

Chilla, Tobias (Ed.); Sielker, Franziska (Ed.)

Research Report

Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns: Dynamik in der Kooperation - Potenziale der Verflechtung

Arbeitsberichte der ARL, No. 23

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Chilla, Tobias (Ed.); Sielker, Franziska (Ed.) (2018) : Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns: Dynamik in der Kooperation - Potenziale der Verflechtung, Arbeitsberichte der ARL, No. 23, ISBN 978-3-88838-415-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-41586>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/180405>

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/>

Arbeitsberichte der ARL 23

GRENZÜBERSCHREITENDE RAUMENTWICKLUNG BAYERNS

Dynamik in der Kooperation – Potenziale
der Verflechtung

Tobias Chilla, Franziska Sielker (Hrsg.)

AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Arbeitsberichte der ARL 23

GRENZÜBERSCHREITENDE RAUMENTWICKLUNG BAYERNS

Dynamik in der Kooperation – Potenziale
der Verflechtung

Tobias Chilla, Franziska Sielker (Hrsg.)

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden in der Arbeitsgruppe „Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:

Prof. Dr. Andreas Klee (klee@arl-net.de)

Arbeitsberichte der ARL 23

ISBN 978-3-88838-415-8 (PDF-Version)

ISSN 2193-1283 (PDF-Version)

Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).

CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-416-5 (Print-Version)

ISSN 2193-1542 (Print-Version)

Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2018

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Sprachliches Lektorat: H. Wegner

Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:

Chilla, Tobias; Sielker, Franziska (Hrsg.) (2018):

Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns –

Dynamik in der Kooperation – Potenziale der Verflechtung.

Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 23

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-41586>

ARL

Akademie für Raumforschung
und Landesplanung

Hohenzollernstraße 11

30161 Hannover

Tel. +49 511 34842-0

Fax +49 511 34842-41

arl@arl-net.de

www.arl-net.de

INHALT

Vorwort

Christian Jacoby, Tobias Chilla _____ 3

I Einführung

Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns: Ausgangssituation,
aktuelle Herausforderungen und konzeptionelle Debatten

Tobias Chilla, Franziska Sielker _____ 5

II Grenzüberschreitende Entwicklung im Alpenraum

Alpine Freiräume in der räumlichen Planung – Ein Plädoyer für mehr
grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Peter Haßlacher, Marco Pütz, Gero Nischik, Christoph Knauf, Marius Mayer,
Hubert Job _____ 23

Eine grenzüberschreitende Analyse der Politiken für die Almwirtschaft
in den Alpen

Thomas Streifeneder, Clare Giuliani, Christian Hoffmann _____ 45

III Grenzüberschreitende Entwicklung im Grenzraum zu Tschechien

Grenzüberschreitende Regionalentwicklung an der bayerisch-tschechischen
Grenze – die Suche nach den ‚richtigen‘ Kooperationsformen

Tobias Chilla, Luděk Fráně, Franziska Sielker, Jürgen Weber _____ 72

Grenzüberschreitende Kooperationsräume in Nordbayern und Westböhmen –
Erfassung und Bewertung

Nicolai Teufel, Jörg Maier, Martin Doevenspeck _____ 90

Grenzräume in Ostbayern – einmal strukturschwach, immer strukturschwach?

Reinhold Koch _____ 111

IV Übergreifende Analysen

Regionale Governance und Europäische Struktur- und Investitionsfonds an den
bayerischen Grenzen

Sabine Weizenegger, Markus Lemberger _____ 129

Migrationsdruck durch Flüchtlinge: Die südostbayerischen Grenzräume am Ende der Balkanroute 2015–2016 Jürgen Weber _____	159
Makroregionale Strategien als Katalysator der Weiterentwicklung des europäischen Mehrebenensystems? Raymond Saller _____	187
Kurzfassung / Abstract _____	206

VORWORT

Grenzüberschreitende Raumentwicklung – das ist gewissermaßen die Umkehrung der Perspektive auf den Raum, indem eine Region ‚von den Rändern her‘ analysiert und entwickelt wird. Das ist gerade für den Freistaat Bayern eine sehr facettenreiche und spannende Perspektive, denn die sehr unterschiedlichen Grenzräume haben in den vergangenen Jahren eine hohe Dynamik in politischer und funktionaler Hinsicht erfahren. Dies war Anlass für die Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL-LAG Bayern), eine Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Raumentwicklung Bayerns ins Leben zu rufen. Die von Anfang 2015 bis Anfang 2018 erarbeiteten Ergebnisse werden im vorliegenden Band zusammengefasst.

