

Robert Knippschild

Außer Spesen nichts gewesen?

Nutzen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender Kooperation in der Stadt- und Regionalentwicklung im deutsch-pölnisch-tschechischen Dreiländereck

A waste of time and effort?

Benefit and factors of success of cross-border cooperation in urban and regional development in the German-Polish-Czech triangle

Schlagwörter: Grenzüberschreitende Kooperation, Governance, Grenzräume, Nutzen, Erfolgsfaktoren

Keywords: Cross-border cooperation, governance, borderlands, benefit, factors of success

Kurzfassung

Öffentliche Akteure stehen grenzüberschreitenden Kooperationsprojekten in der Raumentwicklung oftmals skeptisch gegenüber. Der Nutzen bleibt zu häufig auch nach Abschluss solcher oft durch EU-Programme geförderten Prozesse unklar. Eine sinnvolle Verwendung der europäischen Mittel zur Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit wird zur Herausforderung. Dabei liegt es bei den beteiligten Akteuren selbst, aus den erzielten Kooperationsergebnissen einen Kooperationsnutzen zu ziehen. Hierzu bedarf es einer langfristigen Kooperationsperspektive, gemeinsamer und realistischer Zielvorstellungen und Erwartungen sowie der Fähigkeiten zum Umgang mit den vorhandenen Kooperationshindernissen.

Abstract

Stakeholders in public authorities are often sceptical towards cross-border cooperation projects in spatial development. The reason for this is that the benefit too often remains unclear, even after the closure of such processes that are in many cases funded by EU Programmes. A reasonable expenditure of European subsidies for cross-border cooperation becomes a challenge. But it is up to the stakeholders themselves to benefit from the achieved results of cooperation. This requires a long-term perspective, joint and realistic objectives and expectations as well as skills for dealing with existing constraints of cooperation.

1 Einleitung: Europäische Integration, Grenzräume und Raumentwicklung

Bei grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen handelt es sich aufgrund institutioneller und rechtlicher Asymmetrien sowie fehlender Sanktionierungsmöglichkeiten zwangsläufig um eine Form von Governance. In der hauptsächlich akademisch geführten Debatte um informelle Steuerungsformen sowie die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure mangelt es an Erkenntnissen, welcher Nutzen durch kooperative Planungs- und Entscheidungsprozesse erzielt werden kann (Krüger 2007: 125, 130). Dies gilt in besonderem Maße für grenzüberschreitende Prozesse. Obwohl hier zunehmend mehr Fördermittel – insbesondere aus europäischen Förderprogrammen – zur

Verfügung stehen, sind ex-post Evaluationen zum Nutzen solcher Prozesse für die beteiligten Akteure selten.

Am 21. Dezember 2007 trat das Schengener Abkommen auch in Polen und der Tschechischen Republik in Kraft. Mit diesem Tag entfielen die Grenzkontrollen zwischen Deutschland und seinen östlichen Nachbarstaaten – ein Meilenstein im Integrationsprozess der mittel- und ost-europäischen EU-Beitrittsstaaten. Ein rasanter Integrationsprozess, wenn man bedenkt, dass etwa die Grenze zwischen der DDR und der Volksrepublik Polen vor weniger als 20 Jahren für private Reisen nahezu unpassierbar war.

Neue Möglichkeiten ergeben sich in der wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit sowie in der grenzüberschreitenden Stadt- und Regionalentwicklung. Die Grenzräume spielen im Prozess der Europäischen Integration und der Territorialen Kohäsion eine zunehmend wichtigere Rolle. Die Länge der Landgrenzen innerhalb der EU hat mit der Erweiterung im Jahr 2004 um 174 % zugenommen, sich also fast verdreifacht. Der Anteil der Grenzräume am europäischen Territorium hat ebenfalls stark zugenommen (ESPON 2006: 59, The Royal Institute of Technology 2003: 77).

Im Fokus dieses Beitrags steht daher die Zusammenarbeit in der Stadt- und Regionalentwicklung im deutsch-polnisch-tschechischen Dreiländereck. Drei grenzüberschreitende Stadt- und Regionalentwicklungsprozesse werden näher betrachtet, um Erkenntnisse zum Nutzen sowie zu Faktoren für erfolgreiche Prozesse zu gewinnen. Dabei stehen insbesondere die Lernprozesse der beteiligten Akteure sowie die Folgen der ausgewählten Kooperationsprozesse und -interaktionen für das grenzüberschreitende planerische Handeln im Vordergrund. Die Untersuchung beschränkt sich weitgehend auf öffentliche Akteure aus Kommunal- und Regionalverwaltungen. Diese spielen bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Stadt- und Regionalentwicklung nach wie vor eine zentrale Rolle und haben Vorbildfunktion für weitere Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

2 Herausforderungen grenzüberschreitender Kooperation in der aktuellen Förderperiode

Die grenzüberschreitende Kooperation zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik befindet sich in einem Dilemma. Zwar sind die Rahmenbedingungen besser als je zuvor und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit in vielen Bereichen offensichtlich. Zur Förderung territorialer Kohäsion im Sinne des im Oktober 2008 erschienenen Grünbuchs der Europäischen Kommission spielt die Zusammenarbeit zwischen den Regionen eine große Rolle. Viele Herausforderungen können nur grenzüberschreitend gelöst werden. Genannt werden zum Beispiel der Zugang zu Infrastruktur sowie Umweltprobleme. In Grenzräumen treffen regionale Diversitäten aufeinander, die es für eine nachhaltige Entwicklung des europäischen Territoriums zu vernetzen gilt (Europäische Kommission 2008). Trotzdem sind viele Kooperationen wenig erfolgreich und nicht kontinuierlich. Es fehlt an Know-how zur Gestaltung und zum Management kommunikativer Prozesse, insbesondere in den öffentlichen Verwaltungen.

In der aktuellen Förderperiode der Europäischen Union 2007–2013 stehen für die territoriale Zusammenarbeit erhebliche Mittel zur Verfügung. Das Ziel 3-Förderprogramm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Folgeprogramm von INTERREG III A) ist wesentlich besser ausgestattet als die Vorgängerprogramme. Gleichzei-

tig sind die materiellen und formalen Anforderungen zur Nutzung dieser Mittel gestiegen. In den Ziel 3-Förderprogrammen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit gilt nun das Lead-Partner-Prinzip. Einer der Projektpartner ist hauptverantwortlich für die Projektleitung und die Verwaltung der Fördermittel. Hierzu sind allerdings Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, gemeinsame Strukturen und Vertrauen zwischen den Akteuren erforderlich. Der deutsch-polnisch-tschechische Grenzraum weist jedoch im Vergleich zu anderen europäischen Grenzregionen beispielsweise eine relativ geringe Dichte an INTERREG III A-Projekten auf (ESPON 2007: 16, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit 2007).

