

GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT ALS GEGENSTAND INTERDISZIPLINÄRER FORSCHUNG

KONTUREN EINES WISSENSCHAFTLICHEN ARBEITSPROGRAMMS

JOACHIM BECK¹

1. Funktionen grenzüberschreitender Gebiete in Europa

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa gewinnt beständig an Bedeutung. Spätestens mit der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes, d.h. dem offiziellen Wegfall der internen Grenzen in Europa, wurde offensichtlich, dass die europäischen Grenzregionen eine sehr spezifische und zentrale Rolle im Europäischen Integrationsprozess spielen. Dies wurde nochmals verstärkt durch die Osterweiterung, die das Spektrum dessen, was wir als grenzüberschreitende Gebiete in Europa definieren können, quantitativ, vor allem aber auch qualitativ erweiterte. Die Bedeutung der grenzüberschreitenden Gebiete lässt sich durch einige wenige Zahlen illustrieren: Ca. 30% der Europäischen Union (EU)-Fläche lässt sich als Grenzgebiet einstufen. Schätzungsweise 30% der EU-Bevölkerung lebt in oder nahe von Grenzgebieten. Von den 362 beim Europarat registrierten Regionen sind mehr als 140 Grenzregionen. Zwar sind lediglich 7% der europäischen Bevölkerung innerhalb der EU in dem Sinne mobil, dass sie im Laufe ihres Lebens in einem anderen Staat wohnen oder arbeiten – aber über 80% dieses insgesamt sehr relativen Phänomens findet in den Grenzregionen statt.

Dieser spezifische Gebietstypus, der in den offiziellen Dokumenten sowie in den fachlichen und räumlichen Entwicklungsstrategien der Europäischen Kommission bislang eine eher untergeordnete Nebenrolle gespielt hat, erbringt spezifische Funktionen für die Verwirklichung des Europäischen Integrationsprozesses. Insbesondere im Zusammenhang mit den Diskussionen um das Grünbuch *Territorialer Zusammenhalt* der Europäischen Kommission, wird deutlich, dass die Grenzregionen in diesem Kontext eine prominente Rolle spielen. Die spezifischen Potenziale, über die grenzüberschreitende Gebiete für die Entwicklung des territorialen Zusammenhalts in Europa verfügen, lassen sich am Beispiel der trinationalen Kooperation am Oberrhein (Baden-Elsass-Nordwestschweiz) an folgenden sechs Innovationsfeldern illustrieren.

1 Der Verfasser dankt Herrn Univ.-Prof. Dr. Stefan Fisch, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, für wertvolle Anregungen bei der Abfassung dieses Beitrags. Mein Dank gilt auch den Kolleginnen und Kollegen des Euro-Instituts für die Unterstützung bei der Erstellung der französischen Fassung.

1.1. Modell-Funktion

Grenzgebiete sind die idealen Modell-Räume für eine Politik der Stärkung des territorialen Zusammenhalts, da hier mit einer entsprechenden Kohäsionspolitik besonders einfach sichtbare Effekte erzielt werden können.

So konnten z.B. am Oberrhein im Rahmen der Umsetzung der Interreg-Initiativen insgesamt über 300 Projekte realisiert werden. Seit der Einführung des Euros hat sich am Oberrhein in Folge der größeren Preistransparenz das grenzüberschreitende Konsumverhalten der Bevölkerung spürbar verändert: 80% der Kunden im Einzelhandel der Grenzstadt Kehl, z.B., kommen aus dem benachbarten Frankreich. Ein grenzüberschreitender Finanzdienstleistungssektor hat sich in Europa faktisch nur in den Grenzgebieten entwickelt und 60% des Umsatzes des Kehler Immobilienhandels erfolgt beispielsweise mit französischen Kunden.

Im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit haben das Schengener Abkommen sowie die in der Folge zwischen Deutschland und Frankreich abgeschlossenen Umsetzungsverträge am Oberrhein zu einer Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation der beteiligten Stellen geführt: Die Schaffung eines Gemeinsamen Deutsch-Französischen Zentrums für die Polizei- und Zollzusammenarbeit in Kehl, gemeinsame Ermittlungsgruppen, Fortbildungsmaßnahmen, Seminare (z.B. zur Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur grenzüberschreitenden Bewährungsüberwachung) und die Abstimmung der polizeilichen Infrastrukturen sind nur einige Beispiele, die die Europäische Politik in diesem Bereich auch für die Bevölkerung sicht- und erlebbar werden lassen.

Der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt ist am Oberrhein mit über 90.000 Grenzgängern eine wichtige sozioökonomische Realität. Im Rahmen des Programms *Eures-T Oberrhein* arbeiten die Sozialpartner, die Arbeitsverwaltungen und die Gebietskörperschaften intensiv zusammen (z.B. *Eures-T-Maßnahme Allemagne-France-Train*: Bewerbungsseminar mit anschließenden Praktikum im Nachbarland).

1.2. Akteurspezifische Integrationsfunktion

Die Zusammenarbeit in grenzüberschreitenden Gebieten umfasst nicht nur Kooperation zwischen öffentlichen Akteuren sondern kann auch gezielt wirtschaftliche und gesellschaftliche Potenziale aktivieren: der Bürgerbezug eines europäischen territorialen Zusammenhalts kann letztlich nur hier wirklich erlebbar gemacht werden.

