der tschechoslowakischen Föderation der Umstand angebracht werden, dass es nicht gelang, die Meinungsdivergenzen zwischen den politischen Kräften der beiden Republiken zu überwinden (MdITR 2005:7f.). Dabei stellte sich das zentrale Problem, dass es zur Umsetzung der nationalen Gesetzgebung einer größeren territorialen Einheit mit Koordinationsaufgaben bedurfte. Das strukturelle Vakuum lösten einige Ministerien in Eigenregie dadurch, dass sie unkoordiniert eigene Netze dezentraler Ämter einrichteten (Brízková/Maryska 2002:319).

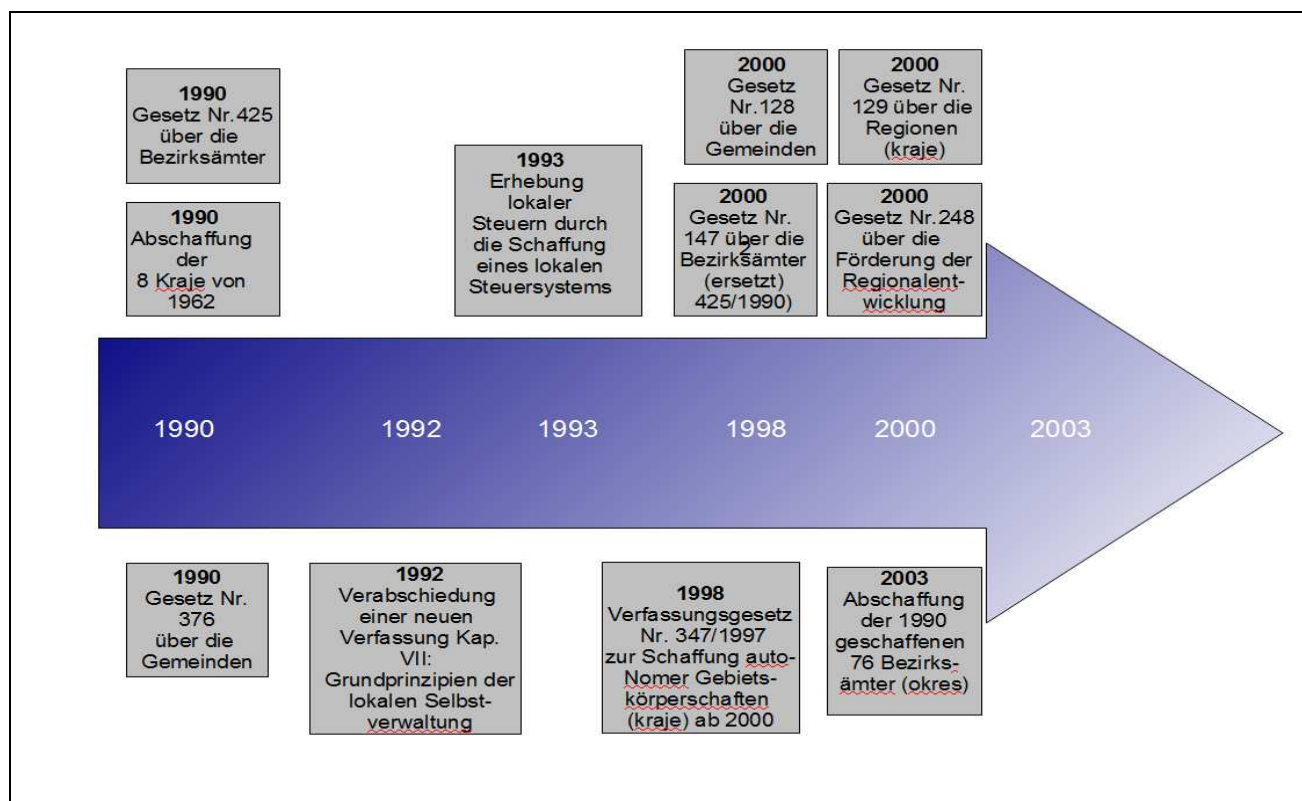
321 Der Dezentralisierungsprozess macht nur einen Teil der sehr viel breiter angelegten öffentlichen Verwaltungsreform aus und in der Phase der Transformation wünschte sich die Regierungsmehrheit um Klaus einfache und schnelle und damit zentralistische Entscheidungsstrukturen (Hrich/Larischová 2001:361). Die ODS, die aus den ersten Regionalwahlen als Siegerin hervorgegangen war, schwenkte erst unmittelbar vor den Regionalwahlen auf einen Pro-Dezentralisierungskurs um und setzte sich für eine Stärkung der Gemeinden, gegen eine Entfernung der Verwaltung von den Bürgern und für eine funktionierende Regionalverwaltung ein (iDnes 24/10/2000). Ende 1999 bestand ihre Strategie noch darin, die Dezentralisierungsprozesse noch bis 2003 hinauszuzögern (Hrich/Larischová 2001:364).

322 In Art. 87 des Europa-Abkommens wurde eine enge Abstimmung in der Regionalentwicklung vereinbart. Die Umsetzung war lange Zeit dadurch eingeschränkt, dass die Tschechische Republik über kein konsistentes Konzept für die Regionalpolitik verfügte (Hrich/Larischová 2001:367). Erst mit dem Regierungsbeschluss Nr. 235 vom 8.4.1998 wurden die Grundsätze der Tschechischen Regionalpolitik festgelegt, deren Prinzipien an die Regional- und Strukturpolitik der EU angelehnt sind. Da sich zu diesem Zeitpunkt absehen ließ, dass die im Zuge der Dezentralisierung zu schaffenden Kraje lediglich den NUTS III Status erfüllen würden, wurde in dem Gesetzespaket anlässlich der Zusammenfassung zu Nuts II Gebieten die „Strategie der Regionalentwicklung in Tschechien“ (Regierungsbeschluss Nr. 682 vom 12.7.2000) neu aufgelegt (Brízková/Maryska 2002:322f.).

323 Hauptstadt Prag, 1.161.938 Einw., Bezirk Mittelböhmen, 1.128.674 Einw., Bezirk Südböhmen, 625.097 Einw., Pilsner Bezirk, 549.374 Einw., Karlsbader Bezirk, 304.220 Einw., Außiger Bezirk, 819.712 Einw., Reichenberger Bezirk 427.321, Einw., Königgrätzer Bezirk, 548.437 Einw., Pardubitzer Bezirk, 506.534 Einw., Bezirk Vysočina, 517.630 Einw., Bezirk Südmähren, 1.121.792 Einw., Olmützer Bezirk, 63.6750 Einw., Bezirk Zlín, 593.130 Einw., Mährisch-schlesischer Bezirk, 1.262.660 Einw. - Tschechische Republik insgesamt 10.203.269 Einwohner (MdITR 2005:35).

ritorial von den Bezirken, in denen bis zum Jahre 1990 Bezirksnationalausschüsse tätig waren und die bis heute für eine ganze Reihe von Organen der staatlichen Verwaltung die entsprechende territoriale Basis bilden. Dieser Sachverhalt führt beim Zusammenwirken der Organe der öffentlichen Verwaltung zu Problemen und Orientierungsschwierigkeiten (MdITR 2005:34 ff.). In der EU-Klassifikation gehören die Bezirke mit einem Bevölkerungsdurchschnitt von 737.000 Einwohnern, einer 2,5 Mal niedrigeren Einwohnerzahl und einer 4 Mal kleineren Fläche gegenüber dem EU-Durchschnitt der NUTS III Ebene an. Die EU verlangte ebenfalls eine NUTS II Ebene, daher galt es, die neu geschaffenen Kreise zu größeren Einheiten zusammenzulegen, die laut Eurostat wenigstens eine Mio. Einwohner zählen. Die unter speziellen Regierungsvorgaben (Nr. 160/98) vom Tschechischen Statistischen Amt ausgearbeitete Gliederung in acht NUTS II Regionen ist nicht deckungsgleich mit den Bezirksgrenzen, besteht daher unabhängig von der territorialen Verwaltung des Landes und ist rein statistischer Natur. Die NUTS 4-Ebene wird durch das Territorium eines Kreises und die NUTS 5-Ebene durch das Gebiet jeder Gemeinde repräsentiert (Hrich/Larischová 2001:367 f., Blazek/Boeckhout, in: Bachtler u.a. (Hrsg.) 2000:8 ff.).

Seit der Einführung des Kommunalverfassungsgesetzes (Gesetz Nr. 367/1990 GBl.) hatte sich die Zahl der selbständigen Gemeinden inflationär erhöht. Waren es 1990 noch 4.158 tschechische Gemeinden, zählte man 1993 bereits 6.300 Gemeinden, deren Anstieg bis 2003 mit 6.244 registrierten Gemeinden allmählich abflachte. Um diese Tendenz einzudämmen, die als Gegenreaktion auf die von den Kommunisten betriebene kommunale Zwangsintegration zu werten ist, war die Dezentralisierungsdebatte gleichfalls von einer Gemeindereform begleitet (Hrich/Larischová 2001:359, MdITR 2005:34).



**Abbildung 4: Dezentralisierung**

Korreliert man die Territorialstruktur mit dem Identifikationsgrad der tschechischen Bevölkerung, verwundert es nicht, dass das Zugehörigkeitsgefühl zur eigenen Gemeinde bzw. Stadt sowie zu dem „historisch als staatlich empfundenen Territorium“, als einer Art gliedstaatlicher Identität zu Böhmen, Mähren oder Schlesien sehr stark ausgeprägt, wohingegen sie für den Bezirk nur schwach entwickelt ist.<sup>324</sup> Mit einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung, die landesweit bei 32,2 Prozent lag, hatte die Tschechische Republik in ihrer siebenjährigen Wahlgeschichte bei den ersten Bezirkswahlen<sup>325</sup> das niedrigste Ergebnis eingefahren. Um den Reaktionen in der nationalen Presse eine Stimme zu verleihen, sind die „Regionen“ (Bezirke) mit Jan Hermann, neu „und den Menschen [ist] es nicht ganz klar, wozu sie dienen“ (Mláda fronta dnes, 13.11.2000:2). Auch die Begründung, dass die Regionalwahlen mit denen zum Senat zusammenfielen und wegen der niedrigen Populari-

324 Zur Herausbildung sozio-kultureller Identitäten tragen neben den bis zum 17. Jhd. stabilen religiösen Cleaves, der regionale Industrialisierungsgrad (Nordböhmen) sowie das natürlich wirtschaftliche Potenzial wie Kohlebergbauregionen (Ostrava-Gebiet, Nordmähren), Weinbauregionen oder vorwiegend landwirtschaftliche Strukturen wie in Südböhmen bei. In Südböhmen scheint die relativ homogene Entwicklung unter der Herrschaft der Rosenberger als identitätsstiftende Klammer gewirkt zu haben. Dagegen fallen die regionalen Bindungsstrukturen in dem ehemaligen Siedlungsgebiet der Sudetendeutschen signifikant schwach aus, was als Spätfolgen der Sudetendeutschen Zwangsaussiedlungen und die darauf folgende Ansiedlung der tschechischen und Roma-Bevölkerung interpretiert werden kann (Hrich/Larischová 2001:360). Parallelitäten weisen die Befragungsergebnisse in Bezug auf Staat und Europa auf (Nedomová/Kostelecký 1996:12).

325 Zu den Wahlergebnissen vgl. [www.volby.cz](http://www.volby.cz).

tät des Senats viele Bürger an den Wahlen überhaupt nicht teilgenommen hätten (Hospodárské noviny, 13.11.2000:1), wirft ein realistisches Bild auf das Demokratieverständnis subnationaler Gliederungseinheiten. In der Tschechischen Republik fehlt durch die vormals zentralstaatliche Lenkung ein regionales Selbstverständnis sowie eine regionale Identität, der für den Regionenbildungsprozess eine zentrale Integrationsfunktion zuzuschreiben ist.

#### **4.2.4.2. System der Vernetzung und der Koordinierung der zentralen und der territorialen öffentlichen Verwaltung**

In der Tschechischen Republik ist die neue Bezirksverwaltung, die der regionalen Exekutive, des Hauptmanns („hejtman“) untersteht, sowohl mit eigenen als auch mit übertragenen staatlichen Amtsbefugnissen ausgestattet. Der Bezirksrat setzt sich als Exekutivorgan aus Hauptmann, stellvertretenden Hauptmännern und aus weiteren gewählten Regionalvertretern zusammen und verfügt mindestens über Finanz-, den Kontroll- und den Ausschuss für Erziehung, Bildung und Beschäftigung. Das Bezirksamt erfüllt die Aufgaben, die ihm von der Gebietsvertretung oder vom Rat erteilt wurden. Ferner kann der Staat einzelnen Bezirken die Ausübung staatlicher Verwaltungsaufgaben übertragen. Die Einbindung in das Tschechische Verfassungssystem erfolgt über vertikale Vernetzungsstrukturen.<sup>326</sup>

Im Verhältnis zum Staat und zur Gemeinde besteht keine konkurrierende Gesetzgebung. Ein Eingreifen des Staates in die Selbstverwaltung ist nur bei Verstößen gegen die Verfassung und Gesetze möglich. Die Organe des Bezirks sind den zuständigen Ministerien nur bei der Ausübung staatlich übertragener Aufgaben<sup>327</sup> untergeordnet.

---

326 Die vertikale Koordinierung im tschechischen Staatsaufbau kennt folgende Arbeitsformen: unregelmäßige Treffen der Vertreter der zentralen Staatsverwaltung mit den Bezirkshauptmännern im Innenministerium, ein bis zwei Mal im Monat Beratungen der Vertreter der zentralen staatlichen Verwaltung mit den Leitern der Bezirksämter, jährliche Beratungen der Vertreter der zentralen staatlichen Verwaltung mit den Bürgermeistern und Sekretären der Gemeinden mit erweitertem Wirkungskreis in Benešov für die böhmischen und in Brno für die mährischen Bezirke. Ferner wurde vom Innenministerium das Amt des Koordinators der staatlichen Verwaltung im Territorium der Bezirke eingerichtet. Es dient dem schnellen Informationsaustausch sowie der Überwachung, wie die Gemeinden und Bezirke die mit der Reform zusammenhängenden Aufgaben erfüllen. Daneben bestehen regelmäßige Beratungen der Leiter der Bezirksämter mit den Sekretären der Gemeinden mit erweitertem Wirkungskreis, Beratungen der Bezirkshauptmänner mit den Bürgermeistern der Gemeinden, Beratungen der Bürgermeister der Gemeinden mit erweitertem Wirkungskreis mit den Sekretären der Gemeinden des jeweiligen Verwaltungsterritoriums (in Anlehnung an die durch die Kreisämter begründete Tradition der Bürgermeisterparlamente). Zudem bestehen als NGO die Assoziation der Bezirke der Tschechischen Republik, der Städte- und Gemeindeverband der Tschechischen Republik und die Vereinigung der Sekretäre der Stadt- und Gemeindeämter der Tschechischen Republik ( MdITR 2005:42-47).

327 Kraft Sondergesetze fallen in den übertragenen Wirkungskreis des Bezirks: Kontrolle der Ausübung der staatlichen Verwaltung durch Organe der Gemeinde und methodische Unterstützung der Gemeinden, Ausübung der Aufsicht über die Einhaltung der Rechtmäßigkeit bei der staatlichen Verwaltung und Selbstverwaltung der Gemeinde, Berechtigung, in Fällen von Untätigkeit der Gemeindeämter bei der Wahrnehmung der Aufgaben im

Zu den Kernkompetenzen mit grenzüberschreitender Relevanz gehören gemäß dem Gesetz über die Bezirke:

- Gesetzesinitiativrecht gegenüber dem Abgeordnetenhaus
- Bezirkszusammenarbeit mit den anderen Bezirken und internationale Zusammenarbeit, Teilnahme an den Kohäsionsregionen
- Erstellung eines regionalen Entwicklungsprogramms, Entwicklungskonzept für den Fremdenverkehr, Raumplanung, Verkehrsplanung auf dem Territorium des Bezirks
- die Koordination der Gebietsbereichsentwicklung: Erstellung, Umsetzung und Kontrolle von Gebietsbereichsentwicklungsprogrammen
- die Territorialplanungsdokumentation für das Bezirksgebiet

Ergänzt werden die selbständigen Kompetenzen kraft Sondergesetzen, die die Bereiche Rettungsarbeiten, Entsorgungsmaßnahmen, Abfallwirtschaft, Naturschutz- und Klimakonzepte, Evaluationsverfahren über Umwelteinflüsse, Schul- und Ausbildungswesen, Gesundheitswesen in Bezug auf Bezirkspflegeeinrichtungen und -heime, sozialerzieherische Einrichtungen u.a. erfassen. Doch auch nach den grundsätzlichen Reformen der staatlichen Strukturen bleibt die Tschechische Republik ein unitarischer Staat (Brízková/Maryska 2002:325). In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verbessert sich durch die Dezentralisierung die Kooperationssituation hinsichtlich des Koordinationsaufwands mit Prag und die dadurch erforderliche ebenenverschobene Abstimmung des Landes Bayern verliert bei grenzüberschreitenden Angelegenheiten seine existenzielle Relevanz. Daneben werden bestehende Unklarheiten ausgeräumt, welche Träger für Kooperationsstrukturen zuständig sind. Diese Konflikte begleiteten naturgemäß die langjährige Debatte um Dezentralisierungs- und Zentralisierungstendenzen (Buchta 1995:42). Bedeutend für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist auf tschechischer Seite eine selbständige Regionalplanung<sup>328</sup> im Rahmen einer nationalen Raumordnungsperspektive, um die grenzüberschreitenden Aktivitäten effektiver auszurichten. Damit gehört der Um-

---

übertragenen Wirkungskreis über deren Übertragung auf ein anderes Gemeindeamt zu entscheiden, Entscheidungen über die Zuordnung der Wälder zu den Waldkategorien, Jagd, Fischerei, Vollzug im Bereich des Naturschutzes, des Klimaschutzes und des Schutzes des landwirtschaftlichen Bodenfonds (MdiTR 2005:42).

328 Die regionalen Entwicklungskonzepte wurden von regionalen Koordinationsgruppen erstellt, die auf Initiative des Ministeriums für Regionalentwicklung einberufen. Eine ausgesprochen wichtige Rolle für die Umsetzung einer harmonischen und ausgewogenen Regionalentwicklung spielen nach Meinung des Ministeriums die sog. regionalen Entwicklungsagenturen, wie sie in allen Regionen - außer in Prag - existieren. Der Regionalisierungsprozess erfordert jedoch, dass mehr Kompetenzen auf die regionale Ebene delegiert werden und dass die Regionalakteure, einschließlich der Agenturen, in den Entscheidungsprozess über die Regionalentwicklung mit einbezogen werden (Brízková/Maryska 2002:323f.).

stand, dass die Zuständigkeit von zentraler Ebene oftmals ohne genügendes Sachkenntnis der regionalen Problematiken bzw. "spontan" von kommunaler Seite getroffen wird, (Pallagst 1999:155) der Vergangenheit an. Die fehlende Kompatibilität der Verwaltungsstrukturen diesseits und jenseits der Grenze, insbesondere die regionale Planungsebene, die in der Tschechischen Republik bislang fehlte, wurde in der Praxis schon früh durch vielfache persönliche Kontakte entschärft (Muthmann). Somit stellt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine Form der pragmatischen "Föderalisierung" politischer Entscheidungsprozesse dar, die die Dezentralisierungsprozesse begleitet und zweifelsohne einen Lernprozess bei den regionalen und kommunalen Akteuren ausgelöst hat (vgl. Scott in: IRS (Hrsg.) 1994:16).

#### **4.2.4.2.1. Mitbestimmungsrechte der Deutschen Länder in der Europapolitik**

Nach Art. 32 I GG fällt die „Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten“ allein dem Bund bzw. der Bundesregierung zu, die als alleinige Vertreterin deutscher Interessen in der EG/EU im Zusammenspiel mit anderen Mitgliedsstaaten über weitere Integrations-schritte befindet.<sup>329</sup> Im Zuge der gemeinschaftlichen Rechtssetzung und Politikgestaltung ist sie befugt, Hoheitsrechte an die Gemeinschaft abzutreten, wodurch das föderative Staatsgefüge vital betroffen ist. Das spezifisch föderale Problem stellt sich in der gemäß Art. 24 I geregelten Bestimmung, der „offenen Flanke des Föderalismus“ (Ziller in: Hrbeck/Thaysen (Hrsg.) 1986:99). Sie besagt, dass der Bund auch solche Hoheitsrechte auf die EG übertragen kann, die in die ausschließliche oder teilweise Kompetenz der Länder fallen und zudem nicht unerheblich die deutschen Kommunen betreffen.<sup>330</sup> Die Auswirkungen der „[un]bestrittenen Befugnis [des Bundes] zur Übertragung auch von Länderhoheitsrechten“ (Frowein 1989:290) auf die Eigenstaatlichkeit<sup>331</sup> der deutschen Länder und rückwirkend damit auf die bundesstaatliche Struktur, mussten unweigerlich die Reaktion der Gliedstaaten hervorrufen (vgl. Hrbeck/Weyand 1994:82). „Die faktische Aushöhlung des föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland über den supranationalen

---

329 Derselbe Sachverhalt ergibt sich aus Art. 2 I des Fusionsvertrages.

330 Die Kritik des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (1989:9) setzte schon früh ein, wonach mehrere hunderte Einzelmaßnahmen der Europäischen Kommission vornehmlich die kommunale Ebene betreffen, ohne dass die Kommunen dazu hätten Stellung nehmen können. Es handelt sich dabei fast ausschließlich um administrative Einwirkungen, die das Problem aufwerfen, dass parlamentarisch nicht legitimer Regelungen in parlamentarische Beschlusslagen einwirken (Deutscher Städte- und Gemeindebund 1989:9).

331 Die deutschen Länder gehören wegen ihrer anerkannten Staatlichkeit (vgl. Menzel 2002:135-140) und der damit verbundenen Gesetzgebungsbefugnisse zu den sog. „konstitutionellen Regionen“ (Weidemann 2002:541 ff.). Ihr hohes Maß an Selbständigkeit findet vornehmlich in der Verfassungshoheit der Länder ihren Ausdruck (Niedibietek 1995:12f.). Allerdings erlaubt die Staatlichkeit für sich genommen keinen Schluss auf etwaige Außenkompetenzen (Niedibietek, in: Hrbeck 2003:19).



Hebel der EG“ (Scholz 1987:9) liefe Art. 50 GG zuwider, der explizit vorschreibt, dass „durch den Bundesrat die Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit[wirken].“<sup>332</sup> Das Einwirken der Bundesländer auf die Europapolitik konnte in Anbetracht des fortschreitenden Integrationsprozesses nur auf die Reorganisation des Verhältnisses zwischen Bund - Länder - Europa gerichtet sein und prägte in der politikwissenschaftlichen Literatur den Begriff der doppelten Politikverflechtung (Hrbek in: Thaysen (Hrsg.) 1986:17-36). Die notwendige Ratifikation des Maastrichter Vertrages im Bundesrat hatten sich die Länder mit einer verfassungsrechtlichen Vertiefung ihrer Mitwirkungsrechte in der Bonner Europapolitik vergelten lassen. Dabei wurden die Techniken des kooperativen Föderalismus auf den europäischen Willensbildungsprozess übertragen.<sup>333</sup> Der eigens geschaffene Europa-Artikel sollte in Ergänzung zum neuen Bundesratsverfahren,<sup>334</sup> wie die *Gemeinsame Verfassungskommission (GVK)*<sup>335</sup> anlässlich der Maastrichter Vertragsverhandlungen befand, dem Mangel Abhilfe schaffen, dass das Grundgesetz in seiner damaligen Fassung über keine ausreichende verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU verfügte. Die Länder forderten zu jener Zeit aus ihrer gestärkten Position in der GVK im Sinne der Kompensationsthese,<sup>336</sup> als Ausgleich für die Übertragung von Gesetzeskompetenzen aus ihrem Zuständigkeitsbereich an die EG, Zug um Zug die Ausweitung ihrer innerstaatlichen Beteiligungsrechte, was sich im Übrigen bis

---

332 Vgl. zur Position des Bundesrates (BR-Drs. 680/91) sowie die im Rahmen der Vereinbarkeit des Art. 24 i.V.m. Art. 32 GG geführte verfassungsrechtliche Diskussion über den Status auswärtiger Beziehungen im europapolitischen Kontext (statt vieler Forwein 1989:293; Müller-Brandeck-Bocquet, in: Kreile (Hrsg.)1992:162).

333 Zu kritischen Stimmen vgl. Schlutze 1999:17f., Hilf 1994:140, Fechtner/Hannes in: ZfP 1/1993:133 ff.

334 Es löste das alte Länderbeteiligungsverfahren ab, das selbst als Maßnahme zur Schlichtung föderaler Konfliktmuster zwischen Bund und Ländern im Zuge des Zuleitungsverfahrens (vgl. Klatt in: Klatt (Hrsg.) 1995b:1123 ff.) 1979 vereinbart wurde. Der Bundesrat wird nach Art. 2 von der Bundesregierung umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle länderrelevanten Angelegenheiten unterrichtet und gibt in angemessener Frist durch Mehrheitsentscheid Stellungnahmen zu allen länderrelevanten Materien ab, die in der Bund-Länder-Vereinbarung vom 17.12.1987 näher geregelt sind (vgl. Klatt in: Klatt (Hrsg.) 1995b:136-141). Die Bundesregierung darf von ausschließlichen Gesetzgebungsmaterien der Länder nur aus unabweisbaren außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichen und muss die dafür maßgeblichen Gründe mitteilen (Art. 2 Abs. 3 EEA). Der Bundesrat reagierte auf die Anforderungen dieses Verfahrens durch die Errichtung einer Europa-Kammer, um angesichts des hohen Zeitdrucks Bearbeitungs- und Beratungsverfahren abzukürzen und dennoch beschlussfähig zu bleiben (Art. 52 Abs. 3a GG). Die fundamentale Schwäche dieses Verfahrens besteht darin, dass keine ausreichenden Konfliktlösungsmechanismen bestehen (vgl. etwa Problematik der Fernsichtlinie, Klatt, in: Klatt (Hrsg.) 1995b:126 ff.).

335 Die GVK war am 16.03.1990 konstituiert worden, um vor dem Hintergrund der Wiedervereinigung die Probleme, die die Verankerung des Grundgesetzes in den neuen Bundesländern aufwarf, zu bewältigen (vgl. Klatt in: Klatt (Hrsg.) 1995b:129). In die Zuständigkeit fiel die Vorbereitung zur verfassungsrechtlichen Umsetzung des Maastrichter Vertragswerkes (Klatt in: Klatt (Hrsg.) 1995b:129 ff.). Dieses außergewöhnliche Verfahren, in dem Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung zur verfassungsrechtlichen Vorklärung der Anpassung des Grundgesetzes an Bestimmungen des Unions-Vertrages ihre Gesetzgebungskompetenz praktisch auf eine gemeinsame Kommission übertrugen, was im übrigen im Grundgesetz nicht vorgesehen ist, stellt ein Novum dar (Klatt, in: Klatt (Hrsg.) 1995b:134).

336 In diesem Kontext erscheint der Begriff der Kompensation auch deshalb gerechtfertigt, weil eine Devolutionsoption, also eine mögliche Rückverlagerung von Teilen oder gar ganzen Politikfeldern und Gestaltungsrechten auf subnationale Ebenen aus europäischer Perspektive nicht vorgesehen ist (vgl. Art.111 EVG). In Deutschland kreist die Diskussion um entsprechende Überlegungen zum Bund-Länder-Verhältnis, insbesondere um Bestimmungsänderungen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes (Art. 72,74, 74 a GG) und dessen Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG). Näheres vgl. Scharpf, in: FAZ 2001:15.

heute auf die Reformdebatte des deutschen Föderalismus auswirkt. Artikel 23 I führt als erstes das Ziel der Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Vertragswerks in Hinblick auf ein vereintes Europa aus, dessen Verwirklichung die Qualität eines Staatsziels zukommt, dem Bund und Gliedstaaten gleichermaßen verpflichtet sind.<sup>337</sup> Artikel 23 I expliziert die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EG, die unabhängig vom Betroffenheitsgrad der Länder zustimmungspflichtig sind.<sup>338</sup>

#### 4.2.4.3. Die Außenbeziehungen kommunaler Akteure

Obwohl die deutschen Kommunen als landesunmittelbare öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften die dritte und damit unterste Ebene mit jeweils demokratisch gewählten Volksvertretungen im Staatsaufbau der Bundesrepublik bilden, stellen sie im staatsrechtlichen Sinne jedoch keine eigenständige mit autonomen Hoheitsrechten versehene Ebene dar. Sie besitzen lediglich abgeleitete Kompetenzen und unterliegen als „Hintersassen der Bundesländer“ (Rudzio 1991:25) der Aufsicht durch die Landesebene (Wehling/ Pfizer (Hrsg.) 1991:25, Wegmann 2001). Nach Art. 32 GG liegt die auswärtige Politik vorrangig im Kompetenzbereich des Bundes, kann aber, sofern Angelegenheiten der Länder<sup>339</sup> tangiert sind, auch von ihnen ausgeübt werden. Für die Kommunen hat das zur Folge, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit die Ermächtigung durch Bund<sup>340</sup> oder Länder in Form von Staatsverträgen erfordert. Solche Staatsverträge bilden aber nur in den sel-

---

337 Dabei behalten sich die Länder mit der sog. Integrationsöffnungsklausel die in Art. 23 Abs. 1 GG definierten Prinzipien vor (vgl. Laufer/Münch 1997:238). Die Beteiligungsrechte von Bundestag und Ländern wurden zunächst in den Art. 23 II-VI geregelt, wobei die von Art 23 VII geforderte Konkretisierung mit dem Gesetz der Zusammenarbeit von Bund und Ländern (EUZBLG) und der Bund-Länder-Vereinbarung (BLV) eingetreten ist. Festzustellen ist jedoch, dass bereits über die Zustimmungsbedürftigkeit von einzelnen Übertragungen zwischen Bundesregierung und Ländern Uneinigkeit herrschte. Zudem sind die Konfliktschlichtungsmechanismen des EUZBLG für den Fall divergierender Meinungen innerhalb des Bundesrates defizitär ausgestattet, was in der Praxis der Bundesregierung zugute kommt (Oschatz/Risse in: DÖV 1995:427 ff.). Zum Partizipationsmodell vgl. ferner Morass 1994:169 ff., zu Auswirkungen auf den Föderalismus Starzacher in: Gress (Hrsg.) 1993:19 ff.).

338 Die Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat ist im Wesentlichen auf die Überlegung zurückzuführen, dass angesichts der bereits vergemeinschafteten Politikbereiche jeder Kompetenztransfer unmittelbare Auswirkungen auf die innerstaatliche Machtbalance zwischen Bund und Ländern sowie in letzter Konsequenz auf die bundesstaatliche Ordnung haben könnte. Für die vertragliche Gründung der EU selbst sowie für alle folgenden Änderungen dieser vertraglichen Grundlage fordert Satz 3 in Übereinstimmung mit Art. 79 III, II GG die verfassungsändernde qualifizierte Mehrheit von Zwei-Dritteln der Stimmen, womit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts entsprochen wird (Klatt in: Klatt (Hrsg.) 1995b:134).

339 Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts sind die Kriterien für die Teilhabe an der auswärtigen Gewalt im Ausmaß der Staatsunterwürfigkeit, respektive dem Grad an Selbständigkeit sowie der Staatsqualität des Rechtsträgers anzusehen (BVerfGE nach Grom 1995:214). Zur Staatsqualität und Vertragsabschlusskompetenz österreichischer Länder vgl. Pernthaler 1992:41 ff.,111 ff.

340 Die Formen der Ermächtigung haben einen unterschiedlichen Status. Da nach Art. 32 GG die Kompetenz allein beim Bundesstaat liegt, kann nur der Bund die Gemeinden zu völkerrechtlichem Handeln ermächtigen, wobei die Kompetenzermächtigung der Länder nicht-völkerrechtliche Handlungsformen vorsieht (vgl. dazu Beyerlin 1988:217 ff.). Ferner räumt Art. 3 den Ländern das Recht ein, mit auswärtigen Staaten Verträge zu schließen, sofern sie für die Gesetzgebung zuständig sind. Die Übertragung der Hoheitsrechte der Länder auf die sog. grenznachbarschaftlichen Einrichtungen erlaubt seit Ende 1992 der eingefügten Art. 24 Abs. 1 a GG, soweit sie für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind (Niedobitek, in: Hrbek (Hrsg.) 2003:21-26).

tensten Fällen die Grundlage grenzüberschreitender Kooperationsformen von Kommunen. Daher stellt sich die bei weitem spannendere Frage, wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gemeinden ungeachtet einer solchen Ermächtigung überhaupt gelingen kann. Da keine expliziten Verfassungs- und Gesetzesnormen vorliegen, die sich zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften äußern, bietet die kommunale Selbstverwaltungsgarantie<sup>341</sup> einen wichtigen Ansatzpunkt für die Legalität kommunaler Kooperationsmöglichkeiten über die Grenzen hinweg. Sie gewährleistet den Gemeinden das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“<sup>342</sup> (Art. 28 II GG). Als solche Angelegenheiten gelten nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln und auf sie einen spezifischen Bezug haben“ (BVerfGE E52, 95(120)). Es steht außer Frage, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie keine ausreichende Basis bildet, um daraus eine auswärtige Gewalt der Gemeinden abzuleiten. Der integrationspolitische Erfolg der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hängt folglich im Wesentlichen von der Unterstützung und dem Wohlwollen des Bundes und der Länder ab. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die vertikale und horizontale Artikulationsform der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden durch die besprochenen innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Vertragsbedingungen<sup>343</sup> geregelt. Dazu gehört das Abkommen für die Zusammenarbeit im Rahmen der bayerisch-tschechischen und der bayerisch-österreichischen Arbeitsgruppe auf Länderebene.<sup>344</sup> Auf nationaler Ebene wurde das deutsch-tschechische Memorandum of Unders-

---

341 Die verfassungsrechtlich geschützte kommunale Selbstverwaltung wird gemeinhin mit dem Begriff *Allzuständigkeit* in Verbindung gebracht, aus dem sich ein *Aufgabenerfindungsrecht* bzw. *Universalitätsprinzip* ableitet, womit die Gemeinden die Befugnis besitzen, sich aller Angelegenheiten der öffentlichen Gemeinschaft, die nicht bereits durch Gesetz anderen Trägern der Verwaltung übertragen sind, ohne eines weiteren Kompetenztitels annehmen zu dürfen (Kronisch 1993:35, Schrapper 1992:92, Schultze 1999:28).

342 Weiterführendes unter Kronisch 1993:22 ff.

343 Neben der Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit besteht die Bedeutung internationaler Verträge - wie im Freundschaftsvertrag von 1992 betont - in der schnellen Einbindung der damaligen CSFR in die europäischen Strukturen (Malchus 1992:1,4). Wie in wenigen Etappen aufgezeigt werden soll, greifen die vertraglichen Einbindungsstrategien des Europarates und der EU im Sinne einer Heranführungsstrategie mitteleuropäischer Staaten an die zukünftige Mitgliedschaft in der EU ineinander: 1990 schloss die Gemeinschaft ein Handels- und Kooperationsabkommen mit der CSFR. Dem folgte 1991 die Mitgliedschaft im Europarat und 1992 die Unterzeichnung des Europa-Abkommens, durch das eine bilaterale Assoziation zwischen der CSFR und der Gemeinschaft begründet wurde. Dieses Abkommen beruht auf gemeinsamen Wertvorstellungen und ebnet den Weg für eine zunehmende Konvergenz (Kommission MEMO/95/110:1-4). 1993 kamen die Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen überein, den EU-Beitritt der MOEL anzustreben, sobald sie in der Lage seien, den aus der Mitgliedschaft erwachsenen Verpflichtungen nachzukommen. Auf dem Europäischen Rat in Essen wurde im folgenden Jahr beschlossen, eine Strategie zur Vorbereitung des Beitritts auszuarbeiten. Die schrittweise Heranführung der assoziierten Länder in den Binnenmarkt erstreckt sich auf Strategien wie die Entwicklung der Infrastruktur, die Entwicklung transeuropäischer Netze, die Zusammenarbeit in Umweltfragen und die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Kommission in: MEMO/95/100:1f.).

344 Bei der bayerisch-tschechischen Arbeitsgruppe kommt es aufgrund des noch immer zentralistischen Aufbaus der Tschechischen Republik zu einer Verschiebung der Ebenen. Hier arbeitet in den Bereichen Wirtschaft, Landesplanung, Verkehr, Bauwesen und Verkehr, Umwelt und Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft, Innere Verwaltung, Justiz, Bildungswesen, Kultur, Gesundheit und Soziales sowie Europapolitik auf bayerischer Seite die Lan-

tanding zur mehrjährigen Zusammenarbeit geschlossen.<sup>345</sup> Weitere international relevante Verträge sind der im März 1992 zwischen Deutschland und der CSFR geschlossene Vertrag ... über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit<sup>346</sup> (Freundschaftsvertrag), worin nach Art. 13 eine engere grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Einsetzung verschiedener

Kommissionen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen grenznahen regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften vereinbart wurde“ (Malchus in: AGEGL/LACE (Hrsg.)1992:4).

Darauf aufbauend wurde die Deutsch-Tschechische Erklärung über die gegenseitigen Beziehungen und deren künftige Entwicklung vom 20.12.1996 unterzeichnet<sup>347</sup> (Auswärtiges Amt Pressemitteilung Nr.1175/96), worin der Versöhnungswille der deutschen und tschechischen Bevölkerung sowie ihre Entschlossenheit, über alle Grenzen hinweg die Zukunft zu meistern, ihren Ausdruck findet<sup>348</sup> (Deutscher Bundestag 1997:13819). Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass sich die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Gebietskörperschaften selbst unter den besten rechtlichen Bedingungen keinesfalls von den außenpolitischen Konzepten der jeweiligen nationalen Ebene abkoppeln lassen und trotz völkerrechtlicher Vereinbarungen auf dem Boden der jeweiligen nationalen Rechtsordnung verankert bleiben (Bothe 1977:68 ff.; Matscher 1978:170). Daran ändert auch nichts die Stellungnahme der Bundesregierung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die den

---

desebene mit der nationalstaatlichen Ebene auf tschechischer Seite zusammen. In den bisher sieben Sitzungen vom Januar 1991 bis zum November 1996 konnte nach einer Bestandsaufnahme die Zusammenarbeit in den einzelnen Politikfeldern zunehmend vertieft und ausgeweitet werden. Durch diese kontinuierliche Abstimmung kann auf aktuelle Anforderungen reagiert werden, die gleichseitig den Rahmen für die unteren Kooperationsebenen setzten (vgl. Bayerische Staatskanzlei 1995; 1996).

345 Als Hauptziel der angestrebten Zusammenarbeit werden genannt: die Förderung der Zusammenarbeit in den gemeinsamen Grenzregionen sowie deren Unterstützung, die Förderung von Netzwerken der Zusammenarbeit, insbesondere durch die Entwicklung leistungsfähiger Verkehrswege, den Bau und die Erneuerung von Grenzübergängen, die Durchführung von Umweltprojekten und die Stimulierung des Wirtschaftswachstums etc. (Kommission 1995c:18).

346 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 27.2.1992; veröffentlicht in: Bundesgesetzblatt, Jg. 1992, Teil II, S. 463-473.

347 Der von den beiden Regierungen 1997 in Übereinstimmung mit der deutsch-tschechischen Erklärung ins Leben gerufene Deutsch-Tschechische Zukunftsfonds mit Sitz in Prag wird nach Entscheidung der beiden Außenminister im April 2006 auch über 2007 hinaus weiter bestehen bleiben. Nachdem lange Zeit unklar war, ob der Zukunftsfonds überhaupt fortgeführt wird, hat die Bundesregierung nun Bundesmittel in Höhe von 12,5 Mio. Euro in den nächsten Bundeshaushalt eingeplant. Es soll weiterhin durch die Unterstützung konkreter Projekte das deutsch-tschechische Verhältnis „entkrampfen helfen“. Die Euregio Egrensis AG Bayern erhält aus dem Fonds seit 2000 eine Förderung für das Projekt Gastschuljahr oder jetzt auch für die Sprachoffensive. Weitere Projekte aus der Region sind u.a. das Festival Mitte Europa oder der Euregionale Kirchentag. Durch die Wahl des früheren Wunsiedler Landtagsabgeordneten Albrecht Schläger zum Ko-Vorsitzenden des Verwaltungsrats Anfang April findet auch hier eine Vernetzung statt (Euregio Egrensis – Newsletter 2/2006 [www.zukunftsfonds.cz](http://www.zukunftsfonds.cz)).

348 Zur deutschen Bundestagsdebatte und den unterschiedlichen Positionen vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) 1997. Zum deutsch-tschechischen Verhältnis und zum Zustandekommen der Erklärung vgl. Pressemappe Antje Vollmer 1995 I, II. Zu Positionen aus tschechischer Sicht vgl. Treffer/Erhart/Novotny (Hrsg.) 1993; Václav Havel 1995.

Begriff der *kleinen Außenpolitik*<sup>349</sup> verwendet und diese Kooperationsform nicht nur für gut befindet, sondern als „besonders wirksam“ lobt.<sup>350</sup> Ihrer Auffassung nach berühre die praktische Nachbarschaftshilfe in der Regel keine grundsätzlichen außenpolitischen Fragen. Jedoch behält sie sich vor, dass „unter dem Aspekt der Bundestreue immer wieder die Notwendigkeit einer vorherigen Abstimmung mit dem Bund geprüft wird“ (BReg. Drs. 11/6322). Auch wenn die Gemeinden über einen praktisch relativ großen Spielraum verfügen, stellt eine selbstbestimmte Problembearbeitung im Zusammenwirken mit den Gemeinden anderer Staaten eine wesentliche Bedingung für den Erfolg der kommunalen Aktivitäten dar (Hrbeck/Weyand, 1994:15). Daher erscheint die Forderung der kommunalen Akteure nach einem soliden juristischen Fundament, das darüber hinaus einen Katalog kommunaler Kompetenzen definiert, nach wie vor unverzichtbar und rückt erst mit dem EVGZ in greifbare Zukunft.

---

349 Bei den in erster Linie interregionalen zumeist unmittelbar grenzüberschreitenden Kooperationsbeziehungen hat sich die Bezeichnung Außenbeziehungen eingebürgert. Die Bezeichnung Außenpolitik wäre streng genommen falsch, weil der Gesamtstaat Inhaber und Träger der auswärtigen Gewalt ist. Auch Abschwächungen wie kleine Außenpolitik, Para-Außenpolitik, Quasi-Außenpolitik Would-be-Foreign-Policy, bilden Hilfskonstruktionen mit nur geringer Überzeugungskraft (vgl. Hrbeck in: ders. 2003:11). Die Begriffsbildung erfolgt in Analogie zu Aldeccoas und Keatings (1999) und Keating, in: EZfR (Hrsg.) 2000) Begriff der Para-Diplomacy.

350 So heißt es weiter: „Durch ständige ... grenzüberschreitende Zusammenarbeit in verschiedensten Bereichen des lokalen Lebens, können Problemlösungen von den Betroffenen selbst, schnell, effektiv, realitätsbezogen und bürgernah entwickelt werden.“(BReg. Drs. 11/6322)

#### **4.2.5. Gibt es für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine verbindliche Rechtsgrundlage oder nur Teillösungen?**

Um über unverbindliche nachbarschaftliche Gespräche hinaus zu einer kontinuierlichen Zusammenarbeit vorzustoßen, ist es erforderlich, dass die Grenzregionen institutionelle Mechanismen und Organisationsformen herausbilden (Beyerlin 1988:40), die für die Bewältigung der Kooperationsanforderungen geeignet sind (AGEG/LACE 1991:4) und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gleichsam „als Kristallisationspunkte grenzübergreifender Tätigkeiten“ dauerhaft betreiben (Gabbe in: ARL (Hrsg.) 1992:174). Die unterschiedlichen Rechtssysteme der Kooperationspartner stellen sich jedoch als scheinbar unüberwindliche Heterogenitätsfaktoren der Dynamik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entgegen. Die Versuche des Europäischen Parlaments zur Schaffung einer verbindlichen Rechtsgrundlage für die Euroverbände konnten sich letztlich nicht entfalten. Indiz für die gescheiterten Bemühungen im Gemeinschaftsrecht ist in Interreg selbst zu sehen, das für die gewünschte Kooperation keinen rechtlichen Rahmen herstellt, ihn einfach nur voraussetzt und das Problem faktisch den Partnern an den Grenzen überlässt.<sup>351</sup> (Stein/Kallmeyer in: Leinen (Hrsg.) 2001:51, Halmes in: Recht und Politik 4/1997:215). Auch die Initiativen des Europarates, die sich auf die Stärkung der kommunalen Selbstbestimmung wie auf die Schaffung rechtsverbindlicher Rahmenbedingungen durch den Abschluss nationalrechtlicher Verträge konzentrieren, haben die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwar aus der juristischen Grauzone herausgehoben, konnten letztlich aber keine unmittelbar anwendbare Rechtslage schaffen (Beyerlin, in: Thürer/Weber/Zäch (Hrsg.) 1993:130 ff.). Gründe, die gegen den Erfolg des Madrider Rahmenübereinkommens<sup>352</sup> anzuführen sind, bestehen neben den weitgehend im Grundsätzlichen verbleibenden Bestimmungen im Rahmencharakter der Protokolle. Ferner stehen die einzuge-

---

351 Das Versäumnis, einzelner Initiativen von Mitgliedsstaaten bis 2005 immer wieder nicht entsprochen zu haben, steht im offenen Gegensatz zu den bemerkenswerten Leistungen der Interreg-Programme. Angesichts der Kulmination von zunehmend komplizierten grenzüberschreitenden rechtlichen Rahmenbedingungen einerseits und den zusehends komplizierter werdenden Vorschriften zur Verwaltung von EU-Strukturfondsmitteln brachten das Verhältnis von Aufwand und Nutzen immer mehr in eine Schieflage (Halmes in: Xuewu Gu (Hrsg.) 2002:20).

352 Gleichwohl liefert der Katalog der Rahmenkonvention Modelle lokaler Vereinbarungen, die die alltägliche grenzüberschreitende Kleinarbeit vor Ort erleichtern und, wie z.B. die Kooperationsvereinbarung zwischen dem Landkreis Cham und Domažlice zeigt, von den Euregionen in Anspruch genommen werden (vgl. Gliederungspunkt 4 im Anhang). Daher gilt es positiv anzumerken, dass der Europarat unter integrationspolitischen Gesichtspunkten mit der EKC und dem Rahmenübereinkommen zentrale Impulse geben konnte. Die EKC stärkte die Zuständigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften selbst in zentralistisch strukturierten Mitgliedsstaaten und ermöglichte ihre aktive Miteinbeziehung in den Verhandlungsprozess und die Madrider Konvention diente zahlreichen Unterzeichnerstaaten als Modell für die Veränderung der Rahmenbedingungen in Form von Staatsverträgen oder regional-lokalen Vereinbarungen. Die Strategie des Europarates besteht darin, im Bewusstsein der innerstaatlichen Zuständigkeitshierarchien der nationalstaatlichen Ebene eine möglichst starke Einbindung in völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen, die die Funktion haben, behindernde juristische und administrative Inkompatibilitäten ausräumen, so dass den subnationalen Einheiten ein gewisser rechtlicher Handlungs- und Gestaltungsspielraum eingeräumt werden kann.

henden Verpflichtungen unter dem Vorbehalt einer Übereinstimmung mit dem jeweiligen innerstaatlichen Recht und sehen keine unmittelbare Pflicht der Unterzeichnerstaaten zur Anpassung ihrer nationalen Rechtsordnungen vor. Daher wundert es nicht, dass kaum ein Unterzeichnerstaat die Zusatzprotokolle durch sog. Anwenderverträge in innerstaatliches Recht überführt hat (Gutt 1999:45). Derartige Anwendungsverträge bestehen zwischen Deutschland und Österreich, nicht aber mit der Tschechischen Republik (Malchus in: Jurczek (Hrsg.) 1996:34). Als Reaktion auf die unzureichenden Problemlösungskapazitäten des Rahmenübereinkommens wurde mit dem Abkommen Isselburg-Anholt<sup>353</sup> ein völkerrechtlicher Dachvertrag geschlossen, dessen Lösungsansätze allerdings neue Schwachpunkte erkennen ließen. Dieser für die Gesamtproblematik symptomatische Befund setzte über das Karlsruher<sup>354</sup> und Mainzer Abkommen<sup>355</sup> als weitreichendste institutionelle Integration weitere subnationale Entwicklungen auf der Suche nach einer tragfähigen Rechtsbasis in Bewegung. Das damit geregelte Recht zum öffentlich-rechtlichen Vertragsschluss und mithin zur Synchronisierung der öffentlich-rechtlichen Vertragsfähigkeit ausländischer Gebietskörperschaften, findet auf das Untersuchungsgebiet keine Anwendung (Halmes, in: Xuewu Gu (Hrsg.) 2002:15, 19-25). Fehlen Verträge auf völkerrechtlicher Ebene<sup>356</sup> bewegt sich die staatsgrenzüberschreitende Kooperation zumeist in einer rechtlichen Grauzone. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung des öffentlichen und privaten Rechts ist eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der lokalen Instanzen in Europa, außer in den angeführten Ausnahmen, bislang juristisch nicht möglich (Gabbe in: ARL 1992:174). Die notwendige Schaffung eines organisatorischen Rahmens wird dadurch erheblich erschwert, dass es an Möglichkeiten fehlt, eine Form der Rechtspersönlichkeit zu wählen, die beiderseits der Grenze Gültigkeit besitzt. Die Rechtspersönlichkeit

---

353 Die 1991/1993 mit dem Isselburg-Anholt-Abkommen geschaffene Rechtsgrundlage für Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften, territorial auf den niederländisch-deutschen Grenzraum (NRW und Niedersachsen) beschränkt, ermöglicht den lokalen Aufgabenträgern der Vertragsstaaten die grenzüberschreitende öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit für alle Aufgabengebiete, für die sie nach ihrem jeweiligen nationalen Recht zuständig sind (Art. 2 Abs. 1). Autexier 1993:147f., Halmes in: DÖV 49/1996:933 ff., eingehender hierzu Beyerlin/Lejeune 1994:217 ff., Beyerlin, in: Brunn/Schmitt-Egner 1998:124 ff.

354 Die Rechtsinstrumente des Karlsruher Abkommens sind für die kommunalen Gebietskörperschaften und die deutschen Länder gleichermaßen zugänglich. Damit ist erstmals das Hindernis mangelnder institutioneller Homologien zwischen Staaten mit extrem unterschiedlichem Staatsaufbau überwunden. Die drei am Abkommen beteiligten Länder können nach Art. 2. Abs. 2 des Abkommens zum Einen „Vereinbarungen nicht völkerrechtlichen Charakters über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ und zum Anderen verbindliche öffentlich-rechtliche Verträge als partielle Völkerrechtssubjekte (Art. 32 Abs. 3 GG) treffen (Halmes in: DÖV 49/1996:938f., Halmes in: Xuewu Gu (Hrsg.) 2002:24f.).

355 Durch das Mainzer Abkommen (1997) finden die Instrumentarien des Isselburg-Anholt-Abkommens auch Anwendung auf den deutsch-belgischen Grenzraum (Halmes in: Xuewu Gu (Hrsg.) 2002:23).

356 Beyerlin geht der Frage nach, ob die als Vertragsparteien auftretenden Gebietskörperschaften, die selber kein Völkerrechtssubjekt sind, von sich aus das Völkerrecht zum maßgeblichen Recht erklären dürfen. Dabei bejaht er zwar grundsätzlich die Zuordnung grenzüberschreitender Abkommen zum transnationalen Recht öffentlicher Art, das unter dem Völkerrecht stünde, auf das aber völkerrechtliche Regeln entsprechend anwendbar wären, meldet aber Zweifel aus innerstaatlicher Sicht an. Da sich in der Praxis aber kein derartiges Beispiel belegen lässt, wie Beyerlin selbst feststellt, findet dieser Aspekt keine weitere Erwähnung (Beyerlin 1988:376 ff.).

kann in der Regel nur aus dem loi-unique-Prinzip, d.h. aus der nationalen Rechtsordnung abgeleitet werden. Dieses Prinzip erstreckt sich sowohl auf die Rechtsformen des öffentlichen, als auch auf die des privaten Rechts.<sup>357</sup> Es besagt, dass die Zusammenarbeit zweier oder mehrerer Staaten nur im Rahmen eines Rechtssystems beurteilt werden kann. Sofern sich die Rechtsordnungen voneinander unterscheiden, ist es unmöglich, auf der Basis eines der Rechtssysteme zu einer Rechtspersönlichkeit zu gelangen (AGEG/LACE (Hrsg.) 1991:7, Bar/Vogt in: JA 2/1991:34 ff.). Auf der Basis des Territorialitätsprinzips, das die „Vornahme von Hoheitsrechten“ auf der Grundlage einer bestimmten Rechtsordnung auf den räumlichen Geltungsbereich dieser Ordnung beschränkt, können Rechtssetzungs- und Rechtssprechungskompetenzen auf fremdem Hoheitsgebiet keine Anwendung finden (Oppermann 1991:362). Daher ist es kaum anzunehmen, dass ein souveräner Staat, Befugnisse an eine transnationale Körperschaft, in diesem Fall an eine grenzüberschreitende Instanz oder gar an eine Körperschaft eines anderen Staates abtritt (AGEG/LACE (Hrsg.) 1991:7). An dieser Stelle setzten die Bemühungen der Regionalverbände an, mit dem EVGZ auf supranationaler Ebene zu einem verbindlichen Rechtsinstrument zu gelangen.

#### **4.2.6. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf juristisch nationalen Krücken**

Da bisher keine allgemeingültige öffentlich-rechtlich Basis für die kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit besteht, haben es die Grenzregionen immer verstanden, „nüchterne Pragmatik (...) mit schöpferischer Phantasie“ zu verbinden, um in der Praxis juristische Schwierigkeiten und Defizite zu überwinden (Pernthaler, in: Kremer (Hrsg.)1988:206). Die „quasi-juristische Überwindung der Staatsgrenze“ ist dabei auf den Erfindungsreichtum der Grenzregionen zurückzuführen. Auch wenn Gabbe zufolge „die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Praxis juristisch auf nationalen Krücken läuft“, wurden auf der Basis der in den einzelnen Staaten geltenden juristischen Grundlagen Hilfskonstruktion<sup>358</sup> geschaffen, von denen aus „Kooperationsfäden über die Grenze“ gespannt werden konnten (Gabbe in: ARL (Hrsg.) 1992:174f.). Eine klassische Hilfskonstruktion stellt die Arbeitsgemeinschaft zwischen regionalen und lokalen Gebietskörper-

---

357 Zur allgemeinen Unterscheidung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vgl. Pernthaler in: Kipp/Mayer/Steinkamm (Hrsg.) 1977:1107; Pernthaler in: Kremer (Hrsg.) 1988:209 ff.

358 Die Bandbreite der Organisationsformen grenzüberschreitender Zusammenarbeit reicht von losen Strukturen wie projektbezogenen Kooperationen über Arbeitsgemeinschaften mit und ohne feste Geschäftsordnung, zivilrechtliche Formen wie eingetragene Vereine bis zur gegenwärtig weitreichendsten und verbindlichsten Organisationsform grenzüberschreitender örtlicher Zweckverbände (Götschel 2003:88).



schaften dar. Dabei handelt es sich um eine sog. soft-institution, eine Form der Zusammenarbeit, die zwar rechtlich nicht existiert, die aber in der Praxis eine erhebliche Wirkung entfaltet.<sup>359</sup> Diese am häufigsten verwendete Rechtsform des Privatrechts verdankt ihre Attraktivität der vielfältigen Verwendbarkeit im materiellen Bereich - es können nach Bedarf Verträge geschlossen, Vereine oder Gesellschaften gegründet werden - und trägt zu einer weitgehenden Vertragsfreiheit sowie Privatautonomie bei (Pernthaler in: Kremer (Hrsg.) 1988:211). Mitglieder einer solchen kommunalen Arbeitsgemeinschaft können neben den Kommunen als öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen wie des privaten Rechts werden. Mit der Gründung einer solchen Gemeinschaft entsteht keine neue Rechtspersönlichkeit. Die einzelnen Kooperationspartner gründen auf der Grundlage ihrer jeweiligen Rechtsordnung privatrechtliche Vereine, wodurch sie selbständig bleiben und ihre Aufgaben in der Arbeitsgemeinschaft eigenverantwortlich wahrnehmen. Nach Maßgabe der getroffenen Vereinbarung kommen sie in den Angelegenheiten überein, die sie gemeinsam bearbeiten. Die von der Arbeitsgemeinschaft gefassten Beschlüsse haben rechtlich keine bindende Wirkung auf Mitglieder oder gar Dritte (Raich 1995:99f.).

Obwohl die an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligten Akteure mittels solcher Hilfskonstruktionen von einer reibungslos funktionierenden Praxis berichten können (Gabbe in: ARL 1992:174 ff.), stellt sich doch die Frage, ob die aus den nationalen Rechtsordnungen abgeleiteten Strukturen und Organisationen mit der Dynamik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Schritt halten können. Dieser Aspekt kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine grenzüberschreitende öffentlich-rechtliche Basis und Institutionalisierung für die Zusammenarbeit in den Grenzregionen in nächster Zukunft gefunden werden muss, um so für die unterschiedlichen Akteure eine gültige, tragfähige Rechtsbasis zu schaffen.<sup>360</sup>

---

359 Der Begriff der *soft institution* wird von dem des *soft law* abgeleitet. Nach dem *soft law* begründen sämtliche von den *soft institutions* getroffenen Regelungen, obwohl sie kein verbindliches Recht darstellen, eine Art politische Verhaltenserwartung. Zum Begriff vgl. Oppermann 1991:84.

360 Der Nachteil privatrechtlicher Kooperationsformen besteht hauptsächlich darin, dass Befugnisse gar nicht oder nur schwer übertragen werden können und sich eine gemeinsame Finanzregelung außerordentlich schwierig gestaltet. Außerdem können interne Konflikte zwischen den Kooperationsparteien über das internationale Privatrecht nicht geregelt werden. Schließlich gewährleistet eine auf dem Privatrecht basierende Kooperation nicht unbedingt eine demokratische Aufsicht (vgl. AGE/LACE (Hrsg.) 1991).

### **4.3. Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für die Einigung Europas**

Die Analyse der Rahmenbedingungen sowie der vertikalen Verflechtungsmuster werden im Kontext des gesamteuropäischen Einigungsprozesses als regionale Integrationsstrategien mit der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union in Beziehung gesetzt.

#### **4.3.1. Vertikale Integration als regionales Deepening**

Die vertikale Dimension grenzüberschreitender Integration stellt, miteinander verbunden durch das Subsidiaritätsprinzip, das *missing link* zwischen dem institutionellen supranationalen Europa und dem lebensweltlichen Europa seiner Bürger dar. Es bildet an den Grenzen Europas die Schnittfläche zwischen den unterschiedlichen am Einigungsprozess beteiligten Ebenen und Akteuren und übt eine strukturell-konzeptionelle Brückenfunktion in den Einigungsbemühungen der Euregios an der europäischen Basis aus. Leitfaden für die Kooperationsbeziehungen der Regionalakteure ist die durch eine vertikale Vernetzung verbundene Verwirklichung der transnationalen Integration. Neben der effizienteren Ausweitung zu integrierender Bereiche besteht die Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips darin, Europa vor den Augen seiner Bürger zusammenwachsen, die Integration vor Ort Wirklichkeit werden zu lassen und damit das europäische System von unten her zu stärken und zu stabilisieren.<sup>361</sup> Daher verweisen Überlegungen zur Funktion der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im gesamteuropäischen Integrationskontext auf ein zu den Einigungsbemühungen auf nationaler Ebene komplementäres Zusammenwachsen der unteren politischen Ebenen im innereuropäischen System. Im Falle von Binnenkooperationen subnationaler Akteure, die in das politische System der EU eingebunden sind, nimmt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Funktionen wahr, die vom (supra)nationalen Europa nicht erfüllt werden können. Wie Wessels und Weidenfeld (1991:371) zutreffend feststellen, besteht sie im

„Zusammenwachsen von Regionen und Verbänden, Parteien etc. über Staatsgrenzen hinaus. (...) Ihre Funktion besteht in der Vertretung von Zielen, die

---

361 Das horizontale Regionalisierungskonzept EdR verfolgte schon lange bevor den Regionen bewusst wurde, dass die Bildung Europas nicht allein Angelegenheit der supranationalen Ebene darstellen könne (Malchus 1975:121), den Gedanken, Völkerverständigung dort zu verwirklichen, wo zuvor Schlagbäume standen.

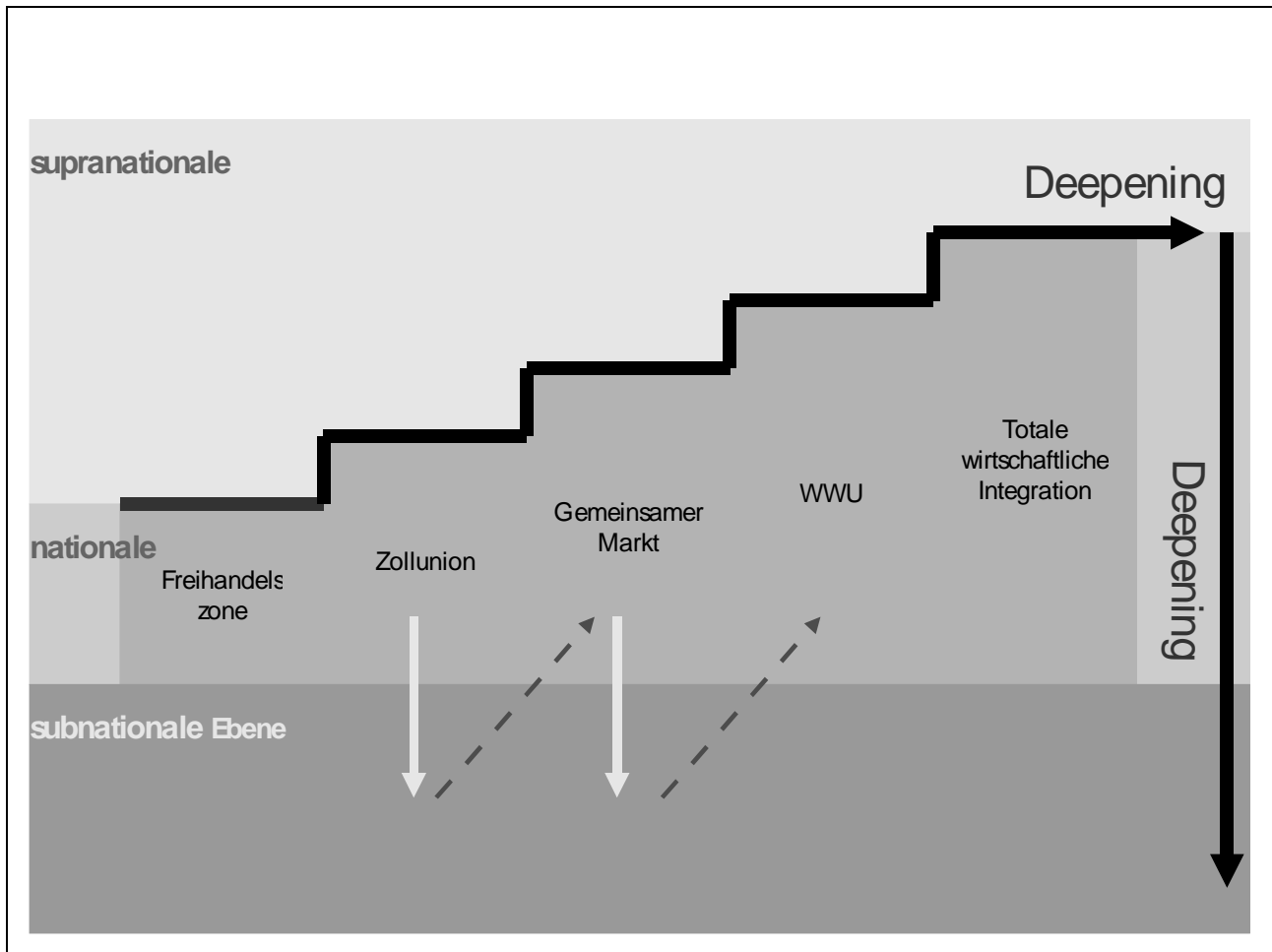
durch die politische Integration auf nationaler Ebene nicht wirksam eingefordert werden können.“

Diese Funktionsbeschreibung gilt es im europäischen Integrationsprozess als spill-over der gemeinschaftlich erreichten Integrationstiefe auf die subnationale Ebene zu bewerten und den Begriff des Deepening, der im Rahmen eines Stufenmodells allgemein die nächste Integrationsstufe bezeichnet und davon ausgeht, dass mit jeder Stufe ein höherer Integrationsgrad erreicht wird, wobei sich die vorwärts gerichteten Integrationsstufen auf ein Ziel zubewegen, in den regionalen Kontext zu stellen. Die auch der prozessualen Begriffskonnotation von Integration immanente finalistische Betrachtungsweise erfährt im vorliegenden Kontext zunächst eine Einschränkung auf die von der supranationalen Ebene festgelegten Integrationsstufen.<sup>362</sup> Da die Kooperation der regionalen und kommunalen Akteure über die Grenzen hinweg die im Zuge des europäischen Integrationsfortschritts garantierten rechtlichen Konstruktionen in die politische Praxis umsetzt, können ihre komplementären Einigungsbemühungen vom europäischen Integrationsprozess abgeleitet werden. Die an dieser Stelle angeregte Ausweitung des Begriffs der Vertiefung zielt auf die von unten betriebene Absicherung des aufstrebend gerichteten Integrationsfortschritts durch die vertikale Durchdringung der jeweiligen Integrationsstufen im europäischen Gesamtsystem von oben nach unten ab und erweitert das Erklärungsmodell zur grenzüberschreitenden Integration um eine vertikale Dimension. Anhand der wirtschaftlichen Integrationsstufen<sup>363</sup> soll illustriert werden, dass zu der aufwärts strebenden und auf ein Integrationsziel ausgerichteten Perspektive ein systemimmanent auf sich selbst bezogener Bezugspunkt tritt.

---

362 Zur allgemeinen Finalismusdebatte vgl. Blatter 2000:35. Von manchen Autoren wird die Auffassung vertreten, dass die Bildung grenzüberschreitender Regionen nicht als Integration, sondern als Fragmentierung zu verstehen sei (Dahrendorf nach Forth/Wohlfahrt 1992:558).

363 Die Wirtschaftsintegration wurde an dieser Stelle deshalb exemplarisch ausgewählt, weil in diesem Sektor ein weitgehender Konsens über die einzelnen Integrationsstufen herrscht.



**Abbildung 5: Deepening**

Bei der innerstaatlichen Umsetzung der supranational vereinbarten Integrationsstufen in den Peripherieregionen, kommt der an der Basis angesiedelten intensiven und partnerschaftlichen Zusammenarbeit europäischer Grenzregionen infolge der schrittweisen Überwindung der weiterhin bestehenden nationalen Bruchstellen die Funktion zu, neben einer regionalen Kohäsionspolitik zur innerstaatlichen Umsetzung der jeweiligen Integrationsstufen beizutragen, sie von unten abzusichern und damit den europäischen Integrationserfolg zu erhöhen.

Wie anhand der rechtlichen Rahmenbedingungen gezeigt werden konnte, gehen die Aktivitäten der Grenzanrainer nicht selten über die gemeinschaftlich verfassten rechtlichen Möglichkeiten hinaus. Legt man funktionale Prozesslogiken zugrunde, wird durch die grenzüberschreitende Vernetzung eine Kooperationsdynamik freigesetzt, die regionale Realitäten und kooperative Fakten schafft. Durch die Schaffung eines neuen Rechtsinstrumentes ab der Förderperiode 2007 hat die supranationale Ebene schlussendlich der

Anpassung an die rechtlichen Rahmenbedingungen entsprochen. Durch diesen von den Regionen in das supranationale System transportierten Überlauseffekt zur Vergemeinschaftung regional relevanter Bereiche fordern die subnationalen Akteure im Sinne einer vertikalen Vertiefung oder besser Durchdringung des Integrationsprozesses *down to the bottom*,<sup>364</sup> nicht nur ihr Recht auf gleichwertige Lebensbedingungen ein, sondern üben von unten nach oben einen Integrationsdruck aus, indem sie den aktuellen, vertraglich abgesicherten Integrationsstand der EU mitunter hinter sich lassen und so subnational den Integrationsprozess vertiefen.

#### **4.3.2. Die regionale Heranführungsstrategie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an den Außengrenzen**

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreibt an den Außengrenzen der EU im Sinne der Teilhypothese zur Laborfunktion eines regional begrenzten Spill-over in seiner geographischen Dimension komplementär zu den Beitrittsbemühungen auf (supra)nationaler Ebene einen regionalen Erweiterungsprozesses. Auch hier greifen die top-down Initiativen der Europäischen Ebene, die mit dem Phare/CBC-Programm den Finanzrahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit schaffen, Kooperationsverfahren etablieren und politisch wie rechtlich zur Angleichung des *acquis communautaire* als Beitrittspartner zur Verfügung stehen, mit den horizontal und vertikal ausgerichteten Aktivitäten der Regionalakteure ineinander. Im Sinne einer regionalen Heranführungsstrategie werden integrative Aufgaben im Vorfeld der Osterweiterung wahrgenommen, die von der (supra)nationalen Ebene nicht geleistet werden können. So bietet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, als regionale Beitrittspartnerschaft, den Rahmen für ein transnationales, aktives und gegenseitiges Lernen, der dem subnationalen politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozess entscheidende Impulse verleihen kann. Bei der Umsetzung dieser regionalen Heranführung an die europäischen Standards besteht für die Regionalakteure kaum die Möglichkeit, sich auf vorhandenes Wissen und Erfahrungen zu stützen oder grenzüberschreitende Modelle aus der Kooperation an den europäischen Binnengrenzen für sich geltend zu machen. Die nahezu vollkommene Abwesenheit von Kooperation in der Ver-

---

364 In Abwandlung der *bottom-up* betriebenen Vertiefung europäischer Integration an seiner Basis lenkt diese Überlegung den Fokus darauf, dass die Schaffung eines einheitlichen Marktes z.B. als höherer Integrationsgrad nur dann Erfolg haben und nur dann die solide Basis für den nächsten Integrationsschritt bilden kann, wenn er im gesamten Wirtschaftsraum der EU und auf allen Ebenen in die Realität umgesetzt wurde. Wenn der Integrationsfortschritt nicht nur an den bestehenden Vertragswerken, sondern an ihrer Verwirklichung in der Realität gemessen werden soll, muss der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als vertikale Vertiefung für das Zusammenwachsen Europas mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

gangenheit, abgeschnittene Verkehrswege und Sozialräume, wirtschaftliche Asymmetrien und nicht zuletzt die politisch-demokratische Transformation stellen die Regionalakteure vor Herausforderungen und die bisher grenzüberschreitend auf lokaler Ebene bearbeiteten Probleme in den Schatten. Wie der Begriff der Heranführung impliziert, sind die Interaktionsstränge im gegenseitigen Lernprozess jedoch nicht gleichberechtigt ausgeprägt. Zur Unterstützung des politischen, administrativen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses auf regionaler Ebene kommt dem Wissenstransfer in der Ausrichtung von etablierten demokratischen Systemen zu Transformationsgesellschaften naturgemäß eine größere Bedeutung zu.

An der politischen Zusammenarbeit beispielhaft dargestellt, steht die bayerische Seite nicht nur in allgemeinen Fragen zur Organisation kommunaler Politikprozesse, administrativer Abläufe und Implementationen, sondern auch bei der Erledigung kommunaler Aufgaben beratend zur Verfügung. Darüber hinaus kann sie in konkreten Fragen, wie zur Organisation des Nahverkehrsnetzes, der Abfallwirtschaft etc., aus eigener Erfahrung auf Stärken und Schwächen bestehender Lösungen verweisen, gegebenenfalls als Vorbild fungieren. So werden die lokalpolitischen Erfahrungen eines föderalen Systems deutscher Prägung unabhängig von ihrer Kompatibilität als Modelle der Neuorganisation den tschechischen Kollegen zugänglich gemacht.

Darüber hinaus bietet die gemeinsame Gremienarbeit eine Plattform, um über Ziele und Inhalte regionaler Entwicklungspläne oder konkrete Projekte zu debattieren sowie konzentrierte Projekte zu implementieren. Neben der Prozessbewertung im Sinne von best practice einer erfolgsorientierten Zusammenarbeit werden hier demokratische Verfahren eingeübt, die trotz des faktischen Konsenszwangs auf subnationaler Ebene Eingang in innerstaatliche Koordinationsprozesse finden, die wiedererlangte lokale und regionale Selbstbestimmung beleben und so den subnationalen Transformationsprozess befördern können.

Ferner vermittelt die Gremienarbeit in der Euregio wertvolle Erfahrungen im Antragsverfahren europäischer Fördermöglichkeiten für die Entwicklung des ländlichen Raumes, deren Nutzen mit dem Beitritt an Bedeutung gewinnt. Last but not least stärkt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit das regionale Selbstbewusstsein der tschechischen Lokalakteure, die zum Zeitpunkt der formalen Dezentralisierung auf fast ein Jahrzehnt grenzüberschreitende Kooperationserfahrungen zurückblicken können.

#### **4.4. Erweiterung des grenzüberschreitenden Integrationsansatzes um die vertikale Dimension**

Die im vorliegenden Abschnitt besprochenen rechtlichen Rahmenbedingungen und vertikalen Verflechtungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erfordern eine Ausweitung des horizontal ausgerichteten grenzüberschreitenden Integrationsansatzes. Am deutlichsten wirkt sich die vertikale Vernetzungsstruktur auf das staatliche Akteursspektrum aus. Aus der top down wie aus der bottom up Perspektive findet die beschriebene Vernetzung ihren Grund gleichermaßen in einer eingeschränkten Kompetenzausstattung.<sup>365</sup> So wie die supranationale Ebene mangels staatlicher Implementationskompetenzen ihrer Gemeinschaftsinitiativen auf die Mitgliedsstaaten angewiesen ist, benötigen die lokalen Akteure, einseitig eingebunden in das jeweilige nationale Verfassungsgefüge, das weder außenpolitische Zuständigkeiten noch annähernd einen adäquaten Ko-Finanzierungsrahmen vorsieht, zur Herstellung ihrer Handlungsfähigkeit zunächst eine vertikal ausgerichtete Vernetzung mit den übergeordneten nationalen und schließlich transnationalen Ebenen. Diese gleichzeitig von oben und unten betriebene für die Bundesrepublik vier Ebenen umspannende Vernetzung in grenzüberschreitenden Angelegenheiten muss als enorme institutionelle Vernetzungsleistung in den Gremien der Gemeinschaftsinitiativen und damit als beachtenswerte Integrationsleistung gewertet werden. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Qualität und Reichweite der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von der Intensität informeller und face to face Kontakte sowie der Unterstützung übergeordneter politischer Ebenen bestimmt wird und nicht zuletzt von der innerstaatlichen Kompetenz der subnationalen Akteure abhängig ist.

„Die Handlungsmöglichkeiten subnationaler territorialer Einheiten [...] hängen wesentlich von der Stellung ab, die diese innerhalb des jeweiligen nationalen politischen Systems einnehmen.“ (Hrbek 1995:28)

Doch auch unabhängig von der konkreten innerstaatlichen Verfassungs- und Kompetenzstruktur erfahren die lokalen und/oder regionalen Akteure aus ihren unterschiedlichen Stel-

---

365 Aus der Argumentationslinie, dass weder bestehende Rechtsordnungen noch traditionelle innen- oder außenpolitische Handlungsabläufe ein adäquates Modell für die Gestaltung neuer grenzüberschreitender Strukturen zur Verfügung stellen, „Neither constitutions nor the traditional procedures derived from them have provided for an adequate handling of the various challenges or opportunities that call for the presence of noncentral governments on the international scene“ (Duchacek 1986:229), ließe sich gleichfalls die Notwendigkeit zur Schaffung neuer Entscheidungsstrukturen herleiten.

lungen im jeweiligen nationalen politischen System eine prinzipielle Einschränkung grenzüberschreitender Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten. Diesem grundsätzlichen auf der lokalen Ebene angelegten Hemmnis horizontaler Kooperation kann lediglich durch die vertikale Vernetzung der politischen Ebenen wirkungsvoll begegnet werden. So besteht "the main challenge to policy [...] in establishing the necessary harmony within and between the levels" (Asiwaju, in: Martinez (Hrsg.)1986:160). Die unter dem Stichwort Mehrebenenvernetzung by design skizzierte top-down policy der supranationalen Ebene, die vertikale und horizontale Allianzen für die Bewilligung von Fördermaßnahmen der Gemeinschaftsinitiativen voraussetzt, hat mit den Lenkungs- und Begleitausschüssen neue institutionalisierte Verhandlungssysteme geschaffen.<sup>366</sup> Innerhalb dieser Verhandlungssysteme verändern sich schließlich die etablierten nationalen Strukturen der Entscheidungsfindung und entwickeln innerstaatlich und transnational miteinander vernetzte neue Interaktionsmuster und Entscheidungsprozesse. Mit dem Transfer politischer Aktivitäten und Prozesse auf ein neues Entscheidungszentrum erfüllen die Akteure der unterschiedlichen nationalen Ebenen in grenzüberschreitenden Angelegenheiten das zentrale Kriterium der neo-funktionalistischen Integrationsdefinition (vgl. Haas 1958:16).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass grenzüberschreitende Netzwerkstrukturen, die sich ihrerseits auf der Grundlage der erwähnten informellen Beziehungsgeflechte zwischen den relevanten Akteuren ausgebildet haben, mit fortschreitender institutioneller Verfestigung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die politisch-administrative Zusammenarbeit auf neue Entscheidungszentren ausrichten und verkürzte Verfahrensabläufe etablieren.

Darüber hinaus zeigen grenzüberschreitende Vernetzungsprozesse in ihrer vertikalen Dimension Auswirkungen auf supranationale und innerstaatliche Politikprozesse. So praktizierte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bottom-up, schon lange bevor es eine neudeutsche Begrifflichkeit für das private-public partnership zur Effizienzsteigerung der Problembearbeitungskapazität (Benz 1982, hier: Beck 1997) gab, eine aktive horizontal und vertikal ausgerichtete Vernetzung. Die aus den genannten Gründen konstruierte vertikale Netzwerkarchitektur findet in umgekehrter Richtung 2001 ihren Ausdruck im Weißbuch good governance der Europäischen Kommission. Good governance liest sich da-

---

366 What is called for is a genuine effort at international cooperation to lead ultimately to integrated planning and development at all levels, including those of the subnational areas along the borders" (Asiwaju, in: Martinez (Hrsg.)1986:180).



nach als Deregulierungsversuch, als Stärkung privater Akteure gegenüber öffentlichen Institutionen, als Miteinander zwischen staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft und nicht zuletzt als Versuch zur „Erarbeitung modernerer themen- und ebenenübergreifende(r) Politikverfahren“ (DNR 2001; EK 2001b). Damit findet die Flexibilisierung und Modernisierung supranationaler Politikverfahren nicht zuletzt in der über Jahrzehnte experimentell auf lokaler Ebene betriebenen Zusammenarbeit an den europäischen Grenzen ein Modell.<sup>367</sup> Mittels bottom-up angestoßener Dezentralisierungsprozesse gewinnt die europäische Regionalpolitik über klassische Politikverflechtungsstrukturen hinaus Gestalt in Form polyzentrischer Netzwerke, die sich nicht nur zwischen den unterschiedlichen politisch-administrativen Ebenen entwickeln, sondern zudem zivilgesellschaftliche und korporatistische Elemente integrieren (vgl. Benz 1998:558). So lassen sich im nach wie vor intergouvernemental geprägten europäischen Mehrebenensystem

„zudem Inkonsistenzen zwischen verschiedenen Politikbereichen und Politik-ebenen zugunsten einer „autonomieschonenden“ dezentralen Politik vermeiden (Pitschas 1994:531).“

Konnte die innerstaatliche Wirkung im Fall des tschechischen Transformationsstaates als Emanzipierung der subnationalen Ebene gegenüber dem nationalen Zentrum beschrieben werden, wertet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Verfassungsgefüge Deutschlands ebenfalls die Bedeutung der subnationalen Ebenen auf. Grenzüberschreitende Aktivitäten festigen und erweitern nicht zuletzt innerstaatliche und internationale Beziehungen:

„Initiatives from the border regions themselves can be seen as an attempt to attain greater political and economic influence within the nation-states, and, as a collective group interest, within an evolving EU.“ (Scott 1996:1)

Dabei findet, wie angedeutet werden konnte, mit fortschreitender Institutionalisierung grenzüberschreitender Beziehungen häufig eine Verlagerung des Schwerpunkts operativer grenzüberschreitender Geschäfte von der zwischenstaatlichen auf die subnationale

---

367 Kleinräumigen, dezentralen Strukturen politischer Entscheidungsfindung und Kooperation wird gerne ein gewisser Modellcharakter für größere Einheiten zugeschrieben. In den vertikalen Wechselwirkungen gilt es zu beachten, dass Euregios im Kleinen zugleich Muster und Sinnbild der europäischen Komplexität sind, seiner Chancen, aber auch seiner ungelösten Probleme (Götschel 2003:213f.).

Ebene statt. Auf der Grundlage des Wandels der governance-Formen von formalen Hierarchien zu Netzwerken stellt Blatter (2001:193) in diesem Kontext fest, dass

„seit den neunziger Jahren die nationalen Exekutiven ihre gate-keeper-Rolle verlieren und dass subnationale Akteure bei einer Vielzahl von neuen Institutionen inzwischen immer unabhängigere Rollen einnehmen.“

Die zentrale Rolle der subnationalen Einheiten, wie der deutschen Länder, die infolge ihrer Staatlichkeit sicherlich eine Sonderrolle unter den europäischen Regionen spielen und deren Kompetenzausbau als internationale Akteure europäischer Regionalpolitik über den regionalen grenzüberschreitenden Kontext hinaus weisen, konnte zugleich der Vertiefung des bundesdeutschen Föderalismus einen entscheidenden Impuls verleihen. Konsequenz zu Ende gedacht, wäre die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Kontext der Europäisierung als scheinbar gegenläufige Entwicklung zur Regionalisierung Motor sowohl für die oben beschriebene regionale Vertiefung europäischer Integrationsstadien wie innerstaatlicher Verflechtungen. So zieht Hrbek (in: APuZ 1997:20f.) hinsichtlich der Stellung der deutschen Bundesländer zur EU folgende Bilanz:

„Die Länder haben auf die mit der fortschreitenden europäischen Integration verbundenen Herausforderungen kreativ reagiert und sich als anpassungsfähig erwiesen. Sie sind sicherlich nicht die Verlierer der fortschreitenden europäischen Integration. Vielmehr haben sie im Verhältnis zum Bund ihre Position nicht nur behauptet, sondern ihr Gewicht ist im Rahmen der föderalen Balance stärker geworden. [...] Der Charakter des Beteiligungsföderalismus mit dem Charakteristikum intensiver werdender Verhandlungsprozesse im Rahmen der (doppelten) Politikverflechtung ist allerdings ausgeprägter geworden. Die Länder haben ihr Gewicht auch insofern gestärkt, als sie sich auf EU-Ebene als Mitspieler etabliert haben. Es ist unverkennbar, dass sie für ihre europapolitische Rolle den Vorrang deutlich im innerstaatlichen Bereich sehen, nicht so sehr in der Etablierung institutionalisierter Mitwirkungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten auf EU-Ebene, etwa im Rahmen eines Regionalorgans.“

Die Ergebnisse aus der Analyse der vertikalen grenzüberschreitenden Integration und seiner Rahmenbedingungen gilt es im Folgenden, soweit die lokal angelegte Befragung es erlaubt, einer empirischen Untersuchung zu unterziehen. Besondere Bedeutung nimmt

dabei die Funktion grenzüberschreitender vertikaler und horizontaler Kooperationsnetzwerke, ihre Institutionalisierung sowie ihr Funktions- und gegebenenfalls Prozesswandel nach dem Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union ein. Dabei gilt es zu beachten, dass sich die Interessen der Regionalakteure naturgemäß nicht notwendigerweise mit den Interessen auf Bundes- oder Landesebene decken müssen.

Daher kann die bloße Existenz sowohl institutionalisierter horizontaler als auch vertikaler Vernetzungsstrukturen kein Garant für die Konvergenz der Interessen sein, auch wenn sich eine solche Konvergenz föderalistischen Überzeugungen zufolge in Verhandlungsprozessen funktional aus der strukturellen Form ableitet oder nach neo-funktionalistischer Lesart interdependenztheoretisch die Bedingung für die Institutionalisierung bildet. Die mit Ausnahme des Intergouvernementalismus tendenziell vorherrschende Blindheit von Integrationstheorien für machtpolitische Erwägungen macht es erforderlich, den Blick auf potenzielle Interessenskonflikte zwischen den Ebenen zu richten. Im Rahmen der naturgemäß unterschiedlichen Ausrichtung der staatlichen und regionalen Akteure bei der Formulierung ihrer Ziele und Politiken haben staatliche Akteure, wie auch die Kommission, klare Vorstellungen über die Struktur grenzüberschreitender Kooperationsformen. Unter Berücksichtigung gesamtstaatlicher Interessen ist nicht auszuschließen, dass subnationale Koalitionen von staatlichen Akteuren zweckorientiert zur Durchsetzung eigener Interessen unterstützt und manipuliert werden:

„They also initiate, and for their central puposes, manipulate the global and regional networks of communication and negotiation among noncentral governments.“ (Duchacek 1986a: 19)<sup>368</sup>

Daher setzten Regionen, wie anhand der Operationellen Programme unter der Federführung des Landes Bayern aufgezeigt wurde, unter Umständen eine regionenübergreifende Entwicklungsstrategie einer höheren politischen Ebene um und verfügen auf der Grundlage regionaler Besonderheiten lediglich über begrenzte Anpassungs- und Modifikationsmöglichkeiten (Götschel 2003:63). Andererseits sieht sich der Staat veranlasst, in den Grenzregionen eine grenzüberschreitende Antwort auf neue ökonomische und politische

---

368 Duchaceks intergouvernementaler These zufolge handelt es sich um eine bewusste Ausweitung nationalstaatlicher Entscheidungshoheit und Interessen auf Kosten subnationaler Autonomie (Duchacek 1986a:19). Auch Martinez beobachtet an der US-mexikanischen Grenze eine eindeutige politische Instrumentalisierung der jeweiligen Akteure in der Grenzregion, um die übergeordneten nationalen Ziele zu erreichen (Martinez 1986). Eine solche Instrumentalisierung kann nicht den Bedürfnissen der Grenzakteure verpflichtet sein, die an einer ideologischen Überhöhung ihrer grenzregionalen Probleme kein Interesse haben. (Witt 2003:40f)

Herausforderungen zu finden (Scott 1999).<sup>369</sup> Daher nehmen die kommunalen Akteure bei der Implementierung der Projekte und Maßnahmen zwar eine zentrale Rolle ein, bei der Planung, Zielsetzung, Entscheidung und Kontrolle dieser Maßnahmen verfügen sie gegenwärtig über keine gleichwertige Stellung. Zu „Lieblingskinder[n] der europapolitischen Rhetorik“ (Müller-Graff, in: *integration* 3/1997:155) stilisiert werden Grenzregionen mitunter auf ein symbolträchtiges Instrument der Gestaltung moderner zwischenstaatlicher Beziehungen reduziert (Grundy-Warr 1990), als öffentlichkeitswirksames „Beweismittel kooperativer, harmonischer Nachbarschaftspolitik missbraucht“ (Minghi 1992) oder zu Trägern der Integrationsbotschaft eines gewünschten politischen Miteinanders erklärt. Die Abhängigkeit der Kommunalakteure vom good will der übergeordneten nationalen Ebenen beschneidet die Art, den Umfang und nicht zuletzt die Intensität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Das Konfliktpotenzial im Mehrebenensystem der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, das es im empirischen Untersuchungsteil aufzuzeigen gilt, reicht schließlich bis zur „Fremdbestimmtheit“ grenzüberschreitender Aktivitäten. Folglich kann sich grenzüberschreitende Zusammenarbeit gleichfalls als regionaler Protest gegen die übergeordneten Machtansprüche in den (sub)nationalen Zentren artikulieren.<sup>370</sup>

„Issues now tend to be about local and regional control [...] both segments of the borderlands often team together in their own self-interest as a borderlands community to protect themselves against national policies.“ (Minghi 1994: 94)

---

369 Ganz pragmatisch drückte es 1998 die EU-Kommissarin für Regionalpolitik, Monika Wulf-Mathies, aus: „Auch ein noch so tolles Konzept nützt nichts, wenn Sie vor Ort niemanden finden, der sich für dessen Umsetzung einsetzt und kämpft.“ (Europäische Kommission 1998, in: ([http://europa.eu.int/comm/dg16/speeches/sp45\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/dg16/speeches/sp45_de.htm)))

370 Zum vorliegenden Abschnitt vgl. Witt 2003:40f.

## **5. Empirische Analyse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im bayerisch-böhmischen Grenzgebiet**

Den theoretischen Referenzrahmen für die empirische Untersuchung bilden die im regionalen Integrationsansatz entwickelten maßgeblichen Einflussfaktoren, die die Untersuchungsperspektive forschungsleitend auf die Paradigmen regionaler Bestimmungsfaktoren, Strukturen bzw. Institutionenbildung, Prozesse und Verfahren sowie Inhalte grenzüberschreitender Zusammenarbeit und der daraus abzuleitenden Kooperationsdynamik richten.

### **5.1. Regionale Bestimmungsfaktoren: Profil der bayerisch-böhmischen Grenzregion**

Die regionalen Bestimmungsfaktoren erfassen das geografische und historische Profil der Grenzregion. Auf der Grundlage einer sozio-ökonomischen Strukturanalyse wird das Entwicklungspotenzial der Grenzregion in den kooperationsrelevanten Politikbereichen Kultur, Verkehr, Infrastruktur, Umwelt, sozio-ökonomische Entwicklung sowie Qualifizierung und Beschäftigung aufgezeigt. Diese bilden die Strategie für eine nachhaltige grenzüberschreitende Regionalentwicklung, demonstrieren durch die grenzbedingten Entwicklungsfaktoren exogen festgelegte gemeinsame Interessen der Regionalpartner und markieren damit die Konfliktlinien und den Ausgangspunkt grenzüberschreitender Beziehungen im Untersuchungsgebiet.

In Anbetracht der Dynamik, die sich seit der Öffnung der Grenzen auf das Untersuchungsgebiet auswirkt und im Transformationsprozess<sup>371</sup> der Tschechischen Republik am deutlichsten seinen Ausdruck findet, geriete jede Analyse im vorliegenden Kontext in eine „Igel-und-Hase-Situation“.<sup>372</sup> Daher wird in der folgenden Darstellung diesem außerordentlich spannenden Prozess lediglich dahingehend entsprochen werden können, das von 1993 bis 2000 in Zahlen zu erfassen. Probleme bereitet nach wie vor die mangelnde Datenverfügbarkeit für die relevanten Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsindikatoren auf lokaler

---

371 Zur Transformation der ökonomischen Rahmenbedingungen in der Tschechischen Republik sowie die Auswirkungen auf regionale und soziale Disparitäten vgl. Fassmann 1999:11-20, insbesondere die Strukturprobleme in den Industrieagglomerationen vgl. Förster 1999:21-35.

372 Die begriffliche Entlehnung aus der Märchenwelt soll bildhaft den lebendigen und äußerst spannenden Wandlungsprozess verdeutlichen, dem die Region seit 1989 ausgesetzt ist und darauf hinweisen, dass ein regionales Profil nur Tendenzen aufzeigen kann, die der realen Entwicklung hinterherhinken müssen. Zum Begriff vgl. u.a. Platzer 1992:154.

Ebene, die zudem, aufgrund unterschiedlicher statistischer Verfahren, wie an gegebener Stelle anzumerken sein wird, keinen Vergleich erlauben. Im Anschluss an die spezifischen sozio-ökonomischen Entwicklungslinien steht die Erfassung der grenzüberschreitenden Strukturschwächen und Entwicklungspotenziale im Vordergrund der Profilbeschreibung. Die grundlegende Entwicklungsstrategie mit ihren Förderschwerpunkten und Maßnahmenbereichen basiert auf einer Stärken-Schwächen-Chancen (SWOT)<sup>373</sup> Analyse. Sie liefert das Analyseinstrumentarium, um im Bereich interdependenter Problemlagen und entsprechenden funktionalen Verflechtungen Richtungen und Ansatzpunkte für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorzugeben (PGI 2004:50-77).

### 5.1.1. Das Gebiet der Euregio

Zum Gebiet der Euregio Bayerischer Wald gehören der gesamte Böhmerwald,<sup>374</sup> der Bayerische Wald und das Mühlviertel. Die Euregio kann mit ihren insgesamt über 16.300 km<sup>2</sup> zu den größeren Euregionen Europas gezählt werden. Das Grenzgebiet ist durch ein walddreiches Mittelgebirge geprägt, das dahingehend ein geografisch in sich geschlossenes Gebiet darstellt, dass es mit dem Nationalpark Bayerischer Wald und dem angrenzenden Narodní Park Šumava das größte dem Naturschutz unterstellte Waldgebiet Mitteleuropas beherbergt. Das Gebiet der Euregio umfasst auf niederbayerischer Seite die Landkreise Deggendorf, Freyung-Grafenau, Passau, Regen, Straubing–Bogen und seit 2004 den Landkreis Rottal-Inn, ferner die kreisfreien Städte Passau und Straubing sowie den oberpfälzischen Landkreis Cham, auf ober-österreichischer Seite die Bezirke Freistadt, Rohrbach, Urfahr-Umgebung und Perg sowie auf tschechischer Seite schließlich die Region Südböhmen mit den Kreisen Klatovy (Klattau), Domažlice (Taus), Český Krumlov (Krumau) und Prachatice.<sup>375</sup>

Zählte die Euregio Bayerischer Wald 1997 noch insgesamt 261 Gebietskörperschaften, konstituieren sie heute 334 Landkreise, Städte und (Markt)Gemeinden. Mit Blick auf die Verteilung der an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften, korrespondiert die Mitgliederstärke je Landkreis mit der Entfernung

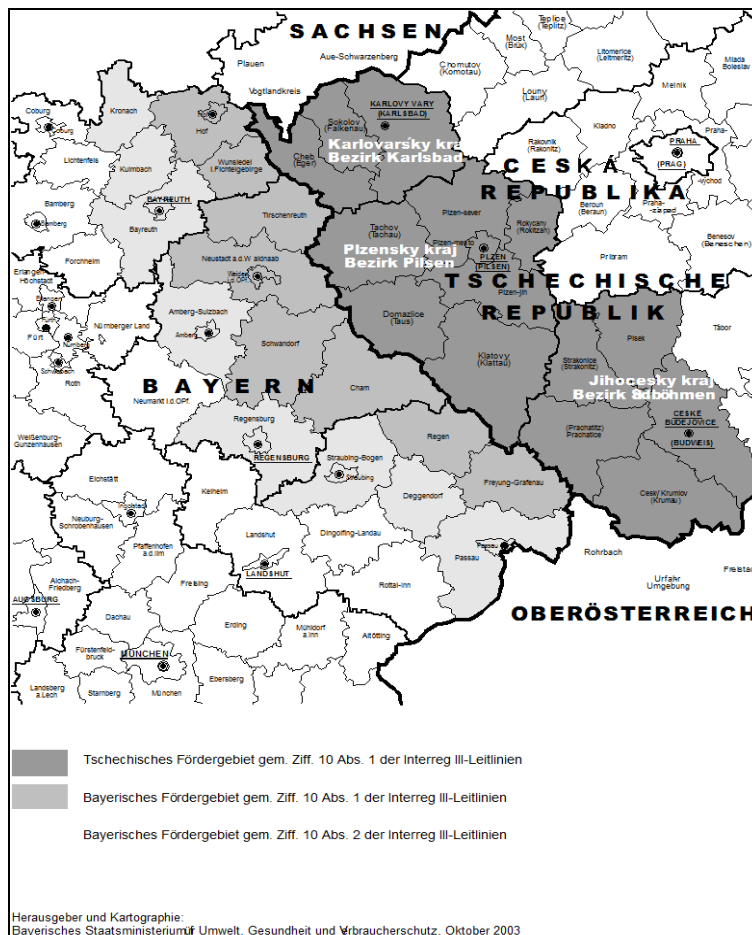
---

373 SWOT steht für strenghts, weeknesses, opportunities und threats.

374 Die Bezeichnung Böhmerwald kann erstmals 1204 urkundlich belegt werden (vgl. Arnold von Lübecks Slavenchronik). In bayerischen Reichsurkunden wurde das Gebiet vom Neumarkter bis zum Kerschbaumer Sattel als *Silva Bohemica* bezeichnet, während man gleichzeitig in Bayern die Bezeichnung Nordwald (*Saltus Hyrcanus*) findet (Rothe/Raisch 1993:9). Seit dem Zweiten Weltkrieg wurde der auf bayerischem Gebiet gelegene Wald offiziell in *Bayerischer Wald* umbenannt.

375 Zur Fläche und Einwohnerzahl der einzelnen Landkreise und Bezirke vgl. Anhang 6.

von der Grenze. Während in der flächen- und einwohnerstärksten bayerischen Euregio-Sektion die Landkreise Cham und Freyung-Grafenau mit jeweils 20 (19 bzw. 18 1997) Gemeinden am stärksten vertreten sind, gefolgt von Regen mit 17 (13), Deggendorf mit 12 (9) und Passau mit 25<sup>376</sup> (6) Gemeinden, ist die einzige Gemeinde aus dem Landkreis Straubing mittlerweile nicht mehr Euregio-Mitglied. Daraus lässt sich die Tendenz ablesen, dass mit steigender Entfernung von der Grenze der Betroffenheitsgrad und damit die Motivation sinkt, in ein Kooperationsverhältnis einzutreten. Diese Aussage deckt sich mit der Erfahrung in der alltäglichen Euregio-Arbeit (vgl. Hofbauer A-49). Das quantitative Gewicht der bayerischen Euregiosektion kommt in der Zusammenarbeit insbesondere dadurch zum Tragen, dass die Mittelvergabe u.a. an den Regionalproporz gebunden ist (Hasch A-35).



**Abbildung 6: Deutsch-tschechisches Grenzgebiet**

376 Im Falle des Landkreises Passau muss berücksichtigt werden, dass der nördliche Landkreis 1997 in der Euregio Bayerischer Wald engagiert war, während der südliche der Euregio Inn-Salzach angehörte und die Stadt Passau damals in beiden Euregios mitarbeitete. Infolge der Zusammenlegung der beiden Euregios auf bayerischer Seite sind die im südlichen Landkreis gelegenen Gemeinden auf den österreichischen Kooperationspartner ausgerichtet, was die insgesamt höchste Gesamtzahl erklärt. In beiden Landkreisteilen wird die oben besprochene Tendenz bestätigt.

Die Euregio Egrensis umfasst mit knapp 20.000 km<sup>2</sup> im Regierungsbezirk Oberfranken die Landkreise Bayreuth mit 7 kreisangehörige Gemeinden, den Landkreis Kronach, Wunsiedel im Fichtelgebirge mit 10 Städten und Gemeinden, Hof mit 3, Kulmbach mit der Gemeinde Himmelkron, die kreisfreien Städte Amberg, Bayreuth, Hof, Weiden und die großen Kreisstädte Kulmbach, Marktredwitz und Selb sowie im Regierungsbezirk Oberpfalz den Landkreis Amberg- Sulzbach, Schwandorf, Neustadt an der Waldnaab mit 2, Tirschenreuth mit 14 (Markt)Gemeinden und Städten. Auf sächsischer und thüringischer Seite sind der Vogtlandkreis, die Stadt Plauen, die Landkreise Aue -Schwarzenberg und Greiz, der Saale-Orla-Kreis und auf tschechischer Seite der Karlovarsky kraj (Karlsbad) mit Sokolov (Falkenaus) und Cheb (Eger) und der Plzeňsky kraj mit Tachov (Tachau) der Euregio angeschlossen.

Auf bayerischer Seite des Grenzgebietes zeichnet sich seit 1998 eine Bevölkerungszunahme von 0,43 Prozent ab, die allerdings deutlich unter dem bayerischen Gesamtwert von 0,98 Prozent liegt. So lebten im Jahr 2000 im Untersuchungsgebiet knapp 2,2 Mio. Menschen, davon rund 0,9 Mio. im eigentlichen Interreg-Fördergebiet. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte betrug in den trilateralen Grenzgebieten 1992 rund 78 Einwohner/km<sup>2</sup>. Die Bevölkerungsdichte hat sich in den Städten und Landkreisen des Untersuchungsgebietes 2000 kaum verändert. Der bayerische Landesdurchschnitt von 173 Einwohner/km<sup>2</sup> wird in allen Landkreisen bei Weitem unterschritten, wobei die Landkreise Hof (123) und Wunsiedel (142) noch die höchsten Werte erreichen (alle Werte für 2000). Lediglich in den kreisfreien Städten liegt die Bevölkerungsdichte mit 627 in der Stadt Weiden und 879 in Hof weit über dem bayerischen Durchschnitt, obwohl sie im Vergleich zum Jahr 1998 leicht zurückgegangen ist.

Die tschechischen Grenzgebiete sind mit ca. 42 Einwohnern/km<sup>2</sup> nur halb so dicht besiedelt wie die österreichischen (EK 1995c:10, 2004:12f.). Im Jahr 2001 lebten im tschechischen Interreg-Fördergebiet etwa 1,3 Mio. Menschen. Die Bevölkerungszahl hat seit Programmaufstellung in geringem Ausmaß (-0,36 Prozent) abgenommen. Hier liegt jedoch die prozentuale Abnahme der Tschechischen Republik mit -0,86 Prozent deutlich höher.<sup>377</sup>

---

377 Eine genaue Aufstellung der demographischen Daten finden sich im Anhang unter Gliederungspunkt 5.



### 5.1.2. Ein historisch-politisches Profil der Grenzregion

Zunächst gilt es, die Fäden aus einer gemeinsamen Geschichte wieder aufzunehmen, sich über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede bewusst zu werden und sich im Fall der deutsch-böhmischen Grenzregion die Stärke des ehemaligen gemeinsamen Wirtschaftsraumes und die Bedeutung des gemeinsamen Kulturraumes in Erinnerung zu rufen, auf dessen Basis der Neuanfang ausgestaltet werden kann. Ein Überblick über die Grenzgeschichte im Euregiogebiet kann anhand des Funktionswandels der Grenzen zwischen den heutigen oberösterreichischen, bayerischen und böhmischen Gebieten wichtige Aufschlüsse über das Selbstverständnis der Region, bestehende Animositäten und Gemeinsamkeiten geben.

Die böhmisch-oberösterreichisch-bayerische Grenze entwickelte sich von einer mehr oder weniger hart umkämpften mittelalterlichen Reichsgrenze, an der die territorialen Landnahmen der mittelalterlichen Fürsten aufeinander prallten, zu einer Binnengrenze der Habsburgischen Länder (1526-1918). So wie die im 12. Jahrhundert verstärkt einsetzenden konkurrierenden Herrschaftsansprüche Konflikte hervorriefen, brachten die Verdichtung des böhmischen Raumes durch vornehmlich deutsche Siedler<sup>378</sup> sowie die Entwicklung von Städten, Handel und Gewerbe im Hochmittelalter Kontakte hervor, die weit über die Grenzen wirksam waren. Die (spät)mittelalterliche Grenze hatte der wirtschaftlichen Kooperation kaum Schranken gesetzt (Buzek/Grulich in: Winkelbauer (Hrsg.)1993:147 ff.). Dem Dreiländereck kam vielmehr überregionale Bedeutung zu. Es lag als Verbindungsregion zu Süddeutschland und Österreich im Einzugsbereich der wirtschaftlichen Kernräume Europas. In Südböhmen kreuzten sich Handelswege, die ganz Europa miteinander verbanden. Die Blütezeit wurde durch den Böhmerwald verlaufende Handelswege, die sog. Stiege, eingeleitet, in deren Einzugsgebiet sich eine rege Industrie- und Handelstätigkeit einstellte. Der wohl bekannteste dieser Handelswege war der sog. Goldene-Steig, der mit seinen Abzweigungen über Prachatice und Vimperk (Winterberg) das lebensnotwendige Salz von Passau nach Prag und in umgekehrter Richtung Getreide, Bodenschätze und später Glas beförderte. Westlich vom Golden-Steig in Richtung Hartmanitz verlief der St.-Günter-Steig und noch weiter der Taus-Steig, der von Bayern aus die Verbindung Prags

---

378 Die Besiedlung Böhmens durch deutsche Siedler hatte in der ersten wie in der zweiten Welle im 12. und 13. Jahrhundert strategischen Charakter. Der grundbesitzende Adel, insbesondere das Adelsgeschlecht der Witigonen-Rosenberger, versuchte ihre neu gewonnene, regionale Machtposition gegenüber der landesfürstlichen Zentralgewalt zu stärken. Das Kolonialrecht versprach den deutschen Neusiedlern eine recht gut abgesicherte Existenzgründung, was von Beginn an die privilegierte Stellung der Deutschen mitbegründete (u.a. Hoensch 1992<sup>2</sup>:99).

mit Regensburg und weiteren süddeutschen Städten herstellte. Östlich vom Golden Steig verband der Böhmisches-Steig Südeuropa mit Linz und Böhmen. Noch weiter östlich verlief der Weitra-Steig (Panenková 1994:8). In den Ortschaften und Städten entlang der Handelswege florierten Handel und Gewerbe, die Menschen wurden, wie der Name des Goldenen Steigs verspricht, wohlhabend und konnten sich ihre Freiheit und Bürgerrechte erkaufen. Ausdruck einer blühenden gemeinsamen Kulturgeschichte sind Architektur, Plastiken, Malerei und Glas. Bis heute wird das Gesicht der Region von einer grenzüberschreitenden Glashüttenlandschaft geprägt. Die Glasbläser<sup>379</sup> verhalfen der Region mit ihrem Kunsthandwerk zu weltweiter Bekanntheit. Die künstlerische Vielfalt dieser Handwerksarbeiten müssen als Volkskultur und Volkskunst der gesamten Grenzregion angesehen werden. Die Region hatte ihre exponierte Lage als Transitregion zwischen den großen Europäischen Zentren zum Aufbau einer hochentwickelten gewerblichen und industriellen Infrastruktur sowie zur Herausbildung moderner Volkswirtschaften genutzt, die sich schließlich zu einer regionalen Wirtschaftsmacht entwickelte. Die dynastische Vereinigung der österreichischen und böhmischen Länder ließ im Grenzgebiet auf eine Entspannung der militärischen Konflikte hoffen.<sup>380</sup> Das vier Jahrhunderte währende Zusammenleben unter der Habsburger Krone brachte in dieser Region eine Gesellschaft hervor, deren prägendes Merkmal in der nationalen Durchlässigkeit der Kulturräume bestand. Die national-plurale Genese und Zusammensetzung des böhmischen Kulturzentrums, wo sich durch die Jahrhunderte Tschechen, Slowaken, Juden, Deutsche und Roma gegenseitig beeinflussten (vgl. Hampel in: Gallio/Heidenreich (Hrsg.) 1995:35), machte gerade seine Stärke aus. Die Grenzziehung zwischen dem heutigen Niederbayern und dem Mühlviertel wurde 1765 zwischen den Habsburgern und den Passauer Bischöfen im Vertrag von Wien endgültig geregelt (Litschel in: Engel/Glechner (Hrsg.) 1983:35 ff.). Obwohl das Grenzgebiet jahrhundertlang im Einzugsbereich des Bistums Passau eine gemeinsame Geschichte schrieb, stellt der nördliche niederbayerisch-oberösterreichische Grenzverlauf inzwischen eine historische Grenze dar.

---

379 Die Glasbläser siedelten sich erstaunlich früh im Bereich des Böhmerwaldes an. Es ist nicht weiter erstaunlich, dass der Böhmerwald mit seinen riesigen Holzbeständen und reichen Vorkommen an Quarz, Kies, Siliziumoxid und Soda die Glasbläser anzog. Im 14. Jahrhundert soll es auf böhmischer und bayerischer Seite bereits 140 Glashütten gegeben haben (Sonnleitner 1983:44 ff.; Haudum 1994:21).

380 Etappen der kriegerischen Auseinandersetzungen, die das Land verwüsteten und für deren Menschen das Grenzlandschicksal zum Fluch wurde, markieren die Hussitenkriege (1423/33) und die infolge des Machtstrebens der bayerischen Herzöge weiter südlich auf die Gebiete jenseits von Donau und Inn gerichteten Ambitionen, deren Höhepunkte der bayerisch-habsburgerische Krieg von 1741 (Passau, das treu zu Österreich hielt, und das Mühlviertel waren Hauptschauplatz der anschließenden Kämpfe) und die Franzosenkriege (1800/5/9) darstellen. Das Schicksal des österreichisch-bayerischen Grenzlandes war ebenfalls von einem dauernden Machtkampf zwischen hüben und drüben bestimmt: es war entweder Bayerns Osten oder Österreichs Westen. Die machtpolitische Konstellation zwischen den Nachbarn war tendenziell davon bestimmt, dass sich Bayern auf Seiten der Feinde Habsburgs befand (Litschel in: Engel/Glechner (Hrsg.) 1983:33,37).

Der Wegfall der Binnengrenzen in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts erleichterte den überregionalen Warenverkehr in einer Zeit, in der die Grenzregion an den Rand des europäischen Geschehens gerückt wurde, beträchtlich. Durch die Verschiebung der wirtschaftlichen Zentren von Oberitalien und Süddeutschland in Richtung Westen verlor die Region zunehmend an Bedeutung (Trachtová, in: *Opera Historica* 1992:125 ff.). Der dreißigjährige Krieg<sup>381</sup> und seine militärischen und politischen Folgen hatten ein Jahrhundert zuvor das ihre dazu beigetragen, den gesamteuropäischen Prozess der Peripherisierung in der Grenzregion einzuleiten. Dieser Prozess traf das Mühlviertel und die südlichen bayerischen Gebiete stärker als Südböhmen. Neben den ökonomischen Disparitäten brachen gegen Ende des 19. Jahrhunderts erstmals ethnische Differenzen zwischen der deutschsprachigen Minderheit und der tschechischsprachigen Mehrheit offen aus, deren Verhältnis von jeher von einer sozialen Komponente gekennzeichnet war. Die Grundbesitzer und das städtische Bürgertum gehörten traditionell der deutschen, die kleinen und mittleren Bauern, Landarbeiter und Dienstboten vorwiegend der tschechischen Volksgruppe an (Koralka 1991:96). Diese von der deutschen Vorherrschaft bestimmten sozialen Beziehungen wurden von der einsetzenden Industrialisierung aufgebrochen, wobei sich die sozialen Konfliktlinien an der Sprache entzündeten.<sup>382</sup> Die deutsch-nationalen Parteien sollten bis zum zweiten Weltkrieg an der Forderung nach der Vereinigung mit Österreich bzw. mit dem deutschen Reich festhalten (Luth 1988:409 ff.; Glauber in: Gallio/Heidenreich (Hrsg.) 1995:19).