Die Arbeitsgruppe war beeindruckend international und personenstark besetzt: Die Autorinnen und Autoren stammen nicht nur aus Bayern, sondern auch aus Tschechien, Österreich, Italien und der Schweiz. Die institutionelle Einbindung ist mit akademischen und ‚angewandten‘ Berufsfeldern recht ausgewogen, und die Altersspanne zwischen den Mitwirkenden umfasst mehr als vier Jahrzehnte. Diese sehr interessante Zusammensetzung hat somit zu zahlreichen wirklich spannenden Diskussionen geführt, die im Laufe der dreijährigen Laufzeit stattfinden konnten. Wir denken, dass man dies den Ergebnissen der Arbeitsgruppe anmerkt.

Die wichtigsten Diskussionen wurden bei fünf workshopartigen Treffen geführt. Diese waren geprägt durch das besondere Engagement der Gastgeber, denen an dieser Stelle herzlich gedankt sei.

Im April 2016 fand das dritte Treffen der Arbeitsgruppe an der Europäischen Akademie in Bozen (EURAC) statt, eingeladen vom dortigen Leiter des Instituts für Regionalentwicklung, Dr. Thomas Streifeneder. Dieses Treffen, das auch mit Erkundungen vor Ort einherging, erfüllte zudem das Kooperationsabkommen zwischen EURAC und ARL mit Inhalt und Leben (s. Foto).

Im Juni 2017 fand das fünfte Treffen der Arbeitsgruppe statt, wobei die (Zwischen-) Ergebnisse der Mitgliederversammlung der LAG Bayern vorgestellt wurden. Engagierter Gastgeber war hier die Regionalentwicklung Oberallgäu e.V. in Immenstadt. Empfangen wurde die Gruppe vom stellvertretenden Landrat des Landkreises Oberallgäu Roman Haug, und die dortige Geschäftsführerin Dr. Sabine Weizenegger war uns eine große Unterstützung in der Durchführung der Tagung.

Weitere Treffen der Arbeitsgruppe fanden in München statt, wo uns Dr. Raymond Saller vom Referat für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München ein sehr hilfreicher Unterstützer war.

Weiterer Dank gilt Prof. Dr. Karina Pallagst, die als Leiterin der Arbeitsgruppe ‚Border Futures‘ der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland stets kooperative Ansprechpartnerin war, sowie dem anonymen externen Gutachter für seine gründliche Durchsicht und die konstruktiven Hinweise zu dem Abschlussbericht. Nicht zuletzt gilt der Akade-

mie für Raumforschung und Landesplanung herzlicher Dank für die Unterstützung, insbesondere Prof. Dr. Andreas Klee als engagiertem Ansprechpartner und Mitdiskutanten.

Wir sind zuversichtlich, dass die vorliegenden Beiträge für die Regionalentwicklung in den Grenzräumen Bayerns gute Impulse geben können. Zudem glauben wir, dass in Zeiten der Krise auf europäischer Ebene gerade der Blick in die Grenzregionen dabei helfen kann, zukunftsorientierte Perspektiven für eine nachhaltige Raumentwicklung in Europa zu entwerfen.

München und Erlangen, im Februar 2018

Prof. Dr. Christian Jacoby, Leiter der LAG Bayern

Prof. Dr. Tobias Chilla, Leiter der Arbeitsgruppe ‚Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns‘



Das Foto zeigt einige der Mitstreiter auf der Dachterrasse der Europäischen Akademie Bozen, von links nach rechts: Nicolai Teufel (Universität Bayreuth), Raymond Saller (Stadt München), Tobias Chilla (Universität Erlangen), Gero Nischik und Christoph Knauf (beide Universität Würzburg und WSL Birmensdorf), Franziska Sielker (Universität Erlangen), Hubert Job (Universität Würzburg), Andreas Klee (ARL Hannover), Oliver Bender (Institut für interdisziplinäre Gebirgsforschung Innsbruck), Ricardo Brozzi (EURAC Bozen), Sabine Weizenegger (Regionalentwicklung Oberallgäu), Thomas Streifeneder (EURAC Bozen), Kurt Kusstatscher (Trifolium Bozen).

