

Pallagst, Karina M.; Dörrenbächer, H. Peter; Weith, Thomas

**Book Part**

## Grenzüberschreitende Kooperation theoretisch: Erklärungsansätze aus europäischer Integration, Regionalismus und Governance

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Pallagst, Karina M.; Dörrenbächer, H. Peter; Weith, Thomas (2018) : Grenzüberschreitende Kooperation theoretisch: Erklärungsansätze aus europäischer Integration, Regionalismus und Governance, In: Pallagst, Karina M. Hartz, Andrea Caesar, Beate (Ed.): Border Futures - Zukunft Grenze - Avenir Frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit, ISBN 978-3-88838-409-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 28-40, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-4097036>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177856>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

*Karina Pallagst, H. Peter Dörrenbächer, Thomas Weith*

**Grenzüberschreitende Kooperation theoretisch:  
Erklärungsansätze aus europäischer Integration,  
Regionalismus und Governance**

URN: urn:nbn:de:0156-4097036



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 28 bis 40

Aus:

Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar (Hrsg.):

Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière:  
Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Arbeitsberichte der ARL 20

Hannover 2018

Karina Pallagst, H. Peter Dörrenbächer, Thomas Weith

# **Grenzüberschreitende Kooperation theoretisch: Erklärungsansätze aus europäischer Integration, Regionalismus und Governance**

## **Gliederung**

- 1 Einleitung
- 2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Anwendungsfeld europäischer Raumentwicklung
- 3 Europäische Integration
- 4 Neuer Regionalismus und grenzüberschreitende Regionen
- 5 Governance
- 6 Fazit

Literatur

## **Kurzfassung**

In diesem Beitrag wird in einem ersten theoretisch-konzeptionellen Ansatz „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ mit „Europäischer Raumentwicklung“ und den diesbezüglichen Theorien, basierend auf politikwissenschaftlichen Ansätzen, in Bezug gesetzt und als Anwendungsfeld der europäischen Raumentwicklung charakterisiert, auf welches mehrere Einflussfaktoren wirken. Von diesen Faktoren werden die Bereiche Europäische Integration, Neuer Regionalismus, und Governance näher erläutert.

## **Schlüsselwörter**

Europäische Raumentwicklung – europäische Integration – neuer Regionalismus – Governance – grenzüberschreitende Zusammenarbeit

## **Theories of cross-border cooperation: explanatory approaches from European integration, regionalism and governance**

### **Abstract**

This paper describes an initial theoretical-conceptual approach to relating “cross-border cooperation” with “European spatial development” and the associated theories, based on political science approaches. This is discussed as a field of application for European spatial development, which is influenced by a number of factors. Here the factors European integration, new regionalism and governance are discussed more in detail.

## Keywords

European spatial development – European integration – new regionalism – governance – cross-border cooperation

## 1 Einleitung

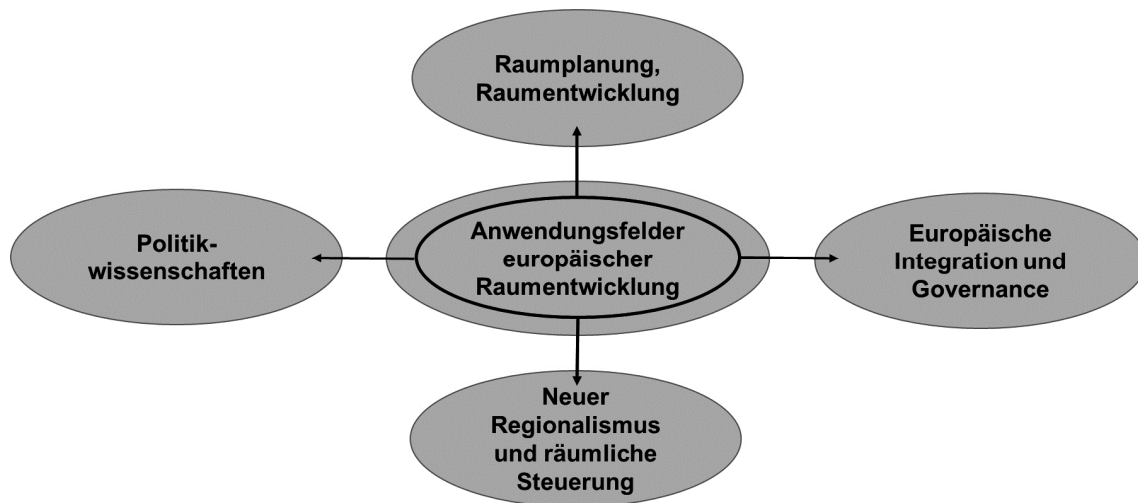
Die Analyse und Bewertung grenzüberschreitender Zusammenarbeit kann durch die Nutzung verschiedener theoretischer Ankerpunkte unterstützt und qualifiziert werden. Zunächst wird „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ im Kontext „Europäischer Raumentwicklung“ und diesbezüglicher Theorien, basierend auf politikwissenschaftlichen Ansätzen betrachtet. Dies liefert einen ersten theoretisch-konzeptionellen Ansatz. Anschließend wird diese Zusammenarbeit als Anwendungsfeld der europäischen Raumentwicklung aufgezeigt, auf welches mehrere Einflussfaktoren wirken. Von diesen Aspekten werden hier die Bereiche Europäische Integration, Governance und Neuer Regionalismus charakterisiert. Sie werden zugleich aus drei Gründen als wesentlich für die Diskussion des hier zentralen Themas der Border Futures angesehen:

1. Sie thematisieren unterschiedliche Arten von Politikfeldern mit Bezug zur europäischen Raumentwicklung, die auf die grenzregionale Situation Auswirkungen haben.
2. Sie werfen Fragen der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit im regionalen und Mehrebenen-Kontext auf, wie sie sich in allen relevanten Feldern der grenzregionalen Kooperation (Mobilität und Verkehr, Kultur und Tourismus, etc.) manifestieren.
3. Sie fassen Regionen und Grenzen nicht nur als Prozesse, sondern als sozial konstruiert auf. Insbesondere für große strukturell-administrative Grenzgebilde wie die Großregion, die in diesem Band vielfach als Beispiel herangezogen werden, wirft dies die Frage nach der grenzregionalen Identität auf.