Außerdem erleichtern neue rechtliche Rahmenbedingungen die grenzüberschreitende Kooperation. Mit dem Europäischen Verbund zur territorialen Zusammenarbeit (EVTZ) steht seit dem 1. Januar 2007 ein neues grenzüberschreitendes Rechtsinstrument zur Verfügung, welches die Schaffung gemeinsamer Verbünde mit eigener Rechtspersönlichkeit ermöglicht¹. Zur Kompensierung fehlender rechtlicher Regelwerke sind mit dem EVTZ grenzüberschreitende Kooperationsverbünde mit eigener Rechtspersönlichkeit möglich, etwa zur Verwaltung von Förderprogrammen, zur Umsetzung von Projekten oder zur Gründung von Zweckverbänden. Zwar liegen mit diesem Instrument bisher kaum Erfahrungen vor, jedoch ist eine Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu erwarten.

Trotz verbesserter finanzieller und rechtlicher Rahmenbedingungen bestehen zahlreiche Hindernisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum fort. Der politische Druck zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist groß. Jedoch sind viele öffentliche Verwaltungen und Akteure nur unzureichend für grenzüberschreitende Kooperationsprozesse befähigt. Viele der angestoßenen Projekte und Prozesse sind nicht kontinuierlich und enden mit dem Auslaufen der Fördermittel. Die erzielten Ergebnisse entsprechen nicht den Erwartungen der beteiligten Akteure. Die Zielstellungen und Erwartungen sind häufig übersteigert oder bleiben den gesamten Prozess über unklar. Das einzige gemeinsame Ziel ist oftmals das Einwerben von EU-Fördermitteln. Der Grund dafür kann entweder sein, dass erwartete Ergebnisse niemals diskutiert wurden oder die politischen Vertreter zu hohe und teilweise unerreichbare Erwartungen formulieren, in der Absicht, politische Akzeptanz für die in der Öffentlichkeit nicht unumstrittenen grenzüberschreitenden Aktivitäten sicherzustellen. Die beteiligten Promotoren vernachlässigen häufig, dass grenzüberschreitende Kooperationsprozesse – aufgrund ihres schwierigen Kontextes – langwierig sind und das Erzielen vorzeigbarer Ergebnisse erheblich mehr Zeit in Anspruch nimmt als in nationalen Kooperationsprozessen (Docherty/Gulliver/Drake 2004: 449).

3 Cross-border Governance

Bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit handelt es sich immer um eine Form von Governance. Das Zusammentreffen unterschiedlicher Verwaltungs- und Planungssysteme mit unterschiedlichen hierarchischen Strukturen und Zuständigkeiten erfordern ein Agieren jenseits von hierarchischer Steuerung. Aufgrund bisher fehlender rechtlicher Regelwerke und institutioneller Asymmetrien werden kooperative Steuerungsformen im grenzüberschreitenden Kontext auch als cross-border governance bezeichnet (Gualini 2003, Scott 2002, Leibenath/Korcelli-Olejniczak/Knippschild 2008).

Hierarchische Steuerungsformen sind im grenzüberschreitenden Kontext aufgrund fehlender verbindlicher Institutionen bisher nicht möglich. Als Handlungsform kommen bisher nur einvernehmliche Lösungen und Verhandlungen infrage; Sanktionierungsmöglichkeiten fehlen. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit muss daher ohne einen „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991) auskommen, bei dem kooperatives Handeln dadurch ermöglicht wird, dass eine übergeordnete Ebene im Falle nicht kooperativen Handelns mit einer hierarchischen, jedoch für die potenziellen Kooperationspartner ungünstigeren Entscheidung droht. In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit droht den Beteiligten bei nicht kooperativem Handeln lediglich der Reputationsverlust. Dieser wiegt jedoch nur dann schwer, wenn die potentiellen Kooperationspartner einen speziellen Nutzen der Zusammenarbeit erwarten und somit eine langfristige Perspektive in der Kooperation verfolgen. Der fehlende „Schatten der Hierarchie“ muss also durch einen „Schatten der Zukunft“ (Scott 2002) ersetzt werden.

Im Vordergrund stehen daher im Folgenden der potenzielle Nutzen grenzüberschreitender Kooperation für die be-

teiligten Akteure in den Verwaltungen sowie Einflussfaktoren für nutzenbringende Kooperationsprozesse. Der Nutzen für die Akteure wird verstanden als Vereinfachung bei der Bewältigung der Pflichtaufgaben sowie das Erzielen grenzüberschreitender Lösungen für die Probleme der räumlichen Entwicklung in Grenzregionen und -städten.

4 Eine empirische Untersuchung dreier Fallprozesse

Die folgenden Erkenntnisse stützen sich auf eine empirische Untersuchung im Rahmen einer Dissertation an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund². Anhand dreier Fallbeispiele wurde untersucht, was grenzüberschreitende Kooperation für die Stadt- und Regionalentwicklung leisten kann und welche Einflussfaktoren für erfolgreiche Kooperationsprozesse identifiziert werden können.

Zur Datenerhebung haben 16 leitfadengestützte Experteninterviews in deutscher, polnischer und tschechischer Sprache, Dokumentenanalysen sowie in zwei der drei Fallprozesse eine teilnehmende Beobachtung stattgefunden.

Die drei untersuchten Fallbeispiele sind:

- Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec (Laufzeit 2002–2004),
- Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou – Städteverbund Kleines Dreieck (Laufzeit seit 2001) sowie
- ENLARGE-NET – Grenzüberschreitende Netzwerke zwischen Städten und Regionen in Sachsen, Niederschlesien und Nordböhmen zur Vorbereitung der EU-Erweiterung (Laufzeit 2003–2005) (siehe Abbildung 1).

Die drei Fallbeispiele unterschieden sich in der Größe des Kooperationsraumes, in der vorliegenden Kooperationser-

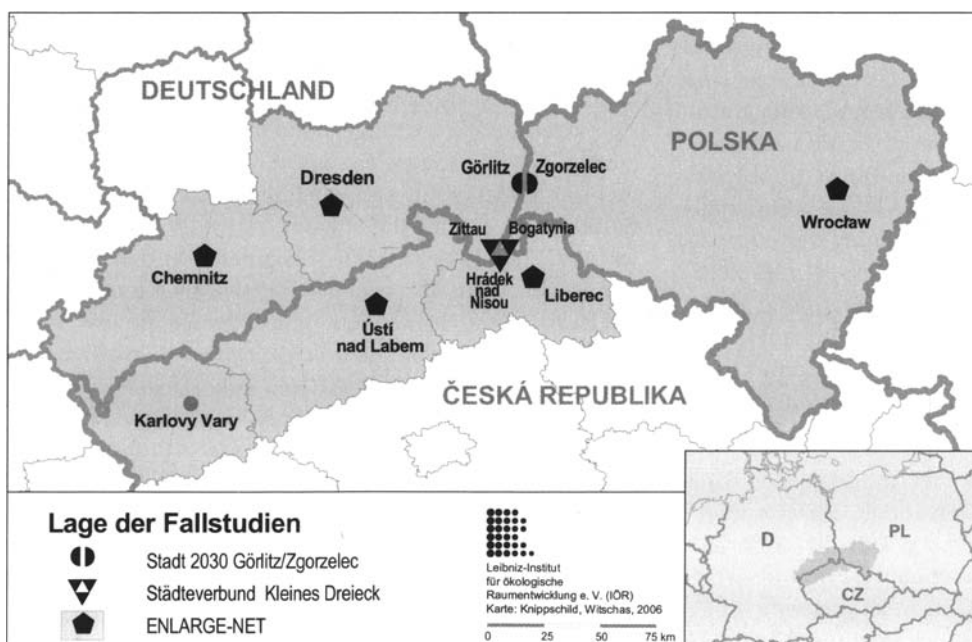


Abbildung 1
Lage der drei Fallbeispiele
im deutsch-polnisch-
tschechischen Grenzraum