Weitere Mitstreiter, die nicht auf dem Bild zu sehen sind: Jörg Maier und Martin Doevenspeck (Universität Bayreuth), Jürgen Weber (Regierung von Niederbayern), Luděk Fráně (RERA Budweis), Thomas Bläser (Regierung von Oberbayern), Peter Haßlacher (CIPRA Österreich), Manfred Kopf, Andreas Marlin und Stefan Obkircher (Landesplanung Vorarlberg, Bregenz), Marius Mayer (Universität Greifswald), Marco Pütz (WSL Birmensdorf), Reinhold Koch (ehemals Bayerisches Wirtschaftsministerium), Markus Lemberger (Hochschule für angewandtes Management Erding).

Tobias Chilla, Franziska Sielker

GRENZÜBERSCHREITENDE RAUMENTWICKLUNG BAYERNS: AUSGANGSSITUATION, AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN UND KONZEPTIONELLE DEBATTEN¹

Gliederung

- 1 Einführung und Zielsetzung
- 2 Die Grenzräume aus politisch-institutioneller Perspektive
 - 2.1 Politisch-institutionelles Vortasten
 - 2.2 Reterritorialisierung – Reskalierung – Soft Spaces?
 - 2.3 Die Grenze als Friktion – Multi-level mismatch?
- 3 Die funktionale Perspektive
 - 3.1 Konvergenz?
 - 3.2 Metropolisierung?
 - 3.3 Tunneleffekt?
- 4 Implikationen für die bayerische Landesplanung
 - 4.1 Entwicklungskonzepte und Raumbbeobachtung
 - 4.2 Landesplanerische Festlegungen
 - 4.3 Blick in die Zukunft: Grenzüberschreitende Landesplanung?
Literatur

Kurzfassung

Dieser Einführungsbeitrag verfolgt drei Ziele: Zunächst werden die Grenzräume Bayerns kurz skizziert. Sodann werden aus institutionell-politischer Perspektive drei Ansätze eingeführt, um die Governance-Strukturen in den Grenzräumen zu reflektieren, namentlich die institutionelle ‚Ambiguität‘, Formen der Reterritorialisierung sowie der Passgenauigkeit von Strukturen im Mehrebenensystem (‚multi-level mismatch‘). Aus funktionaler Perspektive werden Konvergenz, Metropolisierung und Tunneleffekte als wichtige Trends diskutiert. Abschließend werden die Implikationen für die bayerische Landesplanung aufgezeigt.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitende Planung – Governance – Kohäsion – Tschechien – Österreich

¹ Dieser Beitrag versteht sich als Einführung und Rahmen für die Publikation der Ergebnisse der Arbeitsgruppe ‚Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns‘ der LAG Bayern der ARL. Er hat von zahlreichen Hinweisen des externen Gutachters sowie aus der Arbeitsgruppe profitiert. Besonderer Dank gilt hierbei Dr. Jürgen Weber, Regierung von Niederbayern.

Cross-border Spatial Development of Bavaria: Initial situation, current challenges and conceptual debate

Abstract

This article provides an introduction to and framework for the publication of the findings of the ARL Working Group 'Cross-border Spatial Development of Bavaria'. The article has three goals. First, it presents Bavaria's border regions. Second, the paper introduces three institutional-political perspectives to explain the governance arrangements and processes, namely institutional ambiguity, reterritorialisation and multi-level mismatches. Further, the article discusses contemporary development trends from a functional perspective by reflecting on processes of convergence, metropolitanisation and 'tunnel effects'. Finally, the article outlines the implications of the working group's results for Bavarian state planning.

Keywords

Cross-border spatial planning – governance – cohesion – Czech Republic – Austria

1 Einführung und Zielsetzung

Derzeit bestehen mehrere Anlässe, um über die grenzüberschreitende Dimension der Raumentwicklung Bayerns nachzudenken. Erstens ist auf bayerischer Ebene eine neue Aufmerksamkeit für Fragen der grenzüberschreitenden Entwicklung festzustellen. Dies bezieht sich primär auf die bayerisch-tschechische Grenze, die aufgrund ihrer historischen und politischen Komplexität lange kaum auf der politischen Ebene Prag-München thematisiert werden konnte. Auch in den landesplanerischen Aussagen ist die grenzüberschreitende Dimension nur punktuell adressiert worden. Die aktuellen politischen Bemühungen, den Grenzraum als Verflechtungsraum zu entwickeln, haben die Rahmenbedingungen geändert, was vielfältige Anknüpfungspunkte für die Diskussion um die zukünftige Ausrichtung der Landesplanung hat.