## 2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Anwendungsfeld europäischer Raumentwicklung

Betrachtet man den Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Feld der Raumentwicklung, so lässt sich dieses Aufgabenfeld dem Bereich der europäischen Raumentwicklung zuordnen, in dem seit den 1990er Jahren ein umfassender Theoriediskurs geführt wird. Auf der Basis von Untersuchungen von Sykes (2005) lässt sich grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumentwicklung als Anwendungsfeld europäischer Raumentwicklung definieren (siehe Abb. 1), das durch vier unterschiedliche Diskurslinien geprägt wird: den Bereich der Raumplanung und Raumentwicklung, die Politikwissenschaften, europäische Integration und Governance sowie den neuen Regionalismus und die räumliche Steuerung.

Abb. 1: Konzeptualisierung europäischer Raumentwicklung



Quelle: Pallagst auf der Grundlage von Sykes (2005)

### 3 Europäische Integration

Für den Zugang aus dem Feld der Europäischen Integration<sup>1</sup> sind politikwissenschaftliche Theorien der internationalen Beziehungen von besonderem Interesse.<sup>2</sup> In diesem Bereich sind u. a. zwei theoretische Bezüge von Bedeutung: rationalistische sowie konstruktivistische Ansätze (Pollack 2001; Winn 1998; Jachtenfuchs 2002). Dabei muss berücksichtigt werden, dass es keine einzelne Theorie für europäische Bezüge gibt. Im Gegenteil besteht eine Vielzahl von Theorien, die miteinander konkurrieren (Jachtenfuchs 2002; Pollack 2005).

Der rationalistische Ansatz, der lange Zeit das dominante Modell innerhalb der Theorien zu internationalen Beziehungen darstellte, proklamiert, dass die Frage von Kosten und Nutzen der entscheidende Faktor im Bereich Integration und Kooperation ist (Schimmelfennig/Sedelmayer 2002). Im Allgemeinen stützt sich dieser Ansatz auf methodologische Standards und empirische Untersuchungen. Im Zusammenhang mit europäischer Integration und Kooperation werden rationalistische Ansätze dadurch eingeschränkt, dass Nationalstaaten als „unitary actors“ (Hix 1998: 328) mit einem hierarchischen Wertesystem verstanden werden.

Konstruktivistische Ansätze basieren auf postmodernen Theorieansätzen. Da sie kaum auf empirischen Befunden basieren, sind sie daher schwierig zu operationalisieren. Darüber hinaus ist Konstruktivismus nach wie vor in einer Suchphase darüber, was dieser Ansatz wirklich an praxisrelevanten Ergebnissen liefern kann (Jachtenfuchs 2002: 652; Pollack 2005). Ein anwendbarer konstruktivistischer Gedanke ist jedoch, dass Institutionen in einem weiteren Rahmen verstanden werden und dass ein informeller Bereich von

<sup>1</sup> Europäische Integration bezeichnet nach Zandonella (2005) „die immer engere Zusammenarbeit europäischer Staaten, die Entwicklung der Gemeinschaft von der Montanunion (1952) bis zur EU von heute und den prinzipiell nicht abgeschlossenen Prozess der europäischen Einigung. Die europäische Integration ist durch eine Reihe von Erweiterungen (Aufnahme neuer Mitglieder) und Vertiefungen (Intensivierung der Zusammenarbeit) gekennzeichnet. Sie beruht auf supranationaler und intergouvernementaler Zusammenarbeit.“

<sup>2</sup> Dieser Zusammenhang wird deutlich, wenn man die theoretischen Diskurse zu Integration und EU-Erweiterung betrachtet (siehe Schimmelfennig/Sedelmayer 2002) und die Überlegungen zur europäischen Raumentwicklung (Faludi 2002; Faludi/Waterhout 2002).

Normen und Regelungen in Ergänzung der formalen (rationalistischen) Regularien zugrunde gelegt werden sollte. Im Bereich der europäischen Raumentwicklung sind dies alle Themen, die sich mit Konzeptualisierungen auseinandersetzen, die demgemäß einen stärker interpretierbaren Rahmen ermöglichen und nicht bindend sind.

Auch wenn sich konstruktivistische und rationalistische Herangehensweisen nicht immer klar voneinander abgrenzen lassen, so bestehen doch aus beiden Perspektiven heraus unterschiedliche Einflussbereiche auf grenzüberschreitende Kooperation. So bietet die Strukturpolitik der EU, die vom Ansatz her als rationalistisch charakterisiert werden kann, direkte Einflussmöglichkeiten auf die grenzräumliche Entwicklung. Dies geschieht durch den Transfer von Fördermitteln, der sich in einem hochregulierten Prozess abspielt, bei dem zunächst Verhandlungsprozesse über Kompetenzen und Regulierungen erforderlich sind. Diese Vorgehensweise ist jedoch als höchst inkrementalistisch zu bezeichnen, da sie über einzelne Projekte operationalisiert wird. Betrachtet man den Bereich von grenzüberschreitender Zusammenarbeit, so stellen EU-Förderprogramme wie z.B. INTERREG eine Ausprägung rationalistischer Ansätze dar, deren Interaktionsräume zugleich konstruiert sind.