Zwischen 1918 und 1938 war das Grenzgebiet in seiner heutigen Form von einer Staatsgrenze durchzogen. Die Grenze hatte für die erste tschechische Republik, deren Gründung auf die seit 1848 erstarkte tschechische Nationalbewegung zurückgeht (vgl. Koralka 1991:140) eine zentrale Bedeutung als Instrument der Staatenbildung. Im Zuge der Emanzipierung der erstmals staatsrechtlich anerkannten Länder unter der Böhmisches Krone von Wien nahm sie die Charakteristika einer Außengrenze an und durchschnitt in Jahrhunderten gewachsene Siedlungs- und Infrastrukturen (Komlosy in: Winkelbauer

---

381 Das Euregiogebiet war zwar trotz seiner religiösen Heterogenität nicht Schauplatz großer Kämpfe - 1600 waren ca. 90 Prozent der Bevölkerung aus dem Mühlviertel protestantisch (vgl. die Kaiserliche Anordnung vom 08.10.1924 zum Konvertieren, in: Tauber/Tummler 1992:21), im gleichen Zeitraum kamen in Böhmen im Zuge der Verwurzelung der Lehren Jan Hus auf einen katholischen Einwohner 30 evangelische (Rothe/Raisch 1993:10). Dennoch war das Ausmaß der Vernichtungen verheerend. In Böhmen lebten nach Ende der Kriegsjahre von ehemals 3 Mio. Menschen 800.000. Der Handel auf den Steigen kam während der dreißig Jahre nahezu völlig zum Erliegen. Nach dem Krieg setzte eine weitere Welle deutscher Siedler ein (vgl. Rothe/Raisch 1993:11f.).

382 Näheres vgl. Komlosy in: Winkelbauer 1993:511. Zur Entwicklungslinie bis ins frühe 20. Jhd. vgl. Haas in: Kampalstudien 1983/84:213 ff.

(Hrsg.) 1993:512). Doch schon 1938 wurde das Sudetenland<sup>383</sup> im Einvernehmen der englischen und französischen Bündnispartner annektiert (Münchener Abkommen). Dem Trauma der nationalsozialistischen Okkupation folgte die gewaltsame Vertreibung der deutschsprachigen Bevölkerung nach Kriegsende.<sup>384</sup> Im Zuge der politischen Neugliederung nach dem zweiten Weltkrieg wurde die zukünftige CSSR wider Willen zum Satelliten der SU.<sup>385</sup> Von 1948 bis 1989 war die Grenze mit der Demarkationslinie zwischen Ost und West identisch, die der britische Premier Churchill in seiner berühmten Züricher Rede in Anlehnung an einen von der nationalsozialistischen Propaganda geprägten Begriff als Eisernen Vorhang bezeichnete (Lipgens/Loth (Hrsg.) 1990:662 ff.). Die Systemgrenze, die sich im Gebiet der Euregio zwischen die Menschen schob, bedeutete das Aus zwischenstaatlicher Beziehungen. Sie unterband jeglichen kleinräumigen Austausch in dieser Region und isolierte die bayerischen und österreichischen Gebiete von den Industriezonen im böhmischen Norden. Die sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Systemgrenze lasteten schwer auf ihren angrenzenden Bewohnern und Bewohnerinnen. Im November 1989 erfasste der von der SU ausgegangene Reformprozess auch die CSSR und setzte die sog. *Samtene Revolution* in Gang. Durch die Entmachtung der Kommunistischen Partei entstand an Stelle der Systemgrenze nach über 40 Jahren wieder eine herkömmliche Grenze.<sup>386</sup>

#### **5.1.2.1. Historische Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im sozio-kulturellen Bereich**

Wenn man sich die tschechisch-deutschen Diskussionen seit dem Ende der bipolaren Weltordnung in Erinnerung ruft, kann man zu dem Schluss kommen, dass das Zusammenleben von Tschechen und Deutschen in den böhmischen Ländern - oder vielmehr sein Ende - die aktuellste Aufgabe der Gegenwart darstelle (Kren in: APuZ 1996:21). Die Geister scheiden sich bei der Neuorganisation der deutsch-tschechischen Beziehungen daran,

---

383 *Sudetendeutschland* bezeichnet in der Hauptsache die von der deutschsprachigen Bevölkerung besiedelten Gebiete Böhmens und Mährens, die die Nazis auch *Tschechei* nannten. Um die Sprachgrenze mit der Staatsgrenze gewaltsam in Übereinstimmung zu bringen, wurde die tschechische Bevölkerung aus dem Gebiet verdrängt (zusammenfassende Darstellung vgl. Vogel 1989).

384 Angaben über die Verluste an Menschenleben bei der Vertreibung variieren stark und sind außerhalb revisionistischer und nationalistischer Kreise auf deutscher und tschechischer Seite zwischen 19.000 und 40.000 beziffert (vgl. Bohmann 1958).

385 Während man sich überall mit der in zwei Blöcke geteilten Nachkriegsordnung arrangierte, grübelten tschechische Dissidenten, die sich unter dem Namen *Charta 77* zusammengeschlossen hatten, darüber nach, wie sich die Zugehörigkeit zum verhassten sowjetischen Block beseitigen ließe. Der Prager Aufruf, der seine Wurzeln im Prager Frühling hat, geht auf intellektuelle Debatten in diesem Kreise zurück, die in Dienstbiers Buch „Träumen von Europa“ (Dienstbier 1991) ihren Ausdruck und in der Politik des Präsidenten Havel ihre innen- und außenpolitische (deutsche Wiedervereinigung) Konkretisierung finden (vgl. u.a. Götze in: NLZ (Hrsg.) 1995:89).

386 Zur Aufweichung der Systemgrenze in der KP-Ära vgl. Komolsy in: Winkelbauer (Hrsg.) 1993:519.

was man zusammenfassend als sudetendeutsche Frage<sup>387</sup> bezeichnet. In den Hintergrund gerät dabei die jahrhundertlange gemeinsame Geistes-, Wissenschafts- und Kulturgeschichte, die über die bekannte deutsch-jüdische Prager Literatur hinausreicht. Vergessen sind Kafka, Rilke, Werfel, die, von der Symbiose der Kulturen inspiriert, mit Leichtigkeit über die deutsch-tschechische Sprache und Landesgrenze wechselten, vergessen sind jene frühen kulturellen Bande, die über Jahrhunderte auf böhmischem Boden bestanden. Der tschechischen Forderung nach der Ungültigkeitserklärung des Münchener Abkommens<sup>388</sup> sowie der Entschädigung der noch lebenden NS-Opfer stand und steht auf deutscher Seite die sich im tschechischen Äquivalent des Begriffs Vertreibung - „vyhnání“ an Stelle von „odsun“ (Abschub)<sup>389</sup> - kristallisierte Anerkennung des an der sudetendeutschen Volksgruppe begangenen Unrechts gegenüber. Aus dem Dilemma ist nur schwer herauszukommen: Die Anerkennung des Unrechts der Vertreibung zieht, wie der Terminus impliziert, juristische Konsequenzen nach sich, die jedoch von tschechischer Seite strikt abgelehnt werden. In der Praxis wissen beide Seiten, dass kaum noch jemand bereit wäre, in seine alte Heimat zurückzukehren. Vermögensrechtliche Ansprüche würden daher nur von den wenigsten erhoben werden.<sup>390</sup> Den Auswirkungen dieses ambivalenten, historischen Verhältnisses auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die in dem Ausdruck der deutsch-tschechischen Konfliktgemeinschaft zum Tragen kommt, ging 1992 ein Forschungsteam des Sozialökonomischen Instituts der Tschechoslowakischen Akademie der Wissenschaften<sup>391</sup> nach. Bis heute belasten traumatische Erfahrungen auf beiden Seiten

---

387 Hier treffen Extrempositionen aufeinander: der sudetendeutsche Darstellung, Objekt des nationalsozialistischen Machtstrebens nach Osten gewesen zu sein, wird (nicht nur) von tschechischen Arbeiten entschieden widersprochen. An der Besetzung durch Nazideutschland war die Mehrheit der frei gewählten Repräsentanten der Sudetendeutschen Partei, die zu den härtesten Vertretern der bereits im Krieg umgesetzten Endlösung der tschechischen Frage durch die völlige Germanisierung Böhmens gehörten, aktiv beteiligt. Aus tschechischer Sicht bedeuteten diese Vorstöße, die unter der Losung *Heim ins Reich* subsumiert werden können, den Verrat der gemeinsamen Demokratie und die Aufkündigung der Gemeinschaft. Inwieweit diese Sichtweise berechtigt ist, muss hier offen bleiben. Die Entwicklung der damaligen Gesellschaft stellt, wie die deutsch-tschechische Historikerkommission 1996 befand, bis heute den größten „weißen Fleck“ dar. In der tschechischen Forschung herrscht jedoch eine gewisse Blindheit für die Zusammenhänge zwischen dem Münchener Abkommen und der ersten Tschechischen Republik. München bedeutete auch die Erfüllung der 1918/19 verweigerten sudetendeutschen Selbstbestimmung (vgl. Kren in: APuZ 1996:22f.).

388 In der Frage um die Ungültigkeitserklärung des Münchener Abkommens ließen sich die tschechoslowakischen Verhandlungspartner schnell vom deutschen Rechtsstandpunkt überzeugen, weil damit für die Sudetendeutschen die Rechtsgrundlage der deutschen Staatsbürgerschaft verschwände und alle darauf beruhenden Rechtsakte wie z.B. Hochzeiten ihre Gültigkeit verlören (Götze in: NLZ (Hrsg.) 1995:97).

389 Der Begriff *odsun* impliziert im tschechischen Sprachverständnis die Rechtmäßigkeit der Vertreibung, weil damit die Ausführung der Bestimmungen des Potsdamer Abkommens begriffen wird, wobei der „Transfer“ der Deutschen als Mittel für die Beseitigung einer Kriegsursache angesehen wird. *Vyhnání* beinhaltet begrifflich das Eingeständnis eines Unrechts. Die tschechische Entsprechung zu Vertreibung fand in Dissidentenkreisen seit längerem Anwendung (Götze in: NLZ (Hrsg.) 1995:97). Zum begrifflichen und inhaltlichen Dissens im Verlauf des Vertragsabschlusses des Nachbarschaftsvertrages von 1992 vgl. Götze in: NLZ (Hrsg.) 1995:92 ff.

390 Die Position Deutschlands ist eindeutig: sie sieht die entschädigungslose Einbeziehung deutschen Eigentums weiterhin als völkerrechtswidrig an und bestand bei den Verhandlungen 1992 auf der Offenhaltung der vermögensrechtlichen Ansprüche Deutscher (Götze in: NLZ (Hrsg.) 1995:98).

391 Unter Leitung von Prof. Zich und Dr. Houzvícka sollte das Niveau des gesellschaftlichen Bewusstseins in den Grenzgebieten gemessen und kategorisiert werden. Dabei konzentrierte man sich auf die früher überwiegend von

das Verhältnis. Während in Erinnerung an die Gräueltaten des jeweils anderen auf tschechischer Seite existenzielle Ängste, diffuse Unsicherheiten und ein tiefes Misstrauen gegenüber den wahren Absichten der deutschen Nachbarn herrschen,<sup>392</sup> stehen auf sudetendeutscher Seite das verletzte Ehrgefühl, der Verlust der Heimat und die Demütigung. Die jahrzehntelange Abschottung und die beiderseits ausgeprägten Feindbilder haben diese Konstellation sicherlich noch verstärkt. Die kooperationswilligen Kräfte in dieser Region mussten zu Beginn der Kooperation und gegebenenfalls noch immer diesen Verhältnissen Rechnung tragen. Ihnen wird bei der Schaffung einer soliden Vertrauensbasis, die in Anbetracht der Verletzungen um so mehr als unverzichtbare Prämisse jeglicher Kooperation angesehen werden muss, eine hohe Empathiefähigkeit für die Bedenken und Empfindlichkeiten des Anderen abverlangt. Erschwerend kommt hinzu, dass nach vier Jahrzehnten der Trennung ein neues Kennenlernen erforderlich ist und zwar auch in der Hinsicht, dass durch die Vertreibung die über menschliche, persönliche und familiäre Beziehungen vermittelte Traditionslinie weitgehend abgebrochen ist. Darüber hinaus hat „diese Sperrwirkung über 50 Jahre [...] natürlich traditionelle geschäftliche und wirtschaftliche Bindungen mit einem Schlag abgeschnitten“, wie der Passauer Landrat, Hanns Dorfner, zu Bedenken gibt (Dorfner A-6). Daher besteht die Aufgabe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, an Gemeinsamkeiten im historischen und sozio-kulturellen Bereich anzusetzen, um diese in den Vordergrund zu stellen. Die Vorbehalte wiegen auf tschechischer Seite umso schwerer, weil sie insbesondere in der instabilen Phase des wirtschaftlich-politischen Umbruchs und der sozialen Unsicherheit als Ventil für Gefühle der Unsicherheit missbraucht wurden. So entstanden beispielsweise in Nordböhmen bald Klubs des tschechischen Grenzgebiets, die sich unter der Federführung der Kommunistischen Partei gegen eine „Germanisierung“ wandten. Die 1992 vom tschechischen Innenministerium registrierten Klubs hatten um die 10.000 Mitglieder und verfügten über eine gesamtstaatliche Struktur, eine zweiwöchig erscheinende Zeitung mit einer Auflage von 1.500 Exemplaren mit dem Titel: Böhmisches-mährischer Grenzer, wobei „hranicár“ sowohl Grenzbewohner als auch Grenzwächter bedeutet (Sídlo in: Respekt 1994:5; Roth in: osteuropa-archiv

---

Deutschen besiedelten Gebiete. Eine umfassende Auswertung dieser Untersuchung findet sich im deutsch-tschechischen Sammelband: Olbert (Hrsg.) 1992.

392 Hinsichtlich der Vertreibung der Deutschen waren zwei Drittel der Tschechen der Meinung, dass diese im Sinne einer revanchistischen Reaktion auf die nationalsozialistische Okkupation und die Rolle, die dabei ein großer Teil der Sudetendeutschen gespielt hatte, gerecht gewesen sei. 40 Prozent der Befragten äußerten Vorbehalte in Hinsicht auf die gewalttätige sog. *wilde* Phase der Vertreibung. Für eindeutig gerecht wurde der Vertreibungsakt von 27,5 und für ungerecht von 10 Prozent der Befragten gehalten. Die Fragen, die auf die Möglichkeit einer Rückkehr der Sudetendeutschen abzielten, ergaben, dass 3 Prozent der Befragten diesen Schritt begrüßen würden. An dieser Stelle spielen vermutlich Ängste vor der Rückgabe des Eigentums eine zentrale Rolle. Für eine Entschuldigung bei den Sudetendeutschen (24 Prozent) fand sich keine Mehrheit. Eigentumsrückgaben (1,7 Prozent dafür) und finanzielle Entschädigung (3,4 Prozent dafür) wurden sehr eindeutig abgelehnt (Olbert (Hrsg.): 1992:155 ff.).

1994:A145f.). Der Domažlicer Landrat Faschingbauer schätzte, dass die populistische Ausschlachtung dieses empfindlichen Fragenkomplexes kommunistischen und nationalistischen Parteien einen Stimmenanteil von 10 Prozent einbringe (vgl. Faschingbauer). Da sich hier ein vielversprechendes Betätigungsfeld für Populisten bot (Götze in: NLZ (Hrsg.) 1995:103), war es von entscheidender Bedeutung, dass auf nationalstaatlicher Ebene mit der nötigen diplomatischen Distanz<sup>393</sup> die für eine Völkerverständigung entsprechenden Weichenstellungen vorgenommen wurden. In diesem Sinne war die Entschuldigung bei den Sudetendeutschen durch den tschechischen Präsidenten Václav Havel, der sich gegen den emotionellen Erfahrungsgrund seines Volkes gestellt und einen teilweise wütenden Protest in Kauf genommen hat, für die künftigen Beziehungen so wesentlich (Becher in: Becher/Ettl (Hrsg.) 1991:127).<sup>394</sup> Wie im Freundschaftsvertrag von 1992 vereinbart wurde, sollen „umfassende Kontakte, insbesondere persönliche Begegnungen zwischen [den] Bürgern [gefördert werden], die ... als unerlässliche Voraussetzung für das gegenseitige Kennenlernen und die Vertiefung des Verständnisses zwischen den Völkern [betrachtet werden]“ (Art. 28 I). Dass dadurch in der politischen Praxis nicht alle Vorbehalte ausgeräumt werden können, ist offensichtlich und manifestierte sich 1993 in der Euregio Egrensis. Dort schlug die Prager Unterstützung plötzlich in offene Ablehnung um. Als Grund wurde die Einmischung der Sudetendeutschen genannt. Ein tiefes Misstrauen machte sich gegenüber den wirklichen Motiven des deutschen Kooperationspartners breit; das Wort von der Benutzung der Euregio als trojanisches Pferd machte die Runde (Götze in: NLZ (Hrsg.)1995:111).

---

393 An dieser Stelle findet deshalb lediglich der außenpolitische Aspekt Berücksichtigung, weil zur Klärung der bei weitem interessanteren Frage nach der erfolgreichen innenpolitischen Politikvermittlung die Datengrundlage fehlt. In Hinblick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wäre es von Interesse, ob Meinungsumfragen mit der Entfernung von der Grenze divergierende Einstellungen nachweisen können oder ob durch die Kooperation an den Grenzen bereits messbare Änderungen nachweisbar sind. Eine empirische Erfassung des Meinungsbildes ehemaliger Sudetendeutscher und anderer Grenzanwohner auf bayerischer Seite wäre in Differenzierung zur Position der Landsmannschaften ebenfalls von großem Interesse.

394 Vergleichbare Vorstöße gab es auf sudetendeutscher Seite bisher nicht. Auch wenn sie nicht weniger heftige Reaktionen im sudetendeutschen Lager hervorriefen, könnte mit einer vergleichbaren Geste in der bundesdeutschen wie in der europäischen Öffentlichkeit, wie Peter Becher zu Bedenken gibt, sehr viel mehr für die sudetendeutsche Volksgruppe erreicht werden (Becher/Ettl (Hrsg.) 1991:127).

### 5.1.2.2. Der Nachbar im Spiegel der Tagespresse und im Ansehen des Nachbarn

In Bezugnahme auf die Untersuchung von Gabriela Zlamal, die im April 2000 Presseartikel regionaler Tageszeitungen<sup>395</sup> im bayerisch-tschechischen Grenzraum ausgewertet hat, soll als Momentaufnahme ein Bild über die gegenseitige Wahrnehmung des Nachbarlandes und seiner Bewohner sowie mediale Meinungsbildungsprozesse gegeben werden, die ihrerseits die Einstellungen, (Vor-)Urteile und Fremdbilder der jeweiligen Gesellschaft identifizieren und reflektieren. Ergänzt wird die Auswertung durch Befragungsergebnisse, die im Rahmen des Seminars „Am Vorabend der Osterweiterung“ als Übung für russische und ukrainische Studierende von Mitte Januar bis Anfang Februar 2004 in der Innenstadt von Passau erhoben wurde.<sup>396</sup> Ein Teil dieser Befragung richtet sich im Kontext der EU-Osterweiterung auf die Stimmungen und gegenseitigen Fremdbilder. Beide Untersuchungen sind nicht repräsentativ, öffnen lediglich kleine von Tagesthemen bestimmte Zeitfenster und erlauben einen kurzen Blick in das nachbarschaftliche Verhältnis.

Die quantitative Auswertung der Regionalpresse im bayerisch-böhmischen Grenzgebiet ergab, dass dem Nachbarn als Objekt des Interesses in der tschechischen Presselandschaft der Grenzgebiete ein eindeutig höherer Stellenwert zuzumessen war, als umgekehrt. Die inhaltliche Kategorisierung zeigte auf beiden Seiten der Grenze polarisierte Wahrnehmungsmuster. So waren die Themenbereiche Grenzkriminalität und Begegnung und Partnerschaft überproportional hoch vertreten. Die Probleme illegaler Grenzüberschreitungen entstehen naturgemäß aus der damaligen Lage an der EU-Außengrenze. Überraschenderweise schenken die bayerischen Tageszeitungen diesem Themenkomplex, der in Bezug auf die Anzahl der Informationen an erster Stelle rangiert, in der Tschechischen Republik auch dann Beachtung, wenn Deutschland gar nicht betroffen war. Da illegale Grenzübertritte in der Regel von Angehörigen anderer Nationalitäten begangen wurden, zeigte die tschechische Berichterstattung zu diesem Thema, dem ebenfalls die größte Aufmerksamkeit galt, im Gegensatz zur bayerischen Perspektive keine Auswirkungen auf die Wahrnehmung des Nachbarn. Infolge des grenzüberschreitenden Austauschs, dem Bemühen um gute nachbarschaftliche Beziehungen und nicht zuletzt durch Partner-

---

395 Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse sind dem Beitrag „Das Bild der Nachbarn im bayerisch-tschechischen Grenzraum im Spiegel von Tageszeitungen“ entnommen. Zlamal, in: Neuss/Jurczek/Hilz (Hrsg.) 2002:121-133. Eine Aufstellung der einzelnen Printmedien findet sich a.a.O S.122.

396 Als Übung zu wissenschaftlichen Forschungstechniken sah das speziell für russische und ukrainische Austauschstudenten angebotene Proseminar an der Universität Passau im WS 2003/2004 die Konzeption eines Fragebogens sowie die anschließende fragebogengestützte mündliche Befragung durch fünf Studentengruppen in dem oben angegebenen Zeitraum von drei Wochen vor. Dabei bestand ein Lernziel darin, Wahrnehmungen und Einstellungen der Bürger und ihr transregionales Verhalten zu erarbeiten.



schaften, gemeinsame Begegnungen auf Ebene der Gemeinden, Schulen, Vereine etc. stellt der Bereich „Begegnung/Partnerschaft“ in der gegenseitigen Perzeption beiderseits der Grenze das zweithäufigste Thema dar. Ferner förderte die Analyse zutage, dass die tschechischen Tageszeitungen „Alltagsthemen“ und personenbezogenen Reportagen eine höhere Bedeutung zumessen als die bayerischen Printmedien. Die personenzentrierte Berichterstattung vermittelt ein menschnahes Fremdbild des Nachbarn. Die Inhaltsanalyse, die Informationen nach dem Schema der Tripolarität einer positiven, neutralen und negativen Zuordnung vornimmt, ergab, dass die tschechischen Zeitungen in 75,8 Prozent der Artikel positiv und neutral berichteten, während in den deutschen Medien 48 Prozent der Artikel als negativ eingestuft wurden und auch positive oder neutrale Berichterstattungen deutlich seltener vorzufinden waren.

In der tschechischen Presse rückt die Vergangenheit auch im Jahre 2000 infolge von Forderungen der Sudetendeutschen Landsmannschaft auf die aktuelle Tagesordnung. Dabei zeichnet sich in der tschechischen Perzeption ein differenziertes Fremdprofil, das sich in ein „positives menschnahes“, geprägt durch seine „Vorbildfunktion auf dem Wege Tschechiens in die Europäische Union“ (Zlamal, in: Neuss/Jurczek/Hilz (Hrsg.) 2002:130) und ein historisch belastetes Bild Deutschlands spaltet, in dem die Forderungen der Sude-tendeutschen Landsmannschaft auf eine tiefe Ablehnung stoßen.

Im Rahmen zur Befragung zur bevorstehenden Osterweiterung wurde die Häufigkeit der Grenzüberschreitungen als Indikator für grenzüberschreitende Kontakte sowie die Gründe für den Besuch des Nachbarn erhoben. Von insgesamt 833 befragten Passanten gaben 10 Prozent an, sehr oft, 33 Prozent immer wieder, 36 Prozent selten und 20 Prozent fast nie die Grenze in die Tschechische Republik zu überschreiten. Ferner räumten die Passauer mit 47 Prozent vornehmlich touristische Gründe ein. Als Freizeitaktivitäten werden Wanderungen im Böhmerwald, Radtouren, der Moldaustausee, Städtebesuche, vorzugsweise in Krumau, genannt. Als zweithäufigster Besuchsgrund wurden mit fast 40 Prozent Einkäufe angeführt. Grenzübertritte mit der Absicht Freunde, Bekannte oder Verwandte zu besuchen kamen lediglich in 4 Prozent, kulturelle Veranstaltungen, Museen etc. in nicht einmal 2 Prozent der Fälle und aus geschäftlichen bzw. beruflichen Gründen gar nicht vor.

Dr. Tassilo Lenk, Vorsitzender der Euregio-Arbeitsgemeinschaft Vogtland/Westerzgebirge, beziffert die Vorbehalte angesichts der Osterweiterung der EU wie folgt: „Etwa 50 Prozent der Menschen beiderseits der Grenze blicken noch mit Vorbehalten und auch mit Angst in

die europäische Zukunft“.<sup>397</sup> Ähnliche Ergebnisse fanden sich in der Passauer Befragung, die im Kontext des bevorstehenden Beitritts zur EU die Gründe für ablehnende Einstellungen eruierte. 57 Prozent der Befragten äußerten die Befürchtung, dass sich auf bayerischer Seite die Arbeitslosigkeit<sup>398</sup> noch weiter erhöhe<sup>399</sup> und fast 25 Prozent erwarteten eine ansteigende Kriminalität im Grenzgebiet. Befürchtungen, dass nach der EU-Osterweiterung eine Migrantenwelle auf die bayerischen Grenzgebiete zurolle, wie sie mit Schätzungen in Höhe von 750.000 in den kommenden 15 Jahren für Bayern prognostiziert werden (PNP vom 29.01.2004:29) schlagen sich mit 8 Prozent nieder.

Im Rahmen einer responsiven Politik bietet die kommunale Ebene leichter als jede andere die Möglichkeit, sich den Ängsten und Befürchtungen der Grenzranier zu stellen und sie zu kommunizieren. So ging z.B. Vizehauptmann des Bezirks Südböhmen, Dr. Jiri Vlach, auf die oben dargestellten Negativnennungen ein und stellte ihnen eine tschechische Perspektive entgegen (PNP vom 25.03.2005:29).<sup>400</sup> Im Februar 2004 starteten fünf regionale bayerische und drei tschechische Privatsender im Grenzgebiet die Sendereihe<sup>401</sup> „Perspektive Europa – wir überschreiten Grenzen“ mit der Absicht, die „EU-Skepsis in Grenzregionen zu knacken“ (Prager Zeitung vom 05.02.2004). In 25 Einzelsendungen wird das

---

397 Lenk leitet daraus den Auftrag ab: „Entweder wir nutzen die Osterweiterung, unseren gemeinsamen Lebensraum in der Mitte Europas bewusst zu gestalten, oder wir bleiben dort, wo wir uns schon zu lange befunden haben - in einer Randlage“ (Frankenpost vom 04/04/2001).

398 Schätzungen des Münchener Instituts für Wirtschaftsforschung zufolge werden jährlich 150.000 Arbeitsplätze in die EU-Erweiterungsstaaten abgezogen (PNP vom 22/02/2005). Der tschechische Präsident Vaclav Klaus erwartete dagegen keine wesentlichen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt der Grenzregion nach dem Beitritt seines Landes zur EU (PNP vom 11/02/2004).

399 Der Oberbürgermeister der Stadt Passau meint zu diesem Thema: „Vor dem ersten Mai 2004, als diese Osterweiterung gewesen ist, hat man doch monatelang nur Geschrei und Gezeter gehört, dass es jetzt grundsätzlich nur noch tschechische Firmen gibt, die Bayern überschwemmen werden und den Bayern bleibt kein Arbeitsplatz mehr übrig. Was ist daraus geworden? Nichts! Ein bisschen was. Aber ich glaube, im Vergleich zu dem, was man befürchtet hat, nichts. Denn wenn man sich einmal überlegt, wie viele Menschen im grenznahen Bereich in Tschechien überhaupt wohnen, hätten die von der Anzahl her es gar nicht geschafft, in Bayern einem jeden den Beruf wegzunehmen. Das war wieder, was die Menschen am liebsten tun: jammern, schwarz malen, Hiobsbotschaften verbreiten und das dann auch selber noch glauben. Jetzt sieht man eigentlich, dass es ganz anders geworden ist, und dass das eigentlich die Grundlage des Europa-Gedankens ist, von dem ich sehr viel halte“ (Zankl A-2).

400 Die Euregio Egrensis veranstaltete 2001 eine Euregio-Tagung zum EU-Beitritt Tschechiens unter dem Titel: Angst um Arbeitsplätze und Aufträge, in: Frankenpost vom 04/04/ 2001,

Zwei Hörfunk-Korrespondenten des ARD-Studios Prag haben im Sommer 2002 eine Reise durch das gesamte deutsch-tschechische Grenzgebiet vom nordböhmisches Liberec (Reichenberg), über Tirschenreuth bis Zwiesel im Bayerischen Wald unternommen und dabei elf Radioreportagen unter dem Titel „Wo Europa zusammen wächst“ produziert, die in der Folge in den Hörfunkprogrammen aller ARD-Anstalten ausgestrahlt wurden. Nach Zustimmung der ARD stehen diese Beiträge dauerhaft als Audiodateien auf der Internetseite [www.euregio-egrensis.de](http://www.euregio-egrensis.de) der Öffentlichkeit zum Herunterladen zur Verfügung.

401 Die TV-Sender Oberfranken, Oberpfalz TV, TVA Regensburg, Donau TV und Teleregional Passau arbeiten gemeinsam mit den tschechischen Fernsehstationen ZAK TV, TV DUHA und RI1 zusammen an der Sendereihe. 50 Prozent der Produktionskosten werden aus Interreg-Mitteln, 15 Prozent von der Landeszentrale für Neue Medien und die verbliebenen 35 Prozent von den Sendern selbst gestellt. Insgesamt beläuft sich das Projekt auf 605.000 Euro. Hans Spitzer, Staatssekretär im Bayerischen Wirtschaftsministerium, ist optimistisch, dass das in dieser Form bisher einzigartige Projekt zum gegenseitigen Verständnis und Zusammenwachsen beitrage. Auf bayerischer Seite können in den Empfangsgebieten fast 520.000 Haushalte erreicht werden.

Ziel verfolgt, wie der Geschäftsführer der Euregio Bayerischer Wald Kaspar Sammer im Interview zusammenfasst,

„den Nachbarn Tschechien im Allgemeinen und Speziellen vorzustellen. Uns geht es dabei um die Aufarbeitung von Klischees über den Nachbarn, um das neue Europa, vor allem aber um die Vermittlung eines objektiven Bildes des alltäglichen Lebens“ (Prager Zeitung vom 05.02.2004).

So weisen die Umfrageergebnisse in Passau auf folgende Klischees hin: Beim tschechischen Nachbarn werden Eigenschaften wie Freundlichkeit mit nahezu 37 Prozent und Fleiß mit 22 Prozent geschätzt. Dagegen halten knapp über 10 Prozent der Befragten die Eigenschaften wie Ehrlichkeit für unzutreffend, 31 Prozent für wenig zutreffend sowie 11 Prozent Sauberkeit für unzutreffend.

### 5.1.3. Das Wirtschaftsprofil der Grenzregion

Die im Weiteren dargestellte Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Strukturdaten begründet sich im Wesentlichen, unter Berücksichtigung der Situation in den Anfangsjahren der euregionalen Zusammenarbeit, auf die im aktuellen Programmdokument<sup>402</sup> erhobenen Daten, auf deren Basis die Rahmenbedingungen und Entwicklungsschwerpunkte der Förderung des Grenzraumes entwickelt wurden und für die strategische Ausrichtung bis zum Ende der Programmperiode im Jahre 2006 Gültigkeit besitzen.<sup>403</sup> Da die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen zwischenzeitlich nicht mehr erhoben wird, werden stattdessen das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu Marktpreisen<sup>404</sup> sowie die Bruttowertschöpfung (BWS) zu Herstellungspreisen<sup>405</sup> aufgeführt. Wegen der fehlenden direkten Vergleichbarkeit zu den

---

402 Vgl. dazu: PGI 2004:12-23. Das Programmdokument wurde am 02.04.2004 in einer aktualisierten Fassung bei der Europäischen Kommission eingereicht, weil seit der Programmaufstellung mit dem Beitritt der Tschechischen Republik zur EU am 1. Mai 2004, gravierende Hochwasserschäden in der Region im August 2002, der Verschlechterung der allgemeinen Wirtschaftslage und einer dramatischen Verschlechterung der kommunalen Finanzen einige markante Ereignisse eingetreten sind, durch die sich die Rahmenbedingungen verändert haben (PGI 2004:12).

403 Die folgenden Angaben stützen sich, ergänzt und aktualisiert durch die Strukturdaten der IHK Niederbayern und der oberösterreichischen Wirtschaftskammer Rohrbach, auf die Analyse der Wirtschaftsstruktur im Operationellen Programm (EK1995c:11 ff.; 1995b:8 ff., PGI 2004:13-31).

404 Das BIP zu Marktpreisen repräsentiert das Ergebnis der gebietsansässigen produzierenden Einheiten innerhalb einer Periode. Aus regionaler Sicht reflektiert es die Summe aller Sachgüter und Dienstleistungen abzüglich der Vorleistungen, die über einen bestimmten Zeitraum von produzierenden Einheiten innerhalb der untersuchten Region erstellt werden (Gabler Wirtschaftslexikon 1988:1565 ff., Biehl/Ungar 1995:186).

405 Die Bruttowertschöpfung ist eine Kennzahl der Entstehungsrechnung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Sie ergibt sich aus dem Gesamtwert der im Produktionsprozess erzeugten Waren und Dienstleistungen (Produktionswert) abzüglich der im Produktionsprozess verbrauchten, verarbeiteten oder umgewandelten Waren und

im Interreg III A und Phare/CBC-Programm dargestellten Daten, wird hier die Entwicklung von 1996 bis 2000 erläutert.

Der relative Entwicklungsrückstand muss mitunter auf seine extreme geografische und ökonomische Randlage im europäischen Binnenmarkt sowie auf das über Jahrzehnte durch die Grenze bedingte Fehlen eines wirtschaftlichen Hinterlands zurückgeführt werden. So besaß es zum Zeitpunkt der Aufnahme der Kooperationsbeziehungen alle typischen Merkmale ländlicher 5-b-Gebiete: Einen niedrigen sozio-ökonomischen Entwicklungsstand, ein entsprechendes geringes Bruttosozialprodukt, eine relativ geringe Bevölkerungsdichte und einen relativ hohen Anteil von in der Landwirtschaft Erwerbstätigen. Im Zeitraum zwischen 1996 bis 2000 haben in Bayern sowohl das BIP zu Marktpreisen als auch die BWS zu Herstellungspreisen mit 0,15 Prozent leicht zugenommen.

**Tabelle 3: BIP zu Marktpreisen und BWS zu Herstellungspreisen in Euro im Zeitraum 1996 - 2000**

	BIP zu Marktpreisen (in Euro)		Veränderung in %	Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen (in Euro)		Veränderung in %
	1996	2000		1996-2000	1996	
Cham	2.184.094	2.636.105	0,21	2.051.133	2.454.591	0,20
Freyung-Grafenau	1.267.036	1.423.694	0,12	1.189.903	1.325.663	0,11
Hof	2.119.336	2.252.782	0,06	1.990.317	2.097.662	0,05
Neustadt a. d.	1.444.187	1.683.958	0,17	1.356.269	1.568.005	0,16
Regen	1.325.725	1.462.040	0,10	1.245.019	1.361.368	0,09
Schwandorf	2.663.016	2.980.750	0,12	2.500.900	2.775.505	0,11
Stadt Hof	1.570.347	1.680.874	0,07	1.474.749	1.565.134	0,06
Stadt Weiden i. d. OPF.	1.496.094	1.585.521	0,06	1.405.016	1.476.347	0,05
Tirschenreuth	1.359.143	1.497.361	0,10	1.276.403	1.394.257	0,09
Wunsiedel i. Fichtelge-	1.829.648	1.802.969	-0,01	1.718.264	1.678.822	-0,02
Fördergebiet	17.258.626	19.006.054	0,10	16.207.973	17.697.354	0,09
Amberg-Sulzbach	1.497.579	1.747.296	0,17	1.406.411	1.626.982	0,16

Dienstleistungen, den Vorleistungen. Nach ESVG 95 Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen wird die BWS zu Herstellungspreisen ausgewiesen (Wikipedia BWS).

Bayreuth	1.522.949	1.803.232	0,18	1.430.237	1.679.066	0,17
Deggendorf	2.523.939	2.732.486	0,08	2.370.290	2.544.335	0,07
Kronach	1.580.480	1.675.461	0,06	1.484.265	1.560.094	0,05
Kulmbach	1.752.682	1.763.333	0,01	1.645.984	1.641.915	0
Passau	3.077.275	3.479.875	0,13	2.889.940	3.240.261	0,12
Regensburg	2.165.931	2.486.599	0,15	2.034.076	2.315.379	0,14
Stadt Amberg	1.423.385	1.601.423	0,13	1.336.733	1.491.154	0,12
Stadt Bayreuth	2.975.275	3.171.257	0,07	2.794.150	2.952.893	0,06
Stadt Passau	1.958.630	2.123.847	0,08	1.839.395	1.977.605	0,08
Stadt Regensburg	6.439.219	7.891.305	0,23	6.047.219	7.347.933	0,22
Stadt Straubing	1.421.847	1.564.526	0,10	1.335.289	1.456.797	0,09
Straubing-Bogen	1.294.244	1.446.674	0,12	1.215.454	1.347.060	0,11
Fördergebiet (1.&2.)	46.892.061	52.493.368	0,12	44.037.416	48.878.828	0,11
Bayern gesamt	305.226.871	349.890.95	0,15	286.645.601	325.798.494	0,14

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

Im engeren unmittelbar an die Grenze angrenzenden Fördergebiet liegt die Wachstumsrate nur bei 0,10 Prozent, im gesamten Euregiogebiet bei 0,12 Prozent. Dieselbe Tendenz zeigt sich bei der BWS zu Herstellungspreisen: auch hier liegt die gesamtbayerische Wachstumsrate in Höhe von 0,14 Prozent höher als im Untersuchungsgebiet (0,11 Prozent) und diese wiederum höher als im Teilgebiet der ersten Landkreisreihe (0,09 Prozent). Zum Zeitpunkt der Programmaufstellung lag die jährliche Wachstumsrate der BWS zu Marktpreisen im bayerischen Grenzgebiet für die Jahre 1992 bis 1996 noch bei -0,2 Prozent, während diese für Bayern 1,3 Prozent betrug. Folglich scheint das Grenzgebiet mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung etwas aufzuholen. Dabei stechen zwei Regionen hervor. Die Stadt Regensburg sowie der Landkreis Cham liegen bei der prozentualen Zunahme der Wirtschaftsindikatoren mit jeweils über 0,2 Prozent deutlich über dem regionalen sowie über dem bayerischen Durchschnitt. Der Landkreis Wunsiedel weist dagegen in beiden Werten eine Abnahme auf.

Richtet man den Blick auf die Wirtschaftskraft je Einwohner, so lag sie im bayerischen Teil 1990 deutlich unter dem bayerischen Durchschnitt von 27.582 BWS je Einwohner. Die Landkreise Cham, Regen, Freyung-Grafenau und der Bezirk Rohrbach weisen mit einem

überdurchschnittlichen Anteil der Land- und Forstwirtschaft an den Beschäftigten und an der Bruttowertschöpfung die stärkste ländliche Prägung auf. Dasselbe Muster findet sich beim BIP je Erwerbstätigen. 1996 setzt sich im Untersuchungsgebiet mit 44.073 Euro die Divergenz gegenüber dem gesamt-bayerischen Wert in Höhe von 51.510 Euro fort, das sich bis 2000 noch verstärkte. Nahm das BIP je Erwerbstätigen in Bayern in demselben Zeitraum um 8,85 Prozent zu, so lag die Steigerungsquote für das Untersuchungsgebiet nur bei 7,86 Prozent. Ausnahmen bilden Regensburg mit einer Steigerungsquote von 14,57 Prozent, der Landkreis Cham von 13,93 Prozent und die Stadt Amberg mit 11,73 Prozent. Schlusslichter bilden mit 0,50 Prozent Kulmbach, mit 2,23 Prozent Wunschsiedel im Fichtelgebirge, mit 3,80 Prozent Schwandorf, mit 3,81 Prozent der Landkreis Deggendorf, mit 5,15 Prozent die Stadt Weiden und mit 5,78 Prozent die Stadt Passau.<sup>406</sup>

---

406 Vgl. Übersicht im Anhang unter 5.

**Tabelle 4: BIP je Erwerbstätigen im bayerischen Euregio-Gebiet**

	Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in EURO		Veränderung 1996 - 2000
	1996	2000	
Cham	37.917	43.199	13,93%
Freyung-Grafenau	36.561	40.469	10,69%
Hof	43.581	47.493	8,98%
Neustadt a. d. Waldnaab	43.948	48.480	10,31%
Regen	37.057	39.439	6,43%
Schwandorf	44.103	45.777	3,80%
Stadt Hof	45.695	49.276	7,84%
Stadt Weiden i. d. OPF.	42.430	44.617	5,15%
Tirschenreuth	41.736	46.446	11,29%
Wunsiedel i. Fichtelgebirge	43.503	44.473	2,23%
Fördergebiet (1. Landkreisreihe)	41.653	44.967	7,96%
Amberg-Sulzbach	43.016	46.566	8,25%
Bayreuth	42.214	50.339	19,25%
Deggendorf	46.075	47.831	3,81%
Kronach	42.085	45.183	7,36%
Kulmbach	48.923	49.167	0,50%
Passau	43.144	46.802	8,48%
Regensburg	45.750	48.722	6,50%
Stadt Amberg	45.412	50.737	11,73%
Stadt Bayreuth	50.471	51.899	2,83%
Stadt Passau	46.640	49.380	5,87%
Stadt Regensburg	53.799	61.635	14,57%
Stadt Straubing	46.516	49.670	6,78%
Straubing-Bogen	43.097	45.765	6,19%
Fördergebiet (1. u. 2. Landkreisreihe)	44.073	47.538	7,86%
Bayern gesamt	51.510	56.068	8,85%

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

Für die Tschechische Republik liegen keine Vergleichsdaten vor. Hier kann als Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Untersuchungsgebietes allerdings das BIP pro Einwohner herangezogen werden, dessen Daten lediglich auf Bezirksebene erhoben wurden. Die drei Bezirke Karlovarský kraj, Jihočeský kraj<sup>407</sup> und Plzeňský kraj weisen ein unterdurchschnittliches BIP pro Einwohner auf:<sup>408</sup> Im Bezirk Karlsbad beträgt es 82,1 Prozent des tschechischen Gesamtwerts, Südböhmen kommt auf 89 Prozent und der Bezirk Pilsen auf 97 Prozent.

**Tabelle 5: BIP pro Einwohner in den Bezirken Karlsbad, Südböhmen und Pilsen im Zeitraum 1996 - 2000**

Bezirk (NUTS III)	Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner			
	1996	2000		1996 - 2000
	in EURO	in EURO	in % des nationalen Durchschnitts	Veränderung in %
Karlovarský kraj	3.945	4.879	82,1%	+ 23,7 %
Jihočeský kraj	4.054	4.879	89,9%	+ 20,4 %
Plzeňský kraj	4.469	5.265	97,0%	+ 17,8 %
Tschechische Republik gesamt	4.409	5.428	100,0%	+ 23,1 %

Quelle: Český statistický úrad

### 5.1.3.1. Zur Arbeitsmarktstruktur im Euregiogebiet

Die Arbeitslosenquote lag 1993 mit durchschnittlich 8,4 Prozent um 2 Prozentpunkte über dem bayerischen Durchschnitt. Die höchsten Arbeitslosenquoten wiesen die Landkreise Freyung-Grafenau (10 Prozent), Regen (9,4 Prozent) und Cham (9,3 Prozent) auf.<sup>409</sup> Von

407 In Südböhmen gehören allerdings nicht alle Landkreise dem Euregiogebiet an.

408 Im Vergleich des EU-weiten Durchschnitts-BIP erreichen die Bezirke Karlsbad durchschnittlich 49 Prozent, Südböhmen 54 Prozent und Pilsen 58 Prozent des Durchschnitts, während die Tschechische Republik einen Wert von 60 Prozent aufweist. Untersuchungen zu interregionalen Disparitäten, verstanden als Abweichungen von einer gedachten, je nach Fragestellung auf unterschiedliche Regionenabgrenzungen bezogene Referenzverteilung relevanter Merkmale (Bichl/Ungar 1995:185), belegen eine polarisierte Zentrum-Peripherie-Situation zwischen Prag und den anderen tschechischen Regionen, die ihrerseits wiederum ein west-ost Gefälle aufweisen. Vgl stellvertretend für andere Dreyhaupt von Speicher 2001.

409 Die Jugendarbeitslosigkeit betrug im bayerischen Gebiet durchschnittlich 6,5 Prozent und die der Frauen lag 1993 mit 9,5 Prozent abermals um 2,7 Prozentpunkte über dem bayerischen Durchschnitt (Kommission 1995c:10).



1998 bis 2001 zeichnete sich zwar ein positiver Trend ab, der allerdings im Grenzgebiet mit einem Absinken der Quote von 9,9 Prozent auf 8,2 Prozent hinter dem landesweiten, ebenfalls rückläufigen, Durchschnitt von 8,1 Prozent auf 6,0 Prozent zurückblieb. Lediglich Regensburg und Straubing-Bogen liegen unter dem bayerischen Durchschnitt. Die Stadt Hof zählt mit 13,4 Prozent mehr als doppelt so viele Arbeitslose. Zeichnet man ein Bild von der regionalen Arbeitsmarktsituation in Bezug auf die geografische Verteilung, finden sich in dem Zeitraum 1998 – 2001 im Norden die höchsten, in der Mitte die niedrigsten und im Süden Bayerns ebenfalls deutlich erhöhte Arbeitslosenquoten.

**Tabelle 6: Arbeitslosenquoten im bayerischen**

	Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt in %		Veränderung in %
	1998	2001	1998-2001
Cham	9,4	7,2	-2,2
Freyung-Grafenau	10,5	7,9	-2,6
Hof	10,1	9,3	-0,8
Neustadt a. d. Waldnaab	7,6	6,4	-1,2
Regen	8,9	7,3	-1,6
Schwandorf	7,8	6	-1,8
Stadt Hof	14,3	13,4	-0,9
Stadt Weiden i. d. OPF.	10,5	9,3	-1,2
Tirschenreuth	9,1	8,3	-0,8
Wunsiedel i. Fichtelgebirge	12,0	11,2	-0,8
Durchschnitt Fördergebiet (1. Landkreisreihe)	10,0	8,6	-1,4
Amberg-Sulzbach	8,3	6,8	-1,5
Bayreuth	8,7	7,3	-1,4
Deggendorf	8,6	6,8	-1,8
Kronach	9,6	8,1	-1,5
Kulmbach	10,1	9,3	-0,8
Passau	10,3	7,8	-2,5
Regensburg	7,4	5,5	-1,9
Stadt Amberg	12,7	10,5	-2,2
Stadt Bayreuth	11,4	9,8	-1,6
Stadt Passau	10,9	8,1	-2,8
Stadt Regensburg	11,8	9,0	-2,8
Stadt Straubing	10,8	7,9	-2,9
Straubing-Bogen	7,0	5,6	-1,4
Durchschnitt Fördergebiet (1. u. 2. Landkreisreihe)	9,9	8,2	-1,7
Bayern gesamt	8,1	6,0	-2,1

Quelle: Landesarbeitsamt Bayern

Aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden, die keinen Vergleich zwischen den bayerischen und tschechischen Arbeitslosenquoten erlauben, erfordern die tschechischen Kennzahlen eine gesonderte Betrachtung. Die Arbeitslosenzahlen liegen außer in Karlsbad und Sokolov unter dem nationalen Durchschnitt von 8,9 Prozent. Dabei weisen die Arbeitslosenquoten im Rahmen von 4,6 Prozent in Domažlice bis 10,9 Prozent in Sokolov eine breite Streuung auf. Ferner ist die Arbeitslosenquote in der Tschechischen Republik von 1998 auf 8,9 Prozent im Jahr 2001 angestiegen, was sich auf die westlichen Grenzgebiete in entsprechend abgemilderter Form ebenfalls auswirkte.<sup>410</sup>

### **5.1.3.2. Sektorale Wirtschaftsstruktur und Entwicklungstendenzen**

Das bayerische Grenzgebiet weist weiterhin einen stärker ausgeprägten primären und sekundären Sektor aus als Gesamtbayern. Obwohl der Anteil im Dienstleistungssektor an den Erwerbstätigen von 1998 bis 2000 im Grenzraum etwas stärker gestiegen ist als im Landesdurchschnitt, beträgt die Diskrepanz noch immer 9,4 Prozent.

---

410 Karlovy Vary und Sokolov leidet jedoch unter einer Steigerung, die weit über der nationalen lag. Die Kreise mit den höchsten Zuwächsen an Arbeitslosen sind Karlovy Vary, Sokolov, Rokycany und Tachov (PGI 2004:21).

**Tabelle 7: Sektoralstruktur der Erwerbstätigkeit im bayerischen**

	Verteilung Erwerbstätige nach Sektoren (jahresdurchschnittliche Erwerbstätigkeit) in Prozent					
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei		Produzierendes Gewerbe		Dienstleistungsbereiche	
	1998	2000	1998	2000	1998	2000
<b>Cham</b>	9,1	8,6	39,9	39,5	51,1	51,9
<b>Freyung-Grafenau</b>	9,0	8,3	37,9	37,8	53,0	53,8
<b>Hof</b>	4,6	4,5	50,1	47,8	45,3	47,7
<b>Neustadt a. d. Waldnaab</b>	8,9	8,6	44,4	44,5	46,7	46,9
<b>Regen</b>	7,7	7,4	36,3	36,9	55,9	55,6
<b>Schwandorf</b>	6,5	6,1	39,3	39,5	54,2	54,4
<b>Stadt Hof</b>	0,5	0,5	26,9	24,9	72,7	74,7
<b>Stadt Weiden i. d. OPf.</b>	0,7	0,6	27,7	25,7	71,6	73,7
<b>Tirschenreuth</b>	8,2	8,1	46,7	45,5	45,1	46,4
<b>Wunsiedel i. Fichtelgebirge</b>	2,7	2,7	45,0	43,5	52,3	53,8
<b>1. Landkreisreihe</b>	5,9	5,7	39,8	39,0	54,2	55,3
<b>Bayern gesamt</b>	3,9	3,7	32,5	31,6	63,7	64,7

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder

Die bayerischen und die tschechischen Zahlen erlauben auch hier keine Vergleichbarkeit, weil in der Tschechischen Republik nicht die Erwerbstätigen, sondern die Beschäftigten erfasst werden, ferner zwischen öffentlichem und privatem Sektor unterschieden wird und nur die Beschäftigtenzahlen in Unternehmen mit mehr als 20 Mitarbeitern Eingang in die Statistik finden (PGI 2004:22).

Aufgrund der zentralen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft in den tschechischen Kreisen Domažlice, Klatovy, Plzeň-jih, Plzeň-sever, Rokycany, Tachov, Písek und Strakonice muss dem primären Sektor im Vergleich zum nationalen Durchschnitt ein hoher Stellenwert zugemessen werden. Im Einklang mit der allgemeinen auch zukünftig zu antizipierenden Tendenz belegen die Zahlen in den Jahren 1998 bis 2001 eine dauerhafte Senkung des Anteils der Beschäftigten im primären Sektor in allen Landkreisen. Der se-

kundäre Sektor hat gemessen am Beschäftigungsanteil nur geringfügig zugenommen, wobei die markantesten Zuwächse in den o.g. vorwiegend landwirtschaftlich geprägten Kreisen zu verzeichnen sind. Der tertiäre Sektor schließlich floriert am stärksten in den größeren Regionalzentren wie Karlovy Vary, Plzeň, České Budějovice, Písek und Prachatice. Dabei handelt es sich um eine Tendenz, die durch den fortschreitenden Ausbau des Tourismus zentrale Impulse erfährt.

Verwiesen sei an dieser Stelle noch auf die auffallenden Disparitäten innerhalb der Regionen. So weist Sokolov im primären Sektor mit 0,9 Prozent im Gegensatz zu Plzeň – sever, Domažlice und Písek mit 14,0 Prozent respektive jeweils 12,6 Prozent einen auffällig geringen Beschäftigungsanteil auf. Entsprechend ist für Sokolov mit 64,3 Prozent der höchste Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor ausgewiesen. Die Quote der Beschäftigten im tertiären Sektor führt Plzeň mit einem Prozentsatz von 63,1 Prozent deutlich an. In ländlichen Gebieten wie Plzeň-sever (26,6 Prozent), Plzeň-jih (31,5 Prozent) oder Domažlice (36,1 Prozent) finden sich die geringsten Quoten. Auf das Gesamte bezogen liegt der durchschnittliche Beschäftigungsanteil im sekundären Sektor gleich auf mit dem tertiären Sektor.

**Tabelle 8: Beschäftigte nach Sektoren im tschechischen Euregio-Gebiet**

	Verteilung der Beschäftigten <sup>411</sup> nach Sektoren (jahresdurchschnittliche Erwerbstätigkeit) in %					
	Primärer Sektor		Sekundärer Sektor		Tertiärer Sektor	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001
Cheb	4,9	3,2	36,9	42,5	59,2	54,3
Karlovy Vary	5,5	4,5	43,1	41,6	51,4	53,9
Sokolov	1,2	0,9	66,3	64,3	32,5	34,8
Domažlice	18,7	12,6	45,1	51,3	36,2	36,1
Klatovy	12,9	11,9	43,2	48,0	43,9	40,1
Plzeň - město	0,5	0,5	41,9	38,2	57,6	61,3
Plzeň - jih	18,1	12,2	48,5	56,3	33,4	31,5
Plzeň - sever	17,1	14,0	53,3	59,6	29,6	26,4
Rokycany	13,0	10,9	51,0	51,2	36,0	37,9
Tachov	12,0	9,7	51,0	52,4	37,0	37,9
České Budějovice	6,2	5,3	42,7	41,1	51,1	53,6
Česky Krumlov	10,9	9,6	53,3	54,7	35,8	35,7
Písek	13,9	12,6	43,2	41,8	42,9	45,6
Prachatice	12,5	10,6	45,4	43,6	42,1	45,8
Strakonice	11,9	10,8	50,5	51,6	37,6	37,6
Fördergebiet	8,1	6,6	46,3	46,7	45,6	46,7
Tschechische Republik	5,8	x	45,2	x	49,0	x

Quelle: Český statistický úrad

Mit Blick auf den Anteil der Privatunternehmer im tschechischen Teilraum ist ein Anstieg von 172.167 im Jahr 1998 auf 192.756 im Jahr 2001 zu verzeichnen. Die relative Steigerung war in diesen beiden Jahren insgesamt sehr hoch; mit Ausnahme der Landkreise Cheb (-10,5 Prozent) Plzeň-sever 8\*(+4,6 Prozent) und Karlovy Vary (+7,1 Prozent) haben sich die Zuwachsraten zwischen 12 Prozent und knapp 20 Prozent bewegt. Der hohe Anteil der Privatunternehmer je 1.000 Einwohner im Fördergebietsdurchschnitt von 150 wird stark von den größeren Regionalzentren beeinflusst (v.a. Plzeň, České Budějovice, Karlovy Vary und Písek). Die relativ hohen Anteile für die Landkreise Prachatice, Český Krumlov und Klatovy sind nicht zuletzt auf die touristische Funktion der Region Bayerischer Wald/Böhmerwald zurückzuführen.

411 Die Angaben entsprechen rund 80 Prozent der Erwerbstätigen; Beschäftigte in kleinen Unternehmen (unter 20 Mitarbeiter) und natürliche Personen sind nicht mit eingerechnet.

**Tabelle 9: Privatunternehmer je 1.000 Einwohner im tschechischen Euregio-Gebiet**

	Privatunternehmer (natürliche Personen)		Veränderung in %	Privatunternehmer je 1000 EW
	1998	2001	1998-2001	
				2001
Cheb	16.130	14.434	- 10,5 %	112
Karlovy Vary	19.133	20.489	+ 7,1 %	168
Sokolov	10.775	12.070	+ 12,0 %	130
Domažlice	5.967	7.277	+ 22,0 %	124
Klatovy	10.775	12.498	+ 16,0 %	142
Plzeň - město	24.886	29.224	+ 17,4 %	178
Plzeň - jih	7.395	8.335	+ 12,7 %	122
Plzeň - sever	9.205	9.628	+ 4,6 %	131
Rokycany	5.837	6.755	+ 15,7 %	148
Tachov	5.753	6.717	+ 16,8 %	131
České Budějovice	25.065	28.684	+ 14,4 %	161
Česky Krumlov	7.614	8.798	+ 15,6 %	148
Písek	8.754	10.450	+ 19,5 %	148
Prachatice	6.899	8.050	+ 16,7 %	157
Strakonice	7.979	9.337	+ 17,0 %	134
Fördergebiet	172.167	192.756	+ 12,0 %	150

Quelle: Český statistický úrad

### 5.1.3.3. Sozio-ökonomische Strukturprobleme

Die Attraktivität des Standortes war lange Zeit durch seine Randlage insbesondere in Hinblick auf die hohen Transportkosten zu den Nachfragezentren gemindert. Durch die absolute Randlage nach Ende des Zweiten Weltkrieges waren die meisten Verkehrsverbindungen über die Grenze unterbrochen. Es gab nur wenige offene Grenzübergänge, die zudem sehr schwach frequentiert waren. Mit der Grenzöffnung stieg der Verkehrszuwachs explosionsartig. Der erhoffte zunehmende Austausch von Personen und Gütern wurde aber schon bald durch die bestehenden Verkehrsbedingungen gebremst. So wie das gestiegene Transportvolumen eine Chance für die Wirtschaft bedeutet, birgt es für die im Grenzgebiet ansässige Bevölkerung unter den bestehenden Bedingungen große Nachteile. Die Schaffung einer grundlegenden verkehrstechnischen Infrastruktur und der Ausbau wirtschaftlich nutzbarer Grenzübergänge stellen die vordringlichste Aufgabe dar. Neben den Problemen, die aufgrund regionaler Austauschprozesse entstanden sind und die - wie im Bereich des Verkehrs - bereits vor der Grenzöffnung vorhandenen Strukturängel offenlegten und verstärken, geriet die Region mit der Grenzöffnung zur tschechischen Republik durch das unvermittelte Aufeinandertreffen vormals grundverschiedener Wirtschaftssysteme sowie durch spezifische Anpassungsprozesse, die sich innerhalb der tschechischen Transformationsgesellschaft abspielten, zusätzlich unter Druck. Darunter können all diejenigen Probleme subsumiert werden, die sich in den direkten Kontaktzonen zwischen Ost- und West in Anbetracht des großen Entwicklungsgefälles herausbilden (vgl. Brückner in: Jurczek 1996:72). Begrüßte man noch anfänglich euphorisch die Öffnung der Grenzen in der Hoffnung, Wirtschaftsbetriebe würden von bayerisch-österreichischer Seite Zugänge zum ost-europäischen Absatzmarkt schaffen, musste man schon bald feststellen, dass sich die Betriebe direkt im tschechischen Billiglohnland ansiedelten (vgl. Hofbauer). Eine weitere Ernüchterung trat ein, als im erheblichen Umfang Betriebsverlagerungen über die bayerisch-tschechische Grenze stattfanden. Das bestehende Gefälle zwischen Ost und West und die damit verbundenen Unterschiede der Standort-Attraktivität für lohnkostenintensive Produktionsbranchen verschärfen die Probleme der Region. Die Produktionsverlagerungen wurden überwiegend in den vergangenen 15 Jahren realisiert (PNP vom 25.03.2004). Durch das erhöhte Arbeitsangebot von Einpendlern<sup>412</sup> aus der Tschechischen Republik geraten die ohnehin engen bayerischen Arbeitsmärkte zusätzlich in Be-

---

412 Die Ausdehnung der Anwerbestopp-Ausnahmereordnung für Ausländer 1993 auf Arbeitnehmer aus der ehemaligen CSFR sorgte für einen sprunghaften Anstieg der Pendlerzahlen. In Deutschland tätige Arbeitnehmer aus der tschechischen Republik sind verpflichtet, zwischen ihrem Arbeitsplatz und ihrem Wohnsitz täglich hin- und herzu pendeln. Näheres zu tschechischen Pendlern vgl. Rudolph, in: Morokavasic/Rudolph (Hrsg.) 1994:225 ff.

drängnis. Insbesondere die arbeits- und lohnkostenintensiv produzierenden Branchen in Bayern konnten eine Verbesserung ihrer Kostenbilanzen durch die Nutzung von tschechischen Arbeitskräften erreichen, denen es, aufgrund der bei weitem niedrigeren Lebenshaltungskosten in ihrer Heimat, leichter fällt, ein geringeres Lohnniveau zu akzeptieren. Das Einkommensverhältnis zwischen Bayern und Südböhmen im Verhältnis von eins zu acht stellte 1997 ein unüberwindliches Problem dar, wodurch die bayerischen und österreichischen Arbeitnehmer zu den tschechischen in Konkurrenz geraten (Pross nach Hiendlmaier, in: Bayerwald Echo vom 19.06.1997:3). Heute lässt sich im Bereich Handwerk und Bau beispielsweise ein Kostenvorteil auf tschechischer Seite in Höhe von 25 Prozent feststellen (PNP vom 12.05.2004).

Aufgrund der Schrumpfung des primären und sekundären Sektors, dem eine nur unzureichende Entwicklung im Dienstleistungssektor gegenüber stand, wurde die wirtschaftliche Entwicklung der Region in den 90er Jahren gebremst. Ausdruck dieses unzureichenden Strukturwandels sind die Anpassungsprobleme des landwirtschaftlichen Sektors, der in der Region eine wesentliche Rolle spielt.<sup>413</sup> Ein negativer Einfluss auf den Wandel von der Voll- zur Nebenerwerbslandwirtschaft ergibt sich aus der mangelnden Anzahl attraktiver Arbeitsplätze in der Region. Als Folge wandern junge und qualifizierte Arbeitskräfte, die ohne zusätzliche Erwerbsquelle ihren landwirtschaftlichen Betrieb nicht weiterführen können, aus dem Raum ab.

Charakteristisch für die ökonomischen Strukturprobleme können weiterhin eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und ein unterdurchschnittliches Einkommensniveau festgehalten werden, die selbst als Ergebnis der Wirtschaftsstruktur die endogene Entfaltung des wirtschaftlichen Potentials wiederum behindern.

#### **5.1.3.4. Das sozio-ökonomische Entwicklungspotenzial**

Die Ambivalenz der Grenzlage findet ihren Ausdruck in der gleichzeitigen Stärke und Schwäche einer Vielzahl der sozio-kulturellen und sozio-ökonomischen Faktoren. So wie die Grenzöffnung, die aus der hermetischen Abriegelung verursachten Probleme verstärkt hat, weil die wachsende Konkurrenz zunächst für Umsatzeinbußen sorgte, setzte sie

---

413 Zu den geomorphologischen und klimatischen Problemen (langer, harter Winter) treten strukturell bedingte Standortnachteile durch die Flurzersplitterung auf, wodurch die meist landwirtschaftlichen Kleinbetriebe dem europäischen Konkurrenzdruck nicht Stand halten können.



schon bald im vergrößerten Markt einen Expansionsschub in Gang. Es ist davon auszugehen, dass das Grenzgebiet langfristig in seinen ökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten durch die Wiedergewinnung des wirtschaftlichen Hinterlands gestärkt wird. In derselben Ambivalenz stellt sich das grenzüberschreitende Arbeitsangebot dar.

Will man den alten und neuen Problemen in der Region wirksam begegnen, gilt es Auswirkungen globaler Vorgänge auf lokale Entwicklungen in Hinsicht auf Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Kontext zu berücksichtigen. Unter dem Druck der zunehmend restriktiven, internationalen Wettbewerbsbedingungen vollziehen sich Flexibilisierungszwänge, die sich im Untersuchungsgebiet wie folgt darstellten: Versprachen die tschechischen Arbeitspendler im Zuge der Nutzung von Vergleichskosten auf beiden Seiten der Grenze zunächst eine optimale Nutzung von Kostenvorteilen und eine Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, so wurden schon bald Produktionsverlagerungen oder Lohnarbeitskontakte zu tschechischen Unternehmen attraktiver (Brückner, in: Jurczek (Hrsg.) 1996:75, 83). Die regionalen Wirtschaften haben sich, den Gesetzen des freien Marktes gehorchend, in kürzester Zeit über die Grenzen hinweg miteinander verflochten. Eingriffe in die wirtschaftliche Teilregion auf der einen Seite bleiben nicht ohne Einfluss auf die andere. Wollen sie im internationalen Wettbewerb bestehen, gibt es nur ein Miteinander. Ein Gegeneinander würde die grenzbedingten Strukturprobleme nur verlängern und unter der Wettbewerbssituation sogar verschärfen. Mit der Grenzöffnung rückte das Grenzgebiet zusehends in eine günstige Lage zu den dicht bevölkerten Absatz- und Bezugsmärkten an der Schnittstelle, zunächst zwischen dem EU-Binnenmarkt und Osteuropa, schließlich im innereuropäischen Warenverkehr. Um die aus der günstigen geografischen und wirtschaftspolitischen Lage resultierenden endogenen Wirtschaftspotenziale im Rahmen der skizzierten Chancen nach der Grenzöffnung zu mobilisieren, müssen die regionalen Wirtschaften durch eine grenzüberschreitende Ausrichtung, im Norden auf die Zentren um Pilsen und Karlsbad, im Süden auf das Dreieck zwischen den Oberzentren Linz, České Budějovice und Passau zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum fusionieren.<sup>414</sup>

Zur Regulierung dieser Marktprozesse sind auch die kommunalen Akteure aufgerufen, da eine für alle Seiten erfolgreiche Regionalentwicklung in Anbetracht der interdependenten,

---

414 Auch wenn es gelingen sollte, an der Schwelle zum osteuropäischen Absatzmarkt in die Rolle eines international relevanten Standortes zu wachsen, was für das Dreiländereck nicht von der Hand zu weisen ist, wird doch in Ansätzen deutlich, dass Großinvestoren, wie weltweit zu beobachten ist (Globalisierung), direkt in die Märkte vor Ort, d.h. ins Landesinnere dringen (Tschechisches Statistisches Amt nach Brückner, in: Jurczek (Hrsg.) 1996:85).

im wesentlichen von der Grenze verursachten Problemlagen, langfristig nur durch ein grenzüberschreitend abgestimmtes Entwicklungsprogramm gewährleistet werden kann.

#### 5.1.4. Projektskizzen einer grenzüberschreitenden Entwicklungsstrategie

Grenzüberschreitende Entwicklungsstrategien beschreiben Mechanismen zur Ankerbelung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Grenzgebiet. Sie begründen sich auf grenzbedingte Interdependenzen und zielen auf die Minimierung der Auswirkungen der Grenze als „Barriere“ und die Schaffung entwicklungsfreundlicher Rahmenbedingungen. Ein gemeinsames Strategiekonzept erlaubt ein geplantes und integriertes Vorgehen. In der Vergangenheit lag der Schwerpunkt der Zusammenarbeit auf der physischen Planung. Heute erkennt man die Themenvielfalt grenzüberschreitender Maßnahmen. Dabei fördert die Formulierung einer gemeinsamen grenzübergreifenden Strategie die für die Zusammenarbeit so entscheidende Empathiefähigkeit und vermittelt der jeweils anderen Seite das Wissen um gemeinsame Probleme und Chancen, um die Zukunft der grenzüberschreitenden Region gemeinsam zu gestalten. Auf der Basis der Informationen und Analysen für einen integrierten und langfristigen (ca. 15 - 20 Jahre) strategischen Ansatz, der die spezifischen Entwicklungsziele und Prioritäten definiert, werden kurzfristige Handlungsoptionen (ca. 3 – 5 Jahre) entwickelt. Die wichtigsten Schritte zur Erstellung einer Strategie sind im nachstehenden Diagramm abgebildet. (EU/AGEG 2000:A5:54, B1:8)

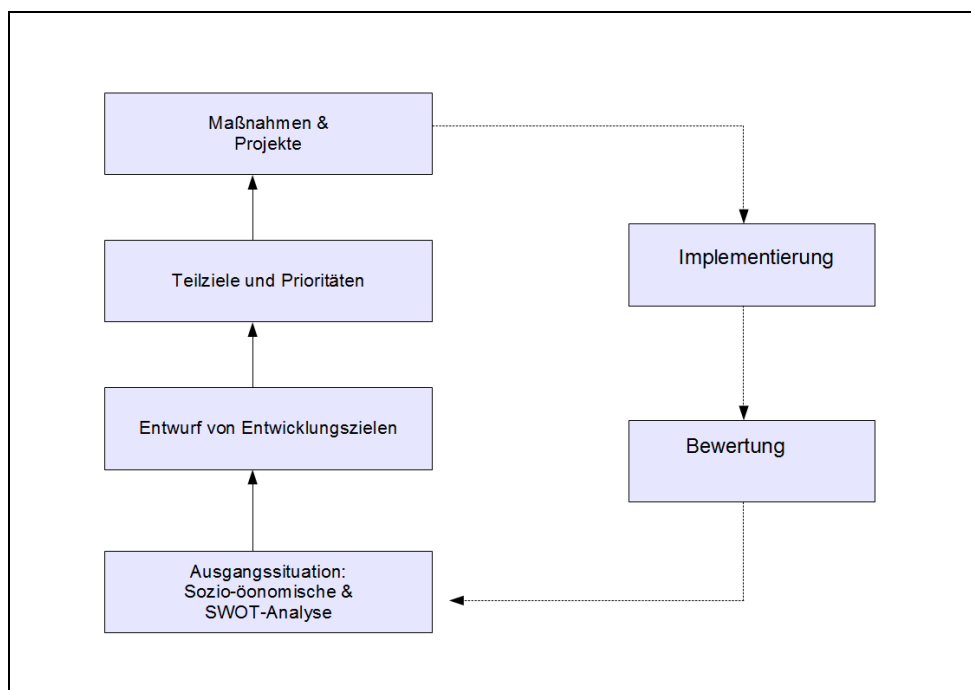


Abbildung 7: Entwicklung einer Strategie

Die Ergebnisse der vorangegangenen Analyse bilden die Grundlage für die gemeinsame Entwicklungsstrategie, Entwicklungs- bzw. Förderschwerpunkte im bayerisch-tschechischen Grenzraum. Maßstab für die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten durch die Mobilisierung der endogenen Potentiale des gesamten Grenzraumes ist die Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und ökologischer Hinsicht. Zur Realisierung dieses übergeordneten Zieles wurden 1992 als Leitlinien<sup>415</sup> zur Schaffung eines attraktiven Lebensraums, der Aufbau eines zukunftsweisenden Kultur- und Wirtschaftsraums, die Wiederbelebung und der Ausbau der Drehscheiben- sowie Mittlerfunktion des Raumes unter gleichzeitiger Erhaltung und Gestaltung eines ökologischen „Vorbild- und Pilotraumes“ aufgestellt. Sie bildeten die Grundlage für die Förderung aus dem Phare- und Interreg II A -Programm. Dabei wurde besonderer Wert auf die Nutzung der neuen Möglichkeiten in der Kooperation mit der Tschechischen Republik gelegt, die auf die Wiederherstellung und gemeinsame zukunftsorientierte Entwicklung langjähriger getrennter Lebens- und Wirtschaftsräume abzielen sollte (Kommission 1995c:18 ff.). Entsprechend den Bedürfnissen der Region wurden spezielle Entwicklungsstrategien geschaffen, die, unterschiedlich gewichtet, diesem Ziel verpflichtet waren. Das von der Europäischen Kommission am 06.08.2001 für die dritte Förderperiode genehmigte Programmdokument galt es im Zuge des Beitritts der Tschechischen Republik als Mitgliedsstaat der Europäischen Union zu überarbeiten und anzupassen (PGI 2004:9). Hier werden die einzelnen Handlungsfelder, Entwicklungsziele und Fördermöglichkeiten, wie unter 4.1.2.2.4. gezeigt werden konnte, ressortübergreifend den einzelnen Prioritäten und Maßnahmen unterstellt. Die im Folgenden unter strategischem Blickwinkel dargestellten grenzüberschreitenden Entwicklungspotenziale des Grenzraumes umfassen folgende zentralen Politikfelder:

---

415 Im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung, des Wirtschaftsministeriums der Tschechischen Republik und des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung wurden die o.g. Leitziele entworfen. Das trilaterale Entwicklungskonzept Bayerischer Wald-Böhmerwald-Mühlviertel hat seine rechtliche Basis in § 1, Abs. 2 des oberösterreichischen Raumordnungsgesetzes von 1994 und dem Oberösterreichischen Landesraumordnungsprogramm von 1978 sowie im Bayerischen Landesentwicklungsprogramm vom 25.01.1994 (vgl. EK 1995b:23; Kommission 1995c:19). Die folgende Darstellung stützt sich, wenn nicht anders gekennzeichnet, auf die Strukturanalysen: Kommission 1995c:22-41; Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung 1994:5-63. Unberücksichtigt bleibt das erst Ende Juli 1996 veröffentlichte Entwicklungskonzept Mittlerer Bayerischer Grenzraum (vgl. Euregio Bw/Bw in: Euregiopost 3/1996), zu dem die Landkreise Cham und Domažlice gehören, da die zentralen Entwicklungslinien ohnehin durch das Operationelle Programm vorgegeben werden.

#### 5.1.4.1. Projektskizze Infrastruktur und Verkehr

Transportwesen und Infrastruktur zählen neben Bildungs-, Ausbildungs- und Innovationspotentialen zu den wichtigsten modernen Standortfaktoren einer Region.<sup>416</sup> Angesichts der Tatsache, dass europäische Grenzregionen an den Außengrenzen der EU besonderen Problemen gegenüberstehen (z. B. Schengen) und andererseits als Brücken zum Nachbarn fungieren sollen, sich weiterhin in einer nationalen Randlage befinden und gleichzeitig dem Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt ausgesetzt sind, liegt es auf der Hand, dass Infrastrukturmaßnahmen zu den wichtigsten Handlungsfeldern in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zählen. Denn ohne grenzüberschreitende, großräumige und interregionale Straßen- und Schienenwege ist eine Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg praktisch unmöglich: es fehlen schlicht die physischen Voraussetzungen (EU/AGEG 2000:C3:57). Zum Einen wird dadurch die Durchlässigkeit der Grenze und die Erreichbarkeit der Grenzregion gewährleistet, zum Anderen wird dem Mobilitäts- und Kommunikationsbedarf der Bevölkerung und der Wirtschaft sowie den Anforderungen an die Lebens- und Umweltqualität Rechnung getragen (PGI/E 2004:22).

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs bestand die dringende Notwendigkeit, in Ergänzung zu den bestehenden gut entwickelten Nord-Süd-Verbindungen, die größtenteils abgerissenen<sup>417</sup> Verkehrskorridore von West nach Ost auf- bzw. auszubauen. Seit 1990 wurden Verkehrsnetze zwischen West und Ost wieder zusammengeführt und neben Eisenbahn- und Straßenübergängen auch dem Freizeitverkehr vorbehaltene Übergänge für Radfahrer und Fußgänger geschaffen. An den ehemaligen Außengrenzen der EU zu Mitteleuropa nahmen neben dem Ausbau bestehender Grenzübergänge vor allem die Schaffung neuer Grenzübergänge für grenzübergreifenden und internationalen Verkehr eine zentrale Stellung ein (EU/AGEG 2000:C3:57).

---

416 Drei Gruppen von Argumenten sprechen für die Verbesserung der Infrastruktur in den Grenzgebieten: 1. Das zunehmende Verkehrsaufkommen und der Beitritt neuer Mitgliedsstaaten erfordern gute Verbindungen zum TransEuropäischen Verkehrswegenetz (TEN) ebenso wie gute grenzübergreifende interregionale Verbindungen. 2. Die Einrichtungen für den kombinierten Transport, Straßen, Bahnlinien und Kanäle sowie eine Infrastruktur für touristische Aktivitäten dienen der Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung und 3. Der Ausbau regionaler Entwicklungspotentiale hängt überwiegend von der spezifischen Charakteristik der Grenzregionen ab; eine gute innere und äußere Erschließung in den einzelnen Infrastrukturbereichen ist daher erforderlich, um die verschiedenen Funktionen in der Region zur Geltung kommen zu lassen (EU/AGEG 2000:C3:62).

417 Der lange Zeit schlechte und in vielen Grenzgebieten noch heute mangelhafte Ausbau der Infrastruktur hat vor allem zwei Gründe: In den oft dünn besiedelten und abgelegenen Grenzgebieten ist wegen mangelhafter Nachfrage die Infrastruktur nur in einem Mindestmaß ausgebaut, wohingegen in dichter besiedelten und wirtschaftlich entwickelten Gebieten (z.B. ältere Kohle- und Stahlregionen) vor allem militärische und politische Gründe, die den grenzübergreifenden Ausbau von (Verkehrs-) Infrastrukturen zwischen den Machtblöcken (Ost-West) unzumutbar erscheinen ließen (EU/AGEG 2000:C3:56).

Die hohe Relevanz von Infrastrukturmaßnahmen spiegelt sich auch in der bisher starken Inanspruchnahme der Phare-Mittel für grenzübergreifende Zusammenarbeit (Phare/CBC) wider.

Schon mit Interreg I und II A wurde dem Ausbau von Infrastrukturen ein relativ hoher Stellenwert, vor allem in den Ziel-1-Gebieten, beigemessen. Ihre prioritäre Ausrichtung zielte unter stärkerer Berücksichtigung der Vorschläge von regionaler bzw. lokaler Seite auf "weiche" Maßnahmen. Diese Prioritäten werden in Interreg III A fortgeführt. Gefördert werden regionsspezifische Grenzprobleme, deren Maßnahmen unmittelbare Vorteile für die Grenzregionen beinhalten, die Wiederherstellung von Verbindungen zu Grenzübergängen und insgesamt die Infrastruktur in den Grenzgebieten verdichten (z.B. in Ziel-1-Gebiete; siehe EU/AGEG 2000:C3:63f.). Hierfür stehen vorrangig und ausreichend Mittel in den EU-Struktur- und Vorbeitrittsfonds zur Verfügung, die zur Verbesserung der Kontakte und Ausweitung der Märkte die weitere Entwicklung einer grenzüberschreitenden Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur als wichtige Voraussetzung betrachten. In ihrer Agenda 2000 stellt die Kommission fest, dass die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedsstaaten in den Binnenmarkt der EU zum großen Teil vom Aufbau und von der Modernisierung ihrer Verkehrsnetze abhängt.<sup>418</sup> Sie betont, dass bereits in der Heranführungsphase mit einem Investitionsprogramm zu beginnen sei.<sup>419</sup>

---

418 Für große nationale Infrastrukturprojekte stehen die jeweiligen Mainstream-Programme, finanziert entweder aus den EU-Strukturfonds oder für die Beitrittskandidaten aus Phare, SAPARD oder ISPA, zur Verfügung. Sie stellen für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen auch wesentlich mehr Gelder zur Verfügung als Interreg III A oder Phare/CBC, die für tatsächlich grenzübergreifende Infrastrukturvorhaben, beispielweise einen Korridor beiderseits der Grenze, als missing links Verwendung finden (EU/AGEG2000:58f.).

419 Beträchtliche Zuschüsse der EU wurden dabei vornehmlich in den Ausbau der mit dem TEN in Zusammenhang stehenden Verkehrskorridore gewährt. Im Rahmen der Neuentwicklung des Phare-Programmes ist ab 1998 die Unterstützung prioritärer Verkehrsinvestitionsvorhaben in den MOE-Staaten daher verstärkt worden. Ab dem Jahr 2000 wurden diese zusätzlich durch das neue strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) unterstützt. Diese Maßnahmen werden zur Entwicklung des paneuropäischen Verkehrsnetzes in den MOE-Staaten beitragen und gleichzeitig den Zusammenhalt in einem größeren europäischen Kontext fördern (EU/AGEG2000:63f.). Auch im Transport- und Infrastrukturbereich werden die grenzübergreifenden Regionen als Brücken zu den Nachbarn an den Binnen- und Außengrenzen zum Prüfstein auf dem Wege zu einem "Europa ohne Grenzen". Vgl. zu den Zielen einer gemeinsamen Verkehrspolitik im Zeitraum 2000-2010 vgl. Mitteilung KOM (1998) 716.

**Tabelle 10 : Stärken, Schwächen, Chancen und Risiko-Analyse im Bereich Verkehr**

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ausreichende Dichte des Verkehrsnetzes: direkte Straßen- und Schienenverkehrsverbindungen zwischen den beiden Teilbereichen sind vorhanden</li> <li>● Fertigstellung der durchgehenden Autobahnverbindung zwischen Nürnberg und Prag</li> <li>● Regionalflughäfen: Hof, Cheb/Eger, Mariánské Lázně (Marienbad) und mit internationaler Anbindung in Karlovy Vary (Karlsbad)</li> <li>● Dichtes Wander- und Radwanderwegesystem ist zum Teil grenzüberschreitend</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Hohe Verkehrsbelastungen durch Individualverkehr auf beiden Seiten der Grenze</li> <li>● Starke Betroffenheit von Städten und Dörfern ohne Umgehungsstraßen</li> <li>● Schlechter Ausbauzustand der Straßen vor allem auf tschechischer Seite</li> <li>● Auf beiden Seiten große Defizite im ÖPNV, unerschlossene Teilbereiche auf tschechischer Seite</li> <li>● Insbesondere im grenzüberschreitenden Verkehr</li> <li>● Auf beiden Seiten schlechter Zustand der Schienenverkehrsinfrastruktur</li> <li>● Rückgang des personenbefördernden Bahnverkehrs</li> <li>● Wanderwegesystem: ausbaufähig und verbesserungsbedürftig</li> </ul>
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Brückenfunktion im West-Ost-Verkehr</li> <li>● Insbesondere bei Optimierung und Eingliederung der Bahnlinien in den internationalen Schienenverkehr auf der tschechischen Seite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Es besteht für die gesamte Region die Gefahr, zu einem reinen Transitland zu werden. Während der motorisierte Individualverkehr weiter zunimmt, sinken Attraktivität und Qualität von ÖPNV und Schienenverkehr. Zudem sinkt die Lebensqualität in Orten an stark belasteten Hauptstraßen. Die langen Wartezeiten an den Grenzübergängen, insbesondere im LKW-Verkehr, beeinträchtigen die Qualität des Grenzverkehrs bis hin zu negativen Auswirkungen auf die bayerisch-tschechischen Handelsströme</li> </ul>
<p>Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technik 2004:33f.</p>	

In der SWOT-Analyse weist die Verkehrs-Infrastruktur, die in der Untersuchungsregion grundsätzlich relativ gut entwickelt ist, im tschechischen Teil zum Zeitpunkt der Programmaufgabe gravierende Lücken in der Anbindung an das internationale Verkehrsnetz auf. Unzulängliche Erreichbarkeitsbedingungen bestehen insbesondere in den peripheren Gebieten. Der zunehmende Transitverkehr und die damit verbundene Verkehrsbelastung, das Fehlen von Einrichtungen für den kombinierten Verkehr, die Stilllegung von Eisenbahnverbindungen sowie die mangelnde Abstimmung der Verkehrssysteme und –organisation über die Grenze hinweg, wirft besondere Probleme auf. Somit steht die Verbesserung der innerregionalen Mobilitätsbedingungen für die Bevölkerung und die Wirtschaft sowie die Anbindung an die transnationalen Verkehrsnetze im Vordergrund der verkehrspolitischen Entwicklungsperspektiven. Im grenzüberschreitenden Kontext sind es Fragen der Verkehrsorganisation sowie die Entwicklung neuer und die Verbesserung bestehender Angebote (PGI/E 2004:22). Der Ausbau des Grenzraumes als Ost-West-Brücke und die Anbindung des Grenzraumes an das überregionale Verkehrsnetz, die Entwicklung eines leistungsfähigen Verkehrsangebots und die Beseitigung von Verkehrsengpässen (PGI/E 2004:22) setzen eine integrierte Planung voraus, die sicherstellt, dass die Bedürfnisse des Grenzgebietes erfüllt, das Entwicklungspotenzial genutzt und die finanziellen, aus der Vollendung des Binnenmarktes und durch die politischen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa resultierenden Möglichkeiten ausgenutzt werden. Mit Blick auf die wesentliche Stärke der Region, ihr Naturpotenzial, kommt der Förderung des grenzüberschreitenden öffentlichen Personenverkehrs ebenfalls große Bedeutung zu. Neben der Reduktion von Umweltbelastungen macht die hohe Zahl von Berufspendlern und Tagestouristen in Anbetracht der angespannten Verkehrssituation die Errichtung von grenzüberschreitenden Buslinien notwendig.

#### **5.1.4.2. Projektskizze Entwicklung des Wirtschaftsraumes unter besonderer Berücksichtigung der Kleineren und Mittleren Unternehmen**

Aufholbedarf besteht in erster Linie bei der Anpassung der regionalen Betriebe, insbesondere der KMUs, an die Erfordernisse der Märkte, sowie bei der Attraktivierung der Standortbedingungen zur Erhöhung einer Gründungs- und Ansiedlungsdynamik (PGI 2004/E:14). In einem aufeinander bezogenen grenzüberschreitenden Raum gilt es daher Maßnahmen zu ergreifen, die die Wirtschaftskontakte der KMU insbesondere im Bereich der Absatzförderung intensivieren, um so eine grenzüberschreitende Infrastruktur zunächst zu schaffen und schließlich auszubauen. Dabei bilden die einzelnen Zentren, wie

die Daten verdeutlichen, Entwicklungspole, die zwar die Entwicklung von neuen Unternehmen und Dienstleistungen, Bildung und Ausbildung, Marketing und anderen Unternehmensdiensten anziehen, gleichwohl die Situation eines stärkeren Wettbewerbs zwischen den kleinen Unternehmen für den regionalen Markt schaffen und damit eine Komplementarität und Zusammenarbeit tendenziell erschweren. So sahen sich die externen Grenzregionen in der EU und in Mittel- und Osteuropa lange mit erheblichen Problemen bei der Entwicklung kleiner Unternehmen konfrontiert. Typische Probleme von kleinen Unternehmen in Grenzregionen sind:<sup>420</sup>

- Ein begrenzter Markt und verzerrte Handelsbeziehungen aufgrund getrennter und miteinander konkurrierender Handelszentren auf beiden Seiten der Grenze. Daher gilt es in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine Konzentration auf die grenzübergreifende Region als einer regionalen Wirtschaftseinheit und die Entwicklung der Leistungsfähigkeit des breiteren regionalen Marktes voranzutreiben.
- Fehlende Kenntnisse der Sprache, Verwaltung und des Wettbewerbs auf der anderen Seite der Grenze, wodurch die grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten eine Einschränkung erfahren.
- Unvollständiger Wirtschaftskreislauf in den Bereichen grenzüberschreitende Lieferung und Vertrieb durch fehlende Verbindungen, die die gesamte Region abdecken.
- Eine schwache physische und wirtschaftliche Infrastruktur zur Schaffung eines unterstützenden Umfeldes für die Unternehmensentwicklung, verbunden mit einer relativen Isolation von den Entscheidungszentren und den Märkten.
- Beschränkter Zugang zu spezialisierter Technologie und fortschrittlichen Forschungs- und Entwicklungsdiensten und –einrichtungen (F&E) für kleine Unternehmen in Form von Technologiezentren, Forschungsinstituten etc., Schwächen bei der Wissensgrundlage und der angemessenen Ausbildung zur Unterstützung gemeinsamer Wirtschaftsentwicklungsaktivitäten.
- Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen in den einzelnen Teilräumen; woraus sich unvereinbare Unternehmensumfelder und Verzerrungen bei Investitionen, Ressourcen, einschließlich Arbeitskräften und Handel entstehen können (z.B. verschiedene Arten und Höhen von Steuern, Sozialversicherungssystemen, Post- und Telekommunikationsdiensten, Kostenstrukturen, Löhnen und Preisen, etc.). Darüber hinaus

---

420 Zu den im Folgenden besprochenen Strategien für eine grenzüberschreitende Wirtschaftsentwicklung vgl. in Ergänzung zum Programmdokument Interreg III A – Phare/CBC sowie Ergänzung zur Programmplanung (PGI 2004:12-13, 36-37 und PGI/E 2004:12-14) AGEK /EK 2000:C2.



kann eine „Schattenwirtschaft“ auftreten, wie sie häufig durch größere Unterschiede bei den sozio-ökonomischen Bedingungen entstehen.

Das entwicklungsfähige Unternehmerpotenzial, das in den grenznahen Gebieten mehrheitlich kleinbetrieblich strukturiert ist, bedarf im Rahmen der Umstrukturierung und der Entwicklung der regionalen Wirtschaft, wie die Entwicklung in den letzten Jahren zeigte, folglich der Umstellung der Wirtschaften von traditionell landwirtschaftlichen Aktivitäten, wie sie vorrangig im Süden des Untersuchungsgebietes vorkommen, auf die Entwicklung neuer Unternehmensgründungen und des Ausbaus der Dienstleistungen, um die vorhandenen Vorteile, wie bspw. die erhöhte Flexibilität, in Wettbewerbsvorteile umsetzen zu können. Die spezifischen Probleme in Industrieregionen, wie sie im Norden des Untersuchungsgebietes zu finden sind, haben mit der Umstrukturierung der Industrie, dem Verlust von Wirtschaftsaktivitäten, die nicht durch neue Aktivitäten und Investitionen ersetzt werden, und großen Firmenstrukturen zu kämpfen. Die Herausforderung für diese Art von Regionen besteht ebenfalls darin, eine Unternehmenskultur zu fördern, um Initiativen und die Entwicklung von kleinen Unternehmen, neue Fähigkeiten zur Unterstützung der Entwicklung der neuen Sektoren, sowie neue Funktionen auf der Grundlage von kleineren Aktivitäten und Netzwerken anzuregen.

Zur Steigerung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der Grenzregion gilt es, die Entwicklung an neue Spezialisierungen, basierend auf endogenen Produkten und Marketing, Tourismus und Informationstechnologiediensten zu koppeln, um so neue Beschäftigungsfelder zu identifizieren, die ein Potenzial für beschäftigungsintensives Wachstum und die Entwicklung kleiner Unternehmen besitzen. Insbesondere die Instrumente der Informationsgesellschaft versprechen, die Kapazität und Effizienz in kleinen Unternehmen zu steigern, die Auswirkungen der physischen Entfernung zu den Märkten zu senken und nicht zuletzt eine erhöhte Anpassung an Veränderungen und dem damit verbundenen Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit. Die Euregionen bieten zur Unterstützung dieses Prozesses Dienstleistungsinfrastrukturen und fungieren als regionale vermittelnde Entwicklungsagenturen, wobei sie die Möglichkeiten für die Entwicklung kleiner Unternehmen durch die globalen Trends und den Wegfall von Hindernissen zu nutzen verstehen. Ihr Anliegen ist es, eine Plattform für Informationsflüsse, Kontakte und Interaktion zu etablieren, um in den Grenzregionen zur Schaffung von Bedingungen für lebensfähige und selbsttragende regionale Wirtschaften beizutragen. Dazu gehören neben beidseitigen Kenntnissen der Geschäfts- und zwischengeschalteten Strukturen und Angeboten zum

Zugang angemessener Finanzierungen der Aufbau von Kooperationsnetzwerken und von grenzübergreifenden institutionellen Strukturen, die gemeinsame Dienste zur Unterstützung der Förderung auch der KMUs anbieten und zur Entwicklung des tertiären Sektors beitragen. Zur Behebung der oben aufgeführten typischen Probleme sowie zur Entwicklung einer grenzüberschreitenden Wirtschaftsregion kommt folgenden Maßnahmen eine zentrale politische Bedeutung zu:<sup>421</sup> Informations- und Beratungsdienstleistungen zu grenzübergreifenden Handelsmöglichkeiten, Geschäfts- und Investitionsmöglichkeiten und die Entwicklung von Joint Ventures, einschließlich Dienstleistungen, die auf dem endogenen Wirtschaftspotenzial oder innovativen Technologien aufbauen wie Informations- und Kommunikationstechnologien wie z.B. Datenbanken, Internet, Telemarketing, Instrumente, wie gemeinsame Unternehmensverzeichnisse und spezifische Unternehmensförderung, sowie Lobbying- und Repräsentationsaktivitäten im Namen der Unternehmen gegenüber Investoren und potentiellen Märkten jenseits der Region. Ferner richtet sich die Beratung auf die Einrichtung des Rahmens, Identifikation des Umfangs für die Zusammenarbeit, Schaffung von Kontaktmöglichkeiten zwischen zwischengeschalteten Strukturen und Unternehmen und Scoping-Studien und Forschung zur Identifikation von Problemen und des Potentials für eine Zusammenarbeit und zur Information über die Entwicklung der Aktivitäten zugunsten einer grenzüberschreitenden Unternehmensentwicklung. Darüber hinaus gilt es, grenzüberschreitende Aktivitäten, wie Besuche von Messen, Ausstellungsräume zur Vertrautmachung mit einer Materie sowie Seminare und Sitzungen als Beitrag zur Bildung einer guten sozio-kulturellen Grundlage und somit zu einer erfolgreichen dauerhaften Wirtschaftsentwicklung, anzuregen.<sup>422</sup>

In der SWOT-Analyse stellt sich das Politikfeld wirtschaftliche Entwicklung zusammenfassend wie folgt dar:

---

421 Zur Erhöhung der unternehmerischen Leistungsfähigkeit vgl. AGEG/EK 2000:C2:28.

422 Weiter Bereiche mit hoher Relevanz sind: Grenzüberschreitende Ausbildungen in Unternehmensführung in Sektoren oder regional spezifischen Unternehmensfunktionen, gemeinsame fachliche Dienstleistungen im Bereich der Märkte und des Marketings als Angebot für Netzwerke von kleinen Unternehmen, gemeinsame Marketingdienstleistungen in Verbindung mit Qualitätskennzeichnung, gemeinsamem Einkauf, Verkauf und Vertrieb sowie gemeinsame Einrichtungen und Dienstleistungen zur Förderung neuer und verbesserter Produktentwicklung, besserer Produktionsprozesse, Anwendung neuer Technologien bei Produktionsprozessen und beim -management, sowie verbesserte Prüfung und Qualitätskontrolle.

**Tabelle 11: SWOT-Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung im Grenzgebiet**

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> <li>● günstige geografische Lage</li> <li>● <u>In Bayern</u>: attraktive weiche Standortfaktoren, eine eher traditionelle auf das Handwerk ausgerichtete Struktur KMU, die sich tendenziell auch jenseits der Grenze findet</li> <li>● Kompetenzen vorzugsweise in den Bereichen Glas, Textil, Porzellan sowie zum Teil auch im Tourismus und Fahrzeugbau</li> <li>● enge Kontakte zwischen bayerischen und tschechischen Wirtschaftsverbänden und Kammern</li> <li>● <u>In Tschechien</u>: Rohstofflagerstätten (Braunkohle, Kaolin, Ton, Naturstein) und die damit verbundenen traditionellen Industriebranchen (Porzellan, Glas) sowie der Fremdenverkehr, insbesondere das Bäderwesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>In Bayern</u>: Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, hohe Arbeitslosenquoten, unterdurchschnittliches Einkommensniveau</li> <li>● Wachstumsindustrien und Dienstleistungsbranchen sind unterrepräsentiert, schrumpfende und konjunkturanfällige Branchen in Teilbereichen</li> <li>● <u>In Tschechien</u>: in einigen Teilräumen altindustriell geprägte Branchen teilweise noch nicht privatisiert</li> <li>● mangelnde Ausstattung mit Eigenkapital und Management-Know-How</li> <li>● Fehlende qualifizierte Arbeitskräfte In manchen Industrie- und Dienstleistungsbranchen</li> <li>● Die Arbeitsproduktivität liegt niedriger als im übrigen Tschechien</li> <li>● Eine grenzüberschreitende wirtschaftliche Zusammenarbeit ist kaum vorhanden, da es an Kenntnissen über die Wirtschafts- und Marktstruktur, den rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen sowie an informellen Netzwerken fehlt</li> <li>● Aufgrund des Lohngefälles investieren vor allem deutsche Unternehmen in Tschechien</li> </ul>
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Chancen bestehen in der zwischenbetrieblichen sowie grenzüberschreitenden Kooperation</li> <li>● Erhalt handwerklichen Know-Hows in traditionellen Bereichen in Verbindung mit modernen Technologien und Managementmethoden</li> <li>● Stärkere Entwicklung des Dienstleistungssektors zur Erschließung neuer Einkommensquellen und Arbeitsplätze</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>In Bayern</u>: drohender Verlust von Arbeitsplätzen in lohnkostenintensiven Branchen</li> <li>● Risiko: konjunkturanfällige Ausrichtung der Wirtschaftsstruktur</li> <li>● Verstärkung der Konkurrenzsituation zwischen Bayern und Tschechien aufgrund des vorhandenen Lohn- und Preisgefälles</li> <li>● Einschränkung der wirtschaftlichen Entwicklung durch Mängel im Bereich der Verkehrs- und der technischen Infrastruktur</li> <li>● <u>In Tschechien</u>: unvollendeter Strukturwandel und Rückstände bei der Einführung neuer Technologien, ungeklärte Eigentumsverhältnisse sowie geringe Arbeitsproduktivität.</li> <li>● Mangel an Investitionsquellen, insbesondere der stagnierende Zufluss an ausländischem Kapital</li> </ul>
<p>Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technik 2004:36-38</p>	

### 5.1.4.3. Projektskizze Humanressourcen, Arbeitsmarkt, Bildung

Ausdruck für die Bedeutung<sup>423</sup> dieser Maßnahmengruppe, die in der wirtschaftlichen Terminologie als *Humankapital* eine Teilmenge der sozio-ökonomischen Faktoren ausmacht, ist die ihr eigens zugeordnete Priorität.<sup>424</sup> Infolge der durch die Grenzöffnung verursachten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, erscheinen in Anbetracht der ohnehin sensiblen Beschäftigungssituation im Grenzgebiet, gestalterische Maßnahmen dringend erforderlich. Gezielte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in zukunftsträchtigen Wirtschaftszweigen stellen für die Strukturverbesserung der regionalen Märkte einen wesentlichen für die Bevölkerung einen existentiellen Beitrag dar. Auch wenn beides zusammengehört, ist es für die realen Entwicklungschancen der Region unverzichtbar, die Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik in den Dienst von Konfliktlösungsstrategien zu stellen, um eine Konkurrenzsituation zwischen den Wirtschaftsstandorten und den jeweiligen Erwerbstätigen abzumildern. Daher wurden die betroffenen Akteure im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Operationellen Programm schon zu Beginn der 90er Jahre aufgefordert, Handlungsempfehlungen für die Gestaltung des rechtlichen Rahmens in Hinsicht auf arbeitsrechtliche und aufenthaltsrechtliche Aspekte zu erarbeiten (Kommission 1995c:38).<sup>425</sup> Die Herstellung einer Normalität im grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt stellt sich nach Ansicht des 1997 befragten Oberbürgermeisters von Passau als vorrangige Aufgabe dar (vgl. Schmöller:21). Dieses Thema stellt, wie Landrat Muthmann von Freyung-Grafenau dieser Tage bestätigt, nach wie vor die dringendste Aufgabe dar.

---

423 In Bezug auf den politischen Rahmen der EU umfasst die Zusammenarbeit bei den Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktaktivitäten sowohl die Sozial- als auch die Bildungspolitik. Zu Beginn ging es bei der europäischen Sozialpolitik um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Unterstützung von Wanderarbeitnehmern sowie die Errichtung der Grundlage für den Europäischen Sozialfonds. Mit der EEA (1987) und dem Maastricht-Vertrag ging es beim Konzept der Europäischen Unionsbürgerschaft darum, in jedem beliebigen Mitgliedsstaat zu wohnen und die gleichen Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen in Anspruch nehmen zu können. Hinzu kam die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen. Die Förderung der Beschäftigung und Senkung der Arbeitslosigkeit in der EU führen die europäische Agenda ganz oben an (vgl. Weissbuch der EG zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 1995). Der europäische Rat von Essen legte 1992 den Grundstein für die europäische Beschäftigungsstrategie. Beim Gipfel von Luxemburg 1997 wurde ein erstes Paket von beschäftigungspolitischen Leitlinien auf der Grundlage von vier prioritären Themen oder Säulen verabschiedet. Erstmals in das Kapitel über Beschäftigung in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen, bilden sie die Grundlage für die europäische Beschäftigungsstrategie: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Entwicklung von Unternehmertätigkeiten, Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und ihren Angestellten und die Stärkung von Politiken zur Chancengleichheit von Mann und Frau (EU/AGEG 2000:C6:126f.).

424 Zu der im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Interreg III A festgesetzten Priorität, zu Humanressourcen und Netzwerke gehören die Maßnahmengruppen Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt, Allgemeine Bildung, Wissenschaft, Forschung, Kultur, Gesundheit und Zivilschutz, sowie Netzwerke (PGI 2004:69-75, PGI/E 2004:36-45).

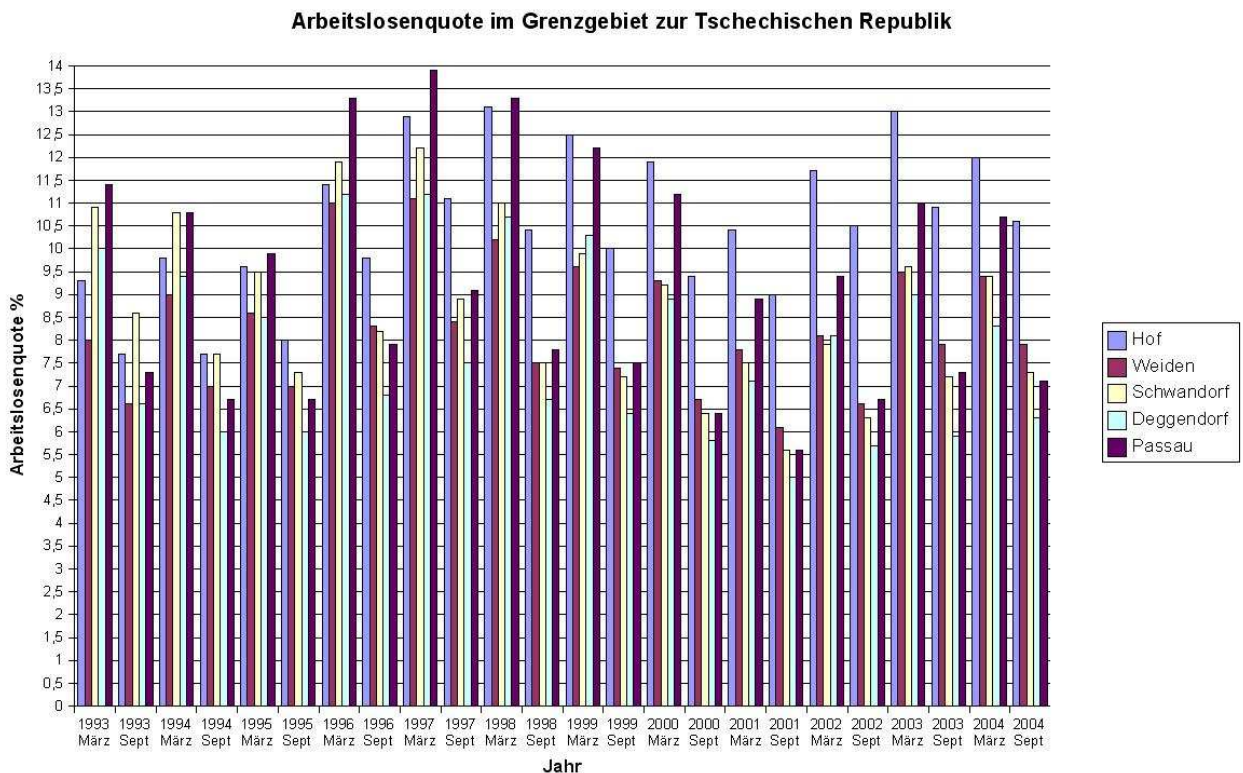
425 Die damalige Regelung, wonach tschechische Arbeitskräfte erst dann eine Arbeitserlaubnis erhielten, wenn die Stelle nach Ablauf einer gewissen Frist weder von einem deutschen noch von einem Arbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedsland der EU besetzt werden konnte, wird langfristig einer alle Seiten zufriedenstellenden Praxis zugeführt werden müssen (vgl. Hofbauer).

In Anbetracht der Arbeitslosenzahlen, die im ohnehin dünn besiedelten Grenzgebiet in Domažlice z.B. Ende der 90er Jahre unter einem bis zwei Prozent lagen, stellt sich die Frage, wie dringlich sich die Beschäftigungssituation damals in Wirklichkeit darstellte. „Aus wirtschaftlicher Perspektive waren von Betriebsschließungen bzw. -verlagerungen in der Hauptsache die Unternehmen betroffen, die im Binnenmarkt ohnehin nicht konkurrenzfähig waren, weshalb die Arbeitsplätze gar nicht (...) [hätten] erhalten [werden] können“. Schenkt man den Ausführungen des Wirtschaftsreferenten des Landkreises Cham und Mitglied des Wirtschaftsausschusses der Euregio, Hofbauer, Glauben, sind die Betriebe auf bayerischer Seite aus diesem Prozess insgesamt „leistungsfähiger“ hervorgegangen (Hofbauer A-89). Das wohl schlagkräftigste Argument würde darin bestehen, dass seit der Grenzöffnung kein Anstieg der Erwerbslosenzahlen nachgewiesen werden könnte.<sup>426</sup> Das zeigt sich jedoch anhand der Entwicklung der Arbeitslosenquote im Raum Passau nicht. Es findet sich aber auch kein Hinweis darauf, dass die aktuellen Arbeitsmarktprobleme auf dem niederbayerischen Markt auf andere Faktoren als auf die teilregionalen Struktur-schwächen zurückzuführen sind. Ein direkter Zusammenhang ist folglich nicht nachweisbar.

---

426 Typisch für die Region sind die starken saisonalen Unterschiede in den Sommer- und Wintermonaten, die hier keine Berücksichtigung finden. Sie deuten auf die Dominanz des primären Sektors hin. Die Schrumpfung des primären auf unter 10 Prozent und Ausbreitung des tertiären unter relativer Konstanz des sekundären Sektors im Jahre 1993 erklärt die zunehmend konvergierenden Verläufe (vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik nach IHK (Hrsg.) 1996),

**Abbildung 8: Arbeitslosenquote 1993 - 2004 nach Arbeitsamtsbezirken für das bayerische Grenzgebiet zur Tschechischen Republik<sup>427</sup>**



Zwischen dem Rückgang der Arbeitslosenzahlen und der Grenzöffnung 1989 besteht deshalb nicht einmal ein statistischer Zusammenhang, weil in den Zeitraum die Änderung der statistischen Erhebungsmethoden fällt, wonach alle sog. Langzeitarbeitslosen nicht mehr erfasst wurden.<sup>428</sup> Daher ist die Vergleichbarkeit der regionalen Daten erst seit Anfang der 90-er Jahre wieder gegeben, die insgesamt prozentual niedriger ansetzen und eine höhere Erwerbslosigkeit kaschieren. Hinzu kommt, dass seit Jahresanfang 2004 die Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen nicht mehr als Arbeitslose gezählt werden. Allein in Niederbayern wurden 2004 etwa 2.000 Existenzgründungszuschüsse für Ich-AG's gewährt, deren Bezieher ebenfalls nicht in die Berechnung der Arbeitslosenquote eingehen. Der wesentliche Wettbewerbsnachteil ist für die Mehrzahl der Arbeitnehmer in Bayern, die seit Jahren mit erheblichen Arbeitslosenproblemen leben und eine entsprechende Sensibi-

<sup>427</sup> Datenquelle der eignen Darstellung: <http://www.arbeitsagentur.de/vam/vamController/CMSConversation/ anzeigenContent?navId=724&rqc=3&ls=false&ut=0>

<sup>428</sup> Derselbe Trend zeigt sich im Bundes- und Landesdurchschnitt (vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung nach IHK Niederbayern (Hrsg.) Strukturdaten 82-96).

lität aufweisen, angesichts der Krisenanfälligkeit der ansässigen Wirtschaftszweige und der häufig fehlenden beruflichen Qualifikation, kaum kompensierbar. Dem Abbau der Arbeitsplätze in den wenigen Industriezweigen in der Feinmechanik stehen kaum prosperierende Beschäftigungsfelder gegenüber. Der Mangel an betrieblichen Ausbildungsmöglichkeiten war zu dem Zeitpunkt bereits gravierend.<sup>429</sup> Mit Blick auf die mittelfristige Entwicklung der Gesamtregion zeichneten die ökonomischen Daten für die bayerische Seite ein denkbar schlechtes Bild. Extrapolierte man die damaligen Daten von einer Produktivitätsdifferenz von 1:1,6 zwischen der Tschechischen Republik und Bayern bei einer derzeitigen Lohndifferenz von 1:8 in volkswirtschaftlichen Wachstumsraten, erfolgt die Angleichung der Produktivität vor der des Lohnniveaus. Die Schlussfolgerung, die der Geschäftsführer der bayerischen Sektion als Wirtschaftswissenschaftler aus der mittelfristigen Hochrechnung gleicher Produktivität bei geringerem Lohnniveau 1997 zog, besagte, dass „auf bayerischer Seite heute schon kein einziger Arbeitsplatz sicher ist“ (Pross A-69). Außerdem musste auf der böhmischen Seite im Zuge des wirtschaftlichen Transformations- und Privatisierungsprozesses mit einem erheblichen Anstieg der Arbeitslosenzahlen gerechnet werden (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung (Hrsg.) 1994:36), was sich 2001 mit einem landesweiten Durchschnitt von 8,9 Prozent bewahrheitete.

Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, ist in der Grenzregion eine grenzüberschreitend abgestimmte Arbeitsplatzpolitik vorgesehen, die Weichenstellungen für das Zusammenwachsen der Märkte und den sozialen Ausgleich zwischen der Bevölkerung beiderseits der Grenze vornimmt. Dazu muss es gelingen, so der Geschäftsführer 1997, dass die Unternehmen entlang der Donauachse eine „Brückenfunktion zum Osten“ ausfüllen, indem sie die erwartete Entwicklung der tschechischen Wirtschaft „auffangen und positiv umsetzen“ (Pross A-72f.). Die großen Erwartungen an die Märkte im Osten wurden von dem hohen Außenhandelsvolumen mit den MOE-Staaten genährt, das schon bald den transatlantischen Handel überschritt. Das erforderte auf bayerischer Seite ein „tiefgreifendes Umdenken“ (Pross A-72).

---

429 Im Ausbildungs-Stellenmarkt kommen 1997 auf 642 Bewerber und Bewerberinnen 266 Stellenangebote (vgl. Laux in: PNP vom 10.09.1997:29).