Zweitens haben die vor allem im Jahr 2015 einsetzenden Flüchtlingsströme die Bedeutung von Grenzen mit unvorhergesehener Wucht auf die politische Agenda gesetzt. Nachdem viele Jahre die Rede von einem ‚grenzenlosen‘ Europa weit verbreitet war, ist nun durch die Debatten um Flüchtlingspolitik und Grenzkontrollen deutlich geworden, dass europäische Binnengrenzen weiterhin eine erhebliche politische Bedeutung haben. Dies betrifft Bayern vor allem im Grenzraum zu Österreich.

Drittens ist auf europäischer Ebene eine Dynamik in der grenzüberschreitenden Kooperation zu beobachten. In den vergangenen Jahren standen vor allem die INTERREG-A- und Euregio-getragenen Aktivitäten im unmittelbaren Grenzraum im Vordergrund, die auch weiterhin wichtig bleiben werden. Nun ist auf übergeordneter Ebene eine neue Dynamik hinzugekommen, wo sich mit Makroregionen und zahlreichen bi- und multilateralen Kooperationsformen neue Konstellationen ergeben. Dies zeigt sich in Bayern vor allem mit der noch recht jungen Europaregion Donau-Moldau und durch die Einbindung in zwei makroregionale Strategien im Donau- und Alpenraum.

Vor diesem Hintergrund hat sich im Jahre 2015 die Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Raumentwicklung Bayerns formiert, die unter großer Beteiligung von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis in bemerkenswerter Internationalität über drei Jahre hinweg zahlreiche Facetten des Themenbereiches aufgearbeitet hat. Ziel dieser Arbeitsgruppe und damit auch der vorliegenden Publikation ist es, auf folgende Fragen Antworten zu finden:

- > Wie verändern die oben genannten aktuellen Entwicklungen das Akteurs- und Institutionengefüge der Regionalentwicklung und räumlichen Planung?
- > Welche Bedeutung nehmen Grenzen als Raumelement vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung nun ein?
- > Welche Chancen und Herausforderungen bringen die neuen Instrumente und Trends für die Praxis der Planung und Regionalentwicklung mit sich?

Der vorliegende Beitrag skizziert zunächst die Ausgangssituation, bevor er einen übergeordneten konzeptionellen Rahmen für die Analyse der grenzüberschreitenden Raumentwicklung spannt. Hierbei ist zum einen die politisch-institutionelle Dimension zu berücksichtigen, zum anderen die funktionale, sozioökonomische Dimension. Ziel dieses Beitrags ist es, eine konzeptionelle Hintergrundfolie für die weiteren Beiträge dieses Bandes zu schaffen, indem auf die wesentlichen aktuellen Debatten in der Literatur in den ‚Border Studies‘ zurückgegriffen wird. Dies erfolgt auch vor dem Hintergrund, dass die Beiträge in sehr unterschiedlichen Maßstäben, in verschiedenen Teilräumen und mit sehr unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten argumentieren. Sie sind allerdings darin geeint, dass sie die Bedeutung von Grenzen und die politischen und funktionalen Dynamiken über Grenzen hinweg illustrieren und analysieren. Abschließend werden die Implikationen für die bayerische Landesplanung erörtert. Dies erfolgt im Vorgriff auf die wesentlichen Erkenntnisse aus den weiteren Beiträgen dieses Bandes.

2 Die Grensräume aus politisch-institutioneller Perspektive

Grensräume sind zunächst die Raumeinheiten, die nationalstaatliche Grenzen unmittelbar berühren. Bayern grenzt an Tschechien, Österreich und – über das Kondominium Bodensee hinweg – auch an die Schweiz.