In der Diskussion um europäische Integration im Kontext von Grenzräumen darf aber nicht vernachlässigt werden, dass es – aus integrationstheoretischer Perspektive betrachtet – auch Faktoren gibt, die als Gegenkräfte der europäischen Integration betrachtet werden können (Niemann/Bergmann 2013). Dies ist insbesondere angesichts der Hemmnisse grenzüberschreitender Kooperation von Bedeutung, die in diesem Band im Zuge von Border Futures auch aufgespürt werden sollen. Niemann und Bergmann (2013) nennen diesbezüglich u.a. divergierende innenpolitische Präferenzen und Diversität zwischen den EU-Mitgliedsstaaten sowie nationales Souveränitätsbewusstsein. Im Aufgabenfeld europäischer Raumentwicklung wird dies in Studien von Faludi (2010) untersucht, der die Kompetenzfrage der Nationalstaaten bezüglich Raumordnung u. a. als ein Hemmnis integrativer europäischer Raumentwicklungsbestrebungen thematisiert hat.

Für die beiden Felder der europäischen Raumentwicklung sowie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit muss jeweils auch die Policy Dimension, also die Prozesskomponente berücksichtigt werden, die in bestimmten Politikfeldern auftritt. In diesen Bereich fallen auch raumwirksame bzw. raumrelevante Politiken. Weiterhin ist hier von Bedeutung, welche Kompetenzen, Ziele und normativen Regelungen zum Tragen kommen. Letztendlich darf auch die regionale Dimension nicht vernachlässigt werden, deren Relevanz für Grenzregionen im Folgenden aufgezeigt wird.

#### **4 Neuer Regionalismus und grenzüberschreitende Regionen**

Nach Abbildung 1 stellt der neue Regionalismus eine Möglichkeit der Konzeptualisierung europäischer Raumentwicklung dar. Was bedeutet dies für grenzüberschreitende Kooperation? Grenzüberschreitende Regionen in Europa erfahren in jüngerer Zeit aufgrund des neuen Regionalismus einen Bedeutungszuwachs. Diese Regionen sind untrennbar verbunden mit dem Prozess der europäischen Integration: Einerseits sind sie das Ergebnis europäischer Institutionalisierung, andererseits sind sie konstitutiver Teil des europäischen Integrationsprozesses im Sinne territorialer Europäisierung (vgl. Chilla 2013). Die Bedeutung grenzüberschreitender Regionen als integraler Teil des europäischen Integrationsprozesses manifestiert sich nicht zuletzt durch die Tatsache, dass die Gemeinschaftsinitiative INTERREG nicht nur die bedeutendste aller EU-Gemeinschaftsinitiativen darstellt, sondern seit dem 7. Forschungsrahmenprogramm der EU zu einem eigenen Ziel der europäischen Regionalpolitik geworden ist.

■ **Grenzüberschreitende Kooperation in der Theorie**

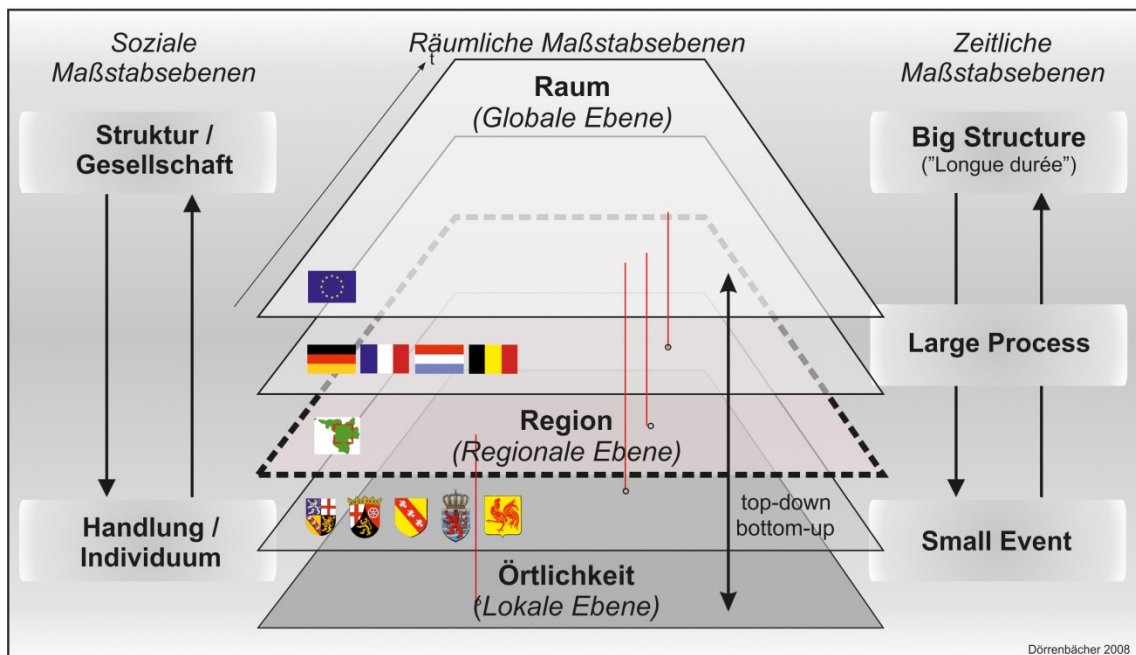
Als spezieller Typ der Region erschließen sich grenzüberschreitende Regionen am besten durch Bezugnahme auf die in der sog. „New Regional Geography“ entwickelte Konzeption der Raumkategorie „Region“ (im Rahmen der Border Studies exemplarisch entwickelt durch Paasi 2005 und 2011). Demnach stellen Regionen eine Verbindung her zwischen der übergeordneten nationalen und internationalen und der untergeordneten lokalen Maßstabsebene. Sie spielen ferner eine zentrale Rolle für Transnationalisierungs- und Transregionalisierungsprozesse im Spannungsfeld von Globalisierung und Lokalisierung (z. B. Faist 2000; Bauböck/Faist 2010), welche von Swyngedouw (2004) treffend als Prozesse der Glokalisierung bezeichnet werden (zum Spannungsverhältnis zwischen Raum und Örtlichkeit siehe Tuan 1977).

