



GRENZEN UNWIRKSAMER MACHEN

Raumordnerische Projekte über nationale Grenzen hinweg sind immer noch schwierig. Dennoch gibt es viele erfolgreiche Projekte, die mit Hemmnissen umgehen und auch die Angebote der europäischen Ebene nutzen.

Dirk Gebhardt

ist Diplom-Geograph und arbeitet im Referat Europäische Raum- und Stadtentwicklung des BBSR. Er hat an verschiedenen Modellvorhaben der Raumordnung zur deutsch-polnischen Kooperation mitgewirkt.
dirk.gebhardt@bbr.bund.de

Dr. Rupert Kawka

ist Projektleiter im BBSR und arbeitet im Referat Europäische Raum- und Stadtentwicklung.
rupert.kawka@bbr.bund.de

WITAJĆE K NAM
HEREINSPAZIERT



Deutschland hat neun direkt angrenzende Nachbarländer, und die gemeinsame Grenze beläuft sich auf über 3.700 km. Knapp 30 % der deutschen Bevölkerung leben maximal 50 km vom nächsten Nachbarland entfernt. Raumordnerische Maßnahmen in den Grenzregionen beeinflussen somit die Lebensqualität und Entwicklungsmöglichkeiten von vielen Menschen.

Die Grenzregionen sind jedoch kein einheitlich strukturierter Raum. Vielmehr gehören zu ihnen sowohl wirtschaftlich starke als auch schwache sowie ländliche und städtische Regionen. Trotz dieser Unterschiede gibt es einige Gemeinsamkeiten, die durch die nationalen Grenzen bedingt sind. Für die Raumordnung ist dies insbesondere, dass ihre Befugnisse an den nationalen Grenzen enden. Dennoch gibt es über die Grenzen hinweg funktionale Beziehungen und gegenseitige Beeinflussungen, die raumordnerische Maßnahmen befördern oder in ihren Auswirkungen begrenzen können.

Eine aktuelle Studie der EU zu den Problemen, die mit nationalstaatlichen Grenzen verbunden sind, zeigt dabei folgendes Bild (European Commission 2016: 12): 53 % der befragten Personen (Akteure aus der Raumentwicklung und Raumordnung, aber auch Privatpersonen) gaben an, dass rechtliche und administrative Themen am drängendsten seien. Für 38 % stellten die unterschiedlichen Sprachen ein Problem dar. Jeweils etwa 30 % waren der Ansicht, dass

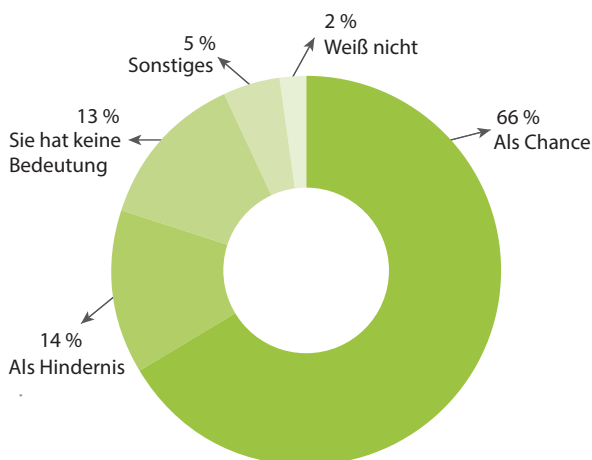
die physische Erreichbarkeit, das Wirtschaftsgefälle und das fehlende Interesse von öffentlichen Einrichtungen an Kooperationen ein besonderes Problem sind. Für ein Fünftel waren soziokulturelle Unterschiede ein Hindernis, aber nur 12 % gaben an, dass fehlendes Vertrauen über die Grenze hinweg ein relevantes Thema ist. Auch eine andere Studie im Auftrag der EU-Kommission (Pucher et al. 2017) und eine Ausarbeitung im Auftrag des Europarates zum selben Thema (Istituto di Sociologia Internazionale Gorizia 2013) zeigen, dass die nationalen Grenzen immer noch eine Barriere sind – wenngleich ihre trennende Wirkung über die Jahrzehnte abgenommen hat.