Grenzüberschreitende Kooperation an europäischen Binnengrenzen erfolgt im Prinzip zwar seit den 1950er Jahren, hat aber erst in den 1990er Jahren größere alltagspolitische Bedeutung bekommen. Das gilt für Bayern in besonderem Maße. Die Öffnung des ‚Eisernen Vorhangs‘ Richtung Tschechien begann 1990 und hat mit dem vollständigen Inkrafttreten des Schengener Abkommens erst 2011 umfassend gegriffen. Dem Euroraum ist Tschechien bis heute nicht beigetreten. In politischer Hinsicht gehört der bayerisch-tschechische Grenzraum zu den ungewöhnlichsten in ganz Europa, da die Kooperation in den vergangenen Jahrzehnten auf den verschiedenen Ebenen sehr unterschiedlich betrieben wurde. Auf nationaler Ebene – also zwischen Prag und Ber-

lin – besteht seit 1992 ein Staatsvertrag, der ein gutes nachbarschaftliches Funktionieren garantiert (Scherhag 2008: 15 f.; vgl. Maier 2003; Schramek 2014). Auf lokaler Ebene sind die beiden Euregios (EUREGIO EGRENSIS und EUREGIO Bayerischer Wald – Böhmerwald – Unterer Inn) seit über zwei Jahrzehnten wichtige Träger des Zusammenwachsens (vgl. ausführlich den Beitrag Chilla/Fráně/Sielker/Weber in diesem Band). Hingegen war die Achse Prag–München von den historischen Erfahrungen Weltkrieg und Vertreibungen geprägt. Erst in der Ära des bayerischen Ministerpräsidenten Seehofer hat sich auch auf dieser Ebene eine tagespolitische Kooperation entwickelt. Mit dem Inkrafttreten der Freizügigkeit an der Grenze (2007 bzw. 2011) und der politischen Öffnung bestehen also erst jetzt die Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Kooperation, die fast überall anders deutlich früher bestanden, und zwar in West- wie Osteuropa. Vor diesem Hintergrund kann man von einer nachholenden Integration sprechen: Während beispielsweise in der Oberrheinregion Pamina bereits seit den 1990er Jahren intensiv um ein räumliches Entwicklungskonzept gerungen wird, setzt dies im deutsch-tschechischen Grenzraum erst 2014 ein. Auch an den ostdeutschen Grenzen (z.B. Stettin, Frankfurt an der Oder) haben die Bemühungen etliche Jahre früher eingesetzt.

Österreich ist erst 1995 Mitglied der Europäischen Union geworden, sodass auch im deutsch-österreichischen Grenzraum die Kooperationsintensität später eingesetzt hat als an den Westgrenzen Deutschlands, auch wenn in diesem Raum politische und kulturelle Differenzen vergleichsweise gering sind, zumal die Schengen-Verträge und der Euro vollständig implementiert sind. Gerade vor dem Hintergrund des recht späten EU-Beitritts Österreichs kommt bi- und multilateralen Abkommen eine wichtige Rolle zu – nicht zuletzt in der Raumentwicklung. Zu verweisen ist beispielsweise auf das deutsch-österreichische Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung von 1973 und die in der Folge etablierte Deutsch-Österreichische Raumordnungskommission (DÖROK). Diese war in den 1970er und 1980er Jahren sehr aktiv und führte zu einer Vielzahl von grenzüberschreitenden Vereinbarungen und Kooperationen. Von besonderer Bedeutung ist die Alpenkonvention, die als multilateraler völkerrechtlicher Vertrag den Schutz und die nachhaltige Entwicklung der Alpen als Ziel hat. Der räumliche Umgriff ist auf kommunaler Ebene abgegrenzt, während die politische Verankerung formal jeweils auf der nationalen Ebene liegt.² Auch andere multilaterale Kooperationen haben eine lange Tradition, wie insbesondere die Arge Alp, die seit 1972 existiert.³

In der Zwischenzeit ist eine Vielfalt an Kooperationsformen und Kooperationsräumen im gesamten Grenzraum Bayerns etabliert worden, die sich vielfach überlagern. Die Abbildungen 1 und 2 illustrieren, dass der Begriff des Grenzraumes eine Frage des Maßstabes und der Abgrenzung ist, die nie alternativlos ist. Dieses Bild einer hohen institutionellen Kooperationsdichte lässt sich anhand einiger sich ergänzender Konzepte der ‚Border Studies‘ reflektieren.

2 Unterzeichner der Rahmenkonvention zum Schutz der Alpen sind Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, Schweiz, Slowenien und Monaco sowie die Europäische Union.

3 Mitglieder der Arge Alp sind heute neben Bayern auch Graubünden, St. Gallen, Tessin, Lombardei, Südtirol, Trentino, Salzburg, Tirol und Vorarlberg.