Regionen – und damit auch Grenzregionen –, verstanden als Glokalisierungsprozesse, sind also nichts Gegebenes, sondern immer im Begriff des Werdens. Nach Pred (1984; vgl. auch Gilbert 1988) stellen sie abhängige Prozesse dar, die im Rahmen sozialer Strukturierung top-down und bottom-up wirksam sind.

Damit haben Regionen nicht nur eine intermediär-räumliche, sondern auch ein zeitliche und soziale Konnotation (Howitt 1993, 2003; Dörrenbächer 2003, 2009, 2010; vgl. Pudup 1988). Regionen sind nicht nur die Arenen und Schauplätze sozialer Strukturierung – im Falle von grenzüberschreitenden Regionen etwa im Rahmen von Europäisierungsprozessen –, sondern sie konstituieren sich im Rahmen alltäglicher Regionalisierung (Werlen 2007) im Kontext sozialer Strukturierung (Giddens 1985, 1988). Dabei verbinden sie

- die räumlichen Maßstabsebenen Raum („space“) und Örtlichkeit („place“) (Pred 1984; Tuan 1977),
- die zeitlichen Maßstabsebenen Lange Dauer („Longue durée“) (Braudel 1977) und Ereignis, nach Storper (1988): „Big Structure“ und „Small Events“, und
- die sozialen Ebenen Struktur („structure“) und Handeln („agency“) (Giddens 1985, 1988).

Abb. 2: Räumliche, zeitliche und soziale Maßstabsebenen der Institutionalisierung von Grenzregionen, dargestellt am Beispiel der Großregion



Quelle: Dörrenbächer, eigene Darstellung

Zum anderen stellen Regionen räumliche Institutionalierungsprozesse (Paasi 1986; Dörrenbächer 2003; 2010) dar, die einerseits stabilisierend und identitätsstiftend, andererseits kontingent sind, und denen im Rahmen von Transformations- und Europäisierungsprozessen besondere Bedeutung zukommt.

## 5 Governance

Parallel zu den Diskursen um „europäische Integration“ und „neuen Regionalismus“ lässt sich in den letzten Jahren ein Diskurs um Governance als Ansatzpunkt für die europäische und grenzüberschreitende Raumentwicklung nachzeichnen (siehe Abb. 1). Auch hier wird von einer „Raum bildenden Wirkung von Governance“ ausgegangen (Kilper 2010b: 16). Die Komplexität von Governance ergibt sich durch unterschiedliche Akteurskonstellationen, die in einem vielschichtigen Gefüge, dem sog. Mehrebenensystem, agieren (Benz 2009). Grenzüberschreitende Governance stellt dabei eine spezifische Form der „Steuerung“ dar, da hier zusätzlich zum vertikalen Gefüge die zwischenstaatliche (horizontale) Ebene ergänzt wird (Leibenath/Korcelli-Olejniczak/Knippschild 2008).

In einem EU-Kontext besitzt Governance auch eine wichtige normative Bedeutung, da regulierende Maßnahmen der EU und die Anwendung von EU-Politiken ein deutliches Maß an Effektivität und Qualität aufweisen sollten (Commission of the European Communities 2001).

Nach Benz (2001) wurde der Begriff „Governance“ bereits in den 1980er Jahren in der Institutionenökonomie, später dann in der vergleichenden Sozialforschung regelmäßig benutzt. Spätestens ab dem Ende der 1990er Jahre fand er Eingang in die Politikwissenschaften und die politische Praxis (Benz 2001). Der Begriff ersetzt dabei den vormals primär benutzten Ausdruck „Steuerung“. Während Mayntz (2005) noch die Frage stellt, ob es sich nicht nur um einen „modischen Anglizismus“ (Mayntz 2005: 11) handelt, kann inzwischen damit eine veränderte steuerungstheoretische wie -praktische Sichtweise verknüpft werden.

Die Begriffsnutzung spiegelt eine veränderte Perspektive auf das öffentliche Handeln und darüber hinaus auf den Kontext und die Natur von Abstimmungsprozessen in demokratisch legitimierten Gesellschaften wider. Wurde bislang der (National-)Staat als (vermeintlich) zentraler Player und primär steuerungsfähiger Akteur angesehen, treten nun eine Vielfalt unterschiedlicher Akteure und deren Interaktionen in den Blickpunkt des Interesses. Es handelt sich somit um eine Re-Definition der Staatsfunktion und zugleich kann darin eine institutionelle Antwort auf die sich ändernden Verhältnisse gesehen werden (vgl. bereits Willke 1983; Rhodes 1997).

Insbesondere in Mitteleuropa und speziell in Deutschland lässt sich über die Jahrzehnte ein verändertes Staatsverständnis nachvollziehen, das „vom Polizeistaat über den Rechtsstaat und Sozialstaat zum modernen Steuerungsstaat“ führt und sich „als Weg der sukzessiven Erweiterung staatlicher Zuständigkeiten“ beschreiben lässt (Heidbrink/Hirsch 2007: 12). Nun tritt in einem inzwischen veränderten Staatsverständnis an „die Stelle der einseitigen Erfüllungsverantwortung eine mehrdimensionale Gewährleistungs- und Regulierungsverantwortung [...], die auf die Einbindung nicht-staatlicher Kräfte in staatliche Entscheidungsverfahren zielt, die Übertragung von Aufgaben und den Transfer von Kosten in soziale Sektoren reguliert und die Sicherung individueller Grundrechte und der öffentlichen Grundversorgung garantiert“ (Heidbrink/Hirsch 2007: 15). Zentrale Aufgabe staatlichen Handelns ist hierbei die „politische Förderung kollektiver Problembewältigungsressourcen“ (Heidbrink/Hirsch 2007: 19) zur Absorption von Unsi-



cherheit über Regelungsstrukturen. Manche Autoren bezeichnen dies weniger positiv als Erosion des Nationalstaates im Zeichen neoliberaler Globalisierung (vgl. Larner 2011).