In der Oberrheinregion werden im Rahmen verschiedener Projekte bereits intensive Formen der grenzüberschreitenden Bürgerbeteiligung praktiziert (Dreiländerkongress „Bürger sein am Oberrhein“, Programme *people to people*, Bürgerforum Eurodistrikt *Strasbourg-Ortenau*). Der Eurodistrikt *Strasbourg-Ortenau* konzipiert derzeit sein neues Arbeitsprogramm im Rahmen einer intensiven Beteiligung der Bürger und Gewählten. Es bestehen Kooperationsnetzwerke zwischen den Industrie- und Handwerkskammern, ein Oberrheinischer Wirtschaftsclub, ein Netzwerk der Wirtschaftsförderer. Eine interaktive Sportkarte, eine Internetseite zur Luftqualität, ein grenzüberschreitender Museumspass, das Netzwerk

der Bürgerberatungsstellen Infobest sowie Euro-Info-Verbraucher oder die trinationale *Regio-S-Bahn* Basel sind nur einige Beispiele, die den konkreten Nutzen, den die territoriale Kooperation für den Bürger hat, verdeutlichen und die zugleich für die Integration der unterschiedlichen Akteure und ihrer territorialen Potenziale stehen. Das wachsende grenzüberschreitende Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger am Oberrhein ist heute die spezifische Form einer europäischen Regionalidentität, die wiederum eine schrittweise Verwirklichung des territorialen Zusammenhalts symbolisiert.

1.3. Aufgabenseitige Vernetzungsfunktion

Grenzüberschreitende Gebiete ermöglichen es, das Konzept des territorialen Zusammenhalts mit einer größeren thematischen Breite auszufüllen, als dies bei nationalen Gebieten der Fall ist. Zudem ist es hier leichter möglich, eine sektorübergreifende Sicht auf die territoriale Entwicklung zu verwirklichen und auch zu entsprechenden Clusterbildungen zu kommen.

Am Oberrhein konnte dies in einer ganzen Reihe von Projekten und Initiativen konkret verwirklicht werden. Prominentestes Beispiel ist das Cluster *Biovalley/Chemische Industrie*, das zu einer europäischen und weltweiten Sichtbarkeit der territorialen Potenziale im Bereich der *Life-Sciences* geführt hat. Sektorübergreifende Vernetzung in der *Governance* findet auch in der oberrheinischen Klimaschutzpolitik (Vernetzung Umweltschutz, Wirtschaftsförderung KMU, Bürgernutzen Kostenersparnis), im Bereich der universitären Bildung und Forschung im Rahmen des Projekts *EUCOR* (Vernetzung von Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Forschung und Studierenden) oder hinsichtlich einer integrierten territorialen Entwicklung im Rahmen des Raumordnerischen Orientierungsrahmens, beim trinationalen Studiengang der Berufsakademie Lörrach oder der grenzüberschreitenden Berufsbildung im Handwerk im Eurodistrikt *Strasbourg-Ortenau* statt. Exemplarisch für die bereits verwirklichte integrierte *Governance* ist auch die Oberrheinkonferenz, in der die Zusammenarbeit von 600 Fachexperten in 13 thematischen Arbeitsgruppen und 40 Expertenausschüssen zielorientiert koordiniert wird. Auch die vier Eurodistrikte am Oberrhein praktizieren heute jeweils die dezentrale und integrierte Politikentwicklung ihres grenzüberschreitenden Gebiets.

1.4. Laborfunktion

Die grenzüberschreitenden Gebiete erfüllen eine spezifische Laborfunktion für die Europäische Integration.

Die über 40-jährige Geschichte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein verdeutlicht exemplarisch, wie die Grenzregionen in vielen Themenbereichen eine wichtige Laborfunktion für die Europäische Integration erfüllen. Sie sind experimentelle europäische Lebens-, Wirtschafts-, Arbeits- und Freizeiträume. Da die meisten Rechtsgebiete, die für diese horizontale Alltagsmobilität relevant sind (Arbeits-, Sozial- Steuerrecht etc.) bislang nicht durch die Europäische Union harmonisiert wurden, leistet die praktische grenzüberschreitende

Kooperation der betreffenden Verwaltungsstellen vor Ort auch einen entscheidenden Beitrag zur territorialen Kohäsion. Dies gilt auch für Rechtsgebiete, die zwar europäisch reguliert, aber in den Mitgliedstaaten unterschiedlich implementiert sind (z.B. Bereich Arbeitsschutz).

Schließlich stellt die oberrheinische Kooperation mit der Schweiz, in deren Rahmen z.B. eine Beteiligung an EU-Programmen ermöglicht wurde, oder der trinationale Eurodistrikt Basel, der für eine innovative Strukturbildung steht, ein wichtiges Europäisches Modell für die innovative Weiterentwicklung der Kooperation an den EU-Außengrenzen.

1.5. Steuerungsfunktion

Grenzgebiete sind besonders geeignet, neue Formen der *Governance* zu entwickeln.

Der seit zwei Jahren am Oberrhein stattfindende Prozess zu Schaffung einer integrierten, trinationalen Europäischen Metropolregion stellt ein innovatives Pilotprojekt für die Verwirklichung neuer *Governance*-Strukturen des territorialen Zusammenhalts dar. Damit kann der Oberrhein als Vorbild für die Modernisierungsansätze einer Reihe von weiteren Grenzgebieten in West- und Mitteleuropa dienen und ist zugleich das Referenzmodell für die noch jungen europäischen Grenzgebiete in Ost- und Süd-Osteuropa.

Die exemplarische *Governance* der trinationalen Metropolregion Oberrhein symbolisiert die erfolgreiche grenzüberschreitende Vernetzung von Schlüsselakteuren aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf verschiedenen institutionellen und räumlichen Ebenen sowie die potenzialbezogene Integration verschiedener Politikansätze zur strategischen Verwirklichung territorialer Entwicklungsziele. Sie wirft allerdings zugleich auch (wiederum exemplarisch für alle Grenzregionen in Europa) die wichtige Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen eines materiellen Aufgaben- und Kompetenztransfers auf die neuen Strukturen der territorialen grenzüberschreitenden *Governance* auf.