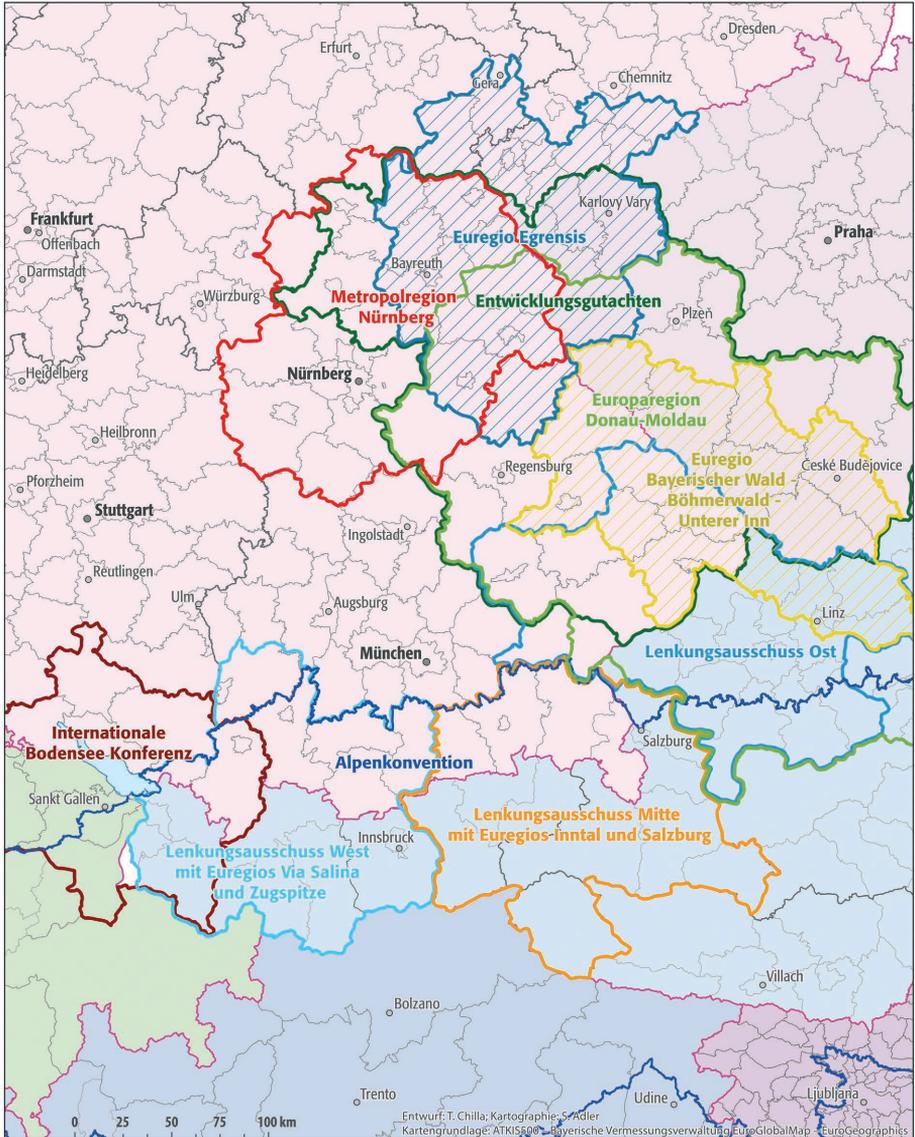


Abb. 1: Überblick über wichtige grenzüberschreitende Kooperationsformen an den bayerischen Grenzen / Quelle: Chilla

2.1 Politisch-institutionelles Vortasten

Grenzüberschreitende Kooperation ist ein Teil des europäischen Integrationsprozesses, der schrittweise abläuft, ohne einem ‚Masterplan‘ zu folgen, sondern immer auch auf tagespolitische Möglichkeiten und lokale Akteurskonstellationen schauen muss. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass grenzüberschreitende Regionalentwicklung ein komplexer Politikbereich ist. Auf der einen Seite nehmen funktionale räumliche Verflechtungen und institutionelle Verschränkungen tendenziell zu. Andererseits sind die politischen Kompetenzen weiterhin sehr klar gebietskörperschaftlich und territorial organisiert. Dies gilt in besonderem Maße für die raumplanerischen Kompetenzen, aber auch in vielen weiteren Bereichen, trotz der vielfältigen europäischen Einflüsse (z.B. Verkehrspolitik).