In der Literatur lässt sich inzwischen eine Vielzahl von Begriffsdefinitionen vorfinden. Nach Benz/Lütz/Schmiank et al. (2007: 13) ist „Governance als Oberbegriff für sämtliche vorkommenden Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Staaten sowie zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren zu setzen und Hierarchie im Sinne von Government als ein solches Muster neben anderen zu verstehen“. Nach Fürst (2001: 371) geht es demnach um die „Prozesssteuerung für kollektives Handeln (...), bei dem Akteure/Organisationen so miteinander verbunden und im Handeln koordiniert werden, dass gemeinsam gehaltene oder gar entwickelte Ziele wirkungsvoll verfolgt werden können“. Betrachtet wird demnach das gesamte Organisations- und Regelungssystem, welches das Zusammenwirken zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren jeglicher Art koordiniert. „It is ... about how we establish goals, how we define rules for reaching the defined goals, and finally how we control outcomes following from the use of these rules“ (Vatn 2010). Dabei sollen Konflikte minimiert und gemeinsame Ziele erfüllt werden.

Von Bedeutung sind demnach (vgl. Fürst 2007: 357; Benz/Dose 2010: 25 f.):

- bestehende institutionalisierte Regelsysteme, die das Handeln der Akteure lenken
- Interaktions- und Koordinationsmuster und Modi kollektiven Handelns
- Handlungsorientierungen (Handlungslogiken von Institutionen/Akteuren)
- Prozesse, die in der Regel Grenzen von Organisationen überschreiten (staatliche und nichtstaatliche Akteure wirken dabei zusammen)
- Ergebnisorientierungen (Evidenz, Output)

Spätestens seit Mitte der 2000er Jahre ist diese mit einer stärkeren Theorieorientierung in den Raumwissenschaften verknüpfte Diskussion auch in der deutschen Raumplanung adaptiert (vgl. z.B. Pütz 2004; Fürst 2007; Kilper 2010a). Hierbei wird Governance von einigen Autoren immer wieder als normative Setzung im Sinne von Entwicklung effektiver sowie demokratischer Strukturen und Prozesse sowie der Nutzung von Multiakteursperspektiven benutzt. Dies steht im Gegensatz zu einem neue Analysedimensionen beschreibenden Begriff.

Der Governance-Begriff wird inzwischen in vielfacher Form und vielfältiger Verknüpfung benutzt. Beispiele sind Regional Governance, Multi-level-Governance, Territorial Governance, Functional Governance, Place Governance, Metropolitan Governance, Urban Governance oder Neighbourhood Governance. Sie fokussieren, wie der im Folgenden näher erläuterte Begriff „Cross-border governance“, auf jeweils spezifisch ausschnitthafte Aspekte, transportieren jedoch zugleich die skizzierte Vorstellung im Wandel des Steuerungsverständnisses und des analytischen Zugangs im „Huckepack“ mit.

Bei den frühen Analysen grenzüberschreitender raumplanerischer Zusammenarbeit aus den 1970er Jahren erfolgte noch primär eine Konzentration auf die Verwaltungs- und Organisationsstrukturen in Europa (Malchus 1975) oder auf spezifische Teilräume, wie den deutsch-französischen Grenzraum (Kistenmacher/Gust 1983). Erst seit den 1990er Jahren werden verstärkt spezifische Steuerungsaspekte in den Blick genommen (Blatter 2001). Betrachtet werden Akteurskonstellationen, Interessenlagen, Ressourcen und institutionelle Rahmenbedingungen sowie Formen der Zusammenarbeit. Vielfach dienen Fallstudien als Untersuchungsansatz mit einem Fokus auf Europa und Nordamerika (Blatter 1997, 2001, 2003, 2004; Perkmann 1999, 2003, 2007). Dabei wird in der internatio-

nenal Literatur seit den 1990er Jahren schrittweise der Begriff „cross-border cooperation“ (Grenzüberschreitende Kooperation) durch „cross-border governance“ ergänzt. In der deutschsprachigen Diskussion wird jedoch nach wie vor von grenzüberschreitender Zusammenarbeit oder grenzüberschreitender Kooperation gesprochen (vgl. z. B. Scherhag 2008).

Der in der internationalen Literatur sichtbare Begriffswechsel reflektiert explizit den skizzierten Wechsel im Steuerungsverständnis, wie er auch im internationalen Raumforschung-Diskurs zum Tragen kommt (vgl. Healy/Cars/Madanipour et al. 2002; Sallet/Thornley/Kreukels 2003; Kramsch/Hooper 2004). Damit werden auch in Grenzräumen neue Akteure mit in den Blick genommen (z. B. Zivilgesellschaft), die spezifischen Probleme von Mehrebenenpolitiken angesprochen und Diskrepanzen zwischen funktionalen und territorialen Aktivitäten beleuchtet. Genutzt wird dies für die Analyse unterschiedlicher räumlicher Konstellationen, wie z. B. im Raum Basel und Strasbourg (Reitel 2006), Helsinki und Tallin (Pikner 2008) oder dem deutsch-österreichischen Grenzraum (Deppisch 2007). Diese stärker regionale Fokussierung reflektiert dabei insbesondere auch eine verstärkte politische Bedeutung von Regionen (vgl. Swyngedouw 1997; Gualini 2003, 2006) und greift damit zugleich den oben skizzierten Regionalisierungsdiskurs mit auf. Dabei werden unter dem Begriff „Regional Governance“ verstärkt die Akteure und deren räumliche Interaktionen auf dieser Ebene in den Blick genommen (Blatter 2001; Gualini 2003; Fürst 2007).