Trotz der Grundfreiheiten des Binnenmarktes, der gemeinsamen Währung oder des Schengen-Abkommens sind nationale Grenzen sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die Verwaltung ein Hindernis. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass 1958 die erste Europaregion gegründet wurde oder in den 1990er-Jahren mehrere Abkommen zur vereinfachten, bilateralen Zusammenarbeit geschlossen wurden (z. B. Vertrag von Anholt, Karlsruhe und Mainzer Abkommen). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordert somit einen langen Zeithorizont, um schrittweise zu immer neuen Qualitäten in der Kooperation zu gelangen. Die Europäische Union fördert diesen Prozess seit Jahrzehnten. Dabei bietet sie vielfältige Unterstützung an:

- Der vorangegangene Abschnitt nennt bereits Studien, die Probleme aufzeigen und auch gute Beispiele für Lösungen zusammenstellen und analysieren.
- Über Forschungsprojekte, sei es durch ESPON oder auch direkt beauftragte Arbeiten, ergibt sich eine weitere Informationsgrundlage.
- Die EU organisiert regelmäßig den Austausch von Akteuren, wie beispielsweise bei der alljährlichen European Week of Regions and Cities.
- Die Initiative „Wachstum und Kohäsion in EU-Grenzregionen fördern“ basiert auf der Mitteilung der Europäischen Kommission (2017). Sie zeigt sowohl die Bedeutung der Grenzregionen für den territorialen Zusammenhalt in der EU als auch ihre Probleme auf. Darauf aufbauend wurden Workshops durchgeführt, ein Border Focal Point in der Kommission eingerichtet und ein Aufruf für Pilotprojekte gestartet.
- Rechtliche Instrumente wie der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit oder die derzeit diskutierte European Cross Border Convention erleichtern die Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg.
- Leitbilder wie das Europäische Raumentwicklungskonzept oder die Territoriale Agenda 2020 (TA 2020) sind

1
Ergebnisse einer EU-Studie

Wie sehen Sie die Grenze in Ihrer Region?



Quelle: eigene Darstellung nach Europäische Union 2016

nicht bindend, aber nationale Raumentwicklungsstrategien können sich darauf beziehen. Allerdings ist die TA 2020 kein Dokument der Kommission, sondern ein Strategiepapier, das die nationalen Minister mit Zuständigkeit für die Raumentwicklung in Zusammenarbeit mit der Kommission verabschiedet haben.

- Zu den Fördermitteln gehören allen voran der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und die Interreg-Programme. Hinzu kommen aber auch der Europäische Sozialfonds, über den das Austauschprogramm Erasmus finanziert wird, oder die Connecting Europe Facility zum Ausbau der transeuropäischen Netze.
- Die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen seit 1971 ist ein Beispiel für die darüberhinausgehende europäische Zusammenarbeit.

Bei allen genannten Punkten handelt es sich um Angebote für die nationale oder die regionale Ebene, um die Raumentwicklung über die Grenzen hinweg besser zu gestalten. Eine direkte Handlungsbefugnis hat die EU nicht. Die Kompetenz liegt weiterhin in nationaler oder regionaler Hand. Dies zeigt das Beispiel der städtischen Knoten als Kreuzungspunkte der europaweiten Verkehrskorridore: Die Union hat zwar bestimmt, welche Städte darunter fallen (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013), und sie stellt auch Fördermittel bereit, um das Verkehrsnetz weiterzuentwickeln. Allerdings gibt es beispielsweise keinen verpflichtenden Merkmalskatalog, was ein städtischer Knoten verkehrspolitisch und raumordnerisch zu leisten hat, um den Güter- und Personentransport möglichst reibungslos zu gewährleisten.

Grenzen machen Planung komplexer

Ähnliche Auswertungen wie die zitierte zu den Hemmnissen durch Grenzen sind in früheren Jahrzehnten nicht erfolgt. Daher lässt sich empirisch nicht beleuchten, ob sowohl die Erfahrung mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als auch die oben genannten zwischenstaatlichen und EU-Angebote positiv gewirkt haben – und die Grenzhemmnisse heute weniger bedeutsam als früher eingeschätzt werden. Allerdings weist die KEEP-Datenbank von Interact aus, dass zwischen 2000 und 2013 alleine in Interreg III A ganze 1.335 grenzüberschreitende Projekte und in Interreg IV A weitere 1.260 Vorhaben mit deutscher Beteiligung umgesetzt wurden. Diese Werte zeigen, dass es über die Jahre ein gleichbleibend hohes Interesse an grenzüberschreitender Kooperation gibt. Damit lässt sich die Hypothese aufstellen, dass die Vorhaben eine gute Erfahrung für die handelnden Akteure sind und sich auch positiv auf die lokale und regionale Entwicklung auswirken.