**Tabelle 12: SWOT-Analyse im Bereich Humanressourcen, Arbeitsmarkt, Bildung**

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>In Bayern</u>: allgemein guter Ausbildungsstand der Arbeitnehmer</li> <li>● In Tschechien: gilt dies besonders für die traditionellen Produktionsbereiche</li> <li>● In Bayern ist ein ausreichendes Arbeitskräftepotenzial vorhanden</li> <li>● <u>In Tschechien</u>: auf einige Fachbereiche beschränkt</li> <li>● Lohnniveau: im bayerischen Gebiet gemäßigt, in Tschechien niedrig</li> <li>● In Bayern: differenziertes Angebot im Aus- und Weiterbildungsbereich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>In Bayern</u>: zum Teil einseitige Qualifikationsstruktur der Beschäftigten</li> <li>● Geringer Anteil an hochqualifizierten Arbeitsplätzen, etwa im tertiären Sektor</li> <li>● <u>In Tschechien</u>: Bereich Weiterbildung im Aufbau</li> <li>● Allgemein niedriges Bildungsniveau der Bevölkerung in einigen Teilgebieten</li> <li>● Zunehmende Anzahl unqualifizierter Arbeiter versus Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in bestimmten Fachbereichen</li> <li>● In der Folge: steigende Arbeitslosenzahlen</li> </ul>
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>In Bayern</u>: Stärkung der Aus- und Weiterbildungseinrichtungen</li> <li>● <u>In Tschechien</u>: Aufbau von Einrichtungen mit Hilfe bayerischer Unterstützung</li> <li>● Stärkung der lokalen und regionalen Zusammenarbeit zwischen den berufsbildenden Institutionen und Anpassung der Bildungssysteme an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>In Bayern</u>: arbeitsmarktbedingte Verstärkung der Abwanderungstendenzen</li> <li>● <u>In Tschechien</u>: Vermeidung einer unzureichenden Reaktion der Bildungsinstitutionen auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes</li> <li>● Steigende Arbeitslosenzahlen und Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte</li> <li>● Verlust des relativen Vorteils der Niedriglöhne</li> </ul>
<p>Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technik 2004:43f.</p>	

Unter Berücksichtigung der Übersicht zur SWOT-Analyse wird im Programmdokument der Arbeitsmarkt und das Qualifikationsniveau der Bevölkerung im bayerisch-tschechischen Grenzraum als relativ gut entwickelt eingeschätzt und das Angebot an Bildungseinrichtungen für vielfältig befunden (PGI/E 2004:36). Sowohl die Nachfrage nach bedarfsgerechter Qualifikation als auch das Angebot an lebensbegleitender Ausbildung steigt. Die Struktur des Arbeitsmarktes ist geprägt von einem hohen Anteil an in traditionellen Berufen und Branchen gut qualifizierten Arbeitskräften (PGI/E 2004:37). Probleme ergeben sich insbesondere aus auf die regionale Industrie angepassten einseitigen Qualifikationen, aus branchenkonjunkturellen Krisen, aus sozialen und räumlichen Mobilitätseinschränkungen der Bevölkerung sowie aus den vorherrschenden Unterschieden im Einkommensniveau (PGI/E 2004:36). Vor dem Hintergrund, dass das Qualifikationsniveau und die Verfügbarkeit von Arbeitskräften einer der wichtigsten Standortfaktoren sind, gilt es der in weiten



Teilregionen hohen Arbeitslosigkeit und der daraus resultierenden Abwanderung junger Arbeitskräfte zukunftsorientierte Qualifikationen entgegensetzen (PGI/E 2004:36).

Auch vor dem Hintergrund, dass es in immer mehr Branchen zu einer rückläufigen Nachfrage in oftmals gesättigten Märkten kommt, ein zurückhaltendes Investitionsklima bzw. ein extremer nationaler und internationaler Preiswettbewerb herrscht und die Unternehmen durch Rationalisierungserfolge zwar Kosteneinsparungsmöglichkeiten realisiert haben,<sup>430</sup> bedeutet Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gleichzeitig immer auch Personalabbau. Die Personaleinschränkungen in den arbeitskraftintensiven Wirtschaftszweigen wie Baugewerbe, Handel und Tourismus hat sich bis 2003 weiter fortgesetzt und selbst der unternehmensorientierte Dienstleistungssektor verzeichnete in den vergangenen Jahren nur ein geringes Wachstum und eine entsprechend geringe Personalzunahme. So stagniert die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer. Im Zehn-Jahres-Vergleich zeigt sich eine regionale Zunahme der Beschäftigung im IHK-Bezirk mit 2,7 Prozent. Damit liegt sie deutlich höher als im gesamt-bayerischen Durchschnitt mit lediglich 0,5 Prozent.

Mittelfristig wird davon auszugehen sein, dass die Arbeitslosigkeit im Grenzgebiet auf hohem Niveau konstant bleibt. Sorge bereitet 2004 die nach wie vor vorherrschende Tendenz ansteigender Arbeitslosenzahlen Jugendlicher, die trotz der Zunahme von Ausbildungsverhältnissen in Höhe von 4,13 Prozent gegenüber dem Vorjahr oftmals nach der Ausbildung wegen zur Zeit über Bedarf ausgebildeter Arbeitskräfte keine adäquate Anstellung finden. Eine rückläufige Entwicklung kann lediglich im Rahmen einer spürbaren Abnahme der Zahl der Schulabgänger antizipiert werden. Fragt man nach den Gründen dieser arbeitsmarktpolitischen Bestandsaufnahme, lassen sich nur schwer regionale und grenzbedingte Ursachen isolieren. Die arbeitsmarktpolitischen Schwierigkeiten in der Grenzregion gehen vielmehr auf die zunehmende weltweite Globalisierung des Wirtschaftsgeschehens und die sich in der Folge vollziehende strukturpolitische Anpassung zurück. So können direkte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf regionaler Ebene folglich nur wenig ausrichten. Für die strategische Ausrichtung arbeitsmarktpolitischer Maß-

---

430 Die Aufwärtsentwicklung in der Kfz-Industrie konnte zwar bis Mitte des Jahres 2004 die Gesamtzahl der Beschäftigten in der niederbayerischen Industrie auf einem hohen Niveau halten. Im November 2004 belief sich die Gesamtzahl der Industriebeschäftigten im IHK-Bezirk auf knapp 108.000, das waren etwa 100 weniger als ein Jahr zuvor. Die elektrotechnische Industrie hat allerdings – um nur ein Beispiel zu nennen – in den vergangenen drei Jahren 2.300 Arbeitsplätze und der Maschinenbau 800 Mitarbeiter abbauen müssen (IHK Niederbayern 2/2005 gleichfalls für den folgenden Abschnitt).

nahmen bedeutet dies eine Schwerpunktverlagerung auf den Bereich Qualifizierungsmaßnahmen. So lautet die Prognose der IHK Niederbayern:

„Die Regionen werden sich auf längere Sicht nicht nur behaupten, sondern weiter an Wirtschaftskraft und damit auch an Beschäftigung gewinnen, die es verstehen, ihren Bürgern attraktive Bildungsmöglichkeiten zu bieten bzw. auch dadurch Zuwanderer anzulocken.“ (IHK Niederbayern 2/2005)

Konsequenterweise müsste die grenzüberschreitende Zielsetzung im gemeinsamen Entwicklungsprogramm schließlich die Intensivierung und Weiterentwicklung eines integrierten grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes mit folgender Prioritätenverschiebung umfassen: Mit erster Priorität die Verbesserung der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie die Unterstützung der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Akteuren und Institutionen im Bereich Arbeitsmarkt und berufliche Bildung und anschließend die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, Abbau der sozialen und fachlichen Mobilitätshemmnisse (PGI/E 2004:36f.). Dabei kommt dem Austausch von Informationen zur besseren Verständigung über die Situation und Entwicklung in der jeweiligen Nachbarregion und der Abbau von Hemmnissen innerhalb der Wirtschafts-, Bildungs- und Sozialsysteme (PGI/E 2004:36) strategische Bedeutung für die Zielerreichung zu.

#### 5.1.4.4. Projektskizze Tourismus

Ein zentraler endogener Standortfaktor ist in Anbetracht der jahrzehntelangen Grenzschließung ein noch nicht völlig erschlossenes Naturpotenzial.<sup>431</sup> Trotz ökologischer Probleme<sup>432</sup> zeichnet sich das Gebiet durch eine weitgehend intakte Landschaft und eine saubere Umwelt aus, die unter besonderer Berücksichtigung des National- bzw. Naturparks das wichtigste Kapital für die Tourismuswirtschaft sind. Die Qualität der Umwelt gilt bei der Entwicklung des Potentials für die Tourismusentwicklung in einer Region als Schlüsselfaktor, was sich auch auf die Art des entwicklungsfähigen Tourismus und seine Besucher, die für diesen Tourismus gewonnen werden können, auswirkt. So sind im „Nischen“-Tourismus die Landschaft, die physischen Merkmale und fehlende Umweltverschmutzung ausschlaggebende Faktoren. Der stadtgebundene Tourismus gründet sich auf kulturhistorischen Sehenswürdigkeiten und Traditionen (*cultural heritage*), Denkmäler und Freizeit (EU/AGEG 2000:C4:81f.). Um die Attraktivität der Region als Erholungsraum, sei es im südlichen Grenzgebiet oder in den nördlichen Kurbädern auf beiden Seiten der Grenze, die insbesondere im tschechischen Teilraum auf eine Jahrhunderte alte Tradition verweisen können, zu steigern, wäre die grenzüberschreitende Vernetzung der auf allen Seiten bestehenden Strukturen im Fremdenverkehr von entscheidender Bedeutung. Hier besteht zunächst einmal ein enormer Nachholbedarf. Will man die Wettbewerbsfähigkeit der Fremdenverkehrswirtschaft langfristig sicherstellen, ist es erforderlich, die Anziehungskraft der Region durch eine grenzüberschreitende Infrastruktur im Bereich des Verkehrs sowie der gewerblichen und kommunalen Einrichtungen zu verbessern, ökologische Probleme zu mindern und die kulturelle Attraktivität und die Erlebnisqualität zu erhöhen. Ein reiches kulturelles Erbe mit einer Vielzahl bedeutender historischer und kunsthistorischer Sehenswürdigkeiten entlang der gemeinsamen Grenzen sowie ein vielfältiges und abwechslungsreiches Kulturleben erhöhen zusätzlich die Attraktivität der Region.

---

431 Der vorliegende Abschnitt bezieht sich auf das Programm der Gemeinschaftsinitiative Interreg III A für den bayerisch-tschechischen Grenzraum (PGI 2004:38f., 56f.), seine Ergänzung (PGI/E 2004:17-19) sowie das praktische Handbuch der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (EU/AGEG 2000:C4:81-86).

432 Im Bereich der Umwelt als Wirtschaftsfaktor sind selbst der im Vergleich zum Norden weitaus weniger betroffene Süden um den inneren Bayerischen Wald, den Böhmisches Wald und weite Teile des Mühlviertels von umfangreichen Waldschäden (Kronenverlichtungen) betroffen. Derartige Waldschäden sind auf die Einwirkung von Luftschadstoffen sowie auf eine Versauerung der Böden und Gewässer zurückzuführen, die ihre Ursache nicht zuletzt in den Schadstoffemissionen tschechischer Kraftwerke finden. Hinzu kommen vor allem im nördlichen Teil des Untersuchungsgebietes landschaftliche Beeinträchtigungen durch den Rohstoffabbau, in deren Umkreis die Kulturlandschaft und die Physiognomie vieler Gemeinden vernachlässigt werden (PGI 2004:39).

Die Nutzung dieses hohen Tourismuspotenzials, dem auch die EU<sup>433</sup> zentrale Bedeutung in der Regionalentwicklung einräumt, kann sich katalytisch auf die Entwicklung in zahlreichen anderen Politikbereichen auswirken und damit die strukturelle Anpassung vorantreiben.<sup>434</sup> Der Tourismus trägt als neue bzw. intensivierte Wirtschaftsaktivität zur Diversifizierung der regionalen Wirtschaft und zur regionalen Entwicklung des Arbeitsmarktes bei. Die zumeist beschäftigungsintensive Branche kann zusätzliche Arbeitsplätze und alternative Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen und dazu beitragen, Beschäftigungsproblemen in grenzüberschreitenden Gebieten, wie niedrige Erwerbsquoten bei Frauen, Nebenerwerbslandwirte, etc., wirkungsvoll begegnen. Ferner ist der moderne Tourismus auf qualitativ hochwertige Infrastrukturen und Dienstleistungen angewiesen, wozu Straßennetze, Eisenbahnen, Telekommunikation, Informationszentren für Touristen, Unterbringungsmöglichkeiten und Freizeiteinrichtungen oder auch öffentlicher Verkehr, Gesundheitsversorgung und Einkaufsmöglichkeiten gehören (EU/AGEG 2000:C4:82). Derartige Infrastrukturen und Einrichtungen können in Bezug auf hochwertige Lebensqualität und Umweltfaktoren ihrerseits wiederum Einfluss auf Standortentscheidungen potenziell investierender Unternehmen haben. Die einzelnen miteinander funktional verbundenen Politikfelder, Förderung der Verkehrsverbindungen, des Naturschutzes und des Tourismus, geraten dadurch jedoch in einen Widerspruch. Damit der durch die Grenzöffnung hervorgerufene wirtschaftliche Veränderungsdruck die hochwertige Naturausstattung und das Landschaftsbild als Grundlage für den Tourismus und für die Lebensqualität der ansässigen Bevölkerung nicht gefährdet, ist eine Abstimmung der Interessen der Tourismuswirtschaft und der Verkehrserschließung auf der einen Seite mit denen des Natur- und Umweltschutzes auf der anderen Seite notwendig. Daher muss der Schwerpunkt von Strategien und Handlungsfeldern in diesen politischen Bereichen auf den Wechselwirkungen zwischen Umwelt und Tourismusentwicklung liegen.<sup>435</sup> Die Erhaltung der Umwelt sollte im Zuge der Entwicklungs- und Modernisierungsanstrengungen nicht als Hindernis, sondern unter dem Blickwinkel ihrer ökonomischen Potenziale auch als Synergie gesehen werden, die in der grenzüberschreitenden

---

433 Der Tourismus wird in der Europäischen Union als wichtige Komponente zur Entwicklung der regionalen Wirtschaft und für die Schaffung von Arbeitsplätzen angesehen. Im Vertrag von Maastricht wurde zum ersten Mal bestätigt, dass EU-Politiken Maßnahmen im Bereich des Tourismus beinhalten sollten. Im April 1995 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Grünbuch zur Rolle der Europäischen Union in der Tourismusentwicklung, durch das die Diskussion zur Maximierung der Effizienz der Rolle der EU bei der Unterstützung des Tourismus angeregt werden sollte (EU/AGEG 2000:C4:81).

434 Vgl. im Folgenden EU/AGEG 2000:C4:82.

435 Die Schlussfolgerungen bei der LACE-Jahreskonferenz 1999 zum Thema der Vereinbarung von Entwicklungsmöglichkeiten mit Umwelt- und Landwirtschaftsinteressen lauten denn auch wie folgt: „Die Befürwortung von Formen der dauerhaften Entwicklung im Tourismus bedeutet in der Regel, dass Aktivitäten, die schädlich für die Umwelt, die natürlichen Ressourcen und die Landwirtschaft sind, vermieden werden müssen. Auf diese Weise soll eine harmonische Koexistenz zwischen Tourismus und umweltfreundlicher Landwirtschaft erreicht werden.“ (EU/AGEG 2000:C4:84).

Zusammenarbeit in beiden Bereichen entsteht, wodurch im Bereich des Fremdenverkehrs und der Landschaftspflege letztlich dem Problem mangelnder Einkommensmöglichkeiten begegnet werden kann. Eine gemeinsame Gesamtstrategie ist im Rahmen eines gemeinsamen Tourismuskonzeptes aus diesem Grunde von grundlegender Bedeutung, wenn Möglichkeiten maximiert und Gefahren minimiert werden sollen.

Das zum Zeitpunkt der Programmaufstellung größte Problem für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit lag in den fehlenden adäquaten Strukturen im Fremdenverkehrsbereich auf tschechischer Seite, während Bayern einen hohen Grad an touristischer Organisation sowie einen zum Teil hohen Entwicklungsstand der sog. immateriellen Fremdenverkehrsinfrastruktur aufweist. Es liegen zwar zum Großteil Strategien für eine touristische Entwicklung vor, jedoch mangelt es an deren Umsetzung. Dies ist auch Ursache für das fehlende Gesamtkonzept des Raumes. Zudem ist vor allem in der bayerischen Bäderregion das Konkurrenzdenken gegenüber den tschechischen Nachbarn noch stark ausgeprägt und einer Kooperation hinderlich. Die Zersplitterung der Werbung und des Marketings im gesamten Untersuchungsgebiet sowie die fehlenden Kooperationen der Unternehmen und Gemeinden auf tschechischer Seite beeinträchtigen die Entwicklung eines erfolgreichen Tourismussektors. So liegt die Region im internationalen Wettbewerb hinsichtlich Qualität und Quantität des Angebotes deutlich zurück<sup>436</sup> (PGI 2004:39).

Effektive Überlegungen machen die Notwendigkeit einer strategischen Vorgehensweise auf der Grundlage einer Bewertung der Probleme und des Potentials, der Identifikation grenzübergreifender Prioritäten und der Verabschiedung einer langfristigen Perspektive deutlich. Beide Teilräume müssten, wie es in der Ergänzung zum gemeinsamen Programmdokument (2004:17f.) heißt, ihre Regionalpotenziale stärker ausschöpfen, Eigenprofile entwickeln und bestimmte Schwerpunkte bzw. Zielgruppen definieren.

Dabei kommt der Kooperation auf strategischer Ebene zur gemeinsamen Planung der Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen für den Tourismus, gemeinsame Marketingmaßnahmen und nicht zuletzt die Integration der grenzüberschreitenden Tourismusentwicklung in andere Politikbereiche eine zentrale Bedeutung zu. Die gemeinsame Arbeit an der Entwicklung von Strategien beginnt mit der Kooperation bei einer Reihe von vorbe-

---

436 Dies betrifft vielfach sowohl die Hotel- und Beherbergungsbetriebe als auch die touristische Infrastruktur (PGI 2004:39).

reitenden Aktionen, Audits der Tourismusressourcen sowie einer grundlegenden Identifikation der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT) sowie Marktanalysen.

**Tabelle 13: SWOT-Analyse im Tourismus und Bäderwesen**

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Stärken sind die attraktive Landschaft, kulturhistorische Sehenswürdigkeiten, Traditionen und vielfältigen touristischen Angebote</li> <li>● Erschließungsmöglichkeit neuer Gebiete infolge der Grenzöffnung</li> <li>● Zum Teil dichtes Netz an Wander- und Radwanderwegen, Themenrouten (z.B. Bier-, Burgenstraße)</li> <li>● Bäderwesen auf beiden Seiten der Grenze</li> <li>● <u>In Bayern</u>: hoher Grad an touristischer Organisation sowie teilweise hoher Entwicklungsstand der sog. immateriellen Fremdenverkehrsinfrastruktur (z.B. Veranstaltungsprogramm)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>In Tschechien</u>: Fehlende adäquate Fremdenverkehrsstrukturen im Fremdenverkehrsbereich</li> <li>● Fehlen eines Gesamtkonzepts</li> <li>● In der bayerischen Bäderregion: Konkurrenzdenken</li> <li>● Im nördlichen Teil Tschechiens: Vernachlässigung der Kulturlandschaft und Physiognomie vieler Gemeinden durch Rohstoffabbau</li> <li>● Qualität in der Gastronomie, dem Beherbergungswesen, der touristischen Infrastruktur und Dienstleistungen beiderseits der Grenze verbesserungswürdig</li> <li>● Angebote und Infrastruktur für Sport- und Freizeitaktivitäten für spezielle Zielgruppen und Trendsportarten sind im gesamten Gebiet ausbaufähig. In Tschechien sind bisher kaum Grundlagen vorhanden</li> <li>● Das System der Wanderwegmarkierung ist uneinheitlich</li> </ul>
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Stärkeres Ausschöpfen der Regionalpotenziale in beiden Teilräumen: Entwicklung von Eigenprofilen, Definition von Schwerpunkten bzw. Zielgruppen</li> <li>● Verstärkung der bayerisch-tschechischen Kooperation im Fremdenverkehr: Entwicklung von Angeboten, Werbung, grenzüberschreitender Infrastruktur und Informationssystemen</li> <li>● <u>In Tschechien</u>: Qualitätssteigerung durch Entwicklung einer institutionell und professionell gezielte Zusammenarbeit und Vernetzung aller wichtigen Akteure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Auf beiden Seiten: Übernutzung und damit Beeinträchtigung der Umwelt durch unkoordinierte touristische Aktivitäten</li> <li>● Mangelnde Erreichbarkeit</li> <li>● Zersplitterung der Werbung und des Marketings</li> <li>● <u>In Tschechien</u>: Fehlende Kooperationen der Unternehmen und Gemeinden</li> <li>● Niedriger Standard der Dienstleistungen und Einrichtungen</li> <li>● Steigende Kriminalität</li> </ul>
<p>Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technik 2004:38-39</p>	

Daraus leitet sich unter Einbeziehung unterschiedlicher Agenturen zur Förderung des Fremdenverkehrs, lokale Behörden, Tourismusveranstalter, Verkehrsunternehmen, Firmen und Gemeinden ein gemeinsamer Handlungsbedarf mit gemeinsamen Prioritäten und Zielen ab (EU/AGEG 2000:C 4:86). Ferner steht die Entwicklung von Angeboten, grenzüberschreitenden Infrastrukturen und Informationssystemen, insbesondere ein einheitliches System der grenzüberschreitenden Wander-, Radwanderwege, Themenrouten (z.B. Bier-, Burgenstraße), gebietsspezifische Einkaufsmöglichkeiten (z.B. Glas-, Porzellanstraße) und Skiloipen, im Vordergrund. Für die Tschechische Republik gilt es zudem, eine institutionell und professionell gezielte Zusammenarbeit aller wichtigen Akteure im Fremdenverkehr zu fördern, um die Qualität des Angebots und der Dienstleistungen zu erhöhen.

#### **5.1.4.5. Projektskizze Kultur**

Die Kenntnis und das Verständnis für die sozio-kulturellen Eigenschaften des Nachbarn bilden eine zentrale Voraussetzung für den Aufbau von Vertrauen. Die grenzüberschreitende sozio-kulturelle Zusammenarbeit kann folglich in nahezu jedem Lebens- und Politikbereich als Vorbedingung für eine nachhaltige Zusammenarbeit angesehen werden. Sie bedeutet einen permanenten Prozess, Misstrauen und Vorurteile abzubauen und Vertrauen in benachbarten Grenzregionen aufzubauen. Es ist für eine effektive Zusammenarbeit entscheidend, mit der gesamten grenzüberschreitenden Region, ihren geografischen, strukturellen, wirtschaftlichen, sozio-kulturellen und historischen Bedingungen vertraut zu sein und daraus ein Bewusstsein über die Ähnlichkeiten und Unterschiede in Kulturen, Gesellschaft, Tradition und Lebensanschauung zu entwickeln. Dieses Wissen über sich und seinen Nachbarn ist die wichtigste Voraussetzung für die aktive Partizipation der Bürger und regionaler oder lokaler Organisationen (EU/AGEG 2000:C8:167).

Grenzüberschreitend genutzte kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen wie z.B. Museen, Festivals, kulturhistorische Denkmäler und Gebäude, gemeinsam erstellte zweisprachige Kulturveranstaltungskalender etc. haben eine doppelte Zielsetzung:<sup>437</sup> Zum Einen zielen die kulturellen Veranstaltungen in der Grenzregion auf die Steigerung der Erlebnismöglichkeiten potentieller Besucher, zum Anderen tragen sie zur Bereicherung des kultu-

---

437 Dem Operationellen Programm zufolge werden kulturelle Veranstaltungen nur dann gefördert, wenn sie zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur oder zur Schaffung bzw. Stärkung der regionalen Identität beitragen (EK 1995b:40).

rellen Lebens der Grenzanrainer bei. Dabei richten sich die erwarteten Auswirkungen darauf, den prinzipiell vorhandenen Abwanderungstendenzen insbesondere der jungen Bevölkerung entgegenwirken zu können sowie mit dem Ziel der Völkerverständigung ungezwungene Anlässe der Begegnung zu schaffen. Aufbauend auf dem gemeinsamen historisch-kulturellen Erbe kommt bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein Kulturbegriff zum Tragen, der über die traditionelle Semantik<sup>438</sup> hinaus, die wirtschaftlich-materielle Bedeutungsseite thematisiert. In ihrer Einladung zur Vorlage von Kulturinitiativen (K (95) 253/11) gab die Kommission<sup>439</sup> eine dreifache Interpretation von Kultur ab:

- Kultur als eine wesentliche Quelle für Beschäftigung sowohl durch Aktivitäten, die das kulturhistorische Erbe erhalten als auch durch kulturelle Produkte, die entweder direkt oder indirekt Einfluss auf die Beschäftigung nehmen.
- Kultur als ein wachsender und wichtiger Faktor zur Verbesserung des Potenzials einer Gegend als Standort künftiger Investitionen und nicht nur als Beitrag zur Verbesserung des Image und der Anziehungskraft einer Region, sondern auch zur Belebung städtischer wie auch ländlicher Bereiche.
- Kultur zur Förderung der sozialen Integration und Stärkung des sozialen Zusammenhalts. Als Teil ihrer Regionalpolitik strebt die Europäische Union danach, die Integration von Kultur- und Entwicklungsmaßnahmen durchzusetzen.

Der wirtschaftliche Nutzen vielfältiger Kulturangebote auf das Wirtschaftspotential und die Beschäftigung in der Grenzregion darf folglich in seinen zwar indirekten aber zunehmend an Bedeutung gewinnenden Wirkung als „weicher“ Standortfaktor auch für die Standort-

---

438 Kultur (lat. *cultura*: Bebauung, Ausbildung; von *colere*: hegen und pflegen, bebauen, tätig verehren), ursprünglich: *agricultura*: Bodenkultur, sodann fig. die Pflege und Veredelung der körperlichen und geistigen Anlagen des Menschen. Daran anschließend meint Kultur im heutigen, umfassenden Begriffsverständnis die Gesamtheit der einer Kulturgemeinschaft, eigenen Lebens- und Organisationsformen sowie den Inhalt und die Ausdrucksformen der vorherrschenden Wert- und Geisteshaltung, auf die diese sozialen Ordnungsmuster gründen. Dazu zählen *Kultursysteme* (Dilthey): die besonderen Sitten und Bräuche, das jeweilige Bildungs- und Erziehungssystem, Wissenschaft und Technik, Religion, Sprache und Schrift, Kunst, Siedlungs- und Bauwesen sowie das politische, das wirtschaftliche und das Rechtssystem („Kultur“ vgl. Vierecke, in: Encarta 97 Enzyklopädie).

439 Obwohl Kulturpolitik von der EU als vorrangig nationale Angelegenheit aufgefasst wird, hatte die Europäische Kommission bereits 1977 eine Kommunikation über „Kulturpolitik“ herausgegeben. 1982 gewannen kulturelle Aspekte einen gemeinschaftlichen Politikstatus, für den finanzielle Unterstützungen bereitgestellt wurden. Bekannte EU-Programme sind z.B. Raphael, Kaleidoskope, Ariane oder Media. Als Ergebnis der EEA wurden 1992 der Ministerrat für kulturelle Angelegenheiten, ein erhöhtes Budget und schließlich der Rahmen für eine europäische Kulturpolitik geschaffen. Die Grundlage dafür bildet Art. 128 des Maastricht-Vertrags, der die geltenden Vollmachten und die in Frage kommender Regionen für eine Unterstützung im Rahmen der EU-Kulturpolitik festlegte. Die als Bestimmung über kulturelles Bewusstsein bekannte Klausel (Abschnitt 4) verlangt die gemeinschaftliche Berücksichtigung kultureller Überlegungen (EU/AGEG 2000:C8:168). Auf Veranlassung des Europäischen Parlaments brachte die Europäische Kommission 1996 eine Kommunikation mit dem Titel „Kohäsionspolitik und Kultur“ (KOM (96) 512) heraus, in dem sie folgende Punkte hervorhob: die wichtigsten Standpunkte und die rechtliche Grundlage für eine europäische Kulturpolitik, die Bedeutung der Kulturpolitik in der regionalen Entwicklung und Beschäftigung, Grenzen: Potenzial und Perspektiven für die Zukunft.



entscheidung von Unternehmen nicht vernachlässigt werden. Kultureller Reichtum und Vielfalt schafft nicht zuletzt ein Klima, das Menschen und Betriebe ermutigt, sich in Grenzregionen anzusiedeln, indem sie jene Faktoren verbessert, die zuvor den Wirtschaftsstandort unattraktiv erscheinen ließen. Auf diese Weise wird Kultur zu einem wichtigen Faktor des Wirtschaftsstandorts. Dem trägt die Intensivierung des grenzüberschreitenden Austauschs im Kultur-, Bildungs- und Wissenschaftsbereich gleichermaßen Rechnung. (EU/AGEG 2000:C8:168)

Die Evaluierung der Programme Interreg I und II A haben gezeigt, dass kulturelle Projekte, denen eine entscheidende Wirkung auf die Lebensqualität der Bevölkerung auf beiden Seiten der Grenze zuzurechnen ist, auf das gemeinsame soziale, kulturelle und wirtschaftliche Leben der Völker zielen und in allen europäischen, grenzübergreifenden Regionen nötig sind und mit ihren kleinen Projektfonds und den Projekten "von Mensch zu Mensch" ein beträchtliches Potenzial aufzuweisen. (EU/AGEG 2000:C8:168f.)

#### **5.1.5. Gibt es eine gemeinsame grenzüberschreitende Entwicklungsstrategie?**

Mit Blick auf Europa belegen die grenzüberschreitenden Initiativen, dass die Mitgliedschaft in der EU allein die regionalen Probleme nicht zu lösen vermochte. Bezieht man die Variable der Nicht-Mitgliedschaft mit ein, wird deutlich, dass andere Lösungsmechanismen gefunden werden müssen, die jedoch derselben Funktionslogik folgen. Vor dem Hintergrund gemeinsamer Problemkonstellationen wird grenzüberschreitend eine Kooperation angestrebt, um auf deren Grundlage zu differenzierten Lösungsmöglichkeiten zu gelangen. Solange die Zusammenarbeit auf die konkrete Bearbeitung regionaler Probleme beschränkt bleibt, handelt es sich im Sinne des Regimebegriffs um eine vorinstitutionalisierte Form der Kooperation unterhalb der Integrationsschwelle, wobei das Regime allerdings als Integrationsinstrument anzusehen ist. Die Grenze zur Integration ist jedoch fließend. Die Kooperation, die sich lerntheoretischen Annahmen zufolge aus der Anpassung der regionalen Transaktionsmuster durch die kommunalen Akteure ergibt, bildet im Bereich der Regionalentwicklung transnationale Interessenkonstellationen, die sich schließlich institutionell verfestigen. Aber auch die sektorell begrenzte Zusammenarbeit im sozioökonomischen Bereich, die sich mit dem Ziel, ein größeres Mehrpotenzial zu erreichen, der konkreten Lösung spezifisch regionaler Strukturprobleme zuwendet, berührt zwei zentrale Integrationsaufgaben. An dieser Stelle greifen funktionale Prozesslogiken, die bei Karl Deutsch den Lernprozess konstituieren. Der Prozess der Anpassung kommunaler Trans-

aktionsmuster an die Parameter der Umwelt verdichtet und weitet sich auf immer weitere Politikbereiche aus. In diesem Sinne begründet die kooperative Dynamik den regionalen Integrationsprozess.<sup>440</sup>

Die Plattform für die Zusammenarbeit im Dreiländereck bildet das in seinen Grundzügen dargestellte Operationelle Entwicklungsprogramm, das es vor Ort zu konkretisieren gilt. Auf der Grundlage der regionalen Anforderungen zielen die zur Mobilisierung des endogenen Potentials der Grenzregion entwickelten Maßnahmenbündel auf die Schaffung eines gemeinsamen Lebens- und Wirtschaftsraumes ab. Bei der Verfolgung dieses Zieles wird im Entwicklungsprogramm eine Vorgehensweise sichtbar, die (neo)funktionalistische Prozesslogiken erkennen lässt. In der funktionalen Betrachtungsweise drängen sich abgestimmte Politikfelder umso dringlicher auf, je stärker die einzelnen Teilräume kausal miteinander verflochten sind. Zunächst gilt es zu eruieren, in welchem Umfang die Entwicklungsprobleme der Grenzregion auf den Faktor Grenze zurückzuführen sind. Auf der Basis der in einzelnen Teilbereichen funktional vernetzten Beziehungen der Gesellschaften, die im Grenzgebiet aufgrund der gemeinsamen grenzbedingten Strukturprobleme relativ stark ausgebildet sind, erfordern diese endogenen Anforderungen auf allen Seiten der Grenze eine Reihe weitgehend deckungsgleicher Maßnahmen, so dass in diesen wirtschafts- und sozialpolitischen Bereichen ein breiter Konsens über das Ziel herrscht. Danach lassen Interdependenzen, je offenkundiger sie sich stellen bzw. je einsichtiger sie vermittelt werden, umso nachhaltigere und stärkere Unterstützung gemeinsamer Politiken und regionaler Entwicklungsstrategien erwarten bzw. entsprechende Mobilisierungseffekte umso leichter auslösen (Götschel 2003:150).

Das übergeordnete Ziel für eine gemeinsame Entwicklungsstrategie besteht in der Integration des bayerisch-tschechischen Grenzraums zu einem gemeinsamen, zukunftsfähigen Lebens-, Natur- und Wirtschaftsraum, in der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Grenzraumes im europäischen Kontext sowie der nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen (PGI 2004:48). Zur Verwirklichung dieses Zieles müssen an der ehemaligen Außengrenze der EU mehr noch als an anderen Grenzen zunächst wechselseitige Unkenntnis und Kommunikationsbarrieren überwunden werden sowie ein Wissen über die sozio-kulturellen Eigenschaften des Nachbarn seiner Geschichte, Kultur, politisch-administrativen Strukturen und regionalen Herausforderungen als zentrale Vor-

---

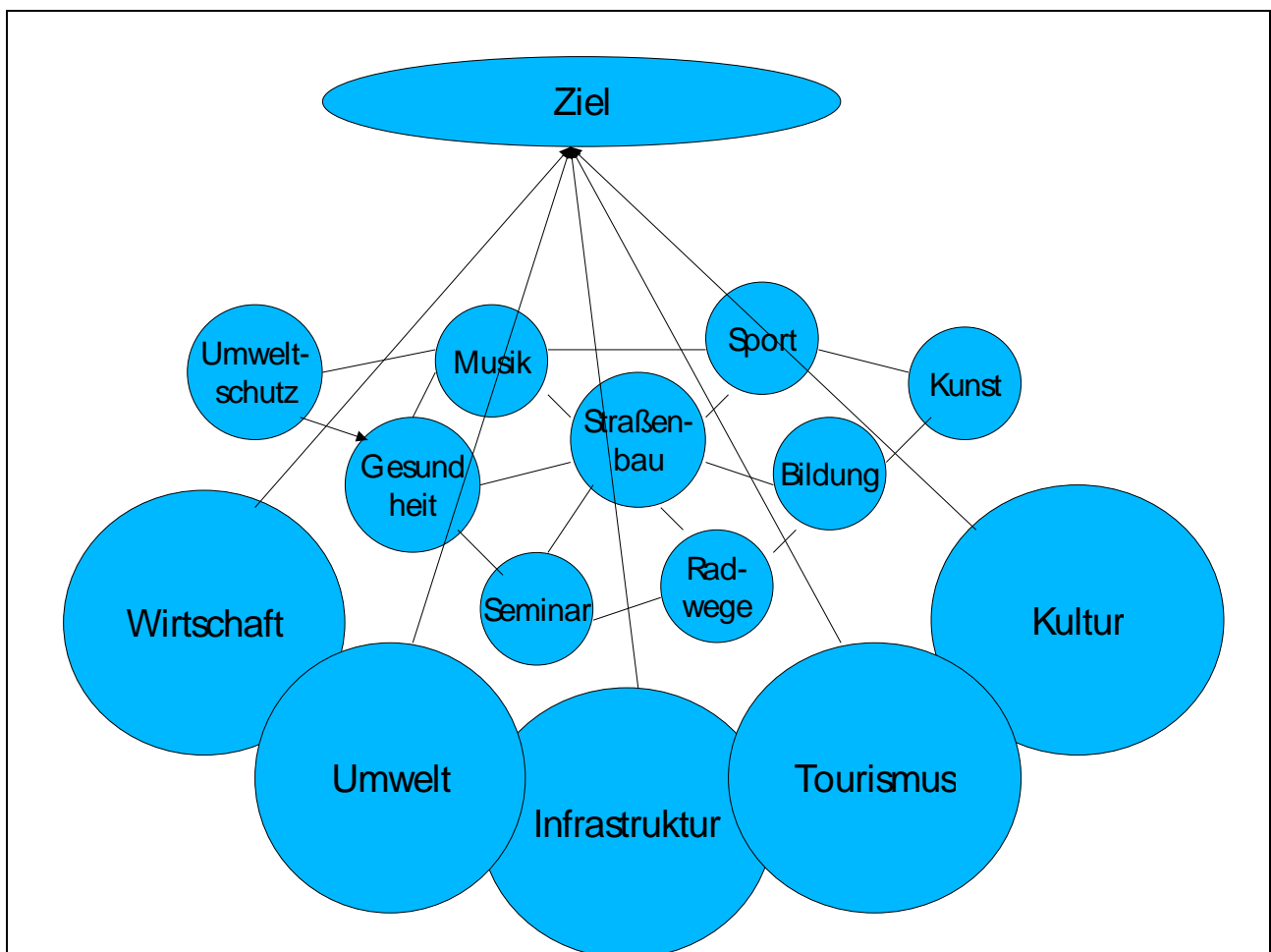
440 Im Bereich sicherheitspolitischer Fragen wäre die komplementär betriebene Einbindung der Tschechischen Republik in das Sicherheitsbündnis der NATO zu erwähnen.

bedingung für die Schaffung eines vertrauensvollen Kooperationsklimas vorhanden sein. Der kulturellen Zusammenarbeit kommt über die notwendige Initiativmaßnahmengruppe die Bedeutung eines permanenten Prozesses zu, Misstrauen und Vorurteile abzubauen und Vertrauen zu den benachbarten Grenzregionen auf- und auszubauen. So schieben sich vor die Quantifizierung einer grenzüberschreitenden Entwicklungsstrategie grundlegende immaterielle Maßnahmen. Das Fehlen physischer Verbindungen, seien es nun Grenzübergänge, Straßen und Schienen, die zu den Grenzübergängen hinführen, Energie oder andere Infrastrukturnetze, behindert grundlegend die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, weil das „neu“ dazu gewonnene Hinterland wirtschaftlich, touristisch, lebensweltlich und kulturell nur eingeschränkt genutzt werden kann. Daher zeichnet sich im Bereich Infrastrukturmaßnahmen ein Handlungsfeld mit höchster Priorität ab. Da den Kommunalakteuren sowohl die Kompetenzen fehlen, Grenzübergänge einzurichten oder wie der Name schon sagt Land-, Bundesstraßen oder Autobahnen zu planen, als auch die finanziellen Ressourcen versagen, großräumige verkehrsplanerische Maßnahmen zu implementieren, bleibt ihnen im innerstaatlichen politischen System lediglich die Interessensartikulation über die Bedürfnisse der Grenzregion. Aus diesem Grunde ist es notwendig und zweckmäßig, in Maßnahmenbereichen anzusetzen, die in der Region ein hohes endogenes Entwicklungs- und Vernetzungspotenzial aufweisen, auf deren Grundlage sich eine Dynamisierung der Kooperation und Überlaufeffekte einstellen können. Solche Bereiche sind im gesamten Euregio-Gebiet der Tourismus oder in der südlichen Euregio Umweltprojekte und Schutzmaßnahmen ökologischer Ressourcen. Bei der gezielten Förderung der für die Entwicklung der Grenzregion relevanten Faktoren treten Wechselwirkungen in der Weise auf, dass sich die einzelnen Sektoren aufeinander und grenzüberschreitend beeinflussen.<sup>441</sup> So ist der Bau einer Straße z.B. nicht allein als Infrastrukturmaßnahme anzusehen. Gleichermäßen belebt er die Bauindustrie, nutzt den im Einzugsbereich liegenden Unternehmen, ermöglicht Transporte und verkürzt die Wege der Grenzbewohner. Es werden also Infrastruktur, Arbeitsplätze und Handel belebt, die der Wirtschaft und den Bewohnern zugute kommen. Ebenso verhält es sich mit kulturellen Veranstaltungen. Eine Ausstellung oder ein Museum mit regionalem Bezug steht nicht allein im Dienste der Bildung. Im gleichen Maße werden historische, geografische oder kulturelle Gemeinsamkeiten bewusst gemacht, Anlässe der Begegnung geschaffen, die im Kontext

---

441 Zur Lösung eines spezifischen Problems bzw. zur Ausnutzung des bestehenden Potenzials in einem bestimmten Bereich müssen folglich Maßnahmen in mehreren Aktionsbereichen ergriffen werden. Will man beispielsweise zur Erschließung des grenzüberschreitenden Fremdenverkehrspotenzials beitragen, ist die Kombination aus Maßnahmen für die Entwicklung von touristischen KMU mit Projekten für bessere Umweltbedingungen, Verkehrsverbindungen und institutionelle Zusammenarbeit erforderlich (vgl. EK 2000 Arbeitspapier 7:8).

der Völkerverständigung und eines regionalen Bewusstseins stehen. Gleichzeitig wird die Lebens- und Freizeitqualität der Bewohner erhöht, touristische Anziehungspunkte geschaffen, die die Attraktivität der Urlaubsregion erhöhen und Auswirkungen auf die Tourismuswirtschaft, andere Dienstleister und letztlich auf den Arbeitsmarkt haben, wenn es dadurch gelingt, mehr Gäste und Besucher anzuziehen. Diese Beispiele mögen ausreichen, um darzulegen, wie eine gezielte grenzüberschreitende Vernetzung die ohnehin bestehenden Interdependenzen verstärkt und Überlaufeffekte auf immer weitere Bereiche auslöst.



**Abbildung 9: Spill-over**

Die simultanen, in den unterschiedlichen Politikbereichen ansetzenden Maßnahmen versprechen über die Freisetzung einer grenzüberschreitenden Dynamik in allen anderen Sektoren die faktische Überwindung der Grenze. Auch wenn jede Teilregion in erster Linie die Verbesserung ihrer eigenen Lebensverhältnisse verfolgt, muss das keinesfalls den In-

tegrationsprozess behindern. Die in der Zusammenarbeit freigesetzten Synergien erhöhen vielmehr den eigenen Nutzen. Dieser Vorteil kann dann insofern Impulse zur Ausweitung und Intensivierung der Kooperation geben, wie sich die Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeit im Raum verstärken und über die von der Grenze verursachten Gemeinsamkeiten zusehends konvergierende Interessen schaffen. Die auf diese Weise betriebene regionale Vernetzung der Gesellschaften, Wirtschaften und Politiken bildet schrittweise den integrierten Grenzraum heraus. Trotz der zweifellos bestehenden Interessenkoalition und ihre Ausrichtung auf ein gemeinsames Ziel gilt es, jene divergierenden Interessen nicht zu vernachlässigen, die sich zum Einen aus den unterschiedlichen nationalen Sichtweisen, politischen und wirtschaftlichen Prioritäten und zum Anderen aus der konkreten Umsetzung der gemeinsamen Ziele ergeben.

Die Analyse der sozio-ökonomischen Strukturschwächen sowie des Entwicklungspotenzial hat ergeben, dass das Untersuchungsgebiet in den untersuchten Bereichen erhebliche Entwicklungsmöglichkeiten aufweist. Die meisten Schwächen resultieren daraus, dass vorhandene Potenziale nicht ausgeschöpft werden (vgl. Prioritäten und Maßnahmen im Anhang unter Gliederungspunkt 8, aus PGI 2004). Die Strategie zielt daher auf die systematische Ausnutzung der latenten Potenziale durch eine effiziente grenzüberschreitende Zusammenarbeit ab, um die Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, den Wohlstand zu mehren und die europäische Integration auf der lokalen Ebene zu fördern. Beide Teile des Grenzraumes sollen nach den Prinzipien der Nachhaltigkeit enger zusammenwachsen. Die strategischen Ziele der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen dem Freistaat Bayern und der Tschechischen Republik richten sich daher auf die Angleichung der Rahmenbedingungen und Lösung der durch die periphere Lage des Grenzraumes verursachten Probleme (PGI 2004:48f.):

- Verbesserung der Wirtschaftsstruktur, Beschleunigung des Strukturwandels, Angleichung der Wirtschaftskraft, Verstärkung des Technologie- und Innovationstransfers, Erhöhung des Ansiedlungsanreizes für Unternehmen durch Verbesserung der Standortbedingungen,
- Verbesserung grundlegender verkehrlicher, technischer und anderer Infrastrukturen,
- Stärkung einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung,
- Verminderung von Umweltbelastungen, Beseitigung der Umweltschäden, Rekultivierung belasteter Gebiete, Verbesserung des Naturhaushaltes, Entwicklung des Naturraumes,

- Verbesserung der Bildungs- und Beschäftigungssituation,
- Entwicklung der Humanressourcen und Stärkung der endogenen Potenziale des Grenzraumes,
- Stabilisierung der Bevölkerung im Grenzraum.

Die zweite strategische Ausrichtung betrifft die Stärkung grenzüberschreitender Beziehungen in jedem Strukturbereich:

- Verbesserung von grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Kooperationen,
- Reduzierung von Barrieren und bessere Verflechtung im grenzüberschreitenden Verkehr,
- grenzüberschreitende Koordinierung des Ressourcen-, Umwelt- und Naturschutzes,
- Verbesserung des grenzüberschreitenden gesellschaftlichen und kulturellen Austausches zur Steigerung der Attraktivität des Wohn- und Lebensraumes,
- Schaffung grenzüberschreitender Netzwerke für Kooperationen und Kommunikation mit Blick auf die Stärkung der regionalen Identität beiderseits der Grenze.

## 5.2. Die kommunalen Arbeitsgemeinschaften Euregio: Bayerischer Wald – Böhmerwald - Unterer Inn und Euregio Egrensis

Ende 1990 lud das Internationale Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus zusammen mit der Prager Universität zum ersten Deutsch-Tschechischen Grenzüberschreitenden Symposium ein. Man hatte die Intention, Schlussfolgerungen aus der neuen Lage nach Öffnung der Grenzen in Mitteleuropa zu ziehen. Um dem Wandel der Grenzregion zum Brückenland zwischen den ehemaligen Blöcken Rechnung zu tragen und die über Jahrzehnte abgebrochenen grenzüberschreitenden Kontakte wieder aufzunehmen, lag es nahe, auf Modelle aufzubauen, die sich schon zuvor beim Abbau trennender Grenzen in Westeuropa bewährt hatten. Entlang der deutsch-tschechischen Grenze wählte man zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die Form der Euregio (Dietel, in: Landkreis 1994:491).

Seit der Grenzöffnung im Jahr 1989 besteht für das Dreiländereck wieder die Chance, an die gemeinsamen Traditionen anzuknüpfen und Beziehungen neu anzulegen. So kann auf der Grundlage gemeinsamer Traditionen die Grenzöffnung als exogener Grund dafür angeführt werden, dass sich die Euregio Egrensis als gemeinsamer Kooperationsraum herausgebildet hat. Unmittelbar nach der Grenzöffnung nahmen die Menschen aus der Region erste Kontakte miteinander auf, so dass sich schon kurz darauf eine Diskussion über die Bildung eines Forums entwickelte, das künftig die grenzüberschreitenden Aktivitäten auf kommunaler und regionaler Ebene koordinieren und fördern könnte. Im Dezember 1990 wurde bei einer Tagung im oberfränkischen Marktredwitz der Vorschlag gemacht, eine Euregio<sup>442</sup> zu gründen. Im selben Jahr setzte ein erster Informationsaustausch zwischen dem Landratsamt Oelsnitz und der Geschäftsstelle der deutsch-niederländischen Euregio mit der Absicht ein, eine Euregio Arbeitsgemeinschaft Vogtland zu gründen. Bemerkenswert ist dabei, dass der tschechische Euregioteil unter Beteiligung der tschechoslowakischen Regierung schon im Januar 1991 mit Einweihung eines Kontaktbüros auf böhmischer Seite gegründet wurde. Es folgte für die nordostbayerische Seite die Eröffnung einer Leitstelle in Marktredwitz (\*24.02.1992). Die drei Arbeitsgemeinschaften Bayern, Vogtland/Westerzgebirge und Böhmen schlossen sich im Februar 1993 mit einer gemeinsamen Vereinbarung zusammen, die von den Präsidenten der drei Arbeitsgemein-

---

442 Der wichtigste exogene Anstoß für die Wahl der Euregio als Kooperationsform geht auf die EU zurück, die in dieser Phase eine Ausweitung ihrer grenzüberschreitenden Regionalpolitik, insbesondere an den östlichen Außengrenzen, betrieb.

schaften unterzeichnet wurde. (Sedelbinder 2003, in: <http://www.euregioegrensis.de/index.php?CID=16&RID=48>)

Grundlage des grenzüberschreitenden Zusammenschlusses bayerischer, tschechischer und oberösterreichischer Städte, Gemeinden und Landkreise in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft Bayerischer Wald - Böhmerwald ist das am 21.09.1993 in Český Krumlov unterzeichnete Gründungsprotokoll. Ausgehend von den Sorgen und Wünschen der Bürger in der Grenzregion ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene dem Prinzip der guten Nachbarschaft als politische Maxime für die partnerschaftliche Kooperation in Europa verpflichtet. Als einzig legitimes Kooperationsmuster wird die friedliche und freundschaftliche Zusammenarbeit angesehen. So heißt es in Abschnitt 1 des Gründungsprotokolls:

„Die Partner werden in einer Arbeitsgemeinschaft „Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald“ friedlich und freundschaftlich zusammenarbeiten, mit dem Ziel, zur Verständigung und Toleranz beizutragen. Sie werden im Geiste guter Nachbarschaft und Freundschaft die grenzüberschreitende Zusammenarbeit koordinieren und fördern.“ (Euregio Bw/Bw 1993a:1)

Daher kann man mit der Gründung der Euregio von einer no-war-community im Sinne Karl Deutschs sprechen, deren grundlegendes Ziel die Wiedervereinigung Mitteleuropas darstellt. Im Sinne der Völkerverständigung und im Bewusstsein der gemeinsamen Interessen des Grenzraumes soll die Arbeit der Euregio dazu beitragen, „die jahrhundertelangen Beziehungen zwischen den Menschen des Bayerischen Waldes und des Böhmerwaldes auf den heutigen Staatsgebieten (...) zu vertiefen (...)“ (Euregio Bw/Bw:1993b:1f.).



### 5.2.1. Grenzüberschreitende Organisationsstrukturen zur strategieorientierten Zusammenarbeit

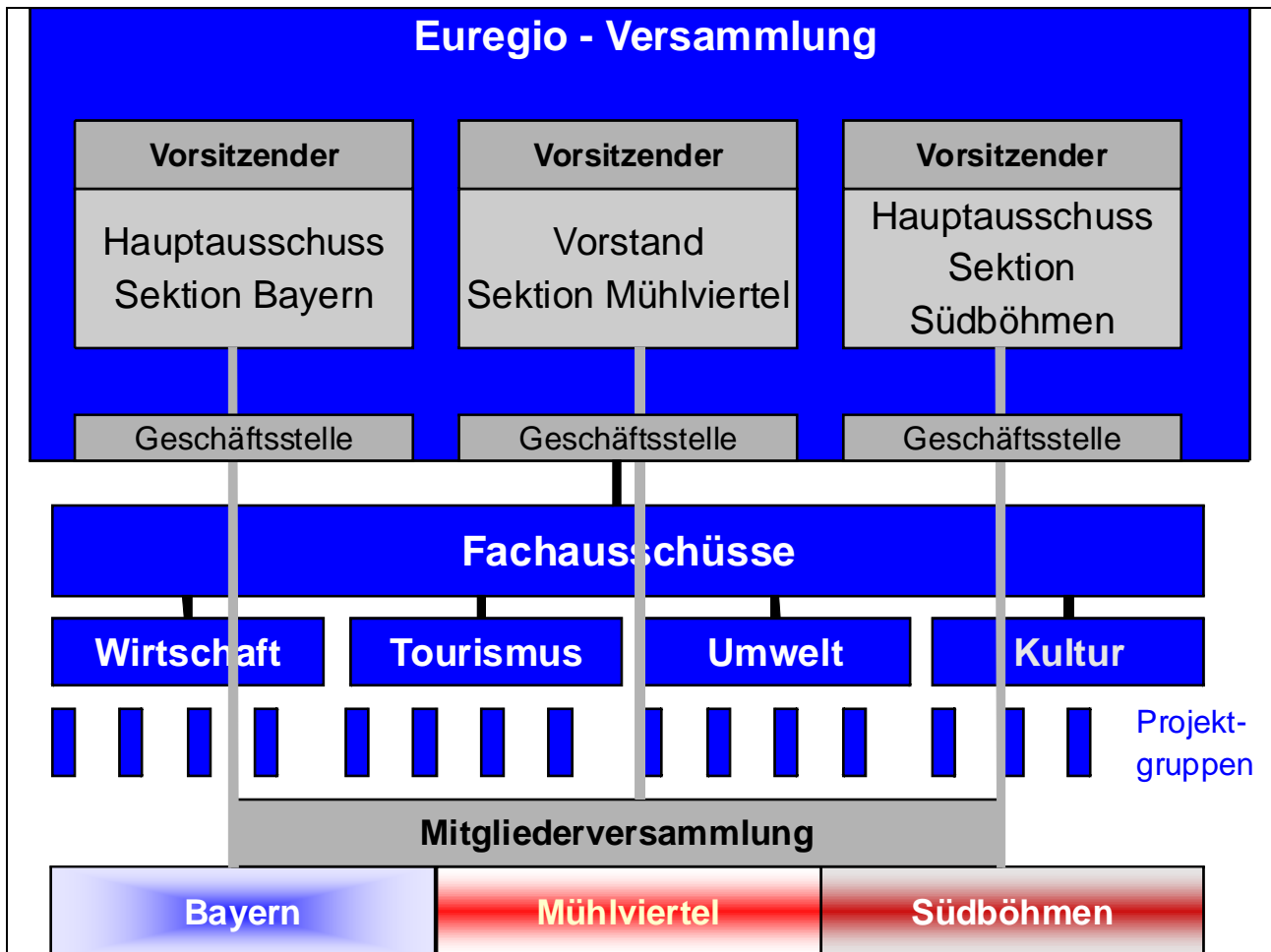


Abbildung 10: Organisationsstruktur der Euregio Bayerischer Wald - Böhmerwald

#### 5.2.1.1. Die Rechtsform

Juristisch bilden die bayerischen Euregios einen nach deutschem Recht eingetragenen Verein, in dem die genannten Körperschaften Mitglieder sind. Unterteilt in die jeweiligen nationalen Sektoren haben sie eigenständige Vorstände und nationale Strukturen. Über die Grenze hinweg bilden die eingetragenen gemeinnützigen Vereine mit dem tschechi-

schen Kommunalverband eine gemeinsame Arbeitsgemeinschaft.<sup>443</sup> Der privatrechtliche Charakter der Euregios erfordert, dass der grenzüberschreitenden Vereinstätigkeit in jedem Land eine eigene Satzung zugrunde liegt (vgl. Europarat (Hrsg.) o.J.). In den Vereinssatzungen, die zugleich die Geschäftsordnung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit darstellen, ist jedoch eine Abstimmung der Aufgaben, Gremien und Organisationsstrukturen vorgenommen worden, so dass sie sich inhaltlich nicht wesentlich unterscheiden.

### **5.2.1.2. Die Organe**

Eine dauerhafte, zielgerichtete grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordert verpflichtende grenzüberschreitende Organisationsstrukturen. Diese Strukturen sollten entsprechend ihren Aufgabe über technische, administrative, finanzielle und entscheidungsfähige Instrumente verfügen. Die grenzüberschreitenden bayerischen Arbeitsgemeinschaften setzen sich auf Arbeitsebene jeweils aus einer trilateralen Euregio-Versammlung, länderübergreifenden Fachausschüssen und Projektgruppen sowie aus einem auf nationalem Privatrecht begründeten Unterbau, bestehend aus den jeweiligen Hauptausschüssen, Mitgliederversammlungen und Geschäftsstellen, zusammen.

#### **5.2.1.2.1. Die Euregio-Versammlung bzw. das Gemeinsame Präsidium**

Die trilateral besetzte Euregio-Versammlung der Euregio Bayerwald, in der Satzung auch als Euregio-Rat<sup>444</sup> bezeichnet, oder das Gemeinsame Präsidium, wie es in der Euregio Egrensis heißt, stellt als grenzüberschreitendes Gremium das oberste Leitungs- oder Beschlussorgan der kommunalen Arbeitsgemeinschaft dar. Es wurde als gemeinsames Beratungs- und Koordinationsgremium für Grundsatzfragen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit errichtet (Gabbe, in: BLZ (Hrsg.) 1981). Nach außen hin vertritt es die Interessen der Grenzregion in Brüssel wie auch bei den nationalen Regierungsstellen. Der Euregio-Versammlung stehen die drei Vorstände der drei Hauptausschüsse vor, die ihrer-

---

443 In der Euregio Egrensis wird der Begriff der Arbeitsgemeinschaft für die nationalen Sektionen gebraucht, in der Euregio Bayerwald bezeichnet der Zusammenschluss der drei Sektionen die Arbeitsgemeinschaft.

444 Die Bezeichnung der Euregio-Versammlung als Euregio-Rat in der Satzung deutet in Anlehnung an die etablierten Euregios auf Ausbaumöglichkeiten der grenzüberschreitenden Kooperationsformen hin. Der in der niederländisch-deutschen Zusammenarbeit 1978 konstituierte Euregio-Rat ist nach dem Vorbild des europäischen Parlaments konstruiert. Die Ratsmitglieder bilden entsprechend ihrer Parteizugehörigkeit übernationale Fraktionen, wodurch die nationalen Strukturen aufgebrochen, Informationsdefizite ausgeglichen und strittige Fragen im Rahmen einer parteipolitisch vergleichbaren Werteorientierung leichter beigelegt werden können (vgl. Raich 1995:146).

seits pro Land aus maximal 15 politischen Vertretern der in der Euregio zusammenarbeitenden Gebietskörperschaften bestehen. Mitglieder sind auf bayerischer Seite die sechs Landräte, die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte, sechs weitere Vertreter aus den kreisangehörigen Mitgliedsgemeinden und ein Vertreter des Tourismusverbandes Ostbayern<sup>445</sup> (§10, II). Auf tschechischer Seite sind neben den vier Vertretern der tschechischen Landkreise elf Bürgermeister vertreten.<sup>446</sup> Die Euregio-Versammlung tagt laufend in einem der drei Länder.<sup>447</sup> Ebenso setzt sich das Gemeinsame Präsidium der Euregio Egrensis aus den drei Vorständen der Präsidien der bayerischen, böhmischen und Vogtland-Erzgebirge Arbeitsgemeinschaften und je einem Geschäftsführer zusammen (Egrensis 2004:7). Dem Gemeinsamen Präsidium sitzt ein Präsident vor, der turnusmäßig alle zwei Jahre aus den nationalen Arbeitsgemeinschaften gestellt wird (Seebinder 2003).

Die trilateralen Gremien der Euregio haben keine eigene rechtliche Grundlage und hängen in ihrem Bestand an der Existenz der jeweiligen miteinander verbundenen nationalen Hauptausschüsse (§11, II) bzw. Arbeitsgemeinschaften. Sie beschließt über die grenzüberschreitenden Projekte, die dann von den nationalen Geschäftsstellen umgesetzt werden sollen. Zu den Sitzungen werden Vertreter der Landesregierungen bzw. auf tschechischer Seite Abgesandte Prags und der Bezirke sowie in Bayern Vertreter der Bezirksregierungen eingeladen. Sie haben das Recht, angehört zu werden (§16, II analog).

#### **5.2.1.2.2. Hauptausschuss, Vorstand bzw. Präsidium**

Die bayerischen und tschechischen Hauptausschüsse, die in Österreich als Vorstand bezeichnet werden oder sich in der Euregio Egrensis als Arbeitsgemeinschaft konstituieren, bilden das jeweils höchste nationale Organ. Durch die teilweise Kompatibilität der Mitglieder, die sowohl der Euregio-Versammlung als auch dem Hauptausschuss angehören, wird gewährleistet, dass der jeweilige Hauptausschuss als Schaltstelle zwischen den nationalen und den länderübergreifenden Gremien fungiert. Seine Aufgabe besteht in der Umsetzung der Vereinsziele, die von Seiten der Mitgliederversammlung wie von den länderübergreifenden Gremien artikuliert werden. Daneben stellt der Hauptausschuss den Haushaltsplan für das Geschäftsjahr auf und beschließt über die Rechtsgeschäfte. In der Sat-

---

445 Die Gemeinde- und Verbändevertreter werden von der Mitgliederversammlung für die Dauer von zwei Jahren gewählt (§10, II). Die im Folgenden zitierten Paragraphen und Absätze beziehen sich auf die Satzung der Euregio (Euregio Bw/Bw 1993b).

446 Mit Ausnahme der starken Verbändevertretung durch die Bauernbezirksskammer, die Arbeitskammer und die Wirtschaftskammer weist Österreich eine analoge Besetzung auf.

447 Auf der Web-Site der Euregio Bayerwald heißt es dagegen, dass der Euregiokrat 1-2 Mal im Jahr tage.

zung des bayerischen Vereins der Bayerwald-Euregio ist neben dem Hauptausschuss noch ein engerer Vorstand vorgesehen<sup>448</sup> (§§10, 11). Auf österreichischer Seite wurden die gesamte 5b- und LEADER-Förderung<sup>449</sup> in die bestehenden Strukturen der Euregio integriert. So entscheidet der österreichische Vorstand neben grenzüberschreitenden Maßnahmen über die entsprechenden landwirtschaftlichen Projekte (Euregio Bw/Bw 1997:7). Die Sitzungen des Hauptausschusses finden nach Bedarf statt (§12, I). Das Präsidium der bayerischen Arbeitsgemeinschaft Euregio Egrensis wurde erstmals im Rahmen der Mitgliederversammlung 1992 gewählt. Das Amt des Gemeinsamen Präsidenten wechselt turnusmäßig durch die drei Euregio-Arbeitsgemeinschaften. (Seebinder 2003)

### 5.2.1.2.3. Die Mitgliederversammlung

Die Mitgliederversammlung besteht aus den gesetzlichen Vertretern aller Mitglieder des jeweils nationalen Vereins. Gemäß § 8 I der Bayerwald-Satzung können Abgeordnete des europäischen Parlaments, des jeweiligen nationalen Parlaments und des Landesparlaments, deren Stimmkreis ganz oder teilweise im Euregio-Gebiet liegt, an den Mitgliederversammlungen mit beratender Stimme teilnehmen. Auch hier besitzen die Vertreter übergeordneter nationaler Stellen ein Anhörungsrecht. Auf diese Weise sollen die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit so wichtigen Verbindungen zu den Bezirksstellen, den Länderparlamenten, den nationalen Stellen in Bonn und Prag und letztlich auch zum Europäischen Parlament hergestellt werden, ohne deren Unterstützung ein Zusammenwachsen der Grenzregion langfristig keine Aussicht auf Erfolg hätte. Die Mitgliederversammlung bestimmt die Richtlinien der Vereinstätigkeiten der jeweiligen Sektion und entscheidet über Angelegenheiten, die ihr vom Hauptausschuss zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Die Mitgliederversammlung kann sich mit grundsätzlich allen Vereinsangelegenheiten befassen (§ 8, III), ihr vornehmlicher Aufgabenbereich besteht in der Genehmi-

---

448 Der bayerische Vorstand besteht aus dem Vorsitzenden des Hauptausschusses, zwei stellvertretenden Landräten und dem Geschäftsführer der bayerischen Sektion. Er wird für zwei Jahre vom Hauptausschuss gewählt und erledigt die laufenden Angelegenheiten, die für den Verein keine grundsätzliche Bedeutung haben, in allen anderen Angelegenheiten benötigt er die Beschlussfassung des Hauptausschusses und ggf. der Mitgliederversammlung (vgl. §§ 13, 14).

449 Am 12.07.1996 wurde von der Kommission nach zähen Verhandlungen das LEADER-II-Programm für Oberösterreich genehmigt. Ziel des Programmes ist es, Impulse für innovative Maßnahmen lokaler Aktionsträger in den unterschiedlichen Bereichen des ländlichen Raums zu geben. Zur Umsetzung der europäischen Regionalförderprogramme im Ziel 5 b wurden für das Mühlviertel 36 Mio. ATS bewilligt. Der österreichische Fachausschuss war 1995 mit der Betreuung von insgesamt 29 5 b-Projekten beauftragt (Euregio Bw/Bw in: Euregiopost 3/1996). In der Generalversammlung Ende 1995 wurde daraufhin eine Statutenänderung beschlossen. Die Euregio hat seitdem zwei Geschäftsbereiche: zum Einen den grenzüberschreitenden Teil mit der Euregio Bayerischer Wald-Böhmerwald - wobei zum letzteren auch das Mühlviertel zählt - und zum Anderen die Euregio-Plattform 5 b-Mühlviertel, in der ausschließlich EFRE-, EAGFL-Programme mit den nationalen Stellen (Bund/Land) betreut werden (vgl. Euregio Bw/Bw in: Euregiopost 1/1996).

gung der im Zuge der Euregio-Gründung relevanten Rahmenvereinbarung mit den Kooperationspartnern, der Aufnahme neuer Vereinsmitglieder, der Genehmigung der vom Hauptausschuss aufgestellten Haushaltspläne, der Wahl der Mitglieder des Hauptausschusses bzw. des österreichischen Vorstandes (vgl. § 8, II). Die Mitglieder<sup>450</sup> der einzelnen Arbeitsgemeinschaften wählen alle drei Jahre einen Vorstand, das Präsidium der jeweiligen Arbeitsgemeinschaft. Es besteht aus 14 Kommunalpolitikern, Wirtschafts-, Hochschulvertretern und Kulturschaffenden (Egrensis 2004:7).

#### 5.2.1.2.4. Die Geschäftsstellen

Die drei Euregio-Geschäftsstellen mit Sitz in Freyung, Freistadt und Prachatice in der Euregio Bayerwald und Marktredwitz, Plauen und Karlsbad in der Euregio Egrensis, entwickelten sich in kürzester Zeit zu entscheidenden Drehscheiben für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Sie sind das administrative Organ der Euregio. Die Euregio-Geschäftsstellen planen und koordinieren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und führen die laufenden Geschäfte und die Kasse (§ 17, II). Außerdem sind sie Anlaufstelle der Bürger und Bürgerinnen und informieren über die Euregio-Tätigkeiten. Um ein professionelles Regionalmanagement für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu gewährleisten, sind die Geschäftsstellen eng miteinander vernetzt.<sup>451</sup> Regelmäßige Geschäftsführertreffen über die Grenzen sichern den permanenten Austausch. Im Gegensatz zu den Geschäftsstellen an der niederländisch-deutschen Grenze, die seit 1980 gemeinsam in einem Sekretariat (Euregio 1987) arbeiten, bleibt die Zusammenarbeit im Untersuchungsgebiet national strukturiert.

Der jungen Zusammenarbeit an der europäischen Außengrenze kommt in der Anfangszeit die jahrelange Erfahrung und die Kontakte des Geschäftsführers der Bayerwald-Euregio an der deutsch-niederländischen Grenze sicherlich zugute. Die Geschäftsstellen der bayrischen Euregios sind mit jeweils fünf<sup>452</sup> Mitarbeitern besetzt. 1997 waren es in der

---

450 Die Mitgliederstruktur der Euregios weist nahezu alle gesellschaftlichen Gruppen auf. Neben den Kommunalen Gebietskörperschaften finden sich Vertreter aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung, Kirchen, Kammern, Verbänden, Vereinen, kulturellen Interessengruppen bis zu Einzelpersonen. In der Euregio Egrensis sind zudem von Anfang an Vertriebenenorganisationen mit eingebunden (Egrensis 2004:7).

451 Die Geschäftsstellen an der niederländisch-deutschen Grenze arbeiten seit 1980 gemeinsam in einem Sekretariat (Euregio 1987). Der Vorteil einer solchen Zusammenlegung liegt auf der Hand.

452 „Also der Geschäftsführer ist eine Ganztagskraft, das bin ich auch, und dann haben wir zwei Kräfte auf 30- und 25-Stunden-Basis und für die Buchhaltung eine Teilzeitkraft. Nur für das Informationsbüro [...]eine Ganztagskraft, aber die hat natürlich andere Aufgaben. Also wie gesagt, es ist sehr viel persönliches Engagement dahinter, man muss sehr viel Zeit einbringen und es macht aber Spaß, das muss man auch sagen. (Biskup A-13)

Euregio-Bayerwald noch drei Mitarbeiter, darunter eine halbe ABM-Stelle.<sup>453</sup> Die bayerische Arbeitsgemeinschaft der Euregio Egrensis beschäftigt neben dem Geschäftsführer zwei wissenschaftliche Mitarbeiter sowie zwei Bürofachkräfte (Egrensis 2004:7) und die tschechische zwei weitere hauptamtliche Mitarbeiter. Die Zahl der in der österreichischen Geschäftsstelle tätigen Mitarbeiter ist unter Berücksichtigung der Eingliederung der Aufgaben der 5 b-Bereiche im Mühlviertel mittlerweile auf sieben angewachsen.

Die administrative Abwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist im Rahmen der personellen Ausstattung deshalb leistbar, wie Herr Ehm (A-19, vgl. auch Biskup A-13) erläutert,

„(...) weil wir als Euregio natürlich selber auch aus Interreg eine Förderung unserer Personal- und Sachkosten bekommen. Wenn das nicht der Fall wäre oder in Zukunft nicht mehr der Fall sein sollte, dann wird es hart. Also wir können nicht auf der einen Seite dem Staat die Aufgabe abnehmen, sie müssen ja sagen, wenn wir diese Kleinprojekte nicht machen würden, dann müsste sie der Staat machen. Und der Staat hat das an uns delegiert, wir machen das, mit einem riesigen Personalaufwand. Und ich sag mal, da sind ja Projekte von 1.000 Euro bis 20.000 Euro dabei, das ist also wirklich schon ein riesiger Aufwand, den wir da betreiben. Und wenn man hergeht und sagt: "Wir fördern euch eure Personal- und Sachkosten nicht mehr", dann könnte man das sicherlich nicht mehr leisten.“

#### **5.2.1.2.5. Die Fachausschüsse/Arbeitskreise**

Die für die Organisationsstruktur der Euregio Bayerwald wesentliche und schon lange vorgesehene Gründung von Fachausschüssen wurde erst auf der Euregio-Versammlung 1995 in Klatovy beschlossen (Euregio Bw/Bw 1995a:7). Die Fachausschüsse aus den Bereichen Wirtschaft, Tourismus, Umwelt und Kultur sollten zuerst mit jeweils vier Vertretern aus den drei Ländern besetzt werden. Während die Fachausschüsse in Österreich und

---

453 1997 war in der Euregio Šumava neben einer Geschäftsführerin eine weitere Mitarbeiterin mit der Leitung der laufenden Geschäfte betraut. Die konkrete Projektarbeit wurde damals von mehreren privatwirtschaftlich organisierten, regionalen Entwicklungsbüros durchgeführt. So erfreulich diese Entwicklung zunächst zu sein schien, weil von tschechischer Seite zahlreiche Ideen geschmiedet und Impulse gegeben wurden, wovon letztlich alle profitieren, hatte eine solche Konstruktion Akzeptanzprobleme von Seiten der tschechischen Gemeinden. Zudem warf das privatwirtschaftliche Out-sourcen Probleme in finanzieller Hinsicht auf, da die jeweiligen Projektentwicklungskosten mit 90 Prozent aus dem Phare-Programm bezuschusst werden könnten (Euregio Bw/Bw 1997:7).

Bayern schon bald besetzt waren, traten in der Tschechischen Republik zunächst Verzögerungen auf.<sup>454</sup> 1997 setzte sich jeder der trilateralen Ausschüsse aus 18 bis über 20 Vertretern zusammen. Dabei finden sich neben Vertretern aus der Kommunalpolitik oder Verwaltung solche aus Verbänden, Vereinen, der Kirche, Schulen etc. Die gleichzeitige Arbeit in mehreren Ausschüssen und Gremien ist nicht ausgeschlossen. Der Satzung zufolge werden die Mitglieder der Arbeitsgruppen vom Hauptausschuss bestimmt (§ 11, I, Nr.8). Anfang 1996 hatte der Wirtschaftsausschuss seine konstituierende Sitzung. Seine Hauptaufgabe besteht darin, auf den Raum abgestimmte Problemlösungsstrategien in ökonomischen Fragen zu entwickeln und an die staatlichen Stellen weiterzuleiten (Euregio Bw/Bw, in: Euregiopost 2/1996). Der Kulturausschuss lud Anfang 1997 in seiner ersten Veranstaltung alle grenzüberschreitend tätigen Kulturinitiativen der Region ein. Die Aufgabe der Fachausschüsse besteht darin, zunehmend die Betreuung und Koordinierung der Projektarbeit und der Projektgruppen zu übernehmen, deren Träger bereits vereinzelt Mitglieder der Ausschüsse sind und damit die Geschäftsstellen entlasten. Als Basis der grenzüberschreitenden Regionen kommt ihnen die Aufgabe einer Ideenschmiede zu.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben hat die Euregio Egrensis die vier ständigen Arbeitskreise für Wirtschaft, Verkehrswesen, Arbeitsmarkt und Infrastruktur, Umweltschutz und Ökologie, Fremdenverkehr, Erholung und Touristik sowie Kultur, Jugendarbeit und Sport. In den Arbeitskreisen werden fachliche Belange und Projektvorschläge beraten und diskutiert. Die Arbeitskreise setzen sich überwiegend aus Mitgliedern des Vereins zusammen. Nach Bedarf nehmen an den Sitzungen Vertreter interessierter und beteiligter Organisationen, insbesondere aber auch des Freistaates Bayern, der Bezirksregierungen und - teilweise - der Bundesverwaltung teil, gegebenenfalls auch Arbeitsämter (Seebinder 2003).

#### **5.2.1.2.6. Die Projekt- oder Arbeitsgruppen**

Die wichtigste Vorbereitungsarbeit für förderfähige Maßnahmen wird von den Euregio-Projektgruppen geleistet, in denen die jeweiligen Fachleute vertreten sind, die sich anlässlich konkreter Projekte beraten und Wissen austauschen. Von diesen zumeist sehr kleinen Gruppen werden Projektideen entwickelt und die notwendige Projektbeschreibung zur Bewilligung der Mittel erarbeitet. Projektträger sind neben den kommunalen Akteuren zumeist gesellschaftliche Gruppen und Vereine. Die Projekte sind entweder tri- bzw. bilateral

---

454 Mitte 1996 standen auf tschechischer Seite die vier Ausschussvorsitzenden fest. Die weitere Besetzung verzögerte sich noch einige Zeit (Euregio Bw/Bw 1997:6).

ausgerichtet oder werden in einem der Teilgebiete realisiert, wobei sie einen grenzübergreifenden Charakter aufweisen müssen.

Im Euregio-Gebiet gibt es zwischenzeitlich unzählige grenzüberschreitende Projektgruppen, die von den Geschäftsstellen und der Euregio gemäß ihrem Auftrag als Drehscheibe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit betreut und organisiert werden. Die Organisationshoheit und Verantwortung verbleibt jedoch beim jeweiligen Projektträger. Diese grenzüberschreitende Subsidiarität kennzeichnet das Kernstück der Euregio-Arbeit<sup>455</sup> (Euregio Bw/Bw 1997:17). Der überzeugendste Beleg für die gesellschaftlichen Aktivitäten und grenzüberschreitenden Initiativen war die bereits im Haushaltsjahr 1996 verdoppelte Anzahl eingereicherter Projektvorschläge. Da die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorhandenen Gesprächsgruppen und Netzwerke die Grundlage für neue Ideen und Projekte darstellen, wiegt es um so schwerer, dass die Geschäftsstellen, die bereits an die Grenzen ihres Leistungsvermögens stoßen, gezwungen sind, eine pragmatische Reduktion auf wesentlich und schnell umsetzbare Projekte vorzunehmen (vgl. auch Biskup, Ehm).

#### **5.2.1.2.7. Die Finanzierung**

Die Finanzierung der laufenden Organisationskosten des Vereins sowie der Kosten, die für die Tätigkeit der Organe und der Geschäftsstelle anfallen, werden zum Teil aus Eigenbeiträgen finanziert, die der Verein aufgrund satzungsmäßiger Bestimmungen von seinen Mitgliedskörperschaften erhebt (§ 6, I). In der Euregio Egrensis zahlen die kommunalen Mitglieder eine Umlage pro Einwohner, die sich derzeit auf acht Eurocent pro Einwohner beläuft. Zweckverbände, Vereine, Organisationen, bis hin zu Privatpersonen zahlen einen gestaffelten Jahresbeitrag: juristische Personen 300 Euro, juristische Personen des Privatrechts, Vereine und Verbände 120 Euro und natürliche Personen 30 Euro im Jahr. Das Gesamtaufkommen bestreitet die Euregio jedoch aus der Mitgliederumlage der Landkreise und Städte, die über 90 Prozent des gesamten Beitragsaufkommens ausmachen, wie Herr Ehm (A-4) bestätigt (Egrensis 2004:7). In der böhmischen Arbeitsgemeinschaft beträgt der Jahresbeitrag 6 Kronen pro Einwohner, was unter den tschechischen Regionen als Höchstbetrag gilt, wie Herr Kovar (A-8) erläutert.

---

455 Was hier als grenzüberschreitende Subsidiarität bezeichnet wird, kann gleichfalls als Resultat rechtlicher Sachzwänge bezeichnet werden.



Da bereits zu Beginn der dritten Förderperiode abzusehen war, dass sich die anteilige EU-Kofinanzierung im Bereich der institutionellen Aufwendungen<sup>456</sup> bis zum Jahr 2007 deutlich degressiv gestalten würde, wurde in der Euregio Bayerwald eine Erhöhung der zu entrichtenden Mitgliederumlage auf 12<sup>457</sup> Cent pro Einwohner im Jahre 2002 beschlossen. Diese Mitgliederumlage zahlen sowohl die Gemeinden als auch die Landkreise (Biskup A-17).

Schon bei der Gründungsversammlung war absehbar, dass der zunächst geplante Mitgliedsbeitrag von 0,15 DM pro Einwohner nicht ausreichte, um die Kosten der laufenden Geschäfte zu decken. Da andererseits so kurz nach der Gründung eine Erhöhung des Mitgliederbeitrags nicht angebracht erschien, blieb die Finanzierung der Geschäftsstellen der Euregio Bayerwald lange Zeit offen. Mit dem Hinweis, dass die Euregionen an den Binnengrenzen ihre Tätigkeiten für die Umsetzung des Interreg-Programms zu 100 Prozent erstattet bekämen, stimmte das bayerische Wirtschaftsministerium schließlich einer Förderung der Euregio-Geschäftsstellen zu. So findet bis heute eine Personal- und Sachkostenförderung aus der Gemeinschaftsinitiative Interreg statt (vgl. Egrensis 2004:7), die im Rahmen der technischen Hilfe ab dem Haushaltsjahr 1995 Zuwendungen zunächst in Höhe von 100.000 DM jährlich umfasste. Daneben stellte der Wirtschaftsminister für die Jahre 1995 und 1996 eine sog. Dispositionslinie in Höhe von insgesamt 60.000 DM zur Verfügung,<sup>458</sup> wovon kleinere grenzüberschreitende Veranstaltungen mit bis zu 5.000 DM bezuschusst werden konnten (Euregio Bw/Bw 1995a: 13,24f.). Die Eigenmittel beliefen sich im Haushaltsjahr 1997 auf ca. 331.500 DM.

Zur Durchführung größerer Projekte kann der Verein laut Satzung Sonderumlagen erheben (§ 6, 3). Zudem erhielt die Euregio von der Bayerischen Staatskanzlei Zuwendungen für ihre Euregio-Arbeit.<sup>459</sup> Dennoch geriet die Bayerische Sektion durch die schleppende Zahlung von Fördermitteln in finanzielle Bedrängnis: Die vom Wirtschaftsministerium zu-

---

456 Im bayerisch-tschechischen Grenzraum liegt die institutionelle Förderung zwischen 2001 bis 2007 bei 50 Prozent der förderfähigen Kosten. Mit Beginn des Kalenderjahres 2006 tritt die erste Degressionsphase ein (Euregio Bw/Bw 2005:10).

457 Entgegen den Angaben von Frau Biskup findet sich im Geschäftsbericht 2004 ein Betrag von 0,13 EUR (Bw/Bw 2005).

458 Die Dispositionslinie, die im Rahmen der Interreg-II-Unterstützung von den Wirtschaftsministerien ausgezahlt wurde, ermöglichte es den bayerischen und tschechischen Euregioteilen, Klein- und Kleinstprojekte vornehmlich im sozio-kulturellen Bereich zu fördern. Eine besondere Rolle kommt dabei der Schaffung von Erstkontakten zu (Euregio Bw/Bw, in: Euregiopost 4/1996). Ab 1997 erhielt die tschechische Seite gleichermaßen zweckgebundene Zahlungen in Höhe von 100.000 ECU aus Brüssel. In Anbetracht der Kaufkraft dieses Betrages in der Tschechischen Republik handelt es sich um eine erhebliche Summe, die die grenzüberschreitenden Begegnungen und Veranstaltungen belebte (Euregio Bw/Bw 1997:3).

459 Darunter fallen die Finanzierung in Höhe von 14.000 DM für eine Übersetzungsanlage sowie die Förderung einzelner Projekte wie z.B. der AGEK-Kongress in Passau mit 15.000 DM, das Passauer Verwaltungsseminar mit 1.500 DM oder das Euregio-Gastschuljahr an Passauer und Deggendorfer Schulen mit 2.000 DM (vgl. Euregio Bw/Bw 1997:26).

gesagte technische Hilfe für 1995 ging erst im August 1996 ein. Auch die für die Dispositionslinie notwendige Weiterleitung des Antrags auf Programmänderung an die Kommission erfolgte erst Mitte August. In dieser Situation entschied sich die Euregio für das Haushaltsjahr 1996, Kredite aufzunehmen, um nicht auf entsprechende Aktivitäten verzichten zu müssen. Obwohl die Landkreise der drei bayerischen Vorstandsmitglieder eine Vorauszahlung ihrer Mitgliederbeiträge in Höhe von 32.200 DM geleistet hatten, verdeutlichte die Jahresplanung 1997, dass es der Euregio im Zuge ihrer zusehends zahlreichen Aktivitäten nicht gelingen würde, ein ausreichendes Habensaldo zu erreichen.<sup>460</sup> Es ist für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine bittere Erkenntnis, dass es drei Jahre nach Aufnahme der Aktivitäten trotz sichtbarer Erfolge nicht gelungen ist, eine solide Finanzierung und Förderung ihrer Aktivitäten sicherzustellen (Euregio Bw/Bw 1997:27 ff.). Diese Situation hat sich mittlerweile normalisiert und findet keinerlei Erwähnung in den Geschäftsberichten.

### **5.2.1.3. Die Bedeutung der euregionalen Organisationsstruktur für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Mit der Aufnahme grenzüberschreitender Beziehungen haben die politischen Akteure entsprechend den Vorgaben der Interreg-Förderung neben der Mehrebenenverflechtung eine grenzüberschreitende Organisationsstruktur geschaffen, die ihnen eine Plattform für die gegenseitige Annäherung, den Austausch, die Abstimmung sowie konzertierte Handlungen zur Verfügung stellt. Darüber hinaus kann der Zusammenarbeit ein fester, von der jeweiligen Tagespolitik unabhängiger Rahmen gegeben werden. Als wichtigster exogener Faktor, der Niederschlag in den Organisationsstrukturen gefunden hat, ist die fehlende rechtliche Basis für wirklich grenzüberschreitende Strukturen anzuführen. In Anlehnung an erprobte Modelle euregionaler Arbeitsformen konnten folgende rechtliche Hilfskonstruktion umgesetzt werden: Die einzelnen Repräsentanten bringen auf jeder Seite als Vereinsmitglieder Amt und Kompetenzen in die Strukturen der auf der Grundlage der jeweiligen nationalen Bestimmungen gebildeten, privatrechtlichen Kommunalvereine mit ein und gehören in Personalunion dem Hauptausschusses sowie gleichzeitig der trilateralen Euregio-Versammlung an. Während die kommunalen Repräsentanten und nationalen Verwaltun-

---

460 Hinzu kam, dass beim Haushaltsentwurf 1997 erhebliche Risiken bestanden, weil die unbedingt notwendigen Verhandlungen mit dem Wirtschaftsministerium über die weitere Förderung der Euregio nach 1996 erst nach der endgültigen Bewilligung der Programmänderung zur Dispositionslinie aufgenommen werden dürften (Euregio Bw/Bw 1997:28). Schließlich gelang es, den finanziellen Spielraum für 1997 zu sichern und sogar auf 100.000 DM auszubauen (PNP vom 23.95.1996). Zu den an dieser Stelle besprochenen Ausführungen vgl. im Folgenden: Kapitel 7.3.2.2.

gen im Rahmen ihrer Kompetenzen auf ihrem Rechtsgebiet arbeiten, wird dadurch ein länderübergreifendes interkommunales Gremium geschaffen, das sich aus den Regionalkompetenzen seiner Mitglieder ableitet. Gleichwohl stehen den Euregio-Strukturen, wie am Beispiel innerstaatlicher Kompetenzübertragungen im Regionalmanagement des Dispositionsfonds unter 4.4.3 näher zu zeigen sein wird, föderalistischen Struktureigenschaften zufolge, Entwicklungsmöglichkeiten als horizontale und vertikale Schnittstelle eines suprakommunalen Organs offen. Als höchstes trilaterales Beschlussorgan übt die Euregio-Versammlung konzeptionell die Funktion eines grenzüberschreitenden kommunalparlamentarischen Gremiums mit mittelbarer Legitimation aus. Um den Verbindlichkeitsgrad der trilateralen Beschlüsse beurteilen zu können, muss auf das personelle Netzwerk der laut Vereinsatzung vorgesehenen Mitgliedschaft der Landräte und Oberbürgermeister im Hauptausschuss hingewiesen werden. Die Kompatibilität garantiert eine personelle Identität der Beschlussfassenden und Ausführenden, die im Rahmen ihrer Kompetenzen als kommunale Akteure des jeweiligen Staates die Projekte umsetzen. In Lenkungsausschüssen der Gemeinschaftsinitiativen repräsentieren die Euregios im Untersuchungsgebiet seit 1996 die kommunale Ebene. Ist die regionale Ebene noch in dem Interreg-Gremium mit Sitz und Stimme vertreten, finden sich dort Kommunalpolitiker lediglich in ihrer Funktion als Repräsentanten der Euregio. Die Einbeziehung der vierten Ebene in die Lenkungsfunktionen der Interreg-Programme erfolgt folglich über eine euregionale Vermittlung. Durch im Grenzgebiet zusammengeschlossene Kommunen und Landkreise, zur politischen Vertretung beauftragt, formiert sich die Euregio auf der Grundlage mittelbar abgeleiteter Kompetenzen als suprakommunales Organ. Die in den jeweiligen nationalen Strukturen verankerte Konstruktion schafft zwar formal ein suprakommunales Gremium, das seine Kompetenzen und Aufgaben de facto aus den Zuständigkeiten der Kommunalpolitiker der drei Länder ableitet, es verfügt aber de jure über keinerlei selbständige Handlungsbefugnisse. Ein Souveränitätstransfer findet folglich nicht statt und wird angesichts der Strukturen auch nicht intendiert.

Des Weiteren wirkt sich die Organisationsform auf die Entscheidungsmodalitäten aus. Da Entscheidungen der Gesamteuregio beim derzeitigen Integrationsstand über administrative Grenzen hinaus nicht majoritär gefällt werden können, würden sie einen nationalen und grenzüberschreitenden Konsens erfordern. Die Notwendigkeit, grenzüberschreitende Beschlüsse durch die Mitgliederversammlung abzusichern und die Ziele der Mitglieder in der grenzüberschreitenden Arbeit zu verwirklichen, konstituiert über die Rechtskonstruktion hinaus in gleicher Weise die Arbeitsweise des Kommunalverbandes. Alle grenzüberschrei-

tenden Vorhaben werden umfassend im Gegenstromprinzip von unten nach oben und von oben nach unten geplant. Eine solche Arbeitsweise vernetzt national wie grenzüberschreitend die politischen, administrativen und gesellschaftlichen Ebenen. Darüber hinaus konstituiert die Organisationsstruktur auf allen Ebenen die Einbindung des gesellschaftlichen Systems: sei es in Form der Sozialpartner in den höchsten Gremien oder die Partizipation von Vereinen in der Mitgliederversammlung, die in den Fachausschüssen und Projektgruppen schließlich den größten Anteil an der Gestaltung der konkreten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit haben.

Die für den Integrationsprozess des Grenzraumes entscheidendste Funktion der grenzüberschreitenden Organisationsstruktur besteht der föderalistischen Theorie zufolge in der Schaffung einer gemeinsamen Kommunikations- und Entscheidungsarena. Die multilateralen Gremien schaffen die für den Aufbau grenzüberschreitender Kontakte notwendige Struktur. Sie bieten den Raum für ein gegenseitiges Kennenlernen. Ein fundiertes Wissen über den Nachbarn macht überhaupt erst seine Interessen, Ziele, Bedürfnisse, zugleich aber auch die Interessenunterschiede sichtbar. Das Ausmaß bestehender Interessendivergenzen und eines potentiellen Konfliktpotentials könnte letztlich erst im Rahmen verfestigter und dauerhafter Kommunikationsstrukturen verlässlich abgeschätzt werden. Gleichzeitig eröffnet eine auf politischer, administrativer und Projektebene verflochtene Kommunikations- und Entscheidungsstruktur zusätzliche Problemlösungskapazitäten. Denn auf jeder Ebene können so mögliche Konflikte in gemeinsame Kanäle geleitet werden, die im Interaktionsprozess einen Interessenausgleich herbeiführen, der letztlich zum Abbau interkommunaler Konkurrenzen beiträgt (vgl. Schmöller A-19f.). Dabei ist keinesfalls davon auszugehen, dass sich die Probleme gleichsam von selber lösen. Im Gegenteil, die institutionalisierte Zusammenarbeit kann neue Problembereiche hervorbringen oder solche, die bisher zugeschüttet waren, zutage befördern. Aber auch dann kanalisiert die Institutionalisierung der Beziehungen die Interessendivergenzen und entwickelt durch sich verfestigende „Spielregeln“ die Standardisierung der Entscheidungsstrukturen, die den grenzüberschreitenden Absprachen erst einen verbindlicheren Charakter verleihen. Verbindlichkeit hat für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit deshalb eine so große Relevanz, weil keine Rechtsgrundlage besteht, Zusagen einzuklagen. Die Zusammenarbeit ist deshalb auf kommunaler Ebene in besonderem Maße der Willkür oder dem good will einzelner Personen ausgesetzt (Winkler A-44).

## 5.2.2. Von der Alibifunktion grenzüberschreitender Strukturen...

Während in der Theorie aus institutionellen Strukturen eine Vielzahl integrativer Faktoren abgeleitet werden können, weisen sie in der Praxis nicht selten eine reine Alibifunktion auf. So ist die Institutionalisierung der trilateralen Beziehungen in der Euregio allein auf die Bedingungen der EU-Förderprogramme zurückzuführen, die eine feste Organisationsstruktur verlangen, damit die Kommunen als rechtmäßige Mittelempfänger auftreten können (Schabhüser 1993:663). Fehlende grenzüberschreitende Organisationen bzw. Strukturen und Strategien stoßen in Hinblick auf eine Unterstützung auf europäischer und nationaler Ebene auf wesentliche Bedenken.<sup>461</sup>

Die Gremien der Euregio Bayerwald-Böhmerwald „funktionieren schlicht nicht“ (Pross A-75), hieß der Befund von Dr. Pross 1997. „Die Euregios“, so der Geschäftsführer der bayerischen Sektion weiter, „das sind die Büros“. Was hier nicht mit der aktiven Unterstützung einiger weniger Akteure von den Geschäftsstellen vorangetrieben wird, „geschieht schlicht und ergreifend nicht“ (Pross A-75). Die Tatsache, dass die grenzüberschreitenden Institutionen eine reine Alibifunktion aufweisen, was gleichfalls implizit in den Gesprächen zum Ausdruck kommt (vgl. Winkler A-41, Schmöller-19) und auch im deutsch-niederländischen Grenzgebiet nach Jahrzehnten der Zusammenarbeit weiterhin institutionelle Hüllen bestehen bleiben (Pross A-75), wirft die entscheidende Frage der konkurrierenden Theorien der Integrationsforschung nach der für die grenzüberschreitende Kooperation erforderlichen Struktur auf. Kann der Kooperationserfolg durch grenzüberschreitende Institutionen überhaupt befördert werden oder müssen solche Strukturen nicht als Resultat der Zusammenarbeit erst wachsen?

Neben zentralen politischen Legitimationsproblemen, die sich nicht einmal mehr mittelbar ableiten ließen - die Interviews der Landräte und Bürgermeister ließen 2006 in dieser Hinsicht keinerlei Bedenken aufkommen (Dorfner, Zankl, Muthmann) – bedeutet der offene Befund von der Leblosigkeit horizontal ausgerichteter Kooperationsstrukturen, wie sie bei der Wahl der Kooperationsform Euregio von der EU gefordert werden, dass die EU das Pferd von hinten aufzäumt. Das föderalistische Kalkül, mit der Aufnahme der Kooperation funktionierende, multilaterale Gremien institutionalisieren zu können, ist nur dann gerecht-

---

461 Über die Erfüllung der Förderbedingungen hinaus stellen sich Fragen, inwieweit Grenzregionen weitgehende dezentralisierte Befugnisse gegeben werden können, ob sie mit der Ausführung eines Programms wie Interreg betraut, ihnen Finanzmittel direkt geben oder inwieweit sie dafür haften können (EU/AGEG 2000:B1:9).

fertigt, wenn von Wechselwirkungen ausgegangen werden kann, in deren Verlauf die formalen Hüllen materiell mit Leben gefüllt werden. In dieser zweifelsohne neofunktionalistisch beschriebenen prozessualen Entwicklung müssten die formalen Integrationskriterien in die funktionalen greifen und umgekehrt. So würde die Einsicht zur Kooperation in feste Strukturen durch die Abhängigkeit der Lebensräume begründet werden, wobei die Vernetzung der funktionalen Strukturen Ausdruck der Kooperationsmuster wäre, in dessen Verlauf die Beziehungen der drei nationalen Teilmengen sich der neoföderalistischen Grundannahme zufolge fortwährend an die umfassenden trilateralen der Gesamtheit anpassen würden.

Es steht außer Frage, dass die für die Zusammenarbeit erforderlichen Strukturen sowohl von der generellen Zielsetzung mit unterschiedlichen Anforderungen in der ad-hoc- und der dauerhaften Kooperation, als auch von der Intensität und der jeweiligen Entwicklungsstufe der Zusammenarbeit abhängig sind. So kommen je nach Grad der Zusammenarbeit unterschiedliche Prozesse, Arbeitsmethoden und Verfahren zum Tragen. In der Kontaktphase der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bedeuten Strukturen, zunächst einmal Akteure und Organisationen auf lokaler, regionaler, Landes- und wie im Fall der Tschechischen Republik auf nationaler Ebene zusammenzubringen (EU/AGEG 2000:B1:4f.). Sie bedeuten ferner, wie Dr. Pross die Situation 1997 beschrieb, den Aufbau gemeinsamer Geschäftsstellen, also der Schaffung einer Basis für eine dauerhafte politische, technische und administrative Zusammenarbeit.

### **5.2.3. ... zur Belebung lebloser Strukturen**

Der Prozess der Herausbildung lebendiger, grenzüberschreitender Kooperationsstrukturen wird vorerst aus der jeweiligen nationalen Perspektive beschrieben. Eine wirklich grenzüberschreitende Struktur findet sich zwar formal im gemeinsamen Präsidium bzw. Euregio-Rat, die jeweils trilaterale Gesamtkonstruktion, vor allem aber das operative und administrative Geschäft, bleibt mit großem Koordinationsaufwand national. Auf die Frage, ob in der jetzigen Kooperationsphase eine wirklich grenzüberschreitende Arbeitsweise bis hin zu einer gemeinsamen Geschäftsstelle, wie es sie im niederländisch-deutschen Grenzraum gibt, denkbar sei, hält der bayerische Geschäftsführer der Euregio Egrensis „im Moment noch für Zukunftsmusik“. Auch wenn die national strukturierte Arbeitsweise suboptimal sei, wird die Euregio Egrensis „mit Sicherheit nicht die Ersten sein, die das mach[t]. Weil das bei uns so schnell gar nicht geht. Da gibt es zu viele verschiedene unterschiedli-

che Interessen.“ (Ehm A-20f.). In dieser Beziehung eröffnen sich noch weitreichende Integrationsmöglichkeiten. Im Umkehrschluss verweist die derzeitige Organisationsstruktur und Arbeitsweise auf einen mittleren Integrationsgrad, der nicht über das von der EU geforderte Maß an struktureller Integration hinausweist. Darüber hinaus verweist der institutionelle Organisationsgrad in Abhängigkeit funktionalistisch konvergierender Interessen zugleich auf Vernetzungsdefizite und die intergouvernementale Dominanz nationaler Interessen. Geht man einen Schritt weiter und befragt die Akteure nach der Überlebensfähigkeit euregionaler Strukturen nach Ausbleiben der Förderungen durch Brüssel,<sup>462</sup> hält man den Bestand der Euregio im wesentlich reduzierten Umfang für überlebensfähig. Frau Dr. Seelbinder gibt stellvertretend für alle (92 Prozent), die vom Überleben der Euregios überzeugt sind, mit Verweis auf oftmals andere Fördermöglichkeiten an, in reduziertem Umfang insbesondere den Projektbereich aufrecht erhalten zu können. Diese eng mit den Kooperationsmotiven verknüpfte Frage zielt auf die Einsicht der Akteure in die funktionale Notwendigkeit<sup>463</sup> grenzüberschreitender Zusammenarbeit und auf die Aufrechterhaltung grenzüberschreitender Strukturen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten. Herr Ehm (A-4) sieht stellvertretend für viele die Fördermittel „als Mittel zum Zweck“. Der Verlust jener in der Zusammenarbeit, die glaubten, die Euregio sei ein Allheilmittel für leere Kommunalkassen oder eine Melkkuh, sei zu verkraften, meint der Vorsitzende der Euregio Bayerwald, Landrat Muthmann. Der Mittelwert zwischen den sog. Trittbrettfahrern und Idealisten, die sagen, „eigentlich müsste es so was wie Euregio auch dann geben, wenn es überhaupt keine Fördermittel gäbe“ (Ehm A-3), dürfte die realistischste Annäherung darstellen.

„Es geht immer um ein Geben und Nehmen, das ist mir schon klar. Aber ich denke, wir haben auch viele Mitglieder, vor allen Dingen auch viele politische Akteure, die das schon aus einem inneren Antrieb heraus machen und ganz fest davon überzeugt sind, dass es die Region voranbringt. Und dass es der Region einen Nutzen und auch einen Mehrwert [...] gibt, wenn man grenzüberschreitend, wenn man alte Verbindungen wieder aufbaut, wenn man zusammenarbeitet und wenn man dafür dann am Ende auch europäische Mittel anzapft - warum denn nicht?“ (Ehm A-3)

---

462 Herr Zankl (A6) zu derselben Frage: „Ja mit Sicherheit wird das, was wir noch in der Euregio machen auch hinterher noch bestehen bleiben“. Ferner gibt er zu bedenken, dass es bereits vor der Euregio die grenzüberschreitende Initiative Gemeinschaft Unterer Bayerischer Wald gab.

463 In der Kontrollfrage stimmten die Befragten der Ansicht voll zu, dass sich die von der Grenze verursachte Rückständigkeit am Besten gemeinsam überwinden lasse.

Die Umsetzung einer langfristigen und aufgabenorientierten grenzübergreifenden Strategie erfordert ein arbeitsfähiges grenzübergreifendes Management. Zuständigkeiten müssen dabei ebenso berücksichtigt werden, wie qualitative und zeitliche Prioritäten. Bedingt durch die unterschiedlichen Strukturen und Rechtssysteme in Europa müssen jeweils spezifische Lösungen für das praktische Management grenzübergreifender Programme und Projekte gefunden werden (EU/AGEG 2000:B1:8). An dieser Stelle kommt das professionelle Kooperationsmanagement durch die drei Geschäftsstellen pro Euregio zum Tragen. Sie fungieren als zentrale Verknüpfungsstellen, von denen die Kooperationsinitiativen ausgehen und zusammenlaufen (Pross A-75). Insofern haben die Vorschriften der europäischen Politik eine trilateral vernetzte Administration geschaffen, die nicht nur dem Ausbau der regionalen Kooperationsbeziehungen Vorschub leistet, sondern das erforderliche Expertenwissen aufweist, um eine erfolgreiche Projektumsetzung zu gewährleisten.

Während die Arbeitskreise in der Euregio Bayerwald bis auf den überaus aktiven Tourismusausschuss in der Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die grenzüberschreitende Zusammenarbeit kaum beleben (Biskup A-12), bietet sich auf tschechischer Seite, in Österreich und in der Euregio Egrensis ein anderes Bild. Hier sind die Arbeitskreise mit ihren Treffen ein Mal im Jahr fest institutionalisiert. Aber auch sie fungieren nicht mehr als Ideenschmiede, wie es bis Ende der 90er Jahre einmal gedacht war. Heute bieten sie das Forum für einen aktuellen Erfahrungsaustausch (Ehm A-24). Die gut besuchten Treffen in den Arbeitskreisen, in dem die Mitglieder der Euregio zusammen kommen und Berichte über die konkret laufenden Projekte erhalten, „ist für uns ein ganz ganz wichtiges Instrument der Basisarbeit. Das erwarten unsere Mitglieder auch von uns - und mit Recht“, sagt der Geschäftsführer der Euregio Egrensis. Den Wandel der Arbeitsweise von der Ideenschmiede zu einem Instrument der Basisarbeit und des Erfahrungsaustauschs sieht Herr Ehm darin begründet, dass

„ein grenzüberschreitender Arbeitskreis erst dann Sinn macht, wenn ich ein konkretes Projekt im Auge habe. Weil ansonsten [...] wechseln die Personen ständig und [...] gibt es immer wieder neue Einbringungen, dann hat sich da wieder was geändert, dann hat man sich einfach so just for fun getroffen oder wieder mal drüber geredet. Das war relativ wenig effizient.“ (A-Ehm:24)



Daher ist man auch in der konkreten Projektarbeit dazu übergegangen, anhand konkreter Projekte regelmäßig tagende grenzüberschreitende Arbeitsstäbe einzurichten. In den Projektgruppen

„habe ich ein ganz konkretes Projekt, eine konkrete Aufgabe, ich habe Interessen auf beiden Seiten, habe auch eine gewisse Zuständigkeit. Dann kann ich sagen, da gründen wir ein Arbeitsgremium und das trifft sich regelmäßig und bereitet das vor. Und wenn das Projekt zu Ende ist, dann löst sich der Arbeitskreis auf.“ (Ehm A-2)

Die für die begrenzte Zeit der Projektplanung und -durchführung gebildete Gruppe bietet flexible Strukturen, bringt von allen Seiten, unmittelbar an der Basis, das notwendige Know-How ein und löst sich wieder auf, wenn das Projekt abgeschlossen ist. In der konkreten Projektarbeit realisiert sich der europäische Gedanke einer an der Basis betriebenen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Die integrative Funktion selbst rein formaler Vorgänge sollte mit Blick auf die europäischen Förderbestimmungen nicht unterschätzt werden. Da die EU regelmäßig die Vorlage eines Rechenschaftsberichts fordert und sichtbare Ergebnisse ebenso im Interesse der Akteure liegen, drängt die verlangte Evaluierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu einer stärkeren Kooperation (Winkler A-41).

Die entscheidende föderalistische Prämisse, der zufolge die Regionen in einem einmaligen Willensakt ihren Zusammenschluss zu einer größeren Einheit bekunden, weist jedoch in der Praxis einen eher permissiven Charakter auf. Aus diesem Grunde ist es erforderlich, den Wirkungskreis einer primär monetär begründeten Kooperationsbereitschaft in Hinsicht auf die regionale Integration näher zu erläutern.

#### **5.2.4. Wesentliche Grundsätze für die Bildung von geeigneten Strukturen**

Für das Funktionieren entscheidungsfähiger Gremien mit politischer oder Managementverantwortung ist es erforderlich, dass die Kooperationspartner, unabhängig von der Größe, der Bevölkerung oder der Wirtschaftskraft einer Region beiderseits der Grenze zu gleichen Teilen paritätisch vertreten sind. Das mit grenzüberschreitenden Aufgaben in der Geschäftsstelle betraute hauptamtliche Personal muss allein schon aus politischen Legiti-

mitätsgründen einem demokratisch gewählten grenzübergreifenden Gremium verantwortlich sein. Daneben hat es den Effekt, gegebenenfalls ein Gegengewicht zu stark national geprägten Interessen und "Kirchturmdenken" zu setzen und kumulativ auf diesem Wege einen grenzüberschreitenden regionalen Konsens zu erzielen, der intern akzeptiert wird und extern glaubwürdig erscheint (vgl. EU/AGEG 2000:B1:9). Interne Akzeptanz und externe Glaubwürdigkeit gehen damit einher.

Benötigt die Schaffung tatsächlich grenzüberschreitender Strukturen langfristige Zeiträume, sind praktische Vereinbarungen schnell getroffen. Grenzüberschreitendes Management ist zwar kurzfristig unter privatem Recht zu betreiben, mit zunehmender Intensivierung der Kooperation ist aber die Effizienz grenzüberschreitender Zusammenarbeit langfristig nur unter öffentlichem Recht zu gewährleisten. Dienten die im Untersuchungsgebiet ohne größere Schwierigkeiten auf beiden Seiten der Grenze gegründeten Vereine nach nationalem Recht dazu, grenzüberschreitende Abkommen nach dem Privatrecht zu treffen, mit deren Hilfe sich gemeinsame transnationale Strukturen bilden ließen, müssen sich vor allem die rechtlichen Strukturen in ihrer weiteren Entwicklung an den regionalen bzw. lokalen und nationalen Anforderungen orientieren. Erfahrungen an den europäischen Grenzen deuten darauf hin, dass die Auffassung, Kompetenzen und Strukturen auf beiden Seiten der Grenze sozusagen als Voraussetzung für das Gelingen grenzüberschreitender Kooperation zunächst harmonisieren und einander anzugleichen zu müssen, nicht nur viele wertvolle Jahre kosten kann, sondern sich darüber hinaus in der Regel als kontraproduktiv herausstellt (EU/AGEG 2000:B1:10). Welcher Staat innerhalb oder außerhalb der EU würde wegen einer oder auch mehrerer Grenzregionen seine kulturell gewachsenen Strukturen oder Kompetenzen ändern? Daher gilt es unter Artikulation der bestehenden grenzüberschreitenden Bedürfnisse in der innerstaatlichen wie europäischen Politik, die Möglichkeiten zu nutzen, die beiderseits der Grenze bestehen, und auf gesamteuropäische Konventionen einzusetzen bzw. weitergehende Regelungen voranzutreiben.

Zusammenfassend wird eine Checkliste für integrationstheoretisch relevante Aspekte grenzüberschreitender Strukturen angelegt. Dabei gilt es, die strukturell vertikale Ausrichtung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wie sie anhand der Gemeinschaftsinitiativen im europäischen Mehrebenensystem dargestellt wurde, mit einzubeziehen.

**Tabelle 14 : Checkliste für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Bereich	Aspekte, die geregelt werden müssen
<b>Strukturen vertikal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Begleitausschuss: Zusammensetzung, Verantwortlichkeit, Beschlussfassungsprozess</li> <li>● Lenkungsausschuss</li> <li>● Grenzübergreifende Struktur, die mit der Umsetzung jedes Interreg-Teilprogramms betraut ist (EU/AGEG 2000:A5:65f.)</li> </ul>
<b>Strukturen horizontal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Grenzüberschreitendes Leitungs- und Beschlussorgan: Zusammensetzung, Verantwortlichkeit, Beschlussfassungsprozess</li> <li>● Paritätische Besetzung der grenzüberschreitenden Euregio-Gremien</li> <li>● professionelles grenzüberschreitendes Regionalmanagement (hauptamtlich)</li> <li>● Abhängigkeit der Strukturen als Ausdruck der Prozesse, Arbeitsmethoden und Verfahren von der Zielsetzung und dem Grad der Kooperation</li> <li>● Strukturen in der Kontaktphase: <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ horizontale und vertikale Vernetzung der Akteure</li> <li>➔ Einbindung des gesellschaftlichen Systems auf allen euregionalen Ebenen</li> <li>➔ Aufbau gemeinsamer Geschäftsstellen</li> <li>➔ und damit: Schaffung einer grundlegenden Kooperationsstruktur für eine dauerhafte politische, technische und administrative Zusammenarbeit</li> </ul> </li> <li>● Vernetzungsleistung durch Arbeitsweise: grenzüberschreitend im Gegenstromprinzip von unten nach oben und von oben nach unten</li> <li>● Föderalismus: Zentrale Bedeutung der Geschäftsstellen als gemeinsame Kommunikations- und Entscheidungsarena; sie funktionieren als einziges Gremium 1997</li> <li>● top down policies erzeugen leblose Strukturen</li> <li>● daher: Ineinandergreifen föderalistischer und neo-funktionalistischer Integrationsprozesse</li> <li>● Hohe integrative Funktion selbst rein formaler Vorgänge</li> </ul>

### 5.3. Triebkräfte der Euregio-Bildung im Spannungsverhältnis von Konsens und Konflikt

In Mittel- und Osteuropa begann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach der Öffnung der Grenze 1989/90 verständlicherweise zunächst zögernd, umsichtig und eher vorsichtig. Heute zeichnet sich in fast allen Staaten Mittel- und Osteuropas ein buntes Bild zahlreicher grenzüberschreitender Regionen. Obwohl verallgemeinernde Aussagen unter dem Vorbehalt konkreter historischer, sozio-kultureller und ökonomischer Rahmenbedingungen stehen, lassen sich im Untersuchungsgebiet Aussagen zur Motivstruktur machen. Wie stark die Motive im Einzelnen auch divergieren mögen, lassen sich für die Euregio-Bildung im Untersuchungsgebiet insbesondere für Staaten, die eine Mitgliedschaft in der EU anstreben, einige wenige Grundmuster identifizieren. Dabei spielen, wie Götschel (2003:85) zutreffend formuliert, endogene und exogene Faktoren gleichermaßen und in unterschiedlichen Wirkungsverhältnisse eine Rolle.

Eine zentrale Voraussetzung für das Zustandekommen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit besteht darin, dass die Bereitschaft zu kooperativen und partnerschaftlichen Beziehungen vorhanden ist. Die „Grenzen können nur zu Begegnungsstätten werden, wenn die Bevölkerung, die Politiker sowie die Mandatsträger der Gemeinden, Kreise, Bezirke, Länder und Staaten dies wollen“ (Malchus 1975:230). Dieser politische Wille, der im Föderalismus konstituierenden Charakter hat, stellt sich bei den betreffenden kommunalen Partnern allzu häufig sehr ambivalent dar. Zur Beschreibung dieser Ambivalenz verwendet Rita Frensch den Begriff der *Ja-Aber-Attitude* (Frensch 1996:87). Die Ja-Aber-Attitude ergibt sich aus dem Spannungsverhältnis zwischen Konkurrenz und Kooperation. Unter der Prämisse des Nullsummendenkens im sog. realistischen Regime-Ansatz ist die Kooperationsentscheidung auf die Abwägung der Vor- und Nachteile zurückzuführen. Dabei muss sich die Zusammenarbeit als vorteilhafter erweisen als der Alleingang. Die zentrale Triebfeder, in Kooperationsverhältnisse einzutreten, besteht folglich in der Nutzenmaximierung auf der einen und der Kosten- und Risikominimierung auf der anderen Seite. Der Zusammenschluss, sowie der Ausbau der kooperativen Netzwerkstrukturen, stellen sich als das Resultat strategischen Handelns von Akteuren dar, die sich an ihrem persönlichen Vorteil orientieren.