Welche spezifischen Analysedimensionen dabei jeweils zur Anwendung kommen, unterscheidet sich von Autor zu Autor. So differenziert Paasi bereits 1986 bzw. 1991 vier *stages* der grenzüberschreitenden Institutionalisierung: *territorial shape, conceptual and symbolic shape, development of institutions, and development of a regional unit with its own identity (establishment)* (Paasi 1986 bzw. 1991; vgl. auch Abb. 2), wobei der Begriff *stage* sowohl zeitlich, räumlich als auch hierarchisch verstanden werden kann (Dörrenbächer 2003, 2010). Gualini entwickelt, diese Diskussion mit aufgreifend, die drei Analysedimensionen „*political-economic dimension*“, „*institutional dimension*“ und „*symbolic-cognitive dimension*“ (Gualini, 2003: 44). Die polit-ökonomische Dimension fokussiert auf die Konstituierung von Paradigmen für politische Legitimation und politisches Handeln sowie auf den Prozess der strategischen Selektion von Handlungsansätzen zur Ergebnissteuerung. Die institutionelle Dimension betont die Bedeutung von Organisationsstrukturen und überorganisatorischen institutionellen Settings in ihrem gegenseitigen Wechselspiel. Hierzu gehört auch die Entwicklung institutioneller Rahmenbedingungen. Die symbolisch-kognitive Dimension beinhaltet die Entwicklung territorialer Identitäten und die Projektion von gemeinsamen Entwicklungsräumen.

Raumplanung und Regionalentwicklung spielen insbesondere bei der institutionellen Dimension eine entscheidende Rolle (vgl. auch Gualini 2003). Dies wird auch in den institutionellen Analysen zu „Cross-border governance“ von Blatter mehrfach betont (Blatter 2003, 2004). Demnach sind insbesondere Akteure und deren Ziele, die Ebenen der Interaktion, Mehrebenenpolitiken, die Praxis der Politikgestaltung, das Verhältnis von territorialer zu funktionaler Governance, die Strategien und Instrumente sowie die zur Verfügung stehenden Ressourcen wichtige Einflussfaktoren (vgl. Blatter 2003, 2004; auch Gualini 2003).

Aus raumwissenschaftlicher Sicht scheint dabei ebenso von Bedeutung, welche aktuellen Themenfelder adressiert werden (z. B. Demografischer Wandel, Klimawandel), welche Probleme sektoral und welche überfachlich gelöst werden und inwieweit diese nur lokal begrenzt anwendbar oder übertragbar sind. Konkret betrachtet werden können

damit neue Planungsphilosophien (Post-Wachstum, Neue Wohlstandsmodelle) ebenso wie veränderte Leitbilder (Perforierte Stadt, Postindustrielle Landschaft) und übergeordnete Strategien (Multifunktionalität) bis hin zu einzelnen Instrumenten. Von besonderem Interesse könnten dabei Ansätze sein, die Veränderungs- und Innovationsprozesse miteinander verknüpfen, wie z. B. der Transition-Management-Ansatz (IASS 2011; vgl. auch Minsch/Feindt/Meister et al. 1998; Schwarz/Birke/Beerheide 2010; Kristof 2010). Sie lassen sich mit neueren Diskussionen um Governance-Formen verknüpfen, wie z. B. Elementen einer „Adaptive Governance“ (Pisano 2012).

## **6 Fazit**

Aus den idealtypisch dargestellten, insbesondere in der Planungspraxis jedoch oftmals miteinander verknüpften Zugängen lassen sich für die nachfolgende Auseinandersetzung mit „Border Futures“ zentrale Aspekte benennen, die in den nachfolgenden Beiträgen reflektiert werden:

- Es zeigt sich, dass für Grenzräume eine „Embeddedness“ in die europäische Raumentwicklung besteht. Grenzräume können als Anwendungsfelder europäischer Raumentwicklung gelten.
- Unter Bezug auf europäische Integrationstheorien wird deutlich, dass sowohl Chancen als auch Hemmnisse einer Integration zu thematisieren sind. Diese werden bezüglich der grenzüberschreitenden Kooperation in mehreren Beiträgen in dieser Publikation näher herausgearbeitet.
- Bedeutsam ist die Betrachtung unterschiedlicher Handlungsfelder, die für die grenzüberschreitende Kooperation maßgeblich sind, seien es INTERREG-Programme und -Projekte, seien es informelle Instrumente der Raumentwicklung. Auch hier erscheint es wünschenswert, einige dieser Politiken exemplarisch zu untersuchen.
- Die Nutzung von Governance-Konzepten für Grenzräume gewinnt sowohl für die Analyse wie für die zukünftige Politik- und Planungsgestaltung an Bedeutung. Dies schafft neue Möglichkeiten zum Verstehen und Gestalten von grenzüberschreitender Interaktion, von der lokalen bis zur europäischen Ebene.

## **Literatur**

- Bauböck, R.; Faist, T. (2010): *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*. Amsterdam.
- Benz, A. (2001): *From Associations of Local Governments to "Regional Governance"*. In: *Urban Regions. German Journal of Urban Studies* 40 (2), 139-154.
- Benz, A. (2009): *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden. = *Governance* 5.
- Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (2007): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden.
- Benz, A.; Dose, N. (2010): *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden.
- Blatter, J. (1997): *Explaining cross-border cooperation: A border-focused and border-external approach*. In: *Journal of Borderland Studies* 12 (1-2), 151-174.
- Blatter, J. (2001): *Netzwerkstruktur, Handlungslogik und politische Räume: Institutionenwandel in europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 42 (2), 193-222.