Kartographie:
Sabine Witschas, IÖR
Quelle: Knippschild 2008

	Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec	Städteverbund Kleines Dreieck	ENLARGE-NET
Größe des Kooperationsraumes	Klein – unmittelbare Nachbarstädte	Mittel – 5-10 Kilometer zwischen den Kooperationspartnern	Groß – bis zu 350 Kilometer zwischen den Kooperationspartnern
Kooperationserfahrung	Langjährig	Langjährig	Gering
Zielsetzung	Entwicklung gemeinsamer Zukunftsvorstellungen Aufbau von Vertrauensgemeinschaften	Entwicklung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes Gemeinsame Problemlösung	Kennenlernen, Ansprechpartner finden Informationsaustausch Gemeinsame Anbahnung von Folgeprojekten Aufbau einer gemeinsamen Identität
Laufzeit	Befristet (2 Jahre)	Unbefristet (seit 2001)	Befristet (2 Jahre)
Förderung bzw. Finanzierung	Externe Förderung (Bundesministerium für Bildung und Forschung)	Zu Beginn externe Förderung (INTERREG II C), mittlerweile interne Finanzierung durch einen gemeinsamen Fonds (Umlage aus kommunalen Haushalten)	Externe Förderung (Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung)
Management	Internes Management, externe Moderation und wissenschaftliche Begleitung	Zu Beginn externes Management, momentan internes Management	Internes Management, externe Moderation und wissenschaftliche Begleitung

Tabelle 1
Kurzcharakterisierung der Fallbeispiele

Quelle: Knippschild 2008

fahrung zu Beginn der untersuchten Prozesse, in der Zielsetzung und Laufzeit des Kooperationsprozesses sowie in der Form der Förderung und des Managements. Eine kurze Charakterisierung der Fallbeispiele beinhaltet die folgende Tabelle.

Die Erhebung, Auswertung und Interpretation der empirischen Daten orientierte sich an einem Gerüst aus theoretischen Annahmen zur sowie zu externen und internen Einflussfaktoren auf grenzüberschreitender Kooperationsprozesse. Die empirisch erhobenen Informationen wurden diesen Annahmen gegenübergestellt. Bewertungsmaßstab war dabei jeweils der Einfluss der jeweiligen Faktoren auf erfolgreiche – das heißt für die beteiligten Akteure nutzenbringe – Kooperationsprozesse. Der Nutzen der untersuchten Prozesse wurde daran gemessen, inwieweit die Akteure in die Lage versetzt wurden, Pflichtaufgaben besser bewältigen und grenzüberschreitende Lösungen für die Probleme der räumlichen Entwicklung in Grenzregionen und -städten erzielen zu können.

5 Der Nutzen grenzüberschreitender Kooperation

Die Messung des Nutzens grenzüberschreitender Kooperationsprozesse in der Stadt- und Regionalentwicklung ist schwierig. Der Grund dafür liegt unter anderem in der zeitlichen Dimension möglicher Wirkungen solcher Prozesse. Oftmals werden Nutzen und positive Effekte nicht während, beziehungsweise kurz nach Abschluss der Prozesse erzielt, sondern erst mit längerem zeitlichem Abstand deutlich. Eine Ursache hierfür liegt in der Langfristigkeit raumwirksamer Entscheidungen. Viele Maßnahmen werden erst Monate oder Jahre nach Ablauf eines Diskussionsprozesses umgesetzt. Dies gilt auch für grenzüberschreitende Kooperationsprozesse. Hier wird insbesondere in frühen Phasen der Kooperation erheblicher Aufwand

zur Vorbereitung zukünftiger Kooperationen in Kauf genommen, in der Hoffnung, dass eine weitere Zusammenarbeit in der Zukunft stattfinden wird.

Kooperationsprozesse können „weiche“ und „harte“ Ergebnisse hervorbringen. Unter „weichen“ Ergebnissen werden im Weiteren das Kennenlernen, der Vertrauensaufbau, der Abbau von Vorurteilen oder der Aufbau eines gemeinsamen Problemverständnisses verstanden. Unter „harten“ Ergebnissen werden gemeinsame investive Maßnahmen, gemeinsame Entscheidungen und Folgeprojekte verstanden.

Entscheidend für den Nutzen von Kooperationsprozessen ist, inwieweit die Ergebnisse der Prozesse, etwa Vereinbarungen und Übereinkünfte, in das Handeln der Akteure der Stadt- und Regionalentwicklung einfließen und inwieweit diese die Basis für die zukünftige Kooperation bilden. Dies gilt insbesondere für Ergebnisse, die ein gemeinsames Handeln vorbereiten sollen, zum Beispiel ein gemeinsames Problemverständnis, gemeinsame Strategien oder Prioritäten. Die Ergebnisse der Prozesse sind also nicht gleichzusetzen mit dem Kooperationsnutzen.

Generell konnte nicht beobachtet werden, dass „harte“ Ergebnisse einen größeren Nutzen für die Kooperationspartner darstellen als „weiche“. Dies hängt viel mehr von der jeweiligen Ausgangslage der Kooperation in den Städten und Regionen ab. Das Verharren bei „weichen“ Zielstellungen und Ergebnissen in einer fortgeschrittenen Kooperationsphase kann bei den beteiligten Akteuren das Gefühl auslösen, auf der Stelle zu treten. Dies konnte beobachtet werden, wenn in Kooperationsprozessen erarbeitete Vereinbarungen ohne Konsequenzen blieben, beziehungsweise keine Beachtung fanden. Gleichzeitig können Teilnehmer grenzüberschreitender Kooperationsprozesse

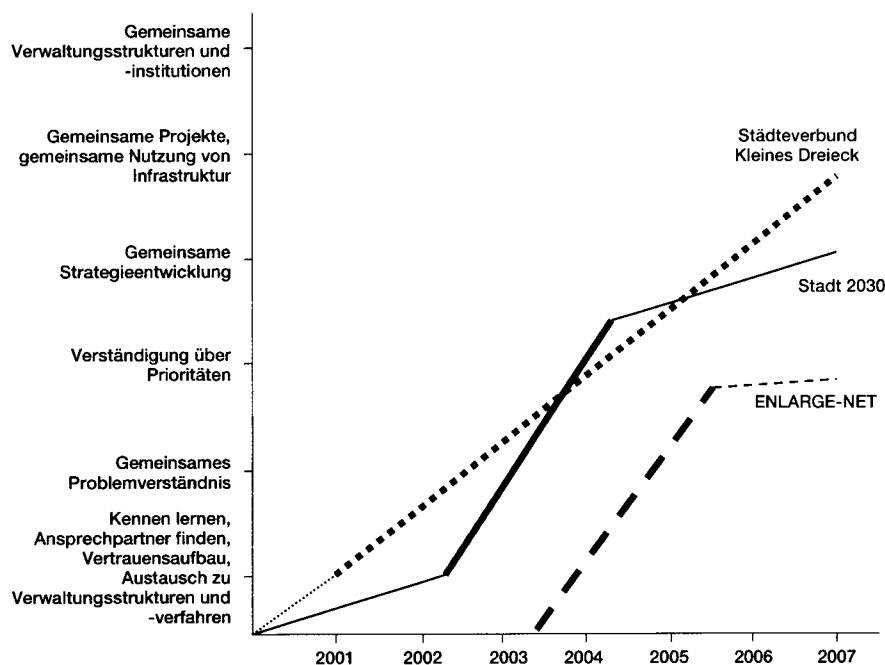


Abbildung 2
Die Fallstudien im modellhaften Vergleich: Erzielte Ergebnisse der Kooperation im Zeitverlauf

Quelle: Knippschild 2008

überfordert werden, wenn zu früh messbare und vorzeigbare handfeste Ergebnisse erwartet werden.