So stehen im Mittelpunkt rationaler Erwägungen strukturelle Problemstellungen und interdependente Funktionszusammenhänge. Die Bearbeitung von Interdependenzen weist auf

entscheidende Anknüpfungspunkte endogener Prozesse zur Regionalentwicklung und Regionenbildung hin (vgl. Götschel 2003:86). Eine funktional begründete „Notwendigkeit“ zur Kooperation stellt sich in dem Maße ein, in dem die herrschenden Verflechtungen eine gemeinsame Situation erkennen lassen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass kooperative Strukturen zum Einen aus einer positiven Entscheidung entstehen, um aufgrund konvergenter Interessen gemeinsame Ziele zum Vorteil aller zu verwirklichen (Ja) und zum Anderen negativ definiert werden. In diesem Fall handelt es sich angesichts der gegenseitigen Verwundbarkeit um die Minimierung der Risiken und Kosten (Aber). Die bis dahin unberücksichtigt gebliebenen Interessendivergenzen und Konfliktlinien, die neben der allgemeinen Konkurrenz im konkreten Fall der Euregio aus dem unmittelbaren Aufeinandertreffen vormals grundverschiedener Wirtschaftssysteme sowie politischer Systeme resultieren, geben Anlass zu der Überlegung, wie konkrete Konfliktpunkte kooperative Strukturen herausbilden können. Damit divergierenden Interessen eine Katalysatorfunktion für kooperatives Verhalten zugeschrieben werden kann, müssen positive Wirkungen des Konflikts auf die Gruppenbildung nachgewiesen werden. Begreift man Kooperation im Sinne des Regime-Ansatzes als dialektischen Prozess von Konflikt und Konsens, erfordert die Lösung dringend brennender Fragen eine positive Umwandlungsleistung divergierender Interessen- und Zielkonstellationen in einen Konsens.<sup>464</sup> Die für die Region existenzielle Überwindung der alten und der neuen Strukturdivergenzen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik können allerdings nur dann einem Konsens zugeführt werden, wenn die eine oder andere Seite die Bereitschaft aufbringt, im Zuge der Lösung der dringendsten Problembereiche zeitweise partielle Nachteile und Kosten in Kauf zu nehmen.<sup>465</sup> Die dafür notwendigen Verhandlungen und Strategien (package deals) müssen letztlich doch gemeinsame Bedürfnisse, Interessen oder zumindest Erwartungshaltungen erkennen lassen können.

Als konkreter Aufgabenbereich ist z.B. die möglichst schnelle Konvergenz der tschechischen Lebensverhältnisse auszumachen. Die sozio-ökonomischen Asymmetrien der Teilräume erlaubten in den Anfangsjahren der Zusammenarbeit keinen gleichberechtigten und wirklich profitablen Austausch der Regionalwirtschaften (Schmöller A-18; Hofbauer A-55). Dennoch weckten sie zunächst die Erwartung, die Absatzmärkte des Ostens seien von den Außengrenzen profitabel zu erschließen. In der Tat stellten sich zunächst temporäre

---

464 Zum Prozess der Gruppenbildung durch Konflikt vgl. folgende grundlegende These von Simmel: „Wenn jede Wechselwirkung unter Menschen eine Vergesellschaftung ist, so muss der Kampf, der doch einer der lebhaftesten Wechselwirkungen ist, der auf die Beschränkung auf ein einzelnes Element logisch unmöglich ist, durchaus als Vergesellschaftung gelten“ (Simmel 1968<sup>5</sup>:186).

465 Vertrauen ist erst dann nachweisbar, wenn über eine *win-win-situation* hinaus, auch *win-loose-situations* zum Kooperationsalltag gehören.

Wirtschaftsvorteile in einigen Branchen ein, die jedoch in anderen Branchen und auf dem Arbeitsmarkt hohe Kosten verursachten. Identifiziert man die verhältnismäßig geringe Wirtschafts- und Kaufkraft der tschechischen Volkswirtschaft als Ursache für die schleppende Entwicklung auf dem grenzüberschreitenden Markt, so steht die Motivation kooperativen Verhaltens, trotz geringer Vorteile und entsprechenden Konfliktpotentials, in der Erwartungshaltung, durch grenzüberschreitende Aktivitäten zum Erstarken des gesamten Wirtschaftsraumes beizutragen. Dabei sichern die zum damaligen Zeitpunkt getätigten Investitionen zum Aufbau der südböhmischen Wirtschaft sowie die Pflege von Kontakten (Schmöller A-18) in zunehmendem Maße zukünftige Marktanteile und Absatzchancen.<sup>466</sup> Die Projektion zukünftiger Chancen scheint folglich eine gewisse Kompensationsfunktion für das Fehlen aktueller Vorteile auszuüben. Dieser mittel- bzw. langfristige Profit für die jeweils eigene Region erklärte wiederum die erhöhte Konzessionsbereitschaft, die einen Interessenausgleich und schließlich die Konsensbildung ermöglicht.

Da auch der konflikttheoretische Blickwinkel auf die Konsensbildung hinausläuft, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass kooperatives Verhalten als immer wieder vorläufiges Resultat eines permanenten Abwägens von Interessen und Vorteilen in Addition zu den als Sachzwang bezeichneten funktionalen Vernetzungen zusätzlicher Faktoren bedarf, die den Erhalt des Kooperationsverhältnisses mit geringeren Kosten verbinden als seine Aufkündigung.

Die endogenen materiellen Überlegungen, die den Anstoß zur Euregio-Bildung geben, sind im beschriebenen Kontext (vgl. EU/AGEG2000:A1:7):

- Überwindung spezifisch ökonomischer Nachteile infolge der national peripheren Lage
- Überwindung der grenzbedingten Isolation und daraus resultierender Defizite
- Umwandlung der Grenze als Trennungslinie hin zu einer Stelle der Begegnung von Nachbarn

---

466 Diese Motivation kristallisierte sich in den einzelnen Gesprächen heraus. Keiner der Gesprächspartner konnte konkrete wirtschaftliche Vorteile aus der Zusammenarbeit mit der tschechischen Republik aufzählen. Wenn Herr Hofbauer, der sich am weitesten auf diese Fragestellung einließ, von einem Austausch und einem gegenseitigen Lernen sprach, konnte er nicht deutlich machen, was die bayerische Seite eigentlich von der tschechischen lernen könnte (Hofbauer A-53). Der Eindruck, dass es an Überzeugung fehlt, der andere Partner brächte einem irgendwelche Vorteile, entsteht aber auch auf österreichischer Seite in Hinblick auf die bayerische Motivation (Winkler A-41).

- Überwindung gegenseitiger Vorurteile und Animositäten zwischen den Menschen in den Grenzgebieten, die aus dem historischen Erbe resultieren (vgl. EU/AGEG2000:A1:7)
- Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und des Lebensstandards beiderseits der Grenze

Als exogene Faktoren lassen sich für die Staaten Mittel- und Osteuropas folgende Motive identifizieren:

- Schnelle Eingliederung in die bzw. Annäherung an die Europäische Union
- seit 2000: Heranführungsprogramme für die EU-Mitgliedschaft
- Regionale Unterstützung in Fragen des Transformationsprozesses sowie
- Aufbau demokratischer Regionalstrukturen
- Aufbau funktionsfähiger Regional- und Kommunalverwaltungen

Den entscheidenden materiellen Antrieb zur Euregio-Bildung bildet jedoch die EU-Regionalpolitik durch die finanzielle Förderung der Gemeinschaftsinitiativen. Dabei kommt der Übernahme bzw. Anpassung „westlicher Vorbilder“ bei der Herausbildung und institutionelle Verfestigung grenzüberschreitender Kooperation große Bedeutung zu. Ein Indiz für die Dominanz finanzieller Motive ist darin zu sehen, dass Euregio allzu oft mit Interreg verwechselt wird (Biskup A-17).

### **5.3.1. Finanzielle Motive für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Als Hauptargument auf der Nutzenseite ist in diesem Sinne die Interreg- bzw. Phare-Förderung anzusehen. Mit der Ausschreibung dieser Gemeinschaftsinitiativen 1990 setzte eine Flut von Euregio-Gründungen an den europäischen Außengrenzen ein (Schabhüser 1993:663).<sup>467</sup> Die im höchsten Maße belebende Wirkung in Aussicht gestellter Fördermittel auf die Motivation der kommunalen Akteure, grenzüberschreitend tätig zu werden, nahm bei der Gründung der Euregio kuriose Formen an. Die sich rasend schnell verbreitende Fehlinformation, die bis dahin nationale Grenzlandförderung werde auf die Gesamtregion ausgeweitet, nährte die Hoffnung, in den „Genuss“ der nicht unerheblichen Fördermittel zu kommen und hatte in der Folge eine umso stärkere Anziehungskraft (Pross A-74). Aber

---

<sup>467</sup> Ebenso sind nach dem Fall des Eisernen Vorhangs die Partnerschaftsbeziehungen zu den MOE-Staaten sprunghaft angestiegen (Heberlein, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1992:417).

auch die europäischen Fördertöpfe konnten in den Gesprächen als zentraler Beweggrund identifiziert werden. Plakativen Aussagen wie „an europäische Töpfe herankommen, Geldquellen erschöpfen (Hofbauer), Vorteile herausschlagen (Winkler), immer mit leeren Koffern nach Brüssel fahren, und dann das Geld abholen, so wie manche sich das vorstellen (Schmöller)“ zeichnen ein Bild von der materiellen Nutzenorientierung, die Hawlik in der Aussage „Region ist jene Einheit, die man braucht, um von der EU Geld zu kriegen“ (Hawlik nach Pintarits, in: Althaler (Hrsg.)1995:265) zuspitzt. Die weitgehend materiell begründete Kooperationsbereitschaft muss mit Blick auf die ohnehin enge Finanzsituation der Städte und Gemeinden, die sich im Untersuchungszeitraum auf bayerischer Seite im Grenzgebiet noch verschärfte, eine entscheidende Bedeutung für ihre Handlungsfähigkeit beigemessen werden.<sup>468</sup> Dabei gilt es in der damaligen Situation, das schrittweise Zurückfahren der Grenzlandförderung mit erheblichen Mitteleinbußen (Hofbauer A-48) zu berücksichtigen. Dieses Motiv gilt noch viel mehr für die Tschechische Republik, die aufgrund ihrer finanziellen Situation mit Phare-Mitteln den Aktionskreis ihrer Gemeinden und Städte sicherstellte.<sup>469</sup> Des Weiteren wurde im Gespräch mit Landrat Faschingbauer deutlich, dass eine rein wirtschaftliche Nutzenorientierung als Kooperationsmotiv für illegitim gehalten wurde - zumindest seine Explizierung (Faschingbauer A-61).

Wenn OB Schmöller zu bedenken gibt, dass „die kleinen Kommunen mit ihren beengten Kassen (...) ein gemeinsames Europa zum Nulltarif [bilden]“ (Schmöller A-25), deutet er in der gewollten Hyperbel auf eine allgemeine Ernüchterung hin, die sich infolge der Zusammenarbeit bei allen Befragten eingestellt hat (Schmöller A-22; Hofbauer A-48; Winkler A-37f.). Die enttäuschte Erwartungshaltung, dass das wirkliche Fördervolumen nicht im Geringsten den hohen Erwartungen entsprach, veranlasste einige Gemeinden dazu, darüber nachzudenken, ob eine Mitgliedschaft weiterhin von Vorteil sei (Hofbauer A-48).<sup>470</sup> Es steht außer Frage, dass die hoch verschuldeten deutschen Gemeinden, die unter Rückgang ihrer Einnahmen immer weitere finanzielle Belastung zu tragen haben, Anlass zur Beschwerde haben und dass grenzüberschreitende Aktivitäten Kosten im organisatorischen, personellen und administrativen Bereich sowie in Form von Gemeindeumlagen etc.

---

468 Der damalige Oberbürgermeister der Stadt Passau, Willi Schmöller, führt z.B. aus: „Für eine Stadt wie Passau sind 100.000, 200.000 oder 300.000 Mark schon eine wahnsinnige Belastung. Mit diesem Geld könnte man schon wahnsinnig viel machen in der grenzüberschreitenden [Zusammenarbeit].“ (Schmöller A-25)

469 In der Frage nach den „Projekten, die ohne die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht hätten bewerkstelligt werden können“, werden in den Antwortkategorien diejenigen Projekte unterschieden, die eine grenzüberschreitende Koordination unbedingt benötigen und solche, die ohne diesen Koordinierungsaufwand hätten realisiert werden können. Im zweiten Fall können die Antworten als Indikator für die notwendige Finanzierung der Projekte gewertet werden. Vgl. hierzu Faschingbauer A-65.

470 Die Konfliktlinie, die sich hier zwischen EU und den Gemeinden ergibt, wurde auf den Passauer Gesprächen zwischen dem Vertreter der Kommission, Dirk Peters, und den Kommunalpolitikern angeführt.



verursachen. Die Ernüchterung der Euregio-Mitglieder in Hinblick auf die unerwartet niedrige Interreg-II-Förderung wird aber nur aus der Diskrepanz zwischen perzipierter und operationeller Wirklichkeit plausibel. Seit der Gründung der Euregio Bayerwald beispielsweise sind bis zum Rechnungsabschluss im September 1996 in Rahmen der Interreg- und Phare/CBC-Förderung Summen in Höhe von 4.453.477 DM respektive 7,38 Mio. ECU bewilligt und ausgezahlt worden (Euregio Bw/Bw (Hrsg.) 1997:16). Diese für die Regionalentwicklung zentralen grenzüberschreitenden Maßnahmen stellten in diesem Zeitraum keine zusätzlichen Projekte dar, sondern hätten im Rahmen der Regionalpolitik ohnehin ergriffen werden müssen. Unabhängig von der Richtigkeit der monetären Förderung durch die EU, musste die Euregio von Anfang an den Nutzen ihrer Aktivitäten unter Beweis stellen. Denn die Anziehungskraft der Interreg-Förderung auf die Euregio-Mitgliedschaft bayerischer Gemeinden z.B. besitzt nur in dem Umfang Geltung, wie eine von der Grenze verursachte gemeinsame Situation identifizierbar und eine Betroffenheit gegeben ist (vgl. Hasch A-31). Während in der Euregio Egrensis die Bürgermeister noch ein dreiviertel Jahr zuvor im Sommer 1991 dem böhmischen Teil der Euregio beigetreten waren (Dr. Seelbinder A-8), hatte die Euregio Bayerwald anfänglich einen sehr geringen Stellenwert, wovon die Mitgliedschaft des Landkreises Domažlice zunächst ohne Gemeinden und Städte Zeugnis ablegt. Daher musste die Euregio bei den Bürgermeistern dadurch für Interesse und Akzeptanz werben, dass sie sichtbare Erfolge vorlegte (Faschingbauer A-67).

Damit sich die Motivation, grenzüberschreitend zu kooperieren, über die Phase der Förderung fortsetzt, ist an die Mittelvergabe durch die EU die Bedingung geknüpft, eine grenzüberschreitende Organisationsstruktur zu bilden, um die Umsetzung der Projekte gewährleisten zu können (Schabhüser 1993:6), damit sich institutionalisierte Beziehungen langfristig verfestigen. Die Wirkungsmöglichkeiten der Interreg-Initiative haben nicht nur in diesem Grenzgebiet „mit vielen Millionen ECU die kommunalen Akteure aus ihrem Dornröschenschlaf wachgeküsst“ (Soeters 1991:24), sondern weit darüber hinaus dadurch eine monetäre Interessengemeinschaft geschaffen, dass die Fördermittel als Klammer die divergierenden Interessen zusammenhalten. Die Institutionalisierung des Kooperationsverhältnisses muss zwar nicht gegenläufig zum politischen Willen der Akteure verlaufen, sie ist aber in erster Linie auf die Modalitäten der Mittelvergabe zurückzuführen. Die Katalysatorfunktion der Interreg- bzw. Phare/CBC-Förderung wird von den kommunalen Akteuren vor Ort deutlich gesehen (z.B. Pross A-79). Daher waren die Bemühungen der Euregio in den Anfangsjahren darauf ausgerichtet, die europäische Anschubinvestition so effektiv wie möglich einzusetzen, um nachweisbare Erfolge vorlegen zu können, als 1999 die Interreg-

II-Initiative auslief. Der damalige Geschäftsführer der Euregio war sich bewusst, dass „ohne das Interreg-Programm (...) vieles auf Null abgesunken“ wäre, sobald sich die ersten Enttäuschungen einstellten (Poss A-77). Damit belegen die Erfahrungen aus der grenzüberschreitenden Praxis, dass der monetäre Aspekt nicht nur eine Erwartungshaltung geschaffen hat, die wesentlich die Mitarbeit in der Euregio begründet und die Kooperationsbereitschaft erhöht hat, sondern darüber hinaus in den Anfangsjahren die Motivation aufrecht erhält, wenn sich erste Probleme einstellen, Erwartungshaltungen enttäuscht werden, der Nutzen und Gewinn nicht unmittelbar sichtbar wird und sich für den Prozess der Vertrauensbildung notwendige win-loose-Konstellationen einstellen.

Der Aussage, dass man für eine effektive Zusammenarbeit auf das Interreg-Programm angewiesen sei, stimmen in der schriftlichen Befragung von 2006 98 Prozent der Kommunalpolitiker voll zu. Neben der Frage, wie weit die Interreg-Mittel folglich nach wie vor die zentrale Triebfeder, wenn nicht existenzielle Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Untersuchungsgebiet darstellen, tritt zudem in der durch die EU-Osterweiterung angestoßene Diskussion um Umverteilungen im Strukturfonds deutlich zutage. So geben Titel von Zeitungsartikeln wie „Euregio: Feuer auf dem Dach“ (PNP vom 29.01.2004), „Streichung der EU-Förderung wäre der Super-Gau“ (PNP vom 11.02.2004), „EU-Rotstift wäre für Ostbayern ein Desaster“ (PNP vom 21.02.2004:43), „Ohne EU-Gelder droht Absturz“ (PNP vom 12.02.05:35) ein Bild von der medial transportierten Dramatik des Themas Geld. Hintergrund dieses nicht einer gewissen polemischen Hyperbolik entbehrenden Aufschreis bayerischer Regionalpolitiker ist die Umverteilung im Zuge der neuen Förderperiode ab 2007 auf die strukturschwachen Gebiete in den neuen Beitrittsstaaten. Das mit der Osterweiterung sinkende durchschnittliche BIP pro Kopf<sup>471</sup> innerhalb der EU, bedeutet zwar nicht, dass die bayerischen Grenzgebiete ganz aus der Förderung hinaus fielen, die für Ostbayern so wichtige Ziel II<sup>472</sup> mit wirtschaftlicher und sozialer Umstellung und Ziel III-Förderungen mit arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen, die noch mit 58 respektive 13 EU-Milliarden bezuschusst werden sollen, standen kurze Zeit zur Disposition und fachten in der Folge einen wesentlich härteren Verteilungskampf an, in dem die

---

471 Lag das deutsche BIP noch bei 102 Prozent des EU-Durchschnitts, stieg es infolge der Osterweiterung auf 110 Prozent. Das bayerische BIP stieg im Verhältnis sogar von 118 auf 125 Prozent, das BIP in Niederbayern von 94 auf 100 Prozent. Dabei moniert der Geschäftsführer der Euregio Bayerwald - Böhmerwald, dass die „Grenzregionen [...] sehr deutlich unter dem niederbayerischen Schnitt und bestenfalls 10 Prozent besser als die neuen Bundesländer [liegen], die weitgehend auch in Zukunft volle und höchste EU-Förderungen bekommen [...]“ (PNP vom 21.02.2004:43)

472 Im Februar 2004 erklärte Konrad Kobler, dass Niederbayern nicht nur der Wegfall der Interreg-Förderung drohe, sondern darüber hinaus der Status als Ziel-II Region in den unmittelbar an die Grenze angrenzenden Landkreisen auf dem Spiel stehe (vgl. PNP vom 11/02/2004).

Grenzregionen in Konkurrenz zu Großräumen wie München oder Frankfurt am Main hätten antreten müssen.<sup>473</sup> Flossen und fließen in den ostbayerischen Grenzregionen zwischen 2000 und 2006 ca. 600 Mio. Euro aus Brüssel, wird die ostbayerische Region, so die Befürchtungen zu Beginn des Jahres 2005, „wohl Federn lassen müssen“ (Chamer-Zeitung 07/06/2005).<sup>474</sup>

### **5.3.2. Andere Motive für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Weitere Beweggründe, grenzüberschreitende Kontakte aufzunehmen und in den Gremien der Euregio tätig zu werden, sind eng mit den Zielen der Euregio verbunden und lassen sich von ihnen ableiten. Die für die Überwindung der Grenze notwendigen Maßnahmen, wie die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen, die Realisierung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums oder die Verständigung der Bevölkerung etc., stellen unterschiedliche Dimensionen eines regionalen Integrationsprozesses dar, die in den oben dargestellten Entwicklungsstrategien (1.6.) konkretisiert wurden. Das Motiv, in den einzelnen Politikbereichen eine grenzüberschreitende Region zu schaffen, geht auf die Einsicht zurück, dass die Teilregionen nur gemeinsam eine reale Aussicht auf die Überwindung der grenzbedingten Entwicklungsrückstände und auf eine Zukunft im innereuropäischen wie internationalen Wettbewerb haben.

Auf tschechischer Seite tritt zu den einzelnen regionalen Integrationszielen im Rahmen der neuen Nachbarschaft ein weiterreichendes Motiv. Die Aussage:

„Wir haben die Erwartung, dass wir in die Gemeinschaft der europäischen Länder aufgenommen werden und endlich mal keine Angst mehr haben müssen, dass uns wieder einmal ein Großer besetzt oder unterdrückt“ (Faschingbauer:64),

verdeutlicht das stark ausgeprägte Sicherheitsbedürfnis des ehemaligen Ostblockstaats, der mit Ausnahme der zwanzig Jahre vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges seit 1989 erstmals souverän ist. Daher steht die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für die tschechischen Akteure im Kontext der Einbindung in die europäische Staatengemein-

---

473 „Das ist Metropolenförderung. Das Geld, das jetzt schon zu wenig ist, wird dann auf ganz Bayern verteilt“, lautet die Kritik von Landrat Wölfel anlässlich der Tagung des Hauptausschusses der Euregio in Cham (Chamer Zeitung 07/07/2005).

474 Vgl. dazu unter Vernetzungsgesichtspunkten im Folgenden 5.4

schaft, die neben der Mitgliedschaft in der NATO dieses Bedürfnis erfüllen soll. Für Landrat Faschingbauer handelt es sich, wie für die gesamte tschechische Republik, um die Rückkehr nach Europa,<sup>475</sup> um ein Anknüpfen an eine jahrzehntelang verschüttete Demokratie (Faschingbauer A-65). Außer, dass die beiden Prozesse der nationalen und regionalen Einbindung gleichzeitig verlaufen, geht aus dem Gespräch nicht hervor, in welchem Verhältnis sie zueinander stehen.

Darüber hinaus kristallisierte sich in den Gesprächen eine Motivgruppe heraus, die oft nur wenig konkrete Substanz aufweisen konnte und sich in vagen Hoffnungen erstreckte. So war von Zusammenarbeit „in vielfacher Hinsicht“, von „potentiellen zahlungskräftigen Besuchern in der Zukunft die Rede“ (Schmöller A-19), von der Intention, „bei dieser Entwicklung dabei zu sein“ (Schmöller A-17), von „Bildung eines Images“, einer „Regionalidentität“, einer „Zukunftsregion“, von „Perspektiven“ und einer „künftigen Domäne“, in die man eine „bestimmte Passauer Note“ reinbringen und sich nicht „abkoppeln“ lassen möchte“ (Hasch A-31) etc. Diese Äußerungen können als Projektionen charakterisiert werden, die von einer möglichen zukünftigen Entwicklung und dem dadurch in Aussicht gestellten Nutzen getragen werden. Auch wenn dieser im Einzelnen nicht konkretisiert werden kann, so besteht die Motivation, zu partizipieren und seine eigenen Interessen gestalterisch einzubringen, darin, von dieser möglicherweise positiven Entwicklung nicht ausgeschlossen zu sein. Da nur das aus der Luft gegriffen ist, was auch in ihr liegt, leiten sich diese Motive aus den möglichen Auswirkungen der konkreten Euregio-Ziele ab. Dabei kann sich ein entlang der Zeitachse perzipierter Vorteil in dem Maße positiv auf die konkrete Euregio-Arbeit auswirken, in dem es Anzeichen dafür gibt, dass die erwartete Entwicklung eintritt. Tritt diese Entwicklung nicht ein, muss die enttäuschte Erwartungshaltung, Ernüchterung und Frustration hervorrufen<sup>476</sup>, die ihren Ausdruck im Zweifel an dem Nutzen der Euregio und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Allgemein findet. So kann der tschechische Geschäftsführer der Euregio Egrensis von Austritten berichten, die mit den Worten begründet werden: „Ich habe 6.300 Kronen bezahlt und bekomme nichts zurück.“ Der Aussage, dass „die Euregio [...] keinen Nutzen [hätte] und nur Ausgaben verursache“ (Kovar:8), steht die Erfahrung der Geschäftsleitung gegenüber, wonach die meisten Mit-

---

475 So machte schon bald nach der Samtenen Revolution die Losung „Zurück nach Europa“ die Runde (Klaus 1995:68).

476 Vgl. weiterführend zu der Thematik der Politikvermittlung mit Symbolen: Sarcinelli, in: PVS 1990:292 ff.

glieder gar „nicht kommen, um etwas Neues“ in Erfahrung<sup>477</sup> zu bringen und immer nur dieselben acht bis neun Kommunalakteure die vielfältigen Informationsangebote der Euregio wahrnehmen, die regelmäßig, drei Mal im Jahr, angeboten werden. Als Gegenleistung für ihren Mitgliederbeitrag wird ferner nicht gesehen, dass die Euregio „im Monitoring-, Begleit- und Lenkungsausschuss“ und über den Dachverband in Gremien sitzt, zu denen Kommunalakteure keinen Zugang haben, um in Brüssel Einfluss auf die Förderperiode ab 2007 zu nehmen, beklagt Herr Kovar (A-8). Vergleichbare Fluktuationen sind auf bayerischer Seite<sup>478</sup> nicht zu verzeichnen. 78 Prozent der befragten Kommunalpolitiker geben an, dass ihre Gemeinde bzw. ihr Landkreis einen konkreten Nutzen aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beziehe. Davon meinen nahezu 90 Prozent, dass der Nutzen größer sei als die Kosten, Mühen und Zeitaufwendungen. Nichts desto trotz melden sich Stimmen zu Wort, die nach einem ausgeglichenen Verhältnis ihrer Einnahmen und Ausgaben verlangen:

„Aber es gibt halt welche, die sehen es als Allheilmittel und sagen, ja, Euregio ist halt dafür da, Mittel zu verteilen, das ist vielleicht so was wie eine Melkkuh. Und wenn das nicht mindestens so viel ist, wie das, was ich im Jahr bezahle, dann ist sie unnötig. Das sind aber Gott sei Dank Einzelstimmen.“ (Ehm A-4)

In dieser Region an der ehemaligen Systemgrenze gilt es besonders, die mit der Grenzöffnung eingesetzte euphorische Aufbruchsstimmung zu berücksichtigen, die im Zuge der Normalisierung der Beziehungen genauso schnell wieder abflaute und in Ernüchterung umschlagen musste (Pross A-77). Angesichts der Langfristigkeit von Integrationsprozessen, die sich im Fall der Euregios dem ehrgeizigen Ziel verschrieben haben, das Zusammenwachsen von Gesellschaften zu betreiben, die vierzig Jahre von einer undurchlässigen Grenze voneinander getrennt lebten, ist es auch unter dieser Perspektive für den Erfolg der Euregio von entscheidender Bedeutung, dass es ihr gelingt, in kürzester Zeit sichtbare Erfolge vorzulegen.

---

477 Als Ursache für das geringe Interesse an speziell auf die grenzüberschreitende Kooperation ausgerichteten Informationen führt Herr Kovar (A-8) die Informationsflut und den Zeitmangel, dem die Kommunalakteure im täglichen Gemeindebetrieb ausgesetzt sind, an.

478 In der Euregio Bayerwald-Böhmerwald werden ebenfalls nur sehr wenige Austritte verzeichnet. „Momentan ist es so, dass die finanzielle Lage der Kommunen in Bayern sehr schwierig ist, dann wird natürlich bei den Gemeinderäten, Stadträten über jeden Euro diskutiert. Und da wird natürlich auch gefragt: "Warum sind wir eigentlich bei der Euregio? Was haben wir davon?" Und es ist dann wieder unser Part, wenn wir dann zu den Sitzungen fahren müssen und versuchen, die Gemeinderäte zu überzeugen, dass es sich wirklich rentiert, obwohl es vielleicht nicht unmittelbar finanziell zu sehen ist. Aber man muss es auch langfristig hier sehen, es ist halt wichtig, dass wir unterstützt werden, damit wir stärker nach außen agieren können“ (Biskup A-3).

#### **5.4. Entwicklungsphasen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

Nach Aufnahme der grenzüberschreitenden Aktivitäten Anfang bzw. Mitte der 90er Jahre gilt es an dieser Stelle eine Bilanz über die Kooperationsansätze in den trilateralen Grenzregionen zu ziehen. Die Bestandsaufnahme umfasst die Aufbauphase der Euregios, die der damalige Vorsitzende der Euregio Bayerwald, Landrat Alfons Urban (Freyung-Grafenau) in seinem Rechenschaftsbericht anlässlich der bayerischen Mitgliederversammlung Ende 1996 für abgeschlossen erklärte (Euregio Bw/Bw, in: Euregiopost 4/1996). So lässt sich im südlichen Untersuchungsgebiet die Aufbauphase mit rund zwei Jahren beziffern. Unter Berücksichtigung der raschen Institutionalisierung kooperativer Beziehungen lassen sich im Rückblick im Wesentlichen drei Phasen unterscheiden: Die Kontakt-, Planungs- und Projektphase. Die Unterscheidung der Kooperationsstadien, die in den ersten Phasen die Regimebildung umfassen, geht auf integrationstheoretische Überlegungen zurück. Die Kooperationsphasen gilt es dabei unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die Osterweiterung der europäischen Union zu betrachten. Obwohl sich die praktische Kooperation an den Grenzen durch ihren Prozesscharakter auszeichnet und eine Abgrenzung einzelner Kooperationsstufen schon deshalb schwer fallen muss, weil die Herstellung von Kontakten, Planungsarbeiten und nicht zuletzt die Zusammenarbeit gleichzeitig immer einen Projektbezug aufweisen, erfordert die Vielschichtigkeit des Untersuchungsgegenstandes Systematisierungskriterien zur Fokussierung von Vernetzungsleistungen, konzeptionellen Abstimmungs- und Zielformulierungsprozessen sowie grenzüberschreitenden Regionalmanagements und nicht zuletzt der operativen Implementation.

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich beginnend bei der Aufbauphase der Euregios bis zum heutigen Zeitpunkt. Erfasst wird anhand der Kooperationsstadien vornehmlich die horizontale Vernetzung der Kooperationsbeziehungen. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den Faktoren, die sich beschleunigend oder hemmend auf den Kooperationsprozess auswirken. Da die kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit substanziell von funktionierenden Kooperationsstrukturen mit den übergeordneten Stellen abhängt, gilt es, den vertikalen Beziehungen in Hinsicht auf den regionalen Integrationsprozess so weit Rechnung zu tragen, wie sie sich konkret auf die Zusammenarbeit vor Ort auswirken. In umgekehrter Blickrichtung sind jene Regionalaktivitäten zu berücksichtigen, die im Sinne der vertikalen Integration Auswirkungen auf den europäischen Einigungsprozess, insbesondere im Hinblick auf die Osterweiterung der Union, haben (können). Folglich weist die Untersuchung die horizontale und vertikale Dimension grenzüberschreitender Zusammen-

arbeit auf. Dieser für die Fragestellung zentrale Analyseabschnitt, der die Rolle der politischen Akteure im regionalen Integrationsprozess untersucht, entbehrt jedoch von Seiten der Euregios einer gesicherten Datenbasis.<sup>479</sup> Zur Erfassung der Rolle der Funktionselite aus Politik und Verwaltung, die im Rahmen eines interaktiven Situationsgefüges den regionalen Integrationsprozess trägt und vermittelt, werden die Integrationsfaktoren der regionalen Identität, die Veränderung von Erwartungen und Loyalitäten sowie psychologische Konfliktgrundlagen die Untersuchung anleiten. Es wird zu fragen sein, ob und wie sich die Kommunikationsstrukturen auf die neue Situation nach der Grenzöffnung und in der Folge nach der Osterweiterung angepasst haben und ob in diesen Strukturen und Arbeitsweisen ein Lernprozess auszumachen ist, der in einer Verhaltensänderung der Akteure zum Ausdruck kommt. Das politische Akteursverhalten indiziert in Differenz zu ihrem Verhalten in Abwesenheit von Kooperation den Integrationsgrad. Um der subjektiven Komponente der Integrationspraxis und ihren Wechselwirkungen im Interaktionsgefüge Rechnung zu tragen, wird im Wesentlichen auf die Gesprächsprotokolle zurückgegriffen werden. Dabei müssen die methodischen Schwächen dieser Vorgehensweise bei der Auswertung Berücksichtigung finden. Aufgrund des subjektiven Aussagegehalts der Gespräche können im Folgenden lediglich Tendenzen der Kooperationspraxis aufgezeigt werden.

#### **5.4.1. Die Anfänge der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

Die Institutionalisierung der Euregio hatte eine Vorlaufphase von zwei Jahren. Vater der Euregio war Professor Goppel vom bayerischen Umweltministerium, dessen Initiative von den kommunalen Akteuren, namentlich Landrat Ingo Weiß, aufgegriffen und vorangetrieben wurde. In der sog. Euphoriephase unmittelbar nach der Grenzöffnung hatte sich 1991 eine ständige bayerisch-tschechische Landrätekonferenz als feste Einrichtung gebildet. In diesem Kreis einigte man sich auf die Gründung von Euregios, um grenzüberschreitend tätig zu werden. In München und Prag wurde die Euregio-Gründung mit Unbehagen verfolgt. Die Zentralen hätten es lieber gesehen, wenn die Kontakte informell weitergelaufen wären. Daher musste die Euregio anfangs gegen ihre Widerstände durchgesetzt werden (Pross A-73f.). Auch Linz hatte ein Problem damit, dass sich die Gemeinden des Mühlviertels zu einem Kommunalverband zusammenschließen wollten, um in dieser Form der Euregio beizutreten (Winkler A-37). Die an der Euregio-Gründung beteiligten

---

479 Die unzureichende Datenbasis lässt sich in der Hauptsache darauf zurückführen, dass die Euregios, in Hinblick auf die 1999 anstehende Evaluierung ihrer Aktivitäten durch die Kommission sowie die Neuauflage von Interreg in der kommenden Förderperiode, ihre Dokumentation den Erfolgskriterien anpassen und folglich nur Projekterfolge aufführen.

unterschiedlichen politischen Systeme finden ihren Ausdruck darin, dass die Kommunalakteure in Bayern die Euregio-Gründung selbst in die Hand genommen haben, was im Norden der Tschechischen Republik sogar neun Monate vor einem bayerischen Zusammenschluss auf Initiative der Lokalakteure stattgefunden hat, zum damaligen Zeitpunkt staatlicherseits aber nicht in ihren Händen verbleiben durfte (vgl. Ehm A-5).

#### **5.4.2. Die Kontaktphase und Transformation des Interaktionsverhaltens**

Die Kontaktphase besteht in einem gegenseitigen Kennenlernen und der Informationsvermittlung im Rahmen bi- bzw. multilateraler Gespräche. Im Vordergrund stehen die Vermittlung von Kontakten sowie die Förderung von Begegnungsmaßnahmen von Tschechen und Deutschen. Die daraus resultierenden Vernetzungslinien werden bis in die Gegenwart weiter verfolgt, um die Verdichtung der (in)formellen Kontakte und Kommunikationsmuster aufzuzeigen. Die Untersuchung wird von der Fragestellung angeleitet, ob die Akteure eine neofunktionalistische Transformation ihrer Interaktionsmuster bzw. einen Lernprozess zeigen.

##### **5.4.2.1. Erste Kontakte der kommunalen Kooperationspartner**

Die unterschiedliche Prägung der Grenze erfordert zunächst eine Differenzierung hinsichtlich der Akteursgruppen.<sup>480</sup> Wiesen die österreichisch-bayerische Grenze sowie die sächsisch-tschechische Grenze als sozialistische Bruderstaaten in den Jahrzehnten vor der Grenzöffnung eine höhere Durchlässigkeit auf, weshalb an bereits vorhandene Kontakte lediglich angeknüpft werden musste, bedurfte die Kontaktaufnahme bayerischer Akteure zu ihrem tschechischen Kooperationspartner prinzipiell eines grundlegenden Neuanfangs. Den Beitrag, den die institutionellen Strukturen als Foren der Begegnung in der Phase der Kontaktaufnahme leisteten, wird von einigen kommunalen Akteuren hoch geschätzt<sup>481</sup> (Schmöller A-15, Hasch-27, Hofbauer-50). Im Zuge der Euphorie über die Grenzöffnung gingen viele Politiker aus eigener Initiative aufeinander zu (HofbauerA-50). In Anbetracht des hohen Informationsbedarfs tauschte man sich zunächst über grundsätzliche Fragen

---

480 In dieser Phase findet auch die Bildung jener Kontakte Berücksichtigung, die in der zweijährigen Vorbereitungsphase der Euregio-Gründung geknüpft wurden.

481 Hier stehen die Ausführungen der Kommunalpolitiker im offenen Widerspruch zur Aussage des Geschäftsführers (vgl. INT Pross:75).



der Kommunal- und Verwaltungsstruktur aus.<sup>482</sup> Herr Hasch spricht in diesem Kontext von einem Informationsgefälle. Seiner Einschätzung nach ist die Informationsbereitschaft auf tschechischer Seite eher gering (Hasch A-26). Außerdem beklagt er eine mangelnde personelle Kontinuität, die den Kontaktaufbau nachhaltig erschwere<sup>483</sup> (Hasch A-28f.). Die Bedeutung personeller Kontinuität für den Kooperations- und schließlich auch Integrationsprozess besteht in der Entwicklung eines Wir-Gefühls. Es stellt sich in dem Maße ein, wie auf eine gemeinsame Kooperationsgeschichte zurückgeblickt werden kann, die sowohl fruchtbare gemeinsame Diskussionen, Projekte aber auch Konflikte und deren Lösung umfasst. Eine solche gemeinsame Kooperationsgeschichte hat für die Bildung eines gemeinsamen Zuständigkeitsgefühls und schließlich einer Regionalidentität große Relevanz (vgl. Pross A-76). Neben den formalen Kontakten, die sukzessive in der praktischen Zusammenarbeit über die Grenzen entstehen, spielen informelle Anlässe (vgl. Schmöller A-16) eine bedeutende Rolle für die Intensivierung der Beziehungen. Solche informellen Anlässe wurden im Rahmen der Euregio-Aktivitäten anlässlich sportlicher, musikalischer oder kultureller Veranstaltungen geschaffen. Der halb-offizielle Charakter dieser Begegnungen hatte nach Meinung des damaligen Oberbürgermeisters von Passau lockere Kontakte zu persönlichen Freundschaften verdichtet (Schmöller A-16). Auch Herr Hofbauer weiß von einer ungezwungenen Atmosphäre bei einer „Art Kaffeeklatsch“ zu berichten, in dessen Rahmen über ein gegenseitiges Kennenlernen hinaus Informationen in Hinblick auf die politischen Prioritäten der Kooperationspartner ausgetauscht wurden, die wiederum Voraussetzung für die verlässliche Einschätzung des gegenseitigen Verständnisses und Handelns bilden.<sup>484</sup> Doch schon nach Abschluss der Aufbauphase hatte sich langsam ein Netz kultureller, wirtschaftlicher etc. Kontakte herausgebildet (vgl. Hofbauer A-49), in dem gegenseitige Einladungen, Besuche, Telefongespräche und Faxe Ausdruck einer Normalität geworden waren. Davon ausgenommen bleibt die bestehende Sprachbarriere.

---

482 Im Einzelnen nennen die Gesprächspartner Fragen nach der Einwohnerzahl der Landkreise, der Anzahl der Kreisräte, den Strukturen des Landratsamtes, der Verwaltung, demokratischen Strukturen im Allgemeinen sowie danach, wie man den Nahverkehr organisiert etc. (Schmöller A-15, Hofbauer A-49). Vgl. dazu auch das deutsch-tschechische Verwaltungsseminar (HaschA-26).

483 Mögliche Ursachen für das Informationsgefälle und die personelle Fluktuation können in der „Föderalisierung“ gesehen werden (FaschingbauerA-60), die im Zuge des politischen Transformationsprozesses insbesondere für die subnationalen Einheiten eine Reihe von Veränderungen nach sich zog (Hasch A-29).

484 Auch wenn das Beispiel der Hochwasserkatastrophe unglücklich gewählt ist, weil es nicht eines gesonderten Informationsaustausches bedarf, um einzusehen, dass das politische Alltagsgeschäft aus den Fugen gerät, wenn ein Drittel des Landes überflutet ist, kann es dennoch auf das generellere Problem von Fehlperzeptionen bzw. -divergenzen verweisen, die aufgrund unzureichender Informationen entstehen (Hofbauer A-50).

#### 5.4.2.2. Ende der Sprachlosigkeit oder lost in Translation?

Alle<sup>485</sup> befragten Kommunalpolitiker geben auf bayerischer Seite Sprache als großes Hindernis an. Nahezu 40 Prozent der schriftlich Befragten führen den Abbau von Sprach- und Verständigungsproblemen in offenen Fragestellungen als Kooperationsziel an. Selbst wenn man Sprache auf seinen instrumentellen und damit reduzierten Charakter als Kommunikationsmittel begreift, behindern fehlende Sprachkenntnisse ein gegenseitiges Kennenlernen und eine Intensivierung der Kontakte. „Persönliche Beziehungen [werden dadurch] eher schwierig“, gibt Dr. Dietel, zweiter Vorsitzender der Euregio Egrensis an. Die notwendige Übersetzung baut in der kommunalen Kommunikation aufgrund der gebrochenen Vermittlung von Bedeutungsinhalten eine Distanz auf. So werden neben dem Zeitaufwand, der für die Übersetzung, sei sie nun schriftlich oder mündlich, kalkuliert werden muss, angegeben, dass Hemmungen aufgebaut werden, „über das Mindestmaß hinaus, Kommunikation zu pflegen“ (Kneidinger, Bezirk Rohrbach).

Während nur in den seltensten Fällen ein bayerischer Kommunalpolitiker tschechisch spricht, wird die Tatsache, dass tschechische Kommunalpolitiker die deutsche Sprache weit über elementare Kenntnisse beherrschen, auf die Ausrichtung Deutschlands als einem der größten Wirtschaftsstandorte Europas zurückgeführt (SchmöllerA-16f., Hasch:28; Pross:72f.). Traditionelle Sprachausrichtungen finden keine Erwähnung.

Sprache muss jedoch weit über seinen instrumentellen Charakter hinaus begriffen werden. Sprache gibt Sinn und Bedeutung (Semantik), bildet die Form des Denkens und der Kognition (generative Transformationsgrammatik), beeinflusst das Verhalten von Menschen (Rhetorik) und konstituiert eines der wesentlichen Kulturmerkmale. Bezieht man in den Sprachbegriff lediglich in der hier reduzierten Bedeutungsdimension<sup>486</sup> mit ein, können die fehlenden Sprachkenntnisse der deutschsprachigen Akteure in der tschechischen Perzeption als Sprachunwilligkeit Deutscher ausgelegt werden (Faschingbauer A-67). Sicher weisen sie aber auf ungleiche Interessen hin. Eine sprachliche Annäherung findet, abgesehen

---

485 Die einzige Ausnahme bildet mit einem eigenen Sprachverständnis Herr Zankl (A6), der derzeitige Oberbürgermeister von Passau: „Es kommt auch eins zu eins so rüber. Die haben so gute Übersetzer, dass die das nicht so wortwörtlich übersetzten und damit vielleicht den Sinn verfälschen, sondern dass sie den Sinn des Gesagten greifen und das dann mit anderen Worten weitersagen, Hauptsache der Sinn bleibt der Gleiche. Also da kann man nicht sagen, dass es ein Problem gibt“.

486 In der schriftlichen Befragung tritt deutlich zutage, dass nahezu allen bayerischen Akteuren die weitreichendere Bedeutung der Sprachbarriere bewusst ist (vgl. Schmöller A-16). Einen zusätzlichen Anhaltspunkt liefert das subjektive Begründungsbedürfnis (u.a. Hasch A-26). Vgl. auch so kuriose Aussagen wie: Es gibt auch „verantwortungsvolle Politiker, die deutsch können (...) oder englisch“ (Schmöller:17).

von wenigen Ausnahmen, seit nunmehr über zehn Jahren der Zusammenarbeit auf deutscher Seite kaum statt. Es werden in der grenzüberschreitenden Kommunikation Übersetzungsdienstleistungen in Anspruch genommen. Informelle Gespräche auf den für die Intensivierung der Kontakte so relevanten Kulturveranstaltungen werden folglich auf deutsch geführt. Spricht auch der tschechische Kollege kein deutsch, muss auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, was im Allgemeinen das Englische ist, ausgewichen werden. Eingeschränkte Fremdsprachenkompetenzen blockieren dann ebenfalls eine Intensivierung der Kontakte (vgl. Dorfner A-3). Die Geschäftsstellen überwinden die Sprachbarriere dadurch, dass im Fall der Euregio Bayerwald muttersprachliche Mitarbeiter(innen) und in der Euregio Egrensis ein deutscher Muttersprachler mit „hervorragenden Tschechischkenntnissen“<sup>487</sup> arbeitet. Darüber hinaus gibt der Geschäftsführer der Euregio Egrensis an, tschechisch zu lernen. Mit Blick auf die nahezu alle Teildisziplinen einbeziehende grenzüberschreitende Zusammenarbeit bereiten insbesondere die vollkommen unterschiedlichen Fachsprachen, ihre Abkürzungen, Kunstworte und inhaltliche Spezifika größte Probleme, die sich im Planungsbereich besonders bemerkbar gemacht haben und im Fallbeispiel der grenzenlosen Gartenschau eine nähere Darstellung erfahren (Dr. Seelbinder A-8 ff.). In der konkreten Zusammenarbeit stellt sich das Fehlen fachspezifisch ausgebildeter Dolmetscher auf beiden Seiten der Grenze, die die von der EU vorgegebenen Sprachqualifizierungen „in keiner Weise einhalten“, ein „Riesenproblem“ dar. Es gibt sicherlich hochqualifizierte Dolmetscher, sie sind nur nach Schilderung der Befragten in den Grenzgebieten für Übersetzungsdienstleistungen nicht verfügbar.<sup>488</sup> Insbesondere die tschechischen Dolmetscher

„arbeiten einfach als Interpreten – wenn ich mal dieses Wort benutzen darf – und nicht als Dolmetscher. Die sagen oft ihre eigene Meinung - und das ist eine Katastrophe! - wenn sie was nicht verstehen. Und es geht ja auch so weit, dass sie mir gesagt haben wenn wir Deutschen sie nicht bezahlen, dann sagen sie absichtlich das Gegenteil. Ich lerne ja seit '97 tschechisch und habe das ja selber dann auch wiederholt festgestellt und habe dann interveniert. Also das war ja das Allerletzte – ich meine - was da teilweise abgelaufen ist.“ (Seelbinder A-8)

---

487 Diese Beurteilung geht auf Herrn Kovar zurück. Infolge eines Defekts des Aufnahmebandes kann die Aussage im Protokoll nicht nachgewiesen werden, sondern geht auf der Grundlage schriftlicher Notizen auf ein unmittelbar im Anschluss an das Gespräch erstelltes Erinnerungsprotokoll zurück.

488 „Und ich muss sagen, das was ich drüben, aber auch bei uns – weil es ja bei uns auch praktisch niemand gibt – ich kenne keinen Tschechen, der eine gerichtliche Dolmetscher- und Übersetzerlaubnis hat. So und das macht die Sache unwahrscheinlich schwierig.“ (Seelbinder A-8)

Sprachhoffensiven mit ihren zahlreichen Austauschprojekten für Schulen und Hochschulen zeigen, dass in dieser Frage nach Lösungen gesucht wird, allerdings werden sie auf die kommende Generation verschoben. Das bei den Kommunalpolitikern skizzierte Muster setzt sich im sozialen System fort. Herr Dorfner (A-9) stellt im Landkreis Passau eine geringe Bereitschaft fest, die zugegebenermaßen schwierige, tschechische Sprache zu erlernen. Das Gastschuljahrprojekt in der Euregio Bayerwald umfasst rund 30 tschechische Gastschüler pro Jahr, die an deutschen Schulen ein Schuljahr verbringen, wohingegen die Bereitschaft deutscher Schüler infolge von Prioritäten für die USA und Frankreich sehr gering ist (Biskup A-16). Herr Ehm (A-26f.) beschreibt das seit Mitte der 90er Jahre von der Euregio Egrensis betriebene Gastschülerprojekt ebenfalls aus vorrangig sozialen Gründen überwiegend als „Einbahnstraße“. Trotz der intensiven Bemühungen der Euregios zur Förderung der Kenntnisse der Sprache des Nachbarn als Fremd(!)sprache, gefährdet die fehlende Kommunikationsbasis - im politischen Kontext zumeist durch die Brechung des Kommunikationsinhalts in der Übersetzung kompensiert – die Ausrichtung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf eine bürgernahe, aber auch funktional und subsidiär ausgerichteten Integration (vgl. Götschel 2003:215).

#### **5.4.2.3. Gegenseitiges Misstrauen: Kennzeichen der Zusammenarbeit in der Regimephase?**

Neben der Sprache wirkt das historische Erbe des Grenzgebietes als psychologisches Problem über die Kontaktphase hinaus auf das Kooperationsverhältnis weiter. Auf die Frage, welche historischen oder kulturellen Gemeinsamkeiten sich negativ auf die Entstehung der grenzüberschreitenden Region auswirken, gibt die überwiegende Mehrheit der befragten Kommunalpolitiker die Geschichte bis 1948 sowie die Furcht einer wiederkehrenden deutschen Dominanz an.

Vor den unterschiedlichen kultur-historischen Hintergründen ergeben sich die aktuellen Vorbehalte der Akteure vorrangig aus der Vieldeutigkeit ihrer Erfahrungen. Diese divergierenden Erfahrungshorizonte werden in der gegenwärtigen Zusammenarbeit durch unterschiedliche Wahrnehmungsmuster und Interessen zusätzlich verstärkt. Sie sind selten explizit (Hofbauer A-51; Winkler A-43) und konkretisieren sich auf tschechischer Seite in der Befürchtung, dass hinter der deutschen Kooperationsbereitschaft Gebietsansprüche stecken könnten, was wiederum für das Rechtsverständnis der bayerischen Akteure „völlig unverständlich“ ist (Schmöller A-17, 24). Sogar auf österreichischer Seite herrschte, auf-

grund des Eindrucks, dass die Zusammenarbeit mit den Partnern der bayerischen Seite keine Vorteile brächte, Unsicherheit in Hinblick auf ihre Kooperationsgründe (Winkler A-41). Obwohl Bayern und Österreich den ostbayerischen Dialekt teilen und darüber hinaus nach Ansicht der Akteure eine enge Kulturgemeinschaft<sup>489</sup> bilden, macht es den Anschein, dass ein tief liegendes Misstrauen gegenüber den Absichten des Gegenüber charakteristisch für die Phase der Regimebildung ist. Da zwischen Bayern und Österreich von guten nachbarschaftlichen Kontakten gesprochen werden kann, die eine lange Kontinuität und - im Vergleich zur Tschechischen Republik - zum Zeitpunkt der Euregio-Bildung hohe Intensität aufweisen, soll am Beispiel des österreichischen Kooperationspartners in der Euregio Bayerwald Konfliktlinien nachgegangen werden, die auf eine allgemeine Problematik von Kooperation verweisen und von denen angenommen werden kann, dass sie in der Zusammenarbeit mit Tschechien stärker ausgeprägt sind.

Das historisch begründete Zugehörigkeitsgefühl des Mühlviertels zum Böhmerwald (Winkler A-36; Hasch-28,35; und umgekehrt Hofbauer-51) erfordert aus bayerischer Sicht eine verstärkte Werbung (Hasch A-31). Die bestehenden Animositäten zwischen den bayerischen und österreichischen Partnern, die wohl am leichtesten in der kulturellen Ähnlichkeit und der gleichzeitig entschiedenen Verwahrung dagegen charakterisiert werden können (Winkler A-36, 44; Schmöller 16f., Zankl 2), verweisen auf ein tiefes historisches Misstrauen, das zum Einen in der Befürchtung sichtbar wurde, vom anderen „über den Tisch gezogen zu werden“ (Hasch A-33; Winkler A-43) und zum Anderen kaum eine Gelegenheit ausgelassen wird, dem Nachbarn auf den „Zehen zu stehen“ (Pross A-77f.). Eine entscheidende Ursache dafür, dass die beiden deutschsprachigen Regionen, trotz langjähriger Kontakte, ein tieferes Kennenlernen nicht mit vergleichbarer Intensität vorangetrieben haben (Winkler A-37), besteht in der beiderseitigen Ausrichtung auf den tschechischen Partner<sup>490</sup> (Pross A-78). Dasselbe Muster findet sich in der Euregio Egrensis, in der Zusammenarbeit zwischen Bayern und Sachsen bzw. Thüringen. Die Vorgaben der EU begünstigten hier eine einseitige Ausrichtung auf den außereuropäischen Transformations-

---

489 „Wir leben im Donauroum und wir haben - das meine ich aber jetzt nicht abwertend - aber rein aus der Geschichte heraus haben wir Passauer - und dann die ganze Donau runter - eigentlich mehr Gemeinsamkeiten als wie jetzt der Passauer mit jemandem aus Schleswig-Holstein oder Mecklenburg-Vorpommern.“ (Zankl A-2)

490 Die Frustration der kommunalen Akteure darüber durchzieht insbesondere in den Anfangsjahren der Zusammenarbeit als Tenor die Gespräche. Der Verdruss trat in den Gesprächen mit den bayerischen und österreichischen Kooperationspartnern besonders deutlich zutage. Bemerkungen wie „es kam aber nie zu echten Kooperationsprojekten im Sinne von gemeinsamen Aufgabenwahrnehmungen“ (Winkler A-36), „wenn man mal das Ganze nach den Aktivitäten hinterfragt und beleuchtet, schrumpft das meist sehr stark zusammen“ (Hasch A-27) sind symptomatisch für den Sachverhalt, dass sich beide EU-Regionen von der Kooperation mit der Tschechischen Republik mehr versprechen als von einer bayerisch-österreichischen Zusammenarbeit, die selbst bis 1997 eher „mager“ ausfällt (Pross A-78).

staat, so dass eine wirklich trilaterale Zusammenarbeit, wie anhand der Projektphase zu zeigen sein wird, fördertechnisch kaum zustande kommen kann (Ehm A-24), (vgl. 4.4.4.6).

Psychologische Barrieren und historische Erfahrungshorizonte, die in der Gegenwart von stereotypischen Zerrbildern genährt werden, stellen sicherlich die Normalität nachbarschaftlicher Beziehungen dar. Angesichts der Schwere der historischen Belastungen, die im deutsch-tschechischen Verhältnis lange unartikuliert blieben und erst seit den 90er Jahren öffentlich thematisiert werden (Faschingbauer: 63; Pross: 74), hat die persönliche Begegnung wie das gegenseitige Kennen- und Verstehenlernen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine essentielle vertrauensbildende Funktion. Die alltäglichen persönlichen Kontakte in der Grenzregion können einer grenzüberschreitenden Normalität Vorschub leisten, die sich von den nationalen Stimmungslagen befreit.<sup>491</sup>

Die Anforderungen an die soziale Kompetenz der Kommunalpolitiker sind hoch. Sie erfordern eine hohe Sensibilität und Empathiefähigkeit sowie gegenseitige Rücksichtnahme bzw. gegenseitiges Entgegenkommen (Schmöller A-17, 24). Vor dem Hintergrund der Vielschichtigkeit der historischen Beziehungen stellt sich die Frage, ob und wie weit die geschichtlichen Gemeinsamkeiten und das daraus abgeleitete historisch-kulturelle Erbe im Fall böhmisch-bayerische Grenzregion überhaupt zur Bildung einer grenzüberschreitenden Identität beitragen können. Es sind Zweifel daran angebracht, dass ein Rekurs auf die gemeinsame Identität der Vergangenheit, insbesondere in der Anfangsphase der Kooperation, die Motivstruktur für kooperatives Verhalten positiv beeinflussen oder gar als Strategie der gemeinsamen Regionenbildung Anwendung finden kann. Der Diplom-Geograph Harald Ehm, Geschäftsführer der bayerischen Arbeitsgemeinschaft in der Euregio Egrensis, sieht im Rekurs auf die grenzüberschreitende Identität eine idealtypische Zielsetzung, aber kaum einen Ansatzpunkt für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit heute:

„Mit dieser regionalen Identität, das ist halt auch so eine Geschichte. Wer weiß heute noch, dass diese Region einmal eine gemeinsame regionale Identität hatte? Das ist ja Geschichte. [...] Aber das ist nichts, wo die breite Masse der Men-

---

491 Auf Ebene der Kommunalpolitiker gibt es erste Anzeichen für Verhaltensanpassungen in diese Richtung. In der Kooperationspraxis sind, wie das Beispiel der Städtepartnerschaft zwischen Passau und Budweis illustriert, Wege einer effektiven Konfliktreduzierung beschritten worden, die es jeder Seite erlauben, zur beiderseitigen Zufriedenheit, ihren eigenen Interessen Ausdruck zu verleihen. Einziger Schönheitsfehler ist, dass parlamentarische Gremien in diesem Prozess außen vor bleiben (Schmöller A-24; vgl. auch Hofbauer 51).

schen sich damit identifiziert. Wer weiß das schon, dass das hier vor dem Krieg und in den vergangenen Jahrhunderten eine gemeinsame Region war. Von den heutigen Menschen weiß das ja kaum einer.“ (Ehm A-2)

Ist das kollektive Erfahrungswissen, das in einem Jahrhunderte langem Zusammenleben zwischen Deutschen, Österreichern und Tschechen gewachsen ist, in nur einigen Dekaden der Abschottung verloren gegangen, so dass es sich heute für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht mehr aktivieren lässt? Die Ambiguität historischer Erfahrungen besteht in der Tendenz, mit gebührendem zeitlichen Abstand Gemeinsamkeiten herauszustellen, worüber leicht in Vergessenheit gerät, dass das Zusammenleben von Deutschen und Tschechen über Jahrhunderte zugleich stets von sozialen Konfliktlinien geprägt war, die unter dem Vorzeichen einer deutschen Vorherrschaft standen.

Der Geschäftsführer der böhmischen Arbeitsgemeinschaft, Herr Kovar (A-2f.), schafft in seiner Arbeit, die er seit 1997 betreibt, eine historische Zäsur. Er räumt zwar ein, dass es besser sei, auf historischen Gemeinsamkeiten aufzubauen, in seinem Engagement um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat er sich jedoch stets darum bemüht, einen Neuanfang zu schaffen,<sup>492</sup> „bei Punkt Null zu beginnen, ab der Samtenen Revolution, ab dem kommunistischen Umsturz, mit diesem Datum neu anzufangen“. Den Neuanfang ohne Blick zurück begründet er zu Beginn seiner Tätigkeit mit anti-westlichen Haltungen in der älteren Bevölkerung, die entweder noch den zweiten Weltkrieg miterlebt hatten oder die kommunistische Ideologie mit ihren Feindbildern so weit internalisiert haben, dass eine Überzeugungsarbeit von seiner Seite kaum möglich gewesen sei. Dabei haben die beiden Geschäftsführer der Euregio Egrensis in ihrer täglichen Praxis regionale Unterschiede festgestellt. Wie Herr Ehm ausführt ist das

„gemeinsame Bewusstsein oder auch diese Aufgeschlossenheit gegenüber den Nachbarn [...] im Süden Bayerns ganz anders als in der Mitte und im Norden. Da gibt es ganz deutliche regionale Unterschiede, die wahrscheinlich auch Erklärungen haben. Wir merken das auch faktisch. Also konkret heißt das, dass die Zusammenarbeit im Süden, in Niederbayern und der Oberpfalz, wesentlich

---

492 Einzelne Projekte, die in einer relativen Frühphase der Kooperation um 1994 im Bereich Geschichte und Erdkunde ansetzen, waren „dann irgendwo auch wieder zum Scheitern verurteilt“, weil sich niemand bereit erklärte die Unterrichtsmaterialien, die in langjähriger Zusammenarbeit zwischen deutschen und tschechischen Gymnasiallehrern entstanden, nicht einmal im Fach Erdkunde einzusetzen (vgl. Dr. Seelbinder A-5).

intensiver funktioniert als etwa bei uns hier im nördlichen Bereich in Oberfranken.“

Herr Kovar macht die Beobachtung, dass mit zunehmender Entfernung von der Grenze in Ost-Böhmen oder Mähren beispielsweise die Bevölkerung eine skeptischere Haltung gegenüber den Deutschen einnehme, wohingegen man in den Grenzgebieten sehr viel positiver eingestellt sei. Dennoch wurden unmittelbar nach der Samtenen Revolution an Herrn Kovar häufig Ängste herangetragen, die darin bestanden, dass die Deutschen zurückkommen könnten und ihr Eigentum beanspruchten. Eine unbewältigte Geschichte und fehlende nationale Politiklösungen riefen an der Basis Verunsicherungen hervor, die von den Euregios nur schwer zu bearbeiten waren. Daher könnte Herr Kovar (A-2) „mehr für die Zukunft machen, wenn [er sich] mit diesen Leuten nicht befasste. Würde ich mich nur mit diesen Leuten befassen, dann komme ich nicht vorwärts.“

Es waren letztlich wirtschaftlich motivierte Interessen aus der Tourismus-Branche und nicht historische Beweggründe, die für sich die kommunistische Ideologie als Lüge entlarvt haben wollen und zum Neuanfang drängten (Kovar A-3).

Während in den kooperierenden Zirkeln, wie zu zeigen sein wird, Vertrauen gebildet werden konnte, belegen die jüngsten Untersuchungsergebnisse der International University Bremen, wonach 2004 30 Prozent der bayerischen und 50 Prozent der tschechischen Grenzbewohner keine grenzüberschreitenden Kontakte hatten (Eggenis 2004:4), dass der Bereich Begegnungsmaßnahmen für die Herstellung von Kontakten im sozialen System weiterhin stark ausbaufähig ist.

Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die Ereignisse des Zweiten Weltkrieges über ein historisches Gedächtnis einer Gesellschaft hinaus für die nachfolgenden Generationen wirklich die Dringlichkeit haben, die ihnen mitunter zugemessen wird oder ob sie nicht im gewissen Maße einen dankbaren Gegenstand für eine Instrumentalisierung machtpolitischer Interessen der staatlichen Stellen darstellen.<sup>493</sup> So spricht der Geschäftsführer der Euregio von einer Scheindiskussion, die zwischen der bayerischen und tschechischen Seite ge-

---

493 Stellt man die kriminalistische Frage *cui bono*, richtet sich die Aufmerksamkeit auf München und Prag und ihrem Umgang mit der sudetendeutschen Frage im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Aktivitäten, die von den Zentralen nicht gewünscht werden.



führt wird, während man sich „hinter verschlossenen Türen“ vielmehr der zukünftigen Entwicklung der Beziehungen in der Region zuwendet (Pross A-69, 75).

#### **5.4.2.4. Misstrauensverhältnis auf allen Ebenen**

Parallel zum horizontalen Kontaktaufbau waren die Bemühungen der Euregio auf den Ausbau der Kontakte zu den übergeordneten staatlichen Stellen und europäischen Partnern gerichtet. Die Euregio war vom Tag ihrer Gründung an kein geliebtes Kind, weder in Prag, noch in München.

##### **5.4.2.4.1. Konfliktlinie Euregio - Prag**

Am stärksten formierte sich der staatliche Widerstand in der Regierung der damals neu begründeten Tschechischen Republik. Als Ursache dafür kann die starke Abneigung gegen Uniformisierungsideologien gesehen werden, wie sie jahrzehntelang unter dem proletarischen Internationalismus der KP-Ära gelebt werden mussten. Nach Jahrhunderten unterdrückter nationaler Identität bestand eine der dringlichsten Aufgabe darin, wie Vaclav Klaus (1995:70) argumentierte

„eine eigene Identität zu finden und sie nicht gleich wieder auf dem Weg nach Europa zu verlieren. So wie die Identitätsfindung ein plurales Europabild begründet, sieht es gleichzeitig allein die Nationen als Bausteine eines gemeinsamen Europa vor.“

Auf der Grundlage seines intergouvernementalen Verständnisses von Europa wies der tschechische Ministerpräsident zur Rolle der Regionen im Vereinten Europa darauf hin, dass es in seinem Land in der Vergangenheit nie eine starke regionale Identifikation gegeben habe und die „in Mode gekommene regionalistische Idee nicht stark genug ist, um ernst genommen zu werden.“ (Klaus 1995:86)

Der daraus resultierende konsequenterweise offene Widerstand richtete sich gegen die Euregio Egrensis als ersten kommunalen Zusammenschluss an der deutsch-tschechischen Grenze. Prag begegnete ihr mit einer Blockadehaltung. „Diese atmosphärischen Störungen haben die Entwicklung der Euregio Egrensis Arbeitsgemeinschaft Böhmen und auch die der Gesamt-Euregio zeitweise behindert“, beschreibt die Präsidentin

der bayerischen Euregio und Oberbürgermeisterin von Marktredwitz, Frau Dr. Birgit Seelbinder (2003:7), die Situation. Die regionalen Vertreter auf böhmischer Seite hatten keine andere Möglichkeit, als sich zurückzuziehen und ihre Tätigkeit offiziell einzustellen, bis sich entlang der Grenze andere Euregios gründeten, um daraufhin erneut einen Versuch zu wagen, sagt der Geschäftsführer der böhmischen Euregio. In der Zwischenzeit wurde das gemeinsame Präsidium aufrecht erhalten. Frau Dr. Seelbinder (A-8) erinnert sich an einen festen Arbeitsrhythmus und daran, dass die tschechischen Partner auch immer erschienen seien, dass die gemeinsamen Modellprojekte weitergeführt wurden und dass die Zusammenarbeit nie eine Unterbrechung erfahren habe, während der tschechische Geschäftsführer davon berichtet, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Erliegen kam (Kovar<sup>494</sup>).

#### **5.4.2.4.2. Der Geruch von Bauernaufständen in der bayerischen Provinz**

Ausdruck für die Ambivalenz der Beziehungen der bayerischen Euregio zur Landesebene ist auf der einen Seite die tatkräftige Unterstützung des Umweltministeriums, namentlich durch Goppel, der mit Recht als geistiger Mentor und Gründungsvater der trilateralen Arbeitsgemeinschaften bezeichnet werden kann und sich regelmäßig über den Fortgang der Kooperation vor Ort informierte, auf der anderen Seite treten zu Beginn der Zusammenarbeit erheblich Kommunikationsstörungen zwischen Kommunal- und Landesebene auf. Die Vorwürfe der Kommunalpolitiker richten sich in erster Linie gegen das Bayerische Wirtschaftsministerium. Sie bemängeln, dass sie z.B. für die Arbeit elementare Informationen regelmäßig von ihren österreichischen Kollegen früher erhalten als von der eigenen Staatsregierung. Ein Umstand, der bis heute Geltung bewahrt hat. Allerdings verläuft der Informationskanal heute über die Tschechische Republik, über die Vertretungen der tschechischen Regionen in Brüssel. Sie leiten die für die aktuellen und für die grenzüberschreitenden Regionen beispielsweise so überlebenswichtigen Informationen über die neue Programmperiode bei Weitem schneller an ihre bayerischen Partner weiter als das Land<sup>495</sup> (Muthmann, Zankl A-4).

---

494 Da es sich wegen des Aufnahmedefekts bei der Aussage des tschechischen Geschäftsführers beim fraglichen Widerspruch um ein Erinnerungsprotokoll handelt, das keine Analyse erlaubt, ob eine offizielle oder faktische Einstellung der Tätigkeiten gemeint war und Frau Dr. Seelbinder aus eigener Anschauung von den Ereignissen berichten kann, sollte die Interessenkonfrontation zwischen Prag und Euregio als starke atmosphärische Störung festgehalten werden.

495 Infolge der Verhandlungen um die neue Förderperiode „[...] hat sich auch die Kommunikation zwischen den Beteiligten hüben und drüben der Grenze intensiviert, weil man da einen ganz anderen, besseren Gedankenaustausch - auch über grundlegende Dinge - machen kann, weil man's sonst gar nicht so richtig erfährt... da müsste man immer nachfragen.“ (Zankl A-4)

Hinzu kamen schleppende Zahlungen der Dispositionslinie oder der technischen Hilfe, die in den Anfangsjahren die Arbeit an den Grenzen nachhaltig verzögert und erschwert haben. Insbesondere dann, wenn es das Wirtschaftsministerium versäumte, den für die Zahlungen notwendigen Antrag auf Programmänderung nach Brüssel weiterzuleiten, wird verständlich, dass aus Sicht der Euregio eine Blockadehaltung Münchens wahrgenommen wurde. Auf diese Missstände, auf den Passauer Gesprächen angesprochen, warb der für die Abwicklung der Auszahlungen zuständige Ministerialrat, Werner Ehelechner, seinerseits für Verständnis: sinngemäß entgegnete er, dass es nicht weiter verwunderlich sei, wenn das Land zunächst einmal abwarte und genau beobachte, was die Euregios an den Grenzen so betrieben, bevor die Mittel flössen.<sup>496</sup> Woher rührt das Misstrauen eines Landes gegenüber seinen Gemeinden, das europaweit für das Prinzip der Subsidiarität eintritt? Woran entzündeten sich die Vorbehalte, Subsidiarität an die vierte Ebene weiterzugeben?

Wie schon vom Ministerialrat Ehelechner angedeutet, lösen kommunale Zusammenschlüsse im zentralistisch organisierten bayerischen Staat den „Geruch von Bauernaufständen“ aus, wie es der damalige Geschäftsführer Dr. Pross (A-80) formulierte. Herr Dr. Pross erklärt sich das Misstrauen und die Konkurrenzsituation folgendermaßen: Schaffte das Agrarland Bayern seine Modernisierung unter einem straffen Zentralismus mit Franz Josef Strauß an der Spitze, so erwies sich das Erfolgsmodell für die weitere Entwicklung als unbrauchbar. Die zeitgemäßen Anforderungen verlangten vielmehr nach föderalen Ansätzen, die zwar mit der Arbeitsweise der Euregio konform gehen (Pross A-80f.), die aber im Bereich der Kompetenzen eine Konkurrenzsituation schaffen.<sup>497</sup> Dieser durchaus plausiblen Konfliktlinie zwischen den subnationalen Ebenen wirkt ihre Vernetzung im Rahmen der EU-Förderung entgegen. Schon bald setzte sich in München die Erkenntnis durch, dass das Land die Interreg-Gelder ohne die Euregios - die als Einrichtungen vor Ort eine Förderbedingung darstellen - einfach nicht abschöpfen konnte. Mit zunehmender Einsicht in die Interdependenz, bei Interreg auf die grenzüberschreitenden Einrichtungen angewiesen zu sein, müsse München sich über kurz oder lang mit den „ungeliebten Kindern“ arrangieren, konstatiert Herr Pross (A-79f.). Soweit in der Presseberichterstattung zu verfol-

---

496 Passauer Gespräche „Euregio-Arbeit in Bayern, Tschechien und Österreich“, Kongress der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen in Zusammenarbeit mit der Euregio Bayerischer Wald-Böhmerwald vom 20.-22.5.1996 in Passau, eigene Aufzeichnung.

497 Im Bereich nicht explizit aufgeteilter Zuständigkeiten oder bei der Forderung nach eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der Rahmenbedingungen des Operationellen Programms kann es zwischen den Ebenen naturgemäß zu Konkurrenzsituationen kommen.

gen ist, setzte die Verbesserung Anfang 1996 ein. Als Indikator dafür kann die Zusage des Leiters der Staatskanzlei Falthauer angesehen werden, die trilaterale Kooperation mit allem Nachdruck unterstützen zu wollen (vgl. PNP vom 29.02.1996:11). Wenn die Rahmenbedingungen der europäischen Fördermodalitäten die vertikale Vernetzung der subnationalen Einheiten angeschoben haben sollten, so fand zwischen den Euregios und der Landesebene in der Folge vermehrt ein nationaler Interessenausgleich statt, der den multilateralen Euregio-Gremien bisher verwehrt blieb.

#### **5.4.2.4.3. Innerstaatlicher Integrationsgrad zwischen Land und Euregio heute**

Wie schnell man sich letztlich arrangiert hat, zeigt die Übertragung der Zuständigkeit für den Dispositionsfonds vom Freistaat Bayern an die bayerischen Euregios (Ehm A-8). Im Beleihungsvertrag vom 16.10.2001 werden den Euregios in jeweils einer zweijährigen Förderperiode insgesamt 250.000 Euro für die Unterstützung kleiner bilateraler Initiativen im Geltungsbereich der Interreg-Programme rückwirkend zum 01.01.2002 zur Verfügung gestellt (Bw/Bw 2005). Damit wird den Euregios vom Freistaat Bayern offiziell der Status einer staatlich beauftragten Förderstelle zuerkannt. Die Kompetenzübertragung für Kleinprojekte kann als Indikator für die fortschreitende Integration innerstaatlicher Verfahren gewertet werden. Entgegen den Befürchtungen des Landes, die Herr Dorfner (A-7) in der

„Angst, dass [...] die Euregios eine eigene Verwaltungseinheit und eigene Zuständigkeit entwickeln könnten“ identifiziert, mussten die Euregios in einem jahrelangen Vertrauensbildungsprozess „erst einmal [...] ihre Seriosität, ihre Qualität und ihre Kompetenz unter Beweis stellen.“

„Der Freistaat Bayern konnte eigentlich gar nichts Besseres tun und den Euregios konnte nicht Besseres passieren, weil wir damit wirklich vor Ort ganz konkret Hilfestellung leisten, dass die Menschen zusammenkommen, dass gemeinsam Projekte gemacht werden und dass man die Wege ebnet, dass man die Möglichkeiten aufzeigt, dass man hier wirklich auch Geld in die Region bringt, so dass die Menschen auch merken, hier kommt Europa vor Ort an“,

lautet das abschließende Urteil von Herrn Ehm (A-21).

Durch die eigenständige Verwaltung und Abwicklung des Dispositionsfonds können Begegnungsmaßnahmen, sog. people-to-people-Projekte, wie sie als besondere Anforderung für einen bürgernahen Integrationsprozess der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingefordert wurden, nachhaltig aufgewertet werden. Bis schlussendlich an der europäischen Basis Projekte in euregionaler Eigenregie durchgeführt werden konnten, in deren Rahmen jeder Verein grenzüberschreitend tätig werden kann, bis auf diese Weise Europa vor Ort realisiert und Subsidiarität gelebt werden konnte, musste in München, Prag und auch Brüssel nicht unerhebliche Überzeugungsarbeit geleistet werden.

„ [...] Das haben die mittlerweile alle begriffen. [...] Sogar [...] die Bezirksregierungen sehen das genau so, weil selbst die Bezirksregierungen regionale Bündelungsbehörden und von der Sache immer noch weiter weg sind als wir. Und insofern haben wir hier wirklich staatliche Aufgaben wirkungsvoll übernommen.“  
(Ehm A-22)

Heute sind die Beziehungen zu München, wie von Seiten der Kommunalpolitik versichert wird, „sehr gut“ (95 Prozent der schriftlichen Befragung, Ehm A-22). Der Aussage, dass die Interessen der Kommunen und des Landes auf bayerischer Seite eng beieinander liegen stimmen 62 Prozent der Befragten eher zu, fast 8 Prozent stimmen dem voll zu. Dabei treten regionale Divergenzen auf. In den an Österreich angrenzenden Landkreisen fallen die Werte mit der Antwortkategorie „trifft weniger zu“ deutlich schlechter aus. Herr Dorfner (A-7), der bereits vor der Euregiogründung grenzüberschreitend aktiv war, differenziert stellvertretend für andere mit Blick auf Österreich dahingehend, dass man in Oberösterreich „sogar etwas intensiver und unkomplizierter an die Geschichte ran[geht], während man bei uns dann schon gewisse bürokratische Hemmnisse und Eifersüchteleien unter den Ministerien überwinden muss, innerhalb der Landesregierung.“

Aktuell gehen die Auffassungen hinsichtlich der zukünftigen Gestalt der Euregios auseinander. „Wir wollen aber jetzt die Euregios auch mehr zu einem allgemeinen Management entwickeln. Da gibt es noch unterschiedliche Auffassungen dazu.“ (Dorfner A-7). In Anlehnung an das österreichische Modell vertritt die Euregio Bayerwald die Auffassung, dass die Euregios für die auf dem Vereinsgebiet zusammengefassten Landkreise, Städte und Gemeinden ein nationales und darüber hinaus ein grenzüberschreitendes Regionalmanagement betreiben. Das Land dagegen dachte an Regionalmanagement auf der Landkreisebene, wonach jeder Landkreis seinen Regionalmanager haben sollte, der die unter-

schiedlichen nationalen und internationalen Programme koordiniert. Nach Ansicht der Euregios dürfe man sich nicht auf Lankreisebene beschränken, sondern regional agieren. Zum Anderen sei die Materie so komplex, dass eine solche Arbeit in allen Politikbereichen von einer Person gar nicht zu leisten sei. Daher führt die Euregio auf den unterschiedlichen Ebenen intensive Gespräche, hat ein Konzept erstellt, mit dem sie an den Wirtschaftsminister Huber herantreten möchte. Dieses Konzept wurde bereits mit dem Euregio-Vorstand abgestimmt. Das Interessante daran ist, dass das Wirtschaftsministerium für dieses Modell des Regionalmanagements in den Landkreisen ungefähr 5 Millionen Euro bereitgestellt hat. „Und es wäre interessant [...] diese 5 Millionen Euro in das Regionalmanagement auf der regionalen Ebene reinzukriegen“, betont Frau Biskup (A-11). Wie sehr die Euregios in ihrer Existenz von einer erfolgreichen Neustrukturierung<sup>498</sup> abhängen, wenn die 50-prozentige Förderung der Büros durch die EU auslaufen könnte und die Mitgliederbeiträge der Euregio-Mitglieder heute bereits die Obergrenze erreicht haben,<sup>499</sup> äußert Frau Biskup (A-17) an anderer Stelle:

„Also bis Ende 2007 läuft es noch so wie es jetzt ist, aber ab 2008 werden wir uns neu strukturieren müssen, und da hoffen wir auf das Regionalmanagement schon ein bisschen.“

Während die Bayerwald-Euregio, wie im Folgenden auch mit Blick auf Europa besprochen wird, eine intensive vertikale Vernetzung und Lobby-Arbeit betreibt (vgl. 4.2.6.), beobachtet die Euregio die weitere Debatte zwar mit großem Interesse, gibt aber zu bedenken, dass die EU-Verordnung überhaupt erst durchkommen muss, sich aktuell aber noch in einem Meinungsbildungsprozess (Ehm A-20) befindet. So verweist die Aussage, dass die „Bayerwald-Böhmerwald-Kollegen näher dran [sind], weil die mit den Österreichern automatisch zusammenarbeiten. Bei den Österreichern ist das natürlich immer schon etwas anders als bei uns - ob das in Bayern so gelingt...“ (Ehm A- 22), verweist ebenfalls auf eine Arbeitsteilung innerhalb der bayerischen Euregios.

---

498 Die Organisationsform der Euregio würde sich dahingehend ändern, dass der grenzüberschreitende Part dann Bestandteil von einem größeren Regionalmanagements wäre. „Wir müssten [uns] um Fachkräfte erweitern. Wie das genau funktionieren soll, ob wir auf Fachkräfte aus der Regierung zurückgreifen können, was uns auch angeboten wurde, eventuell, wissen wir nicht, ob wir deren Kräfte dazubekommen werden. Das ist noch alles fraglich.“ (Biskup A-19)

499 Auf die Frage: „Glauben Sie, dass die Arbeit, die Sie hier jetzt machen und in Zukunft machen könnten, ohne die Finanzierung aus Brüssel möglich wäre?“, antwortet Frau Biskup (A-17): „Schlecht. Weil wir sind ein Verein, der zur Hälfte von den Mitgliedern finanziert wird, und zur Hälfte von der EU. Unsere Mitglieder haben nicht mehr Geld als das, was sie jetzt aufbringen.“

In der aktuellen Diskussion um das Europäische Verbundmodell (EVTZ) geht es ferner darum, auf der Grundlage einer EU-Verordnung die Möglichkeit zu schaffen, öffentlich-rechtliche Zweckverbände zu gründen. Das bedeutete für die Euregios eine weit größere Kompetenz als bisher. Als öffentlich-rechtlicher Zweckverband wären die Euregios in die Lage versetzt, grenzüberschreitend Verträge zu schließen. Dafür müssten „dann auch letztlich staatliche Kompetenzen abgetreten werden.“ (Ehm A-19)

Zur Übertragung von Kompetenzen über den Bereich der Kleinprojekte hinaus sind die deutschen Länder in der derzeitigen Diskussion nicht bereit: den Euregios ein Rechtsinstrument an die Hand zu geben bedeutete einen klaren Kompetenzverlust (vgl. auch Ehm A-19, Biskup A-4f., Skinger). In dieser Frage bilden sich folglich Konfliktlinien und Koalitionen zwischen den Euregios, ihrem Dachverband der AGEG, dem AdR und Teilen der Kommission auf der einen gegenüber den innerstaatlich übergeordneten Landesbehörden und mittels innerstaatlicher Mitwirkungsrechte über den Rat der Europäischen Union auch gegen die Bundesebene auf der anderen Seite.

Schließlich gilt es festzuhalten, dass mit dem Beleihungsvertrag im Bereich Kleinprojekte nach durchschnittlich 10-jähriger Existenz der Euregios ein hoher Integrationsgrad erreicht wurde, gleichwohl Vorbehalte auf Seiten der Landesregierung bestehen, den Weg zu einer rechtlich abgesicherten Kooperationsform grenzüberschreitender Zusammenarbeit konsequent weiter zu gehen.

Die Einsicht, dass die Euregios an den europäischen Grenzen eine Integrationsarbeit leisten, die auf Bundes- und Landesebene und schon gar nicht auf supranationaler Ebene geleistet werden kann, wird an der Basis allerdings wiederum widersprüchlich zu der Politik Brüssels wahrgenommen. Für die Zukunft stellt sich die Frage, ob es gelingen wird, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit people-to-people-Projekten aufrecht zu erhalten,

„denn Brüssel denkt ja tendenziell in anderen Kategorien. [...] die interessieren sich ja nicht für unsere 250.000 Euro im Jahr. Brüssel würde ja am liebsten nur noch Mega-Projekte und Millionenprojekte [betreiben]. Das ist also ein Argumentationsprozess, München ist auf unserer Seite, mit Sicherheit, die Bezirksregierungen sind auch auf unserer Seite und jetzt muss man halt sehen, wie das dann für die Zukunft alles verhandelt wird.“ (Ehm A-22)

Im Bereich des Dispositionsfonds wiederum formieren sich die Interessenkoalitionen innerstaatlich zwischen Kommune, Regierungsbezirk und Land gegen die Strukturpolitik der Europäischen Kommission.

Erwähnenswert ist ferner die Sonderkonstruktion der Stelle des Geschäftsführers der Euregio Egrensis. Herr Ehm ist nicht bei der Euregio angestellt, sondern als bayerischer Staatsbeamter vom Freistaat Bayern zur Wahrnehmung der Geschäfte an die Euregio delegiert. Diese Konstruktion verspricht beste Verbindungen auf Bezirks- und Landesebene und deutet einen hohen Vernetzungsgrad sowie den reibungslosen Ablauf informeller Kontakte an (vgl. Ehm A-9). Ob diese Konstruktion irgendwann einmal die Einflussphäre Münchens in der Grenzregion sichern sollte, konnte nicht mehr eruiert werden. Die hohe Informationsbereitschaft, Transparenz, das Engagement für die kommunale Ebene und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit lassen in dieser Hinsicht heute ohnehin keinerlei Zweifel aufkommen.

Insgesamt erreicht der innerstaatliche vertikale Verflechtungsgrad in den Umfragen bezüglich des Regierungsbezirks und der Landesebene einen deutlich höheren als der horizontale Vernetzungsgrad.

#### **5.4.2.4.4. Verflechtung der Euregios mit der supranationalen Ebene**

Die Einbindung der Euregios in die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen<sup>500</sup> (AGEG) ist für die Aufnahme geregelter Kontakte und die Interessenvertretung gegenüber der EU, wie vielfach gezeigt werden konnte, von großer Bedeutung. Das Netzwerk der europäischen Grenzregionen verleiht der Grenzregion das notwendige Gewicht, um im Konzert der Regionen Gehör zu finden. Durch die Wahl des Straubinger Landrats, Ingo Weiß, zum Vertreter Bayerns im Vorstand der AGEG konnte im Anschluss an die Aufbauphase zudem bei der Einforderung von Fördermitteln auf die gesonderte Rolle der Euregios an der europäischen Außengrenze aufmerksam gemacht werden (Euregio Bw/Bw in:

---

500 Als Zusammenschluss der europäischen Grenzgebiete wurde die AGEG 1971 gegründet. Der Verein hat seinen Sitz in Bonn und Straßburg und unterhält ein Büro in Gronau (§ 1). Erklärtes Ziel ist es, durch einen Erfahrungsaustausch die gemeinsamen Interessen formulieren und koordinieren zu können (§ 2 der Satzung nach AGEG (Hrsg.) 1987). Der Interessenverband vertritt die horizontal ausgerichteten Interessen auf nationaler und supranationaler Ebene. Dabei bemüht sie sich um eine möglichst intensive Zusammenarbeit mit den verschiedenen europäischen Gremien. Zwischenzeitlich hat die AGEG ihre Lobbyarbeit auf die Kommission gerichtet und im Rahmen der Interreg-Initiative das Pilotprojekt LACE ins Leben gerufen (vgl. FN 35).



Euregiopost 1/1996). Der Dialog zwischen der supranationalen und kommunalen Ebene über die AGEG erweist sich in Hinblick auf die Anpassung europäischer Integrationslogiken an die spezifischen grenzüberschreitenden Erfordernisse als außerordentlich fruchtbar. Die Bemühungen der kommunalen Akteure sind darauf gerichtet, den Gesichtskreis europäischer Förderprioritäten von vornehmlich harten Infrastrukturmaßnahmen und der unmittelbaren Kooperationen von Unternehmen auf die spezielle Bedeutung des gesamten Spektrums sog. weicher Standortfaktoren den regionalen Anforderungen der grenzüberschreitenden Integration anzupassen. Mit Blick auf die Bürgernähe grenzüberschreitender Maßnahmen wies die AGEG in einem Brief an die damals zuständige Kommissarin für Regionalpolitik, Monika Wulf-Mathies, darauf hin, dass die zugesagte Flexibilität des Programms erheblich darunter leide, dass der Nutzen von Projekten im kulturellen und anderen Aktionsbereichen von Brüssel zunehmend in Zweifel gezogen werde (Euregio Bw/Bw in: Euregiopost 3/1996). Die Chancen dieser konzertierten Aktion der Grenzregionen, denen die AGEG ihre Stimme verliehen hat und der durch Direktkontakte Nachdruck verliehen wurde, zeigten im Zuge der Verhandlungen um Interreg III ihre Wirkung. Neben Direktkontakten zur Kommission nahm die Euregio Mitte Juni 1997, anlässlich der Tagung des AdR im EP die Gelegenheit wahr, als einzige trilaterale Region, die aus ihrer Sonderrolle erwachsenen Probleme an der Europäischen Außengrenze anzusprechen. Mit Hinweis auf die Widersprüchlichkeit der Gemeinschaftspolitik, die einerseits durch die Förderprogramme die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unterstütze und andererseits eine intensive Absicherung der Außengrenze durch das Schengener Abkommen betreibe, deponierte die Euregio an die Vertreter des AdR und die Kommissare den Wunsch, die Nationalstaaten in Hinblick auf die zu lösenden Aufgaben zu unterstützen. (Euregio Bw/Bw in: Euregiopost 2/1997)

#### **5.4.2.5. Die Euregios verleihen der Region in Brüssel nicht nur eine Stimme, sondern ein Gesicht**

Im Mai 2005 entschied sich in Brüssel, ob und in welcher Größenordnung in der kommenden Förderperiode EU-Strukturfördermittel in das bayerisch-böhmische Grenzgebiet fließen sollten. Im Rahmen der bereits attestierten stärkeren Ausrichtung der südlichen Euregio auf europäische Lobbyarbeit, führten die niederbayerischen Landräte Alexander Muthmann (LK FRG), Hanns Dorfner (LK PA) und Heinz Wölfl (LK REG), begleitet von dem niederbayerischen Europaabgeordneten Manfred Weber und dem Geschäftsführer

der Euregio Bayerwald, Kasper Sammer, Gespräche mit den zuständigen Beamten der Europäischen Kommission und Vertretern des Europa-Parlaments.<sup>501</sup>

Der für die Strukturmittel in Deutschland zuständige Kommissionsbeamte, Michel-Eric Dufeil, teilte mit, dass für die Förderung ab 2007 von Seiten der Kommission Mittel für Ostbayern eingeplant seien, allerdings wolle Brüssel gemäß dem Subsidiaritätsprinzip größere Eigenverantwortlichkeit an die Mitgliedsstaaten zurückgeben und den Regionen anhand von Rahmenrichtlinien die Entscheidung über die Mittelvergabe selbst überlassen. Gleichwohl stellte Dufeil klar, dass die Kommission keine Wirtschaftssubventionen mehr unterstütze. „Wer Finanzhilfen will, muss ganz klar sagen, was das Besondere an seinem Projekt ist.“ (Dufeil zitiert nach PNP vom 11/05/2005). Unterstützten die niederbayerischen Politiker prinzipiell die Entscheidungsverlagerung auf die regionale Ebene, stellten die Landräte gegenüber dem im Europaparlament für die Regionalförderung zuständigen Berichterstatter, Herrn Hatzidakis, die wirtschaftliche Situation ihrer Landkreise an der ehemaligen Außengrenze dar: Durch die unmittelbare Nähe zum Hochstförderland Tschechien sei es schwierig, Argumente für die Neuansiedlung von Unternehmen zu finden, „wenn ein paar Kilometer weiter niedrige Steuern, geringe Löhne und überdies hinaus noch vom deutschen Steuerzahler mitfinanzierte Subventionen locken“, merkte Landrat Heinz Wölfl (zitiert nach PNP vom 11/05/2005) an. In der Beschreibung der Wirtschaftssituation klingen Misstöne hinsichtlich der Förderunterschiede zwischen den alten und neuen Mitgliedsstaaten an. So hat Verheugen, seinerzeit Kommissar für die Osterweiterung der EU, auf Initiative ostbayerischer Bundestagsabgeordneter mit Unterstützung des MdEP Weber seinen Einsatz zugesichert, das Fördergefälle zwischen Bayern und Tschechien unter die derzeitige 40 bis 50 Prozent Differenz zu drücken<sup>502</sup> (PNP vom 02.04.2004). Wie sehr sich die Euregio dafür engagiert, dass die Grenzregion als sog. zweite Förderebene<sup>503</sup> auch weiterhin Anteil an den 21 Prozent der europäischen Strukturpolitik habe, zeigen ferner die Gespräche der niederbayerischen, süd-böhmischen und oberösterreichischen Kommunalpolitiker mit der Kommissarin für die EU-Regionalpolitik anlässlich ihres Besuchs bei der

---

501 „Es ist wichtig, den Interessen in Brüssel nicht nur eine Stimme, sondern auch ein Gesicht zu verleihen.“ (Manfred Weber zitiert nach Euregiopost 5/05:2), lautete das Motto der von langer Hand vorbereiteten Reise. Landrat Dorfner (A-7) dazu: „Die [Tschechischen Regionen] sind gar nicht mehr berechtigt, aber die haben eine direkte Schiene nach Brüssel. Wir wollen diese direkte Schiene nach Brüssel auch noch mehr aufbauen, zumindest im Bereich der Zusammenarbeit, im Bereich der Kriterien, die in Brüssel aufgestellt werden. Für die Förderung suchen wir deshalb auch vorab Gespräche mit den Verantwortlichen in Brüssel mit der Administration dort, dass die Leute dies auch kennenlernen unserer Probleme. So hatten wir erst kürzlich Herrn..... der für die Regionalförderung zuständig ist, auch bei uns hier, um mit der Situation einfach bekannt zu machen. Dies war schon sehr gut“.

502 Die Bundesrepublik Deutschland ging schließlich noch weiter und setzte sich für eine Senkung um weitere 10 Prozentpunkte der schließlich in Brüssel um die 30 Prozent verhandelten Förderdifferenz ein (vgl. Wolfgang Clement, in: PNP vom 13.06.2005:7).

503 Die zweite Förderebene umfasst u.a. die an Tschechien angrenzenden ostbayerischen Landkreise.

Euregio. Frau Danuta Hübner betonte, dass es nicht zu Verwerfungen<sup>504</sup> zwischen den neuen Beitrittsstaaten und den Grenzregionen auf Seiten der bisherigen EU-Mitgliedsänder kommen dürfe, wenn Europa nach der jüngsten Erweiterung nach Osten harmonisch zusammenwachsen solle (EPM 05/2005:1f.). Daher zeigte sie Verständnis für die hohe Förderdivergenz, wollte sich aber die niederbayerisch-oberösterreichischen Förderung, wonach das Gefälle nicht mehr als 20 Prozent ausmachen solle, nicht zu eigen machen (PNP vom 26.03.05). Ferner sprach sich Frau Hübner dafür aus, die Grenzland-Landkreise auch nach Auslaufen der Interreg III-Förderung „spürbar zu unterstützen“ (EPM 05/2005:1f.). Mit dieser Zusage stellte sie sich, wie auch Verheugen, bewusst gegen die Haltung der deutschen Regierung, die im Zuge der Begrenzung des Mitgliederbeitrags an die EU in derselben Woche schriftlich der Euregio mitteilte, dass sie keine Rechtfertigung für eine systematische Bevorzugung von Grenzregionen innerhalb eines etwaigen Ziel II sehe und sie daher nach 2006 nur noch mit „maximal 5 – 10 Prozent der Gesamtmittel“ der europäischen Strukturpolitik fördern wolle (PNP vom 26.03.2005).

So mündeten die zahlreichen Aktivitäten in die von der Euregio Bayerischer Wald – Böhmerwald – Unterer Inn zu Beginn des Jahres 2005 einstimmig verabschiedete sog. Resolution von Frauenau. In Anerkennung der Budgetierung über die einzelnen Prioritäten mit dem neuen Ziel 1 Konvergenzschwerpunkt müssen alle Grenzregionen im Einklang mit dem Europäischen Verfassungsrecht „im Sinne eines nachhaltigen Regionalentwicklungsprozess gesonderte Berücksichtigung finden“ (Punkt 3). Auf der Grundlage des von der Kommission zweifelsfrei anerkannten und bestätigten Mehrwerts, den die grenzüberschreitende Zusammenarbeit schaffe (Punkt 4), dem Interesse der beteiligten Mitgliedsstaaten an der Fortführung der Interventionen und weil das bayerisch-tschechische Grenzgebiet seit der Osterweiterung das höchste Sozial- und Wirtschaftsgefälle zu tragen habe, werden folgende Forderungen zur Erhaltung des Status quo an die zuständigen Behörden gestellt (EPM 3/2005:1 ff.):

1. Bei einer Begrenzung der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik auf 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens dürfen die „Ziele 2<sup>505</sup> NEU“ – Regionale Wettbewerbsfähigkeit

---

504 Zu den Auswirkungen einer Kohäsionspolitik mit unterschiedlich hohen Fördersätzen vgl. „Denn es hat wenig Sinn, wenn es drüben schnell hoch geht und auf der herüberen Seite zurückgeht, weil dies schürt nur Missgunst. Darum ist es wichtig, dass es über einen gewissen Zeitraum hinweg von der EU her für beide Seiten Unterstützungen gibt, dass die Anpassung möglichst schnell geht“ (Dorfner A-5).

505 Die bisherige Ziel-II-Förderung soll nach Willen der EU und auch der Bundesregierung auslaufen zugunsten von Maßnahmen, die „den Gedanken der EU insgesamt voranbringen“ in den Bereichen Innovation, Weiter- und Netzwerkbildung (PNP vom 13.06.2005:7).

und Beschäftigung – und „3 NEU“ – Europäische territoriale Kohäsion – keine überproportionale Kürzung erfahren.

2. Die Regionen zur Tschechischen Republik sind mindestens in der ersten und zweiten NUTS-3-Ebene als „Ziel-2-Gebiete“ zu deklarieren. Die strukturpolitischen Problemstellungen treten nicht nur in der ersten Reihe auf.<sup>506</sup>
3. Ein umfassender europäischer Mehrwert bei grenzüberschreitenden Aktionen ist sowohl im bayerisch-österreichischen, als auch bayerisch-tschechischen Grenzraum gegeben. Im Sinne eines möglichst dynamischen Integrationsprozesses ist eine weitere Förderung dieser Grenzgebiete dringend erforderlich.
4. Die Gewichtung der transnationalen Komponente im Ziel der „Territorialen Zusammenarbeit“ erscheint unbegründet und in der Höhe nicht nachvollziehbar. Eine Verschiebung zu Gunsten der grenzüberschreitenden Ausrichtung und damit unmittelbarer Bindung in diesen Regionen ist nachhaltig zu fordern.<sup>507</sup>

Diese Resolution wurde vom gesamten bayerischen Landkreistag, dem ostbayerischen Bundestagsabgeordneten, Klaus Hofbauer, Andreas Scheuer und Ernst Hinsken sowie den Wirtschaftskammern mitgetragen. Der Chamer Landrat, Theo Zellner, ist Präsident des Bayerischen Landkreistages und Vizepräsident des Deutschen Landkreistages.

#### **5.4.2.6. Vertikale Netzwerke: Interessenskoalition zwischen Kommissionsmitgliedern, Bayern und den bayerischen Grenzgemeinden gegen Berlin**

Die Planung Brüssels geht bei den in Frage kommenden 334 Fördermilliarden für die Ziele I bis III allerdings von 1,14 Prozent EU-Haushalt bezogen auf Bruttonationaleinkommen jedes Mitgliedsstaats aus. Dem widersetzen sich vehement die sechs Nettozahler der EU, allen voran die Bundesrepublik Deutschland, die den Beitrag bei einem Prozent festgeschrieben sehen will. Um die dann fehlenden rund 50 Mrd. Euro zu kompensieren, müssen naturgemäß Kürzungen vorgenommen werden. Mehrere Politiker aus der Region befürchten, dass Ostbayern darunter leiden könnte (vgl. auch Resolution).

---

506 Der Vorschlag, bestimmte an die Tschechische Republik angrenzende Regionen mindestens als „Ziel-2-Gebiete“ zu deklarieren, geht auf den Vorschlag des Geschäftsführers, Kasper Sammer zurück. Seine Vision lautet: „Jede Grenzregion soll ihr eigenes Förderprogramm bekommen.“ (PNP vom 29.01.2005).

507 Vier Prozent der Mittel sollen nach dem Kohäsionsbericht für Europäische Territoriale Zusammenarbeit aufgewandt werden. Sammer im PNP-Interview (vom 25.02.2005) dazu: „Aufgrund der guten Erfahrungen mit Interreg wurde diese Priorität geschaffen [...] und wird auch bei einem Prozent des BIPs nicht gestrichen.“

Um nicht „als ewig gestriger Subventions-Bittsteller“ zu enden, erfordern die auf die Bundesregierung ausgerichteten Aktivitäten der ostbayerischen Landräte im europäischen Verteilungskampf neben einer guten Positionierung „eine breite Allianz für die Region“ (Sammer nach PNP vom 09.01.2005:7). Wie bei der Süderweiterung der EU, als Frankreich seine südlichen Grenzgebiete mit Sonderprogrammen in Milliardenhöhe unterstützte, fordern<sup>508</sup> die Akteure angesichts der weitaus schwierigeren wirtschaftlichen Lage ihrer Grenzgebiete „ein zeitlich befristetes Grenzgürtelprogramm“ (PNP vom 14.02.2004). Eine gesonderte Förderung durch die Bundesregierung wird als Kompensation für die Begrenzung der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik auf 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens gesehen (PNP vom 25.02.05:5). Diese Forderung wurde zusammen mit der Aufforderung, sich für die Interessen der deutschen Grenzgebiete in Brüssel stark zu machen, von den ostbayerischen Bundestagsabgeordneten und regionalen Wirtschaftsvertretern als Resolution verabschiedet und als Antrag im Bundestag eingebracht (PNP vom 13.02.2005). Zudem solle die Bundesregierung die „Hängepartie“ um die Fortführung der regionalen Gemeinschaftsaufgabe Bund-Länder<sup>509</sup> (GA) beenden und verbindliche Aussagen über 2006 hinaus vorlegen. Geschehe das nicht bald, so Landrat Zellner weiter, wäre das ein „verheerendes Signal“ nach Brüssel. Die EU könnte mit gutem Grunde ihre Förderungen einstellen, wenn aus Berlin das Signal käme, dass man eine Region nicht mehr für unterstützungswürdig halte (Zellner nach PNP vom 14.02.2004). In ihrer Antwort auf die Anfrage verweist die Bundesregierung auf umfangreiche Mittel aus den vielfältigen Förderprogrammen und -instrumenten der EU, des Bundes und der Länder. Ferner heißt es im Schreiben des Staatssekretärs im Bundeswirtschaftsministerium, Alfred Tacke, dass man Befürchtungen hinsichtlich Arbeitsplatzverlagerungen in die EU-Beitrittsstaaten für „unbegründet“ halte, genau das Gegenteil sei der Fall.<sup>510</sup> Auch einem Spitzengespräch zwischen Vertretern der Grenzregion, dem Bayerischen Ministerpräsidenten, einem Vertreter der EU-Kommission und Bundeskanzler Schröder wird mit dem Verweis eine Absage erteilt, dass der Bundeskanzler u.a. bei seinem Besuch in Weiden und Passau „ausdrücklich zu den mit der Erweiterung der EU verbundenen Fragen Stellung genommen“ und sich

---

508 Ferner fordern die Regionalakteure nach dem Vorbild der deutschen Wiedervereinigung im Rahmen mehrerer 100 Mio. Euro ein Programm „Verkehrsprojekt Ostbayern“ (PNP vom 14/15.02.2004 (Ausgabe F)).

509 Die Kürzung der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ durch die Bundesregierung bedeutete für Bayern eine Reduzierung des Finanzvolumens von 10 Mio. Euro bis 2003 auf ca. 576.000 Euro in 2005 und rund 1,41 Mio. Euro in 2005 (PNP vom 30.04.2004). In den Beratungen zum Etat kam es wegen der gänzlichen Kürzung für die alten Bundesländer zu harten Auseinandersetzungen. Erst auf massiven Druck hatte der gemeinsame Planungsausschuss von Bund und Ländern am 01.03.2004 einem Verfahren zugestimmt, wonach bis zu insgesamt 100 Mio. Euro auf die alten Bundesländer übertragen werden könnten, wenn diese in den neuen nicht benötigt würden (PNP vom 30.04.2004).

510 Die deutschen Unternehmen hätten im Rahmen der Handelsliberalisierung bereits Anfang der 90er Jahre durch Kooperationen, Firmenübernahmen und Niederlassungsgründungen ihre Wettbewerbsfähigkeit „verbessert und so auch Arbeitsplätze in Deutschland gesichert“ (PNP vom 25.02.2005:5).

„ausführlich mit den Problemen vor Ort auseinandergesetzt“ habe (PNP vom 25.02.2005). Eine Hintertür öffnet die Bundesregierung jedoch mit dem Passus, dass man die EU-Förderung zwar ab 2007 auf die „bedürftigen Regionen 511“ im erweiterten Europa begrenzen wolle, wenn es aber einen europäischen Mehrwert gebe, sei auch in den Binnen-grenzregionen eine Förderung grundsätzlich zu rechtfertigen. Die deutsch-tschechische Grenzregion wird explizit aufgeführt (PNP vom 25.02.2005:5). Die bayerischen Grenzregionen sehen sich, wie die Reaktionen verdeutlichen,<sup>512</sup> nicht nur in Konkurrenz zu den Förder-sätzen in den Beitrittsstaaten, sondern zugleich innerstaatlich zu den Grenzregionen in den neuen Bundesländern. In der Auseinandersetzung um die auf den Sparzielen beruhende konsequente Haltung der Bundesregierung, die EU-Mittel auf „wirklich bedürftige Ziel-I-Gebiete konzentrieren“ (PNP vom 13.06.2005:7) zu müssen, wie Wolfgang Clement anlässlich des ersten bayerisch-tschechischen Wirtschaftsgipfels in Furth im Wald aus-führt, legte der Bundeswirtschaftsminister relevante Zusammenhänge in der Rahmengesetzgebung der EU dar, die im Gegenzug die nationale Förderung strukturschwacher Räume, wie etwa des bayerischen Waldes, zulassen müsse (PNP vom 13.06.2005:7). Mit der Förderzusage des Bundes vollzog der Minister eine Abkehr von der bisherigen Hal-tung der Bundesregierung zur Grenzlandförderung. Diese Förderung werde aber die radi-kale Abkehr vom Gießkannenprinzip sein und nur noch Projekte fördern, die „effizient und zukunftssträchtig“ seien oder unmittelbar positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hät-ten (Clement nach PNP vom 13.06.2005). Mit der Schwerpunktsetzung der Förderinstru-mente staatlicher Steuerung zielt Clement in das Zentrum integrationstheoretischer Frage-stellungen.

Die Frage der Grenzlandförderung geriet zusehends zu einer parteipolitischen Ausein-dersetzung,<sup>513</sup> als beispielsweise der CSU-Landtagsabgeordnete Konrad Kobler zu einem „Marsch auf Berlin“ aufrief, wenn der Kanzler<sup>514</sup> sein Wort breche (PNP vom 14.02.2004) oder der bayerische Staatssekretär Hans Spitzner den Aussagen der SPD misstraut, wenn

---

511 Derzeitige Ziel-1-Regionen mit einem BIP pro Kopf, das unter 75 Prozent des europäischen Durchschnitts liegt.

512 Für die deutschen Ziel-1-Gebiete in den neuen Bundesländern, die durch die Osterweiterung statistisch reicher gerechnet werden, wolle der Bund faire Übergangsregelungen schaffen, „und uns in Ostbayern lassen sie durch den Raster fallen“, sagt Geschäftsführer Sammer (PNP vom 25.02.2005:5).

513 Ferner verlangen Landräte nach der „Speerspitze Münchens in Berlin“ (PNP vom 20.01.2005), Lanzen werden gebrochen, von Schlägen ins Gesicht ist die Rede, Abteilungs-Direktoren für Wirtschaftsförderung in den Regie-rungsbezirken rufen laut „Sauerei“ (PNP vom 30.04.04). „Der Kanzler zeigt Ostbayern die kalte Schulter. Er hat überhaupt kein Gefühl für unsere Probleme. Das ist ein weiterer Schlag für unsere Grenzregion.“ (Zellner zitiert nach PNP vom 25.02.2005:5).

514 Am 18.12.2000 versprach Bundeskanzler Schröder in seiner Rede in Weiden: „Die Vereinigung Europas schafft Wohlstandsgewinne für alle. Die Übernahme des Regelwerks der Union schafft europaweit gleiche Spielregeln, Wettbewerbsbedingungen, gleiche Investitionsschutzbestimmungen, gleiche Wettbewerbsregeln und ein öffentli-ches Auftragswesen zu gleichen Bedingungen“ (Chamer Zeitung vom 11.06.2005).

sie Ministerialbeamten der EU-Kommission zitieren (PNP vom 14.02.2004). Im Kampf um die Interregförderung müsste insbesondere im ersten Quartal 2004 geprüft werden, ob die mitunter nicht allzu hyperbolisch gezeichneten Untergangsszenarien Ostbayerns unmittelbar vor dem Beitritt der Tschechischen Republik nicht zur Verunsicherung der Bevölkerung im Grenzgebiet beigetragen haben<sup>515</sup> (vgl. 1.2.2.). München positionierte sich im für die Grenzregionen überlebenswichtigen Widerstreit an der Seite seiner Grenzgemeinden. Nach Angaben der Staatskanzlei habe Stoiber im März 2006 in Gesprächen mit EU-Kommissionspräsidenten Jose Manuel Barosso und Danuta Hübner Änderungen besprochen, dass für Arbeitsplatzverlagerungen in die Beitrittsstaaten künftig keine Gelder mehr aus Brüssel fließen sollten und über Innovationen<sup>516</sup> hinaus weiterhin die aus Sicht der Kommunalpolitiker so wichtigen betrieblichen Investitionen im Zuge der klassischen Gewerbeförderung getätigt werden sollten (PNP vom 06.05.2006:16). Neben der Annäherung des Fördergefälles<sup>517</sup> von 11 Prozent für kleine und 21 Prozent für größere Betriebe haben beide Ziele Eingang in den Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission für die Jahre 2007-2013 gefunden. Für die kommunalen Haushalte ist durch die Regelung, dass Euregio-Projekte mit sogar 75 Prozent EU-Mittel bezuschusst werden können, Entspannung in Sicht. In den kommenden sieben Jahren werden dem bayerischen Grenzland über 500 Mio. Euro an Fördergeldern,<sup>518</sup> die zusammen mit der nationalen Co-Finanzierung über einer Milliarde entsprechen, zur Verfügung gestellt. Hinzu kommt eine Sonderzuweisung in Höhe von 75 Mio. Euro für das Grenzland (PNP vom 06.05.2006:16), die für eine Strukturförderung für Ostbayern<sup>519</sup> eingesetzt werden sollen (PNP vom 05.04.2006). Schließlich wurden die Grenzregionen in einen deutlich verbesserten Förderstatus der sog. ersten Landkreisreihe, die unmittelbar an der Grenze zu den künftigen Ziel-1-Gebieten liegt, eingeordnet. Diese ostbayerischen Landkreise werden potenzielles Fördergebiet, in dem höhere Regionalbeihilfen gewährt werden können, um das Fördergefälle zu begrenzen (Stoiber nach PNP vom 08.08.2005). Im Ergebnis sind die Aktivitäten der

---

515 Wenn Erwin Huber zwei Monate nach der Förderzusage durch den Bund verkündet, „Bundeskanzler Schröder hat die Menschen in Ostbayern eiskalt im Stich gelassen“ (PNP vom 27.08.2005), handelt es sich vermutlich um keinen Kollateralschaden, sondern um zu früh abgeschossene Wahlkampftraketen.

516 Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag hätte die High-Tech-Förderung begünstigt, so dass in der Konsequenz vorzugsweise Ballungszentren begünstigt worden wären (PNP vom 06.05.2006:16).