Trotzdem klingt es ein wenig nach einem Widerspruch, wenn in 13 Jahren über 2.500 grenzüberschreitende Projekte entlang der deutschen Außengrenze durchgeführt wurden, aber – wie die eingangs zitierte Umfrage zeigt – über die Hälfte der Befragten rechtliche und administrative Themen und ein knappes Drittel das fehlende Interesse von öffentlichen Einrichtungen an Kooperationen beklagen. Die als Privatpersonen Befragten haben natürlich einen anderen Blick auf die Grenzen als die befragten Akteure aus der Raumordnung und Raumentwicklung. Liegt das Augenmerk aber

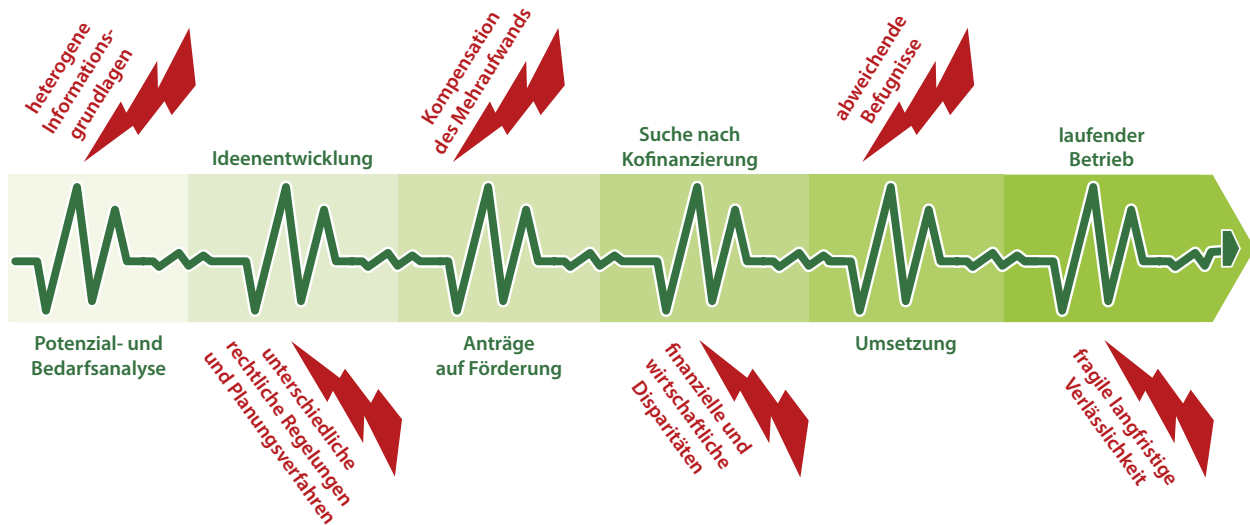
auf grenzüberschreitenden Projekten, die einen hohen Abstimmungs- und Umsetzungsaufwand bedeuten, so zeigt sich, dass die in der Umfrage erwähnten Faktoren tatsächlich eine hemmende Wirkung entfalten. Gilt das Thema der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge exemplarisch als Beispiel für komplexe Planungsprozesse, dann ergibt sich folgendes Bild: In Interreg IV A waren weniger als 5 % aller geförderten Vorhaben diesem Bereich zuzurechnen (BBSR 2017: 57 f.). Hier wirken die Grenzhemmnisse besonders stark, was wiederum dazu führt, dass solche Projekte nur vereinzelt umgesetzt werden.

Welche Hemmnisse treten dabei auf? Ein Projekt zur Raumentwicklung verläuft in fünf Phasen: Nach einer Potenzial- oder Problemanalyse entwickeln die Projektbeteiligten Konzepte, wie sich ein Thema umsetzen lässt. Daran schließt sich die Suche und Beantragung von Fördermitteln sowie der möglicherweise notwendigen Kofinanzierung an. Nach erfolgreicher Bewilligung startet die Umsetzungsphase, die in den laufenden Betrieb mündet. In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist dieser Projektablauf wesentlich komplexer. Hier müssen zwei Systeme kompatibel gemacht werden, damit ein Projekt erfolgreich endet (vgl. Abb. 2).