Beim modellhaften Vergleich der drei Fallstudien konnte eine zeitliche Abfolge von erreichten Ergebnissen während der Kooperationsprozesse beobachtet werden. Die jeweiligen Ergebnisse bilden dabei die Basis für die nächst höhere Kooperationsstufe. So bilden etwa Vertrauen zwischen den Akteuren, Kenntnisse über Verwaltungsstrukturen und -verfahren sowie ein gemeinsames Problemverständnis die Grundlage für eine gemeinsame Strategieentwicklung, gemeinsame Projekte oder den Aufbau grenzüberschreitender Verwaltungsstrukturen und -institutionen. Des Weiteren fiel auf, dass die beiden zeitlich begrenzten, extern finanzierten Kooperationsprozesse Stadt 2030 und ENLARGE-NET zwar in einer kurzen Phase von etwa zwei Jahren beachtliche Ergebnisse erreichen konnten, dass die Kooperationsintensität anschließend jedoch abgenommen hat, während sich der Städteverbund Kleines Dreieck durch einen langsameren, aber stetigen Kooperationsprozess auszeichnet (siehe Abbildung 2).

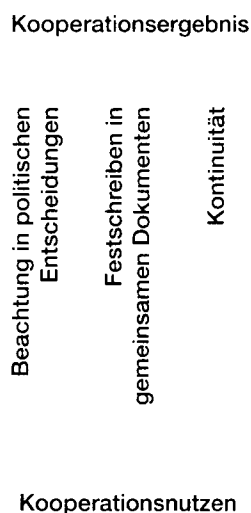
Erzielte Kooperationsergebnisse entfalten dann einen Nutzen für die beteiligten Akteure, wenn diese in gemeinsamen Dokumenten festgeschrieben und in politischen Entscheidungen beachtet werden und wenn die Kooperation kontinuierlich ist. Als Beispiel zur Veranschaulichung können die Ergebnisse des Kooperationsprozesses „Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“ dienen. Mit Abschluss des Projektes entstanden weitreichende Ergebnisse: Gemeinsame inhaltliche Vorstellungen zur Stadtentwicklung in den Bereichen Stadtplanung, Wohnungswirtschaft, Infrastruktur, Kultur, Tourismus und Umwelt sowie Prioritäten für die wei-

tere Zusammenarbeit. Diese Ergebnisse wurden sogar in einem modifizierten Partnerschaftsvertrag zwischen beiden Städten öffentlichkeitswirksam festgeschrieben. Eine Umsetzung dieser Ergebnisse sowie die Beachtung der gemeinsam getroffenen Vereinbarungen in raumwirksamen Entscheidungen blieben jedoch auf weiten Strecken aus, so dass der tatsächliche Nutzen der zunächst beachtlichen Ergebnisse beschränkt blieb.

Von den folgenden Fragen hängt also ab, ob erreichte Prozessergebnisse auch einen großen Nutzen für die Zusammenarbeit zwischen Städten und Regionen stiften: Ist der Kooperationsprozess kontinuierlich, wird auf dem bisher Erreichten aufgebaut? Sind die Ergebnisse in gemeinsamen Strategien etc. festgeschrieben worden? Werden raumwirksame Entscheidungen an den erreichten Ergebnissen in den kooperierenden Städten und Regionen ausgerichtet? Werden die getroffenen Vereinbarungen umgesetzt? (siehe Abbildung 3)

Nur wenn diese Fragen positiv beantwortet werden können, sind gemeinsame Lösungen der anstehenden Probleme der Stadt- und Regionalentwicklung sowie Erleichterungen bei der Bewältigung der Pflichtaufgaben in den Verwaltungen zu erwarten. Zu ähnlichen Erkenntnissen sind Untersuchungen zu Auswirkungen und Nutzen transnationaler Kooperationsprojekte im Rahmen eines Modellvorhabens der Raumordnung gekommen. Viele der im Folgenden dargestellten Erkenntnisse zu Einflussfaktoren für nutzenbringende Kooperationsprozesse beziehen sich zunächst auf die grenznahe Zusammenarbeit im deutsch-polnischen-tschechischen Grenzraum. Jedoch lassen sich viele der Erkenntnisse auch auf die transnationale Zusam-

Abbildung 3
Von Kooperationsergebnissen zum Kooperationsnutzen



Quelle: Knippschild 2008

menarbeit in Europa übertragen (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2008).

6 Einflussfaktoren auf grenzüberschreitende Kooperationsprozesse

Motivation der Entscheidungsträger und Verwaltungsmitarbeiter

Die persönliche Motivation der beteiligten Akteure, wie etwa persönliche Betroffenheit durch eigene Erfahrungen, ist von großer Bedeutung für erfolgreiche Projekte. Für das Zustandekommen grenzüberschreitender Kooperationsprozesse ist insbesondere die Motivation der politischen Entscheidungsträger wichtig. In allen drei Fallstudien ging die Initiative von den politischen Spitzen aus oder wurde von ihr von Beginn an maßgeblich unterstützt.

Allerdings muss zwischen der Motivation der Stadt- und Verwaltungschefs sowie der Mitarbeiter auf der Fachebene unterschieden werden. Während die Motivation zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der politischen Vertreter auf der Leitungsebene zum Zustandekommen solcher Prozesse gegeben sein muss, ist die Motivation der Verwaltungsmitarbeiter in Arbeitsgruppen keineswegs selbstverständlich. Falls diese ohne eine eigene fachliche und persönliche Motivation zur Mitarbeit delegiert werden, droht das Scheitern der Zusammenarbeit.

Außerdem konnte beobachtet werden, dass durchaus unterschiedliche Motivationen in den drei untersuchten Ländern zum Zustandekommen der grenzüberschreitenden Kommunikationsprozesse geführt haben. Dies gilt ins-

besondere für die Führungsebene in Politik und Verwaltung. Während auf deutscher Seite die Motivation im Vordergrund stand, einen gemeinsamen Wirtschaftsraum zu schaffen, Probleme gemeinsam zu lösen oder sich im EU-Erweiterungsprozess zu profilieren, war dies auf polnischer und tschechischer Seite häufig die Aussicht auf bessere Chancen bei der Einwerbung von EU-Fördermitteln. Bei der persönlichen Motivation der Verwaltungsmitarbeiter lassen sich ebenfalls Unterschiede zwischen den drei Ländern ausmachen. Hier war zu beobachten, dass insbesondere viele polnische Verwaltungsmitarbeiter eine starke persönliche, idealistische Motivation zur Zusammenarbeit hatten. Auf deutscher Seite standen häufig fachliche Interessen im Vordergrund, während auf tschechischer Seite manchmal eine etwas reservierte Zurückhaltung zu beobachten war. Nicht zu vernachlässigen ist außerdem die persönliche Motivation einzelner Akteure in allen drei Ländern, ihre Kompetenzen zu verbessern oder ein gewisses Prestige aus der Teilnahme an einem internationalen Projekt abzuleiten.