1.6. Scharnierfunktion

Grenzüberschreitende Gebiete sind wichtig für die Realisierung großräumiger transnationaler Korridore in Europa.

Schließlich kann am Beispiel des Oberrheins auch die Bedeutung der grenzüberschreitenden Gebiete für die Realisierung großräumiger transnationaler Korridore illustriert werden. Auch dies hat einen direkten Bezug zum Thema des territorialen Zusammenhalts, denn grenzüberschreitende Gebiete sind die Scharniere unterschiedlicher nationaler Systeme. Der Oberrhein liegt an der Schnittstelle der verkehrsseitigen Nord-Süd und West-Ost Korridore in Europa. Nur wenn die Potenziale der grenzüberschreitenden Gebiete richtig entwickelt werden, lassen sich auch die transnationalen europäischen Korridore realisieren. Entwickelte grenzüberschreitende Gebiete werden so von Engpassfaktoren bzw. Flaschenhälsen zu aktiven Promotoren und Partnern der europäischen Ebene.

2. Die Grenze: ein multidimensionales Phänomen

Die Europäischen Grenzregionen haben neben diesen übergeordneten Grundfunktionen noch eine weitere sehr spezifische Funktion: Sie sind geeignet, das politische Postulat des Wegfalls der europäischen Grenzen zugleich zu relativieren und zu differenzieren. Die Grenze ist heute in Europa ein multidimensionales Phänomen. Blickt man auf die Realitäten der Lebens- und Arbeitswelten sowie des Freizeitverhaltens der Grenzbewohner, die horizontalen Verflechtungen von Wirtschaft und Forschung, die Kooperationen zwischen Politik und Verwaltungen, so lässt sich feststellen, dass das Grenzphänomen und damit auch der Gegenstand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sich nicht mehr nur auf eine einfache räumliche Trennfunktion reduzieren lässt. Grenzüberschreitende Gebiete sind Subsysteme, die sich aus der horizontalen Vernetzung (und punktuellen Integration) von funktionalen Teilbereichen der jeweils in Frage stehenden nationalen Referenz-Systeme konstituieren. Neben der räumlichen umfasst die Grenze damit weitere Dimensionen, welche den analytischen Fokus der Ausgangsbedingungen, Strukturierungen, Verfahrensmuster und materiellen Lösungsbeiträge des Subsystems „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ erweitern.

In der praktischen Realität der grenzüberschreitenden Gebiete zeigt sich zum einen, dass die *politische Dimension der Grenze* noch immer eine sehr starke Rolle spielt. Die Handlungslogik der Akteure wird primär dadurch geprägt, dass sich eine Prädominanz der einzelstaatlichen gegenüber der grenzüberschreitenden politischen Rationalität konstatieren lässt: Wahlbezirke, politische Mandatsgebiete und politische Zuständigkeiten werden in der grenzüberschreitenden Realität noch immer primär durch die jeweiligen nationalen Regeln und Verfahren bestimmt. Auch in Grenzregionen wird ein Politiker zunächst einmal dafür wiedergewählt, was er für seine „eigenen“ Wähler und nicht dafür, was er für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit geleistet hat.

Das Subsystem der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hat keine eigenen, unmittelbaren politischen Legitimationsverfahren, diese müssen aus denjenigen der Partnerregionen abgeleitet werden: Es gibt nirgends in Europa ein direkt gewähltes grenzüberschreitendes „Parlament“, sondern lediglich entsprechende Abordnungen aus dem einzelstaatlichen Kontext. Entsprechend schwierig ist es – insbesondere in Zeiten knapper werdender öffentlicher Haushalte – zu einer Rechtfertigung des grenzüberschreitenden Engagements insgesamt zu kommen. In den Parlamenten auf der lokalen, regionalen oder der staatlichen Ebene spielen die Themen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit oft eine vergleichsweise eher nachgeordnete Rolle und im Zweifel wird der einheimische Kindergarten, die Renovierung der eigenen Schule, das eigene Gewerbe- und Baugebiet usw. dem grenzüberschreitenden Projekt vorgezogen.

Im Subsystem der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit treffen ferner unterschiedliche politische Systeme aufeinander, die durch jeweils eigene Verfahren, Regeln und Rationalitäten gekennzeichnet sind. Wahlverfahren, Stellung, Gestaltungsspielraum oder Ressourcenausstattung eines deutschen Bürgermeisters oder Landtagsabgeordneten lassen sich nur schwer vergleichen mit denjenigen ihres französischen, schweizerischen, niederländischen, polnischen oder tschechischen Pendanten. Auch die landesspezifischen politischen Kulturen und

Verfahren der politischen Legitimierung unterscheiden sich vielfach grundlegend. Im Subsystem der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit begegnen sich diese politischen Systemgrenzen auf vielfache Art und Weise. Die alltäglichen Schwierigkeiten in der Begründung einer gemeinsamen politischen Rationalität zur Lösung von strategischen Fragestellungen eines gemeinsamen grenzüberschreitenden Gebiets verdeutlichen die politische Dimension des Grenzphänomens. Sie hängen unter anderem auch damit zusammen, dass es in den Medien und den Köpfen der handelnden und beobachtenden Akteure bislang noch keine grenzüberschreitende Öffentlichkeit gibt.