Für eine fundierte Potenzialanalyse fehlen oftmals Informationen aus der amtlichen Statistik. Die Raubeobachtung über Grenzen hinweg prägt, dass statistische Informationen oft unterschiedlich verfügbar sind und Definitionen der

2

Der Puls eines Projektverlaufs und grenzüberschreitende Einflussfaktoren



Quelle: eigene Darstellung

Daten sowie Berechnungsmethoden voneinander abweichen (vgl. BMVI 2017). Somit kann es bereits in dieser Phase schwer sein, eine einheitliche Grundlage zu finden, um die Ausgangssituation zu beschreiben. Bei der Konzeptentwicklung können es nationale Verwaltungs- und Planungstraditionen sowie eine fehlende Kompatibilität von rechtlichen Regelungen erschweren, gemeinsame Ziele abzustimmen. Bei der Beantragung von Fördermitteln und der Suche nach einer Kofinanzierung müssen die Entscheidungsträger beiderseits der Grenze zu einer Lösung kommen, die für das gemeinsame Projekt günstig ist. Ein bestehendes Wirtschaftsgefälle und ungleich ausgestattete öffentliche Finanzhaushalte sind dabei kritische Faktoren. Das gilt ebenso für zusätzliche Kosten, die sich wiederum aus unterschiedlichen Anforderungen der nationalen Gesetze ergeben. Ein Beispiel ist die grenzüberschreitende Besicherung der Trinkwasserversorgung zwischen der deutschen Kommune Bliestal und der französischen Gemeinde Volmunster. Dort mussten die im jeweiligen nationalen Recht verankerten strengeren Bestimmungen herangezogen werden, damit der gemeinsame Wasserspeicher in beiden Ländern genehmigt werden kann.

In der Phase der Umsetzung, aber auch schon während der Konzeptentwicklung, können unterschiedliche Ent-

scheidungsbefugnisse auf der lokalen oder regionalen Handlungsebene hemmend wirken. Träger öffentlicher Belange können etwa nationale Institutionen sein, die schwer zu bewegen sind, grenzüberschreitend kompatible Lösungen zu finden.

Ebenso gibt es bei der Umsetzung und beim laufenden Betrieb den Aspekt der langfristigen Zuverlässigkeit. Dabei geht es um freiwillige Kooperationen, die durch Entscheidungen auf einer übergeordneten räumlichen Ebene beeinflusst werden können. Beispielsweise wurde die deutsch-dänische Kooperation bei der Luftrettung – ein über Interreg III A gefördertes Projekt – im Jahr 2005 in Betrieb genommen, aber durch eine Neuorganisation der Akutbereitschaft in Dänemark und Sparmaßnahmen wieder stark zurückgefahren. Hinzu können als generelle Rahmenbedingung Sprachprobleme kommen, die alle Phasen eines gemeinsamen Projektes erschweren.

Diese erschwerenden Einflüsse bei einem grenzüberschreitenden Vorhaben decken sich mit den Umfrageergebnissen. Umso bedeutender ist daher jedes einzelne, erfolgreiche Projekt, das aufzeigt, dass im grenzüberschreitenden Kontext trotz dieses Mehraufwands auch Maßnahmen mit einem hohen Planungsaufwand möglich sind.

Die Rolle der Raumordnung

Viele grenzüberschreitende Kooperationen wurden und werden von Akteuren getragen, die nicht dem formellen Spektrum der Raumordnung zuzurechnen sind. Dies mag daran liegen, dass die Planungssysteme in den benachbarten Ländern mit ihrem Aufbau, ihrer Kompetenzverteilung und den Planungsverfahren unterschiedlich sind. Vorhaben, die außerhalb der Raumordnung laufen, berühren diese Aspekte nicht und können oftmals flexibler agieren. Ein Blick auf Interreg-A-Projekte verdeutlicht, dass sich die Kammern und Unternehmen beim Thema Ausbildung zum Beispiel sehr einbringen. Dennoch zeigen die Darstellungen der beteiligten Projektträger, dass die Raumordnung sowohl auf der Bundes-, Landes- und regionalen sowie lokalen Ebene sehr häufig bei diesen Vorhaben involviert ist. Insofern gab es nie eine eindeutige Trennung zwischen Projekten, die von einer der beiden Akteursgruppen getragen wurden, da an vielen Maßnahmen Vertreter beider Bereiche zusammenarbeiten. Ebenso sind die Träger öffentlicher Belange Initiatoren von grenzüberschreitenden Projekten, etwa im Rettungsdienst (BBSR 2017: 55).