- Blatter, J. (2003): Beyond hierarchies and networks: Institutional logics and change in trans-boundary spaces. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 16 (4), 503-526.
- Blatter, J. (2004): From 'Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (3), 530-548.
- Braudel, F. (1977): *Geschichte und Sozialwissenschaften. Die Longue durée*. In: Bloch, M.; Honegger, C. (Hrsg.): *Schrift und Materie der Geschichte: Vorschläge zur systematischen Aneignung historischer Prozesse*. Frankfurt am Main, 47-85.
- Chilla, T. (2013): *Punkt, Linie, Fläche – territorialE Europäisierung*. Frankfurt am Main. = Luxemburg-Studien/Études luxembourgeoises 5.
- Commission of the European Communities (eds.) (2001): *European Governance – a white paper*. Brüssel.
- Deppisch, C. (2007): *Governance in grenzüberschreitenden Regionen. Eine empirische Analyse am Beispiel der österreichisch-bayerischen Euregios*. Dortmund.
- Dörrenbächer, H. P. (2003): *James Bay – Institutionalisierung einer Region: Wasserkraftnutzung in Nord-Quebec und die Entstehung regionaler Selbstverwaltungsstrukturen der Cree-Indianer*. Saarbrücken. = *Saarbrücker Geographische Arbeiten* Band 48.
- Dörrenbächer, H. P. (2009): *Die Großregion – Institutionalisierung einer europäischen grenzübergreifenden Modellregion?* In: *Der Erdkundelehrer* (1), 11-18.
- Dörrenbächer, H. P. (2010): *La Gran Región. Institucionalización de una región europea tranfronteriza*. In: *Documents Anàlisi Geogràfica* 56 (1), 185-200.
- Faist, T. (Hrsg.) (2000): *Transstaatliche Räume*. Bielefeld.
- Faludi, A. (2010): *Centenary paper: European spatial planning: past, present and future, Centenary Paper*. In: *Town Planning Review* 81 (1), 1-22.
- Faludi, A. (2002): *Positioning European Spatial Planning*. In: *European Planning Studies* 10 (7), 897-909.
- Faludi, A.; Waterhout, B. (2002): *The making of the European Development Perspective – no masterplan*. London/New York.
- Fürst, D. (2001): *Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?* In: *Raumforschung und Raumordnung* 59 (5), 370-80.
- Fürst, D. (2007): *Regional governance*. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (eds.): *Handbuch Governance*. Wiesbaden, 353-365.
- Giddens, A. (1985): *Time, Space and Regionalisation*. In: Gregory, D.; Urry, J. (eds.): *Social Relations and Spatial Structures*. London, 265-295.
- Giddens, A. (1988): *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt am Main. = *Theorie und Gesellschaft* 1.
- Gilbert, A. (1988): *The new regional geography in English and French speaking countries*. In: *Progress in Human Geography* 12 (2), 208-228.
- Gualini, E. (2003): *Cross-border governance: Inventing regions in a trans-national multi-level polity*. In: *disP. The Planning Review* 152 (1), 43-52.
- Gualini, E. (2006): *The rescaling of governance in Europe: New spatial and institutional rationales*. In: *European Planning Studies* 14 (7), 889-912.
- Healy, P.; Cars, G.; Madanipour, A.; de Magalhaes, C. (2002): *Transforming governance, institutional analysis and institutional capacity*. In: Healy, P.; Cars, G.; Madanipour, A.; de Magalhaes, C. (eds.): *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Aldershot, 6-28.
- Heidbrink, L.; Hirsch, A. (2007): *Staat ohne Verantwortung?: Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik*. Frankfurt.

- Hix, S. (1998): The study of the European community: The challenge to comparative politics. In: Nelsen, B. F.; Stubb, A. C.-G. (eds.): *The European Union, Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder, 323-334.
- Howitt, R. (1993): A world in a grain of sand: Towards a reconceptualization of geographical scale. In: *Australian Geographer* 24 (1), 33-44.
- Howitt, R. (2003): Scale. In: Agnew, J.; Mitchel, K.; Toal, G. (eds.): *A Companion to Political Geography*. Oxford, 138-157.
- IASS – Institute for Advanced Sustainability Studies (ed.) (2011): *Transgovernance. The Quest for Governance of Sustainable Development*. Potsdam.
- Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (Hrsg.) (2013): *Über IMeG*. <http://www.metropolitane-grenzregionen.eu/ueber> (07.02.2017).
- Jachtenfuchs, M. (2002): Deepening and widening integration theory. In: *Journal of European Public Policy* 9 (4), 650-657.
- Kilper, H. (ed.) (2010a): *Governance und Raum*. Baden-Baden.
- Kilper, H. (2010b): Governance und die soziale Konstruktion von Räumen. In: Kilper, H. (ed.): *Governance und Raum*. Baden-Baden, 9-24.
- Kistenmacher, H.; Gust, E. (1983): *Grundzüge der Raumplanungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich und Möglichkeiten einer besseren Abstimmung in beiderseitigen Grenzräumen*. Hannover.
- Kramsch, O.; Hooper, B. (2004): *Cross-Border Governance in the European Union*. Abingdon.
- Kristof, K. (2010): *Models of Change. Einführung und Verbreitung sozialer Innovationen und gesellschaftlicher Veränderungen in transdisziplinärer Perspektive*. Zürich.
- Larner, W. (2011): Governance. In: Agnew, J. A.; Duncan, J. S. (eds.): *Human Geography*. Oxford, 325-335.
- Leibenath, M.; Korcelli-Olejniczak, E.; Knippschild, R. (eds.) (2008): *Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development. Mind the Gaps!* Berlin.
- Malchus, V. von (1975): *Partnerschaft an europäischen Grenzen. Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit*. Bonn.
- Mayntz, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (ed.): *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden, 65-76.
- Mayntz, R. (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, G. F. (Hrsg.): *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden, 11-20.
- Minsch, J.; Feindt, P.-H.; Meister, H.-P.; Schneidewind, U.; Schulz, T. (1998): *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit*. Heidelberg.
- Niemann, A.; Bergmann, J. (2013): Zug- und Gegenkräfte im Spiegel der Theorien der europäischen Integration. In: Eppler, A.; Scheller, H. (eds.): *Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess*. Baden-Baden, 45-70.
- Paasi, A. (1986): The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. In: *Fennia* 164 (1), 105-146.
- Paasi, A. (1991): Deconstructing regions: Notes on the scales of spatial life. In: *Environment and Planning A* 23 (2), 239-256.
- Paasi, A. (2005): Generations and the 'Development' of Border Studies. In: *Geopolitics* 10 (4), 663-671.
- Paasi, A. (2011): A Border Theory: An Unattainable Dream or a Realistic Aim for Border Scholars. In: Wastl-Walter, D. (ed.): *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. Farnhill, 11-31.
- Perkmann, M. (1999): Building governance institutions across European borders. In: *Regional Studies* 33 (7), 657-667.
- Perkmann, M. (2003): Cross border regions in Europe. Significance and drivers of cross-border cooperation. In: *European Urban and Regional Studies* 10 (2), 153-171.