Ähnlich stellt sich auch die *ökonomische Dimension der Grenze* dar. Noch immer besteht Europa primär aus nationalen Volkswirtschaften, die zwar in zunehmendem Maße mit einander verflochten, deren systemische Grundlagen und Ausprägungen jedoch trotz supranationaler Harmonisierungspolitiken primär einzelstaatlicher Natur sind. In den grenzüberschreitenden Gebieten kommen diese ökonomischen Systemgrenzen einmal mehr in besonderem Maße zum Tragen. Die grenzüberschreitende Clusterbildung stellt hier noch immer eher die Ausnahme dar. Dominant sind Produktions- und Wertschöpfungsketten, die an dem jeweiligen binnenstaatlichen Kontext ausgerichtet sind. Das Niveau unmittelbarer grenzüberschreitender Zulieferbeziehungen beispielsweise ist in vielen grenzüberschreitenden Gebieten im Vergleich zum internationalen Exportanteil der in Frage stehenden Unternehmen deutlich geringer ausgeprägt. Andererseits ist die Mobilität der Beschäftigten in Grenzgebieten sehr groß. Wenn in Luxemburg mehr Menschen arbeiten als dort wohnen, wenn 10% der Erwerbstätigen des Elsass in Baden bzw. der Nordwestschweiz arbeiten und damit das Grenzgängerphänomen in Europa ein sehr einseitiges ist, so illustriert dies letztendlich die ökonomische Dimension der Grenze. In der Regel haben sich in grenzüberschreitenden Gebieten jenseits des sogenannten kleinen Grenzverkehrs (Tank-, Tabak-, Konsumtourismus) kaum funktionalen Arbeitsteilungen in größerem Umfang entwickelt: Die grenzüberschreitende Dimension Handel, Gewerbe, Produktion und Dienstleistungen bewegt sich jenseits der spezifischen Situation unmittelbarer grenznaher Städte auf einem Niveau, das deutlich unter 10% liegen dürfte.

Die *rechtliche Dimension der Grenze* wiederum manifestiert sich darin, dass es bis heute keine transnationalen Rechtsinstrumente im eigentlichen Sinne gibt. Die verfügbaren Rechtsformen und -instrumente, auf welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa angewiesen ist, basieren in ihrer konkreten Anwendung und Ausgestaltung letztlich immer auf dem entsprechenden Rechtskreis des Sitzlandes. Ein grenzüberschreitender örtlicher Zweckverband (GÖZ) nach dem Karlsruher Übereinkommen, ein Verbund für die territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) oder eine Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV) nach dem sekundären EU-Recht begründen kein eigenes transnationales Recht, sie stellen vielmehr lediglich eine Fassade dar: Das Fundament, die tragenden Wände bis hin zur den Details der Innenausstattung richten sich – um im Bild zu bleiben – nach den geltenden nationalen Vorschriften. Auch ein transnationales Vereinrecht, das für viele Akteure eine interessante Alternative zu den öffentlich-rechtlichen Rechtsformen wäre, besteht nicht: ein Partner muss sich immer der Rechtsordnung eines anderen Partners unterwerfen, die Entwicklung einer gemeinsamen Lösung, die zugleich ein Symbol für eine echte grenzüberschreitende Integration wäre, ist demgegenüber kaum möglich.

Hinzu kommt erschwerend, dass all diejenigen Rechtsgebiete, die für die horizontale Mobilität in Europa und insbesondere in den grenzüberschreitenden Gebieten von Relevanz sind (Arbeits-, Sozial-, Steuerrecht, Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht etc) nicht durch den Europäischen Gesetzgeber harmonisiert sind und es auch bis dato kein primäres grenzüberschreitendes Verwaltungsverfahrensgesetz gibt. Dass die EU im Interesse der Mitgliedstaaten zudem zunehmend von dem „integrationsfreundlichen“ Instrument der Richtlinie Gebrauch macht, verstärkt die rechtliche Dimension der Grenze zusätzlich, da hierdurch vielfach nationale Rechtsstandards auf der Ebene der Fachgesetze eher festgeschrieben, denn harmonisiert werden.

Eng mit der rechtlichen ist auch die *administrative Dimension der Grenze* verbunden. Öffentliche Verwaltungssysteme in modernen Gesellschaften sind durch vertikale und horizontale Differenzierungen charakterisiert. Für den Europäischen Kontext gilt dabei, dass die Verwaltungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten diesbezüglich höchst unterschiedliche Ausprägungen aufweisen: Das Spektrum reicht von föderalen Staaten wie Österreich und Deutschland, über (dezentralisierte) Einheitsstaaten wie Frankreich bis hin zu interessanten Mischformen wie Spanien und Italien. In grenzüberschreitenden Gebieten treffen unterschiedliche Verwaltungssysteme auf einander. Das Paradoxon grenzüberschreitender Gebiete besteht dabei darin, dass es in den einzelstaatlichen Verwaltungssystemen per se keine Zuständigkeit für grenzüberschreitende Angelegenheiten geben kann. Die vertikale und horizontale Differenzierung der einzelstaatlichen Verwaltungen und damit deren Zuständigkeiten enden immer an der Systemgrenze – und diese symbolisiert sich naturgemäß an der Staatsgrenze. Es ist ein Grundsatz des modernen Völkerrechts, dass die Zuständigkeiten eines Staates sich nicht auf das Territorium eines anderen Staates erstrecken können, dass also grenzüberschreitende Interdependenzen (sozioökonomische Verflechtungen und Potenziale, negative *spill-over*-Effekte wie Umweltverschmutzung etc.) entweder durch eigens dafür geschaffene supra- oder internationale Einrichtungen oder eben durch die jeweils zuständigen nationalen Verwaltungen selbst wahrgenommen werden, die dann mit dem Nachbarland kooperieren. Die Unterschiedlichkeiten der nationalen Verwaltungssysteme, was Aufbau- und Ablauforganisation, horizontale und vertikale Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung, Personalstrukturen sowie Verwaltungskulturen anbelangt, verdeutlichen die administrative Dimension der Grenze sowie die Komplexität von Ansätzen ihrer kooperativen Überwindung.