Die horizontale, grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren der Raumentwicklung ist demnach weit verbreitet. Die vertikale Kooperation über die räumlichen Entscheidungsebenen hinweg ist aber ebenso relevant. Sie muss nicht unbedingt projektbezogen sein. Die übergeordneten Ebenen können auch den entsprechenden Rahmen schaffen, der überhaupt erst eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit ermöglicht. Darunter fallen die bereits erwähnten bilateralen Abkommen oder auch die verabschiedete Entschließung des deutschen Bundestags und der französischen Nationalversammlung zum 55. Jahrestag des Élysée-Vertrags. Diese nennt die Grenzregionen bereits im zweiten Satz und befasst sich zentral mit der Frage, wie sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vertiefen lässt (Deutscher Bundestag 2018: 1).

Ebenso dient das Bonner Abkommen von 1975 als Beispiel. Darin vereinbarten Deutschland, Frankreich und die Schweiz, eine Regierungskommission „zur Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen“ in ihrer gemeinsamen Grenzregion, also dem Kanton Basel-Stadt und Kanton Basel-Landschaft, den Regionen Mittlerer Oberrhein und Südlicher Oberrhein, dem Landkreis Lörrach, den elsässischen Départements Bas-Rhin und Haut-Rhin und der Südpfalz, zu bilden (Bundesgesetzblatt 1976: 195). Das Abkommen legte das Fundament, auf dem schließlich auch die im

Jahr 2010 gegründete Trinationale Metropolregion Oberrhein basiert.

Neben solchen Staatsverträgen ist auch die Länderebene wichtig: Wie sehr sich die Perspektive der Landesplanung in Bezug auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit über die Jahre verändert hat, zeigt zum Beispiel der Vergleich der Landesplanungsgesetze von Baden-Württemberg in den Fassungen von 1983 und 2003: Anfang der 1980er-Jahre bezog der damalige § 39 die grenzüberschreitende Regionalplanung alleine auf die Grenzen zu anderen Bundesländern (Baden-Württemberg 1983). In der zwanzig Jahre jüngeren Version von 2003 heißt es hingegen, dass „die Regionalverbände [...] die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts in den Nachbarregionen, Nachbarländern und Nachbarstaaten in allen regionalbedeutsamen Angelegenheiten [unterstützen], insbesondere durch die Mitgliedschaft in Körperschaften, Gesellschaften, Zweckverbänden und sonstigen Einrichtungen, die grenzüberschreitend tätig sind“ (Baden-Württemberg 2003: § 17).

Dieser Zusatz ergänzt die Perspektive um die Feststellung, dass die angrenzenden Regionen in Nachbarstaaten genauso im Blickfeld stehen wie deutsche Regionalverbände. Der Grad der Zusammenarbeit – über Information und Konsultation bis hin zu kongruenten Entscheidungen – kann je nach Situation unterschiedlich sein. Relevant aber ist, dass dies in einem Landesplanungsgesetz verankert ist. Dieses Bekenntnis der Raumordnung ist eine wichtige Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Insgesamt mag die Vielzahl der Akteure – gerade auch in einzelnen Grenzregionen – teilweise verwirrend erscheinen. Es gibt fachliche und politische Gremien und mehrere regionale Ebenen. Beispielhaft dafür steht der südliche Oberrhein mit der Trinationalen Metropolregion, den Regionalverbänden und Euroregionen, der Oberrheinkonferenz oder dem Oberrheinrat. Zum Teil ist dies historisch gewachsen, und bisweilen braucht es eine variable Geometrie, die unterschiedliche Zuständigkeiten betrifft und einen Mehrebenenansatz erfordert. Es ist an dieser Stelle aber nicht relevant, inwiefern die Institutionen zusammenhängen. Deutlich wird vielmehr, dass die Raumordnung in vielfältiger Weise involviert ist. Somit gibt es viele Multiplikatoren, die den Wert der Kooperation über nationale Grenzen hinweg in die Regionen tragen.

Ein Beispiel: Das Gemeinsame Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030

Der deutsch-polnische Verflechtungsraum

Der deutsch-polnische Verflechtungsraum reicht von der Ostseeküste im Norden über die Oder und die Lausitzer Neiße bis zu den Sudeten und dem Erzgebirge im Süden. Dementsprechend erstreckt sich das Zukunftskonzept auf die Gebiete der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin und Sachsen sowie der Wojewodschaften Niederschlesien, Lebusener Land, Westpommern und Großpolen.