517 Um das Fördergefälle zwischen Bayern und Tschechien auf 20 Prozent zu begrenzen, hatte das Land Entwürfe vorgelegt, um die Investitionsbeihilfen für Unternehmen neu zu fassen. Ab 2007 sollten in der ersten Landkreisreihe Investitionen für Großunternehmen mit 15 (Höchstsatz GA: 18 Prozent), mittlere mit 25 und kleine Unternehmen mit 35 Prozent (GA für KMUs 28 Prozent) gefördert werden. Zu den neuen Fördersätzen vgl. PNP vom 08.08.2005:4.

518 Im Rahmen der EFRE-Förderung erhält der Freistaat in der kommenden Förderperiode 436 Mio. Euro (PNP vom 06.05.2006:16).

519 Die Absicht des Landes, in Ostbayern Leuchttürme zu setzen, erinnert an die französische Übersetzung des Kürzels Phare.

Kommunalakteure angesichts dessen, was sie in wechselnden Koalitionen erreicht haben, Ausdruck einer hohen Verflechtungsintensität.

### **5.4.3. Die konzeptionelle Phase**

Die konzeptionelle Phase beinhaltet die Abstimmung der Regionalpartner untereinander und mit den übergeordneten Ebenen. Will man in der Grenzregion zu einer konzertierten Festlegung der Handlungsziele gelangen, muss weitgehend Einigkeit über die politischen Prioritäten herrschen, um einen Interessenausgleich zwischen den Gemeinden herbeizuführen. Die im Operationellen Programm festgelegten Handlungsziele oder Prinzipien können in diesem Sinne als Grundkonsens der in der Grenzregion zu konkretisierenden Kooperationsziele angesehen werden. Diese Vorgabe der EU verkürzt (formal) erheblich die Regimephase grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

#### **5.4.3.1. Vom Denken in Tälern und ihrer grenzüberschreitenden Erweiterung**

Als Grundvoraussetzung wird eine Zielsetzung und grenzüberschreitende Abstimmung der konkreten Projekte, die im Grenzgebiet umgesetzt werden sollen, verlangt. Im Gegensatz zur normativen Vorgabe entwickelte zu Beginn der Zusammenarbeit in der Praxis jede Teilregion ohne jedes Wissen von den Aktivitäten der anderen Seite seine Projekte (Hasch A-31). Erst wenn die Finanzierung national angedachter und teilweise jahrelang entwickelter Projekte gefährdet schien, so die Erfahrung des EU-Beauftragten des Landratsamtes Passau 1997, dann schreien die Gemeinden jenseits der Grenze: „Grenzüberschreitend, grenzüberschreitend, damit sie Mittel kriegen“ (Hasch A-32). Die Seite, die erst in letzter Minute von dem grenzüberschreitenden Projekt erfahren hat, fühlt sich naturgemäß dadurch betrogen, dass sie in die Phase der Projektentwicklung ihre Interessen nicht einbringen konnte. Folglich hegt sie ein Misstrauen, vom Kooperationspartner bei der Wertschöpfung erneut übervorteilt zu werden (Hasch A-33). Die grenzüberschreitenden Abstimmungsprobleme, die bereits in der konzeptionellen Projektphase als zentrales Kriterium der Zusammenarbeit eine gemeinsame Vorgehensweise verlangen, sind nach Auskunft von Landrat Dorfner (A-9) „erheblich besser geworden, dies haben wir jetzt recht gut im Griff. Wenn heute Projektanträge im Bereich Großprojekte auf den Tischen der Euregio-Büros kommen, von denen die Geschäftsführung keine Kenntnis hat, ist das nach wie vor ungünstig, weil die Euregios im Lenkungsausschuss Stellung zu dem Antrag nehmen müssen, gleichwohl verweisen solche Einzelfälle heute auf die Eigenständigkeit der



Akteure aus dem sozialen System, die üblicherweise nicht ihren ersten Projektantrag einreichen“ (Ehm A-9). Mitunter haben sich die Euregios mit ihrer Beratungs- und Vermittlungstätigkeit von Kooperationspartnern im Antragsverfahren mittlerweile selbst überflüssig gemacht, weil die Antragsteller entweder die Bewertungsschlüssel der Anträge kennen, sie selbstständig ausfüllen und bei der Bezirksregierung einreichen, oder bereits Kontakte mit tschechischen Partnern unterhalten, mit denen sie in der konzeptionellen Phase bereits zusammenarbeiten (Ehm A-10). Da die Anträge überdies im Interreg-Genehmigungsverfahren mindestens zehn Tage vor dem Sitzungstermin des Lenkungsausschusses eingehen, besteht noch genügend Zeit, in diesen Einzelfällen Informationen einzuholen. Dabei wendet sich die Euregio auch an die Projektträger selbst, bittet darum informiert zu werden, letzten Endes auch im eigenen Interesse, weil es keinen guten Eindruck macht, in der Sitzung sagen zu müssen, dass das Projekt nicht bekannt sei (Ehm A-11).

Im Jahr drei der euregionalen Zusammenarbeit ließ sich in der südlichen Euregio bei den wenigsten kommunalpolitischen Akteuren die Tendenz nachweisen, dass sie bei der Projektplanung in der globalen Dimension der kommunalen Körperschaft, geschweige denn grenzüberschreitend, dachten. Es entstand vielmehr das Bild von Akteuren, deren „Denken in Tälern“ kaum über die Landkreisgrenzen hinausreicht. Davon zeugte die Tendenz, den Kooperationspartner jenseits der Grenze nur so weit zu involvieren, wie dadurch die Finanzierung gesichert werden konnte, ebenso wie die Überlegung, im mittleren Wald eine dritte bayerisch-tschechische Euregio zu gründen (Pross A-74). Die Projektabstimmung erschöpfte sich in formalen Vorgängen.<sup>520</sup> Gleichwohl wurde den kommunalen Akteuren, wenn auch in unterschiedlichem Maße, zunehmend die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Abstimmung bewusst.<sup>521</sup> Wie zur Motivstruktur bereits festgestellt wurde, kann heute vorrangig auf politische Akteure verwiesen werden, die über ein austariertes Verhältnis von Geben und Nehmen hinaus in der Überzeugung, die Region voran zu bringen, aus eigenem Antrieb grenzüberschreitend denken und handeln (vgl. Ehm A-3). Folglich haben sich durch die Kooperation mit den grenzüberschreitend antizipierten Erwartun-

---

520 „Wir (...) planen oder überlegen, dann rufen wir unsere Kontaktpersonen im Landratsamt an oder schicken ein Fax rüber, wir möchten dieses oder jenes Problem besprechen, und dann fahren die rüber oder wir rüber und das wird dann besprochen und jeder macht seinen Aktenvermerk und damit ist das Projekt abgestimmt.“ (Hofbauer A-51).

521 Während Oberbürgermeister Schmöller den Nutzen einer gemeinsamen Regionalplanung für dieses Grenzgebiet zum gegenwärtigen Zeitpunkt für nicht allzu groß hält (Schmöller A-14), sieht Herr Hasch zur Vermeidung von Mehrgleichigkeiten und zur Kostenreduktion eine gegenseitige Abstimmung für wesentlich an (Hasch A-33). Bei der gemeinsamen Initiierung einer Leitbildbeschreibung im Landkreis Cham wird nicht deutlich, ob in diese Ideenschmiede auch der grenzüberschreitende Partner miteinbezogen ist (Hofbauer A-56).

gen die politischen Aktivitäten über die Grenze ausgerichtet. Korreliert man die Aussagen: „Bei meinen grenzüberschreitenden Aktivitäten bin ich nach wie vor allein den Interessen meiner Gemeinde verpflichtet“ mit „konkrete Probleme grenzüberschreitend anzugehen, liegt zumeist im Interesse meiner Gemeinde“ können die kommunalen und transregionalen Interessen allerdings nur in zwei Fällen miteinander in Übereinstimmung gebracht werden. Das Mandat der eigenen Gemeinde muss im Selbstverständnis der Kommunalpolitiker ausschlaggebend sein für sein politisches Handeln. Gleichwohl deuten die häufigsten Antwortmuster (trifft eher zu – trifft weniger zu) auf eine Diskrepanz zwischen kommunalen und grenzüberschreitenden Interessen hin. Voraussetzung für den Transfer von politischen Loyalitäten im Zuge des funktionalistischen Integrationsprozesses wäre aber übersetzt in den regionalen Kontext ein globales Denken, das mit einem regionalen Handeln einhergeht. Für die weitere Transformation der Interaktionsmodi wäre funktionalistisch eine steigende Interessenkonvergenz infolge wachsender Interdependenzen erforderlich.

Spaltungstendenzen dagegen, bzw. die Ansicht, dass das zu groß sei und die Interessen zwischen Furth im Wald und Cham auf der einen und Passau und Freyung-Grafenau auf der anderen Seite, wie anhand eines infrastrukturellen Beispiels ausgeführt wurde, nicht effektiv zum Nutzen eines jeden Kooperationspartners zusammenzubringen seinen (Zankl-A-6), brechen heute nur noch dann auf, wenn darüber nachgedacht wird, was zu tun sei, wenn die Förderung durch Brüssel zurückgefahren werde. Hier zeigt sich die Tendenz, dass Identifikationsmuster in engeren regionalen Bahnen verlaufen. Darüber hinaus finden sich Verweise auf eine Konkurrenzsituation zwischen den in der Euregio zusammengefassten Städten, Gemeinden und Landkreisen. Auf die Frage, was man sich für die neue Förderperiode wünsche, lautet die Antwort mitunter „natürlich einen größeren Topf“ (Zankl A-9). Als Grund für einen weiteren finanziellen Rahmen wurde angeführt, dass dieser helfen kann, das Konkurrenzdenken zwischen den Gemeinden abzubauen und die Frage nicht lautet, ob ein Projekt in Passau oder Freilassing höhere Priorität hat, sondern überall vor Ort die jeweils relevanten Projekte umgesetzt werden könnten (Zankl A-9).

Bei der Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen in die Planungsphase bot sich Anfangs folgendes Bild: Die gesellschaftlichen Projektträger rekrutierten sich vornehmlich aus jenen, die durch andere „Fördersiebe gefallen sind“ (Hasch A-32). Die Projektideen liegen, so der Geschäftsführer der Euregio, „auf der Straße“ (Pross A-75). Sie werden vor Ort geboren und liegen dann herum. Sie befinden sich ausgearbeitet in den Schubladen der Verwaltungsbeamten auf den Landratsämtern und den Euregio-Büros. Daher war die

Euregio aufgefordert, eine umfangreiche Informationsarbeit zu betreiben, um Projektträger zu finden (Pross A-75). „Sie sitzen da und hungern“, klagt Herr Hasch ernüchtert sein Leid (Hasch A-32), um einen Momentausschnitt zu geben. Diese Aussagen deuten darauf hin, dass Projektideen in dieser Phase mangels geeigneter und interessierter gesellschaftlicher Akteure offensichtlich in den Geschäftsstellen und aus Reihen der Kommunalpolitik bzw. ihrer Verwaltungen entstehen. Heute zeigt sich ein breites Akteursspektrum, wobei einige gesellschaftliche Akteure, wie beispielsweise die Europäischen Wochen in Passau, ihre Aktivitäten immer wieder grenzüberschreitend konzipieren und mit unterschiedlichen Themensetzungen den einen oder anderen Nachbarn in die Veranstaltungsreihe mit einbeziehen. Neben einer tendenziell gehäuften Projektverteilung auf einzelne Akteure vergilben die Projektideen auch nicht mehr in den Schubladen der Amtsstuben. Die bayerischen und österreichischen Euregio-Geschäftsstellen bestätigen, dass eine erheblich größere Nachfrage nach grenzüberschreitenden Aktivitäten herrscht als Projektmittel trotz Nachförderungen zur Verfügung gestellt werden können, insbesondere im Bereich Dispositionsfonds (Ehm A-14, Biskup A-17).

Der Beginn der grenzüberschreitenden Projektarbeit wurde sowohl durch das opting out Prags als auch durch den EU-Beitritt Österreichs verzögert, weil über die Mittelvergabe eines eigens verlangten Binnenkonzepts für das deutsch-österreichische Grenzgebiet in Brüssel erst im April 1996 entschieden werden konnte. Das bayerisch-tschechische Programm war nahezu ein Jahr zuvor bewilligt worden. Ende 1995 fand schließlich die erste Sitzung des bayerischen Interreg-Ausschusses statt, in dem unter Beteiligung der Euregios über die Mittelvergabe entschieden wurde (Euregio Bw/Bw 1995a:13; in: Euregio-Post 2/1996).

#### **5.4.3.2. Euregionale Konfliktlösungsstrategien angesichts fehlender Verbindlichkeit**

Für die Einhaltung der wenigen gegenseitig vereinbarten Planungen gibt es nach wie vor auf kommunaler Ebene grundsätzlich keine Verbindlichkeit. Dadurch, dass die Einhaltung beiderseits geplanter Maßnahmen juristisch nicht gefordert werden kann, sind für den Fall, dass Projekte im Planungsstadium wegen unterschiedlicher politischer Prioritäten auf dem Wege stecken bleiben, keine Konfliktlösungsstrategien vorgesehen (Winkler:37). Die Verbindlichkeit von Absprachen kann weder juristisch innerhalb des Vereins noch durch die

Euregio-Strukturen entwickelt werden, deren Gremien bislang einen überwiegend formalen Charakter aufweisen.

Um in Konfliktsituationen einen Konsens mit den Partnern zu erzielen werden in der schriftlichen Befragung Maßnahmen wie Gespräche und Diskussionen gegebenenfalls auch unter Vermittlung eines Mediators angegeben. Der „einzige Schlüssel zum Erfolg“ besteht nach Ansicht von Frau Dr. Seelbinder (A-5) darin, „ein gemeinsames Projekt zu definieren“. Am konkreten Problem in einer spezifischen Situation lassen sich Lösungen finden und Konfliktlösungsmechanismen einüben. An derselben Stelle klingen zudem funktionalistische Vorgehensweisen an, im Sinne einer möglichst konfliktfreien Strategie in der Projektarbeit für beide Seiten den Nutzen bis ins Wirtschaftliche hinein zu definieren. Bei diesen konkret greifbaren Projekten gilt es anzusetzen, wohingegen Fortbildung im Bereich soziale Kompetenzen beim Partner auf Verständnisprobleme<sup>522</sup> stoßen. „Die lachen sich kaputt. Die wollten das auch gar nicht akzeptieren, dass das förderfähig ist“, berichtet Frau Dr. Seelbinder.

So entsteht eine gewisse selbstbindende Verpflichtung jedoch in dem Grad, in dem aus den konkreten Kooperationszielen Verhaltensgebote abgeleitet werden können, wodurch im Rahmen der Vertrauensbildung das Handeln der Akteure standardisiert wird. Die Bildung von Regeln und Normen für die gemeinsame Zusammenarbeit ist jedoch durch die Brüsseler Vorgaben entscheidend verkürzt worden. Die Zusammenarbeit der Anfangsjahre zeigt, dass trotz der von Brüssel vorgegebenen Institutionalisierung der Kooperation, normativen Handlungsweisen und Verfahrens- und Entscheidungsweisen die Regimemechanismen in der konkreten Zusammenarbeit erprobt und entwickelt werden mussten. Sie blieben entscheidend für die gegenseitigen Kooperationsabläufe, nicht zuletzt deshalb, weil die supranational verordneten Gremien und Plattformen nicht angenommen wurden. Daher gilt es in der Projektarbeit die von der Union vorgegebenen Verfahrensabläufe hinsichtlich ihres Vernetzungspotenzials und ihrer integrativen Wirkung zu untersuchen. Davor schiebt sich die Analyse einer gemeinsamen Zielfindung. Voraussetzung für die Entwicklung von Prinzipien für die Zusammenarbeit bleiben grundsätzlich miteinander vereinbare politische Interessen. Diese Prämisse kann in Anbetracht der funktionalen Vernetzung des Grenzgebietes aufrecht erhalten werden.

---

522 „Ich würde sagen: Das ist der Materialismus pur. Alles andere wollen sie einfach gar nicht bewusst wahrnehmen, wenn man Ihnen sagt: „Ihr habt doch auch Leute, die sich für Kirche oder für höhere Ideen interessieren“, also da schütteln die sich. Ich kann Ihnen sagen, das geht so weit, dass unsere Gastschüler sich sogar aufregen, dass sie ins Fach Ethik müssen“ (Seelbinder A-5).

### **5.4.3.3. Die Emanzipierung der Euregios durch die Erweiterung ihres Wirkungsrahmens bei der Konzeption grenzüberschreitender Inhalte und Ziele**

Da zu Beginn der Zusammenarbeit nicht zu erwarten war und es der Euregio auch in den ersten Jahren nicht gelungen ist, die Interessen der Akteure bereits in der Planungsphase zu bündeln und aufeinander abzustimmen, wurden die Einzelinteressen von den Rahmeninhalten des Operationellen Programms und den strikten Anforderungen an die Mittelvergabe gleichsam zusammengehalten. Brüssel hatte bereits in der Planungsphase ein bürokratisches Nadelöhr vor die Gelder gesetzt. Der kostspielige Weg zu den Mitteln führt über die sog. Globalanmeldung. In diesem Verfahren sind mit der Analyse des Raumes und der Dokumentation von konkreten Entwicklungskonzepten, über diverse Ausschüsse bis hin zu Evaluierung und Nachbewertung zahlreiche Hürden vor die Fördermittel gebaut. Der Unmut der Kommunalpolitiker wuchs mit den Summen, die dieses Verfahren verschlang.<sup>523</sup> Außerdem beklagen die Akteure ihre geringen Einflussmöglichkeiten auf die Förderfähigkeit der Projekte (Straubinger Tagblatt vom 13.12.1995:7). Mit den Worten „Es ist notwendig, dass die Fördergelder direkt in die Region fließen“ (Zellner nach Straubinger Tagblatt vom 13.12.1995:7), machte der Chamer Landrat Zellner bereits 1995 auf massive Missstände in der Abwicklung der Brüsseler Förderprogramme aufmerksam, die die von der Kommission beabsichtigte Anpassung der Projekte an die lokalen Bedürfnisse nach Meinung der Lokalpolitiker in der Praxis nachhaltig erschwerten. Nach 2007 wird Landrat Zellner Gehör finden. Die EU ermöglicht es künftig den Europaregionen, als direkt Programmverantwortliche Mittel aus Brüssel zu erhalten. Während aber in Prag, Linz und München die Mittel für die gemeinsame Euregio verplant werden, „wird zu wenig miteinander gesprochen“, sagt der Europaabgeordnete Ostbayerns, Manfred Weber, mahnend, denn „wer hier früh dran ist, bekommt auch das Geld“ (Weber zitiert nach PNP vom 06.05.2006:16).

Die Liste der Kritikpunkte aus der bayerischen Praxis<sup>524</sup> von 1995 bis zur Euregio-Versammlung Anfang 1997 in Passau setzt sich fort. Aufgrund der Aufteilung der Interregmittel auf die verschiedenen Ministerien auf Länderebene, gewinnen die bayerischen Euregio-Mitglieder den Eindruck, dass mit den EU-Mitteln die staatlichen Mittel nicht

---

523 So ist z.B. ein 400.000 DM-Gutachten in Auftrag gegeben worden, weil man von vornherein wusste, dass 85 Prozent der Kosten bezuschusst würden (Straubinger Tagblatt vom 13.12.1995:7).

524 Im Gegensatz zu den Verfahren in Bayern haben die Euregios in anderen Bundesländern einen entscheidenden Einfluss auf die Verteilung der europäischen Fördermittel (Euregio Bw/Bw in: Euregiopost 1/1997).

ergänzt, sondern verlängert werden. Die Evaluierung von Interreg II an der deutschen EU-Außengrenze bestätigt zum Einen die inhaltliche wie vom Volumen her stärkere Ausrichtung auf strukturpolitische Ziele als auf eine Integrationszielsetzung und zum Anderen die starke Länderdominanz bei der Programmimplementierung (Schwab, in: Casteigts/Drwello/Eisenberg (Hrsg.) 1999:79). In der Praxis stehen die Euregios vor bewilligten abstrakten Anforderungen, wofür sie dann vor Ort mühsam die notwendigen Projekte ausgestalten müssen (Euregio in: [www.frg.baynet.de/~euregio/index.htm](http://www.frg.baynet.de/~euregio/index.htm)). Auch heute sind die Kommunalpolitiker laut Umfrage zu 66 Prozent der Meinung, dass die vorgegebenen Programmziele teilweise an einer konkreten Zielsetzung vor Ort vorbeigehen. Ferner wurde der Aussage, dass die Programmziele unter Einbeziehung aller kommunalen Akteure im Konsens entwickelt worden seien von rund 60 Prozent der befragten Kommunalakteure vehement bestritten. Aus diesem Grunde besteht nach wie vor die dringende Notwendigkeit, die Regionen stärker in die konzeptionelle Programmplanung einzubinden.

Genau das tat die Euregio Bayerischer Wald – Böhmerwald, als sie selbständig die Ausarbeitung eines Operationellen Programms für die Förderphase nach 1999 in Angriff nahm. Da im Rahmen von Interreg III ohnehin ein gemeinsames österreichisch-bayerisches Programm gefordert war und sich die Phare-Mittel auf tschechischer Seite verstärkt auf die Interreg-Kriterien ausrichten würden, sprach nichts dagegen, auch an den EU-Außengrenzen mit der sonst nur innerhalb der EU üblichen Vorgehensweise zu beginnen.<sup>525</sup> „Wo steht eigentlich geschrieben, dass die Euregios nicht selbst das Operationelle Programm erstellen, wie es an den Binnengrenzen üblich ist?“, kommentierte Jens Gabbe, Generalsekretär der AGEG, das Vorgehen auf der Passauer Tagung. Interreg bietet den Kommunen die Chance, ihre spezifischen Probleme in Eigenverantwortung zu lösen und sich im Rahmen ihrer Kompetenzen zu emanzipieren. Denn die EU-Hilfen, bedeuten nicht nur eine finanzielle Unterstützung, sie bieten den Grenzregionen zugleich die Erweiterung ihres Handlungsrahmens und damit die Möglichkeit, eine eigenständige substantielle Rolle bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sicherzustellen (Pross A-80f, Winkler A-39, Schmöllner: A-24). Damit setzten sich die kommunalen Kooperationspartner über die

---

525 Bei der Erstellung eines Projektprogramms für Interreg III sollte nach übereinstimmender Meinung der Euregio-Mitglieder die Unterstützung durch LACE in Anspruch genommen werden. Das Pilotprojekt LACE wurde 1990 flankierend zu Interreg eingeleitet und wird von der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen organisiert. Dieser Dachverband unterstützt die Grenzregionen zum Einen bei der Nutzung neuer Perspektiven des Binnenmarktes und zum Anderen bei der Bewältigung grenzraumspezifischer Probleme. Die miteinander verknüpften Aktionsfelder von LACE umfassen die Beratung und technische Hilfe der Grenzregionen, den Aufbau einer Datenbank mit allen kooperationsrelevanten Informationen, die Schaffung von Netzwerken zwischen den Grenzregionen sowie Information und Öffentlichkeitsarbeit (Manthey in ARL (Hrsg.)1992:36), (vgl. AGEG/LACE (Hrsg.)1992; zu LACE II vgl. Hausmann in: Das Parlament 1993:14).

zu jener Zeit gültige Regelung hinweg und realisierten nach Interreg II, dass dasselbe grenzüberschreitende Projekt auf allen Seiten dieselben Fördermöglichkeiten erfuhr (Euregio Bw/Bw 1995a:8). Als Ausdruck eines offensiven Selbstbewusstseins der Euregios nahmen sie mit ihrer eigenmächtigen Praxis Auseinandersetzungen mit Land, Bund und EU in Kauf. Damit gingen die Regionalakteure bereits unmittelbar nach Abschluss ihrer euregionalen Aufbauphase weit über die Richtlinien aller übergeordneten Instanzen hinaus und legten die konzeptionelle Grundlage für eine wirklich grenzüberschreitende Kooperation. Trotz des forschenden Beginns wünscht sich Manfred Weber für die Förderperiode ab 2007, dass in der Region Initiativen ergriffen werden, eine Strategie für Ostbayern zu erarbeiten und dass „darauf aufbauend in den Ministerien die Programme geschrieben werden“ (Weber zitiert nach PNP vom 06.05.2006:16). Weber schwebt dabei ein Vorgehen wie in Oberösterreich vor. Dort haben die Kommunen, Unternehmen und gesellschaftlichen Gruppen eine Strategie entwickelt, in dem konkretisiert wird, wie sich Oberösterreich bis zum Jahr 2020 positionieren soll. „Jetzt schreiben sie auf Basis dieser Strategie ihre Förderprogramme. Bei uns fehlt der strategische Ansatz“, sagt Weber (Weber zitiert nach PNP vom 06.05./2006:16). Das bestätigen die Politiker in der Umfrage. Ein ostbayerisches Regionalmanagement wird derzeit allerdings auf den Weg gebracht.<sup>526</sup>

„Wir werden natürlich alles dran setzen, in dem 2006 beginnenden Programmplanungsprozess und bei der endgültigen Ausgestaltung der Strukturfondsverordnungen unsere regionalen Interessen zu integrieren. Ziel ist es, möglichst optimale Ausgangsbedingungen und eine zielgerichtete strategische Entwicklung der Grenzregion zu erreichen.“ (Bw/Bw 2006),

führt Herr Sammer im Geschäftsbericht 2005 aus. Neben dem lokalen Know How eines für die Gesamtregion Ostbayern und darauf aufbauend grenzüberschreitenden Strategieansatzes, würde eine Professionalisierung im Regionalmanagement die regionale Kompetenz bündeln und fokussieren, der Stärkung einer integrierten, grenzüberschreitenden und regionalen Entwicklung zusätzliche Impulse verleihen und darüber hinaus von der Kommission gut ausgestattete Aktionsprogramme in die Region leiten, die an ihr bisher vorbeigingen (Weber zitiert nach PNP vom 06.05.2006:16, Bw/Bw 2006).

---

526 Zur Ausrichtung auf ein nationales und grenzüberschreitendes Regionalmanagement der Euregios vgl. auch 4.2.4.3.

Im Laufe der Jahre ist zwar der regionale Anteil bei der Erstellung der grenzüberschreitenden Entwicklungsstrategie zwar kontinuierlich gestiegen<sup>527</sup> – der Geschäftsführer der Euregio Egrensis spricht von „Berge[n] von Projektvorschlägen für die damals bevorstehende Förderperiode. Diese Projektvorschläge sind natürlich in Abstimmung mit den Euregios und teilweise sogar federführend hier entstanden.“ (Ehm A-23f.), dennoch bleibt München als Hauptprogrammverantwortlicher für Interreg (vgl. näheres Ehm A-6) in der konzeptionellen Ausrichtung federführend. Dass es sich bei der Aufstellung der neuen Programmperiode um eine innereuropäische Kooperation handelt, schlägt sich kaum in modifizierten Arbeitsmethoden nieder.

Auf die Frage, ob die Akteure vor Ort nicht viel besser wüssten, welche Stärken und welches Potential in der Region stecke, heben die Kommunalpolitiker durchgängig das lokale Know-how hervor. Obwohl in der Auswertung<sup>528</sup> bei knapp über der Hälfte der bayerischen Befragten die leichte<sup>529</sup> Tendenz zu zentralistischen Lösungen deutlich wird, wünscht sich Landrat Dorfner (A-8f.) stellvertretend für die andere knappe Hälfte für die Förderperiode nach 2007,

„dass man vor Ort möglichst viel Freiheiten hat hier diese Programme umzusetzen, also viel Spielraum hat und dass man vor Ort entscheiden kann welche Projekte und Programme hineinkommen. Welche kulturell und wirtschaftlich von Bedeutung sind und für uns einen möglichst großen Spielraum haben.“

Nach den Auswirkungen seiner Zukunftsvision auf die Entscheidungsgremien befragt, hat der selbstbewusste Landrat klare Vorstellungen:

---

527 Frau Biskup von der Euregio Bayerwald zur Beteiligung in der Förderperiode ab 2007: „Beteiligt waren wir schon, weil wir immer wieder zu den Abstimmungsgesprächen eingeladen wurden. [...] Also wir konnten auch unsere Vorstellungen einbringen. [...] In dieser Periode jetzt werden die neuen Programmdokumente formuliert und erstellt, die dann im Herbst an die Kommission geleitet werden sollen, da sind wir sehr intensiv involviert.“ (Biskup A-3), sowie „das hat sich so entwickelt, wir wurden immer mehr einbezogen“ (A-18).

528 Die Fragen, die in den unterschiedlichen Kooperationsphasen auf eine Kritik an den bestehenden Entscheidungsstrukturen zielen, sind, in der konzeptionellen Phase die Aussage: Die Projektziele wurden unter Einbeziehung der Bezirks- und Länderebene im Konsens entwickelt sowie: Die Programmziele gehen teilweise an der konkreten Zielsetzung vor Ort vorbei. Strukturell: Der Lenkungs- und Begleitausschuss trifft sich in der richtigen Zusammensetzung. In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist das Gewicht a) der Landesebene b) der EU zu stark. Hinzu kommt die offene Fragestellung im Bereich Projektarbeit unter 4.1. Können Sie als Programmverantwortlicher vor Ort wichtige Auswahlkriterien für grenzüberschreitende Projekte benennen, die von der bisherigen Handhabung abweichen?

529 Herr Zankl (A-5), der die Frage am Eindeutigsten beantwortet, ist sich „fast sicher“, dass man vor Ort das Entwicklungspotenzial der Grenzregion besser kenne und jede Kommune das besser könne. In der Summe würden die Einplanungen allerdings das Fördervolumen sprengen. Daher käme dem Lenkungsausschuss (unter Federführung des Landes) die Aufgabe zu, die Mittel über die sieben Jahre gerecht zu verteilen. „Also irgendwo muss das leider zentral verglichen werden, ich muss irgendwo zentral etwas schaffen.“ Wieso durch demokratische Verfahren konzeptionelle und distributive Prioritäten und Entscheidungen nicht getroffen werden können, geht aus den Ausführungen nicht hervor.



Der Lenkungs- und Begleitausschuss darf auch sehr stark von der Region geprägt sein (Dorfner A-8).

#### **5.4.4. Die Projektphase**

Die Projektphase beschreibt die Implementation und Realisierung konkreter Projekte als Resultat gemeinsamen Handelns. Im Kooperationsprozess kommt dem Antragsverfahren und der Projektimplementierung eine entscheidende Bedeutung zu. Der Projektbezug stellt nicht nur das wesentliche Merkmal der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dar, die konkrete Projektarbeit schafft selber erst ein Kooperationsklima, in dem Kontakte, Vertrauen sowie der persönliche und der Gesamtnutzen erzeugt werden. Daher soll im Folgenden neben Hindernissen in der konkreten Programm- und Projektimplementation aufgezeigt werden, dass nicht Strukturen, sondern die Arbeitsverfahren von der Antragstellung bis zur Auswahl in der Programm- und Projektarbeit Vernetzungsstrukturen ausbilden, die geeignet sind, in der Regimephase Vertrauen in die Kooperationsabsichten des Gegenübers aufzubauen, Spielregeln anzupassen und auszubauen sowie die Vernetzungsstrukturen zu einer effizienten Kooperation zu verdichten. Entsprechend regionalen Integrationsvariablen wird davon ausgegangen, dass die Programmantragsverfahren vertikal und horizontal die kooperierenden Akteure integrieren.

##### **5.4.4.1. Vertikale Vernetzung durch das Interreg-Auswahlverfahren**

Unter dem Gesichtspunkt einer vertikalen Integration der auf die EU ausgerichteten subnationalen Akteure sollen die Interaktionen im Mehrebenensystem der Interreg-Implementation im Antragsstellungsverfahren der Gemeinschaftsinitiativen exemplifiziert werden. Das Interreg-Antragsverfahren zur Auswahl, Genehmigung und Bewilligung umfasst drei Phasen.<sup>530</sup>

In der ersten Phase der Interreg-Umsetzungsstrukturen übt die Euregio-Geschäftsstelle, wenn dies vom Antragsteller gewünscht wird, eine umfassende Beratungstätigkeit über die Prozeduren und Kriterien der Gemeinschaftsinitiative aus, vermittelt auf Wunsch geeignete Projektpartner aus der Nachbarregion und ist bei der Erstellung des Projektantrages und

---

530 Zu den Verfahrensschritten vgl. [http://www.interreg3a.info/templates/tyTP\\_standard\\_02.phptopic=Antragsver](http://www.interreg3a.info/templates/tyTP_standard_02.phptopic=Antragsver), PGI 2004:114-118, Miosga 1999: 84 ff., Morhard 2001:190 ff.

ggf. der weiteren Beratung behilflich (vgl. Ehm A-8f.). Der Antragsteller stellt den Förderantrag in Bayern bei der Bezirksregierung und in Tschechien beim Bezirk, womit die zweite Phase eingeleitet wird. Die Prüfung<sup>531</sup> der Angaben des Antragstellers, auf ihre Vollständigkeit, die Erfüllung der Förderkriterien sowie materiell auf ihre Schlüssigkeit und fachlich zur Qualitätssicherung wird von der Bezirksregierung vorgenommen und nicht von der Euregio.<sup>532</sup> Gleichwohl stehen Euregio und Bezirksregierung bereits in dieser frühen Antragsphase in einer permanenten gegenseitigen Verbindung. „Der Kollege von der Regierung ruft mich an und sagt: Wir haben hier was, wisst Ihr was und wie steht Ihr da dazu?“, schildert Herr Ehm (A-9) den informellen Kontakt. Jedes Projekt muss den Projektauswahlkriterien genügen.<sup>533</sup> Schlüsselkriterium für die Bewertung ist, so Ehm (A-10) weiter, die grenzüberschreitende Wirkung:

„Das ist ja auch Ziel von Interreg, es muss ja eine grenzüberschreitende Wirkung im Grenzraum mit dem Projekt erzielt werden. Und das ist natürlich eines der Schlüsselkriterien. Das heißt, es muss einen tschechischen Projektpartner geben, es muss dargelegt werden, wie arbeiten die beiden Partner zusammen und welche Wirkung entfaltet dieses Projekt, wo entfaltet es diese Wirkung?“

Die interregspezifische Förderfähigkeit des Projektantrags und die Ergebnisse der Antragsprüfung werden in einem Vermerk dokumentiert. Fällt die Antragsprüfung positiv aus, so erstellt die Bezirksregierung ein Projektblatt zur Vorlage im Lenkungsausschuss.<sup>534</sup> Das vollständig ausgefüllte Projektblatt wird in elektronischer Form an das zuständige Landesministerium und von da aus an das Gemeinsame Technische Sekretariat<sup>535</sup> übermittelt. Mit Sitz in Bayreuth wurde das Gemeinsame Technische Sekretariat mit dem Beitritt der Tschechischen Republik zur Union eingerichtet. Hier laufen nunmehr von beiden Seiten die Interreg-Projekte zusammen. Die strukturelle Integration im Antragsverfahren, die erst am Anfang steht, verspricht für die Zukunft noch Synergien.

---

531 Ferner werden die Projektanträge zu Dokumentationszwecken an die Kommission, Generaldirektion 16, weitergeleitet.

532 Die deutschen Büros an der niederländischen Grenze haben weitgehendere Aufgaben, die die Vorbereitung, Prüfung und Bewertung der Projektanträge umfassen (Miosga 1999: 84 ff.).

533 Siehe dazu die Ausführungen der Projektauswahlkriterien unter Gliederungspunkt 1.7 im Programmdokument (PGI 2004:80f.).

534 Der Lenkungsausschuss bekommt ein [...] geprüftes Projekt in Form eines Projektblattes. Also egal, ob der Antrag jetzt zehn Seiten oder zehn Ordner umfasst, der Lenkungsausschuss bekommt ein reduziertes Projektblatt, ein standardisiertes Projektblatt vorgelegt. Mit Kurzbeschreibung usw., Übersicht über die Finanzierung, Stellungnahme der zuständigen Förderstelle, eine Empfehlung, und der Lenkungsausschuss beschließt dann auf dieser Grundlage (Ehm A-11).

535 Die Einrichtung eines Gemeinsamen Technischen Sekretariats (GTS) ist nicht nur eine zentrale Zwischenetappe im Bezug auf die künftige Förderperiode, es verspricht darüber hinaus Synergien in der gegenseitigen Abstimmung und Projektarbeit. „...das [wird] alles ja noch intensiver, soweit wir das schon absehen können“ (Ehm A-11).

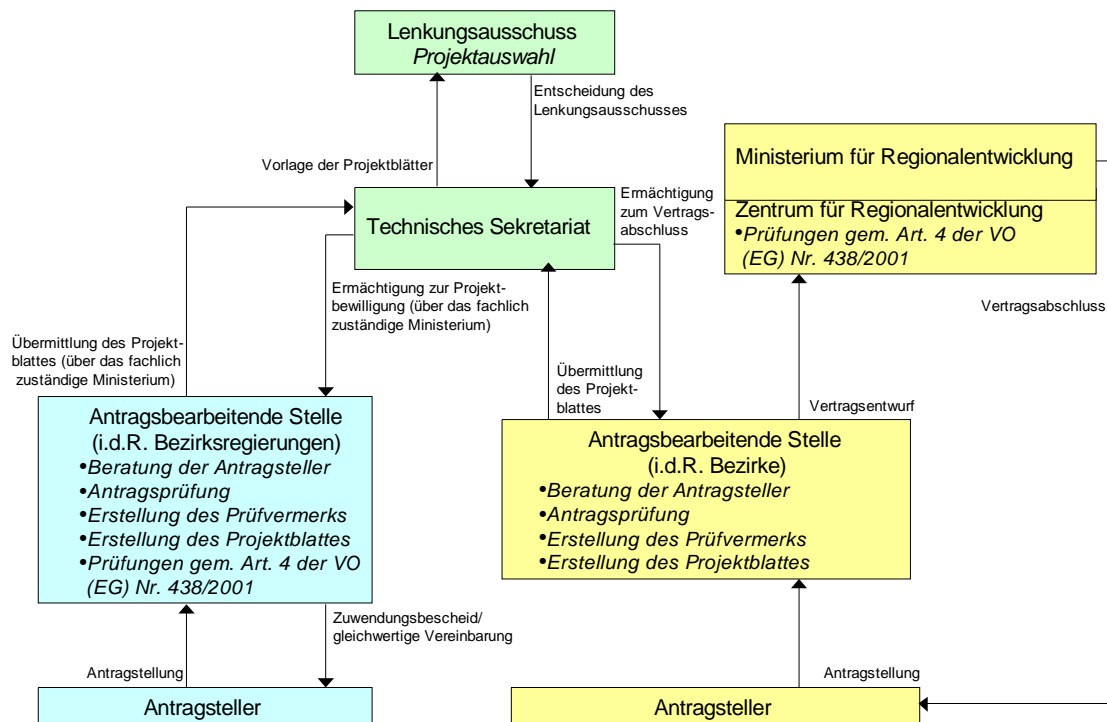
Übermittelt werden nur Projektblätter, die abschließend geprüft und im Grunde nach förder- und beschlussfähig sind. Dieses Vorgehen ist auf ein konsensorientiertes Entscheidungsverfahren ausgerichtet. Die offizielle Registrierung der Projekte erfolgt im Gemeinsamen Technischen Sekretariat.<sup>536</sup>

Die Bezirksebene stimmt den Antrag zuvor mit dem jeweils zuständigen Fachministerium ab. Hier wird die Vereinbarkeit mit den nationalen und landespolitischen Zielsetzungen sowie mit der Raumordnungs- und Landesplanung festgestellt. Bei der fachlichen Begutachtung kommt der Organisation und Sicherung der Kofinanzierung eine besondere Bedeutung zu (vgl. auch Ehm 10). Um zu hohe Kostensätze aufzuspüren,<sup>537</sup> erfolgt eine Überprüfung ihrer Angemessenheit. Da in der Regel Projektträger von beiden Seiten der Grenzen beteiligt sind, gilt es ferner, in zumeist informellen Kontakten, eine grenzüberschreitende Abstimmung mit den betroffenen tschechischen Behörden vorzunehmen. Die Übermittlung des Projektblatts an die stimmberechtigten Mitglieder des Lenkungsausschusses (Phase III) erfolgt mindestens zehn Tage vor der Sitzung durch das Gemeinsame Technische Sekretariat. Obwohl die zuständigen Stellen auf Regional- und Landesebene unter Umständen durch notwendige Koordinationen auch auf tschechischer Seite in den bisherigen Prozess involviert waren, müssen Lenkungsausschussmitglieder, die erst zu diesem Zeitpunkt ihre Unterlagen erhalten, im Falle von Unklarheiten Rücksprachen halten. Bevor also Entscheidungen in den Verhandlungen der Ausschusssitzungen gefällt werden können, besteht im Vorfeld die Notwendigkeit national vertikal wie grenzüberschreitend horizontal zahlreiche informelle Vorgespräche zu führen und Entscheidungen zu treffen. Der Interaktionshäufigkeit, wie sie in informellen Rückkopplungsschleifen angedeutet wurde, kann auf nationaler Seite in vertikaler Ausrichtung eine höhere Intensität unterstellt werden als horizontal grenzüberschreitend. Herr Ehm (A-10) verweist auf „engste Kontakte“.

---

536 Der Antragsteller kann den Förderantrag auch über das Gemeinsame Technische Sekretariat einreichen (PGI 2004:115).

537 Der Umstand, dass sich die Landesebene im Falle überhöhter Kostenpläne an die Euregio wendet, damit sie gemeinsam mit den Antragstellern die Ansätze überarbeitet, beschreibt informelle Rückkopplungsschleifen, die sich abspielen, noch bevor der Projektantrag dem Lenkungsausschuss vorgelegt wurde.



**Abbildung 11: Projektauswahlverfahren**

Quelle: Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (PGI 2004:114)

In den Sitzungen des Lenkungsausschusses finden schließlich direkte face to face Interaktionen zwischen den einzelnen Akteuren der unterschiedlichen Ebenen statt. Ihre Einschätzung nehmen die stimmberechtigten Mitglieder des Lenkungsausschusses anhand der definierten Projektauswahlkriterien vor. Auf Grundlage der dokumentierten Bewertungen berät und entscheidet der jeweilige Lenkungsausschuss in seinen Sitzungen abschließend über die Projektauswahl. Die projektbezogenen Kurzberichte<sup>538</sup> sollen das Gremium in die Lage versetzen, innerhalb der Ausschusssitzung die abschließende Auswahl der Vorhaben sachlich fundiert vorzunehmen. Die Modalitäten der Abstimmung werden dem Partnerschaftsprinzip gerecht, bayerische und tschechische Mitglieder beschließen gemeinsam und im Einvernehmen. Entscheidungen werden stets im Konsens getroffen. Die informelle Feinabstimmung im Vorfeld der Entscheidung (Ehm A-11f.) gewährleistet, dass 90 Prozent der Anträge, die im Lenkungsausschuss vorliegen, positiv entschie-

538 Die dem Gemeinsamen Technischen Sekretariat während der Bewertungsfrist von 15 Arbeitstagen von den stimmberechtigten Mitgliedern des Lenkungsausschusses übermittelten Bewertungsergebnisse werden im Kurzbericht ergänzt. Das komplettierte Dokument dient als Grundlage der Diskussionen in der Sitzung des Lenkungsausschusses. Es wird spätestens zehn Arbeitstage vor der Sitzung des Lenkungsausschusses an alle Mitglieder versandt.

den werden. Zu Ausnahmen kommt es, wenn sich in der Sitzung selbst herausstellt, „dass vielleicht doch noch nicht alles geklärt ist. Ablehnungen gibt es eher selten bei den Großprojekten, [es kommt] zu einer Zurückstellung“ (Ehm A-12). Anträge gegen den Widerstand einer Landesbehörde oder des tschechischen Partners „durchzuboxen“ ist in diesem Verfahren gar nicht notwendig. „Das ist nicht der Fall, weil das wäre unfein“ (Ehm A-12). Zu den informellen Absprachen auf den unterschiedlichen Ebenen führt Herr Ehm (A-12) weiter aus:

„Also wir machen es zum Beispiel so, dass wir uns dann regelmäßig vor der Lenkungsausschusssitzung auf Euregio-Ebene nochmal mit unseren tschechischen Partnern abstimmen, dass die noch einmal kurz erzählen, welche Projekte sind ihnen wichtig, wozu können sie was sagen, wie stehen sie zu unseren Projekten. Und umgekehrt machen wir das mit unseren Projekten mit den Tschechen, besprechen das nochmal vorher. Ja, und die Bezirksregierungen, die stimmen sich dann wiederum mit den Bezirksämtern ab, untereinander. Die Ministerien - da weiß ich zu wenig - ob die Ministerien sich jetzt noch untereinander abstimmen, das kann ich wenig beurteilen.“

In dem Verfahren wird die regionale mit der staatlichen Sichtweise und den nationalen Kriterien informell zusammengeführt.<sup>539</sup>

Dem Antragsteller wird bei positiver Entscheidung der Bewilligungsentscheid zugestellt, womit er zum Projektträger wird. Die rechtsverbindliche Umsetzung der positiven Entscheidung in Form einer offiziellen Finanzierungszusage wird über die jeweils zuständige Förderstelle vollzogen. In Bayern stellt die Bezirksregierung den Zuwendungsbescheid zu, in Tschechien erfolgt die rechtliche Mittelbindung durch einen Vertragsabschluss zwischen dem Ministerium für Regionalentwicklung und dem Antragsteller.<sup>540</sup> Soll ein Projekt gleichzeitig im bayerischen und im tschechischen Fördergebiet gefördert werden, so wird eine Aufteilung des Projektes in einen bayerischen Projektteil und in einen tschechischen Projektteil vorgenommen. Die kommende Programmperiode soll für solche Projekte das Leadpartner-Prinzip vorsehen“ (Sikinger A-14, Biskup A-4).

---

539 „Die Ministerien sehen es meistens eher aus nationaler Sicht. Dafür vertreten wir ja auch die Region, das ist ja auch unsere Aufgabe.“ (Ehm A-12)

540 Zu diesem Zweck übermittelt der Bezirk einen Vertragsentwurf an das Zentrum für Regionalentwicklung, was wiederum den geprüften Vertragsentwurf an das Ministerium für Regionalentwicklung übermittelt (PGI 2004:115).

Der Projektträger führt anschließend sein Projekt durch und wickelt im Nachhinein mit der Bezirksregierung nach dem Erstattungsprinzip die tatsächlich getätigten Kosten gegen Rechnungsvorlage ab (Ehm A-13, PGI 2004:116f.).

#### **5.4.4.2. Interreg als bürokratischer Koloss und Projektverhinderungsprogramm?**

Das Erstattungsprinzip, wonach vom Projektträger zunächst die Gesamtkosten des Projekts vorzufinanzieren sind und erst im Nachhinein der EU-Zuschuss abgerufen werden kann, bereitet in Abhängigkeit vom Förderstatus der Region unterschiedlich große Probleme. Die Vorfinanzierung macht es manchen Gemeinden und Verbänden in der Tschechischen Republik schlicht unmöglich, Förderanträge zu stellen (Kovar A-4f., Ehm<sup>541</sup> A-13). Hinzu kommt, dass die Bearbeitungszeit<sup>542</sup> derzeit sechs Monate beträgt, weil alles über Prag läuft. Unter Phare wurden 80 Prozent der erstattungsfähigen Kosten als Vorschuss gewährt. Daher sucht die Euregio Egrensis in Karlsbad dringend nach pragmatischen Lösungen. Die von Seiten der Euregio angedachte Unterstützung besteht derzeit darin, auf der Grundlage der Förderzusagen durch den Staat den EU-Anteil der Projektkosten über Kredite vorzufinanzieren. Auch in Bayern sind kreditfinanzierte Projekte üblich. Dabei geraten die Projektträger hinsichtlich der langen Abwicklungszeiträume mitunter erheblich unter Druck (Biskup A-13). Nach derzeitigem Stand würden die tschechischen Banken eine Kreditfinanzierung möglicherweise bei Vereinen vornehmen wollen, die bereits auf eine erfolgreiche Kooperationsgeschichte verweisen können. Für Neufinanzierungen hingegen, und damit für eine Ausweitung der Zusammenarbeit auf eine breitere gesellschaftliche Basis, bestehe so gut wie keine Kreditmöglichkeit, so Kovar (A-4f.). Für kommunale Akteure und damit Euregiomitglieder wird im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten eine vereinsinterne Vorfinanzierung angeboten (Kovar A-5). Wegen der Finanzierungsprobleme werden im tschechischen Euregioteil, obwohl seit dem EU-Beitritt Interreg als Förderinstrument zur Verfügung steht, bis zum Ende der Förderperiode noch Phare-Projekte durchgeführt. „Die Projektträger sind sehr sauer darüber, dass es sehr bü-

---

541 „Das gilt insbesondere auch für die Dispositionsfonds-Projekte, das haben wir verstärkt mitbekommen. Die Tschechen haben da eigentlich ein stattliches [Projekt]Volumen, aber viele tschechische Kommunen zum Beispiel - oder sonstige Projektträger - können nicht vorfinanzieren oder können häufig nicht vorfinanzieren - und da suchen jetzt die Tschechen nach Lösungen. Also da ist zum Beispiel auch die tschechische Euregio - jetzt in unserem Fall die Egrensis - die also auch schon Wege überlegt, dass sie da den Antragstellern unter die Arme greift [...] Auch in Tschechien müssen die Projektträger vorfinanzieren, aber das wissen die vorher, das müssen sie sich halt überlegen. Und in aller Regel geht das auch“ (Ehm A-13).

542 In Tschechien übermittelt der Bezirk die Auszahlungsgenehmigung an das Ministerium für Regionalentwicklung, die die Genehmigung zunächst formal bestätigt und an die Stelle im Ministerium für Regionalentwicklung weiterleitet, die Zahlungen durchführt. Die genehmigten Fördermittel werden vom Ministerium für Regionalentwicklung turnusmäßig bei der Unterzahlstelle im Ministerium der Finanzen angefordert, die ihrerseits turnusmäßig bei der EU-Zahlstelle (EU/Z) abrufen (PGI 2004:117).

rokratisch ist. Schlimmer noch als am Anfang. Es ist schrecklich!“, erinnert<sup>543</sup> sich Herr Kovar (A-5). Auch für die deutsche Seite ist die Ablösung von Phare durch Interreg eine Erleichterung:<sup>544</sup> „Vieles ist gelungen, aber Phare war natürlich ein Hammer, also dass [Phare] weg ist, da sind wir alle dankbar.“ (Ehm A-24). Gleichwohl besteht beim Euregio-Geschäftsführer aus Karlsbad die Befürchtung, dass Interreg aufgrund der langen Wege ebenfalls so komplex sein und so viel Zeit beanspruchen werde wie Phare (Kovar A-5).

Große Probleme entstehen darüber hinaus durch die Abwicklungssoftware von Interreg und Inkompatibilitäten der Programme. Darüber hinaus veranlasste Prag Statistiken über den nichtförderfähigen Projektanteil und die in Frage kommenden Projektträger (Kovar A-5). „Von der bayerischen Seite kommt so etwas nicht. Das Problem besteht nur in zentralistischen Ländern. Weil alles zentralistisch ist, ist alles schon gut kompliziert, noch komplizierter, sogar am kompliziertesten“, resümiert Herr Kovar (A-5) mit dem bekannten tschechischen Humor die Phase der Umstellung seit dem Beitritt. Aus bayerischer Perspektive erschwert der Zentralismus im östlichen Nachbarland die Zusammenarbeit erheblich. Eine „Hochbürokratie“ wird aufgebaut und manche Bestimmungen rufen „bei uns in Bayern [...] Wundern hervor“. Die müssen dann „halt in Tschechien eingehalten werden, weil Prag das halt so will, sagt man dann immer: "Na, Prag will das so! Naja gut, wenn Prag das so will, dann muss man es halt so machen.“ (Ehm A-25)

Im Vergleich zu Tschechien, aber auch Sachsen verläuft Interreg nach Aussage des bayerischen Büros in Bayern am unkompliziertesten. Die kollegiale Außenansicht auf die Interreg-Abwicklung im tschechischen Teil deutet neben komplexen Verfahrensregeln, die zentralistisch begründet sind, auf Anpassungsprobleme hin:

---

543 „Dann schreibt man die Änderung, schickt sie zurück, nach 24 Stunden kommt es wieder zurück. So stell ich mir das vor und der Projektträger wartet dann wieder zwei Monate. Er denkt schon das ist alles in Ordnung, die melden sich nicht. Aber das ist kein Zeichen, dass alles in Ordnung ist, sondern dass er zu viel Geld [erhalten/beantragt] hat. Der Projektantrag kommt wieder zurück und wir beantragen ihn ein dreiviertel Jahr später wieder. Das kann teuer werden“, schildert der Euregio-Geschäftsführer aus Karlsbad seine Mühen (Kovar – A5).

544 Aus bayerischer Sicht stellte sich Phare folgendermaßen dar: „Naja, also was ich so mitbekommen habe, war halt [...] ein enorm bürokratisches Verfahren. Ich meine, das war ja ein Programm, das ja für Gebiete war, die noch nicht EU-Mitglied waren und EU-Gelder erhalten haben. Und insofern waren natürlich die Kontrollmechanismen extrem. Die Kontrollmechanismen einerseits seitens der EU, und andererseits dann auch der bürokratische Popanz, sage ich jetzt mal despektierlich, der da auch beispielsweise von Prag aufgebaut wurde, das war natürlich schon der Hammer. Also das war teilweise schon schwierig. Wir waren da meistens beobachtend und beratend mit dabei, aber wir konnten vielfach zu einzelnen Projekten jetzt nicht so viel Entscheidendes beitragen. Weil wenn Sie dann sehen, dass ein Projekt gar nicht akzeptiert wird, weil eine Unterschrift fehlt, dann haben wir halt vielfach mit dem Kopf geschüttelt, weil wir gesagt haben: "Na, dann holt halt die Unterschrift!", also das ging halt dann nicht, weil zu dem Zeitpunkt, wo die Frist gesetzt war, war die Unterschrift nicht da. Und da war halt auch das gar nicht wichtig, ob das Projekt gut war oder nicht, sondern weil die Unterschrift gefehlt hat. [...] Und da haben wir uns dann schon manchmal gewundert“ (Ehm A-24f.).

„Die Tschechen neigen dazu, viele Phare-Bestimmungen zu übertragen auf Interreg, und wir da immer wieder auch Überzeugungsarbeit leisten müssen, damit die da nicht unter ihren bürokratischen Vorstellungen zusammenbrechen“ (Ehm A-25).

In dieser Situation kann die bayerische Euregio durch den Transfer von Know How und Erfahrungen den deutlich sichtbaren Lernprozess in Tschechien unterstützen und darüber hinaus auch noch den sächsischen Kollegen Argumentationshilfen geben, für die sie „immer wieder [...] dankbar [sind], die wir gerne leisten“, sagt Herr Ehm (A-25).

Der Tendenz zur Bürokratisierung des Interregverfahrens auf tschechischer Seite steht Brüssel an dessen Spitze in nichts nach.

„Die EU übertrifft sich da manchmal selber, die machen nämlich auch manches so [...] hochbürokratisch, so kompliziert, dass man teilweise schon von einem Projektverhinderungsprogramm sprechen muss. Und die Tschechen neigen auch dazu.“ (Ehm A-25)

Nach der Komplexität des Verfahrens befragt, erhält Brüssel mit dem Umweg über München auch von den bayerischen Kommunalakteuren keine guten Noten. Die Komplexität und der hohe Aufwand, den Interreg fordert, wird von den bayerischen Teilnehmern mit 92 Prozent als deutlich zu hoch eingeschätzt.<sup>545</sup> So finden sich in der offenen Fragestellung nach Verbesserungsvorschlägen im Interreg-Antragsverfahren nach ihrer Häufigkeit geordnete Stichworte wie: Bürokratischen Aufwand senken, Anträge vereinfachen, bürokratische Hürden im Vollzug abbauen, bessere Anschaulichkeit der Erläuterungen. Bei der Transparenz im Bewilligungsverfahren für Projekte scheiden sich die Geister: 49 Prozent der Befragten halten Interreg für transparent und dieselbe Anzahl mit zwei Dritteln für eher intransparent und einem Drittel für völlig intransparent. Die Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit des Verfahrens wird von 83 Prozent der Befragten für (völlig) unzulänglich befunden.<sup>546</sup>

---

545 60 Prozent der Befragten stimmen der Aussage voll zu, 40 Prozent stimmen ihr eher zu.

546 Nach einer Schiefelage von Interreg hinsichtlich Transparenz, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit befragt, entgegnet Frau Biskup (A-17) lachend: „Das liegt daran, dass das Programm sehr allgemein formuliert ist und sehr flexibel ist [...]. Und deshalb liegt es oft auch im Ermessen der Förderstellen, der Fachstellen, wie sie das Projekt beurteilen und bewerten“.



Das Erstattungsprinzip bringt auch in Bayern Projektträger in finanzielle Nöte. Daher besteht in der Praxis bei Großprojekten die Möglichkeit, Teilzahlungen zu erhalten, bevor das Projekt abgeschlossen ist.<sup>547</sup> Der Finanzierungsmodus bleibt auch in Bayern nicht ohne Auswirkungen auf die Größenordnung der grenzüberschreitenden Projekte. Angesichts der allgemeinen Finanznot geht eine zunehmende Anzahl von Projektträgern dazu über, von einem Großprojekt zunächst einmal eher Abstand nehmen. Projektträger testen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zunächst einmal mit einem kleineren Projekt, mit einer „Testmaßnahme oder einem Pilotvorhaben“ und schauen, wie das funktioniert. Finanzielle Schwierigkeiten treten, insbesondere durch Kredite, auch schon bei kleinen Maßnahmen im Dispositionsfond auf.<sup>548</sup> Die Finanzierung scheidet zumeist an der nationalen Co-Finanzierung, wohingegen Kleinprojekte den Vorteil eines entbürokratisierten Verfahrens bieten.

„Und deswegen ist eben der Run auf die Kleinprojekte so immens. Da wird halt dann ein Projekt eingedatscht [geschrumpft] und zurechtgestutzt - und dann macht man es halt über ein Kleinprojekt. Es ist auch der Weg kürzer und einfacher.“ (Ehm A-14)

Die Kleinprojekte, die sich für die gesellschaftlichen und politischen Akteure leichter darstellen lassen, laufen über die Euregio-Büros und bilden ihr Hauptgeschäft.

#### **5.4.4.3. Horizontale Vernetzung durch den Dispositionsfonds**

Der Dispositionsfonds setzt im Bereich Klein- oder people-to-people Projekte im bayerisch-tschechischen Fördergebiet an der Basis grenzüberschreitender Zusammenarbeit an. Zugeschnitten auf die besondere Anforderung für einen bürgernahen Integrationsprozesses ist der Dispositionsfonds auf alle Prioritäten und Maßnahmenbereiche im Rahmen der Interreg-Programme im bayerisch-tschechischen Grenzraum anwendbar. Gemäß Beschluss des Hauptausschusses der Bayerwald-Euregio werden die Projekte möglichst breit gestreut, um damit einer Vielzahl potentieller Initiativen eine fördertechnische Unter-

---

547 „Das geht bei großen Projekten, bei kleinen machen wir das nicht, da wäre der Aufwand zu groß.“ (Biskup A-13)  
548 „Also da bekommen wir dann oft Anrufe, ja wann das Geld endlich kommt, weil natürlich Kredite zurückzuzahlen sind und Ähnliches“ (Biskup A-13).

stützung anbieten zu können<sup>549</sup> (Bw/Bw 2005). Unabhängig von der inhaltlichen Ausrichtung der Projekte mit grenzüberschreitender Wirkung steigert die erhöhte Transaktionsdichte nicht nur die Permeabilität der Grenze und trägt damit im Bereich von Begegnungsmaßnahmen zum Regionenbildungsprozess bei, sondern verweist integrationstechnisch auf Karl Deutsch.

In der laufenden Förderperiode konnte die Euregio Egrensis über 400 (Ehm A-14) und die Euregio Bayerwald ungefähr über 1.000 Projekte<sup>550</sup> im Bereich Kleinprojekte realisieren (Bw/Bw 2006). Wurden im Süden des bayerisch-tschechischen Grenzraums 2001 bis 2002 noch 132<sup>551</sup> Projekte umgesetzt, schnellten die Zahlen allein für das Jahr 2004 bereits auf 228.<sup>552</sup> Hinzu kommen auf tschechischer Seite 2004 noch aus dem *Phare-Begegnungsfonds* 105 Projekte, die mit 75 Prozent der erstattungsfähigen Kosten bezuschusst werden. Das Finanzvolumen konnte in der Euregio Bayerwald von 30.000 Euro auf 700.000 Euro 2005 gesteigert werden. Die Schnelligkeit der Steigerung des Transaktionsvolumens weist nach Karl Deutsch eine hohe Integrationsdynamik auf. Neben den 250.000 Euro für eine zweijährige Förderperiode erfuhr der Fonds dank seiner außerordentlich hohen Resonanz für die Jahre 2003 und 2004 aus München eine weite Aufstockung des Budgetansatzes auf insgesamt 400.000 Euro. Im Zuge der Osterweiterung wurde das Budget nochmals um 200.000 Euro angehoben. Damit betrug das Finanzvolumen im Bewilligungszeitraum 2003 bis 2004 mit der Erhöhung von 100.000 Euro für Bayern-Österreich insgesamt 700.000 Euro (Bw/Bw 2005). 2005 bis 2006 wird das Budget zusätzlich der 50prozentigen Eigenfinanzierung<sup>553</sup> für das trilaterale Grenzgebiet voraussichtlich 1.700.000 Euro betragen (Bw/Bw 2005).

Mit einem überschaubaren Finanzvolumen wird eine beachtliche Projektmenge bewegt. Die Euregios schöpfen die bereit gestellten Mittel voll aus, finanzieren immer wieder nach und stellen im Gegensatz zu den Großprojekten,<sup>554</sup> die mit steigender Knappheit der Mittel einen Einbruch erfahren haben, fest, dass die Nachfrage konstant das Angebot übersteigt

---

549 Dem Geschäftsbericht 2004 ist ferner zu entnehmen, dass in der Euregio Bayerwald in Kombination mit dem Dispositionsfonds zudem im Kalenderjahr versucht wurde, sämtliche überregional wirkenden Aktionen aus dem sonstigen Kooperationsetat und der Vereinsförderung zu unterstützen.

550 Wobei in den Geschäftsbericht 2005 die bayerisch-österreichischen Projekte mit eingingen. Frau Biskup (A-17) verweist auf ungefähr 150 Projekte pro Jahr, was für den Förderzeitraum 750 Projekte ergäbe.

551 Die Auszählung der im Internet aufgeführten Dispositionsfonds-Projekte zwischen Bayern und Südböhmen ergab für 2001 49 und 2002 66 Projekte.

552 Eigene Auszählung der Dispositionsfonds-Projekte zwischen Bayern und Südböhmen. Im Geschäftsbericht 2004 ist dagegen im Zeitraum 2003 - 2004 von 301 eingeplanten Projekten die Rede (Bw/Bw 2005).

553 Das Gesamtvolumen des beantragten Projektes darf dabei maximal 25.000 Euro betragen ([www.euregio-bayern.de](http://www.euregio-bayern.de)).

554 „Ich bin mir auch nicht sicher, ob die Mittel für die Großprojekte alle abgerufen werden können.“ (Ehm A-14)

(Ehm A-14). Von Vorteil ist ferner, dass das Antragsverfahren kurze Wege aufweist und bürokratisch weitestgehend verschlankt wurde.

Die Antragsteller,<sup>555</sup> die sich fast wöchentlich an das Euregio-Büro wenden, erfahren zunächst eine umfassende Beratung.<sup>556</sup> In der Beratung wird das „Projekt zurechtgebogen und zurechtgezimmert, dass es reinpasst.“ (Ehm A-15). Die Euregio-Mitarbeiter verfügen mittlerweile über so viel Erfahrung, dass sie schnell sehen, ob eine Projektidee eine grenzüberschreitende Wirkung entfalten kann. Je nach Potenzial werden Projektideen bereits in der Beratung verworfen oder man sagt den Leuten: "Das hat keinen Sinn, Ihr müsst erst noch Hausaufgaben machen, arbeitet dran und bringt es später wieder." (Ehm A-16). Nach Überprüfung bzw. Abstimmung auf die Förderkriterien, wird das Projekt in einem im Vergleich zum Großprojekte-Antrag reduzierten, vereinfachten und verkürzten Antrag aufgenommen. Im Anschluss an die Beratung wird der Projektantrag, in dem die inhaltlich grenzüberschreitende Wirkung sowie ein möglichst detaillierter Kostenplan<sup>557</sup> dargestellt wird, im Euregio-Büro einer Prüfung unterzogen. Die Prüfung der Projektanträge erfolgt auf „Herz und Nieren“, Antragsteller bessern nun gegebenenfalls nach oder die Büros fordern noch weitere Unterlagen an (Ehm A-15). Entsprechend den Interreg-Kriterien, die als Rahmenbedingungen klar die Prüfkriterien<sup>558</sup> vorgeben, wird eine Bewertung nach einem Punktesystem vorgenommen, woraus sich eine prioritäre Projektliste ergibt (Biskup A-8), die gemeinsam mit einem reduzierten Projektblatt zweisprachig zur Entscheidung vorbereitet wird.

---

555 Antragsteller können Vereine, Verbände, Interessenvertretungen, Arbeitsgemeinschaften, Personengruppen sowie kommunale Gebietskörperschaften sein, die ein grenzüberschreitendes Vorhaben planen und/oder mit tschechischen Partnern durchführen ([www.euregio-bayern.de](http://www.euregio-bayern.de)).

556 [...] in Sachsen schaut das Verfahren ganz anders aus und bei den Tschechen - ja, ähnlich, würde ich mal sagen (Ehm A- 15). Zu Österreich vgl. Sikinger.

557 Bei größeren Kostenpositionen müssen drei Vergleichsangebote eingeholt und spätestens im Rahmen des Verwendungsnachweises vorgelegt werden. Im Rahmen der Projektdurchführung sind die Publicitätsmaßnahmen der EU zu beachten. Als Eigenleistung des Projektträgers gilt freiwillige, unbezahlte Arbeit des Projektträgers bzw. der Projektpartner. Für diese wird ein Stundensatz von 10,00 Euro als zuwendungsfähig anerkannt. Der Anteil der unbezahlten Arbeit darf nicht mehr als 50 Prozent der zuwendungsfähigen Kosten darstellen. Es muss ein exaktes Stundenbuch geführt und von einzelnen Personen unterschrieben werden. Personalkosten bei öffentlichen Zuwendungsempfängern ist grundsätzlich förderfähig, sofern es sich nicht um Dienstaufgaben handelt. Es muss eine nachweisbare Freistellung für das Projekt erfolgen (exakter Stundennachweis). Freiwillige, unbezahlte Arbeit von öffentlichem Personal ist nicht förderfähig ([www.euregio-bayern.de](http://www.euregio-bayern.de)).

558 Es gibt auch mal Fälle, da müsste man eigentlich, weil irgendein Kriterium nicht beachtet wurde, aber da wird es dann schon mal hart, ja, wenn man feststellt, das ist jetzt eigentlich ein Kriterium, gegen das man nicht verstoßen darf... - ja, also, da müsste man halt im Nachhinein vielleicht sogar ein Projekt rauskickern, und das versuchen wir natürlich tunlichst zu verhindern.“ Eine Umstrukturierung ist im Nachhinein nicht mehr möglich. „Es gibt nur das eine oder andere Totschlag-Kriterium, da wird es dann wirklich im einen oder anderen Fall hart. Aber das muss man halt dann sehen, dass der Antragsteller selber dafür verantwortlich ist und das halt nicht beachtet hat, dass er da im Notfall auch die Konsequenzen tragen muss. Das ist halt der Ausnahmefall“ (Ehm A-18, 19).

Nach Bedarf wird das Entscheidungsgremium einberufen. Die Euregio erteilt nach positiver Prüfung der Anträge und nach Beschluss des zuständigen Euregio-Gremiums in enger Abstimmung mit den Euregio-Partnern des anderen Landes einen Bewilligungsbescheid. In der Euregio Egrensis setzt sich der Vergabeausschuss, der seit dem Beitritt Tschechiens zur EU sechs plus sechs paritätisch besetzt ist, auf bayerischer Seite aus Kommunalpolitikern zusammen. In der Euregio Bayerwald-Böhmerwald wurde 2005 der bayerisch-tschechische Lenkungsausschuss für den Dispositionsfonds eingerichtet. Über bayerisch-österreichische Projekte entscheidet der Vorstand des Hauptausschusses (Biskup A-8). Mit dem Dispositionsfonds wurden wie im Fall Österreichs euregionale Strukturen oder bei der bayerisch-tschechischen Zusammenarbeit auf ihrer Grundlage neue Gremien geschaffen, denen konkrete Entscheidungsaufgaben zugewiesen wurden und damit ein horizontal ausgerichtetes strukturelle, personelle und projektbezogene Integration betrieben. Als Vertreter ihrer Landkreise und Städte werden die Kommunalpolitiker transnational in ein Kooperationsnetzwerk eingebunden. In ihrer Schnittstellenfunktion bilden die Gremien ein suprakommunales Organ, das seine Kompetenz aus dem Beleihungsvertrag ableitet und durch seinen Beschluss Förderbescheide und damit Rechtsakte erlässt (Ehm A-17f.). Dass sich das Entscheidungsgremium bereits emanzipiert hat wird darin deutlich, wie Herr Ehm (A-16) sagt, dass die Geschäftsstelle zwar einen Vorschlag macht und ihn begründet, der Vergabeausschuss beschließt dann auch zumeist wie vorgeschlagen –

„aber nicht immer. Der Vergabeausschuss hat mittlerweile auch schon so viel Selbstbewusstsein, dass er sich auch mal über einen Vorschlag von uns hinwegsetzt.“

Eine massive Einschränkung erfährt das grenzüberschreitende Integrationsmodell des Dispositionsfonds durch die im Folgenden eigens untersuchten Machtstrukturen auf Bezirksebene in der Tschechischen Republik (5.4.4.1f.). Als Träger des Kleinprojektfonds hatte die bayerische Seite der Euregio Egrensis ein großes Interesse daran, dass den bayerischen Kommunalakteuren in der sechs plus sechs-Besetzung auf der tschechischen Seite „Partner auf der selben Augenhöhe gegenüberstehen“ (Dr. Seelbinder A-1)., während es auf bayerischer Seite „vollkommen ausgeschlossen“ und überdies „absurd“ ist, dass dem Gremium Vertreter übergeordneter Stellen, geschweige denn des Bundes angehörten, wie Frau Dr. Seelbinder betont:

„Das ist bei uns vollkommen ausgeschlossen, wir sind alle unter uns: wir sind natürlich Landräte, Oberbürgermeister, Verbandsvertreter, jedenfalls würde nie ein Regierungspräsidium oder ein Land in diesen Ausschuss gehen!“ (A-1),

drängte der tschechische Bezirk gemeinsam mit einem Vertreter der Nationalregierung und der Regional-Agentur<sup>559</sup> unter massivem politischen Druck gegenüber der eigenen Kommunalebene und dem bayerischen Partner mit Sitz und Stimme in diesem Kleinprojektfonds (A-2). Infolge innenpolitischer Machtverhältnisse und zentralistischer Strukturen ist die tschechische Seite des Vergabeausschusses zu 50 Prozent mit staatlichen und mit gleichem Anteil mit kommunalpolitischen Akteuren besetzt. Der mit dem Beleihungsvertrag auf bayerischer Seite gestiegene innerstaatliche Verflechtungsgrad, dem ein hohes funktionales und - was für die Belebung horizontaler Gremien im Sinne der Föderalismustheorien in diesem Bereich relevanter ist - strukturelles Integrationspotenzial zuzuordnen ist, wird durch eine deutliche Dominanz der staatlichen Ebene beim Kooperationspartner potenziell gefährdet. Unabhängig davon, dass derzeit inhaltlich kooperativ gearbeitet wird, und „es faktisch im Moment dahingehend keine Probleme gibt“ (A-2), können in Abhängigkeit vom derzeitigen Status jederzeit, sei es durch einen Personenaustausch oder andere Gründe, durch die staatliche Einflussosphäre Kooperationsprobleme im Bereich people-to-people-Projekte entstehen.

„Aber mir geht es natürlich immer um den Status. Ich bin jetzt Juristin, wenn meinetwegen meine Kollegen oder unser Geschäftsführer, der ja selbst Wirtschaftsgeograph ist, [...] dahingehend gibt es bei uns im Moment faktisch keine Probleme gibt. Aber ich muss sagen, es hängt ja immer von Personen ab und theoretisch, sind dort dann andere Personen am Werk, dann könnte es da Probleme geben.“ (A-2)

Der eingetragene Verein der Euregio nimmt auch in der Projektabwicklung<sup>560</sup> staatliche Aufgaben wahr. Nach Durchführung des Projekts reicht der Projektträger den Verwen-

---

559 Die Regional-Agentur war bei Phare Träger jenes Ausschusses, der damals Kleinprojekte vermittelt hat (Dr. Seelbinder A-1).

560 Obwohl die Euregios an ihrer Kapazitätsgrenze arbeiten, sind die Dienstleistungen im Dispositionsfonds noch zu leisten, „weil wir uns da mittlerweile auch die entsprechende Kompetenz angeeignet haben, das war natürlich auch ein Lernprozess. Aber den haben wir mittlerweile geleistet und das ermöglicht uns natürlich auch, dass wir die Leute kompetent beraten können, dass wir auch immer wieder den Leuten Hilfestellungen geben und ihnen Wege aufzeigen, wie man [...] nachbessern kann. Wir wollen ja die Antragsteller nicht schädigen, wir wollen ihnen helfen. Wenn wir merken, dass irgendwas klemmt, dann suchen wir halt so lange, bis wir eine Lösung haben, dass der Antragsteller möglichst wenig Schaden dabei hat (Ehm A-18).

dungsnachweis<sup>561</sup> im Euregio-Büro ein. Seine Prüfung erfolgt nach dem Vier-Augen-Prinzip: Ein Mitarbeiter begleitet die Antragsvorbereitung, ein anderer prüft den Verwendungsnachweis, sowohl qualitativ auf seine grenzüberschreitende Wirkung, Partnerschaft, Publizitätspflicht etc., als auch quantitativ, was sich bei weitem aufwendiger darstellt. Selbst bei Projekten mit einem Finanzvolumen von 1.000 Euro müssen alle Belege, wie bei Großprojekten, in einem „Riesenaufwand“<sup>562</sup> einzeln geprüft werden.

„Wir ermitteln dann, welche Kosten sind tatsächlich förderfähig, weicht das vom Antrag ab, muss irgendwas gekürzt werden, in vielen Fällen muss gekürzt werden, weil halt nicht alles so förderfähig ist, wie es ursprünglich geplant war. Und dann wird ein Strich daruntergezogen, es bleibt eine Summe übrig und auf diese Summe wird dann die Förderung berechnet. Die wird dann von uns abgerufen über die Bezirksregierung nach München, den Weg zurück von München über die Bezirksregierung zu uns kommt das Geld und dann zahlen wir aus.“  
(Ehm A-18)

Um angesichts der hohen Nachfrage grenzüberschreitende Projekte nicht ablehnen zu müssen, finden die Euregios folgende pragmatische Lösungen: Entweder werden Mittel nachgefordert, entsprechende finanzielle Spielräume bestanden bisher,<sup>563</sup> oder ein Projekt, das noch Zeit hatte, wurde 2005 beschlossen, die Maßnahme aber erst 2006 umgesetzt, womit auch die Mittel erst 2006 eingesetzt wurden. Als dritte Option konnte der Förderzeitraum reduziert werden (Ehm A-15). Schlussendlich gehen die Anträge „so gut es irgendwie geht“ durch. Die Euregio bereitet die Abstimmung der Entscheidungsträger durch ein dichtes Netz informeller Kontakte vor (Ehm A-16). Über ihre Funktion als Drehscheibe hinaus fungiert sie horizontal als Netzwerkinstrument und vertikal als Interessenvertretung der grenzüberschreitenden Region. Diese Funktion gilt es für die Zukunft aus-

---

561 Der Verwendungsnachweis muss innerhalb von sechs Monaten nach der Erfüllung des Zweckes vorgelegt werden. Es werden Originalrechnungen und Originalzahlungsbelege, am besten Originalkontoauszüge verlangt. Alle Rechnungen müssen auf den Projektträger ausgestellt werden. Dem Verwendungsnachweis ist eine Ausgabenübersicht mit folgenden Angaben beizulegen: Zahlungsempfänger, Zahlungsgrund, Rechnungsdatum, Zahlungsdatum, Betrag (vgl. [www.euregio-bayern.de](http://www.euregio-bayern.de)).

562 „Das alles [...] (ist) deswegen leistbar, weil wir als Euregio natürlich selber auch aus Interreg eine Förderung unserer Personal- und Sachkosten bekommen. Wenn das nicht der Fall wäre oder in Zukunft nicht mehr der Fall sein sollte, dann wird es hart. Also wir können nicht auf der einen Seite dem Staat die Aufgabe abnehmen, sie müssen ja sagen, wenn wir diese Kleinprojekte nicht machen würden, dann müsste sie der Staat machen. Und der Staat hat das an uns delegiert, wir machen das, mit einem riesigen Personalaufwand. Und ich sag mal, da sind ja Projekte von 1.000 Euro bis 20.000 Euro dabei, das ist also wirklich schon ein riesiger Aufwand, den wir da betreiben. Und wenn man hergeht und sagt: "Wir fördern euch eure Personal- und Sachkosten nicht mehr", dann könnte man das sicherlich nicht mehr leisten“ (Ehm 18f.).

563 Dadurch, dass der aktuelle Förderzeitraum 2006 zu Ende geht, verengt sich der finanzielle Spielraum aktuell allerdings entsprechend (Ehm 15).

zubauen, wie Herr Sammer im Geschäftsbericht 2005 die zentrale Zielsetzung des Vorstandes beschreibt, um den Euregio-Mitgliedern „beste und vor allem in vielen europäischen Wirkungsbereichen gewinnbringende Serviceleistungen anbieten zu können“ (Bw/Bw 2006).

#### **5.4.4.4. Kooperationshindernisse in der Projektarbeit**

Eine effektive bilaterale Projektphase konnte nach Bewilligung des bayerisch-tschechischen Programms Ende 1995 mit der ersten Sitzung des bayerischen Interreg-Ausschusses einsetzen.<sup>564</sup> In der bisherigen Kooperationspraxis waren die Regionalpartner mit einer Vielzahl von Faktoren konfrontiert, die die Kooperation nachhaltig erschweren.

##### **5.4.4.4.1. Die Inkompatibilität der politischen Systeme**

Seit der Aufnahme der Kooperationsbeziehungen stellt sich als wesentliches Hemmnis die Inkompatibilität der politischen Systeme dar, die es in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in eine reibungslose Kooperationspraxis zu überführen gilt. Bei der Darstellung systembedingter Kooperationshindernisse sind die unterschiedlichen Kommunalordnungen, die daraus abgeleiteten Kompetenzen der kommunalen Akteure sowie ihre Stellung im politischen System nur soweit von Interesse, soweit sie im Rahmen der durchgeführten Gespräche von den Akteuren als hemmend wahrgenommen werden.

Grundsätzlich stellt sich für die Kommunalpolitiker auf bayerischer Seite die Schwierigkeit, überhaupt einordnen zu können, wie das nachbarliche politische System wirklich arbeitet. Auf der kommunalen Ebene sind die Aufgabenbereiche natürlich nicht vollkommen deckungsgleich (Dr. Seelbinder A-1).

Schon Ende der 90er Jahre stellten die unterschiedlichen Kompetenzen der Landräte in der gegenseitigen Perzeption ein greifbares Problem dar. Aus tschechischer wie aus österreichischer<sup>565</sup> Sicht musste die Stellung der bayerischen Landräte und Oberbürgermeis-

---

564 Der in der Passauer Resolution verlangten Beteiligung der Kommunalpartner wurde in der ersten Lenkungsausschusssitzung entsprochen. Andere bayerische Euregios hatten bis dahin auf dieses Privileg verzichten müssen (Bw/Bw 1995:13).

565 Die Bezirkshauptleute in Österreich weisen einen rein administrativen Wirkungsbereich auf, führen ohne jede rechtliche Grundlage den Vorsitz der Bürgermeisterkonferenz und aus überörtlicher Perspektive einen Interes-

ter übermächtig erscheinen. Während die bayerischen Landräte und Oberbürgermeister dank ihrer Doppelstellung als Exekutivorgan und Vorsitzende des Kreistages und seiner Ausschüsse sowie als oberstes Verwaltungsorgan im Zuge der kommunalen Selbstverwaltung mit weit gefasstem eigenen Zuständigkeitsbereich die stärkste Position einnehmen,<sup>566</sup> befinden sich die tschechischen Landräte (Prednosta) in einer Sonderstellung. Sie wurden vom tschechischen Innenministerium ernannt und besaßen als Verwaltungsorgane keine demokratische Legitimation. Ihre Aufgabe war es, als Bindeglied zwischen der nationalen und kommunalen Ebene die Staatsinteressen gegenüber den kommunalen Akteuren im Landkreis zu vertreten, aber nicht umgekehrt. In Anbetracht des teilweise problematischen Verhältnisses Prags zur grenzüberschreitenden Euregionstätigkeit erzeugt die Stellung der Prednosta als „Vollzugsinstanz staatlicher Verwaltung“ (Hasch A-26) in Kombination mit der fehlenden Legitimation Unklarheit darüber, auf welcher Seite oder besser Ebene die tschechischen Landräte stehen. Herr Winkler bringt seine Vorbehalte am deutlichsten zum Ausdruck, wenn er sagt,

„... sie sind vom Selbstverständnis her der Meinung, sie müssten die Interessen Prags in der Region vertreten [...] dieses Verständnis - das Volk zu vertreten - [ist] eben noch nicht vorhanden [...] der Bezirkshauptmann von Prachatice, der ist doch ständig in Prag.“ (Winkler A-43f.)

Dasselbe Selbstverständnis kommt im Gespräch mit dem tschechischen Landrat Faschingbauer in Ansätzen zum Tragen.<sup>567</sup> Insbesondere in der Zusammenarbeit mit der

---

senausgleich zwischen den österreichischen Gemeinden herbei (Winkler: 36, 39f.) - diese Aufgabe hat sich im Übrigen durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausgeweitet.

566 Landkreise sind Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. An der Spitze eines Landkreises steht der Landrat. Als Organ des Kreises führt er den Vorsitz des Kreistages und vertritt den Landkreis nach außen. Als Staatsorgan leitet er das staatliche Landratsamt (unterste Stufe der staatlichen Behördenhierarchie). In dieser Funktion führt er die Aufsicht über die Gemeinden und die Erfüllung der ihnen zugetragenen Staatsaufgaben (praktische Alleinzuständigkeit). Aus dieser Doppelstellung als politische Ebene und als kommunale Verwaltungsspitze ergeben sich für den Landkreis die beiden Aufgabenbereiche in Angelegenheiten mit eigenem (Selbstverwaltung) und übertragenem Wirkungsbereich (Ausführung). Zur Stellung der (kreisfreien) Kommunen und Kreise im politischen System der Bundesrepublik vgl. Rudzio 1991<sup>3</sup>:361, Gabriel (Hrsg.) 1989, Knemeyer 1980<sup>3</sup> und zur exekutiven Führerschaft in der Kommunalpolitik vgl. Kevenhörster 1977.

567 In dem Gespräch mit Herrn Faschingbauer wird die Tendenz sichtbar, dass die Aktivitäten der Euregio aus nationalstaatlicher Perspektive begriffen werden. Neben der Definition seines Amtsverständnisses - was an sich zunächst einmal nur Kompetenzen beschreibt - weist der Teilsatz: „wenn Nachbarn zusammenleben und arbeiten sollen“ (Faschingbauer A-64) auf den Auftragscharakter seiner Tätigkeiten hin. Ein Beispiel für die im Selbstverständnis fehlende Bürgernähe kann in folgender Aussage gesehen werden: „Die Meinungen [der Bürger], die dagegen sind, [...] die spielen keine Rolle, denn die offizielle Politik unseres Staates ...“ (Faschingbauer A-63). Jedoch kann die erste Zitierstelle nicht als eindeutiger Hinweis angesehen werden, da die Modalverben im Tschechischen unterschiedlich benutzt werden, so dass sich bei einem Übersetzungsfehler weitreichende Bedeutungsbereiche ergeben. Darüber hinaus ist nicht ausgeschlossen, dass die Ausführungen, wie die spontane Antwort zur Bürgernähe (66), nicht auch auf sprachliche Missverständnisse zurückzuführen sind. Schließlich ist der politische Diskurs, der ohnehin eine Vielzahl von Widersprüchen aufweist, bei den Muttersprachlern ebenfalls keiner



Tschechischen Republik stellt sich die Frage, inwieweit die jahrzehntelange Isolierung und Prägung in den unterschiedlichen Systemen in der alltäglichen Kooperationspraxis zutage tritt. Die wenigen Hinweise, die aus den Gesprächen hervorgehen, deuten bei den Bürgermeistern im Kreis Domažlice auf Unsicherheiten im Umgang mit rein formalen Prozessen zur Herstellung eines Interessenausgleichs in pluralistischen Gesellschaften hin. Wenn Herr Faschingbauer berichtet, dass sich die Bürgermeister seines Landkreises nicht so recht vorstellen konnten, wie in einem so großen Landkreis mit all den unterschiedlichen Interessen und Bereichen eine erfolgreiche Zusammenarbeit gelingen könne, wenn doch jeder andere Interessen vertrete und ein gemeinsames Interesse im Sinne eines grenzüberschreitenden Gemeinwohls erst sichtbar gemacht werden musste, um eine Kooperationsbereitschaft zu erzeugen (Faschingbauer A-66f.), wird in den Anfängen der Zusammenarbeit auf Defizite im Demokratieverständnis bzw. im Verfahren demokratischer Entscheidungsprozesse verwiesen.<sup>568</sup> Es wird auf einen Lernprozess verwiesen, in dem demokratische Spielregeln von einer Denkweise adaptiert und internalisiert werden, die von einer sozialistischen politischen Kultur geprägt sind.<sup>569</sup> Daher ist es für die junge kommunale Selbstverwaltung in der Tschechischen Republik von größter Bedeutung, heißt es im Geschäftsbericht 1994/95 der Euregio, dass die grenzüberschreitende Euregio-Arbeit „immer von unten nach oben entwickelt wird“ (Euregio Bw/Bw 1995a:15).

Die grenzüberschreitende Projektarbeit, die in den Landratsämtern als Querschnittsaufgabe von den jeweiligen Abteilungen erfüllt wird (Hofbauer A-5), erfährt aufgrund der Tatsache, dass in der Tschechischen Republik eine entsprechende Ebene fehlt, eine Verschiebung der Kooperationsebenen. Die Ebenenverschiebung, die in der unterschiedlichen föderalen Struktur<sup>570</sup> der Staaten begründet liegt, verzögerte die zügige grenzüberschreiten-

---

expliziten Plausibilitätskontrolle unterzogen worden. In der Darstellung haben lediglich offene Widersprüche, die die Glaubwürdigkeit der Aussagen stark beeinträchtigen, keine Verwendung gefunden.

568 Vgl. hierzu die Ausführungen des Geschäftsführers, der die anfängliche Skepsis der Domažlitzer Bürgermeister im Rahmen der Euregio tätig zu werden, ausschließlich auf die Größe des es zurückführt, das im Gegensatz zu einem „Denken in Tälern“ steht und in dem Wunsch seinen Ausdruck findet, eine dritte grenzüberschreitende Einheit zu gründen, die übersichtlicher ist und konvergierendere Interessen aufweist (Pross A-74).

569 Im Kontext der politischen Kultur soll auf das bereits angesprochene Unverständnis hingewiesen werden, dass Herr Faschingbauer einer ausschließlich auf die finanzielle Gewinnmaximierung ausgerichtete Kooperationspraxis gegenüber aufbringt, die er am Handeln deutscher Unternehmen „ohne Rücksicht auf die eigenen Leute“ fixiert (Faschingbauer A-61). In Hinblick auf die Konstruktion eines Europas der Großkonzerne kann diese Aussage, die im Kontext globaler Märkte und ihrer Wechselwirkungen steht, als Hinweis auf die Bewahrung dialektischer Denkmuster interpretiert werden.

570 Dem Selbstverständnis nach weist die Tschechische Republik bundesstaatliche Züge auf. Dieses Verständnis erfordert im Gegensatz zum unitarischen Bundesstaat Österreichs eine nähere Erläuterung. Auch wenn man in der CSSR das Verhältnis zwischen Bund und den beiden Republiken theoretisch anders interpretiert hatte, leitete sich das Verfassungsgesetz über die tschechoslowakische Föderation aus dem Jahre 1968 von der primären Souveränität des Bundes ab. Die Mischung aus föderalen Strukturen und sozialistischem Einheitsstaat verträgt sich mit dem Pluralismus der Souveränität in einem Bundesstaat nur schwer. De facto gab es nur eine Souveränität, nämlich die des Bundes und in Wirklichkeit die der kommunistischen Partei. Danach wurde die potentielle

de Projektabwicklung erheblich. In Ermangelung kommunaler Ansprechpartner, die dazu befugt sind, Entscheidungen zu treffen, wandten sich die zuständigen Sachbearbeiter der bayerischen Landratsämter, um konkrete Fragen in der Projektarbeit zu besprechen, in Österreich an die Landes-<sup>571</sup> und in der Tschechischen Republik an die Bundesebene (Hasch A-30; Schmöller A-23). Die Auswirkungen der Asymmetrien in den Kompetenzen der Akteure werden in der Praxis unterschiedlich beurteilt. Aufgrund des starken Prager Zentralismus weisen die tschechischen Kooperationspartner den geringsten Entscheidungsspielraum auf. Die unterschiedlichen Auswirkungen hängen jedoch mit dem individuellen Engagement der einzelnen Akteure vor Ort zusammen. Während man in Cham und Domažlice der Tendenz nach an die „Grenzen des Machbaren“ ging, indem die Kompetenzen im Zuge der Zusammenarbeit faktisch ausgebaut wurden, wozu sicherlich die personelle Kontinuität von Herrn Faschingbauer beitrug (Hofbauer A-57, Faschingbauer A-59)<sup>572</sup>, schaute man im Bezirk Rohrbach und Prachatice resigniert nach Prag und Wien, weil nach acht Jahren Grenzöffnung noch immer kein wirtschaftlich nutzbarer Grenzübergang geschaffen werden konnte.<sup>573</sup> In der Kooperationspraxis scheint sich bei allen systemimmanenten Unterschieden in den außenpolitischen Beziehungen der kommunalen Akteure ein sachgerechter Pragmatismus durchgesetzt zu haben: „Durch die Euregio wird das Treffen vereinbart und dann machen die zuständigen Gremien das einfach. Wer lange fragt...“ (Schmöller A-23).

---

Souveränität der Gliedstaaten aus der primären des Bundes hergeleitet. Föderalismus beruhte in der CSSR auf dem ethnischen Prinzip und wurde als Lösung der Nationalitätenfrage betrachtet. Nachdem die Konstruktion eines totalitären Bundesstaates die ethnischen Probleme nicht zu lösen vermochte, entlud sich die entstandene politische Asymmetrie in der Trennung der beiden Teilrepubliken. Als Folge wurde die Erweiterung souveräner Rechte subnationaler Einheiten gefordert (Knapp in: Pernthaler (Hrsg.) 1991:61 ff.). Bei der in der Verfassung der jungen Tschechischen Republik verankerten Förderalisierung entsteht abermals der Eindruck, dass es nicht gelungen sei, die Souveränität des Bundes aus der der Gliedstaaten herzuleiten. Die bisher von den Regierungsparteien halbherzig betriebene Einteilung in Bezirke, die auf Initiative der oppositionellen Kräfte in Prag durchgesetzt wurde, scheiterte lange Zeit auch daran, dass man sich auf die Grenzziehung nicht einigen konnte (vgl. dazu Faschingbauer 60f.).

571 Die Zusammenarbeit zwischen den bayerischen und ober-österreichischen Kommunalpolitikern beschreibt der Passauer OB als unkomplizierter, bei der man keine übergeordneten Stellen einschalten müsse (Schmöller A-23).

572 In diesem Kontext ist die bereits erwähnte Kooperationsvereinbarung als grundsätzliche Definition der Arbeitsbereiche von großer Bedeutung, wodurch ein zukunftsweisender Weg der unvermittelten Zusammenarbeit besritten wurde.

573 Der Bezirkshauptmann von Rohrbach führte die stärkere Kooperation zwischen der bayerischen und tschechischen Seite auf die unvergleichbar größeren politischen Kompetenzen der bayerischen Landräte zurück, wobei er das Fehlen der physikalischen Voraussetzung für den grenzüberschreitenden Austausch nicht explizit damit in Zusammenhang brachte (Winkler A-43). Die Regionalpartner sind sich über die Notwendigkeit der Schaffung gemeinsamer Grenzübergänge einig. Sie hatten zwar in den jeweiligen Zentren gemeinsame Anträge vorgelegt, ihnen fehlte jedoch jede politische Grundlage, um die Dringlichkeit bis auf die Bundesebene artikulieren zu können. Wie aus den Passauer Gesprächen hervorging, verhindern auf österreichischer Seite fehlende Finanzen eine Verbesserung der Rohrbacher Situation (Josef Fill, MdL OÖ). Herr Winkler war der Auffassung, dass Prag wenig glaubwürdige Naturschutzinteressen im Kernbereich des Böhmerwaldes vorschleibe (Winkler A-42f.). Während die Vertreter des tschechischen Wirtschaftsministeriums (Horricek, Kupka Vizeminister des Wirtschaftsministeriums) eine Prager Blockadehaltung nicht erkennen konnten, äußerten sie ihrerseits die Vermutung, dass Wien über finanzielle Engpässe hinaus einen grenzüberschreitenden Tourismus für die oberösterreichischen Gebiete für schädlich halte (eigene Aufzeichnungen des Kongresses der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen): Passauer Gespräche „Euregio-Arbeit in Bayern, Tschechien und Österreich.“ vom 20.-22.05.1996 in Passau.

#### 5.4.4.4.2. Dezentralisierungsprozess

Die Auswirkungen der Dezentralisierung in der Tschechischen Republik auf die konkrete grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind vorrangig im Bereich der subnationalen Kompetenzen und im Kleinprojektebereich anzusiedeln. Freiwillige Aufgaben im eigenen Wirkungskreis sollen in der Tschechischen Republik oft nur einer Ebene zugeschrieben werden. So wird das Politikfeld Tourismus z.B. nur durch den Bezirk wahrgenommen. Die Zuständigkeit des Bezirks verspricht vor der Hand für die Projektarbeit kürzere Wege, damit eine höhere Effizienz und - mit Blick auf die Nähe zur Grenzregion - ein größeres Verständnis für die Probleme vor Ort sowie ein höheres Vernetzungspotenzial entstehen kann.

Daher verwundert es, wenn 65 Prozent der Befragten angeben, dass sich seit Abschluss der Dezentralisierung in der Tschechischen Republik und der Einführung der Kraj die Situation verschlechtert habe.

Differenziert man die Ergebnisse regional, so finden sich in den an den Bezirk Karlsbad angrenzenden Landkreisen, Städten und unmittelbaren Grenzgemeinden mit 72 Prozent die meisten negativen Werte. Die erwartete Verkürzung der Wege und die engere Vernetzung der Kooperationspartner aufgrund der Nähe zu den Problemen der Region, ist deswegen nicht eingetreten weil mit dem Bezirk ein übermächtiges „Machtpotenzial“ dagegen steht

„Der Regionspräsident von Karlsbad hat sich dahingehend positioniert, dass er eben unsere Euregio auf der tschechischen Seite wirklich massiv einschüchtert.“ (Dr. Seelbinder A-1)

Die Ursachen für die neuen Probleme in der Zusammenarbeit sind darin zu sehen, dass im Gegensatz zu Deutschland, wo Aufgaben aus dem Wirkungskreis der Kommunen durchaus auch von anderen Trägern und umgekehrt Aufgaben aus dem Wirkungskreis eines Landkreises oder eines Bezirks ebenfalls von anderen wahrgenommen werden können, die tschechischen Bezirke, die wegen der fehlenden Zuweisung konkreter Aufgaben in den ersten zwei Jahren, verständlicherweise in dieser Phase versucht haben, eigene und in Übereinstimmung mit der tschechischen Verfassung auch ausschließliche Zustän-

digkeiten zu bekommen. Dazu gehörten, wie Frau Dr. Seelbinder (A-1) weiter ausführt, zwei Aufgaben, die für die Euregios von dramatischer Bedeutung waren: erstens die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und zweitens der Tourismus.

„Das ist also für unsere Politiker und für uns selbst absolut unverständlich. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist etwas, was bei uns natürlich auf den verschiedensten Ebenen praktiziert werden kann, einmal nach dem Gesetz über die interkommunale Zusammenarbeit kann es natürlich sowohl von Kommunen, also von Gemeinden, wahrgenommen werden, es kann ebenso von Landkreisen wahrgenommen werden.“ (Dr. Seelbinder A-1)

Entscheidend ist, dass vor allem Euregios, als seitens der EU institutionalisierte Kooperationsformen grenzüberschreitender Zusammenarbeit, die im konkreten Fall 11 - 13 Jahre geeignete Strukturen ausgebildet haben, mit ihrer Tätigkeit auf einmal mit dem Bezirk Karlsbad in Konkurrenz geraten.<sup>574</sup> Die Auswirkungen inhaltlich konkurrierender Aufgabenbereiche entfalten im System der Tschechischen Republik auf unterschiedlichen Ebenen Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Der den bayerischen Partnern absurd und unrealistisch<sup>575</sup> erscheinende Alleinvertretungsanspruch des Bezirks wirkt sich dahingehend auf die Projektarbeit aus, dass der tschechische Geschäftsführer „immer ängstlich darauf bedacht ist, den Bezirkspräsidenten nicht in irgend einer Weise zu irritieren“ (Dr. Seelbinder A-1). Die Einmischungen des Bezirks in die Arbeit der tschechischen Euregio, die permanent im Hintergrund stattfinden, ohne dass die bayerischen Partner das offen miterleben (Dr. Seelbinder A-4), führen mitunter zu absurden Ereignissen. So wurde der Euregio Egrensis-Preis für alle Anwesenden völlig unerwartet vom Karlsbader Bezirkshauptmann verliehen, obwohl er damit gar nichts zu tun hatte, weil

„eben die Euregio-Vertreter auf der tschechischen Seite sich nicht getraut haben, ihn bei dieser Preisverleihung einfach nur als Ehrengast oder als Redner dabei haben zu wollen. Sie haben sich dann gefürchtet, dass sie dann vor ihm den Preis selbst verleihen.“

---

574 In den Fragebögen findet sich die namentliche Erwähnung des Regionspräsidenten Dr. Pavel, der die Arbeitsgemeinschaft Böhmen in Konkurrenz zu Bezirk Karlsbad sieht.

575 Stellvertretend für andere Dr. Seelbinder A-3.

Zusätzlich tritt der Bezirk bei Projekten, die die Euregio durchführen will, selber als Mittelvergeber auf. Hinzu kommt, dass die böhmische Arbeitsgemeinschaft entgegen ihrer eigenen Satzung ihren Sitz von Eger nach Karlsbad verlegt hat und damit faktisch im Gebäude des Bezirks sitzt,<sup>576</sup> womit sie ihrem regionalen Vertretungsanspruch über die Bezirksgrenzen Karlsbads kaum gerecht werden kann (Dr. Seelbinder A-2).

Hinzu kommt, dass der Bezirk neben der Konkurrenz zur Euregio im Kooperationsbereich Fremdenverkehr darüber hinaus mit den in der Region grenzüberschreitend überaus aktiven Tourismusverbänden in Konflikt gerät. Die gewachsenen Strukturen weisen in den tschechischen Bäderregionen zumeist Gesellschaften als Träger der Bäder auf. Es ist weder vorstellbar, dass sich die Bäder bei Projekten die Genehmigung des Bezirks einholen, noch, dass Zusammenarbeit effektiv betrieben werden kann, wenn der Bezirk massiv eingreift. Daher ist der Präsidentin der bayerischen Arbeitsgemeinschaft unklar, wie in der Zukunft die im gemeinsamen Präsidium beschlossenen Projekte zu dem Thema Bäder bearbeitet werden sollen, ohne in die Kompetenz des Bezirks einzugreifen (Dr. Seelbinder A-4): „Es dann doch faktisch irgendwie wieder eine Zusammenarbeit geben, aber im Grunde steht eigentlich - jedenfalls aktuell - die Meinung des Bezirkshauptmanns dagegen“.

Diese Konkurrenzsituation scheint nicht zuletzt deshalb, weil sich in anderen Bezirken sowohl bessere Werte als auch keine expliziten Nennungen finden, eher auf persönliche Gründe zurückzuführen zu sein und sich nicht zwangsläufig systemimmanent aus sich überschneidenden Kompetenzbereichen herzuleiten. Da es sich um regional begrenzte atmosphärische Störungen zu handeln scheint, stellt der regionale unterschiedlich ausgelegte Spielraum bei den Unsicherheiten in der Aufgabenbestimmung der neu eingerichteten Bezirke, die „ihre Rolle erst [haben] suchen, sich zuerst [haben] orientieren müssen, was eigentlich ihre Aufgaben sind und was nicht“, wie auch Frau Biskup (A-5) drauf hinweist, die Ursache für die divergierenden Ausprägungen dar.

Um über strukturell begründete Machtkonzentrationen hinaus das Phänomen persönlicher Faktoren auszuschalten, die in der grenzüberschreitenden Kooperation unmittelbarer wir-

---

576 Der Möglichkeit, bedingt durch die räumliche Nähe, engere Vernetzungen anzustreben, steht die Einflussnahme durch den Bezirk entgegen. Zusätzlich sei eine Vertretung des tschechischen Euregiogebietes nicht mehr gegeben, „weil faktisch damit der Bereich des ehemaligen Landkreises Tachau immer ein Anhängsel ist und das natürlich ganz schlecht ist für unsere Zusammenarbeit. Man hat auch den Eindruck, dass die eben dann auch vielleicht etwas stiefmütterlicher behandelt werden“(Dr. Seelbinder A-2f.).

ken, schließt man Kooperationsverträge, wie Frau Seelbinder (A-2) zutreffend formuliert. In der nördlichen Euregio geraten die grenzüberschreitenden Kooperationsverträge, wie die Ausführungen zeigen, zeitweise unter Druck.

So verwundert es nicht, dass sich die zentrale Kritik<sup>577</sup> an der Dezentralisierung dagegen richtet, dass ein zentrales Organ durch ein anderes ersetzt worden sei. Das Zentrum für Regionale Entwicklung verfügt über ein dichtes Netz an Niederlassungen. Die Tschechische Republik weise trotz Dezentralisierung nach wie vor stark zentralistische Strukturen mit straffen Hierarchien auf. Zentralismus als politisches Organisationsprinzip sei de facto auf die Bezirke übergegangen. In der Kooperationspraxis findet das metaphorische Bild noch immer seine Entsprechung: Wenn Prag und jetzt auch der Bezirk pfeift, dann stehen alle stramm. Daher hat sich aus Sicht der grenzüberschreitend agierenden Kommunalakteure und ihrer Euregio-Büros in der politischen Asymmetrie<sup>578</sup> dahingehend nicht allzu viel geändert: Prag ist, wie die Erfahrung in der Praxis zeigt, nach wie vor stark in die regionalen und der Bezirk in die kommunalen Entscheidungsprozesse involviert. Dadurch fallen persönliche Schief lagen, innerstaatliche Hierarchien und Kompetenzstreitigkeiten stärker ins Gewicht. So führt auch der Mühlviertler Bezirk Rohrbach in der Befragung aus, dass entgegen der verfassungsrechtlichen Maxime in vergleichbaren Aufgabenbereichen einerseits die Gemeinden, andererseits die Kreise zuständig seien. Neben konkurrierenden Kompetenzen erfahren die Akteure wichtige Hindernisse bei der Projektumsetzung und Finanzierung, wodurch insgesamt eine Verschlechterung der gemeinsamen Zusammenarbeit eingetreten sei (Kneidinger, Bezirk Rohrbach). Vor dem Hintergrund zentralistischer Strukturen stellt sich die konkrete Projektarbeit aus der Erfahrung der Geschäftsführung so dar, dass im Gegensatz zum bayerischen Kommunalpolitiker, der im Rahmen seiner Kompetenzen<sup>579</sup> ein Projekt umsetzt, und sich, wenn er es finanzieren kann, auch von

---

577 Mit Rücksicht auf die Offenheit der regionalen Akteure werden die Zitiertstellen vorab zusammengestellt, um eine unmittelbare Zuordnung zu erschweren (vgl. Ehm A-5-7, Biskup A-5-7, Kovar A-6, Dorfner A-1f., Zankl A-6, Dr. Seelbinder A-3, Muthmann).

578 Einen Ansatzpunkt für eine gemeinsame Ebene will Frau Biskup (A-5) zwischen den bayerischen Landkreisen und den tschechischen Städten und Gemeinden sog. dritten Grades sehen, die seit der Abschaffung der Landkreisbehörden, seit Ende 2002, einen Großteil der Kreisverwaltung für die umliegenden Gemeinden übernommen haben. Frau Seelbinder (A-3) will diesen Schritt vor dem Hintergrund des Fürstfeldbrucker Urteils nicht mitgehen. Seitdem seien die bayerischen Landkreise in einer Weise entmachtet, dass sie „praktisch außer der Abfallbeseitigung, Grundsicherung [...] ja fast keine eigenen Aufgaben“ haben.

579 Das gewählte Beispiel eines Radwege-Projekts ist nach Auskunft der Marktredwitzer Oberbürgermeisterin, Frau Dr. Seelbinder (A-3), unglücklich gewählt, weil es den kommunalen Wirkungskreis überschreitet. „Das ist aber in Bayern auch nicht möglich. Wir müssen auch die Träger öffentlicher Belange beteiligen, brauchen auf jeden Fall eine Plangenehmigung, wenn es gemeindeüberschreitend ist. Also insofern kann man das so auch nicht sagen. Das kann man so nicht sagen. [...] Wenn wir einen Radweg bauen, dann wird ganz massiv [...] und auch das Wasserwirtschaftsamt beteiligt, staatliche Behörden, die da eindeutig mit eingebunden sind“.

niemandem da rein reden lässt, der Wirkungsrahmen<sup>580</sup> der tschechischen Kollegen de facto nach wie vor stark eingeschränkt sei (Ehm A-6). Die Ursache für eine in der Gebietsreform begründete gewisse Entmachtung der Kommunen sieht Frau Dr. Seelbinder (A-3) in der Aufteilung der Befugnisse des damaligen staatlichen Landratsamts auf die kommunale und regionale Ebene.

Auf die Frage, ob vor diesem Hintergrund mit der Gründung eines öffentlich-rechtlichen Zweckverbandes ein Lösungsweg beschritten werden könnte, antwortet die Präsidentin der bayerischen Arbeitsgemeinschaft eher skeptisch. Im Moment sei es nicht vorstellbar, dass die tschechische Seite ihre Gemeinden ermächtigt, in einem solchen Zweckverband mitzuarbeiten. Gelegenheit dazu hätte es schon früher im Rahmen des Madrider Abkommens<sup>581</sup> gegeben. Insbesondere vor dem Hintergrund der tschechischen Haltung gegenüber den Euregios im Allgemeinen und der Euregio Egrensis im Speziellen, die Ministerpräsident Klaus in der innenpolitischen Diktion schon immer als zu fest empfunden habe, seien festere Verbindungen im Grenzraum derzeit keine Alternative. In der Zeit zwischen 1992 und 1996 waren die Beziehungen zu Prag auch in der Diskussion um Grundsätzliches massiv belastet.<sup>582</sup>

Im Zusammenhang mit der Gebietsreform waren die tschechischen Regionen abweichend von dem Vorschlag der EU gegründet worden. Die EU hatte seinerzeit vorgeschlagen, wie Frau Dr. Seelbinder (A-3f.) in Erinnerung ruft, dass es in Tschechien nur sieben Regionen geben sollte, weil nur damit entsprechend den NUTS auch die Mindestanzahl von einer Millionen Einwohner zusammengefasst werden konnte. Durch eine gegenteilige Politik weise der Bezirk Karlsbad heute nur 350.000 Einwohner auf. Wenn sich vor diesem Hintergrund der Bezirk mit einem deutschen Bundesland vergleicht und der Karlsbader Regionspräsident mit dem bayerischen Ministerpräsidenten, führt das auf bayerischer Seite zu Unverständnis, wenn nicht sogar zu Unmut. Im Gegensatz zu den Landräten, die als staatliche Beamte von Prag eingesetzt wurden, können die Bezirkshauptleute zwar auf eine in-

---

580 „Innerhalb der Mikroregionen gibt es diesen sog. beauftragten Bürgermeister, d.h. der Bürgermeister von Eger ist gleichzeitig Standesbeamter eben auch für die umliegenden kleineren Gemeinden und insoweit hat er schon eigene Befugnisse“ (Dr. Seelbinder A-3).

581 „Es ist ja auch interessant. Sie kennen doch sicherlich das Madrider Abkommen. Es hat ja in meiner Arbeit – ich habe das Ende dann leider nicht mehr protokolliert – aber die Tschechen sind ja sehr früh, oder damals schon die Tschechoslowakei dem Europarat beigetreten. Es hätte ja das Madrider Abkommen gegeben und man hätte ja genau das über das Madrider Abkommen ja regeln können. Da bestand ja überhaupt kein Interesse und man hat ja das Madrider Abkommen gar nicht paraphiert, also dann ratifiziert. Also das heißt aus der Sicht besteht überhaupt kein Interesse“ (Dr. Seelbinder A-4).

582 Anlässlich der Auffassung von Vaclav Klaus zu der Rolle der Regionen im Vereinten Europa berichtet die engagierte Euregio-Präsidentin, dass sie im Kontext „Europa der Regionen“ von Vaclav Klaus als Verfassungsfeindin aus dem tschechischen Parlament verwiesen wurde (vgl. Dr. Seelbinder A-4).

direkte politische Legitimation verweisen, aber selbst mit Rücksicht auf eine Ebenenverschiebung in der europäischen Nomenklatur lassen sich verfassungsrechtliche Grundlagen wie fehlende Staatlichkeit, fehlende Exekutivfunktionen, oder ein Landesparlament nicht ohne weiteres ausblenden. Daher entsteht in Bayern mitunter der Eindruck, dass es sich um ein Laboratoriums-Stadium handle, dass noch vieles in den Anfängen stecke und sich noch manches verändern werde.

Die grenzüberschreitende Kooperationspraxis hat durch die Einführung der Bezirke einen merklichen Einbruch erfahren. Am problematischsten war die Übergangszeit Ende 2002 und Anfang 2003, als die Landkreise abgeschafft und die Bezirke eingeführt wurden. Den bayerischen Politikern, insbesondere den Landräten, waren über den Jahreswechsel die Kooperationspartner vor Ort, das Pendant abhanden gekommen (Ehm A-7).