Dass das Phänomen der Grenze auch eine *sprachliche Dimension umfasst*, ist relativ leicht ersichtlich. Systemgrenzen sind in der Regel eben auch Sprachgrenzen und das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Staaten impliziert – auch wenn dies kein konstitutives Element des auf Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt abhebenden völkerrechtlichen Staatsbegriffs ist – auch das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Sprachen. In der Praxis wirkt sich diese Grenze indessen oftmals eher auf der Ebene der Akteure der Kooperation denn auf der Ebene der Bevölkerung aus, denn diese Akteure sind sehr viel stärker auf den institutionellen, durch einzelstaatliche Charakteristika geprägten Rahmen rückverwiesen (Rechts- und Verwaltungssprache als nationale, offizielle Amtssprache), als dies die „normale“ Bevölkerung ist, die sich ihrerseits oft über regionale und/oder nationale Dialekte grenzüberschreitende Kommunikationsräume erschließen kann. Die sprachlichen Grenzen werden gleichwohl in der Praxis der grenzüber-

schreitenden Gebiete unterschätzt: es stellt sich oftmals heraus, dass weniger Personen als erwartet, die Sprache des Nachbarn aktiv oder zumindest passiv verstehen.

Dies hat auch damit zu tun, dass die Grenzgebiete in Europa noch immer in der Regel auch Schnittstellen unterschiedlicher Kultursysteme sind. Je gewollter Europa sich nach dem Leitmotiv der Subsidiarität gerade auch in kultureller Hinsicht dezentral differenzieren soll – und nichts anderes intendieren die meisten Mitgliedstaaten und Regionen zurecht – desto stärker wird damit die *kulturelle Dimension der Grenze* aufgewertet. Bei allen Schwierigkeiten, die die Herausarbeitung und Klassifizierung landestypischer Kulturmuster in methodischer wie auch normativer Hinsicht mit sich birgt (kein Mensch ist nur der Automat seiner Kultur und Stereotypisierungen behindern die interkulturelle Verständigung) und unter kritischer Reflexion der Möglichkeiten und Grenzen einer Schaffung allgemeingültiger Kulturstandards, kann am Beispiel der grenzüberschreitenden Gebiete doch beobachtet werden, dass der so genannten Akkulturation offensichtlich systemische Grenzen gesetzt sind. Interkultureller Austausch und interkulturelles Lernen findet natürlich auf vielfältigen Ebenen statt und wird durch zahlreiche Projekte und Programme in grenzüberschreitenden Gebieten auch zu befördern gesucht. Allerdings findet Akkulturation wenn, dann allenfalls auf der Ebene von Individuen, d.h. einzelnen Akteuren statt, nicht jedoch auf der Ebene von Systemen: Das deutsche Regierungspräsidium hat auch nach 40 Jahren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit keine verwaltungskulturellen Muster der französischen *Préfecture* übernommen, ebenso wenig wie der französische *Conseil général*, das polnische Marschallamt oder die Schweizer Kantonsregierung durch die Kooperation mit deutschen Behörden ihre institutionellen Muster verändert haben. Zwar findet auch auf dieser institutionellen Ebene ein beträchtlicher gegenseitiger Austausch statt, der zu Lerneffekten (z.B. was *good practices* im Nachbarstaat anbelangt) führen kann. In der Regel ist indessen schon sehr viel erreicht, wenn man zu einer Sensibilisierung dafür kommt, dass es kulturelle Unterschiede gibt und dass das Funktionieren des Nachbarn nicht per se besser oder schlechter ist als die eigenen Praxis. Grenzüberschreitende Gebiete sind eben gerade keine Inseln der interkulturellen Verständigung, sondern Schnittstellen, an denen die Grenzen der unterschiedlichen Kultursysteme sowie der Möglichkeiten ihrer systemüberschreitenden Interaktion und Bereicherung bisweilen besonders stark sichtbar werden.

3. Ansätze einer interdisziplinären Betrachtung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Wie das Konzept der Grenze selbst ist auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein wissenschaftlicher Objektbereich, der sich entsprechend nur in einer interdisziplinären Betrachtung problemgerecht erfassen, analysieren und verstehen lässt.

Verschiedene Fachdisziplinen verfügen über Theorien, Methoden und empirische Studien, die für die Erforschung der grenzüberschreitenden Phänomenologie nutzbar gemacht werden können. Eine Literaturanalyse zeigt, dass es zwischenzeitlich zwar eine ganze Reihe einzeldisziplinärer Auseinandersetzungen

mit dem Grenzphänomen im Allgemeinen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Besonderen gibt, dass allerdings eine integrative, d.h. fachübergreifende Sichtweise bislang noch nicht entwickelt werden konnte.

Blickt man indessen mit der Bezugsebene des Grenzphänomens und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf die reichen Literaturbestände der einzelnen Fachdisziplinen, so zeigt sich sehr schnell, auf welche vielfältige Art und Weise diese zu einem besseren Verständnis und einer differenzierenden Konzipierung der in Frage stehenden „grenzüberschreitenden Phänomenologie“ beitragen können. Im Folgenden sollen einige allererste und sicherlich noch unreife Überlegungen zur Transferierbarkeit dieser disziplinären Ansätze auf den grenzüberschreitenden Kontext entwickelt werden. Diese erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, insbesondere was die Auswahl, Darstellung und Interpretation der erwähnten fachdisziplinären Beispiele anbelangt. Sie bedürfen vielmehr einer weitergehenden Validierung durch Vertreter der jeweiligen Fachdisziplinen, wie sie im Rahmen des vom Forschungszentrums *Frontières, acteurs, représentations d'Europe* (FARE) der *Université de Strasbourg* und dem Euro-Institut initiierten Forschungszyklus vorgesehen ist.