Räumliche Nähe und Kooperationserfahrung

In den untersuchten Fallbeispielen hat sich ein Zusammenhang zwischen der Größe des Kooperationsraumes, der Kooperationserfahrung der beteiligten Städte und Regionen und dem Nutzen der grenzüberschreitenden Kommunikationsprozesse gezeigt. Tendenziell gilt, je größer der Kooperationsraum, desto schwieriger die grenzüberschreitende Kooperation. Allerdings besteht kein linearer Zusammenhang zwischen Größe des Kooperationsraumes, der Kooperationserfahrung und den erzielten Ergebnissen.

Die funktionalen Abhängigkeiten zwischen den kooperierenden Städten und Regionen sind in einem kleinen Kooperationsraum größer oder zumindest offensichtlicher. Aufgrund der Nähe zwischen den Partnern ist die Kooperation in einem kleinen Kooperationsraum außerdem verbindlicher und verpflichtender. Eine direkte Kommunikation mit regelmäßigen persönlichen Treffen ist hier aufgrund geringerer Transaktionskosten einfacher möglich als in größeren Kooperationsräumen. Dies ist insbesondere an harten Sprachgrenzen wie zwischen Deutschland und Polen oder der Tschechischen Republik von großer Bedeutung, da die Kommunikation per Telefon oder E-Mail häufig aufgrund fehlender Fremdsprachenkenntnissen kaum möglich ist.

Des Weiteren konnte ein Zusammenhang zwischen der Größe des Kooperationsraumes und der Art der grenzüberschreitenden Vorhaben und Maßnahmen festgestellt werden. Während bei Vorhaben im sozialen und kulturellen Bereich die räumliche Nähe eine große Rolle spielt – insbesondere wenn die grenzüberschreitende Verkehrsinfrastruktur schlecht ist – sind bei eher strategischen Themen (zum Beispiel Wirtschaftsförderung, touristische Entwicklung) auch größere Kooperationsräume denkbar. Generell

gilt: Je größer der Kooperationsraum, desto abstrakter die Themen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Die Kooperationserfahrung übt ebenfalls einen Einfluss auf den Verlauf der Kooperationsprozesse zwischen Städten und Regionen aus. Allerdings ist auch hier kein direkter Zusammenhang zwischen der Dauer der Kooperationserfahrung und der behandelten Themen und erzielten Ergebnisse herzustellen. Jedoch konnte ein gewisses Dilemma in großen Kooperationsräumen beobachtet werden: Einerseits ist die Kooperation hier aufgrund geringerer Verbindlichkeit, hoher Transaktionskosten und erschwelter persönlicher Kommunikation schwierig und die Kooperationserfahrung tendenziell geringer. Andererseits beziehen sich strategische und anspruchsvolle Themen der Zusammenarbeit, die ein gewisses Maß an Vertrauen und Kooperationserfahrung benötigen, gerade häufig auf große Kooperationsräume.

Kooperationsbedarf, gemeinsame Ziele und Erwartungen

Der objektiv vorhandene oder subjektiv wahrgenommene Kooperationsbedarf ist bei der Gestaltung und Begleitung grenzüberschreitender Kooperationsprozesse in der Stadt- und Regionalentwicklung von wesentlicher Bedeutung. Insbesondere in großen Kooperationsräumen ist der Kooperationsbedarf abstrakt oder unklar strukturiert. Jedoch herrschen auch in kleineren Kooperationsräumen, wie der Europastadt Görlitz/Zgorzelec Unklarheiten über den Kooperationsbedarf auf beiden Seiten der Grenze, obwohl die Herausforderungen der Zusammenarbeit und der Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen hier offensichtlicher und weniger abstrakt sind. Offenbar muss sich ein gemeinsames Verständnis des Kooperationsbedarfes immer erst entwickeln.

In grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen ist generell von unklaren, diffusen oder zumindest unterschiedlichen Zielen und Erwartungen der Kooperationspartner auszugehen. Die Identifizierung gemeinsamer Ziele und Themenfelder ist daher ein wichtiger Schritt zu Beginn grenzüberschreitender Kooperationsprozesse. Diesem Schritt sollte ausreichend Zeit und Aufmerksamkeit gewidmet werden. Eine intensive Themenfindungsphase hat sich in den Fallbeispielen Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec und Städteverbund Kleines Dreieck bewährt.

Darüber hinaus ist das Festschreiben gemeinsamer Ziele, Erwartungen und Themenfelder in einer frühen Phase der Kooperation sinnvoll. Ein solches strategisches Dokument kann als Richtschnur der Kooperation dienen; unterschiedliche Ziele und Erwartungen an den Kommunikationsprozess können somit vermieden werden.

Weiterhin ist deutlich geworden, dass Ziele und Themen der Kooperation von „innen“ entwickelt und nicht von externer Seite vorgegeben werden sollten. Im Fallbeispiel EN-LARGE-NET haben der Kooperationsphase unangemessene,

zu ambitionierte und innerhalb der Projektstrukturen divergierende Ziele und Erwartungen zu erheblichen Störungen des Kooperationsprozesses geführt. Vom Projektmanagement wurden außerdem überzogene Ziele vorgegeben, die nicht erreicht werden konnten.

Verwaltungs- und politische Strukturen

Unterschiedliche Transformationsprozesse und -pfade in Ostdeutschland, Polen und der Tschechischen Republik beeinflussen die grenzüberschreitende Kooperation. In Polen und der Tschechischen Republik sind die politischen Systeme und die Verwaltungssysteme auf lokaler Ebene zwar stabiler als noch vor einigen Jahren und haben sich weitgehend etabliert. Jedoch bleibt das Problem der starken Personalfuktuation in den Verwaltungen im Zusammenhang mit politischen Umstrukturierungen nach Wahlen bestehen. In Ostdeutschland hingegen resultieren Probleme aus einem Verwaltungssystem, welches stark an westdeutsche Modelle angelehnt ist und häufig mit westdeutschen Führungskräften besetzt wurde. Dies führt stellenweise nach wie vor zu Unsicherheiten und Frustrationen unter den Verwaltungsmitarbeitern.

Die unterschiedlichen Staatssysteme und Verwaltungsstrukturen beeinflussen die grenzüberschreitende Kooperation erwartungsgemäß negativ. Das Aufeinandertreffen eines deutschen föderalen Verwaltungssystems mit den ansatzweise dezentralen Systemen in Polen und der Tschechischen Republik führt zu Verzögerungen aufgrund unterschiedlicher Entscheidungswege. Außerdem behindern unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeiten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Jedoch ist deutlich geworden, dass insbesondere unterschiedliche Verwaltungsstrukturen häufig als Entschuldigung vorgebracht werden, wenn kooperatives Handeln nicht zustande kommt.