Vor diesem Hintergrund ist in den europäischen Grenzräumen eine komplexe, institutionelle Dichte an Kooperationsformen entstanden, die unterschiedliche Perimeter, inhaltliche Schwerpunkte und Akteurskonstellationen beinhaltet. Auch variiert der Institutionalierungsgrad erheblich. Diese Situation kann auch als Ausdruck einer „institutional ambiguity“ im Sinne von Haier (2006) gesehen werden, also als eine ‚institutionelle Mehrdeutigkeit‘. Diese ergibt sich daraus, dass der politische Wille zur europäischen Integration sehr ambitioniert ist, ohne dass der Weg zur Umsetzung vorgezeichnet wäre (Europa als Konstrukt sui generis). Das konkrete institutionelle Handeln für die Umsetzung muss nach und nach gewissermaßen ‚erfunden‘ werden, sei es in Teilräumen wie den Grenzregionen oder in einzelnen Politikbereichen.

Dabei gibt es auch Unterschiede im Hinblick auf die Etabliertheit von Kooperationsformaten. Die zweifellos gefestigteste Form ist die Form der grenzüberschreitenden Euregios, die sehr eng an das EU-Förderprogramm INTERREG A angekoppelt sind (vgl. Jurczek 2006 sowie ausführlich im Beitrag Teufel/Maier/Doevenspeck in diesem Band). Die bayerischen Außengrenzen sind heute vollständig von Euregios abgedeckt, die in aller Regel auf die Initiierung und Koordinierung von INTERREG-A-Projekten zielen und dabei über die sogenannten Kleinprojekte selbst als Fördermittelgeber in Erscheinung treten (vgl. Abb. 1; dort mit den dazugehörigen Lenkungsausschüssen verankert). Dieses Tätigkeitsfeld stellt – neben LEADER und Regionalmanagements – einen ‚weichen‘, projektbasierten Ansatz der Regionalentwicklung dar (vgl. kritische Reflexion im Beitrag Weizenegger/Lemberger in diesem Band).

Andere Formen der Zusammenarbeit sind eher als ein politisches Vortasten zu verstehen: Die Europaregion Donau-Moldau mit ihrem sehr großflächigen und dabei betont nicht-metropolitanen Zuschnitt ist ein aktuelles Beispiel dafür, wie ein Vortasten in räumlicher und politischer Hinsicht erfolgt (vgl. ausführlich den Beitrag Chilla/Fráně/Sielker/Weber in diesem Band). Ähnliches gilt auch für die Ambitionen der Europäischen Metropolregion Nürnberg, die in der Entwicklung einer grenzüberschreitenden Achse noch am Anfang steht⁴ sowie für das vom Bayerischen Staatsministeri-

4 Vgl. das Hersbrucker Memorandum zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit; http://www.metropolregionnuernberg.de/fileadmin/metropolregion_nuernberg_2011/07_service/02_downloads/01_grundlagenpapiere/141119_MEMORANDUM_unterschrieben.pdf (09.03.2018).

um der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat in Auftrag gegebene Entwicklungsgutachten für den bayerisch-tschechischen Grenzraum (Grontmij 2015), das auf Bezirksebene beiderseits der Grenze argumentiert.

Dieser politische Kontext, der auf einem Vortasten außerhalb vorgegebener Bahnen beruht, hat Konsequenzen. Er stärkt die Bedeutung von diplomatischem, langfristig angelegtem Handeln, während rechtlich gefasste Prozeduren nicht überschätzt werden dürfen. Der Aufbau von Vertrauensverhältnissen ist mindestens so wichtig wie die Formulierung von Entwicklungsstrategien. Die rechtlichen Instrumente stehen meist im Hintergrund, wobei ‚weiche‘ Instrumente mit entsprechenden Fördermöglichkeiten wichtig sind.

2.2 Reterritorialisierung – Reskalierung – Soft Spaces?

Abbildung 2 zeigt, dass Bayern auch auf höherer Maßstabsebene über Grenzen hinweg vielfach mit seinen Nachbarn verbunden ist. Hierzu zählt zum einen das INTERREG-B-Programm, das inzwischen in seiner fünften Förderperiode Projekte der Regionalentwicklung unterstützt. Während in INTERREG-A-Projekten Partner aus zwei benachbarten Ländern kooperieren, so müssen sich im B-Programm Partner aus mindestens drei Ländern zusammenschließen. Bayern hat in vier Programmräumen Fördermöglichkeiten und liegt insofern recht vorteilhaft.