Die erste Fachdisziplin, die zu einem besseren Verständnis des Themenkomplexes „Grenze und grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ beitragen kann, ist die *Politikwissenschaft*. Grenzüberschreitende Kooperationen können aus diesem Blickwinkel zum einen als Verhandlungssysteme interpretiert werden, die verschiedene Handlungsebenen und -logiken mit einander verbinden. Die reichen Literaturbestände zur horizontalen und vertikalen Politikverflechtung, zur Europäischen Mehrebenen-Politik, zu *Policy-Analyse*, *Policy-Netzwerken*, *Evaluierungen* sowie zum sog. akteurszentrierten Institutionalismus sind nur einige Forschungsfelder, deren Axiome und theoretischen Prämissen auch für den grenzüberschreitenden Kontext genutzt werden könnten. Hinzu kommen die Ansätze der vergleichenden Politikwissenschaft und Regierungslehre, die zu einem besseren Verständnis der Funktionalitäten und spezifischen Muster der an der Grenze kooperierenden Systeme beitragen können. Eine besonders spannende Forschungslinie könnte sich auch aus der Analogisierung des grenzüberschreitenden Kontexts mit den jüngeren politologischen Konzepten zu den Internationalen Beziehungen und hier insbesondere zur Entstehung und Funktionalität internationaler Regime ergeben. In Verbindung mit einer kritischen Reflexion des aktuellen Stands der politikwissenschaftlichen Integrationstheorien sowie der Föderalismusforschung könnte sich hieraus die spannende Fragestellung nach den Übereinstimmungen mit und Unterschieden zu der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa ergeben. Ein weiteres Forschungsfeld, zu dem die Politikwissenschaften beitragen können, liegt in der aktuellen Frage der Konzipierung und praktischen Ausgestaltung grenzüberschreitender *Governance-Modelle*. Hier könnten nicht nur politologische Analysen aus dem lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Kontext genutzt werden, es ist vielmehr auch die grundsätzliche Frage der demokratietheoretischen Fundierung und Ausgestaltung solcher Ansätze in einem transnationalen Kontext zu vertiefen.

Aus dem Blickwinkel der *Soziologie* lassen sich ebenfalls eine ganze Reihe interessanter wissenschaftlicher Fragestellungen zum Themenbereich Grenze und grenzüberschreitende Zusammenarbeit stellen. Zunächst ist hier von Bedeutung, dass das Phänomen der Grenze sehr eng mit einer der Basiskategorien soziologischer Theoriebildung verbunden ist: Soziale Differenzierung setzt das Vorhan-

densein von Grenzen voraus. Die Differenz zwischen und die Begründung der Funktionalität von Systemen, Akteuren, Schichten, Geschlechtern usw. einerseits, aber eben auch die Abgrenzungen der thematischen Soziologien (Stadt-, Arbeits-, Umwelt-, Konflikt-, Jugend-, Familien-, Entscheidungssoziologie etc.) andererseits implizieren immer systemische Grenzziehungen. Wenn davon auszugehen ist, dass sich in grenzüberschreitenden Gebieten in ganz grundsätzliche Hinsicht unterschiedliche Systeme begegnen, so sind insbesondere die Erkenntnisse der soziologischen Systemtheorie von großer auch praktischer Bedeutung: welche Systeme treffen an den Grenzen überhaupt aufeinander (Politik, Wirtschaft, Recht, Wissenschaft, Gesellschaft, Institutionen, Kultur etc.), über welche spezifischen Codes verfügen diese, weshalb wird ein analoges Nachbarsystem als „Umwelt“ wahrgenommen, obwohl es eigentlich über vergleichbare Codes verfügen müsste, wodurch werden interne und externe transnationale Systemgrenzen konstituiert, kann man Ko-Evolution und Korrelation zwischen Systemen befördern etc.?

Neben diesem Basiswissen, das wichtige Erkenntnisse über die Möglichkeiten und Grenzen der generellen Funktionalität inter-systemischer Kooperation in grenzüberschreitenden Gebieten vermitteln könnte, sind des weiteren auch spezifischere soziologische Fragestellungen von Interesse. Diese reichen von Theorien zur Funktionalität von Netzwerken, dem grundlegenden Spannungsfeld zwischen Akteur und Institution, den Voraussetzungen und Mustern erfolgreicher Kommunikation, dem Zustandekommen kollektiver Entscheidungen bis hin zu Gesellschaftstheorien. All diese Stichworte und die dahinter liegenden fachwissenschaftlichen Diskurse haben einen hoch spannenden und sehr aktuellen Bezug zum grenzüberschreitenden Kontext und können hier zu handlungsorientierten Erkenntnissen führen.

Dies gilt in besonderem Maße auch für die *Wirtschaftswissenschaften*. Hier könnte zum Beispiel die Theorie öffentlicher Güter eine spannende Fragestellung für den grenzüberschreitenden Kontext bereitstellen: Wie lässt sich die Definition und die Notwendigkeit einer Produktion grenzüberschreitender öffentlicher Güter konzeptionell begründen? Welches sind die spezifischen grenzüberschreitenden Allokations-, Distributions- und Redistributionseffekte nationaler öffentlicher Politiken im grenzüberschreitenden Raum? Zu welchen diesbezüglichen Effekten könnten grenzüberschreitende öffentliche Politiken führen? Grenznutzen- und Grenzkosten sowie *spill-over* Effekte sind weitere Fragestellungen, die in grenzüberschreitender Hinsicht von besonderem Interesse sind. Daneben gilt es, die reichhaltigen konzeptionellen und theoretischen Erkenntnisse der Regionalökonomie für den grenzüberschreitenden Kontext nutzbar zu machen: was sind die konstitutiven Voraussetzungen für die Entwicklung grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten, wie können grenzüberschreitende Potenzialanalysen durchgeführt und Clusterbildungen befördert werden etc.? Schließlich könnten auch die Erkenntnisse der neueren Institutionenökonomie zu einem besseren Verständnis und einer Optimierung des grenzüberschreitenden Handlungsraums öffentlicher, privater und gesellschaftlicher Akteure beitragen.