- Perkmann, M. (2007): Policy entrepreneurship and multilevel governance: A comparative study of European cross-border regions. In: *Environment and Planning C* 25 (6), 861-879.
- Pikner, T. (2008): Reorganizing cross-border governance capacity: The Case of the Helsinki Tallin Euregio. In: *European Urban and Regional Studies* 15 (3), 211-227.
- Pisano, U. (2012): Resilience and Sustainable Development: Theory of resilience, systems thinking and adaptive governance. Wien. = ESDN Quarterly Report Nr. 26.
- Pollack, M. A. (2001): International relations theory and European integration. In: *Journal of Common Market Studies* 39 (2), 221-244.
- Pollack, M. A. (2005): Theorizing EU Policy-Making. In: Wallace, H.; Wallace, W.; Pollack, M. A (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford, 13-48.
- Pred, A. (1984): Place as Historical Contingent Process: Structuration and the Time-Geography of Becoming Places. In: *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2), 279-297.
- Pudup, M. B. (1988): Arguments within regional geography. *Progress in Human Geography* 12: 3, 369-390.
- Pütz, M. (2004): *Regional Governance*. München.
- Reitel, B. (2006): Governance in cross-border agglomerations in Europe – The example of Basle and Strasbourg. In: *Europa Regional* 14 (1), 9-21.
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham.
- Risse, T. (2012): *Governance Configurations in Areas of Limited Statehood. Actors, Modes, Institutions, and Resources*. Berlin. = SFB-Governance Working Paper Series 32.
- Salet, W.; Thornley, A.; Kreukels, A. (2003): *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. London/New York.
- Scherhag, D. (2008): *Europäische Grenzraumforschung*. Hannover.
- Schimmelfenning, F.; Sedelmayr, U. (2002): Theorizing EU enlargement: research focus, hypothesis and the state of research. In: *Journal of European Public Policy* 9 (4), 500-528.
- Schwarz, M; Birke, M.; Beerheide, E. (2010): Die Bedeutung sozialer Innovationen für eine nachhaltige Entwicklung In: Howald, J.; Jacobsen, H. (Hrsg.): *Soziale Innovation: auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma*. Wiesbaden, 165-180.
- Storper, M. (1988): Big Structures, Small Events, and Large Processes in Economic Geography. In: *Environment and Planning A* 20 (2), 165-185.
- Swyngedouw, E. (1997): Neither global nor local: Globalisation and the politics of scale. In: Cox, K. D. (ed.): *Spaces of Globalisation*. New York, 137-166.
- Swyngedouw, E. (2004): Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Re-Scaling. In: *Cambridge Review of International Affairs* 17 (1), 25-48.
- Sykes, O. (2005): *The Importance of Contextualisation and Comparison in the Study of European Spatial Planning*. Vienna.
- Tuan, Y.-F. (1977): *Space and place: the perspective of experience*. Minneapolis.
- Vatn, A. (2010): An institutional analysis of payments for environmental services. In: *Ecological Economics* 69 (6), 1245-1252.
- Werlen, B. (2007): *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen*. Stuttgart.
- Wilke, H. (1983): *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie*. Königstein im Taunus.
- Winn, N. (1998): Who gets what, when and how? The contested conceptual and disciplinary nature of governance and policy-making in the European Union. In: *Politics* 18 (2), 119-132.
- Zandonella, B. (2005): *Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten*. Bonn.

## Autoren

Prof. Dr.-Ing. **Karina Pallagst** (\*1969) ist Professorin für Internationale Planungssysteme an der TU Kaiserslautern. Zuvor war sie Projektkoordinatorin am Center for Global Metropolitan Studies (GMS) der University of California at Berkeley sowie Projektleiterin am Institut für Ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden. Sie ist Mitglied in zahlreichen Beiräten und Think Tanks der Forschung und Politikberatung, u. a. stellvertretende Sprecherin des universitären Potenzialbereiches „Region und Stadt“ der TU Kaiserslautern, Mitglied im Lenkungsausschuss des Center for Border Studies der Universität der Großregion und Mitglied im Beirat für Kommunalentwicklung des Landes Rheinland-Pfalz.

Prof. Dr. **H. Peter Dörrenbächer** (\*1957), Professor für Kulturgeographie an der Universität des Saarlandes, frühere Lehr- und Forschungstätigkeit an der Universität Trier, Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po Paris), TU München, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Mitglied im Lenkungsausschuss des Center for Border Studies der Universität der Großregion, Mitglied im Städtebaubeirat der Landeshauptstadt Saarbrücken und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Instituts für Landeskunde im Saarland.

apl. Prof. Dr.-Ing. **Thomas Weith** (\*1967), außerplanmäßiger Professor für Raumplanung und Umweltentwicklung an der Universität Potsdam und zugleich Sprecher der Research Area „Co-Design of Change and Innovation“ am Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung Müncheberg. Mitgliedschaften: u. a. ISOCARP, ARL, Sprecher der ARL-LAG Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern. Div. Auslandsaufenthalte (z. B. GB, China, Australien, Polen, Niederlande).