Der personellen Kontinuität ist in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mehr noch als auf anderen politischen Ebenen eine zentrale stabilisierende Wirkung auf die Kooperationsstrukturen zuzurechnen. Durch den weitreichenden Austausch des Personals - wenn Mitarbeiter der ehemaligen Landkreisämter übernommen wurden, fanden sie sich zumeist in anderen Positionen mit anfänglich unklaren Arbeitsbereichen wieder – wurde die eingespielte horizontale Vernetzung der politischen Akteure in zentralen Bereichen zurückgeworfen. Um das zeitweise Macht- und Zuständigkeitsvakuum zu kompensieren und einen aktiven Kontaktaufbau zu betreiben, nahmen die Euregios mit dem Ziel, sie für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gewinnen zu können, sehr schnell Kontakt zu der neuen Behörde auf. Im Fall der Euregio Bayerwald kann die Zusammenarbeit mit dem Bezirk Südböhmen als sehr gut bezeichnet werden. Ausdruck für die hohe Bedeutung, die Südböhmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zumisst, sieht Frau Biskup (A-5) in dem seit Jahren regelmäßigen Besuch der Vorstandssitzungen durch die Bezirkshauptleute. Darüber hinaus haben sich zwei regionale, grenzüberschreitende Konferenzen zwischen den bayerischen Regierungsbezirken Oberpfalz, Niederbayern und Pilsen sowie Niederbayern, Südböhmen und Oberösterreich herausgebildet. Im Rahmen dieser regelmäßigen Treffen wurden Arbeitsgruppen in den unterschiedlichen Politikfeldern eingerichtet und die wichtigsten Probleme besprochen (Biskup A-6).



#### 5.4.4.4.3. Zur politischen Transparenz der Euregios

Die verständliche Forderung der in der Euregio zusammengeschlossenen Landkreise, Städte und Gemeinden nach der innerstaatlichen Föderalisierung und vertikalen Dekonzentration politischer Steuerungsbefugnisse in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit steht im Gegensatz zu der Tatsache, dass Euregio-Angelegenheiten in den befragten Landkreisen offensichtlich zur „Chefsache“ erklärt werden. Wenn die Projekte keine kommunale Ko-Finanzierung erfordern, sind die politischen Gremien sowie „politische Gruppierungen (...) in die Planung und Durchführung grenzüberschreitender Projekte nicht so sehr involviert“ (Urban 1997). Die Stadt- oder Kreistage werden im Rahmen der Informationspflicht<sup>583</sup> über den Stand der Euregio-Tätigkeiten benachrichtigt (Schmöller A-21)<sup>584</sup>. Seit der Gründung der kommunalpolitischen Projektgruppe, die infolge eines Vortrages des damaligen bayerischen Geschäftsführers bei der Jungen Union in Passau gegründet wurde (Euregio Bw/Bw 1997:13), finden sich keine weiteren nennenswerten Hinweise dafür, dass der grenzüberschreitende Integrationsprozess kommunalpolitisch auf eine breitere Basis gestellt werden soll. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit weist nach wie vor eine starke Dominanz der Exekutive auf. Damit treten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Kooperationsmuster auf, die einem *Europa der Bürger* seit Jahren im Wege steht. Während Gemeinderatssitzungen nach der Gemeindeordnung (GO) des Freistaats Bayern öffentlich<sup>585</sup> sind und eine Veröffentlichungspflicht der amtlichen Niederschriften über öffentliche Sitzungen des Gemeinderats besteht (Art. 54. Abs.1 GO), die die Gemeindemitglieder jederzeit einsehen oder sich aushändigen lassen können (Art. 54, Abs. 3 GO), sind sowohl die Sitzungsprotokolle der Euregio-Gremien, als auch die des Begleit- und Lenkungsausschusses geheim. Auf Nachfrage kann zwar das Fördervolumen einzelner Projekte in Erfahrung gebracht werden, die Antragsunterlagen und die abschließenden Projektberichte, in denen die grenzüberschreitende Wirkung der Projekte aufgezeigt wird, sind jedoch nicht einzusehen (Auskunft Frau Biskup). Dieser Umstand kann als Hinweis darauf gewertet werden, dass grenzüberschreitende Entscheidungsprozesse und

---

583 So findet sich bei der Stadtratssitzung in Marktredwitz als zweiter Tagesordnungspunkt beispielsweise ein Sachbericht zur laufenden Gartenschau Marktredwitz - Eger/Cheb 2006 (vgl. [www.marktredwitz.de](http://www.marktredwitz.de)).

584 Sporadische Nachfragen bei kommunalen Oppositionspolitikern der Stadttage in Passau und Deggendorf sowie im Kreistag Passau haben ergeben, im Gegensatz zu 1997, als die Kenntnisse kaum über die Euregio-Mitgliedschaft hinausreichten, dass heute weitreichendere Informationen über vergangene, gegenwärtige und zukünftige Aktivitäten vorliegen, die aber kaum über die tägliche Presseberichterstattung hinausreichen.

585 Über den Ausschluss der Öffentlichkeit wird durch den Stadtrat entschieden, soweit Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder auf berechnete Ansprüche Einzelner vorliegen (Art. 52, Abs. 3). Die in nichtöffentlichen Sitzungen gefassten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit bekannt zu geben, sobald die Gründe für die Geheimhaltung wegfallen (Art.52, Abs.3 Gemeindeordnung (GO) für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22 August 1998 (GVBl. S. 797 ff.), zuletzt geändert durch das Zweite Bayerische Gesetz zur Anpassung des Landesrechts an den Euro vom 24.04.2001(GVBl. S. 140).

Projektimplementationen eine hohe Sensibilität aufweisen. Dass der privatrechtliche Status der Euregio-Vereine als juristischer Notbehelf verstanden wird und keine Auswirkungen auf die Information der Öffentlichkeit hat, zeigt die von den Geschäftsstellen betriebene Öffentlichkeitsarbeit. So finden sich im Bayerwald-Euregio ein eigenes Informationsmedium „Post-Messenger“, der mit 450 Personen über die Mitglieder hinaus verschiedene andere Multiplikatoren aus der Region im Verteiler hat, wichtige Entscheidungen wie die Resolution (EPM05/2006),<sup>586</sup> ein Termin- und Veranstaltungskalender sowie Pressemitteilungen und Kurzberichte über die Projekte.<sup>587</sup> Die Berichte werden entweder von der Presse übernommen,<sup>588</sup> wenn die Zeit es erlaubt in Pressemappen vorbereitet und auch selbst geschrieben.<sup>589</sup> Der Messenger wird auch den tschechischen Bezirken und den Prager Ministerien oder nach Österreich zugestellt.

„da informieren wir regelmäßig und es wird auch gelesen. Wir bekommen auch Rückmeldungen sehr häufig zu den Themen, es hat sich schon natürlich rumgesprochen, dass wir Themen bringen, die sehr aktuell sind und gut aufbereitet.“ (Biskup – A18)

Der Internetauftritt der Euregio-Egrentis kann als vorbildlich bezeichnet werden und hat sich zu einer stark nachgefragten Informationsquelle zu grenzüberschreitenden Themen entwickelt. Hier finden sich übersichtliche Projektdarstellungen, aktuelle Terminkalender, Archivmaterial, der vierteljährliche Newsletter und vor allem ein Literaturverzeichnis wissenschaftlicher Arbeiten, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Euregio Egrentis aus den unterschiedlichsten Fachdisziplinen beleuchten.

---

586 Lobbyarbeit in Brüssel (EPM 03/2005), Einplanungen für Interreg und den Dispositionsfonds (05/2005), Liste der genehmigten Projekte im Lenkungsausschuss (11/2005) etc.

587 Unglücklich dagegen ist die Internet-Seite zu den Presseartikeln, die in einer Art Zeitungskollage völlig überlagert und letztlich unleserlich sind. Diese Darstellungsform wurde absichtlich gewählt, weil es darum ging, Überschriften und Themen darzustellen, mit denen sich die Euregio befasst, und nicht, um zu informieren (Biskup A-18). Das Angebot, die Pressemappen einzusehen, deutet wie die intensive Berichterstattung in den Regionalmedien auf eine aktive Öffentlichkeitsarbeit hin (vgl. näheres Biskup A-18).

588 In der Zusammenarbeit mit der regionalen Presse, die „ganz hervorragend“ läuft, kommen die Journalisten meistens „selber dazu [zu den Veranstaltungen] und schreiben selber einen Bericht oder wir bereiten es vor und schicken es mit Foto hin zum Veröffentlichen, also das funktioniert wunderbar auf dieser Schiene. Genau so wie mit dem Straubinger Tagblatt oder mit der [...] Zeitung, das hat sich mit der Zeit schon so eingespielt, dass das so funktioniert (Biskup A-18).

589 „Das schreiben wir, ja. Aber wir übernehmen viel von den Dingen, die wir bekommen von der Europäischen Kommission“ (Biskup A-18).

#### 5.4.4.4. Begleitung des Transformationsprozesses in der Projektarbeit

Wendet man sich der Fragestellung zu, welchen Beitrag die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur politischen, administrativen und wirtschaftlichen Transformation der kommunalen Ebene im benachbarten Grenzgebiet leisten konnte, können in den Befragungen Auswirkungen auf die Bereiche Wissenstransfer, Demokratisierung und Dezentralisierung ausgemacht werden.

Mit der Grenzöffnung war der Informationsbedarf auf tschechischer Seite „gigantisch“. Die tschechischen Politiker traten mit der grundsätzlichen Fragestellung an ihre bayerischen Kollegen heran, wie man Gemeinden in demokratischen Ländern strukturiert. Ihr Interesse richtete sich von der Organisation der Verwaltung über die Frage, wie ein Elektrizitätswerk, der Nahverkehr oder Bauhöfe zu organisieren seien, bis zu Detailfragen kommunalpolitischer Prozesse (Schmöller A-15, Dr. Seelbinder A-6). In dieser Zeit wurden über euregionale Verwaltungs- und Bürgermeisternetzwerke hinaus vielfältige Städtepartnerschaften über die Grenze gebildet, in denen die bayerischen Akteure bei der alltäglichen Neuorganisation kommunaler Politikprozesse, administrativer Abläufe, ihrer Implementationen und nicht zuletzt als Anbieter konkreter Problemlösungsstrategien zur Erledigung kommunaler Aufgaben unabhängig von der Kompatibilität der politischen Systeme beratend zur Seite standen. Während dieser Prozess in der südlichen Euregio noch Ende der 90er Jahre nachweisbar war, setzte dieselbe Entwicklung in der Euregio Egrensis bereits Anfang der 90er Jahre ein und war auf jeden Fall 1996 abgeschlossen (Dr. Seelbinder A-6). Dass die Euregio Egrensis eine beschleunigtere Entwicklung genommen hat als alle anderen, liegt an der wissenschaftlichen<sup>590</sup> Begleitung und Beratung des Kooperationsprozesses, der von vornherein systematisch aufgebaut wurde. Ansatzpunkt für die in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit promovierte Juristin war das soziale System. Sie hat die Menschen, die sich „mit gleichen Dingen befasst haben, zusammen gebracht“ und die Zusammenkünfte dann auch strukturiert. In den aus der konkreten Zusammenarbeit hervorgegangenen Arbeitsgruppen wurden immer wieder best-practices vorgestellt und jeder wurde „animiert, das auch zu machen“ (Dr. Seelbinder A-6).

---

590 „Das liegt natürlich daran, dass ich bereits 78 meine Dissertation zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geschrieben habe, dadurch haben wir eine ganz andere Entwicklung genommen als alle anderen Euregiones, weil wir von vorn herein die Zusammenarbeit systematisch aufgebaut haben.“ (Dr. Seelbinder A-6). Ferner fällt klar auf, dass eine Zusammenarbeit mit der Wissenschaft in der Nordeuregio aktiv unterstützt wird. Die Publikationslisten auf der Homepage der Euregio-Egrensis verdeutlichen, was der Geschäftsführer in dem Vorgespräch zum Interview sagte: „Ich habe langsam den Eindruck, wir sind die besterforschte Euregio“ und berichtete auch aktuell von unzähligen Anfragen aus den unterschiedlichsten Disziplinen.

Um eine Dynamisierung der Projektarbeit zu erzielen, hat Frau Dr. Seelbinder die These vertreten, in möglichst vielen Bereichen und Ebenen eine Kooperation zu initiieren (vgl. Lerntheorie) und gegebenenfalls sich selbst als Supervisor einzubinden. Die Erfahrung zeigt: „Es gibt eigentlich kein Feld, wo man es nicht versuchen sollte.“ (Seelbinder A-6)

Die konkrete grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat, so die Überzeugung der Präsidentin der Euregio Egrensis, den Beitritt Tschechiens zur EU vorbereitet, indem sie „auf jeden Fall dazu beigetragen hat, dass die Volksabstimmung in Tschechien trotzdem positiv war“ (Dr. Seelbinder A-5). Im Grenzraum hatte sich eine starke europaskeptische Haltung ausgebreitet, dass selbst der Präsident der böhmischen Euregio Egrensis im Kreise seiner Kollegen immer stärker daran zweifelte, dass sich die tschechische Bevölkerung für einen Beitritt ausspreche. Die mitunter entschiedene Gegnerschaft der ODS hatte starke Auswirkungen, so die Beobachtung von Frau Seelbinder (A-5), auf die in weiten Teilen konservativen Einwohner der Grenzgebiete, so dass sogar der böhmische Euregio-Präsident, selbst Parteimitglied, in dem Jahr vor der Erweiterung vieles von seinem grenzüberschreitenden Engagement revidierte. Als relevant im Sinne einer Heranführungsstrategie stellte sich mit der Zeit die Einübung demokratischer Verfahrensweisen auf der regionalen Ebene in den Grenzgebieten heraus. Konnten sich die Bürgermeister im Landkreis Domažlice zu Anfang nicht vorstellen, wie eine Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen tschechischen Gemeinden, geschweige denn mit dem bayerischen Nachbarn unter dem Dach der Euregio angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Interessen, überhaupt funktionieren sollte, leisteten zunächst die sichtbaren Erfolge grenzüberschreitender Projektarbeit Überzeugungsarbeit (vgl. Faschingbauer A-67). Der Bau einer EU-finanzierten Straße, die an die Grenze heranführte oder ein Klärwerk auf der gemeinsamen Grenze demonstrierten als konkret erlebbare Produkte der Zusammenarbeit, dass demokratische Verfahren dazu geeignet waren, unterschiedliche Interessen auszugleichen und über Abstimmungsprozesse einen Konsens über gemeinsame Projekte zu erzielen. Die Zusammenarbeit konnte durch derartige physikalische Maßnahmen anfänglich schnell sichtbare Erfolge vorlegen, wodurch sich für beide Seiten eine win-win Situation einstellte. Auch der faktische Konsenszwang erweist sich in der Regimephase der Zusammenarbeit als effektives Verfahren zur Vertrauensbildung und hat sicherlich auch darüber hinaus seine Berechtigung als Mittel der grenzüberschreitenden Vernetzung. Mit steigendem Vernetzungsgrad sollte allerdings seit dem Beitritt Tschechiens zur EU die Frage gestellt werden, ob der Integrationsgrad der Euregio bereits effektivere Verfahren der Entscheidungsfindung verkraften kann. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat nicht zuletzt ei-

nen Demokratisierungsprozess unterstützt, in dem das Wissen um die Stellung der deutschen Kommunalakteure im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung im System der Bundesrepublik Deutschland eine Art Vorbildfunktion ausgeübt hat.

„Dies sehen die tschechischen Kommunalpolitiker schon auch so, dass sie etwas mehr Selbständigkeit wollen, und dies haben die Bürgermeister anfangs auch schnell entwickelt drüben, vor allem auch die Landräte, und dies war meiner Meinung nach auch ein bisschen Ursache für diese Gebietsreform, die dann umgesetzt worden ist, und dass man das ein bisschen zurückgefahren hat.“  
(Dorfner A-2)

So mutmaßen die bayerischen Kollegen, dass die Emanzipierung der kommunalen Ebene letztendlich als ein zusätzlicher Faktor zur Dezentralisierung beigetragen hat, weil „offensichtlich auch von der Zentralregierung diese engen Grenzkontakte mit Bürgermeistern und Landräten vor Ort nicht immer sehr gern gesehen waren.“<sup>591</sup> Dezentralisierung wird dabei offensichtlich weder von tschechischer Seite (s.o.) noch von bayerischer Seite als ein Prozess begriffen, der die regionale Ebene stärker in die gesamtpolitischen Prozesse integriert und das Land dadurch insgesamt stärker demokratisiert, sondern vielmehr als zentrales Steuerungsinstrument. Auf die Frage, welche konkreten Problemlösungsstrategien die bayerischen Kommunen den tschechischen Partnerkommunen im Dezentralisierungsprozess anbieten könnten, verweist der Geschäftsführer der Euregio Egrensis auf einen weiterhin aktuellen Prozess, der angesichts der starken Zentralisierung „auch in den Köpfen“ immer noch im Gange sei (Ehm A-5) und eine Vorbildfunktion weiterhin rechtfertige.

Dabei gilt es zu beachten, dass alle<sup>592</sup> bayerischen Regionalpolitiker, sofern die Frage beantwortet wurde, angegeben haben, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit selbst dazu beitrage, die kommunale Ebene zu stärken. Vorgegebene Antwortkategorien, die im Pretest als mögliche Gründe für den Bedeutungsgewinn der kommunalen Ebene ausgemacht wurden, zeigen folgendes Bild: Nahezu 60 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass die kommunalen Interessen durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit besser auf EU-Ebene zum Ausdruck gebracht werden können und über 80 Prozent

---

591 „Dies denke ich hat sich in der Zwischenzeit auch geändert. Man spürt das auch, da von der Tschechischen Zentralregierung jetzt auch mehr grünes Licht gegeben wird“ (Dorfner A-1f.).

592 52 Prozent stimmen dem voll und 48 Prozent eher zu.

sehen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einen wesentlichen Beitrag zur Vernetzung der kommunalen Ebene mit der Bezirks-, Länder- und EU-Ebene.

Die grenzüberschreitende Kooperation schafft durch die Beratungs- und Vorbildfunktion bayerischer Kommunen für die Neuorganisation der kommunalen Ebene Tschechiens und die Lösung konkreter Alltagsprobleme vor Ort, die aus der konkreten Zusammenarbeit bezogene Steigerung des kommunalen Selbstbewusstseins mit seinen innerstaatlichen Auswirkungen und nicht zuletzt durch den Lernprozess demokratischer Verfahren und der Vertrauensbildung einen Mehrwert. Sie setzt dabei an der Basis an und bearbeitet im Kontext einer Heranführungsstrategie Politikbereiche, was von keiner anderen Ebene in der Form geleistet werden kann. Als komplementäre Kooperationsebene leistet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Konzert nationaler und europäischer Zusammenarbeit einen entscheidenden Beitrag, deren Aufgaben sich mit dem Beitritt Tschechiens zur Union bei weitem nicht erschöpft haben.

#### **5.4.4.4.5. Die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen**

Zentrales Kooperationshindernis ist wirtschaftliche Asymmetrie und die daraus resultierenden Anforderungen an eine grenzüberschreitende Projektarbeit. Der böhmische Geschäftsführer der Euregio Egrensis machte Anleihen in der Bäckerszunft und brachte die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen wie folgt auf den Punkt: Während man in Böhmen und auch beim Partner in Sachsen und im Vogtland Butter, Eier und Mehl verquirle, würden in Bayern die Meisterwerke der hohen Konditorkunst bereits mit Sahnehäuptchen verziert. Infolge des Entwicklungsrückstands haben die ehemaligen Ostblockstaaten seit der Grenzöffnung grundlegende Prioritäten und Bedürfnisse nach physikalischen Infrastrukturmaßnahmen. Aufgrund der gemeinsamen Interessenlage sei die Zusammenarbeit mit den Ländern der ehemaligen DDR auch besser, so Kovar<sup>593</sup> weiter.

So weiß Herr Ehm (A-16f.) von einem tschechischen Politiker zu berichten, der den „Luxus“ bayerischer Projekte wie folgt zum Ausdruck brachte:

---

593 Erinnerungprotokoll wegen der Aufnahme Probleme auf der zweiten Seite im Anhang.

"Die Bayern kommen zu uns und überlegen sich, ob sie bei einem Schwimmbad das Wasser jetzt blau oder grün färben, und wir [...], warum wir eigentlich überhaupt ein Schwimmbad bauen wollen, weil wir ganz andere Voraussetzungen haben" (Ehm A-17).

Interessendivergenzen in der Projektarbeit treten vorrangig bei Großprojekten auf, wie der bayerische Geschäftsführer (Ehm A-17) differenziert. Während im Bereich people-to-people Projekte die Interessen der Akteure beiderseits der Grenze mittlerweile deutlich mehr konvergieren, treten aufgrund der wirtschaftlichen Voraussetzungen auf tschechischer Seite Infrastrukturprojekte, Straßen, Kanalisation in den Vordergrund. Die bayerischen Interreg-Projekte dagegen müssen den tschechischen Partnern dann mitunter als purer Luxus vorkommen. Derartige funktionalistisch begründete Interessendivergenzen haben in der Vergangenheit dazu beigetragen, dass ein echtes gemeinsames, dreiseitiges Projekt bis heute nicht realisiert werden konnte. Hinzu kommt, dass es bisher nicht gelungen ist, die Landesvorschriften in Sachsen und Bayern mit den nationalen Vorschriften in Tschechien zusammenzubringen. Daher wird in der Praxis ein dreiseitiges Projekt förder-technisch gesplittet. „Also wir haben auch schon Projekte gehabt, da haben wir dann einen Teil des Projektes über Bayern - Tschechien abgewickelt, und einen Teil des Projektes [...] über Sachsen - Tschechien“ (Ehm A-16, 24). Dabei ist es zwischen Bayern und Sachsen nahezu unmöglich, ein Interreg-Projekt auf den Weg zu bringen, weil die Vorgaben zu unterschiedlich sind und die Förderung zweier deutscher Länder zusätzliche förder-technische Probleme bereitet. Die wirtschaftlichen Divergenzen der benachbarten Teilräume sind bis heute in der grenzüberschreitenden Projektarbeit greifbar.

## **6. Auswertung der grenzüberschreitenden Projektarbeit**

Will man den Integrationsgrad bzw. die Integrationsintensität der grenzüberschreitenden Projekte im vernetzten Raum in ihrer Bedeutung für den regionalen Integrationsprozess ermitteln, müssen die Projekte in Hinblick auf ihre Quantität sowie Qualität erfasst werden. Bezugspunkt dieser beiden Dimensionen ist das transregionale System.

### **6.1. Die quantitative Dimension grenzüberschreitender Zusammenarbeit**

Die gezielte Vernetzung des Grenzraumes erfolgt durch die Bearbeitung interdependenter Strukturvariablen in den unterschiedlichen Politikbereichen. lerntheoretischen Grundan-

nahmen zufolge steigt die integrative Wirkung grenzüberschreitender Projekte mit dem Volumen und der Erfassung möglichst vieler Sektoren der Transaktion.

### 6.1.1. Die Projektdichte grenzüberschreitender Projektarbeit in ihren Anfängen

Ein Blick in die Anfänge der Zusammenarbeit soll Aufschlüsse über den quantitativen Integrationsgrad geben, der sich nach Deutsch sowohl aus der Erhöhung der Projektdichte ergibt wie aus der Schnelligkeit und Steigerungsrate der Transaktionen errechnet. Drei-einhalb Jahre nach ihrer Gründung verfügte die Euregio Bayerischer Wald - Böhmerwald über ein flächendeckendes Netz von 26 grenzüberschreitenden Projektgruppen. Die Entstehungsgeschichte und Organisationsform war in Anbetracht der jeweiligen Themen fachlich und örtlich recht unterschiedlich (Euregio Bw/Bw 1997:10). Der Schwerpunkt der grenzüberschreitenden Tätigkeiten liegt mit elf Projekten eindeutig im Bereich der Kultur. Die anderen Projektgruppen sind den Sektoren Wirtschaft, Tourismus, Verkehrsinfrastruktur, Jugendaustausch und Gastschuljahr, Gesundheit, technologische Vernetzung, Kommunalpolitik und Verwaltung, Sport etc. zuzurechnen. Die Abgrenzung der einzelnen Bereiche wird dadurch erschwert, dass bei der Konzeption der Projekte zugleich immer auch der wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Bereich in unterschiedlichem Maße mit einbezogen wird.

Neben dem Volumen und der Dichte von Transaktionen ist es für den Integrationserfolg entscheidend, dass ein relatives Kooperationsgleichgewicht besteht, indem sich Kosten und Nutzen gleichmäßig auf die Kooperationspartner verteilen. Anhand der folgenden Übersicht wird ersichtlich, dass sich die Initiativen zur Projektentwicklung mit dem Ziel, einer gegenseitigen Konkurrenz vorzubeugen, relativ kontinuierlich auf die einzelnen bayerischen Teilgebiete verteilt haben. Vom Mittel von 8,5 Projektgruppen pro Landkreis weichen Passau und Straubing am stärksten ab.<sup>594</sup> Die räumliche Zuordnung der 26 Projektgruppen ergibt sich, soweit sie möglich ist, aus folgender Verteilung: Passau 10, Deggen-dorf 9, Cham 9, Regen 8, Freyung 8 und Straubing 7 Euregioprojekte (Euregio Bw/Bw 1997:15).

---

594 In der tabellarischen Übersicht wird die Verteilung der einzelnen Projektgruppen auf die Teilregionen anhand der KFZ-Kennzeichen den entsprechenden Landkreisen zugeordnet. Die kreisfreien Städte Passau und Straubing wurden mit den jeweiligen Landkreisen zusammengefasst. Das Kürzel A verweist darauf, dass in die Projektarbeit *alle* Landkreise einbezogen sind. Wenn noch keine Zuordnung vorgenommen werden kann, findet sich an entsprechender Stelle ein Fragezeichen. Bei mit einem Stern gekennzeichneten Projektgruppen konnte der Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung nicht festgestellt werden.



**Tabelle 15: Übersicht über die Projektmaßnahmen 1993 - 1996**

Projekt	Ort	Projekt	Ort
Bildhauersymposium (seit 1993)	PA	Verwaltungsseminar Passau (06/96)	PA
Telestube Freyung (06/94)	FRG	Frühgeschichte Gabreta (06-07/96)	FRG
Symphonieorchester (02/96)	* <sup>595</sup>	Kommunalpolitik (07/96)	PA
Blasmusik (02/96)	A, CHA	Eisenbahn Plattling - Klatovy (07/96)	REG,DEG
Euregio-Gastschuljahr (03/96)	PA, DEG	Sort (07-08/96)	*
Ausstellung Goldener Steig (04/96)	FRG	Existenzgründungszentrum (10-12/96)	FRG,SR,CHA
Litera-Tour (04/96)	SR, DEG, PA	Euregio-Big-Band-Festivals (10-2/96)	*
Glas ohne Grenzen (04/96)	A	Tschechisches Schattentheater*	CHA, SR
Gold im Böhmerwald (04/96)	CHA, REG	Grenzüberschreitende Literatur*	A
Bücherdorf Niederalteich (05/96)	DEG	Jugendbegegnungen*	*
Passauer Gespräche (05/96)	PA	St.-Gunther-Weg*	REG,DEG
Gesundheit (06/96)	A	Landfrauen Regen-Klatovy*	REG

Auffällig ist, dass das Projekt Bildhauersymposium Grenzgänger auf das Jahr 1993 und die Telestube Freyung auf 1994 zurückgeht. 1995 findet sich kein Projekt und im Jahre 1996 steigert sich die Projektzahl auf 17. Die Verdichtung der Projektarbeit drei Jahre nach der Gründung verweist auf die mühselige Kleinarbeit im Vorfeld der konkreten Kooperation, auf die Vernetzung der Akteure mit allen anfänglichen Problemen und nicht zuletzt auf in der Kontaktphase besprochenen Verzögerungen in der Programmabwicklung. Auch in der Jahresplanung 1997 sollten die erwartungsgemäß stetig zunehmenden Aktivitäten der Euregio durch Finanzierungsverzögerungen zunächst eingegebremst werden

---

<sup>595</sup> Eine Zuordnung des Ortes ist nicht mehr möglich.

(Euregio Bw/Bw1997:28). Mit Blick auf die Entwicklung der Projektdichte ist es entscheidend, dass vorhandene Gesprächsgruppen und Netzwerke wiederum die Grundlage für neue Ideen und Projektgruppen bilden (Euregio Bw/Bw 1997:14).

### **6.1.2. Kulturelle Zusammenarbeit: ein optimaler Einstiegsbereich**

Die überrepräsentierte Kulturarbeit in der Euregio bezeichnet der neofunktionalistischen Differenzierung von Politikfeldern zufolge einen wenig integrativen Kooperationssektor, weil er nicht mit tief empfundenen Interessen korreliert. Diese Einschätzung gilt es vor dem Hintergrund der unmittelbaren Nähe und aktiven Partizipation des sozialen Systems völlig neu zu bewerten. Während für die Integration von Nationalstaaten der Wirtschaftssektor, in dem das „self interest“ (A. Smith) des *homo oeconomicus* den gesellschaftlich materiellen Wohlstand der Nationalstaaten generiert, einen optimalen Einstiegsbereich darstellt, muss in der an der Basis ansetzenden grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf die Grundbestimmung des Menschen als *zoon politicon* (Aristoteles) verwiesen werden, der seine Natur im Zusammenleben mit anderen verwirklicht. Unter diesem gesellschaftspolitischen Gesichtspunkt stellt sich die komplementär zur supranationalen Ebene und ihren Nationalstaaten betriebene kommunale Kooperation als Mikrointegration des Grenzraumes dar und setzt am Menschen an. Unter möglichst großer Einbeziehung der Menschen im Grenzgebiet in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit müssen die transnationalen Maßnahmen den Bedürfnissen an der Basis Rechnung tragen. So wurde überall in Europa in der grenzüberschreitenden Kooperation die kulturelle Zusammenarbeit gewählt. Warum eignet sich Kulturarbeit im besonderen Maße für die Bildung einer transnationalen Region? Die neofunktionalistische Annahme, dass im Verlauf einer gemeinsamen, weitgehend unstrittigen, Projektarbeit – also auch in der kulturellen - die von nationalen Egoismen der Akteure bestimmten Interessen überhaupt erst so weit konvergieren würden, dass politische Sektoren, die in der Region einen hohen Grad an Kontroversität aufweisen, von der Zusammenarbeit erfasst und effektiv bearbeitet werden könnten, trifft in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nur mit Einschränkungen zu. In der ersten Phase der Zusammenarbeit verweisen derartige Entpolitisierungsstrategien zunächst auf die Grundlage jeder Zusammenarbeit und bewegen sich im Bereich von Begegnungsmaßnahmen. Unterschiedliche Anläufe, die gemeinsame Geschichte anzugehen, waren wegen der großen Kontroversität des kulturhistorischen Bereichs im Untersuchungsgebiet zum Scheitern verurteilt. Der Verweis auf eine gemeinsame Geschichte oder auf die Zugehörigkeit zur gleichen Kulturgemeinschaft fand, wie die Untersuchung gezeigt

hat, in der konkreten Projektarbeit im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet keine Verwendung und wurde schließlich weitgehend tabuisiert. Überall wurde der Neuanfang gesucht. Die in der Forschung verbreitete Annahme, dass ein Rekurs auf eine gemeinsame grenzüberschreitende regionale Identität gemeinsames Kooperationsverhalten erzeuge und als strategisches Instrument für die Transformation der Interaktionsmuster mit integrativer Wirkung Einsatz finden könne, muss für das Untersuchungsgebiet in den Anfangsjahren zurückgewiesen werden und entwickelt sich erst in jüngster Zeit.<sup>596</sup> Kulturarbeit versteht sich im konkreten Fall zunächst als Begegnungsmaßnahme. Sie schafft vor dem Hintergrund des Misstrauensverhältnisses in der Regimephase den informellen Raum, der den persönlichen Kontakt und das Kennenlernen der kommunalpolitischen Akteure als Grundvoraussetzung für Zusammenarbeit ermöglicht. Ihre Vernetzungswirkung richtet sich über die Zielgruppe der politischen Akteure hinaus auf das soziale System. Die wohl am stärksten politisierte Form der Begegnung stellen Stammtische bestimmter Berufsgruppen dar. Darüber hinaus finden sich unzählige Sportbegegnungen Jugendlicher, Feuerwehrtreffen oder das Treffen tschechischer und bayerischer Landfrauen. Was haben solche Veranstaltungen im Gegensatz zu Straßenbaumaßnahmen und Vernetzungsprojekten mit Integration zu tun? Vordergründig wenig. Richtet man den Blick aber auf die vielfältigen Schwierigkeiten, die sich im Vorfeld einer effektiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auftürmen, kommt einem grenzüberschreitenden Feuerwehrtreffen z.B. die Bedeutung einer kleinschrittigen Vorarbeit zu, die notwendig ist, um eines Tages die ineffiziente Mehrgleisigkeiten an den Grenzen abzubauen und eine abgestimmte, den örtlichen Anforderungen gerechte, Kooperation zu erreichen. Auf solchen halb-offiziellen Veranstaltungen werden gezielt die verschiedenen Rollen der Akteure als Bürgermeister, Feuerwehrmann, Biertrinker oder Vater angesprochen. Vielleicht findet in den Begegnungen bayerischer und tschechischer Landfrauen ein gegenseitiger Austausch statt, der nicht nur das Leben in der Region befruchtet, sondern der Europaidee näher kommen kann, als es den europäischen Organisationen jemals gelingen wird. Letztlich weisen sich Kulturprojekte durch eine unvergleichbar höhere Wirksamkeit in der Öffentlichkeit aus. Insbesondere in der Aufbauphase, in der die Euregios auf ihre Existenz und ihre Arbeit aufmerksam machen müssen, sind öffentlichkeitswirksame Aktivitäten für die Akzeptanz in der Bevölkerung entscheidend für den Aufbau einer sektorenübergreifenden Zusammenarbeit als Voraussetzung für die Vernetzung des Grenzraums.

---

596 Der Schwerpunkt Kultur richtet sich heute auf der Grundlage einer soliden gemeinsamen Basis und einer großen Aufgeschlossenheit auf die „große gemeinsame Vergangenheit [aus], auf der man aufbauen kann“ (Ehm A-29).

### **6.1.3. Die aktuelle Projektdichte grenzüberschreitender Projektarbeit**

Wie noch in keinem Jahr zuvor konnten 2005 allein in der Sektion Bayern über 50 neue Initiativen auf den Weg gebracht werden. Mit einer Zahl von weit über 200 grenzüberschreitenden Großprojekten wurden bislang alle Erwartungen übertroffen, schreibt Herr Sammer im Geschäftsbericht 2005 (Bw/Bw 2006). Insgesamt kann die Euregio auf ein Einplanungsvolumen von über 40 Mio. Euro verweisen und geht davon aus, dass damit ein Investitionsvolumen von annähernd 100 Mio. Euro einhergehen wird. Der Anteil des Mittelvolumens für Maßnahmen im Jahr 2005 betrug ca. 10 Mio. Euro. Das damit erzielte Maß an neuer grenzüberschreitender Integration und strukturpolitischer Inwertsetzung sei erheblich (Bw/Bw 2006).

Die mitunter außerordentlich schwierige Zuteilung der 40 im Geschäftsbericht aufgeführten bayerisch-tschechischen Einzelmaßnahmen und der 29 auf dem Gebiet der Tschechischen Republik implementierten Projekte - kursiv gekennzeichnet - zeigt die nachstehende Übersicht: Der Bereich Tourismus weist von insgesamt elf Projekten vier originäre Tourismus-Projekte und sechs touristische Infrastrukturmaßnahmen wie Fahrrad- oder Reitwege auf. Als internationale Veranstaltung sticht die Biathlon-Europameisterschaft 2006 in Langdorf heraus. Von den neun Interreg-Projekten im Bereich Wirtschaft betreiben sechs eine Vernetzung der Wirtschaftsräume, wobei im Best Business Award „Tria Nova“ zusätzlich Innovation zum Tragen kommt. Als Spiegelprojekt wurde die Vernetzung der IHK Niederbayern mit der Wirtschaftskammer Südböhmen angelegt. Im Bereich Infrastruktur findet sich auf bayerischer Seite lediglich eine Ortsumgehung sowie ein Hängesteg, der durchaus auch als touristische Infrastruktur eingeordnet werden kann; auf tschechischer Seite sind Verbindungsstraßen dem Bereich physikalische Infrastruktur zuzuweisen, während hinter dem Besucherleitsystem ebenfalls auch touristische Interessen stehen. Drei bayerische Umweltprojekte sind mit dem Bereich Tourismus verknüpft: Wiederherstellung der Waldentwicklung als Grundlage für eine intakte Natur und Naturschutz im Wasserbereich (Drachensee Cham). Drei der vier tschechischen Projekte aus dem Bereich Umwelt zielen auf den Bodenschutz und Bio-Abfälle, deren energetischen Nutzen es in Zukunft wirtschaftlich zu nutzen gilt, und das vierte beschreibt ein umweltpolitisches Vernetzungsprojekt. Im Bereich Bildung finden sich in Bayern vier Projekte, zwei Jugendbildungs- sowie zwei Jugendprojekte. Bei dem Projekt e-port Schulnetzwerk handelt es sich um ein Spiegelprojekt in Regen und Pilsen. Ferner hat auf tschechischer Seite ein grenzüberschreitendes Bildungs- und Kulturzentrum seine Arbeit aufgenommen und Jugendarbeit

wird in einem Projekt mit Pfadfindern betrieben. Im Bereich Kultur finden sich insgesamt 13 Projekte, darunter die beiden Spiegelprojekte TV-Magazin „Perspektive Europa“ (vgl. 5.1.2.2.) sowie BB-Kulturnet Bayern - Böhmen. Besondere Erwähnung verdient die Dokumentation des historischen Zusammenlebens zwischen Deutschen, Tschechen und Juden im Böhmerwald,<sup>597</sup> womit man sich in die gemeinsame Geschichte vorwagt.

Während im Bereich Tourismus konkrete Vernetzungsprojekte auf die gemeinsame Nutzung des grenzüberschreitenden Fremdenverkehrs hinweisen, beschreiben die Vernetzungsprojekte im Bereich Wirtschaft mehrheitlich ein relatives frühes Kooperationsstadium. An physikalischen Infrastrukturmaßnahmen, sofern sie nicht auf den Tourismus ausgerichtet sind, finden sich in beiden Teilgebieten jeweils eine Ortsumgehung und eine Verbindungsstraße. Infrastruktur findet sich in der Projektliste 2005 vielmehr im Bereich Umwelt mit Ausrichtung auf den Tourismussektor in Bayern und mit Ausrichtung auf den Bereich Naturschutz und Energienutzung in Tschechien. Der Bereich Bildung genießt in Bayern mit vier konkreten Berufsbildungsmaßnahmen und zwei Schulprojekten einen hohen Stellenwert, während Tschechien zwar am e-port Schulnetzwerk in Pilsen beteiligt ist, im Bereich Jugend mit einem Pfadfinderprojekt und einem allgemeinen Bildungs- und Kulturzentrum diesem Kooperationsbereich eher weniger Aufmerksamkeit schenkt. Auch wenn die Übersicht den Eindruck vermittelt, die Kulturarbeit sei mit acht bayerischen und sieben tschechischen Projekten im Laufe der Jahre zugunsten anderer Kooperationsbereiche zurückgegangen, weil sie ihre Aufgabe, insbesondere für die Aufbauarbeiten, mit der Zeit erfüllt habe, täuscht dieser Eindruck, weil die Masse der Begegnungsmaßnahmen, deren nach wie vor hohe Priorität in der Analyse nachgewiesen werden konnte, in den Dispositionsfonds verschoben wurde. Um die Zahlen in Erinnerung zu rufen, es handelt sich in der Euregio Bayerwald um rund 1.000 Projekte. Die Zusammenarbeit hat spätestens seit 2005 längst die Kooperationsdichte alteingefügter Euregios an den europäischen Binnengrenzen erreicht (vgl. auch Bw/Bw 1997:14). Die Steigerung von jährlich 17 Projekten nach Abschluss der Aufbauphase 1996 auf 69 grenzüberschreitende Maßnahmen 2005,<sup>598</sup> legt davon Zeugnis ab.

---

597 Die historische Dokumentation beleuchtet das Zusammenleben der Deutschen, Tschechen und Juden im Böhmerwald. Die jüdische Bevölkerung gehörte in der Regel der deutschen Minderheit – in Bezug auf das Gesamtgebiet - an. Das tragische Schicksal zahlreicher tschechoslowakischen Juden, die im Nationalsozialismus als Juden in Konzentrationslagern interniert wurden, fanden sich, sofern sie den zweiten Weltkrieg überlebt hatten, unter Benes, zwar unter unvergleichbar besseren Bedingungen, nichts desto trotz in denselben Lagern wieder, diesmal allerdings als Deutsche, soll hier nur am Rande Erwähnung finden.

598 Diese beiden Eckdaten mögen genügen, um die Steigerung des Transaktionsvolumens aufzuzeigen. Auf die Errechnung eines Koeffizienten aus der Schnelligkeit der Steigerungsrate, die eine durchgängige Projektdarstellung erforderte, wird aus dem Grund verzichtet, weil dieser Wert keine Aussagekraft besitzt, weder gegenüber allein-

**Tabelle 16: Übersicht über Projektmaßnahmen 2005**

<b>Tourismus – Vernetzung</b>	<b>Wirtschaft - Vernetzung</b>	<b>Infrastruktur - Umwelt</b>	<b>Bildung – Jugend</b>	<b>Kultur</b>
Marketingmaßnahmen Waldmünchen - Čerchov	Projektmanagement „Čerchov“	Hängesteg Theresienthal	Grenzüberschreitende Pflegeausbildung	Filmprojekte im Nationalpark Bayer. Wald
Ausbau „Donau-Regen-Rad weg“ SR - Bogen	Best Business Award & Euregio Wettbewerb „TRIA NOVA“	Ortsumgehung Langdorf	Fortbildung Fremdsprachenkorrespondenten	TV-Magazin/ <i>Regionalfernsehen</i> „Perspektive Europa“
Radweg „Furth im Wald–Kleinaign-Rittsteig“	Fit im Handel mit Tschechien	Mensch und Wildnis Nationalpark	Rangerfortbildung im Nationalpark	Passionsspiel Perlesreut
Radweg „Ried-Gleißenberg“	IHK Netzwerk „Gemeinsam in Europa“ <i>Wirtschaftskammer Südböhmen</i>	Natur in Waldkirchen – kl. Landesgartenschau	Feuerwehrausbildungsstätte Kötzing	Kunstpavillon Eschlkam
Biathlon-EM 2006 Langdorf	Innovation- und Know-How-Transfer TÜV Bayern – Passau	Drachensee Cham – Reduzierte Nährstoffeinträge	YouCamp	Sprachatlas Böhmerwald Passau
Loipenspurgerät Zwieslerwaldhaus <i>Loipenspurgeräte Böhmerwald</i>	<i>Bayerisch-tschechisches Informationsnetz für die Landwirtschaft</i>	Steinzeithöhle Haus zur Wildnis	Unterrichtsmodule für bayer.-böhm. Geschichtsunterricht	Erwerb Localbahnmuseum Eisenstein
Aufwertung des Familienferiendorfes Zwiesel	<i>Wirtschaftsportale Kraj Pilsen</i>	Störung der Waldentwicklung im Nationalpark	Jugendaustausch TANDEM Regensburg	BBKultnet Bayern-Böhmen - <i>BBKultnet der Chance für Südwesten</i>
<i>Radweg „Regensburg-Pilsen“</i>	<i>Qualitätsprodukte Böhmerwald</i>	<i>Verbindungsstraßen: Chodský Újezd Borová Lada/ Horní Vltavice</i>	e-Port Regen – Schulnetzwerk - <i>Pilsen</i>	Klosteridee St. Oswald

gesessenen Kooperationen an den Binnengrenzen noch gegenüber der Zusammenarbeit an der ehemaligen Außengrenze z.B. zu Polen. Darüber hinaus konnten die absoluten Zahlen und eine Projektaufstellung in der Untersuchungsregion trotz mehrmaliger Nachfrage nicht bereit gestellt werden. In den Geschäftsbereichen der letzten Jahre finden sich ebenfalls nur ausgewählte Projekte.

<b>Tourismus – Vernetzung</b>	<b>Wirtschaft - Vernetzung</b>	<b>Infrastruktur - Umwelt</b>	<b>Bildung – Jugend</b>	<b>Kultur</b>
<i>Regionale Rad- und Reittouristik<sup>599</sup></i>	<i>TECNOREGION Pilsen-Regensburg</i>	<i>Umweltpol. Erfahrungsaustausch der Vereinigung Ametyst</i>	<i>Grenzüberschr. Kultur- &amp; Bildungszentr. Kralovský hvozd</i>	<i>Seidel Glasplattenarchiv</i>
<i>Aufwertung der Wintersportregion Nýrsko</i>	<b>Politische Vernezung</b>	<i>Besucherleitsystem Královský hvozd und Prachatice</i>	<i>Jamboree ohne Grenzen der Pfadfinder Westböhmens</i>	<i>Kulturdenkmal d-bayer.-tchech, Geschichte in Kdyně</i>
<i>Multimediale Touristenführung Prachatice</i>	<i>Regionalkooperation Oberpfalz - Pilsen</i>	<i>Gemeinsamer Ressourcenschutz (Boden) Bayern - Tschechien</i>		<i>Doku d. Zs.lebens d. Deutschen, Tschechen &amp; Juden im Böhmerwald</i>
	<i>Virtuelles Informationssystem Mikroregion Šumava-Západ und Region Pilsen</i>	<i>Dokumentation „Anaerobe Stabilisation der Bioabfälle Vimperk“</i>		<i>Besucherzentrum Textilverarbeitung Lažiště</i>
<sup>600</sup>	<i>Kommunale Entwicklungsstrategien und Raumpläne in der Region Pilsen</i>	<i>Konzeption „Energetische Nutzung der Bioabfälle in Südböhmen“</i>		<i>Wallfahrt zw. Böhmen &amp; Bayern</i>

Richtet man den Blick auf die Zielsetzung grenzüberschreitender Zusammenarbeit, stellt sich die Frage, inwieweit es in der konkreten Projektarbeit gelungen ist, der doppelten Zielsetzung gerecht zu werden, zum Einen Gegenmaßnahmen zu ergreifen, um die durch die Grenzlage bedingten Strukturschwächen aufzubrechen und damit das Recht der Grenzanwohner auf gleichwertige Lebensbedingungen zu verwirklichen und zum Anderen durch grenzüberschreitende Maßnahmen zur Integration des Grenzraumes beizutragen. Der Grad der integrativen Wirkung grenzüberschreitender Projekte auf das regionale System konstituiert sich aus dem Verhältnis der quantitativen und qualitativen Dimension von Kooperation. Während das Kooperationsvolumen sowie ihre Verdichtung aus den Übersichten und den Institutionalisierungszeitpunkten der Projektgruppen entnommen werden

599 Stříbro/Vohenstrauß/Tachov-Silberhütte/Stadt Bor/Nová Hůrka/ Böhmerwaldradweg 38 Stadt Přeštice/ Mikroregion Konstantinolázeňsko/ Otava Radweg Klostermann/Starý Dvůr/ Stadt Hartmanice/ Bahnhof Klatovy/ Luby/ Prachatice/ Volary/ Bischofsreut.

600 Tom's Hall Frauenau - Dispositionsfonds neu / Dispositionsfonds und Verwaltung - USG Freyung „Junge Impulse Bay-CZ-OÖ“ sind nicht zuzuordnen.

kann, bereitet die Entwicklung von Indikatoren zur Messung der Integrationsintensität erhebliche Schwierigkeiten. Auch die dynamischen Wechselwirkungen, Synergieeffekte und spill-over können zwar quantitativ ausgewertet werden, zwischen dem Resultat und der qualitativen Reichweite eines Projektes muss aber notgedrungen kein kausaler Zusammenhang bestehen. Die Schwierigkeiten verweisen auf einen fehlenden Maßstab, der allenfalls im Umkehrschluss der hypothetischen Konstruktion vom Fehlen der Maßnahmen abgeleitet werden kann. Da der Integrationsgrad nicht aus theoretischen Erwägungen gefolgert werden kann, eine Bewertung der Wirkung grenzüberschreitender Projekte auf die Grenzregion eine Überprüfung der SWOT-Analyse auf ihre Aktualität verlangte, ferner eine Auswertung des Umsetzungsstandes, eine Abschätzung der Wirkungen in Bezug auf die Querschnittsziele „Nachhaltige Regionalentwicklung“ und „Vertiefung der Kooperation“ und ihre Anteile, eine Darstellung in welchem Ausmaß die im PGI definierten Schlüsselprioritäten und Maßnahmen mit welchem Anteil umgesetzt wurden, möglicherweise eine Analyse der Programmabwicklung aus Kundensicht und vieles mehr, sei auf die zahlreiche Evaluierungsliteratur der Europäischen Kommission und ihre Halbzeitbewertungen im bayrisch-tschechischen Grenzraum verwiesen. Für das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit erscheint es vielversprechender, im Zuge der Auswertung der Kooperationsphasen die interne Kohärenz der Projektfelder aufzuzeigen und daraus eine grenzüberschreitende Strategie zur transnationalen Regionenbildung und Mikrointegration abzuleiten. Zuvor gilt es, sich der qualitativen Wirkung grenzüberschreitender Projektarbeit zuzuwenden.

## **6.2. Die integrative Wirkung grenzüberschreitender Projekte**

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit stellt hohe Forderungen an die Entwicklung qualitativer Indikatoren zur Messung der Integrationsintensität. Von grenzüberschreitenden Projekten kann nicht erwartet werden, dass sie ihre Wirkung unmittelbar entfalten und in Form von Steigerungsraten im BIP gemessen werden können (EK 2000 X:12). So ist die Schaffung eines kooperativen Klimas der Zusammenarbeit ein immaterieller Wert. Gleichfalls haben Projekte, die den Aufbau von Kooperationsnetzwerken oder den Abschluss politischer Übereinkünfte anvisieren, indirekten Charakter und lassen sich überhaupt erst langfristig erkennen. Wegen der für ihre integrative Wirkung relevanten Einbeziehung möglichst vieler miteinander vernetzter Kooperationsbereiche weisen grenzüberschreitende Maßnahmen eine breite Streuung auf. Die Operationalisierung qualitativer Indikatoren bereitet folglich Schwierigkeiten: Zum Einen konstituiert sich der Wirkungsgrad einer Einzelmaßnahme in Differenz zu der hypothetischen Annahme vom Fehlen derselben (Defini-



tion ex negativo), zum Anderen setzten die einzelnen Projekte, im Besonderen aber ihre Summe, eine Integrationsdynamik auf andere Sektoren frei, die ihrerseits Kooperationsgegenstände darstellen. Schließlich hat die Realisierung von Projekten im Grenzgebiet Auswirkungen auf die Interessen und das Verhalten der Kooperationspartner, was die Ausgangssituation der Arbeit in den Projektgruppen positiv, gar nicht, oder negativ beeinflussen kann. So verändert die Projektarbeit selbst ihre Entwicklungsbedingungen. Das Hauptproblem besteht aber darin, einen dynamischen Prozess mit einer Vielzahl von Wechselwirkungen statisch erfassen zu wollen. Zur Erfassung der qualitativen Reichweite grenzüberschreitender Projekte sollen die Indikatoren Integrationstiefe sowie spill-over-Effekte Berücksichtigung finden. Da die zu beschreibenden Überlappeneffekte der Projekte im interdependenten Raum angesiedelt sind, muss ihre Auswirkung auf andere Sektoren, die ihrerseits bearbeitet werden, im Sinne eines die Kooperation gegenseitig verstärkenden Prozesses begriffen werden. Die funktionalen Synergien sind entweder quantitativer Natur, indem eine zunehmende Anzahl von Akteuren oder von Projekten ein Ziel von mehreren Seiten bearbeitet, oder qualitativ, indem die Kooperation auf einem oder mehreren Gebieten durch den spill-over eine Intensivierung erfährt bzw. so weit bearbeitet wird, dass ein Vordringen in strittigere Kooperationsbereiche ermöglicht wird. Diese Unterscheidung kann jedoch nicht strikt durchgehalten werden. Die Vielzahl z.B. kultureller Projekte weisen neben qualitativen Auswirkungen, die in der Schaffung eines hohen Mehrwertes für die Tourismuswirtschaft und dadurch für den Arbeitsmarkt bestehen, was an sich schon als neue Qualität zu betrachten ist, zusätzlich dadurch einen qualitativen Charakter auf, dass sich Synergien auf andere Bereiche in der Art verstärken, dass mit der Etablierung des Kulturtourismus ein weiterer Kooperationsbereich hervorgebracht wird. An dieser Stelle deutet sich die Zweidimensionalität der kybernetischen Transaktionsprozesse an. Daher werden im Folgenden grenzüberschreitende Wirkungsketten aufgezeigt.

### **6.2.1. Ausgewählte Projekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

Für die Darstellung der Vernetzung des trilateralen Grenzraumes durch die konkrete grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurden aus dem Jahre 1997 das Kulturprojekt „Internationales Bildhauersymposium Grenzgänger“ und die Infrastrukturmaßnahme „Telematik im Dreiländereck“ ausgewählt. Darüber finden das „Granitzentrum Hauzenberg“ und das Großprojekt der Euregio Egrensis „Grenzenlose Gartenschau“ Eingang in die qualitative Analyse. Die Auswahl fiel mit Rücksicht auf den überproportionalen Anteil der Kulturarbeit, beispielhaft für die euregionale Schwerpunktarbeit, die auf die Be-

reicherung des kulturellen Lebens und der Völkerverständigung im Grenzgebiet ausgerichtet ist, auf zwei Kulturprojekte der Euregio Bayerwald, deren Vernetzungspotenzial mit Blick auf zehn Jahre Entwicklungsunterschied in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Einblicke in den Integrationsgrad geben. Die Infrastrukturmaßnahme, die auf die Nutzung moderner Technologien im ländlichen Raum ausgerichtet war, und das in der Geschichte der bayerisch-tschechischen Grenze wohl umfangreichste Großprojekt der Euregio Egrensis richten die Perspektive auf unterschiedliche Politikfelder und Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

#### **6.2.1.1. Fallbeispiel: Grenzgänger - Internationales Bildhauersymposium im Dreiländereck**

Bei dem Holzhauersymposium Grenzgänger handelt es sich um ein Treffen internationaler Künstler, die im jährlichen Turnus zwei Wochen lang in einer Gemeinde Oberösterreichs, Bayerns oder der Tschechischen Republik das heimische Ausgangsmaterial Holz bearbeiteten. Der Grundstein zu dem Projekt wurde unmittelbar nach der Samtenen Revolution im Oktober 1990 auf Vermittlung der Österreichischen Botschaft in Prag und des in Österreich lebenden tschechischen Künstlers Macku gelegt. Damit konnte erstmals eine große Ausstellung zeitgenössischer österreichischer Kunst im nördlichen Nachbarland präsentiert werden. Als das erste Symposium ein Jahr später in unmittelbarer Nähe der ehemaligen Systemgrenze in Lenora seinen Veranstaltungsort fand, wurde die Idee geboren, das Bildhauersymposium auf eine breitere Basis zu stellen und bilateral stattfinden zu lassen. Die zweite Veranstaltung fand schließlich 1992 mit 70 Künstlern aus 17 Ländern unter der Schirmherrschaft von Karl zu Schwarzenberg sowie der Arbeitsgemeinschaft Alpenadria und der Donauländer in Schwarzenberg statt. Mit der Wahl der Grenzgemeinde Haidmühle weitete sich das überregionale Kunstereignis 1993 auf eine Triennale der Bildhauer im Grenzgebiet aus. Das Veranstaltungskonzept sieht wie folgt aus:<sup>601</sup> Den Künstlern wird das Material für ihre Arbeit gestellt. Die geschaffenen Kunstwerke verbleiben treuhänderisch in der jeweiligen Gemeinde und bilden vor Ort einen Skulpturenpark, für den in Zukunft gemeinsam geworben werden soll. Um die Bevölkerung in das Geschehen

---

601 Das Veranstaltungskonzept wurde von der Projektgruppe in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Gemeinde erarbeitet. Die Projektgruppe wendet sich nach Abschluss einer Veranstaltung der Planung und Organisation der nächsten zu. Der Kostenaufwand für die Vorbereitung, Werbung, Versicherung, Material, Transport, Unterkunft, Verpflegung, den Katalog, Übersetzungen und die Aufstellung der Werke belief sich in Untergriesbach auf 140.000 DM. Diese Veranstaltungskosten wurden zur Hälfte von der EU und mit einem Anteil von je 20.000 DM vom Land, dem Landkreis Passau und Sponsoren sowie zu 10.000 DM vom Markt Untergriesbach getragen (Euregio Bw/Bw 1995b:13).

mit einzubeziehen, wurde umfassend über das Projekt informiert. Zudem lagen schriftliche Informationsbroschüren bereit, in denen besonders auf die zu erwartende Frage: „Was soll das darstellen?“ eingegangen wurde. Die Betrachter wurden eingeladen, im Spannungsverhältnis zwischen Bild und Abbild, Gegenständlichem und Abstraktem ihrerseits Namen für die entstehenden Skulpturen vorzuschlagen. Da die Bildende Kunst auch Handarbeit ist und weil viele in der Region meist sehr gute Kenntnisse in der Holzverarbeitung aufweisen, konnte der erwünschte Austausch zwischen der Bevölkerung und den Künstlern realisiert werden. Dieser Austausch gelang mit Blick auf die Thematik des Grenzgängers auch inhaltlich. Zudem wurde der persönliche Kontakt dadurch gefördert, dass die meisten Künstler bei ortsansässigen Familien untergebracht waren, sie wurden wie Feriengäste oder andere Besucher soweit in die Arbeiten einbezogen, dass sie zu Mitwirkenden wurden. Gemeinsames Arbeiten am Tage und gemeinsames Feiern am Abend brachte die Menschen einander näher. Auf dem sechsten Bildhauersymposium in Untergriesbach, kamen die Bewohner aus Veranstaltungsorten der letzten Jahre, um „ihre“ Künstler wiederzusehen. Im Vordergrund dieses grenzüberschreitenden Kulturprojektes steht die Intention, Anlässe der Begegnung von Menschen zu schaffen und die Völker einander näher zu bringen. So schrieb der damalige österreichische Außenminister, Alois Mock, im Katalog Grenzgänger 1994:

„Dieser künstlerische Austausch ist ein wichtiger Schritt zur besseren Kenntnis der gegenseitigen kulturellen Traditionen und Kreativität, zum Abbau engstirniger Nationalismen und zur Selbstfindung in einer Zeit der Desorientierung und Unsicherheit.“ (Mock nach Schiffkorn in: Blickpunkte Österreich 1/95:65)

Gleichermaßen sollte die Grenzregion zu einer Europäischen Kunstregion aufgewertet werden, in dem Kunstfertigkeiten einer alten Kulturregion wieder aufgenommen werden. Um, wie im Bereich der Bildenden Kunst, internationale Beachtung zu erlangen, ist es erforderlich, den Bekanntheitsgrad als Kulturregion zu steigern. Dazu trug die Triennale als Kulturereignis und ihre alljährliche Fortsetzung im Grenzgebiet bei. Darüber hinaus schafft der Verbleib der Kunstwerke am Ort und deren dauerhafte Präsentation im Skulpturenpark eine permanente kulturelle Attraktion, die das Leben der Grenzbewohner bereichert.<sup>602</sup> Aber auch als touristische Attraktion von überregionaler Bedeutung steht das Bildhauersymposium im Kontext eines kulturtouristischen Konzepts, mit dem neue Gäste gewonnen

---

602 Der Skulpturenpark in Untergriesbach befindet sich unmittelbar auf dem dortigen Schulgelände, was sicherlich nicht ohne Einfluss auf die Schüler blieb.

werden sollen. Die zahlreichen Symposien konnten belegen, dass Gäste sowohl in der Veranstaltungszeit anreisen, um die Künstler bei der Arbeit zu erleben, als auch danach, um die Skulpturenparke zu besichtigen. Im Rahmen des Vermarktungskonzepts eines Kulturtourismus setzt die Tätigkeit der Euregio in den Bereichen des Kunsthandwerks Glas, der Museen mit regional-historischem Bezug, einem historischen Erlebnispark, Musikveranstaltungen, Literatur und Theater Synergien frei, die den touristischen Wert der Region erhöhen. In Verbindung mit Vermarktungsstrategien des Naturpotenzials, ergibt sich mit Blick auf das bereits 1992 zwischen Ostbayern und Südböhmen im Rahmen eines grenzenlosen Marktes entwickelte Konzept *Das Grüne Dach Europas* ein außergewöhnliches Urlaubsangebot (vgl. PNP vom 09.05.1996:9). Die positiven Effekte eines solchen Entwicklungsprogramms tragen, ohne schmerzliche Eingriffe in die Infrastruktur der Orte, zu einer sanften Strukturverbesserung bei (Euregio Bw/Bw 1995b:1-13). So konnte der touristische Effekt daran gemessen werden, dass es angesichts der damals rückgängigen Übernachtungszahlen (vgl. IHK (Hrsg.) 1996) in der Region gelang, neue Gäste zu gewinnen. Damit konnten durch das Projekt, wie in der Wirkungskette aufgezeigt wurde, ausgehend von der Kulturarbeit Synergien auf die Tourismuswirtschaft freigesetzt werden, die wenn auch nur einen kleinen, so aber immerhin einen Anteil an der Stabilisierung und idealerweise am Ausbau des regionalen Arbeitsmarktes haben. Die Zusammenarbeit der Projektgruppen in den Bereichen Kultur, Tourismus und Umweltschutz erfordert zusehends eine Abstimmung der einzelnen ineinander greifenden Kooperationsbereiche. Die Zusammenarbeit der Kooperationspartner erfährt durch die sektorenübergreifenden Wechselwirkung letztlich eine Vertiefung.

#### **6.2.1.2. Fallbeispiel: Telematik im Dreiländereck**

Die Telestube Freyung stellte eines der bayerischen Teilprojekte der grenzüberschreitenden Vernetzung des trilateralen Raumes dar, was sich schon früh im grenzüberschreitenden Alltag etablieren konnte. Für den ländlichen Raum bedeuten moderne Kommunikations- und Datenverarbeitungstechnologien die Chance, ihre Entwicklungs- und Struktur-schwächen gegenüber den Verdichtungsräumen in kürzester Zeit aufzuholen. Die schnelle Überwindung großer Entfernungen und die Möglichkeit, sämtliche für ein Problem relevanten Daten auch entfernten Standorten zur Verfügung zu stellen, soll - so das Kalkül - den Trend zur räumlichen Konzentration in einer zukünftigen Informationsgesellschaft überwinden helfen. Ausdruck für die Relevanz von Telekommunikationstechnologien, als Strategie der räumlichen Entwicklung insbesondere in vorrangig landwirtschaftlich geprägten

Gebieten, ist der besondere Schwerpunkt, den die EU dieser Zielrichtung in ihren Förderprogrammen Leader und Interreg<sup>603</sup> und die Bayerische Staatsregierung in dem eigens entwickelten *Programm zur integrierten Nutzung der Telematik im ländlichen Raum Bayerns*<sup>604</sup> eingeräumt hatte und die unter dem Stichwort Innovation ab 2007 erneut die Prioritätenliste grenzüberschreitender Maßnahmen anführt. Auf die Realisierungschancen dieses Großprojektes im Dreiländereck wirkten sich die vorhandenen Erfahrungen auf österreichischer Seite, die durch den Betrieb des Telehauses Freiwald gesammelt werden konnten, vorteilhaft aus. Ein entscheidender Nachteil für die trilaterale Projektausrichtung, der die Problematik von Phare und die nahezu unmögliche Koordination beider Gemeinschaftsinitiativen illustriert, bestand darin, dass nicht nur die Planungsphase, sondern auch der verwaltungsrechtliche Genehmigungsprozess beim tschechischen Nachbarn bereits abgeschlossen war, so dass die grenzüberschreitende Initiative zu spät kam, um auf tschechischer Seite in die Förderung mit aufgenommen zu werden. Dennoch blieb der nördliche Nachbar in die grenzüberschreitende Planung integriert und musste das Projekt nach einem Jahr Verzögerung implementieren. Bevor die Projektgruppe konstituiert werden konnte, war eine Vorlaufphase von sieben Monaten erforderlich, in der das bayerische Euregio-Büro und die politischen und gesellschaftlichen Akteure das Projekt in die Wege leiteten. Will man den Entwicklungsprozess der Projektidee bis zur Umsetzung exemplarisch von unten nachvollziehen, gilt es, die Vernetzung der Projektträger in der Vorlaufphase darzustellen.

Die Idee selbst wurde in der Phase, in der die Projektideen noch in den Schubladen vergilbten, nicht aus dem sozialen System entwickelt, sondern ging auf die bayerische Geschäftsstelle zurück. Dabei spielten die oben aufgeführten Bayerischen Landes- und EU-Förderinitiativen sicherlich eine inspirierende Rolle. Auf Vermittlung der Geschäftsstelle

---

603 Erste Förderbedingung ist die Erfüllung der geografischen und inhaltlichen Vorgaben für Ziel-5b-Gebiete, wonach der ländliche Raum durch die „(...) Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung“ gefördert werden soll. Zur anteilmäßigen Finanzierung des Projektes durch den ESF, der zur Durchführung des Gesamtprojektes unverzichtbar ist, müssen die Kriterien der Additionalität erfüllt sein. Danach erfordert die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Maßnahmen (a) der Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, (b) die Förderung der Chancengleichheit, (c) die Entwicklung beruflicher Kenntnisse, Fähigkeiten und Qualifikationen und (d) die Förderung und Schaffung neuer Arbeitsplätze (Euregio Bw/Bw 1994:24). Die Aktivitäten der Kommission richten sich zudem auf die Vereinheitlichung der nationalen Anwendungsprogramme, deren gemeinhin fehlende Kompatibilität zwischen den Nationen Europas eine Art „elektronischen Grenzzaun“ entstehen ließ (Euregio Bw/Bw 1994b:2).

604 Unter Leitung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten setzt das Land Bayern im Rahmen von Bayern Online 2,3 Mrd. DM nationale Mittel aus den Privatisierungserlösen gezielt zur Vernetzung des ländlichen Raumes ein. Die jüngste Initiative, Schulen ans Netz, die Vernetzung der bayerischen Bürger durch sog. regionale Bürgernetzvereine sowie die Vision virtueller Unternehmen, markieren mit der 1994 eingeleiteten Offensive Zukunft Bayern ein in ganz Deutschland einzigartiges Innovationsprogramm. In diesem Sinne handelt es sich beim vorliegenden Projekt um die reine Verlängerung bayerischer Förderpolitik in 5b-Gebieten (vgl. PNP vom 23.09.1997:9). Allerdings kann man im Bereich der Informationstechnologien, mehr noch als in anderen Bereichen, von Synergien ausgehen (Bayerisches Staatsministerium für Ernährung 1997:3-7).

entstand ein erster Kontakt zwischen Landrat Urban und Herrn Adena, der an der nieder-sächsisch-niederländischen Grenze das Telematikzentrum Nord<sup>605</sup> leitete. Dieser Kontakt verweist auf die Vernetzung und den Wissenstransfer der europäischen Euregios untereinander, die im Rahmen des vorliegenden Forschungsinteresses bisher nur am Rande Erwähnung fanden. In diesem ersten Treffen wurde aufbauend auf die Erfahrungen der nördlichen Euregios mit Vertretern der Kreisverwaltung besprochen, inwieweit eine Übertragbarkeit auf die Bedingungen im Bayerischen Wald gegeben sei. Im März 1994 wurden die Kontakte zur oberösterreichischen Geschäftsstelle aufgenommen, die im Telehaus Freiwald in Freistadt untergebracht war.<sup>606</sup> Wenig später konnte im Gespräch zwischen dem Freyunger Landrat Urban und Bezirkshauptmann Dr. Zierl die Gründung der Projektgruppe Telematik vereinbart werden, die am 23.06.1994 ihre konstituierende Sitzung abhielt.<sup>607</sup> In dieser ersten Sitzung wurde die Ausarbeitung einer ausführlichen Projektbeschreibung für das Interreg-II-Programm beschlossen. Zwischenzeitlich hatte die bayerische Euregio-Geschäftsstelle Kontakte zu verschiedenen Volkshochschulen aufgenommen. Als erstes Ergebnis wurde das *VHS-Projekt Touristisches Informations- und Kommunikationssystem Passau (IKS)* im Sozialministerium eingereicht, das nach einem Spitzengespräch im Wirtschaftsministerium am 25.07.1994 als Teilprojekt eine Förderung in Höhe von 1,2 Mio. DM erhielt. Auf der Sitzung der Arbeitsgruppe legte man am 20.07.1994 für die bayerische Seite eine Arbeitsteilung fest. Die VHS Passau arbeitet im Rahmen von IKS auf dem Gebiet touristischer Informationssysteme. Für die VHS Regen zeichnete sich der Schwerpunkt der ländlichen Direktvermarktung ab, weil Regen ohnehin im Rahmen des Leader-Programms mit Hilfe der Regionalen Marketing-Gesellschaft Bayerischer Wald (RMB) auf diesem Gebiet tätig wurde und sich so von Anfang an die Gelegenheit bot, die Tele-Kommunikation mit einzubeziehen (Euregio Bw/Bw 1994b:4). Folglich bestand das grenzüberschreitende Telematikkonzept aus folgenden Teilprojekten: dem oberösterreichischen Getis, dem Passauer IKS und dem Regener Tele-Service-

---

605 Das Telematikzentrum Nord ist eine GmbH mit öffentlich-rechtlichen Trägern. Diese für das Land Niedersachsen einmalige Einrichtung eines breiten Informationssystems wurde im Rahmen von Interreg I entwickelt. Es vernetzte nicht nur Niedersachsen großräumig mit den niederländischen Nachbarn, sondern war darüber hinaus mit dem touristischen System in Ostfriesland verbunden (Euregio BW/Bw1994b:2).

606 Ein früherer Kontakt war deshalb nicht möglich, weil das österreichische Büro vorher nicht besetzt war (Euregio BW/Bw1994b:3). Das Telehaus hatte zwar in dreijähriger Arbeit auf BTX-Basis ein touristisches Informationssystem aufgebaut, das aber für die touristische Erfassung der Mühlviertler Infrastruktur nicht ausreichte. Der Ausbau des Freistädter Mailboxsystems zum „Grenzüberschreitenden elektronischen Tourismusinformationssystem“, kurz Getis, das im Mühlviertel die Bereiche Tourismus, Industrie, Dienstleistungen, Kunst und Kultur, Bildung, Handel, Gewerbe und Handwerk sowie Landwirtschaft miteinander vernetzte, bildete das österreichische Teilprojekt der Telematik im Dreiländereck (Euregio Bw/Bw 1994a:3 ff.).

607 Die Projektgruppe besteht aus einer Lenkungsgruppe und einer Arbeitsgruppe. Vorsitzende der Lenkungsgruppe sind die politischen Vertreter aus Klatovy, Untergriesbach, Freyung-Grafenau, das Telehaus Freiwald, der Präsident des Fremdenverkehrsverbandes Mühlviertel und die VHS Passau und Regen. Die Arbeitsgruppe wird von den Geschäftsführern geleitet, in der die beteiligten Sachverständigen vertreten sind. Sie tagen umlaufend in den drei Ländern. Der Vorsitz wird von den jeweiligen nationalen Vertretern geführt (Euregio BW/Bw1994b:3).

Center (VHS Regen 1994), zu denen ein weiteres hinzukam, das sich aus Gesprächen mit der Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald ergab. Für den Landkreis Freyung-Grafenau hat der Aufbau eines „geografischen Informationssystems“ für die Erleichterung der Zusammenarbeit große Bedeutung.<sup>608</sup> Da ein reger Austausch mit der damaligen Inn-Salzach-Euregio herrschte, wusste man ferner, dass Burghausen und der Landkreis Altötting seit längerem ein ähnliches Projekt planten. Der Erfahrungsaustausch mit der südlich gelegenen Euregio vernetzte die Akteure miteinander, so dass man schnell übereinkam, das Interreg-Projekt Mailboxsystem<sup>609</sup> gemeinsam voranzutreiben. So wurde die Pilotphase im Landkreis Freyung-Grafenau betrieben, um dann die daraus erwachsenen Erfahrungen in das Gesamtprojekt einzubringen, womit die Grenzregionen vom bayerischen Wald bis nach Berchtesgaden miteinander vernetzt werden konnten<sup>610</sup> (Euregio Bw/Bw 1994b:1-5). Vom Wirtschaftsministerium lag die Erlaubnis zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn vor.<sup>611</sup> In der ersten Projektphase musste der regionale Bestand und der Bedarf an informationstechnischer Vernetzung ermittelt werden. Die Ausgangssituation im Landkreis Freyung-Grafenau wies in den öffentlichen Einrichtungen eine weitgehend unzusammenhängende EDV auf.<sup>612</sup> In einem zweiten Schritt wurde unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Kriterien und zur Vermeidung von Doppelinvestitionen durch kombinierte Informations- und Befragungsveranstaltungen der Gemeinden ein kreisumfassendes technisches Konzept erstellt. Denn innerhalb der Gemeinden bestanden eine Vielzahl inkompatibler Systeme, deren Anwendungsbereiche zudem nur unvollkommen ausgenutzt wurden. In der dritten Projektphase wurden die Mitarbeiter im Umgang mit Betriebssystemen und Benutzeroberflächen sowie mit Mailboxen geschult. In den folgenden drei Entwicklungspha-

---

608 Es erwies sich als besonders vorteilhaft, dass bei der Erstellung des trilateralen Entwicklungskonzeptes für den südlichen Bayerischen Wald alle umweltrelevanten Daten und Karten bereits in elektronischer Form vorlagen und nur noch eingespeist werden mussten (Euregio Bw/Bw 1994b:4).

609 In einer Mailbox werden eingehende Nachrichten als elektronische Texte- und Programmdateien wie in einem Postamt verteilt und im Postfach des Empfängers deponiert, wo sie von autorisierten Personen abgerufen werden können. Nachrichten können innerhalb einer Mailbox und auch zu anderen Mailboxsystemen verschickt werden. Die Aktualisierung der Daten erfolgt jedoch lediglich alle 24 Stunden. Für den elektronischen Nachrichtenaustausch können unterschiedliche Vernetzungsarten Anwendung finden: (a) Electronic Mail - jeder Teilnehmer kann einem anderen oder einer ganzen Gruppe innerhalb oder außerhalb des Systems Nachrichten zukommen lassen - (b) elektronische schwarze Bretter - die Teilnehmer können themenspezifisch Informationen und Daten ablegen und abrufen - und (c) Datenbanken - können sowohl ins System integriert, als auch in Form externer Informationsdienste abgerufen werden (vgl. Lkr. Freyung-Grafenau 1995:2).

610 Da die Projektleitung durch das Freyunger Landratsamt betrieben und von der Euregio unterstützt wurde, war es möglich, für das Projekt vier ABM-Kräfte vom Arbeitsamt zur Verfügung gestellt zu bekommen (Euregio Bw/Bw 1994b:1-5).

611 Der Projektantrag in Brüssel sah die Aufnahmen der grenzüberschreitenden Tätigkeiten Anfang 1995 vor (vgl. dazu die Verzögerung durch den EU-Beitritt Österreichs). Mit der Erlaubnis Münchens, die Projektarbeit zu beginnen, wurde die komplementäre Zahlung der Interreg-Mittel garantiert (Lkr. Freyung-Grafenau 1995:1).

612 In den Mehrplatzsystemen lagen lediglich serielle Verbindungen vor, die großflächige Netzwerk-Transferaktionen zwischen einzelnen PCs kaum erlaubten. Daher musste für die Gemeinden des Landkreises ein technisches Konzept für eine durchgängige Hard- und Software-Grundausstattung entworfen werden. Die Gesamtkosten beliefen sich auf ca. 790.000 DM, wofür die Eigenmittel in Höhe von 42.200 DM aufgebracht werden mussten (Lkr. Freyung-Grafenau 1995:7-9).

sen wurde auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse ein komplettes Netzwerk installiert, das - nachdem es für private Anwender zugänglich war - auf andere Landkreise und Behörden ausgeweitet wurde, um nach einer erfolgreichen Pilotphase schließlich auf alle kommunalen Einrichtungen in der Region übertragen zu werden. Das Mailboxsystem umfasste folgende Anwendungsbereiche: Die Vernetzung der Gemeinden untereinander und mit dem Landratsamt, die Erstellung einer Betriebskartei für die Wirtschaftsförderung im Landratsamt, den Aufbau eines Gewerbeflächenkatasters, von dem die Regierung Niederbayern profitierte, sowie den Ausbau eines ortsübergreifenden Fremdenverkehrs-Informationssystems. Um die Akzeptanz der digitalen Erfassung auch für Privatanbieter zu schaffen, integrierte man darüber hinaus zahlreiche Datenbanken und Anwendertools in das Mailboxsystem,<sup>613</sup> die nahezu das gesamte Potenzial und die dringlichsten Probleme der Region aufgriffen. Eine interessante Überlegung des Tele-Service-Centers Regen fasste die Dezentralisierung von Arbeitsplätzen im Rahmen von sog. Out-Sourcing-Arbeitsplätze ins Auge (Lkr. Freyung-Grafenau 1995:1-9). Die Abkoppelung der Arbeitszeiten von der Arbeitsstätte bedeutete - insbesondere für Frauen in der Region - eine individuelle Arbeitsgestaltung, die von Betrieben flexibel eingesetzt werden konnte (VHS Regen 1994:2-3). Die digitale Vernetzung im Bereich der Administration bildete die physikalische Grundlage eines verbesserten Informationsaustauschs und letztlich einer effektiveren Zusammenarbeit der Kommunen untereinander. Nach einer mehrjährigen Probezeit fand das Modell im Sinne eines geografischen Spill-overs Verbreitung in anderen Regionen. Die beeindruckende grenzüberschreitende Vernetzung nahezu aller regional relevanten Sektoren von der Landwirtschaft über die berufliche Qualifizierung, den Unternehmens- und Dienstleistungssektor, die Tourismuswirtschaft bis zum grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt bildet die Basis eines professionellen überregionalen Managements, das insbesondere an den Außengrenzen der EU die Bedeutung von Infrastrukturmaßnahmen mit einem extrem hohen Synergiepotenzial hervorhebt. Das Projekt Telematik im Dreiländereck, das ohne die Finanzierung durch Land und EU nicht hätte realisiert werden können, verweist auf die große Relevanz der Interregmittel für den Integrationsprozess. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob ein derartiges Großprojekt, wie die meisten Subventionsunternehmen, die nicht gewinnorientiert arbeiten müssen, überlebensfähig wäre, wenn es vom Nabel

---

613 Eine Datenbank für kulturelle Veranstaltungen, Links zu Weiterbildungsangeboten der Arbeitsämter, des katholischen Kreisbildungswerkes und der VHS, Netzwerkverbindungen zur Unterstützung der landwirtschaftlichen Direktvermarktung und zum allgemeinen Informationsaustausch im Agrarsektor, eine Datenbank über die Produktpalette örtlicher Betriebe und Anbieter, die Erfassung und Aktualisierung von Tourismusinformationen, die in gedruckter Form vorlagen, Datenbanken des Landschaftspflegeverbandes, zur Koordinierung und elektronischen Planung des öffentlichen Nahverkehrs sowie die überörtlichen Netzwerkverbindungen zur Verbesserung der Sozialhilfeverwaltung.



Interreg abgetrennt würde und sich mit den einzelnen Teilprojekten am Markt behaupten müsste. Zweifel an der privatwirtschaftlichen Ausrichtung des Projektes ergeben sich in Anbetracht der Tatsache, dass sich der Landkreis Freyung-Grafenau im Zeitalter des Internets, den Luxus eines Mailboxsystems gönnte, dessen veraltete Technologie schon 1994 absolut nicht zu übersehen war. So gut die Idee der Vernetzung auch war, so sehr das Projekt die zahlreichen Politikfelder nach allen Regeln der Integrationstheorien vernetzt hätte, handelte es sich in Verkennung unübersehbarer Entwicklungen in der Informationstechnologie um eine hoch subventionierte Totgeburt. In der Folge standen die Akteure angesichts der immensen Fehlinvestition öffentlicher Mittel unter Zugzwang und mussten eine kostenaufwendige Umstellung auf das Internet vornehmen. Am Beispiel dieses von Kommunalpolitikern geplanten und abgewickelten Großprojektes zeigen sich die Gefahren einer Projektentwicklung, die von oben nach unten verläuft, weil sie darauf verzichtet, das soziale System mit ihrem Expertenwissen und seiner privatwirtschaftlichen Ausrichtung zu integrieren. Gleichwohl gehört diese Projekt zu den wenigen Beispielen, in denen die nahezu berückichtigte Komplexität des Phare-Programms Schaden begrenzt hat. Durch den verzögerten Eintritt Tschechiens in die Projektphase konnten Fehlinvestitionen begrenzt werden.

#### **6.2.1.3. Fallbeispiel: Granitzentrum Hauzenberg**

In zweijähriger Bauzeit war an den Steinwänden im aufgelassenen „Schachet“ und „Königsbruch“ das Hauzenberger Granitmuseum entstanden. Die im Mai 2005 eröffnete Ausstellung „Steinwelten“ schickt den Besucher auf eine eindrucksvolle Zeitreise durch eine Milliarde Jahre Geschichte des Granits. Die Graniterlebniswelt präsentiert multimedial anhand der geomorphologischen Geschichte des Granits die Entstehung der Landschaft des bayerischen Waldes, zeigt auf, welche Rolle das „kalte Blut der Erde“, wie Granitstein im Volksmund genannt wurde, bei der Besiedlung der Region spielte, konkret, wie die Menschen die Granitblöcke zunächst aus dem Weg räumten und später bearbeiteten (Ludwig Bauer nach die neue Woche 14.10.2005:16). So wird die Geschichte der Granit-Verarbeitung aufgezeigt. Im Freigelände des Museums befindet sich ein nachgebauter historischer Steinbruch mit funktionsfähigen Geräten, mit denen man selbst Granit spalten kann (Chamer Zeitung 02.05.2005). Die Zeitreise endet in der Gegenwart.

Vor dem Hintergrund, dass von ca. 12.000 Arbeitsplätzen in der Hochzeit um 1930 heute nur noch ca. 500 Beschäftigte im Bayerischen Wald<sup>614</sup> in der Granitindustrie arbeiten, von den rund 200 großen Granitsteinbrüchen in Niederbayern heute gerade noch 15 in Betrieb sind und auch diese durch die Konkurrenz aus Osteuropa und Nahost erheblich unter Druck geraten, soll nicht zuletzt die Granitindustrie mit dem bedeutendsten Vorzeigeprojekt der Euregio Bayerwald belebt werden.

Die Idee geht, wie der Geschäftsführer, Herr Dr. Winfried Helm (A-1), ausführt, bereits auf das Jahr 1964 zurück. Schon damals wünschten sich die Bürger der Region, die seit Generationen vom Granit leben und auf Granit stehen (vgl. Bürgermeister Zechmann, in: PNP vom 14.07.2004) ein Heimatmuseum (PNP vom 27.04.2005:30), weil man sah, dass mit der Zeit etwas verloren ging, dass es viele Dinge gab, die man aufheben musste (vgl. A-1). Der zweite Vorstoß um 1990 scheiterte in den Jahren der Wiedervereinigung Deutschlands an der spürbaren Zurückhaltung gegenüber größeren Investitionen. Mit zwölf Millionen DM (PNP vom 27.04.2005:30) stellte die Investitionssumme für die Gemeinden in dieser Phase ein zu großes Risiko dar (A-1). Die Pläne verschwanden dann wieder in den Schubladen.<sup>615</sup> Der letztlich erfolgreiche Anlauf ergab sich Ende 1996 auf Initiative des Wotzdorfer Trachtenvereins. Anlässlich seines 50-jährigen Gründungsfestes hat der Trachtenverein „mal in [die] Chronik geschaut“ und festgestellt, dass die Mitglieder über die lange Zeit alle Steinhauer und Schmiede waren. Daraufhin wurde der Entschluss gefasst, im Vereinsheim eine Granit-Ausstellung einzurichten. Dieses provisorische Granitmuseum erstellte Listen von großen Granitunternehmen, Steinbrüchen und eine umfassende sozialgeschichtliche Darstellung. Aus dieser Ausstellung wurden Geräte und Werkzeug ins heutige Museum integriert.

Dass der entscheidende Impuls von den Menschen aus der Region, von den Steinhauern kam, verdeutlicht die Idee der Euregio, Projekte aus dem sozialen System zu entwickeln und von unten nach oben zu implementieren. Die „Trachtler“ gaben schließlich auch den Impuls zur Gründung des Fördervereins Granitmuseum Bayerischer Wald, der dann „ganz gezielt den Landrat und den Bürgermeister als Vorsitzenden gewonnen hat, damit die auch einfach hinter der Sache stehen“ (Helm A-1).

---

614 Dabei konzentriert sich die Granitindustrie im Unteren Bayerischen Wald (Helm A-1).

615 „Es wurde ein Vorkonzept gemacht, das war 1990. Ein Jahr lang hat man das bewegt, die Geschichte auch immer wieder diskutiert, sowohl beim Landkreis als auch bei der Stadt Hauzenberg, aber letztendlich ist die Entscheidung dann dagegen ausgefallen. Im damaligen Vorkonzept wären Kosten von etwa 10 Mio. gesamt veranschlagt gewesen, verteilt schon auf mehrere Jahre, aber das ist dann letztendlich damals nicht zu schultern gewesen“ (A-1).

Über die Einbindung der Kommunalpolitik in das Projekt ist die Euregio in die Planungsphase eingebunden worden. Es handelte sich dabei um einen komplexen Prozess, in dem die Finanzierung immer wieder auf der Kippe stand, erinnert sich Dr. Helm (A-3). Allen Beteiligten war

„eigentlich relativ schnell klar, dass es diese Chance gibt, durch die Kooperation mit Partnerprojekten in Österreich und Tschechien die Finanzierung auf die Beine zu stellen, weil ohne diese Mittel wäre es eigentlich nicht gegangen das Projekt so zu realisieren, [...] wie es angedacht war.“ (Helm A-2)

Die Projektkosten mussten von 12 Mio. DM im Kostenvoranschlag auf 7 Mio. DM, respektive 3,6 Mio. Euro runtergebrochen werden. „Das ist von Anfang an klar gewesen, dass dieser Finanzrahmen auch einzuhalten war“ (Helm A-2). Neben dem Interreg-Antrag, der einen Zuschuss von 50 Prozent der förderfähigen Kosten sicherte, galt es nunmehr die nationale Kofinanzierung abzuwickeln. Im Finanzierungskonzept waren neben der Stadt Hauzenberg und dem Landkreis Passau, die als Projektträger jeweils 750.000 Euro übernahmen, Mittel von einem bayerischen Fonds der Allianz-Stiftung eingeplant. Als der Allianz-Anteil in Höhe von 100.000 Euro durch Börsenschwankungen eingebrochen war, drohte das Projekt abzustürzen. „Diese 100.000 Euro hat der Kultusminister Zehetmair auf die Kulturfondmittel“ um weitere 400.000 aufgestockt. Die insgesamt 500.000 Euro vom Freistaat Bayern waren „die letzte Hürde, die zu überwinden war“. Zu diesem Zeitpunkt waren die Interregmittel bereits gesichert. Durch die Sicherung der nationalen Kofinanzierung, als häufigster Minimalfaktor grenzüberschreitender Zusammenarbeit, aus dem Kulturfond Bayern war schließlich ein viertel Jahr vor Baubeginn 2003 (A-3) die letzte Hürde genommen. Hinzu kommen als Hauptsponsoren die Bayerische Sparkassenstiftung und Raiffeisenbank (A-2). Nachdem die Investition in Höhe von 750.000 Euro mit nicht einmal 21 Prozent der Gesamtkosten für die kommunalen Akteure zu schultern war, stellte sich im Stadtrat die zentrale Frage nach den Betriebskosten (A-3). Modellkalkulationen mit einem jährlichen Zuschussaufkommen von 200.000 Euro<sup>616</sup> verlangten ein „schlankes Betreiberkonzept, einen Privatbetrieb, eine private Betriebs-GmbH“ (A-3) mit einem vertraglich fixierten Betriebskostenanteil von höchstens 50.000 Euro<sup>617</sup> (PNP vom 26.04.2004). Mit knapp 40.000 Besuchern aus der näheren Umgebung im ersten Jahr konnten mehr

---

616 „(...) da hätte kein Stadtrat oder Kreisrat mit dem Kopf genickt bei der Entscheidung: „ja jetzt machen wir`s““ (A-3).  
617 Da kommen jetzt im Jahr vielleicht mal 10.000 Euro rein von Mitgliedern und Partnern (A-4).

Einnahmen verbucht werden als kalkuliert wurden. Um über die Effekte der Neueröffnung hinaus die Besucherzahlen zu steigern und den Bekanntheitsgrad des Museums über die regionalen Grenzen auszubreiten, wird das Museum in ein grenzüberschreitendes Tourismuskonzept<sup>618</sup> integriert(A-3).

Neben der politischen Vernetzung und der Sicherung der Finanzierung war es in dieser Projektphase entscheidend, eine konzeptionelle Projekterweiterung voran zu treiben. Das Konzept eines multimedialen Museums, das in seiner Ausrichtung in die Vergangenheit blickt, auf die Zukunft zu erweitern. So hatte auch der Bayerische Kultusminister Hans Zehetmair anlässlich seines Besuchs in Hauzenberg mit Hinweis auf zahllose solcher „Draufzahleinrichtungen“ zunächst abgewunken (PNP vom 27.04.2005:30). Durch die konzeptionelle Weite, die Verbindung zu Wirtschaft und Industrie, konnte letztlich das Land Bayern überzeugt<sup>619</sup> werden.

Das auf die Zukunft der Region ausgerichtete Konzept umfasst ein Beratungszentrum, dessen Finanzierung allerdings nicht gesichert und derzeit noch kostenlos ist.<sup>620</sup>

So ist das Museum Informations- bzw. Beratungsplattform „für jeden, der was mit Granit machen will“ (Helm A-1). Darüber hinaus betreiben der promovierte Kulturwissenschaftler Helm sowie Steinmetzmeister und -techniker Ludwig Bauer<sup>621</sup> von der Granitzentrum Bay-

---

618 „Das dauert natürlich, das geht nicht im ersten Jahr los. Man merkt es heuer schon richtig, dass solche (Reisegruppen mit dem Bus) Gruppen mehr kommen, nachdem sie jetzt wissen, da ist was. Nachdem jemand da war, der gesehen hat, das es wert ist, seine Leute hierher zu schicken. Das dauert einfach. [...] wir haben am Anfang versucht, natürlich diese Leute, die Busunternehmer die großen Vermieter hierher zu bringen [...] Freikarten verschickt, das hier Kaffee und Kuchen umsonst war, das wurde vielleicht zu 5 Prozent wahrgenommen. Aber im Lauf der Zeit passiert das trotzdem, es gibt die Mund-zu-Mund Propaganda, es spricht sich rum“ (A-3).

619 Zum Überzeugungsprozess vgl. Helm A-2. „Damals kam Kultusminister Zehetmair, um sich das mal anzuschauen, weil das eine potenzielle Geldquelle war, auch der Kulturfond, aus Privatisierungserlösen vom Freistaat Bayern. Und der war dann ganz eingenommen vom Teamkonzept das man nicht [...] das 1478. Heimatmuseum irgendwo hinstellt. Das ist dann sowieso irgendwo klar ein reiner Zuschussbetrieb ist. Sondern dass man die Idee entwickelt hat, dies auch mit der Gegenwart und der Zukunft zu verbinden. [...] Genau, das hat dem wirklich imponiert und hat auch zugesagt, dass er uns unterstützt und hat diese Zusage gehalten. Sogar noch aufgestockt“.

620 „Ist noch kostenlos, weil wir noch kein System haben, wie wir so was formalisieren können, dass wir für bestimmte Beratungszeit Leistungen zeitlich oder das ist alles noch so am schwimmen, wir sind da mehr oder weniger in das Problem reingefallen und in der Praxis wir beraten aber bekommen kein Honorar dafür“ (A-4).

621 Es gibt im Haus noch einen zweiten, den Herrn Bauer, der ist Steinmetzmeister - Steintechniker. Der ist einfach der Profi was jetzt solche formalen Dinge angeht. Der ist halt seit Jahrzehnten im Geschäft, der kennt weltweit die ganze Natursteinindustrie, war sehr viel unterwegs und der hat das Know-How und der macht im Augenblick auch fast nichts anderes als zu beraten, weil das läuft nun schön langsam an. Also Bauämter, die wiederum eine Fußgängerzone mit Granit pflastern wollen, die rufen an, sie haben gehört bei uns in Passau ist es so gelaufen. Das Problem ist bloß, wir haben im Augenblick kein Budget, um die Verwaltungstätigkeit zu finanzieren, wir machen dies zwar, aber es zahlt uns niemand.

erischer Wald Betriebs-GmbH ein Beratungszentrum, das Ämter und Behörden in der Region bei Ausschreibungen, in denen Granit zum Zuge kommen soll, berät<sup>622</sup> (A-1).

Zudem wird die Beratungsarbeit in dem an das Museum angeschlossenen Granitforum Bayern ausgebaut. Hier sollen Firmen für einen gewissen Jahresbeitrag Beratungsdienstleistungen beziehen können (A-4).

Herrn Dr. Helm geht es darum, die heimische Industrie und darüber hinaus die europäische zu stärken. Daher gilt es die Tätigkeiten auf Europa auszuweiten.

„Wir haben jetzt schon Kontakte geknüpft, quer durch ganz Europa. Nicht nur nach Österreich und Tschechien, sondern auch nach Finnland und nach Spanien“ (A-2).

Die bereits in der konzeptionellen Projektphase angelegte Idee besteht darin, sich in Europa in dem Bereich Normschichten zu positionieren (Helm A-2). Man will dem Naturstein Granit wieder eine Chance geben. Viele Baufirmen wissen gar nicht mehr, dass in der Region noch Granit abgebaut wird.<sup>623</sup> Jeder Auftrag, der in der Gegend bleibt, erhält Arbeitsplätze und bringt damit „Mittel in die Krankenkassen, Sozialkassen allgemein“ (A-4). Während der Privatkunde vorrangig auf den Preis schaut, weil er bei Granitprodukten bis zu über 50 Prozent sparen kann, sollte der öffentliche Auftraggeber schon schauen, wo er investiert und dabei auch die „Transporte über die halbe Weltkugel“ berücksichtigen, insbesondere, wenn die Preisspannen lediglich einige wenige Prozentpunkte betragen. Bei Ausschreibungen gilt es, das wirtschaftlichste Angebot unter Einbeziehung volkswirtschaftlicher und ökologischer Zusammenhänge zu berücksichtigen und nicht zwangsläufig das billigste.<sup>624</sup> Hier sieht Herr Dr. Helm einen Beratungs- und Steuerungsbedarf, der im Bauprojekt der Passauer Mitte bereits seinen Erfolg zeigte (A-4).

---

622 „...also wir leisten eigentlich sehr viel Dienst an die Öffentlichkeit, wir machen eigentlich die Arbeit, die normalerweise bei der Regierung oder irgendwo in anderen Ämtern stattfinden müsste“ (Helm A-2).

623 „Das ist komisch, das sind die Händler, die ihr eigenes Interesse haben, die versuchen natürlich so etwas unterm Deckel zu halten und wollen natürlich eine möglichst große Gewinnspanne haben beim Handel. Und das geht natürlich vor allem, [wenn man] fernöstlichen oder südamerikanischen ausländischen Granit verwendet (Helm A-2).

624 „Wenn jetzt Granit aus China kommt z.B., dann zahlen die öffentlichen Auftraggeber ein paar Prozent weniger für den hiesigen Granit. Die Gewinnspannen der Händler sind ja größer und die verkaufen den ja nicht so billig, dass sie nur wenig Gewinn machen. Die kalkulieren so, dass sie gerade noch geringfügig unter den hiesigen Preisen bleiben und dadurch eine maximale Gewinnspanne erzielt. Nur für die öffentlichen Auftraggeber, die sollten eigentlich solche volkswirtschaftlichen oder ökologischen Aspekte berücksichtigen und das ist die Sache, die wir hier eigentlich vermitteln wollen, die wir an die Öffentlichkeit bringen wollen und dies ist uns zum Teil auch schon sehr gut gelungen. In Passau z.B. in der Neue Mitte wird im Augenblick kein China-Granit mehr eingebaut“ (A-4).

In der ersten Ausschreibung der Stadt Passau kam Granit aus China zum Zuge, im aktuellen Bauabschnitt aber Bayerwald-Granit.

„Wir haben da eine Demonstration organisiert in Passau drin und gezeigt, was da so alles dran hängt und da ist man doch ein bisschen vorsichtig geworden“,

beschreibt Herr Dr. Helm den Protest der Menschen und Unternehmen, die im Passauer Landkreis vom Granit leben. Mit nahezu demselben Preis wie China konnte der Bayerwald nur deshalb aufwarten, weil der Generalunternehmer „ein bisschen weniger verdient“ und die Firma, die den Granit liefert das mehr oder weniger zum Selbstkostenpreis macht. Dass eine solche Kalkulation kein Zukunftsmodell darstellen soll, liegt auf der Hand. Es sollte vielmehr auf die Nöte in der Region aufmerksam gemacht werden, deren Unternehmen einen Handlungsbedarf bei den Ausschreibungsbedingungen sehen.

Für eine langfristige Belebung der ansässigen Granitindustrie steht vielmehr die Ausrichtung des Hauzenberger Granitzentrums auf eine Produkt- und Leistungsdarstellung der regionalen Granitwirtschaft. So verfolgt das Museum Bildungsziele, wie die erste Fachtagung in Hauzenberg für Bauämter bayerischer Städte, Architekten und Sachverständige über die neue E-Norm für Pflastersteine verdeutlicht. Die Vernetzung der Akteure, die im Bereich Granit arbeiten durch Seminare, Schulungen und Fachtagungen, kurzum die Etablierung eines Kompetenzzentrums, trägt nicht nur dazu bei, „dass der Granit des Bayerischen Waldes bundesweit wieder in die Köpfe der Planer und Architekten kommt“, wie Max Merckenschlager von den Hötzendorfer Granitwerken zutreffend anmerkt (PNP vom 26.04.2004), sondern bietet einen erfolgsversprechenden Ansatz für die strukturelle Förderung.<sup>625</sup>

Auf der einen Seite steht das strukturpolitisch ausgerichtete gewerblich-wirtschaftliche Granitforum, auf der anderen Seite das Museum, das grenzüberschreitend kulturell und touristisch wirkt, wobei touristisch-kulturell miteinander verwoben ist (A-4). Die Steinmetz- und Steinhauer-Kultur besteht in der Region als eigener Wirtschaftszweig mit seinen kultu-

---

625 Die Öffentlichkeitsarbeit umfasst: Die Steigerung des Bekanntheitsgrades im touristischen oder kulturellen Bereich. Hohe Aufmerksamkeit konnte im fachlichen-architektonischen-planerischen Bereich dadurch erregt werden, dass das Projekt in jeder großen Architektur-Zeitschrift besprochen und mit großen Beiträgen im Architektur-Jahrbuch, teilweise auch in internationalen Architektur-Zeitschriften, die in England erscheinen, Erwähnung fand. „Es macht wirklich so im Fachbereich, was Architektur anbelangt oder auch Naturstein anbelangt eine gute Runde“. Über Architektur- und Naturstein-Fachzeitschriften können Multiplikatoren erreicht werden. Zudem hat das Granitmuseum im Mai 2005 auf der Nürnberger 'Stone und Tech' einen Marketingpreis für Natursteinmarketing und einen Architekturpreis erhalten (Vgl. A-9).

rellen Auswirkungen seit fast 1.000 Jahren. Die geschichtlich-sozialen Auswirkungen des Granits finden ebenso Raum im Ausstellungskonzept, wie die gewerbliche Seite, die in einer engen Verknüpfung mit den regionalen Betrieben in Wechseiausstellungen die Leistungsfähigkeit der ansässigen Granitindustrie unter Beweis stellt (PNP vom 24.04.2004). Künstler aus Niederbayern und Böhmen vermittelten den Besuchern der Ausstellung ein Bild davon, wie mühselig die Arbeit am Granit gewesen sein muss (PNP vom 18.06.2005). Aber nicht nur, dass man den Künstlern bei ihrer Arbeit über die Schulter sehen kann, es gibt einen Ausstellungsraum, in dem Sonderausstellungen für sechs bis acht Wochen zu sehen sind. 2006 werden zum ersten Mal Bildhauer mit Auszubildenden aus dem Steinmetzgewerbe zusammengebracht. 25 Meisterschüler einer Münchener Steinmetzschule haben sich in der Region Betriebe angesehen, mit einem Schmied gearbeitet und dabei gelernt, wie man Werkzeug schärft und den harten Stein Granit bearbeitet<sup>626</sup> (A-5). Aus den sich gegenseitig befruchtenden Teilstrategien aus Tourismus, Kultur, Gewerbe, Qualifizierung und Weiterbildung, verspricht sich das Granitzentrum Synergien.

Die grenzüberschreitende Arbeit des Granitzentrums geht auf ein bayerisch-österreichisches und ein bayerisches-tschechisches Interreg-Projekt zurück. Zu dem Projekt in Österreich, das neben einem biologischen Lehrpfad und einer Granitarena für Veranstaltungen seit Jahren ein Museum plant,<sup>627</sup> bestehen enge Verbindungen. „Also dort steht der geologische Aspekt im Vordergrund mit diesem Lehrpfad und bei uns mehr die wirtschaftsgeschichtlichen Aspekte und das man sich da die Gäste gegenseitig zuschiebt ist ganz verständlich“ (A-6). Bei der Zusammenarbeit mit der Tschechischen Republik dagegen handelt es sich eher um ein inszeniertes Projekt.

„Krumau ist die andere Schiene, die mehr oder weniger ja kreierte worden ist. Man hat sich zweimal getroffen in Krumau. Wir hätten eigentlich schon ein massives Interesse, diese Partnerschaft auszubauen oder auch zu intensivieren, aber es läuft nicht so richtig.“ (A-6)

---

626 ... weil die ja normalerweise nur mit einem weicheren Stein in der Ausbildung arbeiten, einem Sandstein. Die haben den Granit jetzt zerlegt, gespaltet usw. sowas greift jetzt langsam. Das war schon immer geplant. (A-5).

627 „Leider ist bei denen jetzt die Realisierung verschoben worden, noch nicht endgültig gecancelt, die haben die Co-Finanzierung nicht zustande gebracht. Die Mittel wären bereit gestanden jetzt Ende Juni aber die Co-Finanzierung von Seiten der Gemeinde war nicht möglich. Das Land Oberösterreich war nicht bereit da was dazu zu tun. Dadurch ist letztendlich die Finanzierung nicht zustande gekommen.“ (A-6).

Der Konstruktionscharakter grenzüberschreitender Projektarbeit aus förderrechtlichen Gründen kann angesichts der Mittelknappheit der kommunalen Ebene in der konkreten Projektarbeit nicht ausgeschlossen werden.

„Da müssen wir ganz offen und ehrlich sagen, das 2. Partnerprojekt Krumau das wurde konstruiert, einfach um die Förderung zu bekommen, das ist bei vielen Projekten der Fall.“ (A-5f.)

Der Finanzierungsmodus von Interreg schafft in der Praxis offensichtlich Anreize, formal Tatsachen zu schaffen, um damit die Voraussetzungen zu erfüllen, die es erlauben 50 Prozent der Projektkosten aus EU-Mitteln zu finanzieren.

Mit Blick auf die Integration des Grenzraumes im Bereich Granit stellt sich die Frage, warum Kooperation über die Grenzen nach Österreich funktioniert, während sie sich auf tschechischer Seite in zwei Besuchen<sup>628</sup> in Krumau erschöpft?

Im Gegensatz zum Mühlviertel, wo ein „ähnliches“ (A-6) Projekt mit gemeinsamen Interessen,<sup>629</sup> Aktivitäten und Präferenzen vorliegt (A-6), scheint man in der Zusammenarbeit mit der tschechischen Seite offensichtlich versäumt zu haben, ein konkretes Euregio-Projekt zu definieren. In Krumau sind die Interreg-Partner Kommunalpolitiker und kein Verein, der sich dem Granit verschrieben hat. Man hatte Krumau als Partner gewählt, weil durch die Städtepartnerschaft mit Hauzenberg bereits gute Kontakte bestanden. „Es hat sich aber inhaltlich keine konkrete Zusammenarbeit ergeben“ (A-6). Obwohl man sich von Seiten des Granitzentrums darum bemüht,<sup>630</sup> kommt es folglich nach wie vor zum Aufbau persönlicher Beziehungen.

---

628 „Es gab ja schon seit - ich denke schon vor 2000 - Treffen mit den entsprechenden Geschäftsführern der Euregio, Herrn Patrik aus Oberösterreich und dem Herrn Sammer. Da waren wir zweimal in einem Partnerprojekt im Mühlviertel unten mit dieser Gruppe in Glöcking und Krumau dann mal“ (A-2).

629 „Es gibt dort ein paar Leute die seit vielen Jahren forschen, in die Archive gehen, schauen wie hat sich das entwickelt, Fotos sammeln. Da trifft man sich regelmäßig“ (A-6).

630 „Wir haben zwar zur Eröffnung gezeigt, was es in Krumau für tolle Granitdenkmäler gibt - wir haben Fotodokumentationen gemacht, die entsprechenden Ergebnisse dann bei der Eröffnung in einer Ausstellung gezeigt - wir hoffen schon, dass sich das intensivieren lässt. Da haben wir noch nicht die personellen Beziehungen, es hat sich heraus kristallisiert, es gibt denjenigen Ansprechpartner mit dem versteht man sich auch mit dem trifft man sich regelmäßig. Es geht eigentlich nur um die persönlichen Beziehungen, alles andere ist zu abstrakt.“(A-6).



„Da haben wir noch nicht die personellen Beziehungen, es hat sich heraus kristallisiert, es gibt denjenigen Ansprechpartner,<sup>631</sup> mit dem versteht man sich auch, mit dem trifft man sich regelmäßig“ (A-6).

So stellt Herr Dr. Helm (A-6) zutreffend den Zusammenhang zwischen Misslingen der Zusammenarbeit aufgrund der nicht vorhandenen inhaltlichen Konkretheit her:

„Es geht eigentlich nur um die persönlichen Beziehungen, alles andere ist zu abstrakt (A-6)“. Die Zusammenarbeit mit Tschechien hat das Granitzentrum, womit es die Glaubhaftigkeit seiner Kooperationsbemühungen untermauert, auf ein Prüfinstitut nördlich von Prag verlagert, wo steintechnische Prüfungen auf Bruchfestigkeit, Tausalzbeständigkeit vorgenommen worden. Die Kooperation in diesem Bereich verspricht mit Blick auf die EU-Zertifizierung in der Zukunft einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil gegenüber den asiatischen Anbietern (vgl. A-7). In diesem Kooperationsbereich stehen gewerbliche Interessen im Vordergrund und nicht so sehr grenzüberschreitende.

Ein fader Beigeschmack ist durch den grenzüberschreitenden Konstruktionscharakter eines vielversprechenden Projekts entstanden, das mit Granit ein spannendes Thema der Region aufnimmt. Darauf, dass das Granitzentrum als Musterprojekt dennoch eine intensivere grenzüberschreitende Wirkung entfalten kann, deuten die Zukunftspläne:

„Das ist für uns auch wirklich auch inhaltlich sehr schön motiviert, weil wir sitzen ja alle drei: Tschechien, Oberösterreich und der Bayrische Wald im gleichen geologischen Berg, diesem Moldavidikum, sagt man im Geologischen. Diese Gegend zwischen Moldau und Donau, ist eigentlich eine große geologische Einheit, wo unten ein riesiger Granitturm sitzt. Wir sitzen alle auf dem gleichen geologischen Stein, der Stein der kennt keine Grenzen. Wir haben dies auch am Anfang so gezeichnet, dieses Bild, mit diesen Beschreibungen, den inhaltlichen Hintergründen, warum man diese Vernetzung auch weiter treiben muss. Im Kopf ist immer noch die Idee, dass man eine touristische Straße macht, die durch alle drei Länder geht. So eine Art Granitstraße, das ist im Augenblick ein

---

631 Aus den Aufzeichnungen geht nicht hervor, ob es sich um einen Kommunalpolitiker handelt oder den Leiter des Archivs, der allerdings als Leiter des „hiesigen Archiv[s]“ bezeichnet wird (Vgl. A-6).

bisschen abgerutscht, weil es das Thema die Glasstraße gibt [...] ...aber das ist nach wie vor noch aktuell“ (A-10).

Vor dem Hintergrund, dass solche Projektideen in Zukunft nicht mehr bezuschusst werden könnten und man trotzdem eine Intensivierung der Zusammenarbeit vorantreiben möchte,

„nicht nur weil es in dem Topf jetzt viel Geld gibt in diese Richtung was zu machen, sondern da ist wirklich eine Substanz da, dann schauen wir halt mal wie es läuft mit der Förderung“ (A-8)

ist es durchaus vorstellbar, dass der Konstruktionscharakter gegebenenfalls als Anshub für eine intensive Kooperation fungieren kann. Gleichwohl gilt es festzustellen, dass im gewerblichen Bereich Kooperationsprojekte ohne jeden Anshub initiiert werden und eine gewerbliche, grenzüberschreitende Verknüpfung in der Form allerdings aus der Interregförderung herausfällt, obwohl strukturpolitische Entwicklungsschübe daraus abgeleitet werden können. Dabei gilt es zu beachten, dass gewerblichen Projekten infolge starker Interessen eine höhere Dynamik zu unterstellen ist. Die Natursteinwirtschaft, die Planer, die Mitarbeiter in den Bauämtern und die Architekten sind im Granitforum die entscheidenden Schaltstellen, an die sich die Beratungsdienstleistung richtet und die „gut angenommen“ (A-9) wird. Diese Dynamik gilt es auf eine grenzüberschreitend ausgerichtete Zusammenarbeit zu übertragen und „Konzentrische Kreise zu bilden“, wie Herr Dr. Helm zutreffend feststellt.

#### **6.2.1.4. Fallbeispiel: Grenzenlose Gartenschau 2006 Marktredwitz – Cheb/Eger**

„Das größte Projekt im bayerisch-tschechischen Grenzraum überhaupt, fast ohne Vorbild“ (Ehm A-29) ist die Grenzenlose Gartenschau. Vorbilder waren zum Einen die Gartenschau zwischen Deutschland-Holland und zum Anderen zwischen Deutschland-Frankreich, an der gesamten Erweiterungslinie ist es allerdings das einzige überhaupt, stellt Herr Ehm (A-29) nicht ohne Stolz fest. Das Euregio-Megaprojekt, das am 24. Mai 2006 für vier Monate seine Pforten öffnete, geht weit über den üblichen Wirkungskreis hinaus. Von dem abwechslungsreichen Programm mit ca. 1.000 Einzelveranstaltungen,<sup>632</sup> die neben Pflanzen ein buntes Bild von Kunst und Kultur über die Grenzen hinweg geboten, ganz abgesehen.