Aus dem spezifischen Blickwinkel der Betriebswirtschaftslehre deuten Stichwörter wie Projektmanagement, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnungen, Effizienz- und Nutzwert-Analysen, Steuerungs- und Organisationstheorien sowie der gesamte Bereich der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre auf ein wissenschaftliches Erkenntnispotenzial, das gerade für die Frage nach der Ausgestal-

tung grenzüberschreitender Politiken und Projekte von hohem praktischem Nutzen sein dürfte.

Während sich die (öffentliche) Betriebswirtschaftslehre primär auf die betriebliche Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit konzentrieren wird, bietet die *Verwaltungswissenschaft* und hier insbesondere auch die Lehre vom *Öffentlichen Management* ein weiteres wissenschaftliches Betätigungsfeld, das sehr viel zu einem besseren Verständnis der grenzüberschreitenden Phänomenologie beitragen kann. Wenn in der aktuellen Debatte die Dimension des territorialen Zusammenhalts in Europa thematisiert wird, so wirft dies nicht nur die Frage nach dem Maßstab eines reformierten Regionskonzepts sondern ganz grundsätzlich auch diejenige nach der bedarfsgerechten Neugestaltung grenzüberschreitender Verwaltungsbeziehungen sowie den Möglichkeiten ihrer Institutionalisierung auf. Die Verwaltungswissenschaft kann als Reformwissenschaft in vielerlei Hinsicht dazu beitragen: Territorialreformen und ganz generell der „Neubau der Verwaltung“ sowie die Gestaltung von Verwaltungsgrenzen sind Basiselemente des verwaltungswissenschaftlichen Selbstverständnisses; entsprechend reichhaltig sind die Literaturbestände zu Kriterien, Begründungen, Modellen und Realitäten entsprechender Reformansätze in Europa. Daneben hat die Verwaltungswissenschaft in jüngerer Zeit auch zu einem besseren Verständnis der unterschiedlichen Verwaltungskulturen in Europa beigetragen, eine Dimension, die für den grenzüberschreitenden Zusammenhang von unmittelbarer Bedeutung ist. Aufgaben-, Personal-, Finanz- und Organisationspolitiken der öffentlichen Verwaltungen in grenzüberschreitenden Gebieten sind – auch und gerade in Kontinentaleuropa – zutiefst kulturgebunden. Umso spannender und aufschlussreicher sind dann die Erkenntnisse zu den länderspezifischen Ausgestaltungen und Implementierungen der Ansätze eines *Neuen Öffentlichen Managements*. Hier sind die öffentlichen Verwaltungen und ihre Managementsysteme durch jeweils länderspezifische Entwicklungspfade gekennzeichnet, deren Analyse aus dem Blickwinkel der grenzüberschreitenden Kooperation sowie der Konzeption, Implementierung und Bewertung zukünftiger grenzüberschreitender Handlungsprogramme ebenso gewinnbringend sein dürfte, wie die stärkere Nutzung der Erkenntnisse über moderne, effektivitäts- und effizienzorientierte Steuerungssysteme, Zielfindungs- und Strategieprozesse, Organisations- und Personalentwicklungen, *Private-public-partnership* (PPP)-Ansätze sowie Leistungskontrakte und deren wirkungsgerichtete Evaluierung und Folgenbewertung.

Theorien zur Grenzbildung und spezifisch zu den Funktionen von Grenzen können auch aus der *Geographie* gewinnbringend für den grenzüberschreitenden Kontext genutzt werden. Wenn die Geographie ganz allgemein die Genese räumlicher Strukturen beschreibt und erklärt und dabei Vorgänge an der Erdoberfläche sowie deren Auswirkungen auf den Menschen und seine raumwirksamen Handlungen betrachtet, so ist ihre Relevanz für die in Frage stehende Konstituierung und Beschreibung grenzüberschreitender Gebiete evident. Wenn dann in einer normativen Perspektive zudem Konzepte zum Verständnis und zur Lösung von Problemen zwischen Mensch und Umwelt entwickelt werden, dann geht es um Basiskomponenten des räumlichen Selbstverständnisses grenzüberschreitender Gebiete. Insbesondere der Territorialbegriff, der als „Sozialraum“ oder „Wirtschaftsraum“ von der Sozial- und Wirtschaftsgeographie als Alternative zum klassischen institutionell-administrativen Regionsbegriff gesehen wer-

den könnte, bedarf einer konzeptionellen Fundierung, damit auch die Potenziale der grenzüberschreitenden Gebiete in dieser Hinsicht besser fassbar werden. Bestehende Konzepte aus Regionalplanung und Urbanistik, die das Verhältnis von Akteur und Raum beinhalten, können hier von Relevanz sein. An der Schnittstelle zur Politikwissenschaft und zur Geschichtswissenschaft ist dann auch das Konzept der Geopolitik von hoher Relevanz, das – sofern es von seiner primär nationalstaatlichen Konnotation befreit wird – eine interessante Perspektive für die konkrete Ausgestaltung der strategischen Entwicklung grenzüberschreitender Gebiete beinhalten dürfte.