Tabelle 2 zeigt die unterschiedlichen Personalkapazitäten in den Stadtverwaltungen der Fallbeispiele. Die tendenziell erheblich größeren Verwaltungen auf deutscher Seite werden von tschechischer und polnischer Seite als unübersichtlich und unflexibel empfunden. Eine starke Spezialisierung der deutschen Verwaltungen erschwert die grenzüberschreitenden Kommunikationsprozesse, insbesondere wenn Koordinationsstellen oder Ansprechpartner fehlen und die Kommunikation innerhalb der Verwaltungen nicht hinreichend funktioniert. Die schlankeren Verwaltungen in Polen und der Tschechischen Republik scheinen durch größere Flexibilität und größeres Improvisationsvermögen besser mit komplexen und unvorhergesehenen Sachverhalten umgehen zu können. Allerdings ist auch deutlich geworden, dass eine gewisse Mindestgröße von Stadtverwaltungen notwendig ist, da sonst Kompetenz- und Ressourcenprobleme aufkommen können.

Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung unterscheidet sich in den drei Ländern wesentlich. Während in den Kommunen in Polen und in der Tschechischen Repu-

Tabelle 2
Unterschiedliche Personalkapazitäten in den Stadtverwaltungen im Jahr 2006

	Anzahl der Mitarbeiter in den Stadt- verwaltungen ³	Einwohner	Einwohner je Verwaltungs- mitarbeiter
Fallstudie Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec			
Görlitz ⁴	880	ca. 57 000	65
Zgorzelec	95	ca. 32 700	344
Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck			
Zittau ⁴	85	ca. 29 500	347
Bogatynia	120	ca. 18 900	213
Hrádek nad Nisou	27	ca. 7 400	274
Fallstudie ENLARGE-NET			
Dresden ⁴	6 250	ca. 507 500	81
Chemnitz ⁴	3 950	ca. 245 000	62
Wrocław (Breslau)	1 400	ca. 632 900	452
Ústí nad Labem	350	ca. 93 800	268

Quelle: Mündliche Auskünfte, Interviews, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2008, Główny Urząd Statystyczny 2008, eigene Berechnungen

blik relativ hierarchische Strukturen mit den Bürgermeistern an der Spitze vorherrschen, ist die Macht in den deutschen Städten eher auf (Ober-)Bürgermeister, Stadtrat und Dezernenten verteilt. Dies führte in den Fallbeispielen immer wieder zu einer stockenden Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben, was auf polnischer und tschechischer Seite mitunter auf Unverständnis stieß.

In allen drei Fallstudien wurde der politischen Legitimierung der grenzüberschreitenden Kooperation eine große Bedeutung beigemessen. Fehlende politische Legitimierung führte zu Unsicherheiten unter den Verwaltungsmitarbeitern bezüglich grenzüberschreitender Ideenentwicklung und Umsetzung gemeinsamer Vorhaben, bis hin zu regelrechten Blockadehaltungen. Der Grund dafür war offenbar eine nicht hinreichende Einbindung der politischen Vertreter in die grenzüberschreitenden Kommunikationsprozesse. Durch regelmäßige Information der politischen Vertreter sowie der Einbindung dieser in Facharbeitsgruppen konnten solche Probleme vermieden werden.

Schlüsselakteure

Die beteiligten Akteure sowie deren Kompetenzen und personelle Ressourcen hatten in den untersuchten Fallstudien einen wesentlichen Einfluss auf den Kooperationsprozess. Selbst bei stabilen Organisationsstrukturen in einem kontinuierlichen Kooperationsprozess sind engagierte Akteure erforderlich, die möglichst wenig in hierarchische Strukturen der Verwaltungen eingebunden sind oder die Leitungspositionen besetzen. Generell ist die persönliche Motivation für Verwaltungsmitarbeiter für zusätzliche Aufgaben und Prozesse mit ungewissem Ausgang eher gering. Insbesondere zu Beginn grenzüberschreitender Kooperationsprozesse sind daher engagierte und in

der Zusammenarbeit erfahrene Schlüsselakteure wichtig, die über die vorhandenen Unsicherheiten hinweghelfen.

Als schwierig erwies sich außerdem ein innovations- und kreativitätsfeindliches Klima in den Verwaltungen. Grenzüberschreitende Kooperation ist zumindest zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik noch keine Routine und erfordert in besonderem Maße die Bereitschaft zu Innovation und Kreativität. Hier erwies sich die Einbindung einer externen Projektbegleitung als hilfreich.

Des Weiteren ist Kontinuität bei der Zusammensetzung der Akteure entscheidend. Wechselnde personelle Besetzungen sowohl in den Leitungspositionen, als auch in den Facharbeitsgruppen bedeuteten Rückschläge und behinderten die Kommunikationsprozesse; der Aufbau von Vertrauen und das Entwickeln gemeinsamer Ideen und Vorhaben wurden erschwert.

Außerdem entstanden Probleme aufgrund fehlender Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, fehlender Fremdsprachenkenntnisse und geringer interkultureller Kompetenzen seitens der beteiligten Akteure. Dies führte zu Unsicherheiten und Kommunikationsproblemen.

EU-Erweiterung und enttäuschte Erwartungen

Die EU-Erweiterung hat vor allem in Polen und der Tschechischen Republik große Erwartungen an eine Vereinfachung bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geweckt. Viele Hindernisse der Kooperation wurden auf die damalige Außengrenze der EU zurückgeführt. Größtenteils konnten diese Erwartungen nicht erfüllt werden, und es kam sogar stellenweise zu Enttäuschungen und Resignation nach der EU-Erweiterung. Bis auf eine schnellere und im Zuge des Schengener Abkommens weggefallene Grenzabfertigung hat der EU-Beitritt beider Länder die grenzüberschreitende Kooperation kaum vereinfacht. Die grenzüberschreitende Projektumsetzung ist nach wie vor schwierig, zumal die Strukturen zur Abwicklung der EU-Fördermittel in Polen und der Tschechischen Republik noch nicht hinreichend etabliert sind. Eine Erleichterung der Förderung gemeinsamer Vorhaben durch Mittel der EU ist allerdings in der laufenden Förderperiode 2007–2013 zu erwarten.

Der mentale Effekt im Zuge der EU-Erweiterung war jedoch deutlich größer. Es wurde von einer regelrechten Euphorie und Aufbruchsstimmung berichtet, die lange vor dem Mai 2004 für eine positive Grundhaltung und Motivation zur grenzüberschreitenden Kooperation gesorgt hat.

Sprachbarrieren, unterschiedliche Mentalitäten und Arbeitsweisen

Die Sprachbarriere im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum ist aufgrund der Unterschiedlichkeit der Sprachen, zumindest zwischen Deutsch und Polnisch sowie

Deutsch und Tschechisch, groß und der Zeitaufwand insbesondere bei konsekutivem Dolmetschen und in dreisprachigen Kommunikationsprozessen hoch. Auch bei professionellem Dolmetschen und Übersetzen sind Informationsverluste unvermeidbar und es drohen Missverständnisse. Eine direkte Kommunikation und persönliche Kontakte sind nur schwer möglich. Aufgrund der starken Zunahme grenzüberschreitender Interaktion im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum in den letzten Jahren übersteigt der Bedarf an professionellen Übersetzungs- und Dolmetscherdienstleistungen das Angebot. Viele Dolmetscher und Übersetzer sind nicht professionell ausgebildet und verfügen nicht über das notwendige Fachvokabular, ausreichende Erfahrungen und das erforderliche Einfühlungsvermögen.