Der deutsch-polnische Verflechtungsraum zählt rund 21 Millionen Einwohner und ist mit 160.000 km² fast doppelt so groß wie Österreich. Ihn prägen das Netz der größten Städte und ihre funktionalen Räume: Berlin, Wrocław (Breslau), Dresden, Leipzig, Poznań (Posen) und Szczecin (Stettin). Dieses Netz der wachsenden Metropolen ergänzen Städte mit führenden Verwaltungsfunktionen: Potsdam, Zielona Góra (Grünberg), Gorzów Wielkopolski (Landsberg an der Warthe) und Schwerin. Zwischen den Knoten des Netzes gibt es kleinere Zentren und ländlich geprägte Gebiete mit Entwicklungsrückständen.

Das folgende Beispiel zeigt, wie wirkungsvoll ein horizontal und vertikal verflochtener Handlungsansatz ist, um die Raumentwicklung im deutsch-polnischen Grenzgebiet zu verbessern. Alleine der Name „Gemeinsames Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030“ drückt die Absicht dieses Ansatzes aus. Der Begriff der Grenze wird weitgehend vermieden, um die Gemeinsamkeiten im Denken und Handeln der regionalen Akteure zu verankern. Vielmehr wird vom deutsch-polnischen Verflechtungsraum gesprochen, um die Beziehungen in den Vordergrund zu stellen. Dies ist auch in einer zeitlichen Abfolge zu sehen: Durch den Beitritt Polens zur EU wurde aus einer Außengrenze eine Binnengrenze, die in den ersten Jahren etwa aufgrund einer eingeschränkten Abreitnehmerfreizügigkeit etwas stärkeren Bestand hatte. Im Laufe der Zeit wurden jedoch immer mehr Themen offensichtlich, die eine grenzüberschreitende Kooperation benötigen – etwa zunehmende Pendlerverflechtungen, die Rolle Stettins als Oberzentrum auch für die deutschen Teilräume oder die Oder mit dem Oderbruch als gemeinsame schützenswerte

Ressource. Sprechen Akteure nun vom Verflechtungsraum, dann ist dies bereits das Ergebnis eines diskursiven Prozesses.

Das **Gemeinsame** Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030: Seit 1991 gibt es eine institutionalisierte, deutsch-polnische Zusammenarbeit in der Raumordnung. Im Jahr 2014 beschloss der Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit, eine gemeinsame Vorstellung zu erarbeiten, wie sich der deutsch-polnische Verflechtungsraum entwickeln soll. Die Gemeinsamkeit beschränkt sich aber nicht auf den Ausschuss und die Institutionen, die formal für die Raumordnung zuständig sind. Vielmehr war die Konzeptentwicklung wesentlich breiter angelegt, indem beispielsweise andere Fachleute sowie Bürgerinnen und Bürger aus beiden Ländern in Konsultationen eingebunden waren.

Das Gemeinsame **Zukunftskonzept** für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030: Das Zukunftskonzept basiert auf einer konkreten Analyse des Verflechtungsraums und bezieht sich auf bestehende Pläne und Konzepte. Dabei spricht es die Probleme an, zeigt aber auch Lösungen auf. Es formuliert raumordnerische Handlungsempfehlungen und Leitlinien der weiteren Entwicklung. Folgende Handlungsfelder sind zentral:

- Vorteile der polyzentrischen Siedlungsstruktur nutzen
- Verkehrliche Verbindungen verbessern
- In die Menschen investieren
- Nachhaltiges Wachstum fördern
- Grundlagen für eine hohe Lebensqualität sichern

Das Gemeinsame Zukunftskonzept für den **deutsch-polnischen** Verflechtungsraum – Vision 2030: Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin und Sachsen sowie die Wojewodschaften Niederschlesien, Lebusener Land, Westpommern und Großpolen bilden den deutsch-polnischen Raum. Ihn kennzeichnen, vor allem abseits der Metropolen, Bevölkerungsverluste, Überalterung und Strukturschwäche. Nicht nur die Regionen selbst, sondern auch die beiden Staaten sind mit den für die Raumordnung beauftragten Institutionen vertreten. Die bilaterale Ausrichtung geht aber über die herkömmliche Raumordnung hinaus. Für nationale, raumplanerische Konzepte werden angemessene Terminologien in der anderen Sprache entwickelt, um ein gegen-

Kartografisches Bild des deutsch-polnischen Verflechtungsraums



Quelle: Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit

seitiges Verständnis bei der Planungs- und Kommunikationskultur zu erreichen. Dies zeigt sich auch im polnischen Begriff „obszar powiązań“, der das Äquivalent zum Verflechtungsraum in der deutschen Sprache ist. Ein adäquates Pendant zu finden, das auch semantisch die Idee umfasst, war das Ergebnis intensiver Beratungen bei Sitzungen und Arbeitsgruppentreffen.