Die *Geschichts- und die Rechtswissenschaften* stellen schließlich ebenfalls zwei hochinteressante Wissenschaftsbereiche dar, deren analytische Erkenntnisse und Theoriebildungen zukünftig noch stärker für den grenzüberschreitenden Kontext genutzt werden können. *Geschichtswissenschaftlich* ist es zum einen vielversprechend, noch besser herauszuarbeiten, dass das Phänomen der Grenze in historischer Sicht sowohl relativ (Veränderbarkeit von Grenzziehungen) als auch zentral (als Symbol und reale Grundlage von Staatsbildung und Verwaltungsentwicklung) ist. Vergleichend zu untersuchen ist, welche Unterschiede es diesbezüglich zwischen verschiedenen Grenzräumen gibt und wodurch diese erklärbar sind. Zum anderen bietet die Geschichte ein vielfältiges Anschauungsmaterial hinsichtlich der für die Besiedlung, Entwicklung, Integration und Differenzierung von „Grenzgebieten“ relevanten Ereignisse, Akteure, Objekte, Einflussfaktoren, Macht- und Entscheidungsmechanismen. Aus einer kulturgeschichtlichen Perspektive ist schließlich die nach Gruppen früherer Gesellschaften zu differenzierende Frage nach der Wahrnehmung von „Grenze“ und ihrem Bewusstsein wichtig. Durch die Analyse relevanter Literatur können völlig neue Sichtweisen über Zusammenhänge und Entwicklungen generiert werden, die insbesondere in geschichtswissenschaftlichen Teildisziplinen wie Politischer Geschichte, Sozialgeschichte, Wirtschaftsgeschichte, Kulturgeschichte, Technikgeschichte, Wissenschaftsgeschichte und eben auch Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte perspektivisch eine neue Sicht auf das Grenzphänomen ermöglichen.

In den *Rechtswissenschaften* wiederum werden es primär die Teildisziplinen der Rechtsdogmatik, der Rechtssoziologie sowie insbesondere die vergleichende Rechtswissenschaft sein, die zu einem differenzierteren Verständnis von und zu normativen Reflexionen über die grenzüberschreitende Wirklichkeit von Recht beitragen können. In zahlreichen Rechtsmaterien können sich aus dem grenzüberschreitenden Kontext in einer europäischen Perspektive auch rechtspolitische Konklusionen ergeben. Die Voraussetzungen und Möglichkeiten, aber auch staats-, europa- und völkerrechtlichen Schranken einer grenzüberschreitenden Weiterentwicklung von allgemeinem und besonderem Verwaltungsrecht, Kommunalrecht sowie einschlägiger fachgesetzlicher Regelungen stehen dabei ebenso im Fokus, wie diejenigen des aktuell gültigen Rechts der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dabei geht es neben grundsätzlichen rechtspolitischen Erörterungen der Schaffung eines tatsächlichen transnationalen Rechts (Überwindung des Sitzlandprinzips) auch um die praktische Frage, wie z.B. die bestehenden Rechtsinstrumente (z.B. der EVTZ, oder der GÖZ nach dem Karlsruher Übereinkommen) bedarfsgerecht weiterentwickelt werden können oder wie grenzüberschreitende Experimentier- und/oder Öffnungsklauseln so in den nationalen Rechtsordnungen verankert werden können, dass diese den grenzüberschreiten-

den Gebieten den nötigen dezentralen Handlungsspielraum eröffnen ohne zu einer Verletzung des innerstaatlichen Gleichbehandlungsgrundsatzes zu führen.

4. Zur Notwendigkeit des Zusammenwirkens von Wissenschaft und Praxis

Die oben dargelegte Vielschichtigkeit von Funktionen und Dimensionen der Grenze bzw. der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einerseits sowie das skizzierte Potenzial für eine interdisziplinäre Analyse andererseits bedürfen abschließend einer weiteren forschungsstrategischen Komponente. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist bislang noch ein Politikfeld, das sehr stark von seinen praktischen Bezügen lebt. In einer Situation, in der unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen beginnen, sich dem Gegenstand mit jeweils originären, theoriegeleiteten Fragestellungen zu nähern, ist es besonders wichtig, diese praxeologischen Bezüge zu erhalten. Forschung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sollte immer primär angewandte Forschung sein, die in der Lage ist, den in Frage stehenden Akteuren präskriptives Handlungswissen, oder zumindest Handlungsorientierungen aus einer multidimensionalen und/oder vergleichenden Perspektive zu vermitteln. Allerdings verschließen sich die Spezifika dieses Kooperationssystems demjenigen Forscher, der keinen empirischen Erfahrungshintergrund („Erfahrung im Feld“) aufweisen kann. So kann zum Beispiel eine auf Erfahrungen im einzelstaatlichen Kontext basierende, normativ besetzte Reflexion zum Thema *Regional Governance* messerscharf an den interkulturellen Voraussetzungen einer praktischen Implementierung ihrer Basiskomponenten vorbei gehen: die grenzüberschreitende Wirklichkeit wird zeigen, dass in unterschiedlichen Ländern grundsätzlich unterschiedliche Vorstellungen, Konzeptionen und regionalpolitische Ausgestaltungen von Kategorien wie „Zivilgesellschaft“, „Netzwerke“, „Akteure“, „dezentrale Handlungslogiken“ etc. vorzufinden sind.

Da die adäquateste Methodik für einen solch komplexen wissenschaftlichen Objektbereich, nämlich diejenige der teilnehmenden Beobachtung, dem Forscher hier jedoch in der Regel nicht zur Verfügung steht, bedarf es eines intensiven Zusammenwirkens von Wissenschaft und Praxis. Forschung und wissenschaftsbasierte Weiterbildung müssen ineinander greifen und sich synergetisch ergänzen: Der Wissenschaftler lernt aus der Praxis, der Praktiker lässt sich von der Wissenschaft inspirieren. Der gemeinsam von *FARE* der *Université de Strasbourg* und dem Euro-Institut getragene Forschungszyklus, dessen erste Ergebnisse im vorliegenden Band publiziert werden, hat genau dies zum Ziel. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist damit nicht nur Gegenstand der Forschung selbst, sondern zugleich Methode in der Durchführung: Neben den fachdisziplinären Grenzen werden bewusst auch die Grenzen zwischen Wissenschaft und Praxis überwunden und damit neue Formen des grenzüberschreitenden Dialogs eröffnet – ein spannendes und in dieser Form in Europa einzigartiges Projekt.