In allen Fallstudien fiel auf, dass die deutsche Sprache dominierte, da die Fremdsprachenkenntnisse insbesondere auf deutscher Seite gering waren. Englisch als gemeinsame Sprache hat sich aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse in keiner der Fallbeispiele bewährt. Trotz aller Schwierigkeiten ist deutlich geworden, dass ein pragmatischer Umgang mit der Sprachbarriere möglich ist, wenn ein gewisses Maß an Vertrauen zwischen Kooperationspartnern vorhanden ist. So ist beispielsweise die polnisch-tschechische Verständigung möglich, wenn die Akteure dazu bereit sind.

Unterschiedliche Mentalitäten und Arbeitsweisen zwischen den Nationalitäten beeinflussen die grenzüberschreitende Kooperation. Für Polen und Tschechen ist der persönliche Austausch zumindest zu Beginn von Kommunikations- und Verhandlungsprozessen wichtig, während Deutsche direkt fachliche Belange auf die Tagesordnung bringen. Die deutschen Partner wurden außerdem als verlässlich, konsequent und akkurat bezeichnet, während Polen und Tschechen eher als flexibel, spontan und kreativ angesehen werden. Auffallend war, dass kulturelle und mentale Unterschiede im Fallbeispiel Städteverbund Kleines Dreieck durchaus positiv bewertet und als Motor der Kooperation angesehen wurden. Hingegen wurden im Fallbeispiel ENLARGE-NET unterschiedliche Mentalitäten und Arbeitsweisen nicht angesprochen, sondern nur anfängliche Vorbehalte. Offensichtlich ist dies ein Zeichen von weniger weit fortgeschrittener Kooperation. Je länger die Kooperation andauert, desto eher werden negative Vorbehalte neutralisiert beziehungsweise unterschiedliche Arbeitsweisen und Mentalitäten anerkannt und als bereichernd angesehen. In allen Fallstudien konnte beobachtet werden, dass Stereotypen und Vorbehalte in den letzten Jahren und auch während der betrachteten Kommunikationsprozesse abgebaut werden konnten.

Fördermittel

Die meisten grenzüberschreitenden Kooperationsprozesse sind ohne externe Mittel zur Kompensation der bei der grenzüberschreitenden Kooperation entstehenden Trans-

aktionskosten nicht möglich. Mit der Hilfe von Fördermitteln konnten im Fall der drei untersuchten Prozesse zeitlich befristete Strukturen aufgebaut werden, die eine intensive Kommunikation und gewisse Kontinuität bei der Zusammenarbeit erlaubten. Selbst bei der Kooperation im Städteverbund Kleines Dreieck, die sich heute weitgehend selbst finanziert, wäre die derzeitige Struktur ohne Fördermittel undenkbar gewesen. Trotz des gemeinsamen Haushaltes aus eigenen Mitteln ist man auch in diesem Fallbeispiel weiterhin auf externe Fördermittel angewiesen. Außerdem wurde auf die Bedeutung des Einbringens eigener Ressourcen in Form von Eigenmitteln hingewiesen, die zur Verpflichtung der Kooperationspartner und zur Unterstreichung der Ernsthaftigkeit beitragen.

Der gemeinsame Fonds für die grenzüberschreitende Kooperation im Städteverbund Kleines Dreieck hat sich bewährt, da er eine kontinuierliche Zusammenarbeit gewährleistet und Mittel für gemeinsame Aktivitäten oder für Eigenanteile bei der Einwerbung externer Fördermittel bereitstellt.

Kommunikation, Koordination und Moderation

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass bewusst gestaltete Kommunikationsprozesse für die grenzüberschreitende Kooperation notwendig sind. Verschiedene Facharbeitsgruppen, Steuerungs- und Leitungsgremien, eine Koordinations- und Managementstelle sowie eine zumindest zeitweise Moderation waren allen untersuchten Kooperationsprozessen zu Eigen, jedoch in unterschiedlicher Kontinuität und Intensität. Insgesamt ist deutlich geworden, dass ein bewusst gestalteter Kommunikationsprozess, ein Management und eine Moderation unerlässlich für den Erfolg grenzüberschreitender Kooperation in der Raumentwicklung sind.

Bewährt hat sich in allen Fallprozessen eine relativ hohe Kontaktdichte. Bei den zeitlich befristeten Kooperationsprozessen Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec und ENLARGE-NET hat diese Kontaktdichte nachgelassen oder die Kontakte sind völlig abgebrochen, womit ein Rückschritt in der grenzüberschreitenden Kooperation einherging. Wesentlich für den Erfolg des Städteverbundes Kleines Dreieck sind die Kontinuität einer intensiven Zusammenarbeit und die damit entstehende Perspektive und Verbindlichkeit der an sich freiwilligen Kooperation.

Die Phase des „Agenda-Setting“, der Themenfindung, ist von zentraler Bedeutung. Insbesondere im großen Kooperationsraum des Projektes ENLARGE-NET mit heterogener Ausgangs- und Interessenslage ist diese Phase schwer gefallen und bedurfte mehr Zeit, als zu Beginn erwartet. Eine intensive Widmung dieser Phase durch die Erarbeitung von Szenarien oder die Aufstellung gemeinsamer Strategiepläne hat sich bewährt.

Zu Beginn der Prozesse sind eine intensive Information und politische Beschlüsse zur Legitimierung unabdingbar.

Ansonsten drohen Blockaden in den Verwaltungen. Während des Prozessverlaufes ist eine ständige Information der politischen Entscheidungsträger über die Inhalte und Ergebnisse der grenzüberschreitenden Kooperation wichtig. Die Einbindung politischer Vertreter in Facharbeitsgruppen ist zu erwägen.

Außerdem sind klare Entscheidungs- und Leitungsstrukturen unerlässlich. In jedem Fall ist eine Koordinationsstelle für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wichtig. Dabei können unerfahrene Mitarbeiter oder eine dominante Koordinationsstelle bei einem der Kooperationspartner den Kooperationsprozess behindern. Koordinationsstellen, die in den Verwaltungen verankert sind, sind kaum in der Lage, in den Kooperationsprozess steuernd und kritisch einzugreifen oder eigene Projektvorschläge einzubringen. Eine externe Koordinationsstelle ist hingegen nicht an Hierarchien und Dienstwege gebunden. Die Schlussfolgerungen dazu sind daher durchaus zwiespältig. Einerseits befördern eine externe Koordination und ein externes Management den Kommunikationsprozess und können diesen um übersektorale Sichtweisen und kreativen Input bereichern. Andererseits droht Inaktivität in den Verwaltungen, wenn sich diese zu sehr auf das externe Management verlassen.

Eine externe Moderation hat sich in allen drei Fallbeispielen bewährt. Allerdings ist auch deutlich geworden, dass Neutralität oder Partnerschaften mit den beteiligten Ländern wichtig für die Akzeptanz der Moderation sind.