---

632 Vgl. <http://www.gartenschau2006.de/site.asp?sitzungsid=22499819627917237160&sprachenid=1>

Die Oberbürgermeisterin, Dr. Birgit Seelbinder, erwartet sich für die Stadt Marktrechwitz einen "Schub" in der städtebaulichen Entwicklung und für den Tourismus und der Oberbürgermeister von Cheb erläuterte, dass die Gartenschau für seine Stadt eine echte Herausforderung sei. Bisher hat es in Tschechien noch keine Landesgartenschauen oder vergleichbare Veranstaltungen gegeben. Es ist auch nicht einfach gewesen, die Politiker von den Vorteilen der Gartenschau zu überzeugen. Durch die Grenzenlose Gartenschau möchte auch Cheb zum blühenden Eingangstor Tschechiens werden.<sup>633</sup>

Der Oberbürgermeister aus Cheb deutet bereits an, was Herr Ehm (A-29) als „Schrittmacher-Dienste für Tschechien“ bezeichnet:

„weil bis jetzt eigentlich vielfach in Tschechien überhaupt nicht klar ist, was ist eigentlich eine Gartenschau. Die Macher wissen es jetzt mittlerweile, sind mittlerweile begeistert, aber da musste viel an Überzeugungs-, an Grundlagenarbeit geleistet werden. Aber das war wirklich echte, grenzüberschreitende Abstimmung, Spiegelprojekt hier und da und gemeinsame Durchführung, jetzt. Also das ist ein Paradebeispiel, kann man sagen.“

Die grenzüberschreitende Koordinationsarbeit beginnt in der sprachlichen Kommunikation. Sprache bzw. Fachsprache als Kooperationshindernis musste in den Befragungen ein hoher Stellenwert zugeordnet werden. Insbesondere im Amts- und Planungsbereich hat die deutsche Sprache mit ihren Kunstworten eine Fachspezifik entwickelt, die ohne weiteres in keine andere Sprache zu übersetzen ist. Dabei gilt es bei dem Terminus „Gartenschau“ ein kulturelles Vorverständnis zu berücksichtigen.

„Wenn ich jetzt das Wort übersetze, versteht es ein Außenstehender, der sich darunter nichts vorstellen kann, einfach nicht“ (A-8).<sup>634</sup> Was ist also eine Gartenschau? Die Tschechische Übersetzung und damit ihre semantische Entsprechung ist insgesamt dreimal geändert worden, weil grenzüberschreitende Gartenschau als Gesamtkonzept nicht zu übersetzen war.

---

633 Vgl. Pressecke des Deutschen Städtetags, in: [http://www.staedtetag.de/10/pressecke/aus\\_den\\_staedten/artikel/2006/01/31/00244/index.html](http://www.staedtetag.de/10/pressecke/aus_den_staedten/artikel/2006/01/31/00244/index.html)

634 Die im Folgenden ohne Namen gekennzeichneten Zitierstellen finden sich im Interview Dr. Seelbinder an der angegebenen Stelle.

„Die haben ja erst einen Klostergarten gemacht und gemeint, das ist ihre Gartenschau, weil sie das Wort „zahrádka“<sup>635</sup> benutzt haben. Und dann haben sie festgestellt, ja das ist ja gar nicht das, was die Deutschen unter Gartenschau verstehen. Dann haben sie eben dieses „krajina vystava“<sup>636</sup> aber das ist eigentlich, da ist ja das Wort „kraj“ drin, das heißt eigentlich landschaftspflegerische<sup>637</sup> Ausstellung. Dann wollten sie auch nicht „přeshranic“ benutzt, dann haben sie es „bez hranic“ genannt und das heißt eigentlich „ohne Grenze“ und deswegen mussten wir jetzt im Rückschluss unser „grenzüberschreitend“ ändern in „ohne Grenzen“, grenzenlose Gartenschau. Weil die gesagt haben, mit grenzenlos<sup>638</sup> (übersetzt) können sie nichts anfangen, das können sie sich nicht vorstellen“ (A-8 f.).

Da eine Übersetzung „Grenzüberschreitende Gartenschau“ im Tschechischen zwar inhaltliche Probleme mit der breiten Konnotation einer institutionalisierten Gartenschau bereitet, aber keine mit dem Adjektiv „grenzüberschreitend“, müssen andere Gründe für die Umbenennung in „Grenzenlose Gartenschau“ den Ausschlag gegeben haben, die sich allerdings im Spekulativen<sup>639</sup> bewegen. Nichts desto trotz verweist das Beispiel über rein sprachliche

---

635 Wie "Klostergarten" in Zusammenhang mit der Gartenschau geraten ist, ist nach Auskunft des Prager Germanisten an der Karlsuniversität, Vaclav Maidl, weder aus dem Zitat noch sprachlich herzuleiten. Bei „zahrádka“ handelt es sich um einen Diminutiv, dessen wörtliche Übersetzung: kleiner Garten oder Gärtchen bedeutet. Klostergarten bedeutet hingegen: „klášterní zahrada“. Um diesen „klášterní zahrada“ handelt es sich, wenn sich der Garten außerhalb des Klostergebäudes befindet, wie z.B. ein Teil des Gartens der Prämonstratenser am Petrin unterhalb von ihrem Strahov-Kloster in Prag. Wenn es sich dagegen um den Innenhof des Klosters handelt, mit Brunnen, ein paar Sträuchern und Blumen, dann bezeichnet man das im Tschechischen als "rajský dvůr" oder "rajská zahrada", was wörtlich rückübersetzt "Paradieshof" oder "Paradiesgarten" heißt. Die wörtliche Rückübersetzung verdeutlicht das Problem der Übersetzung im allgemeinen und der wörtlichen im speziellen. Übersetzung kann nie frei von Deutung sein.

636 Das tschechische Pendant zu "Landschaftspflege" lautet: "udrzba" oder "udrzovani" "krajiny". Das Substantiv "kraj" bezeichnet, wie jedem Leser bekannt ist, „Kreis, Bezirk“, wie der oft erwähnte "Karlovarský kraj". Davon ist "krajina" (Landschaft) abgeleitet.

637 Wörtliche: Landschaftsausstellung

638 Mit dem Ausdruck "Gartenschau" wurde der Prager Germanist zum ersten Mal im Frühjahr 2005 konfrontiert, anlässlich der Übersetzung des Buchs "Marktrechwitz - Brücke zwischen West und Ost" von Bernhard Setzwein im Vorfeld der Gartenschau. Nachdem sich Herr Maidl hat inhaltlich erklären lassen, was man 2006 plant, ist als Erklärung für den tschechischen Leser die Übersetzung "zahradnická vystava" (Gärtnerausstellung) zustande gekommen. In der überregionalen Berichterstattung MF Dnes (in der Ausgabe vom 8. Juli 2006) findet sich die wahrscheinlich behördliche Bezeichnung "Krajinná vystava" (Landschaftsausstellung). Das Adjektiv "krajinný" ist im Tschechischen vor allem aus der Bezeichnung "chráněná krajinná oblast" (Landschaftsschutzgebiet) bekannt, was durch die Nähe zur Semantik aus dem Bereich des Naturschutzes eher unglücklich ist. Ferner sei sie in Bezug auf den Inhalt der Ausstellung irreführend, weil eine starke örtliche Konnotation mitschwingt. Als Übersetzung für grenzenlose Gartenschau schlägt der versierte Übersetzer Vaclav Maidl "Vystava zahradnická a krajinných architektů na obou stranách hranice", wobei das Attribut "grenzüberschreitend" allerdings ziemlich undeutlich wird. Mit Akzent auf grenzüberschreitend ergibt sich folglich folgende Übersetzung: "Přeshranicní vystava zahradnická a krajinných architektů". Dabei ist das Adjektiv "přeshranicní", wie es aus dem Ausdruck grenzüberschreitender Zusammenarbeit "přeshranicní spolupráce" bekannt ist, ganz geläufig. Das gängige Adjektiv erlebt seine Konjunktur seit 1989.

639 Es entstand der Eindruck, dass die deutsche Seite nicht nur von vornherein wusste, was eine Gartenschau ist und wie im Folgenden verdeutlicht wird, alle zur Projektentwicklung erforderlichen Abläufe kannte, sondern darüber hinaus auch schon den Namen für das gemeinsame Ereignis, wie die gedruckten Informationsbroschüren implizieren, festgelegt hatte, das es nunmehr vom Partner „nur“ noch zu übersetzen galt. Unter der Prämisse einer

Inkompatibilitäten hinaus auf komplexe kulturelle Zusammenhänge<sup>640</sup> von Planungsbegriffen. Angesichts unterschiedlichen Alltagswissens, anderer amtlicher und rechtlicher Verfahrensabläufe und der Notwendigkeit, aus dem individuellen und kulturellen Vorwissen in der Übersetzung sinngemäß übertragen zu müssen – die wörtliche Übersetzung ergibt in einem anderen Sprachkontext in den meisten Fällen unverständliche Kuriositäten – deutet der sprachlich kulturelle Kontext weiter auf Mentalitätsprobleme.

Auf der Grundlage der Voruntersuchungen nahm die grenzüberschreitende Region an einem städtebaulichen Wettbewerb teil. Der Wettbewerb<sup>641</sup> - als Instrument der Ausscheidung in der Städteplanung - ist nach Auskunft von Frau Dr. Seelbinder beim Nachbarn nicht bekannt, ebenso wie der spezialisierte Beruf des Landschaftsarchitekten (A-9). Hinzu kommen die unterschiedlichen Verwaltungsabläufe,<sup>642</sup> die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit insbesondere im Bereich der Planung erheblich erschweren. Für die gemeinsame Bewerbung benötigten beide Seiten einen Stadtratsbeschluss. Der Umstand, dass Vergaben zumeist zehn Jahre im voraus beantragt werden und im vorliegenden Fall einen Stadtratsbeschluss für ein Projekt verlangten, der sechs Jahre zuvor zu fällen war, löste bei den tschechischen Kooperationspartnern Befremden aus. Die fehlende Erfahrung mit Projekten dieser Größenordnung und vermutlich auch der Umstand, dass jahrzehntelange penible Vorplanungen nicht jeder Kulturgemeinschaft ins Stammbuch geschrieben sind, hat die Projektarbeit dahingehend erschwert, dass die tschechische Seite zeitlich unter Druck geraten ist, als deutlich wurde, dass man zur Projekteröffnung nicht fertig wurde (A-10).

So entsteht auf deutscher Seite der Eindruck, dass Vorerfahrungen sowohl in planerisch-zeitlicher Dimension fehlen als auch in einem demokratischen Prozess (A-10). In Bezug

---

sehr ungleichen Partnerschaft, wäre es insbesondere im politisch-diplomatischen Bereich nicht ungewöhnlich, dass man aus dem Gefühl des nicht gefragt worden seins und mit Blick auf die fertigen Broschüren, das Ganze so nicht übersetzen kann. Diese in Mentalitätsunterschieden begründete Problematik ist aus der Geschäftswelt weitgehend bekannt. Deutsche Unternehmer legen in Verhandlungen vorbereitete Vertragsentwürfe und andere Dokumentationen in Mappen vor, wollen mit dieser zusätzlichen vollkommen neutralen Dienstleistung die Verhandlungseffizienz erhöhen, wodurch sich das Gegenüber aus Frankreich ebenso wie aus Russland und vielleicht auch Tschechien überrumpelt fühlt, weil sie den schriftlich fixierten Stand der Gespräche als von den Deutschen vorgelegte Entscheidung wahrnimmt.

640 Dagegen Frau Dr. Seelbinder: „Es ist einfach wahnsinnig schwierig unsere gerade aus der Planungssprache kommenden Begriffe irgendwie ins Tschechische zu übertragen, weil die tschechische Sprache verkompliziert eigentlich alle Dinge. Gerade solche Begriffe werden in einer Weise verkompliziert, dass sie eigentlich nicht mehr zu übertragen sind“ (A-9).

641 „Und das konnten die sich alles überhaupt nicht vorstellen. Erstens kennen sie auch nicht das Instrument des Wettbewerbs. Die geben halt irgendjemand den Auftrag“ (A-9).

642 „..und dann verstehen sie auch nicht warum jetzt bei uns die Radwegplanung jemand ganz anderes macht als jetzt der, der das Gelände für die Gartenschau plant. Das ist jetzt wieder der Tiefbauplaner, der das zu allererst macht“ (A-9).

auf Demokratieprozesse stellt die Markredwitzer Oberbürgermeisterin fest, dass die kommunale Ebene im benachbarten Grenzgebiet wenig personelle Kontinuität aufweist, was in der Konsequenz intensiv die Zusammenarbeit behindert.

In der Amtszeit von Frau Dr. Seelbinder (seit 1990) kann die Nachbarstadt auf sieben Kollegen verweisen. Die auf vier Jahre begrenzte Zuständigkeit hat in der Kooperationspraxis die Konsequenz, dass über eine eigene Amtszeit nicht hinaus geplant wird (A-10). Dass darüber hinaus Kontinuität als politischer Wert, angesichts der jungen tschechischen Demokratie nicht so stark verankert ist wie auf allen Ebenen in Bayern, illustriert folgende Erfahrung ebenso wie Unterschiede im Parteiensystem der kooperierenden Länder:

„Ja das ist also mein Eindruck und sie sehen da auch keinen Wert an sich darin. Das sieht man allein schon an der Wahl des Bürgermeisters. Also der Herr Jake war ja praktisch vier Jahre Bürgermeister und das Dumme ist, die haben das System, dass man zuerst in den Stadtrat gewählt werden muss und dann aus dem Stadtrat heraus der Bürgermeister gewählt wird. Der wurde mit 500 Stimmen mehr in den Stadtrat gewählt. Trotzdem hat sich der Stadtrat dann entschieden, denn Herrn Svoboda zum Bürgermeister zu machen, obwohl der auch [bei der] ODS ist. Das ist aus unserer Sicht vollkommen unverständlich. Man hat wieder einen gewählt, der von nichts eine Ahnung hat und der aus dem Parlament neu in den Stadtrat kam.“

Über die Planungshase hinaus vermutet die projektverantwortliche Kommunalpolitikerin auf bayerischer Seite, dass den Kollegen die grenzüberschreitenden Wirkungsketten, die neben der Stadtsanierung in nahezu allen Politikbereichen Kontakte entstehen lassen (A-12) und wirtschaftliche Synergien im Tourismus versprechen, nicht bewusst sind.<sup>643</sup> Als Indiz führt sie die Resonanz im sozialen System an. Nach Eindruck von Frau Dr. Seelbinder kommen auf 970 Deutsche 30 Tschechen<sup>644</sup> (A-11). Die erhebliche Divergenz der Besucherzahlen findet ihren Ausdruck darin, dass sich die bayerische Bevölkerung mit der Gartenschau identifiziert und von „Unsere[r] Gartenschau“ spricht, wohingegen selbst der tschechische Bürgermeister gegenüber dem Projekt eine Distanz bewahrt (A-11). Dieses

---

643 Hinzu kommt, dass das regionale Großereignis auf deutscher Seite großräumig und professionell vermarktet wird, während das Marketing beim Nachbarn, wie Frau Dr. Seelbinder berichtet (A-11) und soweit das im Internet zu überprüfen ist, eher mager ausfällt.

644 Auch beim gemeinsamen Musical, Laska = Liebe, berichten die Darsteller, dass ihren Auftritt in Bayern 1.600 Zuschauer und in Tschechien vielleicht 20 gesehen haben (A-12).

Großprojekt bietet wie keine andere Grenzüberschreitende Aktivität die Möglichkeit, den Bürger einzubinden, zu begeistern und für die grenzüberschreitende Idee einzunehmen.

„Die Leute vereinnahmen solche Projekte. Sie gehen jetzt jeden Tag auf die Gartenschau und schauen, was neu ist. Die lieben die Gartenschau und fragen schon, was sie machen, wenn die Gartenschau zu Ende ist“ (A-11),

beschreibt Frau Dr. Seelbinder die grenzüberschreitende Wirkung. Diese Motivation findet auf tschechischer Seite nicht statt, so die Oberbürgermeisterin weiter. Um die Menschen auf tschechischer Seite zusammenzubringen hat man dem Partner unter die Arme gegriffen und z.B. den „Tag der Stadt Hof“ und zahlloser anderer Grenzgemeinden initiiert. Zum Einen wurden von tschechischer Seite keine Spiegelprojekte entwickelt, so das keine Gemeinde oder Stadt sich ausstellt, zum Anderen nimmt der Bürgermeister von Cheb bei der Präsentation der bayerischen Euregio-Kommunen seine Repräsentationsaufgaben nicht wahr. „Also bei unserem Tag ist er gekommen, weil ich ihn speziell angesprochen hab“ (A-11).

Während die bayerischen Verantwortlichen aus den Projektgruppen<sup>645</sup> in den vier Monaten die Koordinierung im Hintergrund der Veranstaltung betreiben, sehen es die tschechischen Projektverantwortlichen der unterschiedlichen Bereiche in der Projektphase „nicht als ihre jetzige eigentliche Aufgabe an, jetzt im Moment [jederzeit] auf dem Gelände präsent zu sein“ (A-12). Ob die tschechische Seite über die Planungsphase hinaus die Koordination bezahlt, kann nicht in Erfahrung gebracht werden.

Die Tendenz, dass von tschechischer Seite das enorme Integrationspotenzial nicht ausgeschöpft wird, legt die Vermutung nahe, dass der wirtschaftliche Nutzen der Großveranstaltung sich ungleich verteilt.

Als touristischer Magnet zieht die Gartenschau über die vier Monate hinaus Besucher an. „Das Interessante ist, dass wahrscheinlich der tschechische Tourismus wesentlich weniger profitiert als unserer“, vermutet Frau Dr., Seelbinder wegen Problemen in der Gastronomie und Doppelbelegungen (A-13). Angesichts des größeren deutschen Besucherstroms ist es

---

645 „Die Strukturen, die wir geschaffen haben, waren, um die Akteure zusammen zu bringen. Aber es ist auch so gewesen, dass wir Sitzungen hatten und die sind ganz einfach nicht erschienen, es kam immer wieder vor, dass die einfach nicht gekommen sind, oder haben sich kurzfristig entschuldigt (A-12)“.

nach Ansicht von Frau Dr. Seelbinder ungeschickt, dass das tschechische Bäderpotential für die Gartenschau nicht ausreichend genutzt wird. Frankenbad z.B. ist nur vier Kilometer entfernt (A-14). So verweist die Tatsache, dass das Angebot gemeindeüberschreitender Übernachtungspakete innerhalb Tschechiens, wie sie in Bayern existieren, ausgeschlagen wurden, auf mangelnde Erfahrung, aus derartigen Projekten einen wirtschaftlichen Nutzen zu beziehen. Darüber hinaus zeigt es, wie Frau Dr. Seelbinder (A-14) ergänzt, die „schlechte Zusammenarbeit auf der tschechischen Seite unter den Kommunen“. Mit einem ebenfalls streitbaren Finanzvolumen von rund 20 Mio. Euro, davon rund 5 Mio. Durchführungshaushalt für Blumenpflanzungen und Kulturhaushalt auf bayerischer Seite und rund 5,5 Mio. Euro auf tschechischer, was auf der Grundlage unterschiedlicher Förderraten und des Geldwerts<sup>646</sup> eine vergleichbare EU-Förderung ausmacht, veranschaulicht das Projekt der Grenzenlosen Gartenschau, deren Name bereits das Ergebnis von Übertragungsproblemen ist, anschaulich wie facettenreich sich die Probleme darstellen. Andererseits stellt deren Überwindung insbesondere bei Kooperationsprojekten dieser Größenordnung eine beachtliche grenzüberschreitende Leistung dar. Neben der unmittelbaren integrativen Wirkung der miteinander verwobenen Politikfelder und Prozesse wird sich in Zukunft zeigen, inwieweit das Projekt die Entwicklungsbedingungen in der Projektarbeit verändert hat. Insbesondere vor dem Hintergrund einer insgesamt über sechsjährigen Projektentwicklungs- und Implementierungsphase verweist die Grenzenlose Gartenschau auf ein potenziell hohes Integrationsniveau.

„Deshalb muss ich sagen bin ich eigentlich so stolz auf unsere Leistung. Also insofern muss ich sagen, ist es das hochehrgeizigste grenzübergreifende Projekt, was es überhaupt gibt. Viel schwieriger als irgendwie was meinetwegen so banal über die Grenze zu machen oder irgendeine gemeinsame Veranstaltung“,

resümiert die Marktedwitzer Oberbürgermeisterin die gemeinsame Überwindung nicht unerheblicher Unwegsamkeiten (A-9 f.).

---

646 „Es ist für die Tschechen eine etwas schlechtere Situation. Erstens hatten sie gedacht, und daher sind sie auch von der EU enttäuscht, was aber Quatsch ist, dass sie praktisch in absoluten Euro-Beträgen dasselbe bekämen wie wir, aber das ist natürlich nicht der Fall, weil die Europäische Union natürlich den Geldwert zugrunde legt und dann wollte sie mit den 5,5 Mio., davon 75 Prozent Förderung, wollte sie ein vergleichbares Volumen finanzieren, wie bei uns. Das hatten die total falsch verstanden. Die hatten sich ja schon zu der Meinung verstiegen, ja dann brauchen sie überhaupt kein eigenes Geld. Sie hatten vielleicht gedacht, sie bekommen auch 20 Mio., aber das ist natürlich ein Unsinn“ (A-13).



Dadurch, dass nur die bayerische Perspektive Eingang in die Projektdarstellung gefunden hat, kann naturgemäß kein Anspruch der Intersubjektivität erhoben werden. Die Befragung der bayerischen Projektträgerin sollte aus der Kooperationspraxis Probleme in den unterschiedlichen Phasen der Projektarbeit aufzeigen, wie sie sich subjektiv aus bayerischer Sicht darstellen. Bedauerlicherweise konnte schlussendlich kein tschechischer Projektträger für ein Gespräch gewonnen werden.

## 7. Fazit: Europäische Integration durch kommunale Kooperation

In der empirischen Untersuchung hat sich die Anwendbarkeit der an den Nationalstaaten entwickelten Integrationsansätze unter Berücksichtigung des kommunalspezifischen Umfeldes erwiesen. Im Rahmen der Untersuchung wurde ein lebendiger vertikaler Vernetzungsprozess deutlich, der im Konzert mit den supranationalen Institutionen vielfältige Zweckkoalitionen zwischen den nationalen Ebenen hervorgebracht hat. So konnte die Kommission in der Koalition mit den subnationalen Einheiten über die Förderinitiativen Einfluss auf innerstaatliche Kooperationsprozesse „alter“ und „neuer“ Mitgliedsstaaten nehmen, wodurch letztlich unmittelbar supranationale Kompetenzen ausgebaut werden. Im Gegenzug sahen die bayerischen Kommunen, wie anhand der Interreg-III-Initiative aufgezeigt wurde, in der Koalition mit der EU die Möglichkeit, ihren Handlungsspielraum gegenüber der Staatsregierung in München zu behaupten und auszuweiten. In Zweckkoalitionen der Geldgeber wiederum setzten Brüssel und München verbindliche inhaltliche Vorgaben und politische Richtlinien durch, die von den Kommunalakteuren vor Ort verwirklicht werden mussten und im Zuge des vertikalen Austausches allmählich an die regionalen Anforderungen vor Ort angepasst werden konnten. Die hohe Schlagkraft des finanziellen Arguments erlaubte es den übergeordneten staatlichen Akteuren, die politische Führung grenzüberschreitender Integrationsprozesse vom sog. goldenen Zügel in Einzelfällen zur Kandare auszuweiten.<sup>647</sup> Wie die durch Interreg initiierte innerstaatliche subnationale Verflechtung wie die Delegation von Entscheidungs- und anderer administrativer staatlicher Kompetenzen gezeigt hat, wurde ein enges Kooperationsverhältnis hervorgebracht. Innerhalb des europäischen Systems Europas bahnt sich in grenzüberschreitenden Angelegenheiten ein regionalistischer Austausch an: Einmal als Emanzipationsbewegung der Regionen von „unten nach oben“, einmal als Delegation zentralstaatlicher Befugnisse von „oben nach unten“. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verläuft gleichzeitig in horizontalen und vertikalen Dimensionen. Die Delegation von Kompetenzen erfolgt fraglos im Rahmen staatlicher Ordnungs- und Zielvorstellungen. Dennoch beschreibt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in ihrer vertikalen Dimension einen Vernetzungsprozess zwischen dem institutionellen, supranationalen und dem lebensweltlichen Europa seiner Bürger, in dem sich ansatzweise ein strukturdynamisches Mehrebenensystem auf der Grundlage sich funktional selbst koordinierender politischer Einheiten und Ebenen abzeichnet. Obwohl das von der Kommission etablierte Netzwerk

---

647 Vgl. die geforderte Wirtschaftsorientierung oder die Mittelverzögerungen, die die grenzüberschreitende Kooperation zeitweise lahmlegten.

by design den Eindruck verfestigt, dass die Europäische Union mittels ihrer Regionalpolitik eher mit den Regionen agiert, als sich auf sie gründet, was der Begriff „Europa mit den Regionen“ (Benz 1998:563) im Gegensatz zu „Europa der Regionen“ trefflich zum Ausdruck bringt (vgl. Götschel 2003:213f.), werden von der Basis regionale Anforderungen und Interessen auf die supranationale Ebene befördert, die in einem zähen und langwierigen Prozess eine Anpassung der top-down policy bewirkt haben und im Konzert der regionalen Aktivitäten auf europäischer Ebene das missing link eines politischen Systems darstellen. Dennoch bleiben die Kommunalakteure jeweils in ihre innerstaatlichen Verfassungsstrukturen eingebettet, so dass sich bei genauerem Hinsehen herausstellt, dass die horizontalen Integrationsmaßnahmen an der Basis entscheidend von den übergeordneten Stellen beeinflusst und gelenkt werden (können). Die Vertikale weist nach wie vor eine eindeutige Dominanz der Abwärtsbewegung gegenüber der Aufwärtsbewegung auf. In Anbetracht der in erster Linie finanziell bedingten einseitigen Abhängigkeit der Kommunalpartner, kann man im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwar nicht von der Konstruktion Europas von unten sprechen, gleichwohl bringt die alle Ebenen umfassende Interdependenz in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein polyzentrisches Mehrebenennetzwerk hervor, das zur Transformation politischer Prozesse auch in horizontaler Hinsicht beigetragen hat. In ihrer vertikalen Ausrichtung besteht mittlerweile die Aussicht darauf, das regionale und lokale Gewicht zu erhöhen. In Anbetracht der eindeutigen Kräfteverhältnisse erscheint es daher für die Grenzregionen sinnvoll, durch unterschiedliche Interessenkoalitionen, ihren Handlungsspielraum auszubauen und mittels der unterschiedlichen Dachorganisationen, von denen der AGEG die größte Bedeutung zukommt, auf eine Harmonisierung der Rahmenbedingungen zu drängen und mit der in Deutschland bereits bestehenden Option auf die Gründung eines öffentlich-rechtlichen Zweckverbandes, den grenzüberschreitenden Wirkungskreis, auszuweiten. Das Argument, dass die Übertragung der Struktur der EUREGIO im niederländisch-deutschen Grenzgebiet als Vorbild grenzüberschreitender Zusammenarbeit – trotz ihres unbestreitbaren Erfolgs als ein Beispiel für best practice, insbesondere auf die Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU, die seit dem 1. Mai 2004 EU-Binnengrenzen sind, nur eingeschränkt Erfolg hatte, weil die weitestgehend inkompatiblen Förderinstrumente nicht in der Lage waren, Partnerschaften und gemeinsame Projekte hervorzubringen, verweist auf den Rechtscharakter grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Während der erste Teil der Kritik trotz aller Schwierigkeiten im Bereich Partnerschaften in der empirischen Untersuchung weitestgehend zurückgewiesen werden kann, trifft es auf das Untersuchungsgebiet zu, dass es über Spiegelprojekte hinaus weder in der Nord- (Ehm A-16f.), noch in der

Südeuregio (Biskup A-4f.) jemals möglich war, ein gemeinsames Projekt von beiden Seiten zu entwickeln und dann auch zu realisieren. Als Grund werden die Inkompatibilität der förderrechtlichen Bestimmungen und Strukturen und vor allem die Unvereinbarkeit der innerstaatlichen Gesetzgebungen angeführt. Grenzüberschreitende Projekte öffentlicher Träger werden auf der Grundlage privatrechtlicher Verträge zwischen den Gemeindemitgliedern abgewickelt. Weil man sich über die Grenze kennt, konnte diese pragmatische Lösung über die Jahre auf gegenseitiges Vertrauen gestützt werden, weist aber im Fall eines Austauschs kommunalpolitischer Akteure eine große Störungsanfälligkeit auf (vgl. Sikinger A-3), insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Fluktuation tschechischer Bürgermeister. Die förderrechtliche Inkompatibilität gehört mit dem Beitritt Tschechiens zur EU naturgemäß der Vergangenheit an. Die Ausweitung des Leadpartnerprinzips vom Projektträger auf die grenzüberschreitende Verwaltung wird in der neuen Förderperiode die förderrechtliche Voraussetzung für wirklich grenzüberschreitende Projekte schaffen. Probleme bestehen haushaltsrechtlich in den nationalen Gesetzgebungen (Sikinger A-10, Biskup A-4f.). Die Bemühungen der Euregios, ihre grenzüberschreitende Projektarbeit mit Unterstützung der AGEG und des AdR aus der Grauzone herauszuheben, scheitern in der gegenwärtigen Diskussion um das Europäische Verbundmodell in Deutschland daran, dass ein solches Rechtsinstrument den nationalen Rechtsstaat untergraben soll (Sikinger A-2). Zu einer derart weitreichenden Kompetenzübertragung ist Bayern, wie in der Untersuchung gezeigt werden konnte, nicht bereit, was letztlich auch ein Indikator für den innerstaatlichen vertikalen Integrationsgrad ist. Aber auch mit Blick auf die tschechische Republik lautet die Einschätzung von bayerischer Seite, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt unvorstellbar sei, dass die tschechische Regierung ihre Gemeinden ermächtigt, in einem solchen Zweckverband mitzuarbeiten. Die nationalen grenzüberschreitenden Kooperationspartner hatten in der Vergangenheit jederzeit die Gelegenheit, auf der Grundlage des Madrider Abkommens, den Rechtsstatus der kommunalen Arbeitsgemeinschaften zu verbessern (Dr. Seelbinder A-4). Dass diese Gelegenheit nicht wahrgenommen wurde, verweist darauf, dass eine gefestigte rechtliche Struktur und die Erweiterung der Handlungskompetenzen im Gegensatz zur deutsch-französischen–belgischen und -niederländischen Grenze im bayerisch-tschechischen Grenzraum politisch nicht gewollt wird. Ferner zeigt sich der Integrationsgrad in der innereuropäischen Vernetzung, den es als normativen politischen Auftrag in Zukunft von der Basis her in den neuen innereuropäischen Grenzgebieten zu erhöhen gilt.

Klassische Integrationstheorien gehen im nationalen Kontext davon aus, dass mit steigendem Institutionalisierungsgrad, als dem grundlegenden politischen Kriterium europäischer Einigungsprozesse, der Integrationsgrad steigt. Wie wirkt sich aber ein hoher institutioneller Integrationsgrad auf die Anpassungs- und Leistungsfähigkeit im regionalen Kontext aus? Frau Sikinger (A-8f.) macht darauf aufmerksam, dass die funktional orientierte strukturelle Flexibilität grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit höherem Institutionalisierungsgrad an Dynamik verlieren könnte. Ferner warnt die Geschäftsführerin der Inn-Salzach-Euregio davor, dass mit steigender Institutionalisierung die Bereitschaft der Akteure, sich freiwillig in dieses informelle Netzwerk einzubringen, im gleichen Ausmaß zurückginge, was in der Konsequenz eine weitere bürokratische Ebene schaffen würde. Daher sieht sie die Stärke und Zukunft der Euregios als informelle Netzwerke im Kontext des Local und Regional Governance Ansatzes. So steht die Beeinträchtigung<sup>648</sup> des Leistungsvermögens, der informellen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, gegen eine rechtliche Absicherung der grenzüberschreitenden Projektarbeit und die Perspektive, über grenzüberschreitende Zweckverbände die Kooperationsstrukturen ausgehend von informellen Netzwerke zu formalen Strukturen der Politikverflechtung zu verdichten.

Es hat den Anschein, dass sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch in Zukunft in der Kooperationspraxis mit pragmatischen Lösungen begnügen muss.<sup>649</sup> Mangelnde rechtlich abgesicherte Handlungskompetenzen in grenzüberschreitenden Außenbeziehungen, fehlende rechtliche Vorschriften und die fehlende Verbindlichkeit grenzüberschreitender Abmachungen markieren auf kommunaler Ebene zugleich Krisensymptome wie den Normalzustand grenzüberschreitender Integrationspraxis.

Mit Blick auf das supranationale Europa scheint sich der europäische Einigungsprozess zusehends auf einen Punkt zuzubewegen, an dem jeder weitere Integrationsfortschritt eine Föderalisierung der Strukturen erfordert. In Anwendung der nach innen auf das politische System Europas gerichteten Vertiefung werden in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die einzelnen Integrationsschritte abgesichert. Hinsichtlich der außerordentlichen Regionaldivergenzen in Europa besteht vor dem Hintergrund der ersten und bevorstehenden zweiten Osterweiterung umso dringlicher die Notwendigkeit, zunächst den Bin-

---

648 Zur Beeinträchtigung des Leistungsvermögens grenzüberschreitender Zusammenarbeit durch Institutionalisierung vgl. Götschel 2003.

649 Wenn Politikfelder, die eine hohe Sensibilität bzw. Vulnerabilität aufweisen, von den lokalen Entscheidungsträgern aufgrund des hohen Handlungsbedarfs vor Ort entgegen der Einschätzung der Kompetenzträger auf staatlicher Ebene als weniger sensibel eingeschätzt werden, liegt eine Dilemma-Situation vor, die sich nur informell durch die Schaffung grenzüberschreitender Rahmenbedingungen lösen lässt.

nenmarkt nach innen zu implementieren und abzusichern. Die Anforderungen an selbst so fortgeschrittene Reformstaaten wie die Tschechische Republik waren angesichts der erheblichen Entwicklungsdivergenzen auf der einen und der wirtschaftlich und institutionell stärker harmonisierten Union auf der anderen Seite, erheblich höher als bei der Süderweiterung 1980. Für die neuen Mitglieder hatte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit die Bedeutung einer „kleinen Mitgliedschaft auf Probe“, in der man sich ohne Souveränitätsverluste auf die Anforderungen vorbereiten kann.

Aus föderalismustheoretischer Sicht liegt die Chance auf dem Weg eines Europas mit den Regionen zu einem Europa der Regionen darin, dass die Euregios im Konzert mit den anderen europäischen Regionalinitiativen föderale Entwicklungen von unten nach oben in den europäischen Raum transportieren. Die Bedeutung der kommunalen Kooperation für die europäische Integration umfasst zusammenfassend vier Dimensionen:

1. Erstens betreiben die Kommunalverbände einen horizontal grenzüberschreitenden Integrationsprozess, in dem der Gedanke von einem Europa ohne Grenzen direkt an den Grenzen verwirklicht wird.
2. Zweitens wird durch die wechselseitige Vernetzung rechtsstaatlicher Demokratien unter Einbeziehung mitteleuropäischer Reformstaaten ihr politischer und wirtschaftlicher Transformationsprozess nach innen abgesichert und die europäische Friedensfähigkeit nach außen auf ein verlässliches Fundament gestellt. Darüber hinaus markiert die grenzüberschreitende Kooperation auf kommunaler Ebene den Rahmen, um die Reformstaaten an die EU-Mitgliedschaft heranzuführen.
3. Drittens werden im horizontalen Kooperationsprozess die divergierenden Regionalstrukturen harmonisiert. Ihre Harmonisierung wurde als Voraussetzung der regionalen Europafähigkeit angesehen.
4. Viertens konnte in der bayerischen Teilregion ein lebendiger vertikaler Vernetzungsprozess der nationalen Ebenen untereinander sowie mit der supranationalen Ebene aufgezeigt werden, der innerstaatlichen wie europäischen Föderalisierungstendenzen Rechnung trägt.

Obwohl die Euregios, wie der damalige Geschäftsführer der bayerischen Sektion gerne zu sagen pflegte, für die europäische Einigung nicht mehr sind, als „Kopierflecken auf der Europakarte“ (Pross A-78), konnte doch gezeigt werden, dass gerade ein an der Basis ansetzendes Europa an den nationalstaatlichen Schnittstellen für die Integration Europas ei-

nen entscheidenden Beitrag leistet. Hier wird der Europagedanke für den einzelnen Bürger erlebbare Wirklichkeit. Europa bedeutet mehr als nur eine von oben oktroyierte Ministerialbürokratie, mehr als „Butterberge“, undurchsichtige Verbrauchernormen und mehr als die Schaffung eines vereinten Marktes europäischer Großkonzerne, in dem die Menschen lediglich in volks- und betriebswirtschaftlich übergreifenden Rechenoperationen Berücksichtigung finden. Wenn Europa nicht als Luftschloss unter den nationalstaatlichen Realitäten schweben will, wie es der Europarat metaphorisch zum Ausdruck bringt, muss es im lebensweltlichen Boden seiner Bürger verankert werden. Der persönliche Bezug der Menschen zu europäischen Angelegenheiten kann nur an der Basis entstehen. Daher ist der unmittelbare Konstruktionsbeitrag der europäischen Bürger für eine wirkliche Vereinigung Europas unverzichtbar.

### **7.1. Das Integrationsniveau im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet**

Das Integrationsniveau im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet kann insgesamt als mittel, in Teilen auf der Schwelle zu einem hohen Integrationsgrad bezeichnet werden. Beide Grenzregionen operieren zunehmend als gemeinsame sozio-ökonomische Einheit, was seinen Ausdruck darin findet, dass die nationalen Entwicklungsstrategien aufeinander abgestimmt sind, nicht zuletzt im gemeinsamen Interreg-Programmdokument. Der Wandel von völlig autonomen Zielen und Maßnahmen zu auf den gemeinsamen grenzüberschreitenden Raum bezogener Projektarbeit vollzieht sich infolge einer funktionalistischen Konvergenz von der Grenze interdependenter Interessen. Die Vernetzung aller an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligten Akteure hat als Konsequenz formeller und informeller Kontakte in der konkreten Kooperation eine Verdichtung der Interaktionsmuster bewirkt und damit einem entscheidenden Integrationskriterium Vorschub geleistet. Die Vernetzung und Ausweitung des Akteursspektrums hat unterschiedliche Formen der Kooperation zwischen öffentlichen Einrichtungen, Privatunternehmen und zahlreichen Vereinen und Interessenvertretungen diesseits und jenseits der Grenze zusammengebracht. Dabei wurde die Verwaltung der für den materiellen Integrationsprozess zentralen Interregprogramme eng koordiniert, wenn nicht sogar integriert. Wie ist die enge Vernetzung vorrangig der politischen Akteure betrieben worden?

Zunächst einmal gilt aus den Ergebnissen der empirischen Untersuchung zu rekapitulieren, dass die Anforderungen an die persönliche Kompetenz der Akteure in der staatsgrenzüberschreitenden Zusammenarbeit sehr hoch sind: Sie erfordern Bereitschaft zum

sozialen Lernen, Flexibilität im Umgang miteinander und die Fähigkeit zum Aufbau von Netzwerken, Geduld bei der Bearbeitung von Interdependenzen und die in der politischen Praxis wenig geforderte Fähigkeit, über einen Zeitraum von zehn bis fünfzehn Jahren zu denken und zu agieren. Die Empathie-Fähigkeit<sup>650</sup> der Akteure, sich auf der Grundlage einer tiefgreifenden Auseinandersetzung mit dem Nachbarn, seiner Geschichte, Kultur, politisch-administrativen Verfahren und funktionalen Problemlagen in seine Lage zu versetzen und im Blick auf die gemeinsame Zusammenarbeit eine flexible Perspektive zu entwickeln, haben in der Praxis im Rahmen der konkreten Projektarbeit mehr dazu beigetragen, die Grenze als institutionelle Konstruktionen und grenzüberschreitende Strukturen (vgl. Föderalismus) zu überwinden. Die Relativierung der Grenze in den Köpfen der Akteure stellte angesichts des für jede Form von Kooperation typischen Misstrauensverhältnisses in der Regimephase die entscheidende Voraussetzung für die Aufnahme und eine erfolgreiche Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation sowie für die Transformation der Kommunikations- und Interaktionsmuster dar. Zur Überwindung der gegenseitigen Unkenntnis und der bis heute relevanten Kommunikationsbarriere trugen allerdings nicht, wie auf der Grundlage föderalistischer Annahmen von der Kommission betrieben, grenzüberschreitende Gremien bei, sondern vielmehr informelle Begegnungen auf vorrangig kulturellen Zusammenkünften.

Der Befund, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mehr noch als auf jeder anderen politischen Ebene, vom politischen Engagement einzelner Personen abhängt, erfordert es, Erklärungsansätze zur Integration des grenzüberschreitenden Raumes stärker akteurszentriert auszurichten und der Frage nach der Rolle der politischen Funktionselite für den regionalen Integrationsprozess im Rahmen ihres Wirkungskreises nachzugehen. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird punktuell von Minderheiten in einem geografisch begrenzten Handlungsraum und Wirkungskreis betrieben, wie Herr Dr. Pross (A-75) 1997 weit über seine damalige Praxiserfahrung zutreffend feststellt. Der lerntheoretische *take-off-point*, ab dem die grenzüberschreitende Kooperation seine politische Kraft entwickelt, erfährt durch eine möglichst schnelle und breite Einbindung des sozialen Systems eine Beschleunigung, wird aber gleichzeitig determiniert durch den Kontext struktureller Rahmenbedingungen und kultureller Hintergründe und findet seinen Ausdruck in den persönlichen Funktionen und Entscheidungskompetenzen der Akteure ebenso wie in ihren Erfahrungen und Interessen. Maßstab für die Beurteilung des Kooperationserfolges und

---

650 Zu demselben Ergebnis kommt Götschel (2003:219) in seiner Untersuchung zum deutsch-französischen Grenzgebiet, allerdings unter unterschiedlicher Gewichtung der Faktoren.



des Multiplikatoreffekts auf weitere Personenkreise ist folglich die aktive Vermittlungsleistung der an der Kooperation Beteiligten. Um eine realistische Einschätzung der potentiellen Kooperationsbreite zu geben, muss mit Blick auf das niederländisch-deutsche Grenzgebiet auf einen „Satz von dreißig Bürgermeistern auf jeder Seite“ verwiesen werden, die nach zehn Jahren bewusst grenzüberschreitend arbeiten (Pross A-75). Zur Ermittlung des Integrationsgrades der kommunalpolitischen Akteure und den Abhebepunkt gilt es, sich unter Einbeziehung der Kooperationsmotive den Verlauf der Zusammenarbeit vor Augen zu führen. In den ersten Jahren der sog. Euphoriephase waren die Kontakte sehr intensiv, darauf hin kam es zu einer ersten Phase der Stagnation und Ernüchterung - in Teilen sogar der Belastung - weil sich zunehmend win-loose-Situationen einstellten. Die darauf folgende Phase der Konsolidierung wurde im Zuge des Dezentralisierungsprozesses erneut erschüttert, weil auch die

„tschechische Zentralregierung offensichtlich [in den zusehends engen Kontakten] ein Problem gesehen hat, aus welchen Gründen auch immer und nachdem auch dann die Gebietsreform drüben stattgefunden hat, die ursprünglichen Landkreise aufgelöst worden sind und die Bezirksregierung eingesetzt worden ist, da hat es anfangs ein bisschen gehapert.“ (Dorfner A-1)

Heute kommt zwar gegenüber der ersten Phase<sup>651</sup> der Stagnation in der Befragung ein Lernprozess zum Tragen, der in die Einsicht mündete, dass der Ausbau grenzüberschreitender Kooperationsbeziehungen einen Mehrwert schaffe und für die Beteiligten von Nutzen sei. Mit dem Ziel, einen grenzüberschreitenden Mehrwert zu schaffen, konnte bei den politischen Akteuren im Zuge der Lösung spezifischer Aufgaben über ein zusehends weiteres grenzüberschreitendes Zuständigkeitsgefühl der Vorgang der Herausbildung eines neuen Rollenverständnisses verfolgt werden. Für diese Verhaltensänderung der politischen Akteure, die für den Integrationsprozess nach Haas eine zentrale Triebfeder darstellt, ist die im Verlauf der Aufbauphase eingetretene Ernüchterung jedoch nicht irrelevant. Der positive Effekt besteht in der Korrektur der Erwartungshaltungen, der Ziele im Verhältnis zum Machbaren sowie in der realistischen Abwägung aktueller und zukünftiger Gewinn- und Kostenpotenziale. Daraufhin konnten die Schwierigkeiten, die sich auf dem

---

651 „Damals war unsere zweite Phase der Zusammenarbeit, von 92 sagen wir mal bis 96, massiv belastet“ [Pause] (Dr. Seelbinder A-4). Im Rahmen vertikaler Kooperationsprobleme hat die Euregio Egrensis unter Einbeziehung der Gründungsproblematik eine andere Zählung. Frau Dr. Seelbinder weist hier auf die Konfliktlinie mit Prag hin, wohingegen sich in der südlichen Euregio die erste starke Belastung der Kooperationsbeziehungen durch die innerstaatliche Konfliktlinie zu München zwischen 1995-1997 findet.

Weg der Schaffung eines transnationalen Lebensraums ergaben, bei weitem deutlicher gesehen werden (Euregio Bw/Bw 1997:4). So geben 84 Prozent der Befragten an, dass sich im Zuge der Zusammenarbeit die Erwartungshaltungen korrigiert hätten. Folglich beschreibt die Euphorie der Anfangsjahre die Ausnahme und die revidierte Sichtweise den erwünschten Normalzustand für eine langfristige Zusammenarbeit. In diesem Sinne hat die Erfahrung stockend fließender Gelder und strikter Vorgaben von oben der Entwicklung der vertikalen Kooperationskultur ebenso Impulse verliehen wie die Erfahrung, vom Nachbarn übervorteilt worden zu werden, der horizontalen. Bei der vertikalen Vernetzung der Akteure haben und werden die Interreg-Mittel Rahmenbedingungen schaffen, die auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zielen. Aber auch über die Grenzen hinweg wird eine Umorientierung politischen Akteursverhaltens sichtbar. Die Ansätze eines globalen Denkens, Planens und Handelns zum Gesamtwohl der Euregio wurden und werden weniger von idealistischen Wunschvorstellungen oder visionären Planungen genährt, als von der Erkenntnis, dass die kommunale Konkurrenz und die Ineffizienz fehlender Abstimmungen Kosten verursachen (Hasch A-35) und daher eigenen Interessen entgegenstehen. Vice versa ist der Nutzen vernetzter Kooperationsbeziehungen schrittweise in den Vordergrund gerückt. Es konnte ein Prozess aufgezeigt werden, in dem sich in der konkreten Projektarbeit gegenseitige Vermittlungsleistungen herauskristallisieren. Die Anfänge dieses lebendigen Kommunikations- und Lernprozesses, in dem die persönlichen Ziele, Interessen und Motivationen gegenseitig vermittelt und in einem weiteren Schritt abgeglichen wurden, haben politische Konfliktlinien aufgebrochen, die es gemeinsam zu bearbeiten galt. Die zunächst zaghafte Tendenz, transnationale Interessen auszubilden, wirkte dadurch stabilisierend und vertrauensstimulierend auf die Kooperationsbeziehungen, dass die programm- und projektgestützten Entscheidungsprozeduren allmählich angepasst wurden.

Die Stärkung des kommunalen Selbstbewusstseins infolge der europäisierenden Wirkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist nicht nur Ausdruck einer engeren innerstaatlichen Verflechtung, zu der die Kooperation wesentlich beigetragen hat und deren Potenzial in der Tschechischen Republik sicherlich noch groß ist, sondern findet seinen Grund zugleich in der bottom up von unten nach oben durch die Ebenen transportierten transregionalen Interessen. Die Vermittlung der Bedürfnisse in den europäischen Grenzregionen bis auf die supranationale Ebene konnte, wie anhand der konzertierten europäischen Lobbyarbeit um die neue Förderperiode gezeigt werden konnte, Einfluss auf die top-down-policy nehmen. Die Interaktion entgegengesetzter Bewegungen und ihrer Rückkopplungen erhöht im europäischen System die Responsivität, wodurch die supranationa-

len Inhalte, wie bis heute von der Kommunalpolitik bemängelt, an die Bedürfnisse der Basis angepasst, Europapolitik vor Ort dem Bürger vermittelt werden kann und letztlich Brüssel vom Souverän legitimiert wird.

So hatten die top-down-policies der europäischen Ebene, die in der aufgezeigten Form eine Demokratisierung erfahren haben, folglich – allerdings anders als eingangs vermutet – eine katalytische Wirkung auf den regionalen Integrationsprozess. Die Aktivitäten der EU waren durch ihre Vorgaben und Verfahren zunächst vorrangig dazu geeignet, zur vertikalen Vernetzung der beteiligten Akteure beizutragen, während die geforderte Etablierung grenzüberschreitender Strukturen weitgehend leblos blieb. Gegenüber den Anfangsjahren hatte nicht zuletzt die gegenseitige Abhängigkeit der europäischen Förderpolitik die innerstaatlichen Verflechtungen in grenzüberschreitenden Angelegenheiten erhöht und zu einer intensiven Kooperation beigetragen. Die verfassungsrechtlich verankerten Machtverhältnisse zwischen den einzelnen Ebenen, die in den Anfangsjahren gemäß der Dichotomie von Kooperation und Konflikt zum Einen mitunter die Problemlösungskapazität erhöhten und zum Anderen in offenen Konfliktkonstellationen mit wechselnden Interessenskoalitionen zutage traten, wurden bedingt durch die Kooperation und die daraus resultierende steigende Interdependenz der Handlungsebenen und des Lebensraums zusammengeführt. Arbeitsweisen, Regeln und Normen wurden eingeübt, optimiert und internalisiert. Fördertechnische Bestimmungen der supranationalen Ebene trugen bei weitem stärker zur Verkürzung der Regimephase bei als strukturelle Vorgaben mit ihrem Charakter lebloser Hüllen. Vor diesem Hintergrund ist die Erweiterung der Förderinstrumente durch den Dispositionsfonds zunächst unter Federführung des Geldgebers Ausdruck der Integrationsdynamik. Wies seine fördertechnische Abwicklung zunächst Parallelen zu Interreg auf, modifizierte sich die Arbeitsweise im Dispositionsfonds auf bayerischer Seite mit dem Grad der innerstaatlichen Verflechtung. Der Dispositionsfonds bewirkte durch die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die beteiligten Kommunalakteure unter dem Dach der Euregio eine Belebung der bestehenden bzw. neu gegründeten grenzüberschreitenden Strukturen. Dass sich im Bereich people-to-people-Maßnahmen die horizontale grenzüberschreitende Vernetzung im Grenzraum schließlich in den Händen der Euregios und ihrer Kommunalakteure befindet, verweist auf einen langen, von zahlreichen Reibungsverlusten begleiteten Lern- und Vertrauensbildungsprozess, in dem die unter Beweis gestellte Kompetenz und Seriosität der grenzüberschreitenden Region die Einsicht reifen ließ, dass eine nachhaltige Integration der von der Grenze getrennten Lebensbereiche nicht auf Landes- oder Bezirksebene, sondern am Besten (vgl. Subsidiarität) vor Ort geleistet wird.

Ein Lernprozess, der unter Wahrung der staatlichen Einflussphäre im grenzüberschreitenden Bereich der Begegnungsmaßnahmen aufgrund eines zentralistischen Staatsverständnisses in der Tschechischen Republik diesseits und jenseits der Grenze asymmetrisch verläuft, wie die Zusammensetzung des Vergabeausschusses mit zur Hälfte staatlichen Akteuren belegt. Nichts desto trotz kann der Dispositionsfonds – wie im Geschäftsbericht 2005 nachzulesen ist (Bw/Bw 2006) - im Bereich der grenzüberschreitenden Integration am Bürger zu Recht als das wohl effektivste und bedeutendste Kooperationsinstrument europäischer Förderpolitik hervorgehoben werden.

Im Ergebnis hat sich die top-down-policy der supranationalen Ebene auf die Integration der grenzüberschreitenden Akteure dahingehend ausgewirkt, dass durch die monetäre Förderpolitik innerstaatliche Verflechtungen verdichtet wurden, die schrittweise durch eine enge Koordination in der Programmverwaltung und -abwicklung zu einer vertikalen Integration in grenzüberschreitenden Angelegenheiten geführt haben. Dieser Vertrauensbildungs- und enger Vernetzungsprozess als Grundlage für eine Kompetenzübertragung im Rahmen des Beleihungsvertrages bildet schließlich die Voraussetzung für die strukturelle horizontale Integration des Grenzraumes. Neben einem hohen funktionalen ist den grenzüberschreitenden Gremien des Dispositionsfonds – unter dem Vorbehalt der potenziellen staatlichen Dominanz auf tschechischer Seite – ein hohes strukturelles Integrationspotenzial zuzuordnen, was für die Belebung horizontaler Gremien im Sinne der Föderalismus-theorien in diesem Bereich relevanter ist. So haben in Bayern top-down-Kooperationsverfahren – supranational wie innerstaatlich – horizontale Strukturen belebt. Konnten im Rahmen der Interreggremien des Begleit- und Lenkungsausschusses vertikale Vernetzungs- und Integrationsleistungen nachgewiesen werden, entfaltet die föderalistische Theorie in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Bezug auf die horizontale Integration entgegen ihren eigenen Annahmen zur Prozesslogik nach funktionalistischem Muster "form follows function" seinen integrativen Wirkungskreis. Wichtigstes Ergebnis dabei ist, dass jede Integrationsleistung der konkreten Kooperation mit eigenen Aufgaben und Kompetenzen in der speziellen Projektsituation bedarf.

Die Entwicklung einer grenzüberschreitenden Kooperationskultur, zeigt, um eine explizite Anleihe bei Karl Deutsch zu machen, nach wie vor das Werk „einer Handvoll von Propheten“. Rücklaufquoten von 34 Prozent in der schriftlichen Befragung untermauern den Eindruck, dass im politischen wie auch im sozialen System immer wieder dieselben allseits bekannten Akteure antworten und tätig sind, die ohnehin ein hohes grenzüberschreitendes

Engagement aufweisen. Durchschnittlich wenden die Kommunalakteure 17 Minuten für Kontakte mit den tschechischen Kollegen auf, nur vier Akteure heben sich davon mit wöchentlich zwei bis fünf Stunden deutlich ab. Ein erhöhtes tägliches Arbeitspensum der Kommunalakteure in Form von Repräsentationsaufgaben müsste seine Entsprechung in grenzüberschreitenden Kooperationsaufgaben wie dienstlichen Kontakten und Besprechungen finden. Will man auf der Grundlage der Gespräche, trotz unzureichender Daten, im Rahmen eines Gesamteindrucks die quantitative Kooperationsdichte schätzen, scheinen beide Euregios zwar auf dem Weg aber noch immer weit davon entfernt zu sein, auf einen „Satz von dreißig Bürgermeistern auf jeder Seite“ verweisen zu können.

Die Teilgebiete beiderseits der Grenze sind - wie aufgezeigt wurde – im Begriffe über die Geschäftsstellen hinaus horizontal grenzüberschreitende Institutionen mit Leben zu füllen, mit dem gemeinsamen Technischen Sekretariat in Bayreuth stehen sie am Anfang einer voll integrierten Verwaltungsstruktur. Gemeinsam betriebene Geschäftsstellen mit gemeinsamen Bankkonten als Indikatoren für einen strukturell hohen Integrationsgrad gilt es zur Erreichung eines hohen Integrationsniveaus<sup>652</sup> in Zukunft ebenso anzuheben wie die Bemühungen als sozio-ökonomische bzw. kulturelle Einheit in Vielfalt grenzüberschreitend zu agieren oder mit zunehmender Ausrichtung auf die grenzüberschreitenden Gremien Mehrheitsentscheidungen als Form der Entscheidungsfindung einzuführen.

## **7.2. Wirkungszusammenhänge der einzelnen Politikfelder als Grundlage für die Entwicklung einer Integrationsstrategie der transnationalen Integration**

Über ihre Funktion als optimaler Einstiegsbereich grenzüberschreitender Zusammenarbeit hinaus, erzielt kulturelle Zusammenarbeit sehr schnell sichtbare Resultate, die wesentlich zur Entwicklung von Verständnis über die Verhältnisse im Nachbarland beitragen. Das Wissen um die Bedingungen im Nachbarland ist von grundlegender Bedeutung für die Erarbeitung einer gemeinsamen Entwicklungsstrategie, von Raumordnungsplänen, bei Umweltfragen, für notwendige Entscheidungen bei wirtschaftlichen Maßnahmen oder zur Durchführung von Infrastrukturprojekten (EU/AGEG 2000:B1). So ist die kulturelle Zusammenarbeit auch heute der zentrale Wegbereiter für neue Projekte und Garant für die Entwicklung einer Kooperationsdynamik, wodurch man sich zusehends in strittige Bereiche vorarbeitet, sogar in die „Baustellen deutsch-tschechischer Geschichte“.

---

652 Zur Klassifizierung des Integrationsniveaus vgl. EK 2000:6f.

„Kultur öffnet viele Türen und selbst macht man mal in einem Bereich was, wo man in gewisser Weise ins eingemachte geht, das schafft Vertrauen, man kann Erfolge vorweisen, da kann man schnell sagen, das ist in der ganzen Zusammenarbeit passiert, da bringt man viel Akteure zusammen, je mehr man an das Eingemachte geht, je mehr dass dann politische Entscheidungen hervorgerufen wurden, je mehr gesetzliche Rahmenbedingungen es gibt, desto schwieriger wird es. Darum braucht es meines Erachtens im Vorfeld ganz intensiv die Kultur, dass sich die Akteure überhaupt mal finden. [...] da kommen die Menschen zusammen, die Akteure zusammen, es funktioniert sehr gut über die Kultur.“  
(Sikinger A-6)

In diesem Kontext beschreibt das intendierte Übergewicht an Kulturprojekten mit fortschreitender Integration eine Strategie zur Freisetzung einer weiteren Kooperationsdynamik. Vor dem Hintergrund der sich auf niedrigem Niveau eingependelten grenzüberschreitenden Kontakte der Bürger nach der Phase der Euphorie besitzen Kulturprojekte, insbesondere im kommunalen Wirkungskreis unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe, des gegenseitigen Verstehenlernens und des Abbaus von Animositäten, hohe Relevanz für den transnationalen Regionenbildungsprozess. Kultur wird als unterschätzter Wirtschaftsfaktor von der EU, der Wirtschaft und vielen mehr als „Nebenschauplatz“ angesehen. Für Landrat Dorfner (A-3f.) wie für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit selbst gehört Kultur zum primären Kooperationsbereich im grenzüberschreitenden Prozess der transregionalen Mikrointegration. Die Außenwirkung kultureller Projektarbeit<sup>653</sup> bedeutet nicht zuletzt eine aktive Standortpolitik. Eine breite, qualitativ hohe Kulturarbeit hat das Potenzial als weicher Standortfaktor eine hohe Anziehungskraft auf den Tourismussektor und die Ansiedlung von Unternehmen als Kompensation zu den nur wenige Kilometer entfernten investitionsfreundlicheren Bedingungen im Bereich Lohnkosten, Steuersystem etc. auszuüben. Ein Blick über die Grenze zum oberösterreichischen Nachbarn nach Linz könnte dafür Ansatzpunkte liefern. Es gibt folglich Gründe dafür, auf kommunaler Ebene die Integration der Mikroregion auf der Grundlage des weiten Politikfelds Kultur aufzurollen und darauf aufbauend bzw. damit vernetzt *Konzentrische Kreise* in die Bereiche Jugend, Natur, Tourismus, Wirtschaft und Infrastruktur zu ziehen. Eine Priorisierung der einzelnen Politikfelder ist nur schwer vorzunehmen, nicht zuletzt deshalb, weil die zu forcierende

---

653 Z.B. Landesausstellung, Europäische Wochen.

Kooperationsdynamik eine möglichst breite Vernetzung innerhalb der Projekte und untereinander erfordert. Gleichwohl weisen die unterschiedlichen Kooperationsbereiche eine innere Kohärenz auf, aus der sich eine Dynamisierung der Projektarbeit ergibt und im Sinne einer grenzüberschreitenden Kooperationsstrategie eine kalkulierte Anordnung herleiten lässt.

Setzt man in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beim Menschen an, findet diese Priorität ihren Ausdruck im Primat kultureller Maßnahmen.<sup>654</sup>

Bei dem Versuch, Entwicklungszusammenhänge für die transnationale Regionenbildung aufzuzeigen, kommt der Jugendarbeit ein ganz besonders hoher Stellenwert zu (Dr. Seelbinder A-5, Ehm 29), weil die Euregio zu einem Zeitpunkt ansetzt, bevor sich das sprichwörtliche „Brett vorm Kopf“ der Menschen bildet. Die Offenheit gegenüber dem Nachbarn, persönliche Beziehungen zu ihm und nicht zuletzt eine gewisse Zweisprachigkeit versprechen auf die Zukunft projiziert die Überwindung der Grenze als soziale Barriere.

Da das größte grenzüberschreitende Potenzial der Grenzregion im Tourismus gesehen wird, kommt die zweite Priorität dem Bereich Umwelt und Ökologie zu. Die Erhaltung (Südeuregio) bzw. die Wiederherstellung der Natur bildet insbesondere im hochindustrialisieren nördlichen Grenzraum „mit einer Riesenanzahl Industriebranchen und Altlasten“ die physikalische Voraussetzung, damit es sich „überhaupt lohnt [die Landschaft] zu vermarkten“ (Dr. Seelbinder A-7). In den Bereich Tourismus gehören ebenfalls Infrastrukturmaßnahmen, seien es nun Abwassermaßnahmen, um die grenzüberschreitenden Flüsse im Einzugsgebiet der Elbe zu entwässern, sei es im Bereich Verbindungsstraßen, Umgehungsstraßen oder mit Blick auf die unterschiedlichen Zielgruppen Rad-, Reit-, Wanderwege oder Skiloipen. Hinzu kommt im Bereich Infrastruktur die Ost-West-Vernetzung mit besonderer Bedeutung in den Dienstleistungen. Im Bereich Infrastruktur nehmen die Vernetzungsleistungen im Dienstleistungsbereich eine höhere Priorität ein als die physikalischen. Die physikalische Vernetzung des Grenzraumes durch Bundesstraßen, Landstraßen und auch Autobahnen (Zankl A-6f.) oder Schnellzugverbindungen und Bahnübergänge (Biskup A-15f.) stellen als Bedingung und Folge des steigenden Integrationsgrads im Wirtschaftsraum einen zentralen Kooperationsbereich dar, dem in einer wirtschaftszen-

---

654 Die in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erfahrene Oberbürgermeisterin aus Marktrechwitz danach befragt, welche Prioritäten sie für die Integration des Grenzraumes gesetzt hat, bestätigt zunächst einmal den Ansatzpunkt Mensch (Dr. Seelbinder A-5).

trierten Prioritätenkette<sup>655</sup> zweifelsohne die erste Priorität einzuräumen wäre, gleichwohl übersteigt die erforderliche Intensität dieser Maßnahmengruppe den Wirkungskreis und die Kapazität grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hier gilt es, innerstaatlich die Bedürfnisse der Grenzregion zu artikulieren und mit Unterstützung besser ausgestatteter Strukturmittel die Vernetzung voranzutreiben. Infrastrukturmaßnahmen entfalten ihren Wirkungskreis folglich im Bereich Vernetzung. Neben den bestehenden Tourismusnetzwerken gilt es, grenzüberschreitende Messen und den Bereich Wirtschaft über Kammern sowie die einzelnen Felder der Privatwirtschaft in Ost-West-Kompetenzzentren zusammenzubringen. So nimmt der Bereich Wirtschaft, Arbeit, Qualifizierung die nächste Priorität ein. "Wobei das hier im Moment noch ein bisschen hinkt" (A-7).

Die in den Beitrittsverhandlungen vereinbarten Übergangsfristen, die eine Protektion des bayerischen Arbeitsmarktes und seiner mittelständigen Unternehmen gewährleisten sollen, schützen und behindern dabei zugleich. Wieso aber findet sich der Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf den hinteren Rängen der Prioritätenlisten? Warum befindet man sich in der grenzüberschreitenden Wirtschaftskooperation erst in einer relativen Anfangsphase?

Die Asymmetrie der Wirtschaftssysteme hat nahezu ein Jahrzehnt einen harten Konkurrenzkampf zwischen den regionalen Unternehmen ausgelöst. Fürchtete man angesichts der unterschiedlichen Wirtschaftsparameter diesseits und jenseits der Grenze in Bayern zunächst um seine Existenz, konnten durch die Senkung der Produktionskosten eine gan-

---

655 Priorisiert man eine strukturpolitische Zielsetzung, gilt es die Wirkungskette, wie von der EU vertreten, auf eindeutig sichtbare materielle Resultate auszurichten. Mit dem übergeordneten Kooperationsziel „nachhaltige Stärkung des wirtschaftlichen Potenzials“ bedarf es zunächst der Befestigung und des Ausbaus infrastruktureller Grundlagen. Danach käme physischen Vernetzungsprojekten als Grundlage der Mehrung grenzüberschreitender Transaktionen die höchste Priorität zu. Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur konnte die Euregio bereits 1997 Staßenausbaumaßnahmen im unmittelbaren Grenzgebiet sowie ein Konzept der Verkehrsführung Nationalpark Bayerischer Wald vorlegen. Da der primäre Standortvorteil unangefochten in der Attraktivität des fremdenverkehrswirtschaftlichen Potenzials liegt, würde sich die grenzüberschreitende Strategie auf die Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft im Tourismussektor als zweite Priorität ausrichten. Auf diesem Gebiet, auf dem man sich besonders starke Impulse verspricht, würden aus strukturpolitischer Blickrichtung die Sektoren Umwelt und Kultur mit dem Tourismus konzeptionell verknüpft werden. So würden Kulturprojekte als schwache Standortfaktoren für die Wirtschaft im Bereich der Projekte anzusiedeln sein, die wie die Sektoren Umwelt, Gesundheit und Soziales, Wissenschaft und Bildung als komplementäre Maßnahmen die Wirtschaftskraft ergänzen. Die als komplementär betrachteten Bereiche können neben indirekten wirtschaftlichen Effekten, so die Kommission, „jedoch auch allgemeinpositive Auswirkungen auf das Zusammenwachsen der Region, insbesondere positive Effekte der in den Grenzgebieten ansässigen Bevölkerung erwarten lassen“ (Kommission 1995c:47f.). So selbstverständlich der Sachverhalt ist, dass die von den übergeordneten Stellen finanzierte grenzüberschreitende Kooperation nicht Selbstzweck sein kann, muss doch gefragt werden, inwieweit die EU-Richtlinien der Situation vor Ort gerecht werden, wenn den kulturellen Aspekten der Kooperation eine zweitrangige Bedeutung beigemessen wird. Angesichts der speziellen Kooperationssituation an der ehemaligen Systemgrenze und der Kontinuität des Misstrauens, das historisch begründet durch die unterschiedlichen Ideologien genährt wurde, besteht die Bedeutung der Bearbeitung kultureller Gemeinsamkeiten im Aufbau einer Vertrauensbasis, die als unverzichtbares Fundament für jede Zusammenarbeit angesehen werden muss und auch in einer strukturpolitisch motivierten Argumentationskette stärker Berücksichtigung finden muss.



ze Reihe von Unternehmen ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Gilt der Prozess der Betriebsverlagerungen nunmehr weitgehend als abgeschlossen, befindet man sich in der Zusammenarbeit der KMUs erst jetzt im Vernetzungsstadium. So ist die IHK Passau und Südböhmen erst kürzlich der Euregio beigetreten. Neben der regionalen Konkurrenzsituation verhinderten die Interreg-Förderbestimmungen wegen der Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen eine gezielte Förderung der im Grenzgebiet ansässigen Kleinunternehmen wie Handwerksbetriebe. Durch die Maßnahmengruppe Innovation können die Akteure allerdings zusammengebracht werden. Wie in der Fallanalyse Granitzentrum Hauzenberg gezeigt wurde, versprechen gewerbliche Vernetzungen eine besonders hohe Dynamik. Gleichwohl zeigt der Befund, dass der Bereich Wirtschaft, der im Integrationsprozess der EU in besonderer Weise geeignet war, Synergien zu erzeugen und wirtschaftliche, politische sowie regionale Spill-over auszulösen, in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwar die nutzenorientierten Triebkräfte für Kooperation anspricht, als Einstiegsbereich allerdings ein viel zu hohes Konfliktpotenzial aufweist.

### **7.3. Konzeptionelle Erfordernisse an die grenzüberschreitende Strategiebildung**

Unter Berücksichtigung der Wirkungszusammenhänge der einzelnen Politikfelder lässt sich aus den Ergebnissen für die transnationale Mikrointegration des bayerisch-böhmischen Grenzraumes eine Prioritäten- und Maßnahmenliste entwickeln, die allerdings nur noch wenig mit der Ausrichtung des aktuellen Programmdokuments gemein hat. Die auf sichtbare materielle Resultate ausgerichtete Dominanz strukturpolitischer Maßnahmen zur nachhaltigen Regionalentwicklung darf mit dem Kooperationsziel Integration nicht in Widerspruch geraten, sondern verlangt in der Konzeption eine aufeinander abgestimmte strategische Ausrichtung. Struktur- und Integrationspolitik bilden, wie bereits dargelegt wurde, nicht zwei Pole des Forschungsgegenstandes grenzüberschreitender Zusammenarbeit, sondern weisen einen kausalen Zusammenhang auf, an den es anzuknüpfen gilt. Eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit muss diese doppelte miteinander eng verbundene Zielsetzung aus den ganz konkreten von der Grenze verursachten Problemlagen herleiten und umgekehrt die Maßnahmen mit der doppelten Zielsetzung und ihren Wirkungsmechanismen in Beziehung setzen. Die Entwicklung von Kooperationsoptionen und ihrer Gewichtung auf der Grundlage einer Stärken- und Schwächen-Analyse weist den richtigen Weg dahin, die horizontale Integration am grenzüberschreitenden Potenzial des Grenzraumes auszurichten. Dass die aktuelle Programmperiode sich nicht auf ein unter maßgeblicher Beteiligung der Kommunalakteure vor Ort entwickeltes

ostbayerisches Entwicklungskonzept mit einer mittelfristigen strategischen Ausrichtung einer konkreten Definition realistischer Ziele für eine nachhaltige Regionalentwicklung und Überwindung bestehender Kooperationshemmnisse begründet, ist vor diesem Hintergrund völlig unverständlich. Auf der Grundlage eines solchen ostbayerischen Strategiepapiers ist es erforderlich, ein gemeinsames grenzüberschreitendes Entwicklungskonzept auszuarbeiten, das unter Berücksichtigung des transnationalen Entwicklungspotenzials und der inneren Kohärenz der einzelnen Kooperationsbereiche möglichst effizient vernetzt und dadurch eine Integrationsdynamik forciert. Ungeachtet der Wirkungszusammenhänge und der integrativen Wirkung erhöht das Kooperationsvolumen grenzüberschreitender Projekte nachweislich die Permeabilität der Grenze und erweist sich folglich als Strategie in der Aufbauphase der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als geeignetes Integrationsinstrument; insbesondere im Bereich Begegnungsmaßnahmen.<sup>656</sup> In Anlehnung an Deutschs Metapher vom Montageband, wo es lediglich darauf ankommt, dass bei der Montage eines Autos wie bei der transnationalen Region alle wesentlichen Faktoren erfüllt werden, müssen nicht nur die Autobauteile von Fahrradbauteilen unterschieden werden können, sondern es ist erforderlich, genaue Kenntnis davon zu haben, um in die bildliche Sprache zu wechseln, wie die einzelnen Fahrzeugteile miteinander in Beziehungen stehen: nämlich, dass der Motor übersetzt über die Kupplung und das Getriebe beim frontgetriebenen Auto die Antriebswelle und schließlich die Räder antreibt und dass unter anderen Bedingungen die Bewegungsdynamik beim heckgetriebenen Wagen über die Kardanwelle erzeugt wird. Wird das Auto ohne Anleitung und ohne das Wissen um die Wirkungszusammenhänge zusammengebaut, werden auch die zu 50 Prozent ermäßigten Tankgutscheine aus Belgien den Wagen nicht in Bewegung setzen.

So kann auch Frau Dr. Seelbinder anhand der Verschiebung einzelner Kooperationsphasen und der Projektqualität belegen, dass die Euregio Egrensis aufgrund der wissenschaftlichen<sup>657</sup> Begleitung und Beratung des Kooperationsprozesses durch einen systematischen Aufbau, eine gezielte Vernetzung und eine enge Anbindung und Absicherung der Kooperation im sozialen System eine beschleunigte Entwicklung genommen hat.

---

656 Vgl. Beschluss des Hauptausschusses der Bayernwald-Euregio, Dispositionsfondsprojekte möglichst breit gestreut zu fördern (Bw/Bw 2005).

657 „Das liegt natürlich daran, dass ich bereits 78 meine Dissertation zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geschrieben habe, dadurch haben wir eine ganz andere Entwicklung genommen als alle anderen Euregionen, weil wir von vorn herein die Zusammenarbeit systematisch aufgebaut haben“ (Dr. Seelbinder A-6). Ferner fällt klar auf, dass eine Zusammenarbeit mit der Wissenschaft in der Nordeuregio aktiv unterstützt wird. Die Publikationslisten auf der Homepage der Euregio Egrensis verdeutlichen, was der Geschäftsführer in den Vorgespräch zum Interview sagte: „Ich habe langsam den Eindruck, wir sind die best erforschteste Euregio“ und berichtete auch aktuell von unzähligen Anfragen aus den unterschiedlichsten Disziplinen.

Über integrationstheoretische Erwägungen hinaus ist ferner zu beachten, wie anhand der ersten Projekte in der Informationsvernetzung Telematik<sup>658</sup> demonstriert wurde, dass Kooperationsmaßnahmen besser und effektiver von unten nach oben zu entwickeln sind. Aufgesetzte Projekte aus der Politik, die wegen Geldmangels grenzüberschreitend finanziert und im Interreg-Programm Platz finden müssen, wie das gelegentlich vorkommt, werden nie so gut laufen wie Projekte, die von der Region getragen werden: „und dann kratzen wir uns mit der rechten Hand beim linken Ohr und versuchen halt irgendwie das Projekt hinzubringen“ (Sikinger A-17). Die Mittelknappheit öffentlicher Haushalte verweist folglich aus förderrechtlichen Gründen auf den Konstruktionscharakter grenzüberschreitender Projektarbeit. Dieses Motiv grenzüberschreitender Zusammenarbeit weist seit dem frühen Beginn bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Kontinuität auf. Die Häufigkeit und das Ausmaß des Einsatzes von Interreg-Mitteln zur Verlängerung nationaler oder kommunaler strukturpolitischer Maßnahmen mit der Gefahr der Doppelfinanzierung (Biskup A-19) kann nur implizit aus Selbstverständnis der Akteure als gängiges Muster abgeleitet werden: „das ist bei vielen Projekten der Fall“ (Helm A-5f.).

Im Spannungsfeld zwischen Mitnahmeeffekten und konzeptionellen Zieldivergenzen der unterschiedlichen Ebenen belegt eine solche Praxis in der Projektarbeit erneut die Vorrangigkeit strukturpolitischer Maßnahmen vor integrationspolitischen Fragestellungen. Die Konstruktionsform eines Projektes, das über das Thema Granit hinaus keine inhaltliche Konkretheit besitzt, kann im Prozess der Projektentwicklung und ihrer euregionalen Begleitung als Indiz dafür gewertet werden, dass man sich zwar Gedanken darum gemacht hat, wie Fördermittel zur Projektabwicklung bereit gestellt werden können, nicht aber darum, woran es liegt, dass im konkreten Fallbeispiel Zusammenarbeit mit den tschechischen Partner konstruiert werden musste, während man mit Österreich ein reales, weil konkretes Kooperationsprojekt betreibt.

Unter der Voraussetzung einer von den Regionalakteuren vor Ort entwickelten grenzüberschreitenden Entwicklungsstrategie betreibt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Wirkungszusammenhänge eine auf Langfristigkeit ausgelegte kalkulierte Versuchsanordnung zur Definition und schrittweisen Implementierung eines

---

658 Das Telematik-Projekt steht zwar für ein extrem hohes Vernetzungspotenzial von Infrastrukturmaßnahmen im Bereich Informationssysteme, in Ermangelung der Einbindung des sozialen Systems, im konkreten Fall privatwirtschaftlichen Know-Hows und Interesses, als Kontrollinstanz für Investition öffentlicher Mittel, aber auch für das Scheitern einer von oben aufgesetzten Steuerung von Kooperationsprozessen durch zusätzliche Landesmittel.

evolutionären projekt- und programmgestützten Prozesses der grenzüberschreitenden Regionenbildung und Integration.

#### **7.4. Wirkungskreis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Fundament der Zivilgesellschaft**

Um den potenziellen Wirkungskreis grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf den transnationalen Regionenbildungsprozess realistisch erfassen zu können, ist es erforderlich, sich die Kritik des Boundary-Views nach Melcom Andersen in Erinnerung zu rufen, die in der Unwirksamkeit grenzüberschreitender Kooperation aufgrund unzureichender Kompetenzausstattungen der Regionalakteure besteht. Die Lösung nationaler oder gar gesamteuropäischer Problemlagen im Beschäftigungssektor wie Arbeitslosigkeit infolge hoher Lohnkosten und Betriebsverlagerungen, übersteigen ebenso den Wirkungskreis grenzüberschreitender Zusammenarbeit wie die Bearbeitung von Wirtschaftsproblemen, die ihre Ursache in der Globalisierung finden. Ein Aufzeigen der Grenzen kommunaler Kooperation verlangt zunächst einmal eine Reduktion ihres Aktionsradius auf Aufgaben, die ihre Ursache in der Grenze selbst finden, um anschließend ihre Bedeutung im europäischen Kontext auf die grenzüberschreitende Regionenbildung zu entfalten. So gilt es, die in den europäischen Kontext eingebundene grenzüberschreitende Zusammenarbeit komplementär zum nationalstaatlichen und supranationalen Engagement zu begreifen. Zur Leistungsfähigkeit des europäischen Systems können die Euregios wie die EU selbst nur partiell beitragen. An der Basis Europas erfüllen Euregios – wie die Untersuchung belegen konnte – Aufgaben, die von übergeordneten Ebenen nicht wahrgenommen werden können. So entfaltet sich die Leistungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems im Miteinander aller Ebenen. Mit Blick auf Heranführung Tschechiens an die Mitgliedschaft in der Europäischen Union kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit insbesondere deshalb, weil in der Grenzregion als Verdichtungsraum der Probleme im europäischen System die politischen und wirtschaftlichen Asymmetrien unmittelbarer und härter aufeinander treffen, nicht weiter reichen als im europäischen Kontext. Die auf die politische Transformation der regionalen Ebene ausgerichtete Analyse konnte den größten messbaren Erfolg im Bereich Wissenstransfer zur Organisation und Verwaltung kommunaler Aufgaben aufweisen. So konnte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als regionale Beitrittspartnerschaft den Rahmen für ein transnationales, aktives und gegenseitiges Lernen schaffen und dem subnationalen politischen und administrativen Transformationsprozess entscheidende Impulse verleihen.

Paradox erscheint der Umstand, dass am Vorabend der Osterweiterung eine europaskeptische Haltung insbesondere in den unmittelbar an die Union angrenzenden Gebieten besonders verbreitet war. Stand das Volksbegehren nach Meinung des böhmischen Präsidenten der Euregio Egrensis auf der Kippe, trotz oder wegen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit?

Das Absinken der positiven Werte im Vorfeld des Beitritts finden sich als ein häufiges Verhaltensmuster, um in der heißen Phase, in der es um die Verteilung des Haushaltes, um Einschränkungen wie die Arbeitnehmer- oder Dienstleistungsfristenregelungen, kurzum um reine Interessen- und Machtpolitik geht, die eigene Verhandlungsposition zu verbessern. Die scheinbar trotzige Attitüde „wenn nicht, dann eben gar nicht“ bleibt und soll auch nicht ohne Auswirkungen auf die nationale Stimmungslage bleiben. Die Abhängigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von der nationalen Stimmungslage fällt mit der Unmittelbarkeit innerstaatlicher Hierarchien und Machtstrukturen umso stärker ins Gewicht. Hinzu kommt, dass die regionale Ebene in der Tschechischen Republik, bis auf die kulturhistorischen Regionen Böhmens, Mährens und Schlesiens, keine Tradition besitzt. So muss die über den Kooperationszeitraum mitunter negative Haltung der Tschechischen Regierung gegenüber der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit über Unsicherheiten in den Absichten des Kooperationspartners hinaus - insbesondere in der post-sozialistischen Transformationsphase - als Prozess der Nationenbildung und Identitätsfindung betrachtet werden, der bereits durch die Auflösung der Tschechoslowakischen Föderation erschüttert wurde. In diesem Zusammenhang geht es darum, die eigene Identität auf dem Weg nach Europa nicht wieder zu verlieren - weder von oben durch die Bevormundung Brüssels anstelle Moskaus noch subnational durch eine regionale Zersplitterung. Diese Perspektive kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in die Nähe von Separatismus rücken lassen, was allerdings in diesem Kontext vor einem anderen Licht erscheint. Aus der Perspektive eines Transformationsstaates konnten die engen grenzüberschreitenden Kontakte der Kommunalpolitiker, das gewachsene Selbstvertrauen der Tschechischen kommunalen Akteure und nicht zuletzt ihre durch den grenzüberschreitenden Austausch größere Selbständigkeit über ein zentralistisches Staatsverständnis hinaus Anlass dazu gewesen sein, die Wahrung der staatlichen Sphäre im Dezentralisierungsprozess abzusichern. So erscheint die Dezentralisierung Tschechiens den bayerischen Kommunalakteuren als zentralistisch. Zugleich verweist der durchgängige Befund von der Verschlechterung der Zusammenarbeit seit der Gebietsreform auf die Abhängigkeit der grenzüberschreitenden

Zusammenarbeit von den verfassungsrechtlichen Strukturen der kooperierenden Staaten. Der Beitritt zur EU hat den Kooperationsstand zunächst zeitweise zurückgeworfen. Die Zugehörigkeit der bayerisch-böhmischen Grenzregion zum System der Europäischen Union wird dem föderalistischen Leitsatz zufolge „function follows form“ jedoch eine stärkere Vernetzung der grenzüberschreitenden Funktionen im innereuropäischen Kooperationsprozess nach sich ziehen. So wenig der konkrete Wirkungskreis grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit dem auf ein effizientes Marketing ausgerichteten und mitunter „hochtrabenden“<sup>659</sup> Europa-Diskurs in den Euregios konform geht, kann der transnationale Regionenbildungsprozess selbst in mittelfristigen Zeiträumen maximal auf die „Normalität“<sup>660</sup> der grenzüberschreitenden Beziehungen ausgerichtet sein.<sup>661</sup> Und damit ist die Messlatte bereits hoch gehängt. Die Entwicklung eines nachbarschaftlichen Verhältnisses zwischen den Regionen und Kommunen diesseits und jenseits der Grenze, das sich nicht wesentlich von den interkommunalen Beziehungen der bayerischen Gemeinden unterscheidet, zielt die Schaffung einer Normalität in den innereuropäischen Beziehungen. Dieser auf die Herstellung einer Normalität ausgerichtete normative Auftrag grenzüberschreitender Zusammenarbeit im transnationalen Regionenbildungsprozess bedeutete mit Blick auf Europa letztlich einen zentralen Beitrag zum Deepening entlang der verfassungsrechtlichen Ebenen vom Nationalstaat bis auf die lokale Ebene.

Um die Frage wieder aufzunehmen, ob das Referendum zur Osterweiterung im unmittelbaren Grenzgebiet trotz oder wegen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit schlechtere Werte aufwies, verweist auf die mangelnde grenzüberschreitende Vernetzung der Menschen im Grenzgebiet<sup>662</sup> und liefert Anhaltspunkte für ein *Integrations-Paradoxon*. Die Verstärkung der grenzüberschreitenden Integrationsbestrebungen können mangels eines breiten Interesses der Bevölkerung im Grenzgebiet, was auf tschechischer Seite - wie aus der Studie der International University Bremen ersichtlich wird - stärker zutrifft, in letzter Konsequenz sogar Desintegrationsprozesse begünstigen. Hinzu kommen durch den offiziellen Diskurs der Euregio selbst und „Sonntagsreden“ euregionaler Kommunalakteure erzeugte Zerrbilder grenzüberschreitender Zusammenarbeit, die im „Kampf“ um die Erhaltung des fördertechnischen Status quo in der europäischen Regionalförderung im Vorfeld der Osterweiterung mitunter Bedrohungsszenarien beschworen haben. Die polemische

---

659 Vgl. Geschäftsberichte in der Euregio Bayerwald.

660 Vgl. Ergebnisse zur Euregio Pamina, in: Götschel 2003:217.

661 Zu den Ausführungen im Folgenden vgl. die Ergebnisse zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in: Götschel 2003:214f., 217, 221.

662 Vgl. Studie der International University Bremen (Euregio Egrensis 2004).

Überhöhung einer berechtigten Interessenpolitik blieb sicherlich nicht ohne Auswirkungen auf das Grenzgebiet, diesseits, aber auch jenseits der Grenze.

Auch die aus der Divergenz einer überhöhten Zielsetzung resultierenden Zerrbilder laufen nicht nur Gefahr, eine pragmatische, problemorientierte und bürgernahe Ausrichtung der Zusammenarbeit zu gefährden, sondern die konzeptionelle und auf deren Grundlage die strategische Ausrichtung auf unrealistischen Zielsetzungen und Trugbildern zu begründen. Diese verzerrte Perzeption begründet sich zum Teil auch in der überspannten Erwartungshaltung der Europäischen Union an die lokale Handlungsebene, die in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wie in der Einleitung erwähnt, ein strukturpolitisches Instrument zur Anpassung an globale Wirtschaftsentwicklungen sieht.

Aus diesen Überlegungen gilt es zu folgern, dass die potenzielle Funktion horizontaler Modellbildung in der euregionalen Zusammenarbeit in der Konzentration auf die vorrangigen Handlungsfelder, in der effizienten Ausweitung horizontaler Selbstkoordination dezentraler Einheiten und vor allem in der Realisierung bürgerlicher Selbstverantwortung besteht, die sich zusätzlich durch die fehlende Kommunikationsbasis erschwert. Zur Erschließung ihres Potenzials wären Euregios gut beraten, ihren Drang zu öffentlicher Regulierung einzuschränken und sich gegenüber den übergeordneten Ebenen vielmehr auf ihre unangefochtene Stärke zu konzentrieren: den im Grenzgebiet lebenden Bürger.

### **7.5. Auswirkungen der empirischen Untersuchung auf den Erklärungsansatz grenzüberschreitender Integration**

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung erfordern eine stärkere akteurszentrierte Ausrichtung des grenzüberschreitenden Integrationsansatzes. Die kommunalpolitischen Akteure bilden eingebunden in die euregionalen Kooperationsverfahren und -strukturen den zentralen Movers grenzüberschreitender Integration. Als kollektive Akteure implementieren sie regionale Interessen im grenzüberschreitenden Politik- und Vernetzungsprozess.

Welche Strukturen oder Maßnahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch gewählt werden, das Ergebnis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, sei es horizontal oder vertikal ausgerichtet, hängt wesentlich vom Engagement und dem gegenseitigen Vertrauen der Akteure ab.<sup>663</sup> Anhand der drei Kooperationsstufen der Regime- und

---

663 Vgl. im Folgenden auch EU/AGEG 2000:B1.

Vertrauensbildungsphase, der konzeptionellen Phase zur Entwicklung von Strategien und der Projektphase zur Schaffung effizienter Managementstrukturen, sollen im Institutionalisierungsprozess die relevanten Integrationsfaktoren - wie sie sich in der empirischen Analyse darstellen - isoliert werden, um komplexitätsreduziert möglichst allgemeingültige Aussagen zu formulieren. Die zumeist von Einzelpersonen eingeleiteten notwendigen ersten Schritte zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beginnen mit einzelfallorientierten Aktivitäten, in deren Rahmen es zu ad-hoc-Vereinbarungen kommt. Der erste Schritt Kooperation ist in der Regimephase durch ein Misstrauensverhältnis unter den horizontal kooperierenden Partnern gekennzeichnet. Dieses zu Beginn stets ungünstige Kooperationsverhältnis ist in Abhängigkeit von der Qualität der Grenze mit ihrer sensiblen politischen und geschichtlichen Vergangenheit, mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen oder Problemen mit ethnischen Minderheiten, wirtschaftlichen und politischen Asymmetrien unterschiedlich stark ausgeprägt. Für Kooperationen entlang der ehemaligen Systemgrenze besteht ein insgesamt konfliktreicher Merkmalsraum, so dass der unter dem Paradigma Regionale Bestimmungsfaktoren zusammengefasste grenzüberschreitende Verflechtungsgrad in den einzelnen Politikfeldern zum Zeitpunkt des Kooperationsbeginns keine nennenswerte Erhöhung des Kooperationsniveaus rechtfertigt. Überall im Untersuchungsgebiet wurde die Zusammenarbeit bei Null begonnen, was auf die graphische Darstellung übertragen bedeutet, dass sie im Kreuzungspunkt zwischen x- und y-Achse beginnt. Während die beschriebene wirtschaftliche Asymmetrie, die unterschiedlichen politischen Systeme im Spannungsverhältnis ihrer innerstaatlichen zentripetalen und zentrifugalen Kräfte und nicht zuletzt die Sprachunterschiede, um nur einige kooperationshemmende Faktoren zu nennen, im gesamten Verlauf das Kooperationsniveau insgesamt abgesenkt und zwischen den Euregios entsprechend verschoben im Norden Anfang bis Mitte, im Süden ab Mitte der 90er Jahre den ersten und mit der Dezentralisierung 2002 schließlich den zweiten Einbruch erfahren haben, erhöhen die monetären Anreize stärker als eingangs vermutet konstant die Kooperationsbereitschaft und damit auch das Einstiegsniveau. Das finanzielle Kooperationsmotiv hat sich über seine Funktion als zentrale Triebfeder für die Euregio-Gründung hinaus als entscheidender Faktor für die Aufrechterhaltung des Kooperationsverhältnisses erwiesen. Es weist gegenüber der Einsicht in die Notwendigkeit der gemeinsamen Überwindung durch von der Grenze bedingter Probleme eine eindeutige Dominanz auf, womit der top-down-policy der Europäischen Union eine entscheidende Bedeutung für den grenzüberschreitenden Integrationsprozess zukommt. Dennoch konnte im Vernetzungsverlauf insgesamt eine Transformation der Interaktionsmuster nachgewiesen werden, die auf die grenzüberschreitende Erweiterung eines „Denkens in Tälern“ hin-



weisen. Dieser Umdenkungsprozesses kann auf die Kurzformel: „Globalisierung beginnt an der Kreisgrenze“ (vgl. Pross, in: Bayerwald Echo vom 19.06.1977:3), gebracht werden. Daher gilt es im Ergebnis eine weitreichendere Parallelverschiebung in Richtung auf einen höheren Kooperationsgrad vorzunehmen.

Die einzelfallorientierte Zusammenarbeit, die zu einem bestimmten Zweck erfolgt, knüpft im Rahmen der Projektplanung und -umsetzung spontan flexible grenzüberschreitende Netzwerke zum Informationsaustausch und zur Koordinierung der einzelnen Projektmaßnahmen. Vor dem Hintergrund einer finanziell motivierten Aufrechterhaltung und Ausweitung des Kooperationsverhältnisses ist es erforderlich die ad hoc gebildeten und nach Beendigung des Projektes wieder aufgelösten Arbeitsstrukturen (vgl. Projektgruppe) in permanente Arbeitsweisen zu wandeln. Damit vollzieht sich die Transformation der Arbeitsstrukturen in eine strategische und entwicklungsorientierte Zusammenarbeit beschlussfähiger Gremien, die durch die gemeinsame Bearbeitung von der Grenze abhängiger Probleme auf die nachhaltige Nutzung des endogenen Potentials in der Grenzregion zielt. In diesem Stadium der Zusammenarbeit besitzt die Schaffung einer ständigen grenzübergreifenden Organisationsstruktur große Relevanz für die kontinuierliche Begleitung der strategischen Entwicklung und ihrer Überprüfung in der Konzeptions- und Projektphase. In der Kontaktphase genießt die Entwicklung einer Vertrauensbasis in der beschriebenen Weise zwischen den Partnern zunächst einmal höchste Priorität. Die von der Kommission verlangte Gründung grenzüberschreitender Gremien konnte auf der Grundlage föderalistischer Prozesslogiken den Vertrauensbildungsprozess innerhalb des politischen Akteursspektrums nicht verkürzen. Die Regimefunktionen haben die kommunalpolitischen Akteure vielmehr im Rahmen der transnationalen Vernetzungsaktivitäten des Grenzraumes anlässlich konkreter Projekte selbst aktiv vorantreiben müssen. Mit der Schaffung eines kooperativen Arbeitsverhältnisses als Grundlage für jeden weiteren Entwicklungsschritt tritt in der Empirie die integrative Wirkung des Sektors Kultur gleichermaßen als Einstiegsbereich für die im Zuge der Institutionenbildung relevante Vernetzung der politischen und gesellschaftlichen Akteure als auch – in der beschriebenen Weise - für die Freisetzung einer Kooperationsdynamik in der sektorenübergreifenden Projektarbeit zutage. Im Bereich der administrativen Vernetzung des Projektmanagements konnte Brüssel mit den jeweils nationalen Euregio-Geschäftsstellen erfolgreich Strukturen etablieren, die von ihrer Seite der Grenze in der Folge eine grenzüberschreitende Arbeitsweise entwickeln mussten. Mit dem Beitritt zur Europäischen Union bildet das Gemeinsame Technische Sekretariat die nächste Etappe im programmgestützten Kooperationsbereich. Mit der

Einrichtung grenzüberschreitender Gremien im Rahmen des Interreg-Programms konnte die EU, wie die Analyse gezeigt hat, ein sich zunehmend selbst organisierendes Mehrebenennetzwerk etablieren. Der vertikalen Integration grenzüberschreitender Zusammenarbeit kommt im europäischen Kontext nicht nur die Bedeutung des Deepenings, und damit ein Beitrag zur Schaffung und Legitimation eines europäischen politischen Systems, zu. In Bezug auf die grenzüberschreitende Integration hat die vertikale Dimension im Vertrauensbildungsprozess der Regimephase die Voraussetzung für die Kompetenzübertragung im Dispositionsfonds und damit ein grenzüberschreitendes Gremium geschaffen, das in dem integrationsrelevanten Bereich der Begegnungsmaßnahmen zwar mit dem „Schönheitsfehler“ einer staatlichen Involvierung auf tschechischer Seite versehen ist, nichts desto trotz das Potenzial besitzt, sich zu einem suprakommunalen grenzüberschreitenden Gremium zu entwickeln. Das erste nahezu wirklich horizontal ausgerichtete Gremium in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im bayerisch-böhmischen Untersuchungsgebiet steht erst am Anfang seiner Entwicklung. Die Schaffung geeigneter Kooperationsstrukturen bedeutet folglich, in Abhängigkeit vom Kooperationsgrad zunächst Akteure und Organisationen auf lokaler, regionaler und auf Landesebene und im Fall Tschechiens auf nationaler Ebene zusammenzubringen. In der Folge richtet sie sich auf die Schaffung dauerhafter Kooperationsmöglichkeiten vorzugsweise technischer und administrativer Strukturen,<sup>664</sup> um schließlich im Vergabe- bzw. Lenkungsausschuss, der die Gemeinden auf beiden Seiten des Grenzgebietes vertritt, auf der Grundlage übertragener Kompetenzen grenzüberschreitend über die Kleinprojekte zu entscheiden. Mit dieser grenzüberschreitenden Kompetenz stehen die Euregios am Anfang der Entfaltung föderalistischer Funktionslogiken im strukturellen Integrationsprozess. Föderalistischen Annahmen belebt der konkrete Aufgabenbereich im Vergabeausschuss die bestehenden grenzüberschreitenden Strukturen im gemeinsamen Präsidium.

Die grenzüberschreitende Strategie zur Bildung einer transnationalen Region im böhmisch-bayerischen Grenzgebiet als Beitrag zur europäischen Integration findet sich im folgenden Schaubild.

---

664 Die Netzwerkbildung erfüllt die Funktion der Verdichtung der Kooperationsbeziehungen, stattet das Projektmanagement mit Infrastruktur aus, überwindet in der konkreten Kooperation Probleme auf kultureller, sozialer, Bildungs- und sprachlicher Ebene und erhöht die Problemlösungskompetenz alltäglicher Grenzprobleme.