Das Gemeinsame Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen **Verflechtungsraum** – Vision 2030: Der bislang für

das Gebiet beiderseits von Oder und Neiße übliche Begriff des „Grenzraums“ verfehlt den Charakter sowie die Intention des Konzepts. Er hebt Differenzen hervor, erschwert den Blick auf das Gemeinsame und lässt Barrieren im Denken und Handeln nicht verschwinden. Die Wahrnehmung als Verflechtungsraum hingegen bietet die Chance, Grenzen weniger sichtbar zu machen, Disparitäten zu reduzieren, Entwicklungshemmnisse zu beseitigen und eine Konsens- und Kooperationskultur zur Gewohnheit werden zu lassen. Das bisweilen empfundene Stigma, die jeweilige nationale

Peripherie zu sein, kann durch das Verständnis als Großregion zu einer neuen Identität verhelfen.

Das Gemeinsame Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – **Vision 2030**: Die Vision 2030 entwirft ein positives Bild für die Zukunft des Verflechtungsraums. „Im Jahr 2030 ist der sozial, ökonomisch und ökologisch starke deutsch-polnische Verflechtungsraum als gemeinsamer nachhaltiger Wachstumsraum ein wichtiger Motor der Entwicklung im Herzen Europas, der auch auf andere Regionen ausstrahlt“ (Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit 2016).

Menschen und Institutionen arbeiten intensiver und erfolgreicher zusammen, Fragen der Daseinsvorsorge werden kooperativ gelöst, was die Lebensqualität der Bevölkerung nachhaltig verbessert. Der Raum ist in beiden Ländern ein Begriff und gilt in Europa als beispielhaft für überwundene Grenzen und den richtigen Einsatz von Fördermitteln. Projekte, die im Laufe der Umsetzung ins Leben gerufen wurden, haben sich etabliert. Damit geben sich die regionalen

und nationalen Institutionen im Bereich der Raumordnung ein langfristiges Ziel, das sich nicht nur über die Laufzeit von einzelnen Vorhaben erstreckt, sondern ein Dach für vielfältige Aktivitäten darstellt.

Damit das Konzept auch tatsächlich positiv wirken kann, haben sich die Mitglieder des deutsch-polnischen Raumordnungsausschusses auf verschiedene Bausteine verständigt, die sie aktuell umsetzen. Zum einen gibt es einen Wettbewerb für Flaggschiffprojekte, die sowohl deutsche als auch polnische Partner gemeinsam einreichen und durchführen sollen. Zum anderen ist im Jahr 2019 eine deutsch-polnische Raumordnungskonferenz geplant, die durch eine Veranstaltungsreihe in den deutschen Ländern mit kommunalen Akteuren ergänzt wird.

Diese Umsetzungsaktivitäten erfolgen im Modellvorhaben der Raumordnung über das BBSR. Die Ziele sind dabei, den kommunalen Akteuren das Zukunftskonzept vorzustellen und seine Relevanz zu verdeutlichen, gute Praxisbeispiele zu identifizieren und auszuzeichnen sowie Hinweise und Erfahrungen zu sammeln, um das Konzept weiterzuentwickeln.

Ausblick

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist seit Jahrzehnten ein Thema. Es scheint aber, dass die übergeordneten Entscheidungsebenen die Grenzregionen derzeit wieder mehr in den Fokus rücken – einerseits, indem sie grenzspezifische Probleme untersuchen, andererseits, indem sie Möglichkeiten erörtern, wie sich die Probleme lösen lassen.

Das verdeutlicht die European Cross Border Convention, auch wenn derzeit dafür nur vorläufige Ideen vorliegen: Die Verordnung soll grenzüberschreitende Vorhaben erleichtern, indem sich die Akteure bei unterschiedlichen, nationalen rechtlichen Anforderungen für eine Version entscheiden, die dann auch im Nachbarland im Rahmen der Maßnahme gilt.