7 Schlussfolgerungen

Grenzüberschreitende Kooperationsprozesse in der Stadt- und Regionalentwicklung sind keineswegs ein einfaches Feld für die beteiligten Akteure. Insbesondere an der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze sind solche Prozesse aufgrund der Sprachbarrieren langwierig und aufwendig. Grenzüberschreitende Prozesse und Projekte haben immer einen freiwilligen Charakter, formelle Sanktionsmöglichkeiten fehlen im grenzüberschreitenden Kontext bisher. Sie sind daher immer vom Scheitern bedroht. Der Nutzen für die beteiligten Akteure und Verwaltungen entfaltet sich häufig erst Jahre später, etwa in Form von entstandenem Vertrauen oder gegenseitigem Verständnis für Probleme, Strategien und Verfahren, und ist kaum messbar. Öffentliche Verwaltungen stehen solchen Prozessen daher in der Regel skeptisch gegenüber.

Die für territoriale Zusammenarbeit zur Verfügung stehenden europäischen Fördermittel können in Zukunft nur dann sinnvoll abgerufen werden, wenn die öffentlichen Akteure mit guten Beispielen vorangehen. Der Beitrag hat versucht zu verdeutlichen, wie ein Nutzen durch grenzüberschreitende Kooperation von den beteiligten Akteuren erzielt werden kann. Die Projektpartner stehen bereits während eines Kooperationsprozesses selbst in der Pflicht, die erreichten Ergebnisse in strategische Dokumente auf-

zunehmen, in ihr eigenes Handeln zu integrieren und erzielte Vereinbarungen bei raumwirksamen Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen. Grenzüberschreitende Kooperation ist darüber hinaus nur dann sinnvoll, wenn langfristig das Ziel besteht, mit den Kooperationspartnern weiter zusammenzuarbeiten und auf das bisher Erreichte aufzubauen.

Kooperationsprozesse mit unklarem Nutzen für die beteiligten Akteure führen zu Frustration und Skepsis gegenüber grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Gemeinsame Projekte mit den Nachbarstädten und -regionen werden aus deren Sicht zur Zeit- und Geldverschwendung. Dieser Beitrag hat versucht deutlich zu machen, welcher Nutzen durch grenzüberschreitende Kooperationsprozesse in der Stadt- und Regionalentwicklung in welcher Phase der Kooperation für die beteiligten Akteure zu erwarten ist, welche Gefahren drohen und welche Faktoren bei der Ausgestaltung und Führung solcher Prozesse zu beachten sind. Wenn es gelingt, sich zu Beginn der Kooperation auf gemeinsame und realistische Ziele zu einigen, die Zusammenarbeit über Projekte hinausgehend zu verstetigen und die erzielten Ergebnisse im Verwaltungshandeln umzusetzen, entfalten grenzüberschreitende Kooperationsprozesse einen Nutzen für die beteiligten Akteure. Diese werden befähigt, eine gemeinsame Entwicklung der Grenzregionen zu unterstützen, die einen Beitrag zur Territorialen Kohäsion in Europa leisten können.

Anmerkungen

(1)
Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. EG vom 31.07.2006. L 210. Seite 19.

(2)
Knippschild, Robert (2008): Grenzüberschreitende Kooperation: Gestaltung und Management grenzüberschreitender Kooperationsprozesse in der Raumentwicklung im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum, IÖR-Schriften Band 48. Dresden.

(3)
Kernverwaltung ohne Eigenbetriebe, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen etc.

(4)
Generell ist zu beachten, dass die unterschiedliche Anzahl der Verwaltungsmitarbeiter zumindest teilweise auf unterschiedliche Zuständigkeiten und Aufgaben in den aufgeführten Städten zurückzuführen sind. Auf deutscher Seite sind, bzw. waren, etwa Görlitz (bis 2008), Dresden und Chemnitz kreisfrei, während Zittau kreiszugehörig ist.

Literatur

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008): Analyse der Auswirkungen, des Nutzens und der Umsetzung von INTERREG IIIB-Projekten. Stand: 11.12.2008. http://www.bbr.bund.de/cln_007/nn_21918/DE/Forschungsprogramme/ModellvorhabenRaumordnung/Studien/AuswirkungenINTERREGIIIB-Projekte/03_Ergebnisse.html.
- Docherty, I., Gulliver, S. & Drake, P. (2004): Exploring the Potential Benefits of City Collaboration, in: *Regional Studies*, Vol. 38.4, June 2004. S. 445-456.
- ESPON (2006): Territory matters for competitiveness and cohesion. ESPON Synthesis Report III, results by autumn 2006. Luxemburg.
- ESPON (2007): Cross-border Cooperation – Cross-Thematic Study of INTERREG and ESPON activities, Esch-sur-Alzette and Viborg. Stand: 24.4.2007. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/interact/1316/80/file_2792/Cross-Border_Cooperation_web.pdf.
- Europäische Kommission (2008): Territoriale Vielfalt als Stärke. Grünbuch über die territoriale Kohäsion. Mitteilung der Kommission Oktober 2008. Brüssel.
- Główny Urząd Statystyczny [Statistisches Hauptamt – Republik Polen] (2008): Regionale Datenbank. Stand: 25.11.2008. http://www.statistik.sachsen.de/23/02__info.asp.
- Gualini, Enrico (2003): Cross-border Governance: Inventing Regions in a Trans-National Multi-level policy. In: *disp* 152. S. 43–52.
- Knippschild, Robert (2008): Grenzüberschreitende Kooperation: Gestaltung und Management grenzüberschreitender Kooperationsprozesse in der Raumentwicklung im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum. IÖR-Schriften Band 48. Dresden.
- Krüger, Thomas (2007): Alles Governance? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie. In: *Raumplanung* 132/133. S. 125-130.
- Leibenath, Markus/Korcelli-Olejniczak, Ewa/Knippschild, Robert (Hrsg.) (2008): Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development – Mind the Gaps! Central and Eastern European Studies. Springer, Berlin und Heidelberg.
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (2007): Programmdokument Ziel 3/Cil 3 zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit 2007–2013 zwischen dem Freistaat Sachsen und der Tschechischen Republik im Rahmen des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit. Dresden. Stand: 07.08.2007. http://www.ziel3-cil3.eu/servlet/PB/show/1038137_11/2007-03-08_DE_Programmdokument_Ziel3-Cil3.pdf.
- Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 32. Jg. (1991), Heft 4, S. 621–634.
- Scott, James W. (2002): Cross-border Governance in the Baltic Sea Region. In: *regional and Federal Studies*, 12(4). Seite 135-153.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2008): Sächsische Gemeindestatistik. Stand: 25.11.2008. http://www.statistik.sachsen.de/23/02__info.asp.
- The Royal Institute of Technology (2003): ESPON action 1.1.3 – Particular effects of enlargement of the EU and beyond on the polycentric spatial tissue with special attention on discontinuities and barriers. Second Interim Report Part II "Options for spatially balanced developments in the enlargement of the European Union" (ODEN), Stockholm. Stand: 17.4.2007. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/650/file_1194/2.ir_1.1.3-full.pdf.

Dr.-Ing. Robert Knippschild
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
Weberplatz 1
01217 Dresden
E-Mail: R.Knippschild@ioer.de