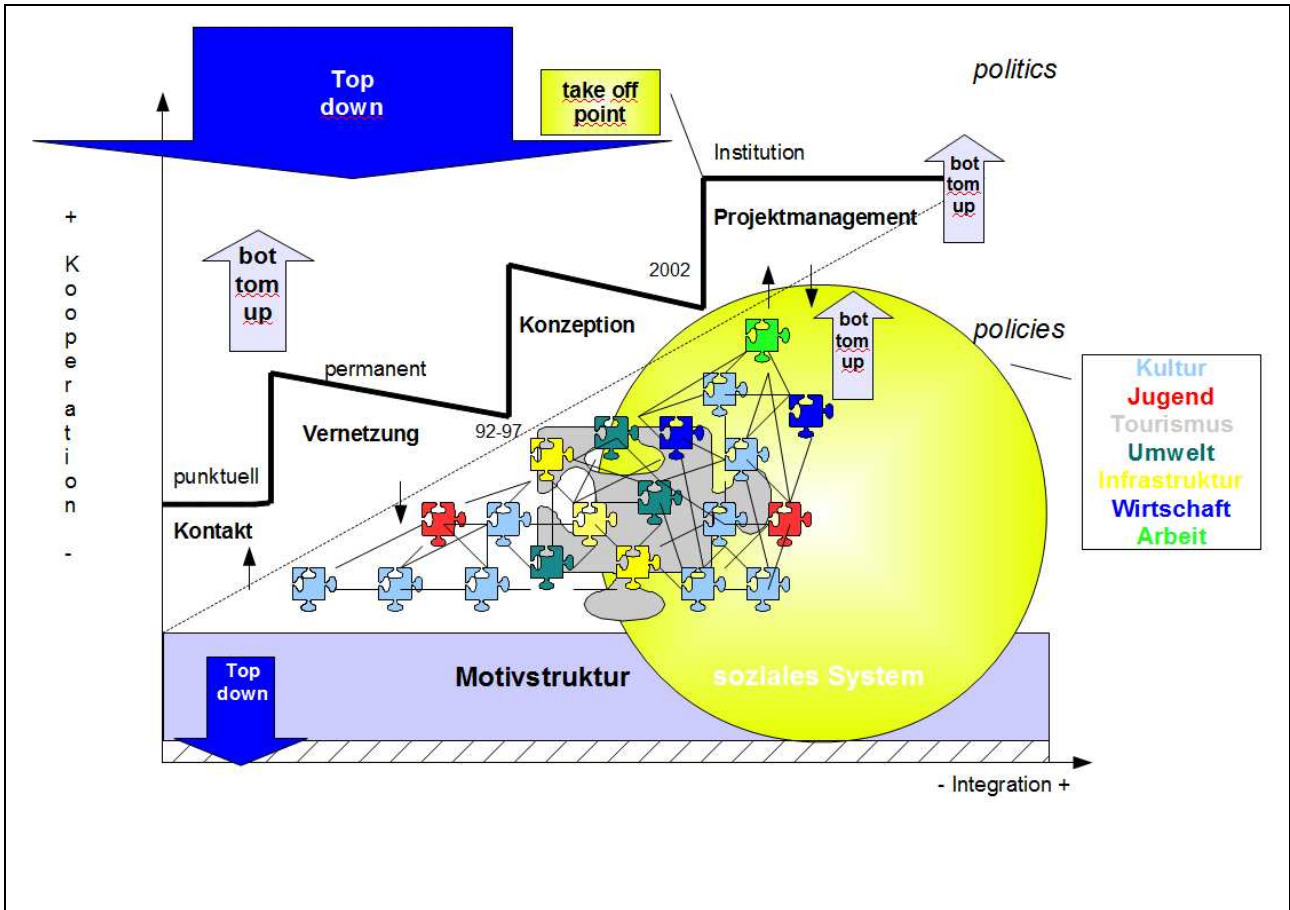


Abbildung 12: Grenzüberschreitende Integrationsstrategie

Quelle: eigene Darstellung

## 8. Bibliographie

- Adamaschek, B. / Pröhl, M. 2003 Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh
- AGEG / LACE 1991 Institutionelle Aspekte grenzüberschreitender Zusammenarbeit, Veröffentlichungsreihe: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Praxis (überarbeitete Arbeitsgrundlage der AGEG-Tagung „Europäische Integration und Regionalpolitik für die Grenzregion“ vom 11.-13.10. 1990 in Brixen), Gronau
- AGEG / LACE 1992a EG-Pilotprojekt LACE, Gronau
- AGEG / LACE 1992b INTERREG-Grundlagendokument, Gronau
- Aldecoa, F. / Keating, M. 1999 Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments, Special Issue, Regional and Federal Studies, Vol. 9, London
- Aron, R. 1962 Frieden und Krieg - eine Theorie der Staatenwelt und ihrer politischen Beziehungen, Frankfurt/Main
- Anderson, M. 1982 Scenarios for Conflict in Frontier Regions, in: Strassoldo u.a.(Hrsg.) Co-operation and Conflict in Border Regions, Milano, S.145-178
- Anderson, M. (Hrsg.) 1983 Frontier Regions in Western Europe, London
- Anderson, M. 1998 Transfronter Co-operation – History an Theory, in: Brunn/Schmitt-Egner: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, Baden-Baden, S. 78-97
- Anderson, M. 1998 Territory an State Formation in the Modern World, Cambridge
- Anderson, M. 1998 European froniers and the End of the Twentieth Century; An Introduction, in: Anderson/Bort (Hrsg.) The Frontiers of Europe
- Asiwaju, A. I. 1986 Problem solving along African Borders: The Nigeria-Benin Case since 1889, in: Martinez (Hrsg.) Across Boundaries – Transborder Interaction in Comparative Perspective, El Paso, S. 159-187.
- Atteslander, P. 1984 Methoden der empirischen Sozialforschung, Berlin, New York
- Autexier, C. 1993 Gemeinsame lothringisch-saarländische administrative Einrichtungen und Verfahrensweisen, Rechtsgutachten, Etudes et documents du centre d` études juridiques francaises der Universität des Saarlandes, Saarbrücken
- Axelrod, R. 1987 Die Evolution der Kooperation, München
- Bachtler, J. / Turock, I. 1997 Introduction, in: dies. (Hrsg.) The Coherence of EU Regional Policy, London, Philadelphia, S. 5-13
- Bauer, J. 1991 Europa der Regionen. Aktuelle Dokumente zur Rolle und Zukunft der deutschen Länder im europäischen Einigungsprozess, Schriften zum Europäischen Recht, Berlin
- Bauer, J. 1991 Europa der Regionen, Schriften zum europäischen Recht, Bd. 9, Berlin
- Bayerische Staatskanzlei 1995 Programm der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, Verkehr und Bauwesen, Inneres, Finanzen, Justiz, Kultur, Bildungswesen, Gesundheit, Arbeit, Soziales sowie Europapolitik zwischen der Tschechischen Republik und dem Freistaat Bayern, Stand: 13.11.1995, München

- Bayerische Staatskanzlei 1996 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit Bayerns mit Ländern und Regionen vom 04.12.1996, München
- Bayerisches Staatsministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten 1997 Operationelles Programm zur integrierten Nutzung der Telematik im ländlichen Raum Bayerns. Projekt des Themenkreises: Telekommunikation im ländlichen Raum, Fassung vom 21.01.1997, München
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1994 Grenzübergreifendes Regionales Aktionsprogramm, München u.a.
- Becher, P. 1991 Der böhmische Knoten, in: Becher/Ettl (Hrsg.): Böhmen. Blick über die Grenze, Viechtach, S.118-127
- Bellers, J. 1984 Integrationstheorien, in: Woyke (Hrsg.): Europäische Gemeinschaft. Problemfelder - Institutionen - Politik, München, S.354-362
- Bellers, J./ Häckel, E. 1990 Theorien internationaler Integration und internationaler Organisation, in: Rittberger (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Opladen, S. 216-310
- Benz, A. 1997 Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie, in: Benz/Seibel (Hrsg.) Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, S. 303-321
- Benz, A. 2004 Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden
- Benz, A. / Fürst, D. 2003 Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung, in: Adamaschek/Pröhl (Hrsg.) Regionen erfolgreich steuern, Regional Governance von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh
- Benz, A. / Scharpf, F./ Zintl, R. (Hrsg.) 1992 Horizontale Politikverflechtung, Frankfurt am Main
- Beyerlin, U. 1980 Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa. Zum Entwurf eines europäischen Rahmenabkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrechte 40, S. 573-595
- Beyerlin, U. 1988 Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Berlin
- Beyerlin, U. 1993 Interregionale Zusammenarbeit in Europa, in: Thüerer/Weber/Zäch (Hrsg. ) Schweiz und Europa, Zürich, S. 131-140
- Beyerlin, U. 1998 Neue rechtliche Entwicklungen der regionalen und grenzüberschreitenden lokalen Zusammenarbeit, in: Brunn/ Schmitt-Egner (Hrsg.) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, Theorie – Empirie – Praxis, Baden-Baden, S. 118-134
- Beyerlin, U. / Lejeune, Y. 1994 Sammlung der internationalen Vereinbarungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland
- Biehl, D. / Ungar, P. 1995 Disparitäten, regionale, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 185-189
- Bierling H.-J. / Lerch, M. 2005 Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch , in: ders. (Hrsg.) Theorien der Europäischen Integration, Wiesbaden, S. 9-41

- Blatter, J. 1998 Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika, Baden-Baden
- Blazek, J. / Boeckhout, S. 2000 Regional development in the Czech Republic and EU – accession, in Bachtler/Downes/Gorzalak (Hrsg.) EU-Enlargement, Cohesion and Regional Policy, Aldershot, S. 1-15
- Bleicher, R. 1981 Staatsgrenzen überschreitende Raumordnung und Landesplanung. Bestandsaufnahme, rechtliche Würdigung und Möglichkeiten der Fortentwicklung, Münster
- Blumenwitz, D. 1994 Lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Grundlage des deutsch-polnischen Vertragswerks, Bonn
- Boden, M. 1995 Regionen in Europa. Geschichte, regionale Kooperation und Mitwirkung in der europäischen Integration, in: Klatt (Hrsg.): Das Europa der Regionen nach Maastricht, Analysen und Perspektiven, München u.a., S. 25-46
- Bogdanor, V. 1986 Federalism and Devolution: Some Juridical and Political Problems, in: Morgan (Hrsg.): Regionalism in European Politics, London, S. 43-64
- Bohmann, A. 1958 Bevölkerungsbewegungen in Böhmen 1847-1947 mit besonderer Berücksichtigung der nationalen Verhältnisse, München
- Böhret, C. 1977 Innenpolitik und politische Theorie, Opladen
- Borchmann, M. / Kaiser W. 1992 Die Mitwirkung der Länder im EG-Ministerrat, in: Borkenhagen u.a. (Hrsg.) Die Deutschen Länder in Europa. Politische Union und Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden, S. 36-46
- Borkenhagen, F. 1995 Europa der Regionen - Hintergründe und Potentiale, in: Klatt (Hrsg.): Das Europa der Regionen nach Maastricht. Analysen und Perspektiven, München u.a., S. 47-56
- Bothe, M. 1977 Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin
- Braun, D. 1997 Handlungstheoretische Grundlagen in der empirisch-analytischen Politikwissenschaft, in: Benz/Seibel (Hrsg.) Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politik- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, S. 45-74
- Brížková, M./ Maryska, I. 2002 Dezentralisierung in der Tschechischen Republik – Weg und Ergebnisse einer zehnjährigen Entwicklung, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 319-329
- Brückner H.-J. 1997 Euregionen in Mitteleuropa zwischen Globalisierung und Regionalisierung, in: Eckart/Kowalke (Hrsg.): Die Euregionen im Osten Deutschlands, Berlin, S. 95-113
- Brückner, H.J. 1996 Probleme der Regionalentwicklung im Dreiländereck in Vergangenheit und Zukunft, in: Jurczek (Hrsg.) Regionale Entwicklung über Staatsgrenzen - Das Beispiel der Euregio Egreensis, Kommunal- und Regionalstudien, München, S. 71-89
- Bruns-Klöss, C./ Semmelroggen, B. 1992 Die Länder in Zusammenschlüssen der europäischen Regionen, in: Borkenhagen u.a. (Hrsg.): Die deutschen Länder in Europa. Politische Union und Währungsunion, Baden-Baden, S. 199-214
- Buchta, A. 1995 Statement, in: Hanns Seidel Stiftung, AGE (Hrsg.) Internationale Konferenz "Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Tschechischen Republik und in Europa, Internationale Konferenz, März 1995, Prag

- Budäus, D. u.a. (Hrsg.) 1997 Public Private Partnership: neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung Referate und Diskussionsberichte eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft und des Arbeitsbereichs Public Management an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, am 21./22. März 1996, Baden-Baden
- Bull, H. 1980 The Anarchical Society. A Study of Order, London
- Bullmann, U. (Hrsg.) 1994 Die Politik der Dritten Ebene, Baden-Baden
- Bursig, B. 1991 Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung integrationspolitischer Überlegungen, Frankfurt am Main
- Buzek, V./ Grulich, J. 1993 Das wirtschaftliche Bild der böhmisch-österreichischen Grenze in der frühen Neuzeit, in: Winkelbauer (Hrsg.): Kontakte und Konflikte. Böhmen, Mähren und Österreich: Aspekte eines Jahrtausends gemeinsamer Geschichte. Referate des Symposiums „Verbindendes und Trennendes an der Grenze III“ vom 24-27.10.1992 in Zwettl, Waidenhof an der Thaya, S. 147-153
- Casteigts, M. / Eisenberg, E. 1998 Evaluierung im grenzüberschreitenden Kontext, in Brunn/Schmitt Egner (Hrsg.) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie – Empirie – Praxis, Baden-Baden, S. 241-249
- Cechini, P. 1988 Europa `92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden
- CEDRE 1988 Comparative Study of the Status and Powers of the Regions of Europe, Strassbourg
- Centre Européen de la Culture 1969 L'Europe des Régions, Colloque de l'Association des Instituts d'Etudes Européennes (A.I.E.E.), Genève
- Chappellin, R. 1995 Regional development, federalism and interregional cooperation, in: Eskelinen, H., Snickars, F. (Hrsg.) Competitive European Peripheries, München
- Chappellin, R. 1995 A market oriented policy between federalism and European cohesion, in: Froehlich/Malekovic/Padjen u.a. (Hrsg.) Industrial restructuring and its impact on regional development, Institute of Economics, Zagreb
- Chappellin, R. 1998 The Network Concept. A Theoretical Approach and Analytical Instrument for Research on Transnational Regionalism, in Brun/Schmitt-Egner (Hrsg.) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie - Empirie – Praxis, Baden-Baden, S. 98-109
- Chappellin, R., Batey, P. (Hrsg.) 1993 Regional Networks, Border Regions and European Integration, London
- Chiti-Batelli, A. 1976 Pour une „autre Europe“. Le problème de l'Union politique européenne vu par un fédéraliste „à part entière“. Mémoire présenté au Comité fédéral de l'Union européenne des fédéralistes, aux organes du Mouvement européen et à la XXIX Table ronde de l'Association pour l'étude des problèmes de L'Europe, Rom
- Chrysochou, D. N. 2001 Theorizing European Integration, London
- Crabb, Cecile v. M. 1982 The Doctrines of American Foreign Policy; their meaning, role and future, London
- Cremona, M. 2003 Enlargement of the European Union. Oxford
- Czempiel, E.-O. 1986 Friedensstrategien: Systemwandel durch internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft, Paderborn
- Dahrendorf, R. 1973 Plädoyer für die Europäische Union, München

- Dahrendorf, R. 1979 A Third Europe, Jean Monnet Lecture, Florence
- Delamuraz, J.P. 1980 Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa im Rahmen der Europäischen Konferenz der Gemeinden und Regionen (Europarat) vom 23.05.1980, CPL 15/6, Straßburg
- Delors, J. 1995 Die Rolle der Regionen bei der europäischen Integration, in: Hierl (Hrsg.): Europa der Regionen. Eine Idee setzt sich durch: Ausschuss der Regionen, S.16-26
- Denzer, H. 1986<sup>6</sup> Bodin, in: Maier/Rausch/Denzer (Hrsg.): Klassiker des politischen Denkens I, München, S. 245-265
- Deutsch, K. 1954 Political community at the international level, New York
- Deutsch, K. 1958 The Uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950-1957, London
- Deutsch, K. 1964 Communication theory and political integration, in: Jacob/Toscano (Hrsg.): The integration of political communities, Philadelphia/New York, S. 46-74
- Deutsch, K. 1968 Analysis of international relations, New York; Analyse internationaler Beziehungen, Frankfurt
- Deutsch, K. 1977<sup>5</sup> Social Mobilization and Political Development, in: MacRidic/Brown (Hrsg.): Comparative Politics: Notes and Readings, Homewood, S.429-436
- Deutscher Bundestag 1997 154. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 30.01.1997, S.13809-13842
- Dienstbier, J. 1991 Träumen von Europa, Berlin
- Dietz, E. 1981 Die Auswirkungen der Staatsgrenze auf die Kulturlandschaft in völkerrechtlicher Sicht, in: Regio Basiliensis XXII
- Diouf, M. 1984 Intégration économique. Perspectives Africaines, Dakar
- Döhler, M. 1993 Netzwerke im politisch-administrativen System, in: Fürst/Kilper (Hrsg.) Effektivität intermediärer Organisationen für den regionalen Strukturwandel, Gelsenkirchen, S. 7-20
- Drwello, H. /Eisenberg, E. 1999 Auf dem Weg zu einer grenzüberschreitenden Evaluierungskultur – Probleme und Perspektiven der Bewertung von grenzübergreifenden und interregioneln Vorhaben, in: Casteigts/Drwello/Eisenberg (Hrsg.) Evaluierung grenzüberschreitender und interregionaler Vorhaben in Europa. Herausforderungen – Methoden – praktische Erfahrungen, Baden-Baden, S. 11-21
- Duchacek, I. D. 1986 The Territorial Dimension of Politics - Within, Among, Across Nations. London
- Duden 1965 Das große Duden Lexikon, Bd. 3, Mannheim, Stichwort „Grenze“
- Duffy, C.A. /  
Feld W. J. Whither Regional Integration Theory?, in: Feld/Boyd (Hrsg.) Comparative Regional Systems, New York u.a. S. 497-521
- Efinger, M./ Rittberger, V./  
Wolf, K.D./ Zürn, M. 1992 Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahmen und Forschungsperspektiven, Opladen, S. 263-285
- Efinger, M./Rittberger,  
V./Zürn, M. 1988 Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen. Ein Beitrag zur Erforschung der friedlichen Behandlung internationaler Konflikte, Frankfurt



Elles, L.	1997	Europäische Verwaltungsförderung in Mittel- und Osteuropa: zugleich ein Beitrag über den Aufbau moderner Sozialversicherungssysteme am Beispiel des Programms PHARE, Frankfurt am Main u.a.
Engels, C.	1993	Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche. Gutachten im Auftrag der Staats- und Senatskanzleien der Länder, Bonn
Ermacora, F.	1970	Österreichische Verfassungslehre, Bd. I, Wien
Eser, T.W.	1993	Europäische Einigung, Föderalismus und Regionalpolitik, Zentrum für europäische Studien, Trier
Esterbauer, F.	1978	Grundzüge und Formen regionaler Gliederung in politischen Systemen, in: Esterbauer (Hrsg.) Regionalismus – Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa, Eine Einführung, München, S. 1-17
Esterbauer, F.	1988	Regionalistische Leitsätze, in: Huber, S./ Pernthaler, P. (Hrsg.) Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, Wien, S. 69-78
Esterbauer, F./Pernthaler, P.	1991	Europäischer Regionalismus am Wendepunkt, Wien
Esterbauer, F./ Thöni, E.	1981	Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, in: Institut für Angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien
Euregio	1987	Euregio - Allgemeine Information, Euregio-Sekretariat, Gronau
Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald	1993a	Gründungsprotokoll der Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald vom 20.09.1993, Freyung
Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald	1993b	Satzung der Euregio Bayerischer Wald - Böhmerwald e.V. vom 25.01.1993, Freyung
Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald	1994a	Projekt Getis - Grenzüberschreitendes elektronisches Tourismus-Informationssystem 1995-1999, Freistadt
Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald	1994b	Euregio-Projekt: Telematik im Dreiländereck. Sumava - Bayerischer Wald - Mühlviertel, Freyung
Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald	1995a	Geschäftsbericht 1994/1995, Freyung
Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald	1995b	Grenzgänger. Internationales Bildhauersymposium im Dreiländereck zwischen Oberösterreich - Südböhmen - Niederbayern. Projektbeschreibung für den Markt Untergriesbach vom 13.08.1995
Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald	1996-1997	Euregiopost, Informationsblatt der Euregio Böhmen - Mühlviertel - Ost-Bayern, Ausgaben 1/1996 - 2/1997, Freyung
Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald	1997	Konkrete Arbeit für die Region - Jahresbericht 1996, Freyung
Europarat	1972	Europäisches Symposium der Grenzregionen vom 29.06.-01.07. 1972, AS/Coll. Front/72, Straßburg
Europarat (Generalsekretariat)	1970	Der Europarat 1949-69. Struktur und Tätigkeit der Beratenden Versammlung, Straßburg
Europarat (Parlamentarische Versammlung)	1989	Europäisches Symposium der Grenzregionen vom 23.-26.05.1987, AS/Inf. (88) 6, Saragossa
Evers, H.-U.	1978	Regionsbildung im Planungssystem, in: Esterbauer (Hrsg.) Regionalismus – Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa. Eine Einführung, München

- Faber, A. 2005 Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung: Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse, Wiesbaden
- Fabian, B. 1995 EU-Strukturpolitik von 1994-1999. Leitfaden, in: Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Bonn 12/1995
- Fassmann, H. 1997 Die Rückkehr der Regionen – Regionale Konsequenzen der Transformation in Osteuropa: Eine Einführung, in: Mayer (Hrsg.) Regionale Transformationsforschung in Europa. Beiträge zur regionalen Geographie 44, Leipzig, S. 30-45
- Feix, I. 1999 Phare – CBC an der tschechisch-deutschen Grenze. Die Erfahrungen der tschechischen Seite, in: Casteigts/Drwello/Eisenberg (Hrsg.) Evaluierung grenzüberschreitender und interregionaler Vorhaben in Europa. Herausforderungen – Methoden – praktische Erfahrungen, Baden-Baden, S. 87-90
- Fitzgerald, R. / Michi, R. 1997 The Evolution of the Structural Funds, in Bachtler /Turock (Hrsg.) Coherence of EU Regional Policy, London, Philadelphia, S. 14- 29
- Förster, H. 1999 Entwicklungsprobleme altindustrialisierter Gebiete im Transformationsprozess, in: Pütz (Hrsg.) Ostmitteleuropa im Umbruch. Wirtschafts- und sozialgeographische Aspekte der Transformation, Mainz, S.21-36
- Förster, H. 2003 Grenzüberschreitende Kooperation im Bereich der MOE-Staaten, in: Hrbek (Hrsg.) Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung, Bd.27, Baden-Baden, S. 187-200
- Foucher, M. 1998 The Geopolitics of European Frontiers, in: Anderson/ Bort (Eds.): Frontiers an Border, London
- Fraenkel, E. 1984 Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe
- Frei, D. 1985 Integrationsprozesse. Theoretische Erkenntnisse und praktische Folgerungen, in: Weidenfeld (Hrsg.) Die Identität Europas, Bonn, S. 113-131
- Frei, D. 1973 Theorien der internationalen Beziehungen, München
- Frensch, R. 1996 Regionale Politikverflechtung und administrative Kooperationsstruktur in Europa. Zur Evaluation grenzüberschreitender Kooperation, Sankt Augustin
- Friedrich, C. 1972 Europa - Nation im Werden?, Bonn
- Frowein, R. 1988 Bundesrat, Länder und die europäische Einigung, in: Europa-Archiv 12, S. 383-392
- Fuhrmann-Mittlmeier, D. 1990 Die deutschen Länder im Prozeß der europäischen Integration, Beiträge zur politischen Wissenschaft, Bd. 62, Berlin
- Funkschmidt, G. 1996 Die Bedeutung des PHARE/CBC-Programms für den tschechisch-bayerischen Grenzraum, in: Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald: Mitschrift der Vorträge anlässlich des Symposiums Passauer Gespräche, Freyung
- Gabbe, J. 1981 EUREGIO: Entstehung, Region, Organisation, Erfolge, Zukunft, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.): Regionalismus in Europa, Bd. I, München, S. 264-273
- Gabbe, J. 1992 Institutionelle Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, in: ARL (Hrsg.): Grenzübergreifende Raumplanung. Erfahrungen und Perspektiven der Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten Deutschlands, Hannover, S. 174-186

- Gabbe, J. 1995 Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa, in: Hanns Seidel Stiftung / AGE (Hrsg.): Internationale Konferenz "Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Tschechischen Republik und in Europa, März 1995, Prag, S. 7-21
- Gabler Wirtschaftslexikon 1988 Gabler Wirtschaftslexikon, 12. Auflage, Wiesbaden
- Gabriel, O.W. 1989 Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München
- Geiger, R. 1988 Die Stellung der Bundesländer im europäischen Integrationsprozeß und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Akte der Gemeinschaft, in: Kremer (Hrsg.): Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, München, S.51-72
- Gedes, D. 1980 Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa, Frankfurt
- Gedes, D. 1991 Regionalpolitik, in: Nohlen (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, München, S. 583-584
- Gerlach, H.B. 1994 Verslag van de delegatie over het studie bezoek aan de „Euregio“ (Vorschlag der Delegation anlässlich des Studienbesuchs bei der Euregio) van 6.-8.03.1994, in: Europäisches Parlament Doc.AS/1c (PE 36.314)
- Glauber, E. 1995 Tschechen und Deutsche. Der schwierige Weg zu guter Nachbarschaft, in: Gallio/Heidenreich (Hrsg.): Deutsche und Tschechen. Nachbarn im Herzen Europas, Köln, S. 14-34
- Göhler, G. 1994 Begrifflich und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: ders. (Hrsg.) Die Eigenart der Institutionen. zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, S. 19-46
- Göhler, G. 1996 Institutions in Political Theory: Lessons of European Integration, in: Rometsch/Wessels (Hrsg.): The European Union an Member States: Towards Institutional Fusion ?, Manchester/New York, S. 1-19
- Göhler, G. (Hrsg.) 1997 Institutionen – Macht – Repräsentation: Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken, Baden-Baden
- Goppel, T. 1995 Die regionale Dimension der europäischen Einigung, in: Hierl (Hrsg.): Europa der Regionen - Eine Idee setzt sich durch: Ausschuss der Regionen, Bonn, S. 3-15
- Götschel, U. 2003 Europa - Regionen - Kommunen, Optimierung europäischer Mehrebenenpolitik durch die Euregio Pamina, Baden-Baden
- Gottmann, J. 1973 The Significance of Territory, Virginia
- Götze, A. 1995 Verständnisprobleme auf dem Weg zur Partnerschaft nach 1989, in: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Tschechen, Slowaken und Deutsche. Nachbarn in Europa, Hannover, S. 85-117
- Grasser, A. 1947<sup>2</sup> Gemeindefreiheit als Rettung Europas, Basel
- Groeben, von der H. / Möller, H. (Hrsg.) 1980 Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Union, Bd. I, II, Baden Baden
- Grom, I. 1995 Regional grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Beitrag zur Förderung der europäischen Integration, Berliner Europa-Studien, Bd. 3, Berlin
- Große-Hüttmann, M. / Fischer, T. 2005 Föderalismus, in: Bierling/ Lerch (Hrsg.) Theorien der Europäischen Integration, Wiesbaden, S. 9-41; S. 41-64

- Grundy-Warr, C. 1990 International Boundaries and Boundary Conflict Resolution, International Boundaries Research Unit (IBRU), Proceedings of the IBRU Conference held at the University of Durham 14-17. September 1989, Durham
- Gutt, G. 1999 Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit nach dem Karlsruher Übereinkommen, Baden-Baden
- Haack, Y. 1997 Europäische Integration durch regionale Kooperation? Stand und Perspektiven der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Euregio Bayerischer Wal – Böhmerwald – Mühlviertel, Passau (Magisterarbeit)
- Haas, E. / Schmitter, P.C. 1964 Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America, Stanford
- Haas, E.B. 1958 The uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950-1957, Stanford
- Haas, E.B. 1964 Beyond the nation-state. Functionalism and international organization, Stanford
- Haas, E. B. 1964 Technocracy, Pluralism and New Europe, in: Graubrad, S. R. (Hrsg.) A New Europe? Boston, S. 62-88
- Haas, E.B. 1968 Technocracy and the new Europe, in: Nye (Hrsg.): International regionalism. Readings, Boston, S.149-176
- Haas, E. B. 1968<sup>2</sup> The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957, Stanford
- Haas, E.B. 1971 The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing, in: Lindberg/Scheingold (Hrsg.): Regional Integration- Theory and Research, Cambridge, Massachusetts, S.3-42
- Haas, E.B. 1975 The obsolescence of regional integration theory, Berkeley
- Haas, H. 1983 Die Pariser Friedenskonferenz und die Frage Gmünd, in: Kamptalstudien 3, Gars, S.213-247
- Hallstein, W. 1979<sup>5</sup> Die Europäische Gemeinschaft, Düsseldorf / Wien
- Halmes, G. 2002 Zusammenarbeit im Europa der Regionen: Die Entstehung des rechtlichen Rahmens, in: Xuewu Gu (Hrsg.) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Regionen in Europa, Baden-Baden, S.15-30
- Hampel, A. 1995 Erfahrungen und Perspektiven deutsch-tschechischer Nachbarschaft, in: Gallio/Heidenreich (Hrsg.): Deutsche und Tschechen. Nachbarn im Herzen Europas, Köln, S. 35-44
- Harrison, R. J. 1994 Europe in Question. Theories of Regional International Integration, London
- Hasenclever, A. /Mayer, P. /Rittberger, V. 1997 Theories of International Regimes, Cambridge
- Haudum, F. 1994 Aschen Saltzen und Kis - Ein Blick in die gläserne Vergangenheit des Mühlviertels, in: Katalog zur Ausstellung „Glas aus dem Böhmerwald“ vom 18.05. bis zum 16.10.94 im Schloßmuseum Linz, Vöklabruck
- Havel, V. 1995 Die Tschechen und Deutschen auf dem Weg zur guten Nachbarschaft, Rede des tschechischen Präsidenten am 17.02.1995 in der Karls-Universität, Prag
- Héraud, G. 1978 Les principes du fédéralisme et de la Fédération Européenne, Paris

- Héraud, G. 1988 Regionale Konflikte und das Europa der Regionen, in: Huber/Pernthaler (Hrsg.): Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, Wien, S.91-98
- Heraud,G. 1988 Regionen im europäischen Einigungsprozess und in einer Europäischen Föderation, Esterbauer (Hrsg.) Regionalismus – Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa, Eine Einführung, München, S.
- Herzog, R. 1995 Was bedeutet Subsidiarität wirklich?, in: Hierl (Hrsg.): Europa der Regionen. Eine Idee setzt sich durch: Ausschuss der Regionen, Bonn, S.122-133
- Hesse, J. J. 1997 Institutioneller Wandel in Europa als Bestandssicherung und Konsolidierung, in: Grimm/Hesse/Jochimsen/Scharpf (Hrsg.): Zur Neuordnung der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 93-119
- Heumann, H.-D. 1980 Europäische Integration und nationale Interessenpolitik, Königstein
- Hick, A. 1990 Die Union europäischer Föderalisten, in: Loth (Hrsg.): Die Anfänge der europäischen Einigung 1945-1950, Bonn, S.189-196
- Hiendlmaier, R. 1997 Globalisierung beginnt an der Kreisgrenze. Landräte und Wirtschaftsvertreter unterschreiben in Taus Kooperationsvertrag, in: Bayerwald Echo, S. 3
- Hierl, H. 1995 Die Informationsbüros: Wegbereiter und Wegbegleiter des Ausschusses der Regionen, in: Hierl (Hrsg.): Europa der Regionen. Eine Idee setzt sich durch: Ausschuss der Regionen, Bonn, S. 82-91
- Hilf, M. et al 1994 EU: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz, New York, Berlin
- Hoensch, J.K. 1992<sup>2</sup> Geschichte Böhmens. Von der slawischen Landnahme bis ins 20. Jahrhundert, München
- Hoffmann-Loerzer, G. 1986<sup>6</sup> Grotius, in: Maier/Rausch/Denzer (Hrsg.): Klassiker des politischen Denkens I, München, S. 229-244
- Hoffmann, S. 1962<sup>3</sup> Contemporary Theory in International Relations, Englewoods Cliffs
- Hoffmann, S. 1963 Discord in Community, The North Atlantic Area as a Partial International System, in: Wilcox/Haviland (Hrsg.): The Atlantic Community, Progress and Prospects, New York/London
- Hoffschulte, H. 1994 Kommunale und Regionale Selbstverwaltung im Europa der Regionen – Zur Rolle der vierten Ebene in der Europäischen Union, in: Knemeyer (Hrsg.): Europa der Regionen – Europa der Kommunen, wissenschaftliche und politische Bestandsaufnahme und Perspektive, Baden-Baden, S. 136-172
- Hrbeck, R. 1976 Eine neue politische Infrastruktur? Zum Problem transnationaler Kooperation und Koalition politischer Parteien in der EG, in: Hrbeck (Hrsg.): Zusammenarbeit der Parteien in Westeuropa. Auf dem Weg zu einer neuen politischen Infrastruktur, Bonn, S. 341-390
- Hrbeck, R. 1986 Doppelte Politikverflechtung: deutscher Föderalismus und Europäische Integration, in: ders./Thaysen (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, S.17-36
- Hrbeck, R. 1988 Bundesländer und Regionalismus in der EG, in: Magiera/Merten (Hrsg.): Bundesländer und europäische Gemeinschaft, Berlin, S.127-149

- Hrbeck, R. 1989 Nationalstaat und europäische Integration - die Bedeutung der nationalstaatlichen Komponente für den Einigungsprozeß, in: Haungs (Hrsg.): Europäisierung Europas, Baden-Baden
- Hrbeck, R. 1991 Die Regionen in Europa, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91, Bonn, S. 277-284
- Hrbeck, R. 1992 Die deutschen Länder vor den Herausforderungen der EG-Integration, in: Vogel/Oettinger (Hrsg.): Föderalismus in der Bewährung: Die deutschen Länder vor der Herausforderung fortschreitender EG-Integration, Köln
- Hrbeck, R. 2003 Rahmenbedingungen und Faktoren für die Außenbeziehungen von Regionen – Zur Einführung, in: ders. (Hrsg.) Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung, Bd. 27, Baden-Baden, S. 11-16
- Hrbeck, R. / Weyand, S. 1994 Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven, München
- Hrbeck, R. / Schneider, H. 1980 Die Europäische Union im Werden, in: Groeben/Möller (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Union. Die Europäische Union als Prozeß, Bd. 1, Baden-Baden, S.209-472
- Hrich, J. / Lrarischová, K. 2001 Die Tschechische Republik – Der langwierige Weg zur Reform der öffentlichen Verwaltung, in: Jahrbuch des Föderalismus 2000 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 358-369
- Hummer, W./ Bohr, S. 1992 Die Rolle der Regionen im Europa der Zukunft. Subsidiarität - Föderalismus - Regionalismus in vergleichender Betrachtung, in: Eisenmann/Rill (Hrsg.): Das Europa der Zukunft. Zeitgeschehen - Analyse und Diskussion, Bd. 5, Regensburg, S. 65-101
- Illes, I. 2003 Borders an Cross -border-Co-operation in the Countries of Central an South-eastern Europe, in: Hrbek (Hrsg.) Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung, Bd. 27, Baden-Baden, S. 173-186
- Illner, M. 1997 Regional Structure and Post-Communist Transformation – the case of the Czech Republic, in: Musil/Strubelt (Hrsg.) Räumliche Auswirkungen des Transformationsprozesses in Deutschland und bei den östlichen Nachbarn, Opladen, S. 29-44
- Inglis, K. 2002 The Pre-Accession Strategy and the Accession Partnerships, The Hague
- Ionescu, G. (Hrsg.) 1974 Between Sovereignty and integration, London
- IÖW (Hrsg.) 2001 Local und Regional Governance für eine nachhaltige Entwicklung, Abschlussbericht, Bearbeitung: Dr. Guido Nischwitz, Dr. Reimar Molitor, Dipl. Geogr. Silvia Rohne, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) GmbH, Berlin
- Isensee, J. 1990 Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, Heidelberg
- Jachtenfuchs, M. / Kohler-Koch, B. (Hrsg.) 2003 Europäische Integration, Opladen
- Jacobson, H.K. 1979 Networks of Interdependence. International Organizations at the Global Political Systems, New York
- Jansen, D. 1995 Interorganisationsforschung und Politiknetzwerke, in: Jansen / Schubert (Hrsg.) Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden und Perspektiven, Marburg, S. 95-110

- Jurczek, P. 2003 Euregions on the border to Poland and the Czech Republic, in: Hrbek (Hrsg.) Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung, Bd.27, Baden-Baden, S. 201-211
- Kalbfleisch-Kottsieper, U. 1993 Fortentwicklung des Föderalismus in Europa - vom Provinzialismus zur stabilen politischen Perspektive, in: DÖV 13/93, S.541-551
- Keating, M. / Loughlin 1997 The Political Economy of Regionalism, London
- Keating, M. 1998 The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham, Northampton
- Keating, M. 2000 Paradiplomatie und Regionale Netzwerke, in: Europäisches Zentrum für Regionalismusforschung (Hrsg.) Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden, S. 43-53
- Kelstrup, M. 1998 Integration Theories: History, Competing, Approaches and New Perspectives. In: Wivel, A. (Hrsg.) Explaining European Integration, Copenhagen, S. 15-55
- Kenis, P. / Schneider, V. 1991 Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin/Maynitz (Hrsg.) Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt am Main, S. 25-59
- Keohane, R. O. 1984 After Hegemony, Princeton
- Keohane, R. O. 1989 International Institutions and State Power, London
- Keohane, R. O./ Axelrod, R. 1993 Achieving Cooperation under Anarchy, New York
- Keohane, R.O. / Nye, J.S. 1977 Power and Independence. World Politics in Transition, Boston
- Kevenhörster, P. 1977 Lokale Politik unter kommunaler Führerschaft, Meisenheim
- Kinsky, F. 1988 Föderalismus als Ordnungsmodell für Europa, in: Huber / Pernthaler (Hrsg.) Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, Wien, S. 25-32
- Kinsky, F. Graf 1986 Föderalismus: Ein Weg aus der Europakrise, Bonn
- Klatt, H. 1995a Die Rolle der Länder und Regionen im europäischen Entscheidungssystem, in: Klatt (Hrsg.): Das Europa der Regionen nach Maastricht, Analysen und Perspektiven, München u.a., S. 69-98
- Klatt, H. 1995b Die innerstaatliche Mitwirkung der Länder an der deutschen Europapolitik, in: Klatt (Hrsg.): Das Europa der Regionen nach Maastricht, Analysen und Perspektiven, München u.a., S. 119-144
- Klaus, V. 1995 Tschechische Transformation und Europäische Integration: Gemeinsamkeiten von Visionen und Strategien, Passau
- Knapp, V. 1991 Rechtliche und faktische Aspekte in den Bundesstaaten Mittel- und Osteuropas, in: Pernthaler (Hrsg.): Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen, Wien, S. 59-64
- Knemeyer, F. L. 1980<sup>3</sup> Bayerisches Kommunalrecht, München
- Knemeyer, F.-L. 1989 Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Entstehung und Bedeutung, Länderberichte und Analysen, Kommunalrecht-Kommunalverwaltung, Bd. 1, Baden-Baden
- Knemeyer, F.L. 1994a Die Europäische Regionalcharta - ein Meilenstein auf dem Weg zu einem Europa der Regionen, in: Mutius/Ipsen/Knemeyer (Hrsg.): Europa der Regionen - Europa der Kommunen, Baden-Baden, S. 70-86

- Knemeyer, F.L. 1994b Entwicklungslinien zu einem Europa der Regionen, in: Mutius/Ipsen/ Knemeyer (Hrsg.), Europa der Regionen - Europa der Kommunen, Baden-Baden, S. 11-23
- Knemeyer, F.-L. 1994c Region - Regionalismus. Ein schillernder Begriff, ein facettenreiches politisches Prinzip, in: Mutius/Ipsen/Knemeyer (Hrsg.): Europa der Regionen - Europa der Kommunen, Baden-Baden, S.25-36
- Kohler-Koch, B. 1989 Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: dies. (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, S.17-83
- Kohler-Koch, B. 1992 Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozess, in: Kreile (Hrsg.): Die Integration Europas, Opladen, S. 81-119
- Kohler-Koch, B. / Knodt, M. 1999 Regionales Regieren in der EU: Befunde eines empirisch vergleichenden Projekts, in: Nietschke, P. (Hrsg.) Die Europäische Union der Regionen. Subpolity und Politiken der Dritten Ebene, Opladen, S. 167-194
- Kohler-Koch, B. u.a. (Hrsg.) 1998 Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen
- Komlosy, A. 1993 Wo die österreichischen an die böhmischen Länder grenzen: Kleinraum - Zwischenraum - Peripherie, in: Winkelbauer (Hrsg.): Kontakte und Konflikte. Böhmen, Mähren und Österreich: Aspekte eines Jahrtausends gemeinsamer Geschichte. Referate des Symposiums „Verbindendes und Trennendes an der Grenze III“ vom 24.-27.10.1992 in Zwettl, Waidenhof an der Thaya, S. 491-520
- Koralka, J. 1991 Tschechen und Deutsche im Habsburger Reich und in Europa 1815-1914, Schriftenreihe des Österreichischen Ost- und Südosteuropa-Instituts, Bd. 18, Wien, München
- Körner, M. 1995 Das EU-Begleit-Bundesverfassungsgesetz - die Mitwirkung der Parlamente von Bund und Ländern bei der Schaffung von neuem EU-Recht, in: Khol/Ofner/Stirnemann (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, Wien, München, S.513-524
- Krämer, L. 1993 Diskussionsprotokoll, in: Magiera/Merten (Hrsg.): Die Subsidiarität Europas, Schriften zum Europäischen Recht, Bd. 16, Berlin, S. 249-250
- Kremer, H.A. (Hrsg.) 1988 Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums des Bayerischen Landtags am 9./10.06.1988 in München
- Kronisch, J. 1993 Aufgabenverlagerung und gemeinschaftliche Aufgabengarantie, Baden-Baden
- Lalumière, C. 1990 Rede der Generalsekretärin des Europarates anlässlich der Jahreshauptversammlung der VRE, in: VRE (Hrsg.): Protokoll der ordentlichen und außerordentlichen Hauptversammlung vom 5. und 6.12.1990, Straßburg
- Lang, W. 1982 Der internationale Regionalismus. Integration und Desintegration von Staatenbeziehungen in weltweiter Verflechtung, in: Winkler/Antonioli (Hrsg.): Forschungen aus Staat und Recht, Wien, New York
- Lang, W. 1991 Regionen und Grenzen: Auf dem Weg zum neuen Europa, in: Esterbauer/Pernthaler (Hrsg.): Europäischer Regionalismus am Wendepunkt. Bilanz und Ausblick, Wien, S. 145-167
- Lapradelle, de, P. 1928 La frontière, Paris



- Laufer H. / Münch, U. 1997 Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, München
- Läufer, T. 1993<sup>6</sup> Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn
- Le Galès, P. / Lequense, C. 1988 Regions in Europe, London, New York
- Lezzi, M. 1994 Raumordnungspolitik in europäischen Grenzregionen zwischen Konkurrenz und Zusammenarbeit, Zürich
- Lindberg, L. 1963 The Political Dynamic of European Economic Integration, Stanford
- Lindberg, L. 1968 Integration as a source of stress on the European Integration in Nye (Hrsg.): International regionalism. Readings, Boston, S. 231-268
- Lindberg, L. / Scheingold, S.A. 1970 Europe's Would-Be Policy. Patterns of Change in the European Community, New York
- Lipgens, W. (Hrsg.) 1986 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments, Bonn
- Lipgens, W. / Loth, W. (Hrsg.) 1990 Churchill, in: Transnational organizations of political parties and pressure groups in the struggle for European Union: 1945-1950, Berlin, New York, S.662-666
- Litschel, R.W. 1983 Spannungsfeld im Herzen Europas: Das Innviertel in der Geschichte, in: Engel/Glechner u.a. (Hrsg.): Das Innviertel: Österreichisch-Bayerisches Erbe, Linz, S. 33-48
- Lundvall, B.-A. 1993 Explaining interfirm cooperation and innovation: the limits of the transaction-coast-approach, in: Grabher, G. (Hrsg.) The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks, London, New York, S. 52-63
- Luth, A. 1988 Der Deutsche Turnverband in der ersten Tschechoslowakischen Republik, München
- Malchus, Freiherr v., V. 1975 Partnerschaft an europäischen Grenzen - Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Bonn
- Malchus, Freiherr v., V. 1975 Partnerschaft an europäischen Grenzen - Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Bonn
- Malchus, Freiherr v., V. 1992 Staatsgrenzen überschreitende Raumordnung und Landesplanung als Aufgabe und Verpflichtung für die Europäische Integration in: ARL (Hrsg.): Grenzübergreifende Raumplanung. Erfahrungen und Perspektiven der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands, Hannover, S. 1-8
- Malchus, Freiherr v., V. 1992 Sachbericht (LACE Issues Paper) über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der „Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik“ in: AGE/LACE (Hrsg.), Gronau
- Malchus, Freiherr v., V. 1996 Wichtige Strukturen der Zusammenarbeit über die Grenze hinweg, in: Jurczek (Hrsg.): Regionale Entwicklung über Staatsgrenzen - Das Beispiel der Euregio Egrensis, Kommunal- und Regionalstudien, München, S.33-36
- Malchus, Freiherr v., V. 1996 Strukturen und Arbeitsweisen grenzüberschreitender regionaler Kooperationen in Mitteleuropa, in: Jurczek, P. (Hrsg.) Regionale Entwicklung über Staatsgrenzen, Kronach, München, Bonn, S. 28-30

- Manthey, G. 1992 Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Regionalpolitik für die Entwicklung der Grenzregionen. Die INTERREG-Initiative und andere begleitende Maßnahmen, in: ARL (Hrsg.): Grenzübergreifende Raumplanung. Erfahrungen und Perspektiven der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands, Hannover, S. 31-37
- March, J. G./ Olsen, J. P. 1989 Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York, London
- Martinez, O. 1994 in; Blake, G. (Hrsg.) World Boundaries, Vol. I – IV, London
- Marx, F. 1992 EG-Regionalpolitik. Fortschritt und Stagnation im Spannungsfeld von Integrationsziel und national staatlichen Interessen, Aachen
- Matscher, F. 1978 Auf der Suche nach einer Rechtsform für die grenzüberschreitende Regionalpolitik, in: Festschrift für Hans Lechner (Stimmen der Zeit), Salzburg
- Mayntz, R. 1993 Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Heritier (Hrsg.) Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen, S. 39-56
- MdITR 2005 Die Öffentliche Verwaltung der Tschechischen Republik, Ministerium des Inneren der Tschechischen Republik (MdITR), Arbeitsbereich für die öffentliche Verwaltung, Prag
- Menzel, J. 2002 Länderverfassungsrecht, Stuttgart u.a.
- Menzel, U. 2001 Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen, Frankfurt am Main
- Merten, D. 1993 Subsidiarität als Verfassungsprinzip, in: Magiera/Merten (Hrsg.): Die Subsidiarität Europas, Schriften zum Europäischen Recht, Bd. 16, Berlin, S. 77-96
- Meyers, R. 2000 Theorien der internationalen Beziehungen, in: Woyke, W. (Hrsg.) Handwörterbuch Internationale Politik, Bonn, S. 416-448
- Minghi, J. V. 1991 From Conflict to Harmony in Borderlandscapes. in: Rumley/ Minghi (Hrsg.): Geography of Borderlands, London, S. 15-30.
- Minghi, J. V. 1994 European Borderlands. International Harmony, Landscape Changes and New Conflict, in: Grundy-Warr, Carl (Hrsg.) Eurasia. World Boundaries Volume 3, London
- Miosga, M. 1999 Europäische Regionalpolitik in Grenzregionen. Die Umsetzung der INTERREG-Initiative am Beispiel des nordrhein-westfälischen-niederländischen Grenzraums, Passau
- Mitrany, D. 1966a A working peace system, in: Mitrany (Hrsg.): A working peace system, Chicago, S. 25-99
- Mitrany, D. 1966b An advance in democratic representation, in: Mitrany (Hrsg.): A working peace system, Chicago, S. 121-128
- Mitrany, D. 1966c Functional Federalism, in: Mitrany (Hrsg.): A working peace system, Chicago, S.167-173
- Mitrany, D. 1966d The functional approach to world organization, in: Mitrany (Hrsg.): A working peace system, Chicago, S.149-166
- Mitrany, D. 1966e The prospect of European Integration: federal and functional, in: Mitrany (Hrsg.): A working peace system, Chicago, S.174-213
- Morass, M. 1994 Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union: Strukturelle Entwicklungen und Perspektiven der Interessensvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der europäischen Integration, Wien

- |                                |                   |  |
|--------------------------------|-------------------|--|
| Morhard, B.                    | 2001              | Das Deutsch-polnische Grenzgebiet als Sonderfall europäischer Regionalpolitik. Die institutionelle Ausgestaltung zur Förderung grenzüberschreitender Kooperation im Kontext der EU-Erweiterungsstrategien im Zeitraum 1989-1998, Berlin u.a.   |
| Mrohs, E./<br>Heukels, J.M.    | 1970              | Die Grenze - Trennung oder Begegnung; eine Untersuchung über die Bedeutung der Grenze und der Grenzverwischung im deutsch-niederländischen Grenzraum Achterhoeck und Borken/Bocholt, Forschungsstelle der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bonn - Sociologisch Instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht, 's-Gravenhage |
| Mudrich, G.                    | 1992              | Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Europarat, in: ARL (Hrsg.): Grenzübergreifende Raumplanung. Erfahrungen und Perspektiven der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands, Hannover, S. 9-30  |
| Müller-Brandeck-Bocquet, G.    | 1992              | Europäische Integration und deutscher Föderalismus, in: Kreile (Hrsg.): Die Integration Europas, Opladen, S. 160-182   |
| Müller, H. 1993)               | 1993              | Die Chance der Kooperation: Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt   |
| Mundil, R.                     | 1996              | Ziele der EU-Initiative INTERREG II, in: Europäische Kommission, Generaldirektion XVI (Regionalpolitik und Kohäsion), vom 20.05. 1996, Brüssel   |
| Nedomová, A. / Kostelecky, T.  | 1996              | Národní identita, in: Soziologische Institut der Akademie der Wissenschaften, WP 96:6, Prag, S.12  |
| Neisser, H.                    | 1993              | Das politische System der EG, Wien   |
| Niedobitek, M.                 | 1995              | Neuere Entwicklungen im Verfassungsrecht der deutschen Länder, Speyer  |
| Niedobitek, M.                 | 2003              | Rechtliche Probleme für die Außenbeziehungen von Regionen, dargestellt am deutschen Beispiel, in: Hrbek (Hrsg.) Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung, Bd. 27, Baden-Baden, S. 17-32  |
| Nye, J., S.                    | 1971              | Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organization, Boston  |
| Nye, J., S. /<br>Keohane, R.O. | 1972              | Transgovernmental Relations and International Organizations, in: Nye/Keohane (Hrsg.): Transnational Relations and world politics, Cambridge Mass.  |
| O' Neill, M.                   | 1996              | The Politics of European Integration, New York: Routledge  |
| Oberreuter, H.                 | 1986 <sup>7</sup> | Föderalismus, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht - Wirtschaft - Gesellschaft, Bd. II, Freiburg, Basel, Wien, S. 632-638   |
| Oeter, S.                      | 2003              | Föderalismus, in: Bogadabdy, von, A. (Hrsg.) Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin, Heidelberg, S. 59-119  |
| Olbert, F. (Hrsg.)             | 1992              | Deutsche und Tschechen - neue Hoffnung?, Cesi a nemci - nová nadeje?, Prag u.a.  |
| Olson, M.                      | 1965              | The Logic of Collective Action, Cambridge u.a.   |
| Oppermann, T.                  | 1991              | Europarecht, München   |
| Ossenbühl, F. (Hrsg.)          | 1990              | Föderalismus und Regionalismus in Europa, Baden-Baden  |
| Ott, A. / Inglis, K.           | 2002              | A Commentary on the Enlargement Process, in: Handbook on European Enlargement, The Hague, S. 103- 112.   |

- Oye, K. 1986 Explaining Cooperation under Anarchy, Princeton
- Panenková, D. 1994 Südböhmisches Glas vom 14. bis zum 20. Jahrhundert, in: Katalog zur Ausstellung „Glas aus dem Böhmerwald“ vom 18.05.-16.10.94 im Schloßmuseum Linz, Vöcklabruck
- Pecher, F. K. 1998 Bestimmung und Behandlung von Defiziten in der Regionalplanung hinsichtlich der Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung: untersucht an den Gebieten mit Tourismusentwicklung im Alpenvorland und der Mecklenburgischen Seenplatte, Potsdam
- Pelinka, A. 1986 Sozialpartnerschaft und Interessenverbände, Wien
- Pentland, C. 1973 International Theory and European Integration, London
- Pentland, C. 1975 Functionalism and theories of integration, in: Groom/Taylor (Hrsg.): Functionalism, London, S.9-24
- Perlín, R. 1996 Problematika organizace státní správy a samosprávy (Die Problematik der Organisation der Staats- und Selbstverwaltung) in: Hampl u.a. (Hrsg.) Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice (Die geographische Organisation der Gesellschaft und die Transformationsprozesse in der Tschechischen Republik), Prag, S. 315-332
- Pernthaler, P. 1977 Organisationsformen und Verfahren grenzüberschreitender Planung in europäischen Grenzgebieten, in: Kipp/Mayer/Steinkamm (Hrsg.): Um Recht und Freiheit. Festschrift Friedrich August Freiherr von der Heydte zur Vollendung des 70. Lebensjahrs, Berlin, S.1107-1126
- Pernthaler, P. 1986 Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Wien
- Pernthaler, P. 1988 Föderalismus und Regionalismus: Ein Ansatz zur Überwindung ihrer Gegensätze, in: Huber / Pernthaler (Hrsg.); Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, Wien, S. 13-24
- Pernthaler, P. 1988 Verfassungsrechtliche und politische Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa, in: Kremer (Hrsg.): Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums des Bayerischen Landtags am 9./10.06.1988 in München, S. 206-225
- Pernthaler, P. 1988 Föderalismus und Regionalismus, in: Huber/Pernthaler (Hrsg.): Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 44, Wien, S.13-24
- Pernthaler, P. 1992 Der differenzierte Bundesstaat, Innsbruck
- Petterson, J. / Blomberg, E. 1999 Decision-Making in the European Union, Houndsmills, London
- Piehl, E. (Hrsg.) 1995 Konferenz der Euroregionen zwischen der Europäischen Union und Polen sowie der Tschechischen Republik, 28. bis 30. September Frankfurt (Oder)-Slubice - Dokumentation, Berlin
- Piepenschneider, M. 1995 Europa der Bürger, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): Europa A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn, S.134-138
- Pintarits, S. 1995 Der Region auf der Spur. Zur Bestimmung eines Begriffs im Europa der Regionen, in: Althaler (Hrsg.): Sozio-ökonomische Forschungsansätze, Marburg, S.265-289
- Pintaris, S. 1996 Macht, Demokratie und Regionen in Europa. Analysen und Szenarien der Integration und Desintegration, Marburg
- Platzer, H.-W. 1993<sup>2</sup> Lernprozeß Europa. Die EG und die neue politische Ordnung. Eine Einführung, Bonn

- |                        |                   |   |
|------------------------|-------------------|---|
| Pröhl, M.              | 2002              | Good Governance für Lebensqualität vor Ort, Internationale Praxisbeispiele für Kommunen, Gütersloh  |
| Puchala, D.J.          | 1984              | Fiscal Harmonization in European Communities: National Politics and International Cooperation, London   |
| Raich, S.              | 1995              | Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem Europa der Regionen, Schriften des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung, Bd. 3, Baden-Baden  |
| Ratti, R.              | 1992              | Theory an Strategy of Border Areas Development, Bellinzona  |
| Ratti, R.              | 1993              | Spatial and Economic Effects of Frontiers: Owerview of Traditional an New Approaches and Theories of Border Area Development, in: Ratti/Reichmann (Hrsg.) Theory and Practice of Transborder Cooperation, Basel |
| Rausch, U.             | 2000              | Grenzüberschreitende Kooperationen – Der kanadisch-US-amerikanische Nordosten und die Oberrheinregion, Opladen  |
| Ricardo, D.            | 1994              | Über die Grundsätze der Politischen Ökonomie und Besteuerung Marburg  |
| Riescher, G. (Hrsg.)   | 1991              | Regionalismus `90: Zur Dialektik des westeuropäischen Einigungsprozesses, München   |
| Rittberger, V.         | 1993              | Research on Regimes in Germany, in: ders. (Hrsg.) Regime Theory and International Relations, New York   |
| Roemheld, L.           | 1977              | Integraler Föderalismus, Bd. I und II, München  |
| Rohrbach, C.           | 1999              | Regionale Identität im global Village, Frankfurt am Main  |
| Rosamond, B.           | 2000              | Theories of European Integration, Basingstoke   |
| Rothe, P. / Raisch, D. | 1993              | Kunst im Böhmerwald, Grafenau   |
| Rudolf, W.             | 1981              | Bundesländer und europäisches Gemeinschaftsrecht, in: Münch, von (Hrsg.): Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht, Festschrift für H.-J. Schlochauer, Berlin u.a., S. 117-136                                   |
| Rudolph, H.            | 1994              | Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Tschechien in Bayern, in: Morokavasic/Rudolph (Hrsg.): Wanderungsraum Europa. Menschen und Grenzen in Bewegung, Berlin, S.225-249  |
| Rudzio, W.             | 1991 <sup>3</sup> | Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen   |
| Rudzio, W.             | 1991              | Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen   |
| Santos, P.             | 1992              | Einschätzung der INTERREG-Initiative in den Grenzregionen an den Außengrenzen der Europäischen Gemeinschaft, in: AGEG/LACE (Hrsg.): Interreg - Grundlagendokument, Gronau                                       |
| Schambeck, H.          | 1980 <sup>2</sup> | Staat in der katholischen Gesellschaftslehre, in: Klose/Mantl/Zsifkovits (Hrsg.): Katholisches Soziallexikon, Innsbruck u.a.  |
| Scharbert, S.          | 2004              | Visegrád und CEFTA – Die Bedeutung von regionaler Kooperation vor dem Hintergrund der Osterweiterung der Europäischen Union, Würzburg   |
| Scharpf, F.            | 2000              | Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen   |
| Scharpf, F.W.          | 1985              | Die Politikverflechtungsfalle. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg  |
| Scharpf, F.W.          | 1989              | Der Bundesrat und die Kooperation auf der dritten Ebene, in: Bundesrat (Hrsg.): Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden, S. 121-162  |

- Schauer, H. 1995 Nationalstaaten und Regionen: Das Europa der Nationalstaaten und das Europa der Regionen - ein Widerspruch?, in: Klatt (Hrsg.): Das Europa der Regionen nach Maastricht, Analysen und Perspektiven, Bonn, S. 57-68
- Schelter, K./ Wuermeling, J. 1995 Europa der Regionen - Eine Idee gewinnt Gestalt, München
- Schendelen van, M. (Hrsg.) 1991 National Public and Private EC Lobbying, European center for Public Affairs der Universität Oxford, Oxford
- Schink, A. / Schmidt-Jortzig, E. (Hrsg.) 1992 Subsidiarität und Kommunalordnung, Köln, München u.a.
- Schmidhuber, P.M. 1994 Europa der Regionen - Die Position der EG-Kommission, in: Mutius/ Ipsen/Knemeyer (Hrsg.): Europa der Regionen - Europa der Kommunen, Baden-Baden, S. 123-134
- Schmidhuber, P.M. 1995 Europa der Regionen - statt Beobachtung Mitgestaltung, in: Hierl, Hubert, Europa der Regionen - Eine Idee setzt sich durch: Ausschuss der Regionen, Bonn, S. 31-41
- Schmitt-Egner, P. 1994 Die Entwicklung von Grenzregionen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Integrationsprozess: Analytische und prospektive Elemente, Strasbourg (frz. Fassung)
- Schmitt-Egner, P. 1998 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und Strategie transnationaler Praxis. Anmerkungen zur Theorie, Empirie und Praxis des Transnationalen Regionalismus, in: Brunn/ ders. (Hrsg.) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, Theorie – Empirie – Praxis, Baden-Baden, S. 27-77
- Schmitt-Egner, P. 1999 Regionale Identität, Transnationaler Regionalismus und Europäische Kompetenz. Theoretische, methodische und normative Überlegungen zum Verhältnis von regionaler und europäischer Identität, in: Rese-Schäfer, W. (Hrsg.) Identität und Interesse: Sozialwissenschaftliche Beiträge und Analysen, Opladen, S. 129-158
- Schmitt-Egner, P. 2000 Handbuch der Europäischen Regionalorganisationen: Akteure und Netzwerke des Transnationalen Regionalismus von A bis Z, Baden-Baden
- Schmitter, P. C. 1971 A Revised Theory of Regional Integration, in: Lindberg/Scheingold (Hrsg.): Regional Integration. Theory and Research, Massachusetts
- Schneider, H. 1992 Europäische Integration: Die Leitbilder und die Politik, in: Kreile (Hrsg.): Die Integration Europas, Opladen, S. 3-35
- Schneider, V. / Werle, R. 1989 Regionale Integration unter Regimeperspektive, in: Kohler-Koch (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, S. 409-433
- Schöbel, N. 1995 Der Ausschuss der Regionen – eine erste Bilanz, Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.), Occasional Papers Nr. 4, Tübingen
- Schöndube, C. 1968 Grundsatzfragen der europäischen Integration, Hangelar
- Schöndube, C. 1986 Europarat, in: Mickel (Hrsg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft, München, S.130-132
- Schoneweg, E. 1994 Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Bullmann (Hrsg.): Die Politik der Dritten Ebene: Regionen im Europa der Union, Baden-Baden, S. 61-78

- Schultze, C.J. 1999 Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union. Europa-Betroffenheit und Interessenswahrnehmung, Schriftenreihe des Europäischen Zentrum für Föderalismusforschung, Bd. 12, Baden-Baden
- Schultze, R.- O. 1983 Föderalismus nach: Schmidt: Westliche Industriegesellschaften. Wirtschaft - Gesellschaft - Politik, in: Nohlen (Hrsg.): Piepers Wörterbuch zur Politik, Bd. II, Zürich, S. 93-105
- Schultze, R.- O. 1991 Stichwort „Föderalismus“, in: Nohlen (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, Bonn, S.139-146
- Schulze, H. 1990 Die Wiederkehr Europas, Berlin
- Schwab, O. 1999 Evaluation von Interreg II an der deutschen EU-Außengrenze, in: Casteigts/Drwello/Eisenberg (Hrsg.) Evaluierung grenzüberschreitender und interregionaler Vorhaben in Europa. Herausforderungen – Methoden – praktische Erfahrungen, Baden-Baden, S. 76-86
- Scott, J. W. 1994 Wirtschaftliche Entwicklungsstrategien als Aufgabe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Die Rolle der Regionalforschung im Oder-Spree-Raum, in: IRS (Hrsg.) Stadt- und Regionalentwicklung in der Euroregion Viadrina: Materialien zu einem deutsch-polnischen Symposium, Graue Reihe des IRS Bd. 3, Berlin
- Simmel, G. 1968<sup>5</sup> Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Berlin
- Sonnleitner, A. 1983 Der Böhmerwald, Linz
- Späth, L. 1986 Interregionale Zusammenarbeit in Europa - Modell für eine grenzüberschreitende Partnerschaft von Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur, in: Kappel (Hrsg.): Festschrift für Bruno Fritsch, München
- Spautz, J. 1989 Die Stellung der Kommunen im Europäischen Einigungswerk, in: Knemeyer (Hrsg.): Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Entstehung und Bedeutung. Länderberichte und Analysen, Baden-Baden, S.11-21
- Spindler, M. / Schneider, S. 2003 Theorie(n)in der Lehre von den Internationalen Beziehungen, in: ders. (Hrsg.) Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, S. 7-33
- Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 1992 Arbeitsgemeinschaft „Vier Motoren für Europa“. Chronologie, Bilanz, Perspektiven der Zusammenarbeit, Stuttgart
- Stammen, T. 1988 Das Phänomen des europäischen Regionalismus, in: Kremer (Hrsg.): Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums des Bayerischen Landtags am 9./10.06.1988 in München, S. 163-185
- Starzacher, K. 1993 Kommunen, Länder, Regionen, Europa – ein Streitinterview zwischen Wissenschaft und Politik zu den Themen: Repräsentanz in den Organen der Europäischen Gemeinschaft – Wer repräsentiert wen in Europa – Verfassungsrechtliche und politische Fragen der Mitwirkung in Europa, in: Gress (Hrsg.) Europa - Ende des Föderalismus?, Fachtagung des Hessischen Landtags und der Hessischen Landeszentrale für Politische Bildung am Donnerstag, dem 11. März 1993, im Hessischen Landtag in Wiesbaden, Wiesbaden
- Stein, A. A. 1983 Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World, in: Krasner (Hrsg.): International Regimes, London, S. 115-140
- Stein, T. 1984 Die Autorität des Rechts, Heidelberg

- |   |      |   |
|---|------|---|
| Stein, T. / Kallmayer, A.               | 2001 | Die Herausbildung einer Europaregion aus rechtlicher Sicht, in: Leinen (Hrsg.) Saar-Lor-Lux – Eine Euro-Region mit Zukunft?, St. Ingbert, S. 49-69  |
| Steiner, G. A. / Ryan W. G.             | 1968 | Industrial Project Management, New York   |
| Stöfer, F.                              | 1988 | Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften, in: Magiera/Merten (Hrsg.): Bundesländer und europäische Gemeinschaft, Berlin, S.101-126   |
| Stoiber, E.                             | 2000 | Europäische Union -Institutionelle Reform für eine zukunftsfähige Gemeinschaft, in: ifo Schnelldienst, 53.Jg., Nr. 32-33, S. 3-5  |
| Streinz, R.                             | 1988 | Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer, in: Heckmann/Meßerschmidt (Hrsg.): Gegenwartsfragen des öffentlichen Rechts, Berlin, S. 15-51   |
| Tamm, N.                                | 1981 | Die schwierige Region – Bedeutung und Funktionen des Regionenbegriffs in Wissenschaft und Politik, Riehn  |
| TAURUS                                  | 2000 | Globalisation, sustainable development and regional governance, (TAURUS Diskussionspapier Nr. 4), Trier   |
| Toepel, Kathleen                        | 1999 | Evaluierung des Phare Cross-Border-Cooperation Programms (Phare CBC) an der deutschen EU-Außengrenze, in: Casteigts/Drewello/Eisenberg (Hrsg.) Evaluierung grenzüberschreitender und interregionaler Vorhaben in Europa. Herausforderungen - Methoden – praktische Erfahrungen, Baden-Baden, S. 69-75 |
| Tömmel, I.                              | 1992 | Systementwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: Kreile, M. (Hrsg.) Die Integration Europas, Opladen, S. 185-208   |
| Trachtová, J.                           | 1992 | Beziehungen der Handwerker an der böhmisch-österreichischen Grenze vom 17. bis ins 19. Jahrhundert, in: Opera Historica 2, Cesské Bodejovice, S.125-128   |
| Treffer, G./ Erhart, R./<br>Novotny, D. | 1993 | Václav Havel - der Tscheche, Ingolstadt   |
| Tudyka, K.P.                            | 1971 | Internationale Beziehungen, Stuttgart u.a.  |
| Vacchino, J., M.                        | 1981 | Integración Económoca Regional, Caracas   |
| Versammlung der Regionen<br>Europas     | 1992 | Satzung der Versammlung der Regionen Europas vom 05.02.1992, Straßburg  |
| VHS Regen                               | 1994 | Tele-Service-Center Regen, Projekteinrichtung für den ländlichen Raum, Regen  |
| Vierecke, A.                            | 1997 | Suchbegriff: „Kultur“, in: Microsoft (Hrsg.) Encarta 97   |
| Vogel, K.                               | 1989 | Lidice - ein Dorf in Böhmen: Rekonstruktion eines Verbrechens, Berlin   |
| Voigt, R.                               | 1990 | Föderalismus in der Bundesrepublik: Modell für Europa?, in: Alemann/Heinze/Hambach (Hrsg.): Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn, S. 92-104  |
| Vollmer, A.                             | 1995 | Deutsch-tschechisches Verhältnis. Hintergrundgespräch am 12.05. 1995, I, II, Bonn (Pressemappe)   |
| Vorauer, K.                             | 1997 | Europäische Regionalpolitik – Regionale Disparitäten. Theoretische Fundierung, empirische Befunde und politische Entwürfe, Passau   |
| Voß, D.H.                               | 1989 | Regionen und Regionalismus im Recht der Mitgliedstaaten der EG, Frankfurt u.a.  |



- Vree de, J. K. 1972 Political integration: the formation of theory and its problems, Den Haag, Paris
- Wallace, H./Ridley, A. 1985 Europe: The Challenge of Diversity, Chatham House Paper, No. 29, London
- Wegemann, M. 2001 Die kommunalen Ebenen in Bayern: Kommunalordnung und Wahlen, Bayerische Landeszentrale für Politische Landesarbeit, München
- Wehling, H.-G. (Hrsg.) 1988 Nachbar Österreich, München
- Wehling H.-G./ Pfizer, T. (Hrsg.) 1991 Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart
- Weidenfeld, W./ Wessels, W. 1995<sup>5</sup> Europa von A-Z, Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn
- Weidenfeld, W./ Wessels, W. 1996 Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96, Bonn
- Weischedel, W. (Hrsg.) 1975 Werke: Immanuel Kant, Bd. 6, Darmstadt
- Weiß, B. 1996 Einführung und Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Frankfurt am Main
- Welz, C. / Engel, C. 1993 Traditionsbestände politikwissenschaftlicher Integrationstheorien: Die Europäische Gemeinschaft im Spannungsfeld von Integration und Kooperation, in: Bogandy, v. A. (Hrsg.) Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand, und Perspektiven der Europäischen Integration, Baden-Baden, S. 129-169
- Werner, P. 1970 Werner-Bericht, in: EA, D530-D546
- Wessels, W. 1986 Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte. Schwerpunkte, Tendenzen, Defizite, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 1985, Bonn, S. 3-30
- Wessels, W. 2005 Theoretischer Pluralismus und Integrationsdynamik: Herausforderungen an den *acquis académique* in: Bierling/Lerch (Hrsg.) Theorien der Europäischen Integration, Wiesbaden, S. 427-458
- Wiedemann, T. 2002 Abschied der Regionen vom AdR – Der Ausschuss der Regionen vor der Zerreißprobe, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.) Jahrbuch des Föderalismus, Baden-Baden, S. 541-551
- Wolf, D. 2005 Neo-Funktionalismus, in: Bierling/ Lerch (Hrsg.) Theorien der Europäischen Integration, Wiesbaden, S. 9-41; S. 65-90
- Xuewu Gu 2002 Europäische Integration und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Regionen in Europa: Eine Einführung, in: Xuewu Gu (Hrsg.) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 7-14
- Zangl, B. 1999 Interessen auf zwei Ebenen, Baden-Baden
- Ziller, G. 1986 Die EG-politische Mitwirkung des Bundesrates, in: Hrbeck/Thaysen (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, S.89-104
- Zimmerling, R. 1991 Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten. Zur politikwissenschaftlichen Theorie regionaler Zusammenschlüsse, Freiburg, München
- Zipfel, O. 1997 Die Regionalpolitik der EU, in: Kux/Häflinger/Bossaert (Hrsg.) Aufbruch der Kantone nach Europa, Frankfurt am Main, S. 92-102
- Zsifkovits, V. 1980<sup>2</sup> Subsidiaritätsprinzip, in: Klose/Mantl/Zsifkovits (Hrsg.): Katholisches Soziallexikon, Innsbruck u.a.
- Zürn, M. 1998 Regieren jenseits des Nationalstaates. Frankfurt / Main

- Zürn, M. 1992 Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen

## Zeitschriften

- Aron, R. 1962<sup>3</sup> Conflict and War from the Viewpoint of Historical Sociology, in: Hoffmann (Hrsg.) Contemporary Theory in International Relations, Englewoods Cliffs, S. 191-208
- Bauer, M. W. 1996 Die Verbindungsbüros der deutschen Länder bei der Europäischen Union in Brüssel, in: Verwaltungsrundschau 42, S. 417-420
- Benz, A. 1996 Regionalpolitik zwischen Netzwerkbildung und Institutionalisierung – Zur Funktionalität paradoxer Strukturen, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 7. Jg., Heft 1, S. 23-42
- Benz, A. 1998 Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfalle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: PVS, 39. Jg., Heft 3, S. 558-589
- Beyerlin, U. 1980 Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa. Zum Entwurf eines europäischen Rahmenabkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrechte 40, S. 573-595
- Beyerlin, U. 1989 Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als transnationales Rechtsphänomen, in: Archiv des Völkerrechts (AVR), Bd. 27, S.286-327
- Blanke, H.-J. 1993 Die kommunale Selbstverwaltung im Zuge fortschreitender Integration. Aspekte nationaler und supranationaler Verfassungsentwicklung, in: DVBl, Heft 8, S.819-832
- Blatter, J. 2001 Netzwerkstruktur und politische Räume: Institutionenwandel in europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen, in: PVS 2001/42, S. 193-222
- Blumer, S. 1983 Domestic politics and European Community policy-making, in: Journal of Common Market Studies, vol. 21, S. 349-363
- Borkenhagen, F. 1992 Vom kooperativen Föderalismus zum „Europa der Regionen“, in: APuZ B42/92, S.36-44
- Bothe, M. 1977 Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, in: AVR 102, S. 68-89
- Böttcher, W. 1990 Europafähigkeit durch Regionalisierung, ZRP, S. 329-332
- Brandeck-Bouquet, G. 1991 Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union, in: APuZ, B45/91, S.13-25
- Caporaso, J. A. 1996 The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, in: Journal of Common Market Studies 34/January, S. 29-52
- Clement, W. 1993 Der Regionalaussschuß: Mehr als ein Alibi?, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2/93, S. 159-174
- Cohen Orantes, I. 1981 The concept of integration, in: CEPAL Review 15 (December) S. 143-152
- Decaux, E. 1984 La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales, in: Revue générale de Droit International Public, tome LXXXVIII, S.557-615

- |                                    |                   |   |
|------------------------------------|-------------------|---|
| Delors, J.                         | 1993              | Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, in: APuZ B1/93, S. 3-9  |
| Deuerlein, E.                      | 1971              | Föderalismus, in: APuZ B34-35, S. 7-18  |
| Deutscher Naturschutzring (DNR)    | 2001              | Good Governance: Weißbuch „Gutes Regieren“, in: EU-Rundschreiben 9+10/2001, S. 3-5  |
| Deutscher Städte- und Gemeindebund | 1989              | Lage der Städte, Gemeinden und Kreise, Kommunalpolitische Debatte des Deutschen Bundestages am 26/01/1989, Göttingen  |
| Dietel, K.-G.                      | 1994              | Euregio Egrensis. Beispiel einer neuartigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, in: der Landkreis, Heft 11, S. 491-494  |
| Drey, F.                           | 1992              | Jede Grenze hat zwei Seiten - EG-Mittel für die gemeinsamen Grenzregionen mit Polen und der CSFR fließen erst spärlich; in: Der Landkreis, 11/1992, S. 554.   |
| Engels, C.                         | 1991              | Regionen in der EG: eine integrationspolitische Rollensuche, in: Integration, 1/91, S. 9-20   |
| Euregio Bw/Bw                      | 2005              | Geschäftsbericht 2004, Freyung  |
| Euregio Bw/Bw                      | 2006              | Geschäftsbericht 2005, Freyung  |
| Europarat (Hrsg.)                  | 1995 <sup>2</sup> | Handbook of transfronter co-operation for local and regional authorities in Europe, Strassbourg   |
| Europarat (Hrsg.)                  | 1996              | Funktion und Arbeitsweise , Strassbourg   |
| Faber, A.                          | 1991              | Die Zukunft kommunaler Selbstverwaltung und der Gedanke der Subsidiarität in den Europäischen Gemeinschaften, in: DVBI, vom 15.10.1991, S.1126-1135   |
| Fechtner, D. / Hannes, M.          | 1993              | Lessons from american federalism – Länder und Regionen in der europäischen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1/1993, S. 133-152   |
| Gabbe, J.                          | 1997a             | Europäische Modelle interregionaler grenzüberschreitender Kooperation, in: Interregiones 6, Siegen, S. 7-12   |
| Gabbe, J.                          | 1997b             | Euregio – grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Praxis, in: Interregiones 6, Siegen, S. 13-19  |
| Galtung, J.                        | 1968              | A structural theory of integration, in: JPR, Heft 4, S. 375-395   |
| Gonin, P.                          | 1996              | Pays et développement local: état dans la Région Nord, in: Hommes et Terres du Nord, Bd. 2, S. 123-127  |
| Haas, E., B.                       | 1970              | The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing, in: International Organization, 24:3 (April), S. 607- 646   |
| Haas, E., B.                       | 1976              | Turbulent fields and the theory of regional Integration, in: International Organization, 32:3 (April), S. 357- 405  |
| Häberle, P.                        | 1992              | Föderalismus, Regionalismus, Kleinstaaten – in Europa, in: Die Verwaltung 25, S. 3 -15  |
| Häckel, E.                         | 1979              | Neue Entwicklungen von Integrationstheorien, in: Integration 2/1979, S. 86-90   |
| Haggard, S./ Sommons, B. A.        | 1987              | Theories of International Regimes, in: International Organization 41/3, S. 508-517  |
| Halmes, G.                         | 1996              | Rechtsgrundlagen für den regionalen Integrationsprozess in Europa – Das neue “Karlsruher Übereinkommen” und die Weiterentwicklung des Rechts der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltung, 49/1996, S. 933-945 |

- Halmes, G. 1997 Regionale Integration in Europa, Die Entstehung und Entwicklung "transnationalen Rechts" am Beispiel der deutsch-französischen Kooperationsregionen, in: *Recht und Politik*, 4/1997, S. 215
- Hansen, N. 1977 Border Regions: a critique of spatial theory and a European case study, in: *Annals of Regional Science* 11/1977, S. 1-14
- Hansen, R. 1973 European Integration: Forward March, Parade or Dismissed?, *International Organization* 27:2, S. 225-254
- Heberlein, H. 1992 Kommunale Europapolitik, in: *Bayerische Verwaltungsblätter* 14/1992, S. 417-426
- Hechter, M. 1974 The Political Economy of Ethnic Change, in: *AJS*, Vol. 79, S.1151- 1159
- Héritier, A. 1993 Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik, in: *PVS* 24, S. 432ff
- Hoffmann, S. 1956 The Role of International Organization, Limits and Possibilities, in: *International Organization*
- Hoffmann, S. 1959 International Relations. The long Road of the Theory, in: *World Politics*, Vol. XII, S. 346-377
- Hoffmann, S. 1963 Discord in Community: The North Atlantic Area as a Partial International System, in: *International Organization* , Vol. XVII, S. 521-549
- Hoffmann, S. 1966 Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, in: *Daedalus*, S. 862-915
- Hoffmann, S. 1966 The Fate of the Nation-State, in: *Daedalus*, S. 865-885
- Hoffmann, S. 1975 Notes on the elusiveness of modern power, in: *International Journal*, S. 183-206
- Hoffmann, S. 1983 Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXI, S. 21-37
- Hoffmann, S. 1985 Raymond Aron and the Theory of International Relations, in; *International Studies Quarterly* 29:1, S. 13-27
- Hoffmann, S. 1986 Hedley Bull and His Contribution to International Relations, in: *International Affairs*, 62:2, S. 179-195
- Hoffschulze, H.A. 1992 Lokale und regionale Selbstverwaltung nach Maastricht, in: *der Landkreis*, S.120-127
- Hrbek, R. 1997 Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland, in: *APuZ*, B24/97, S. 12-21
- Jeffrey, C. 1996 Regional Information offices in Brussels and Multi Level Governance in the EU, in: *Regional and Federal Studies*, Jg. 6, Nr. 2, S. 183-203
- Kalbfleisch-Kottsieper, U. 1993 Fortentwicklung des Föderalismus in Europa – vom Provinzialismus zur stabilen politischen Perspektive? Ein Beitrag zur Rolle der Länder – Regionen und Autonomen Gemeinschaften bei den EG-Regierungskonferenzen und der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 7/1993, S. 541-551
- Kalbfleisch-Kottsieper, U. 1995 Ausschuss der Regionen – Kompromiss ohne Konsens?, in: *EU-Magazin*, Nr. 6/1995, S. 11-13
- Khol, A. 1991 Europäische Gemeinschaft und österreichische Bundesverfassung, in: *ÖJZ* Jg. 47/Heft 3, S. 73-78
- Kimminich, O. 1996 Völkerrecht und Geschichte im Disput über die Beziehungen Deutschlands zu seinen östlichen Nachbarn, in: *APuZ* B28/96, S. 28-38
- Kindleberger, C. 1986 International Public Goods without International Government, *American Economic Review*, 76/1, S. 1-13

- Kleffner-Riedel, A. 1995 Die Mitwirkung der Länder und Regionen im EU-Ministerrat, in: Bayerisches Verwaltungsblatt 126, S. 104-108
- Knemeyer, F.-L. 1988 Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, in: DÖV, Heft 23, S.167-174
- Korte, K.-R. 1993 Das Dilemma des Nationalstaates in Westeuropa: Zur Identitätsproblematik der europäischen Integration, in: APuZ B14/93, S. 21-28
- Krasner, S.D. 1982 Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, in: International Organization, No. 36, S.185-205
- Kren, J. 1996 Tschechisch-deutsche Beziehungen in der Geschichte: Von Böhmen aus betrachtet, in: APuZ B28/96, S. 21-27
- Lang, W. 1989 Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen. Zum Begriff der „soft institution“, in: AVR, Bd. 27, S. 253-285
- Langeheine, B./ Weinstock, U. 1985 Graduated Integration: a modest path towards progress, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 23, S.185-97
- Leipold, H. 1995 Zur Osterweiterung der Europäischen Union: Chancen und Hindernisse, in: Außenpolitik, 2/1995, S.126-135
- Leitermann, W. 1995 Ein Europa der Städte – Die Rolle der Städte in der Europapolitik der EG-Kommission, in Europa Kommunal 2/1995, S. 59-62
- Linazasoro, J.L. 1988 La coopération transfrontalière dans les Communautés européennes: bilan et perspectives, in: Revue du Marché Commun, no. 318, S. 140-151
- Merciai, P. / Staint-Quen, F. 1987 Sur la notion juridique de région, in: RDP 103
- Messner, D. 1994 Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung, in: PROKLA Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Jg. 24, Heft 97, S. 563-596
- Messner, D., Nuscheler, F. 2003 Das Konzept Global Governance – Stand und Perspektiven, INEF Report 67, S. 39-57
- Morass, M. 1992 Die Interessenvertretung regionaler Akteure im Dreiebenensystem der Europäischen Gemeinschaften, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften (ÖZP) 3/1992, S. 288-299
- Müller-Graf, P.-C. 1997 Die europäischen Regionen in der Verfassung der EG“, in: integration 3/97, Vierteljahrszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration
- Oschatz, G.B./ Risse, H. 1995 Die Bundesregierung an der Kette der Länder? - Zur europapolitischen Mitwirkung der Bundesregierung, in: DÖV, S. 437-452
- Pecher, F. K. 1997 SIR-Mitteilungen, Nr. 4, S.73-78
- Pelkmans, J. 1980 Economic theories of integration revised, in: Journal of Common Market Studies, vol. 18, S. 333-54
- Pinder, J. 1987 Hamilton und Proudhon: Das Ende einer föderalistischen Kontroverse?, in: Integration 4/87, S.165-174
- Pitschas, R. 1994 Europäische Integration als Netzwerkkoordination komplexer Staatsaufgabe, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5. Jg., Heft 4, S. 503-540
- Pross, G. 1996 Zwischenbericht der Arbeit der Euregio Bayerischer Wald/ Böhmerwald, in: Der Bayerische Bürgermeister. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, Heft 10, München, S.363-365
- Puchala, D.J. 1972 Of Blind Men, Elephants and International Integration, in: Journal of Common Market Studies, Nr.3, S. 267-284

- Raffestin, C. 1986 Eléments pour une théorie de la frontière, in: Diogène, No.134, avril-juin 1986
- Ratti, R. 1995 Problematique et strategies de developement des regions frontieres, in: Außenwirtschaft, Nr. 50, S. 351-370
- Risse-Kappen, T. 1996 Explaining the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, in: Journal of Common Market Studies 34/January, S. 53-80
- Roth, P. 1994 Tschechische Republik - Grenzlandklubs gegen „Germanisierung“, in: Osteuropa-Archiv, März, S. 145-147
- Ruggie, J.G. 1975 International Responses to Technology: Concepts and Trends, in: International Organizations, No. 29, S. 557-584
- Sarcinelli, U. 1990 Symbolische Politik und politische Kultur. Das Kommunikationsritual als politische Wirklichkeit, in: PVS, S. 292-309
- Schabhüser, B. 1993 Grenzregionen in Europa. Zu ihrer derzeitigen Bedeutung in Raumforschung und Raumpolitik, in: Information zur Raumentwicklung, S. 655-558
- Schenk, M. 1983 Das Konzept des sozialen Netzwerks, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 25, S. 87-104
- Schiffkorn, A. 1995 Grenzgänger. Das Büro für kulturelle Auslandsbeziehungen des Landes Österreich, in: Blickpunkte Österreich 1/95, S.61-65
- Schmitt-Egner, P. 1996 Die „Europäische Kompetenz von Regionen – ein Paradigma des Transnationalen Regionalismus?, in: Interregiones 5, S. 7-56
- Schmitter, P. C. 1970 A Revised Theory of Regional Integration, in: International Organization 24:4, S. 836-868
- Schneider, H. 1978 Integration - gestern, heute und morgen, in: Integration 2/1978, S. 3-16
- Scholz, R. 1987 Einheit in der Vielfalt. Aktuelle Strukturen im deutschen Föderalismus, in: Die politische Meinung 232, S. 11-17
- Seele, G. 1986 Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Kontext, in: der Landkreis 7/1992, S. 327-330
- Sídlo, J. 1994 Was Hitler nicht geschafft hat, führt die Mark zu Ende. Die Klubs des tschechischen Grenzgebiets schützen die Jugend vor der Germanisierung, in: Respekt vom 08.-14.08.1994, S.5
- Smend, R. 1968<sup>2</sup> Integration, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin, S. 482-486
- Strange, S. 1982 Cave! Hic dangerous: a critic of regime analysis, in: International Organizations, No. 36, S. 479-496
- Weiman, J. 2000 Europäische Regionalpolitik und Osterweiterung, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 1-2/2000, S. 8-14
- Weinacht, P.-L. 1995 Aktive und passive Subsidiarität: Prinzipien europäischer Gemeinschaftsbildung, in: APuZ B3-4/95, S.33-39
- Wessels, W. 1988 Es geht um die Europafähigkeit, in: Europäische Zeitung, Nr. 6, S.1
- Westle, B. 1992 Strukturen nationaler Identität in Ost- und Westdeutschland, in: Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Nr. 3, S. 466-470
- Winter, T. 2001 Vom Korporatismus zum Etatismus: Strukturwandel des armutspolitischen Netzwerkes, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 4/01, S. 1573-1608

## Gesetzestexte, Verordnungen, Verträge, Mitteilungen und Berichte

AGEG	1995	Europäische Charta der Grenz- und Grenzenübergreifenden Regionen, Gronau
AGEG	1987	Satzung der Arbeitsgemeinschaft für Europäische Grenzregionen vom 22.11.1987, Bonn
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	1988	Gemeinschaftscharta der Regionalisierung" 18.11.1988, in: Amtsblatt der EG Nr. C 326, vom 19.12.1988, S.289-292
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	2001	C 180 E, vom 26/06/2001, S. 0108 – 0145
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	2001	C 180 E, vom 26/06/200, S. 0108 – 0145
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	1992	C 274 1992, vom 22.10.1992, S. 49
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	2005	L 172 vom 05/07/2005, Verordnung (EG) Nr. 1045/2005 der Kommission vom 4. Juli 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2760/98 der Kommission über die Durchführung eines Programms für grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen des PHARE-Programms, S. 0078-0078
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	2004	C 226/02 vom 10.09.2004, Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogen Entwicklung des europäischen Raumes – Interreg III, S. 0002 – 0027
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	2004	C 087 E vom 07.04.2004, Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Thema Größeres Europa — Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, S. 056-0514
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	2004	C 023 vom 27.01.2004, Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament — Größeres Europa — Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, und der Mitteilung der Kommission — Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument, S. 0036-0042
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	2004	C 001 vom 06/01/2004, Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für das Phare-Kleinprojekte-Programm, veröffentlicht von der Europäischen Gemeinschaft, vertreten durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, S. 0014 – 0015
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	2003	C 261 E vom 30/10/2003 Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen der Erweiterung für die an Beitrittsländer angrenzenden Regionen - Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen, S. 0557 - 0560
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	2003	Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	2003	L 267 vom 17/10/2003, Verordnung (EG) Nr. 1822/2003 der Kommission vom 16. Oktober 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2760/98 über die Durchführung eines Programms für grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen des Phare-Programms, S. 0009-0009
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	2003	C 393 Mitteilung der Kommission - Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	2002	L 140 vom 30/05/2002, 2002/407/EG: Beschluss Nr. 2/2002 des Assoziationsrates EU-Tschechische Republik vom 27. März 2002 zur Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Teilnahme der Tschechischen Republik an den Programmen der Gemeinschaft, S. 0023 - 0024
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	2000	C 143/08 Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raumes – Interreg III, vom 23.05.2000
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	1999	L 161 vom 26/06/1999, Verordnung (EG) Nr. 1266/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 zur Koordinierung der Hilfe für die beitrittswilligen Länder im Rahmen der Heranführungsstrategie und zur Änderung der Verordnung (EWG), S. 0068 - 0072
Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	1998	L 345 vom 19/12/1998, Verordnung (EG) Nr. 2760/98 der Kommission vom 18. Dezember 1998 über die Durchführung eines Programms für grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen des PHARE-Programms, S. 0049 - 0052
Ausschuss der Regionen	2004	CdR 62/2004 rev. 1 (FR/EN) AB/R/av Arbeitsdokument der Fachkommission für Kohäsionspolitik zum Thema "Neues Rechtsinstrument für die grenzübergreifende Zusammenarbeit", Berichtersteller: Herr NIESSL (AT/SPE) Landeshauptmann des Burgenlandes, Brüssel, den 7. Juni 2004
Ausschuss der Regionen	2004	CdR 62/2004 fin (EN) AB-MV/R/el Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 18. November 2004 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit" KOM(2004) 496 endg. – 2004/0168 COD, Brüssel, den 2. Dezember 2004
Ausschuss der Regionen	2004	CdR 380/2003- Teil I 78. Präsidiumssitzung des Ausschusses der Regionen vom 19/03/2004: Zusammenarbeit mit den europäischen Regionalorganisationen – Programm für 2004, Brüssel
Ausschuss der Regionen	1995	20/21/04/1995 (CdR 136/95) Stellungnahme zu der Revision des Vertrages über die Europäische Union
BGBL	1992	Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik über gute Nachbarschaft und freundliche Zusammenarbeit, Prag, 27.2.1992; in: Bundesgesetzblatt, Jg. 1992, Teil II, S. 46
Commission of the European Communities	1991	The Regions of the 1990s. Forth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community, Brüssel, Luxemburg
Conseil de l'Europe	1992	Rapport explicatif relatif à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 7 Juillet 1992, Strasbourg
Europäische Kommission	2006	Regional Policy's annual Management Plan, Final Version 23.12.2005, Brüssel
Europäische Kommission	2005	KOM(2005) 299 endg. vom 05/07/2005 Mitteilung der Kommission: Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013 Brüssel, den



Europäische Kommission	2004	KOM(2004) 496 endg. vom 14/07/2004 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Brüssel
Europäische Kommission	2003	KOM(2003)97 Bericht der Kommission: Phare-Programm Jahresbericht 2001, Brüssel
Europäische Kommission	2003	KOM(2003) 811 endg. vom 19/12/2003 Mitteilung der Kommission: Dialog mit den Verbänden der Gebietskörperschaften über die Politikgestaltung der Europäischen Union, Brüssel
Europäische Kommission	2002	KOM(2002)704 endg. vom 11/12/2002 Mitteilung der Kommission: Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs“, Brüssel
Europäische Kommission	2002	Die EU-Erweiterung: Eine historische Gelegenheit, Brüssel
Europäische Kommission	2002	Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere Arbeitspapier Nr. 8 a. Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen – Interreg III, Brüssel
Europäische Kommission	2002	(KOM(2002)660 entgültig Fortschrittsbericht zur Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen der Erweiterung für die an Beitrittsländer angrenzenden Regionen. Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen, Brüssel
Europäische Kommission	2001a	vom 25.07.2001/0437 entgültig Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen der Erweiterung für die an Beitrittsländer angrenzenden Regionen - Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen, Brüssel
Europäische Kommission	2001b	White book “Good Governance“, Luxemburg
Europäische Kommission	2001	KOM (2001)24 endg. vom 31/1/2001 Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen“, Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt [nicht im Amtsblatt veröffentlicht]
Europäische Kommission	2001	428, vom 25/07/2001 European Governance. A White Paper, Brussels
Europäische Kommission	2000	379 vom 28/06/2000 Sozialpolitische Agenda, Brüssel
Europäische Kommission	1997	Stellungnahme zum Antrag der Tschechischen Republik auf EU-Beitritt, in: Bulletin der EU, Beilage Nr. 14/97, Abschnitt 3.6
Europäische Kommission	1996	Regionalpolitik und Kohäsion. Erster Kohäsionsbericht, Luxemburg
Europäische Kommission	1996	Programme and contract information 1995-1999. Multi-country and cross-border programmes, Amt für amtliche Veröffentlichungen der EU, Phare Informationsbüro, Generaldirektion für Außenwirtschaftsbeziehungen (Hrsg.), Generaldirektion 1, S. 27-34

Europäische Kommission	1996	Entscheidung der Kommission über die Gewährung von EFRE, ESF und EAGFL für ein Operationelles Programm im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG-II zugunsten von im Freistaat Bayern sowie den Ländern (...) Oberösterreich unter Ziel 2 und 5b fallenden Fördergebieten und weiterer Gebiete in Deutschland und Österreich, K(96)751 vom 17.04.1996, Brüssel
Europäische Kommission	1995d	KOM(95)163 endg. vom 03/05/1995 Weißbuch über die Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, Brüssel
Europäische Kommission	1995c	Methods for Evaluating Structural Policies – Multi – Language Evaluation Glossary, Brüssel
Europäische Kommission	1995b	Die Durchführung der Strukturfondsreform in 1993 – fünfter Jahresbericht, Luxemburg
Europäische Kommission	1995a	Entscheidung der Kommission vom 28.07.1995 über die Gewährung von EFRE und ESF für ein Operationelles Programm im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG-II im Freistaat Bayern zugunsten der unter Ziel 5b und 2 fallenden Fördergebiete und weiterer Gebiete in Deutschland, K(95)1774, Brüssel
Europäische Kommission	1995a	Der Vertrag. Die Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, Luxemburg
Europäische Kommission	1994c	Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion: Tendenzen in den Regionen – Fünfter periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg
Europäische Kommission	1994b	Leitfaden der Gemeinschaftsinitiativen 1994-1999, Luxemburg
Europäische Kommission	1993	Strukturfonds der Gemeinschaft 1994-1999. Verordnungstexte und Erläuterungen, Luxemburg
Europäische Kommission	1992	Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Betrifft das Subsidiaritätsprinzip, in: EUROPE, Dok. Nr. 1804/05 vom 30.10.1992
Europäische Kommission	1990	Die Landwirtschaft und die Reform der Strukturfonds, Luxemburg
Europäische Kommission	2000	Sustainable governance. Institutional and procedural aspects of sustainability, Luxembourg
Europäische Kommission (Hrsg.)	1997 <sup>2</sup>	Praktisches Handbuch zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Luxemburg
Europäische Kommission (Hrsg.)	1994a	Europa 2000 plus, Luxemburg
Europäische Kommission	1995c	Regionalpolitik und Kohäsion. EFRE und ESF. Gemeinschaftsinitiative INTERREG II. Operationelles Programm für den bayerisch-tschechischen Grenzraum. 1995-1999, vom 17.07.1995, Brüssel
Europäische Kommission	1995b	Operationelles Programm zur Durchführung der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II. Grenze Österreich-Deutschland. Länder Vorarlberg/Tirol/Salzburg/Oberösterreich/Freistaat Bayern gemäß der Mitteilung der EG C(94)180/13 und der Europäischen Kommission (GD XVI) vom 05.04.1995
Europäische Kommission, (Generaldirektion Regionalpolitik)	1991	Die Regionen in den 90er Jahren. Vierter periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen in der Gemeinschaft, Brüssel/Luxemburg
Europäisches Parlament	1992	Résolution du Parlement Européen sur la coopération transfrontalière et interrégionale, adoptée le 9 juin 1992, CPL/AM 12

Europarat	o.J.	Satzung für die Euregio, Doc. Transfront/Office (85) 11, Straßburg
European Council	2000	No. 100/1/00 Presidency Conclusions. Lisbon Meeting of the European Council, Press Release 24/03/2000, Lisbon
European Foundation for Culture and Economy	1987	Europamanifest der European Foundation for Culture and Economy, Amsterdam
Gemeindeordnung (GO) für den Freistaat Bayern	2001 <sup>5</sup>	in der Fassung der Bekanntmachung vom 22 August 1998 (GVBl. S. 797 ff.), zuletzt geändert durch das Zweite Bayerische Gesetz zur Anpassung des Landesrechts an den Euro v 24. April 2001 (GVBl. S. 140), in: Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit (Hrsg.) Die kommunalen Ebenen in Bayern: Kommunalordnungen und Wahlen, München
Government of the Czech Republic (Hrsg.)	1998	Principles of government regional policy, resolution No. 235 of the Government of the Czech Republic of April 1998, Praha
Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages	1995	Ausarbeitung zum Thema: Euregios zwischen Deutschland und der Tschechischen Republik vom 21.07.1995, 14/96, Reg.-Nr. WF XII – 79/95

## Zeitungen

Am Sonntag	09.01.2005	Preuß, H.: Schluss mit den EU-Millionen? Euregio-Chef schlägt Alarm: Ab 2007 womöglich keine Förderung mehr für Ostbayern, S. 7
Bayerwald Bote	02.03.1996	Steckbauer, E.: Glas ohne Grenzen: Euregio präsentiert Museumsführer
Bayernwald Echo	07.06.2005	Pietzsch, A.: Bald weniger Geld für Ostbayern: Euregio Hauptausschusstage: 500.000 Euro Förderung 2005/2006
Chamer Zeitung	01.05.2004	Ein steiniger Weg bis zur Eröffnung. Granitzentrum bayerischer Wald öffnet Pforten – 3,6 Millionen Euro investiert
Chamer Zeitung	07.06.2005	„Wir werden wohl Federn lassen müssen“, S. 9
Chamer Zeitung	11.06.2005	Nirgendwo sind die Unterschiede so groß – Hofbauer weist Clement auf Probleme der Region hin – Auszüge aus seinem Schreiben
Chamer Zeitung	12.02.2005	Droht der Strukturförderung das Aus? Wirtschaft und Politik im Schulterschluss
Chamer Zeitung	13.05.2004	Herausforderungen gemeinsam bewältigen – Südböhmen und Niederbayern schließen Kooperationsvertrag ab, S.10
Chamer Zeitung	13.05.2004	Herausforderungen gemeinsam bewältigen. Südböhmen und Niederbayern schließen Kooperationsvertrag ab – Gestern unterzeichnet, S.10
Das Parlament	16.-23.0.1993	Hausmann, H.: LACE-Projekt wird fortgesetzt: Die zweite Phase startet mit neuen Aufgaben, S.14
Das Parlament	18.08.1973	Mozer, A.: Ein Experiment von Deutschen und Niederländern, S.7
Die neue Woche	14.10.2004	Aus Granit erbaut und über Granit informierend, S.16
Die neue Woche	14.10.2004	Grundsteinlegung im Granitzentrum Hauzenberg, S.8
Frankenpost	04.04.2001	Euregio-Tagung zur Zukunft der Grenzregion: EU-Beitritt Tschechiens: Angst um Arbeitsplätze und Aufträge
Frankenpost	16.02.2002	Neubauer, M.: Euregio Egrensis will näher an die Menschen und ihre Ängste
Frankfurter Allgemeine Zeitung	07.04.2001	Scharpf, F.: Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb, S. 15
Frankfurter Allgemeine Zeitung	05.09.1991	Frankenberger, K.-D.: Streit über Stufen. Wie viel Föderalismus soll es in der EG geben?
Passauer Neue Presse	01.05.2004	Steiml, R.: EU-Erweiterung ist da – jetzt auf 2007 schauen, S. 42
Passauer Neue Presse	02.04.2005	Verheugen unterstützt weitere Grenzlandförderung
Passauer Neue Presse	03.05.2004	Gahlau, C.: Mit Volldampf in die EU, S.3
Passauer Neue Presse	03.05.2004	Peter, N.: Der Beitritt wird seinen Platz in der Geschichte finden
Passauer Neue Presse	03.05.2005	Schießl, A.: EU braucht eine Phase der Konsolidierung, Ausgabe A
Passauer Neue Presse	05.04.2006	Landesregierung beschließt Strukturförderung für Ostbayern
Passauer Neue Presse	06.05.2006	Damit die 500 Millionen Euro nicht wieder an der Region vorbeifließen, S.16
Passauer Neue Presse	07.06.2005	Schießl, A.: EU will Förderung Ostbayerns reduzieren, S.11

Passauer Neue Presse	08.08.2005	Kain, A.: Stoiber: Neue Fördersätze für grenznahe Unternehmen
Passauer Neue Presse	08.08.2005	Kain, A.: Stoiber: Wir werden ostbayerisches Grenzland auch künftig fördern
Passauer Neue Presse	08.11.1996	Freier, A.: Musterprojekt: Böhmens Beste lernen am Leo, Euregio-Gastschuljahr
Passauer Neue Presse	09.05.1996	Bayern und Böhmen: Ein Markt für einen Tourismus ohne Grenzen?
Passauer Neue Presse	10.05.2005	EU will Ostbayern auch künftig finanzieren
Passauer Neue Presse	10.09.1997	Laux, C.: Trauriger Rekord: Fast 11.700 Menschen in der Region arbeitslos - Tendenz weiterhin steigend, S.29
Passauer Neue Presse	11.02.2004	Grenzland vor neuem Tiefschlag: 130-Millionen-Förderung in Gefahr
Passauer Neue Presse	11.05.2005	Probleme in Brüssel auf den Punkt gebracht, Ausgabe F
Passauer Neue Presse	12.02.2005	EU-Hilfe für Ostbayern in Gefahr
Passauer Neue Presse	12.02.2005	Schießl, A.: Ohne EU-Gelder droht Absturz
Passauer Neue Presse	12.03.2004	Grenzregion darf kein EU-Nullfördergebiet werden
Passauer Neue Presse	12.05.2004	EU-Erweiterung: Sozialgefälle als Problem
Passauer Neue Presse	13.06.2005	Minister Clement mach die Wundertüte auf. Überraschendes Bekenntnis zur Grenzlandförderung sowie: Kampf dem Tanktourismus, S.11
Passauer Neue Presse	13.06.2005	Schießl, A.: Clement für Übergangsfristen nach 2006, S.7
Passauer Neue Presse	14.02.2004	CSU misstraut SPD-Aussagen zur Interreg-Förderung
Passauer Neue Presse	14.02.2004	Schießl, A.: Landräte Fordern von Schröder Millionenhilfe für das Grenzland. Ruf Nach Sonderprogrammen für Wirtschaft und Straßenbau - „Bedarf liegt bei mehreren 100 Millionen Euro“
Passauer Neue Presse	14.05.2004	Schießl, A.: Kanzler droht: Bricht der Kanzler sein Wort, gibt es einen Marsch auf Berlin
Passauer Neue Presse	15.04.1996	Peter, N.: Museumsverbund „Goldener Steig“ soll grenzüberschreitend ausstellen, S.27
Passauer Neue Presse	17.04.1996	Literarische Schifffahrt auf der Donau
Passauer Neue Presse	18.06.2005	Preuß H.: EU Strukturförderung für Grenzland sinnvoll nutzen, Ausgabe A
Passauer Neue Presse	18.07.1997	Peter, N.: Keltendorf im Bayernwald, Euregio und Universität Passau stellen Pläne für einen archäologischen Erlebnispark bei Ringelai vor
Passauer Neue Presse	19.06.2004	Die Euregios machen sich stark für das Grenzland, S. 10
Passauer Neue Presse	20.06.1996	Peter, N.: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitswesen, Niederbayern und Tschechien: Gemeinsamer Kampf gegen Aids
Passauer Neue Presse	20.08.1996	Geld für grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Landkreise sollen Projektgruppe Blasmusik fördern
Passauer Neue Presse	22.01.2004	Landkreis will Partnerschaft mit Pilsen neu beleben
Passauer Neue Presse	22.12.2005	Nigl, A.: CSU-Abgeordnete wollen an die Fördertöpfe
Passauer Neue Presse	23.09.1997	Grenzland-Tagung - Echte Projekte der Euregio: Fehlanzeige, S.9
Passauer Neue Presse	25.02.2004	Hirthe, J.: Sammer: Interreg-Topf ist bestimmt nicht in Gefahr

Passauer Neue Presse	25.02.2005	Kain A. / Wagner, S.: Schröder zeigt uns die kalte Schulter, S. 5
Passauer Neue Presse	25.03.2004	Schießl, A.: Dr. Jiri Vlach: "Die Ängste in Tschechien sind genau so groß wie in Ostbayern"
Passauer Neue Presse	26.03.2005	Schießl, A.: EU-Kommissarin kommt Ostbayern zur Hilfe
Passauer Neue Presse	27.08.2004	Schlöttl, W.: EU-Erweiterung insgesamt positiv - Politiker fordern beim Grenzlandkongress aber verstärkte Innovations - Anstrengungen
Passauer Neue Presse	27.08.2005	Huber: Kanzler lässt Ostbayern im Stich
Passauer Neue Presse	27.08.2005	Sinner: Förderpläne der EU akzeptabel
Passauer Neue Presse	29.01.2004	EU-Osterweiterung – ihre Risiken und Chancen
Passauer Neue Presse	29.04.1996	Damit Bayern, Böhmen und Österreich sich näher kommen, S.7
Passauer Neue Presse	30.04.2005	Berlin kürzt Förderung drastisch. Nur 25 % der Mittel für Bayerns Grenzregionen freigegeben
Passauer Neue Presse	03.05.2005	35 Grad im Kessel: Gäste schwitzen wie die Steunhauer, S.27
Passauer Neue Presse	03.05.2005	Granit aus dem Bayerwald ein Fall fürs Museum
Passauer Neue Presse	11.02.2004	Preuß, H. / Scheißl, A.: Streichung der Förderung wäre Super-Gau
Passauer Neue Presse	12.02.2005	Schießl, A.: Ohne EU_Gelder droht Absturz, S. 35
Passauer Neue Presse	13.05.2004	Kooperation über Grenzen hinweg, Niederbayern und Südböhmen unterzeichnen Erklärung
Passauer Neue Presse	13.05.2005	Kooperation über Grenzen hinweg
Passauer Neue Presse	14.07.2004	Granitzentrum: Grundsteinlegung
Passauer Neue Presse	14.08.2005	Aus Steinwänden wächst ein Museum
Passauer Neue Presse	15.11.2004	Peter, N.: EU:850 000 Euro für Projekte mit Tschechien
Passauer Neue Presse	18.06.2005	Granitzentrum Bayerischer Wald auch ein „Mekka internationaler Kunst“
Passauer Neue Presse	18.08.2005	Preuß, H.: EU-Strukturförderung für Grenzland sinnvoll nutzen, S.30
Passauer Neue Presse	19.02.2004	EU empfiehlt Förderung in Grenzgebieten, S.13
Passauer Neue Presse	19.02.2004	Kain, A.: EU empfiehlt Förderung in Grenzgebieten, S.13
Passauer Neue Presse	21.02.2004	Kain, A.: EU-Rotstift wäre für Ostbayern ein Desaster - Sparmaßnahmen dürfen uns strukturpolitisch nicht von der Landkarte fegen
Passauer Neue Presse	24.02.2004	Europa-Union: Region braucht Rechtsstatus als Grenzland
Passauer Neue Presse	26.04.2005	Haasler, M.: Bürger auf der Baustelle des Granitzentrums
Passauer Neue Presse	27.04.2005	Haasler, M.: Granitzentrum ist fertig: Am Montag startet der Betrieb, S.30
Passauer Neue Presse	29.01.2005	Euregio macht gegen EU-Förderkürzung mobil
Passauer Neue Presse	29.01.2005	Euregio macht gegen EU-Förderkürzung mobil, S.36
Passauer Neue Presse	29.01.2005	Euregio: Es ist Feuer auf dem Dach – Resolution gegen Kürzungen von EU-Geldern verabschiedet
Straubinger Tagblatt	13.12.1995	Verwaltungs-Sumpf, Euro-Bürokraten und dürftige Mittelverteilung. Unmut über zäh fließende EU-Fördergelder, S.7

Süddeutsche Zeitung	22.05.2001	Eichel erhält mehr Geld als erhofft, S. 1
Süddeutsche Zeitung	26.07.2001	EU stützt Grenzregionen, S. 12
Süddeutsche Zeitung	29.08.1997	König, J.: Ein einmaliger Modellversuch: Bremsspuren auf dem bayerisch-böhmischen Straßenstrich, S.40

## Internetdokumente

EU/AGEG	2000	Praktisches Handbuch zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit,
Kommission (IP/95/1083)	1995	Phare and Tacis Democracy Programme 1995, IP/95/1083 vom 11.10.1995 in: <a href="http://europa.eu.int/cgi/rapcgi.ksh?p_action.gettxt=gt&amp;doc=IP/95/1083I0IAGEG&amp;lg">http://europa.eu.int/cgi/rapcgi.ksh?p_action.gettxt=gt&amp;doc=IP/95/1083I0IAGEG&amp;lg</a>
Kommission (IP/96/381)	1996	INTERREG: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Österreich, IP/96/381 vom 03.05.1996, in: <a href="http://europa.eu.int/rapid/cgi/rapcgi.ksh?p_action.gettxt=gt&amp;doc=IP/96/381I0IAGED&amp;lg">http://europa.eu.int/rapid/cgi/rapcgi.ksh?p_action.gettxt=gt&amp;doc=IP/96/381I0IAGED&amp;lg</a> <a href="http://www.europa.eu.int/inst/de/cdr.htm">www.europa.eu.int/inst/de/cdr.htm</a>
Ausschuss der Regionen Kommission (IP/95/1018)	1995	PHARE: Vorbereitung auf eine größere Europäische Familie. Erklärung des Kommissionsmitgliedes van den Broek zur Veröffentlichung des Phare-Jahresberichts 1994, IP/95/1018 vom 21.09.1995, in: <a href="http://europa.eu.int/rapid/cgi/rapcgi.ksh?p_action.gettxt=gt&amp;doc=IP/95/1018I0IAGED&amp;lg">http://europa.eu.int/rapid/cgi/rapcgi.ksh?p_action.gettxt=gt&amp;doc=IP/95/1018I0IAGED&amp;lg</a>
Kommission (MEMO/95/110)	1995	Beziehungen der EU zu den Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL: Tschechische Republik...), MEMO/95/110 vom 25.07.1995, in: <a href="http://europa.eu.int/rapid/cgi.ksh?p_action.gettxt=gt&amp;doc=MEMO/95/110I0IAGED&amp;lg">http://europa.eu.int/rapid/cgi.ksh?p_action.gettxt=gt&amp;doc=MEMO/95/110I0IAGED&amp;lg</a>
Kommission (MEMO/95/100)	1995	Die Beziehungen der Tschechischen Republik und der Europäischen Union, MEMO/95/100 vom 07.07.1995, in: <a href="http://europa.eu.int/rapid/cgi.ksh?p_action.gettxt=gt&amp;doc=MEMO/95/100I0IAGED&amp;lg">http://europa.eu.int/rapid/cgi.ksh?p_action.gettxt=gt&amp;doc=MEMO/95/100I0IAGED&amp;lg</a>
Euregio Bayerischer Wald - Böhmerwald- Mühlviertel	1997	Euregiopost. Auszüge aus dem Informationsblatt Euregio Böhmen - Mühlviertel - Ost-Bayern, Ausgabe 1/1997, in: <a href="http://www.frg.baynet.de/~euregio/index.htm">http://www.frg.baynet.de/~euregio/index.htm</a>
Auswärtiges Amt	1996	Deutsch-Tschechische Erklärung über die gegenseitigen Beziehungen und deren künftige Entwicklung, Mitteilung für die Presse Nr. 1175/96, in: <a href="http://www.auswaertigesamt.government.de/de/what_new/D961220.htm">http://www.auswaertigesamt.government.de/de/what_new/D961220.htm</a>
Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft Schmitt-Egner	1997	Existenzgründeroffensive Bayern, Wegweiser für Existenzgründer, in: <a href="http://www.bayern.de/wirtschaft/existenz/existenz.html">www.bayern.de/wirtschaft/existenz/existenz.html</a> <a href="http://www.riac.net">www.riac.net</a> <a href="http://www.econlib.org/library/Ricardo">www.econlib.org/library/Ricardo</a>
Europarat		Europäisches Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften, vom 21.05.1980, Additional Protocol 1995, in: <a href="http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/159.htm">http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/159.htm</a>
Europarat		Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Strassbourg, 15.X.1985, amtliche Übersetzung Deutschlands, in: <a href="http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/122.htm">http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/122.htm</a>

Europarat		Verträge, die von der Tschechischen Republik unterzeichnet und ratifiziert wurden, bzw. denen beigetreten wurden am 15/2/2006, <a href="http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?PO=CZE&amp;MA=999&amp;SI=2&amp;DF=&amp;CM=3&amp;CL=GER">http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?PO=CZE&amp;MA=999&amp;SI=2&amp;DF=&amp;CM=3&amp;CL=GER</a>
Europäisches Parlament		<a href="http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afco/20021104/474923DE.pdf">www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afco/20021104/474923DE.pdf</a> -
Europäische Kommission Generaldirektion Regionalpolitik	2006	Interreg III Haushalt ( <a href="http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/finan/finan_de.htm">http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/finan/finan_de.htm</a> )
Shotten, R.		Koordinierung von Interreg III und Phare CBC – Funktionsweise, Vortrag von Robert Shotton, Referatsleiter GD Regionalpolitik, in: <a href="http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/nov1999brussels/shotton_de.pdf">europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/nov1999brussels/shotton_de.pdf</a>
Europäische Kommission – Generaldirektion Erweiterung	2006	Das Phare – Programm, in: <a href="http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/e50004.htm">http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/e50004.htm</a>
Europäische Kommission – Generaldirektion Erweiterung	2006	Die Erweiterung als Herausforderung, in: <a href="http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60020.htm">http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60020.htm</a>
PGI- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie	2004	Programm der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A für den bayerisch - tschechischen Grenzraum, bei der Europäischen Kommission am 02.04.2004 eingereichte Fassung, in: <a href="http://www.interreg.bayern.de/interrega/bt_Grenzraum/index.htm">http://www.interreg.bayern.de/interrega/bt_Grenzraum/index.htm</a>
PGI/E- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie	2004	Ergänzung zur Programmplanung Freistaat Bayern - Tschechische Republik Interreg III A, in: <a href="http://www.interreg.bayern.de/interrega/bt_Grenzraum/index.htm">http://www.interreg.bayern.de/interrega/bt_Grenzraum/index.htm</a>
Monitoring-Bericht		Umfassender Monitoring-Bericht über die Vorbereitungen der Tschechischen Republik auf die Mitgliedschaft, in: <a href="http://www">http://www</a>
Europäische Kommission – Generaldirektion für Regionalpolitik	2006	In Europas Mitgliedstaaten und Regionen investieren. Nach der Einigung des Europäischen Rates über die Finanzielle Vorausschau: Die Umsetzung der EU-Strukturpolitik 2007-2013, in: <a href="http://europa.eu.int/comm/regional_policy">http://europa.eu.int/comm/regional_policy</a>
Europäische Kommission	2003	Umfassender Monitoring-Bericht über die Vorbereitungen der Tschechischen Republik auf die Mitgliedschaft, in: <a href="http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003-/pdf/cmr_sk_final_de.pdf">europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003-/pdf/cmr_sk_final_de.pdf</a> -
Raue, M. C.	2001	Doppelpunkt hinter der Geschichte: Die Prager Deutschlandpolitik 1990 – 1997, <a href="http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/raue-maria-cornelia-2001-01-9/PDF/Raue.pdf">edoc.hu-berlin.de/dissertationen/raue-maria-cornelia-2001-01-9/PDF/Raue.pdf</a>
Pallagst, K. M.		Raumordnung der mittel- und osteuropäischen Staaten vor dem Hintergrund europäischer Raumordnungsbestrebungen - das Beispiel Tschechische Republik, in: <a href="http://kluedo.ub.uni-kl.de/volltexte/1999/4/pdf/dissertation_3.pdf">kluedo.ub.uni-kl.de/volltexte/1999/4/pdf/dissertation_3.pdf</a> - Zusätzliches Ergebnis
Toelpel, K.		Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union, in: <a href="http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/99-33-2.html">http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/99-33-2.html</a>
Euregio Bayernwald- Böhmerwald – Unterer Inn (Hrsg.) Schmitt-Egner, P.		Geschäftsbericht 2004, in: <a href="http://www.euregiobayern.de/berichte_presse/bericht04.htm">www.euregiobayern.de/berichte_presse/bericht04.htm</a> „Region“ , „Identität“ und „aktive Bürgerschaft“ in Europa: Bausteine zu einem wissenschaftlichen Rahmenkonzept für RIAC, in: <a href="http://www.riac.tsn.at/system/-front_single/pdf/peter_final.pdf">www.riac.tsn.at/system/-front_single/pdf/peter_final.pdf</a>
Versammlung der Regionen Europas		Erklärung der Versammlung der Regionen Europas zum Regionalismus in Europa, in: <a href="http://www.are-regions-europe.org/PDF/Declaration_Regionalisme/D-Erklärung-Regionalismus.doc">www.are-regions-europe.org/PDF/Declaration_Regionalisme/D-Erklärung-Regionalismus.doc</a>



Versammlung der Regionen Europas		Erklärung der Versammlung der Regionen Europas zum Regionalismus in Europa, Verabschiedet von der Kommission A „Institutionelle Angelegenheiten“ St. Gallen, 8. November 2002 und der Hauptversammlung der VRE Neapel, 28. November 2002, in: <a href="http://www.are-regions-europe.org/PDF/CA_Main_Texts/D-Role-of-Regions-EU.pdf">www.are-regions-europe.org/PDF/CA_Main_Texts/D-Role-of-Regions-EU.pdf</a>
Kommission (IP/96/925)	1996	Das Phare-Programm im Zentrum der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu den mitteleuropäischen Partnerländern, IP/96/925 vom 1 <a href="http://europa.eu.int/rapid/cgi-/rapcgi.ksh?p_action.gettxt=5.10.1996">http://europa.eu.int/rapid/cgi-/rapcgi.ksh?p_action.gettxt=5.10.1996</a> in: <a href="http://europa.eu.int/rapid/cgi-/rapcgi.ksh?p_action.gettxt=5.10.1996">gt&amp;doc=IP/96/925I0IAGED&amp;lg=D</a>
INTERREG III A – Freistaat Bayern (D) /-Tschechische Republik		Aufschlüsselung der Finanzmittel nach Schwerpunkten, Interventionsform Gemeinschaftsinitiativprogramm, CCI : 2000CB160PC009, Nr. der Entscheidung C(2004)4655, Datum der endgültigen Annahme : 29-NOV-04 ( <a href="http://europa.eu.int/comm/regional_policy/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=CZ&amp;gv_reg=ALL&amp;gv_PGM=2000CB160PC009&amp;LAN=3">http://europa.eu.int/comm/regional_policy/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=CZ&amp;gv_reg=ALL&amp;gv_PGM=2000CB160PC009&amp;LAN=3</a> )
Ausschuss der Regionen	2002	Direktion Beratende Arbeiten, interinstitutionelle und Außenbeziehungen: Übersicht über die vom Ausschuss verabschiedeten Stellungnahmen (chronologisch), Dritte Mandatsperiode (2002-2006), CdR 111/2002 rev. 19 (November 2005) CCP/tc (FR) el, in: <a href="http://www.cor.eu.int/de/documents/opinions.htm">http://www.cor.eu.int/de/documents/opinions.htm</a>
Ausschuss der Regionen	2006	Entscheidung des Ausschusses der Regionen zu den „politischen Zielen des Ausschusses der Regionen für 2006 – 2008“, in: <a href="http://www.cor.eu.int/de/presentation/priorities.htm">http://www.cor.eu.int/de/presentation/priorities.htm</a>
Ausschuss der Regionen	2004	Aktionaplan AdR-AGEG 2004, in: <a href="http://www.cor.eu.int/document/de/APAEBRDE.pdf">www.cor.eu.int/document/de/APAEBRDE.pdf</a>
AGEG		Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Europäischen Regionen zum Vorschlag des Europäischen Parlamentes und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbundes zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vom 06.09.2004, in: <a href="http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Stellungnahme_Verbund.de.pdf">www.aebr.net/publikationen/pdfs/Stellungnahme_Verbund.de.pdf</a>
Seidler, M.	2005	EVGZ - Europäischer Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit Aus EVGZ wird EVTZ, in: EuroParlament, vom 06.07.2005 <a href="http://www.bezgranic.net/index.php?m=1&amp;id=776&amp;cat=21&amp;UID=affc152b3c555c9905a51b6852f013ce">http://www.bezgranic.net/index.php?m=1&amp;id=776&amp;cat=21&amp;UID=affc152b3c555c9905a51b6852f013ce</a>
VRE	2005	Stellungnahme der VRE zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ) <a href="http://www.a-e.org/.../MainIssues/Regional-Partnership/2005/Regional_partnership/AG2005/D-EGCC_Position.doc">www.a-e.org/.../MainIssues/Regional-Partnership/2005/Regional_partnership/AG2005/D-EGCC_Position.doc</a>
Europäische Kommission GD Regionalpolitik	2006	Die Kohäsion am Wendepunkt 2007, Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission zur Reform der Kohäsionspolitik (Zeitraum 2007-2013), in: <a href="http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_de.pdf">europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_de.pdf</a>
Fürst, D.	2005	Regional Governance: Wahrnehmung und Erkenntnisse. Contribution to the Workshop „Regional Governance als Steuerungsmodell für Regionen?, Ein Lernevent für ExpertInnen und PraktikerInnen“ der ÖAR Regionalberatung GmbH, 26. und 27. September in Wien, in: <a href="http://www.oear.at/downloads.html">http://www.oear.at/downloads.html</a>

- Scherer, R. 2005 Good Governance – Erfolgsfaktoren und Stolpersteine. Workshop „Regional Governance als Steuerungsmodell für Regionen?, Ein Lernevent für ExpertInnen und PraktikerInnen“ der ÖAR Regionalberatung GmbH, 26. und 27. September in Wien, in: <http://www.oear.at/downloads.html>
- Wilke, H. 2005 Willke H. (2005): Final feedback to the Workshop „Regional Governance als Steuerungsmodell für Regionen?, Ein Lernevent für ExpertInnen und PraktikerInnen“ der ÖAR Regionalberatung GmbH, 26. und 27. September in Wien, in: <http://www.oear.at/downloads.html>
- Fürst, D. 2001 Regional governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neoliberaler Marktwirtschaft, in: [www.laum.uni-hannover.de/ilr/](http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/)
- Pallagst, K. M. 1999 Raumordnung der mittel- und osteuropäischen Staaten vor dem Hintergrund europäischer Raumordnungsbestrebungen - das Beispiel Tschechische Republik, in: [nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:386-kluedo-46](http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:386-kluedo-46)
- Pütz, M. 2004 Regional Governance: Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen, in: [www.wigeo.bwl.uni-muenchen.de](http://www.wigeo.bwl.uni-muenchen.de)
- Witt, A. 2003 Die deutsch-polnische und US-mexikanische Grenze - Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen regionaler Identität, nationaler Priorität und transkontinentaler Integration, in: <http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/witt-andrea-2003-07-08/HTML/index.html>
- Scott, J. J. 1999 Reflections on NAFTA.“ Institute for Internationale Economics. ([http://www.asdeq.umontreal.ca/publications/acte99/Chap04\\_Schott.pdf](http://www.asdeq.umontreal.ca/publications/acte99/Chap04_Schott.pdf))
- Europäische Kommission 1998 Monika Wulf-Mathies, Mitglied der Europäischen Kommission Regionalpolitik: „Die Reform der europäischen Strukturpolitik und die Zukunft der interregionalen und transnationalen Zusammenarbeit.“ Breisach:18. September. ([http://europa.eu.int/comm/dg16/speeches/sp45\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/dg16/speeches/sp45_de.htm))
- Sedelbinder, B. 2003 Vorstellung der Euregio Egrensis, Dokumentation der Konferenz / Documentation of the conference (21. - 23. Februar 2003): Grenzen überwinden. Der EU-Erweiterungsprozess und Visionen für Europa aus frauenpolitischer Sicht. "Overcoming Boundaries: The Process of EU-Enlargement and Visions of Europe from a Gender Political Perspective", in: <http://www.frauenakademie.de/dokument/img/seelbind.pdf>
- IHK Niederbayern 2005 Arbeitsmarkt im Umbruch, in: Niederbayerische Wirtschaft, 2/2005: <http://www.passau.ihk.de>
- Stadt Marktredwitz 2005 [www.marktredwitz.de](http://www.marktredwitz.de)
- EPM – Euregio (Post) Messenger 2005 Euregio Post Messenger, Sektion Bayern 03/2006, 02/2006, 11/2005, 09/2005, 09/2005, 07/2005, 06/2005, 05/2005, 04/2005, 03,2005, in: [www.euregio-bayern.de](http://www.euregio-bayern.de)
- EE-Newsletter 2005 Euregio-Egrensis Newsletter 02/2006, 01/2006, 04/2005, 03/2005, 02/2005, 01/2005, 04/2004, 03/2004, 02/2004, 01/2004, in: <http://www.euregio-egrensis.de/presse/newsletter.php>
- Bundesagentur für Arbeit 2005 <http://www.arbeitsagentur.de/vam/vamController/CMSConversation/anzeigeContent?navId=724&rqc=3&ls=false&ut=0>