Es ist an dieser Stelle weniger relevant, wie der zukünftige Verordnungsvorschlag im Detail aussehen mag. Vielmehr ist ein ganz anderer Aspekt wichtig: Über die Jahre hat es in den Regionen große Bemühungen gegeben, auch Projekte mit hohem Planungsaufwand grenzüberschreitend durchzuführen. Dabei wurden immer wieder rechtliche Beschrän-

kungen und eine mangelnde Kompatibilität von nationalen Anforderungen deutlich. Gleichzeitig gibt es Beispiele, die durch kreative Ideen, aber auch mit einem erheblichen zeitlichen Aufwand zu Lösungen gekommen sind und entsprechend eine Vorbildfunktion erfüllen. Die Übertragung auf weitere grenzüberschreitende Räume ist aber schwierig, wenn andere nationale Anforderungen gegeben sind. Dennoch zeigen sowohl die erfolgreichen Vorhaben als auch die Schwierigkeiten, dass ohne die Unterstützung räumlich übergeordneter Ebenen keine neue Qualität in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit möglich ist.

Insofern ist dies ein sich selbstverstärkender Prozess, bei dem alle Handlungsebenen zwar mit einer zeitlichen Versatz, aber schließlich doch zu einer verbesserten Kooperation über die Grenzen hinweg beitragen können. Damit wäre möglicherweise auch eine Grundlage gegeben, „über eine grenzüberschreitende Abstimmung der nationalen Pläne hinaus zur grenzüberschreitenden Aufstellung eines transnationalen grenzüberschreitenden Raumordnungsplanes zu kommen“ (Spiegels 2001: 661).

Mittlerweile setzen Akteure nicht mehr nur einzelne und oftmals kleinere Projekte um. Vielmehr rückt das Verständnis eines gemeinsamen Raums in den Vordergrund. Zu dieser Dynamik hat sicherlich auch die verstärkte Kooperation in größeren räumlichen Zusammenhängen beigetragen – der deutsch-polnische Verflechtungsraum oder die Trinationale Metropolregion Oberrhein seien als Beispiele genannt. Damit verbunden ist ebenso, dass eine angrenzende Region im Nachbarstaat stärker in nationale raumordnerische Arbeiten eingebunden ist. Argumentiert über die Stufen

der Partizipation bedeutet das nicht nur die reine Information über neue Pläne, sondern auch die Konsultation und schließlich eine Abstimmung der Pläne aufeinander. Dieses Aufeinanderzugehen ist mehr als symbolische Politik, sondern unterstreicht das Zusammenwachsen und den Willen, Grenzen unsichtbarer zu machen. Die Raumordnung hat diesen Prozess in der Vergangenheit wesentlich mitgeprägt. Auch in Zukunft sollte sie ein wichtiger Akteur bei der Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarn sein.

Literatur

Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit, 2016: Gemeinsames Zukunftskonzept 2030 für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030.

Baden-Württemberg, 1983: Landesplanungsgesetz (LplG) vom 10. Oktober 1983. Gesetzblatt für Baden-Württemberg, 28. Oktober 1983 Nr.19: 621–635.

Baden-Württemberg, 2003: Landesplanungsgesetz (LplG) in der Fassung vom 10. Juli 2003. Zugriff: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=LPIG+BW&psml=bsbawue-prod.psml&max=true&aiz=true> [abgerufen am 06.06.2018].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2017: Raumordnungsbericht 2017: Daseinsvorsorge sichern. Bonn.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017: Raumbewertung Deutschland und angrenzende Regionen. MORO Praxis Heft Nr. 11. Bonn.

Der Botschafter der Bundesrepublik Deutschland, 1976: Bonner Abkommen. In: Bundesgesetzblatt Jg. 1976, Teil II, Nr. 6 vom 24.1.1976: 194–197.

Deutscher Bundestag, 2018: Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu der Vereinbarten Debatte Für einen neuen Élysée-Vertrag – Die Rolle der Parlamente in der deutsch-französischen Zusammenarbeit stärken. Gemeinsame Resolution von Deutschem Bundestag und Assemblée nationale zum 55. Jahrestag des Élysée-Vertrags am 22. Januar 2018. Berlin.

European Commission, 2016: Overcoming Obstacles in Border Regions Summary Report on the Online Public Consultation 21 September-21 December 2015. Brüssel.

Europäische Kommission, 2017: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen SWD(2017) 307 final. Brüssel.

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2013: Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU. Brüssel.

Istituto di Sociologia Internazionale Gorizia, 2013: Manual on Removing Obstacles to Cross-Border Cooperation. Gorizia.

Pucher, Jürgen; Stumm, Thomas; Schneidewind, Peter, 2017: Easing legal and administrative obstacles in EU border regions. Final Report. Brüssel.

Spiegels, Thomas, 2001: Grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Vol. 61: 661–680.