Zum anderen hat Bayern Anteil an zwei makroregionalen Strategien: Im Donau- und Alpenraum überdecken sich diese Strategien mit den jeweiligen INTERREG-B-Räumen sehr weitgehend, ohne dass ein klarer institutioneller Zusammenhang bestünde. Diese noch junge Form der territorialen Zusammenarbeit zielt auf die großräumige, grenzüberschreitende Bearbeitung von sogenannten ‚gemeinsamen geographischen Herausforderungen‘. Eigene Mittel oder Instrumente sind bislang nicht vorgesehen, auch unterscheiden sich die europaweit bislang vier existierenden Strategien erheblich, ohne dass absehbar ist, welche Rolle ihnen langfristig zukommt. Bayern hat bislang vor allem an der Alpenstrategie maßgeblich mitgewirkt. In der Tat ist dieser Raum durch mindestens zwei gemeinsame geographische Besonderheiten gekennzeichnet – neben der alpinen Morphologie ist dies auch die hohe Dichte an nationalstaatlichen Grenzen, die immer auch unterschiedliche Regelungsweisen markieren. Das Verhältnis von makroregionaler Strategie im Alpenraum (EUSALP) und Alpenkonvention wird in den kommenden Jahren geklärt werden müssen.

Es lässt sich mithin festhalten, dass grenzüberschreitende Kooperation auch eine Frage des Maßstabs ist: von lokaler bis kontinentaler Kooperation ist eine Vielfalt von räumlichen Umgriffen relevant. Und ein Blick in die Vergangenheit würde eine Anzahl anderer Perimeter der Kooperation zeigen, die sich nicht langfristig etablieren konnten (vgl. Perkmann 2007). Beispielsweise wurde die Europaregion Donau-Moldau anfänglich für das kleinräumigere Dreiländereck mit Niederbayern, Südböhmen und Oberösterreich diskutiert, bevor der nun gültige deutlich größere Raum zugrunde gelegt wurde. Auch wurden anfänglich drei bayerisch-tschechische Euregios angedacht, die sich vor allem an den bayerischen Bezirken orientierten, bevor die heute gültige Zweiteilung in je eine nördliche und südliche Euregio festgelegt wurde.



Abb. 2: Bayerns Beteiligungen an transnationalen Kooperationsräumen und makroregionalen Strategien / Quelle: Verändert nach Chilla/Kühne/Neufeld (2016: 98)

Dieser Befund, der sich im Prinzip an allen binneneuropäischen Grenzen zeigt, wird in der konzeptionellen Debatte unter dem Titel der Reskalierung und Reterritorialisierung diskutiert. Die Entstehung und Veränderung von grenzüberschreitenden Kooperationsformen und -regionen ist dabei immer Ausdruck politischer Interessenslagen (Paasi/Zimmerbauer 2016). Diese neuen Handlungsräume bieten Akteuren die Möglichkeit zum ‚Agenda-Setting‘ auf den über- und den untergeordneten Ebenen. In diesem Band zeigt der Beitrag von Raymond Saller, welche Potenziale hier für die metro-politane Ebene bestehen.

Ziel dieses ‚Agenda-Settings‘ ist es, seinen Anliegen in Politikprozessen Gehör zu verschaffen, sodass diese Belange in Entscheidungsprozessen berücksichtigt werden. Europaweit ist ein Trend zu großformatigeren Kooperationsräumen und zu eher indi-

viduellen Formen zu sehen, nachdem in den vergangenen Jahren eine vorübergehende ‚Standardisierung‘ über die INTERREG-A-/Euregio-Programme zu konstatieren war. Dies trifft auch für Bayern zu, und zwar sowohl im Hinblick auf die angesprochenen beiden Makroregionen als auch auf die Europaregion Donau-Moldau. Wenn auch im Maßstab nicht mit makroregionalen Strategien vergleichbar, so sind doch auch der Perimeter des Entwicklungsgutachtens und die Ambitionen der Europäischen Metropolregion Nürnberg, sich über die Staatsgrenze hinweg zu entwickeln, Indizien für eine zunehmend großräumige Ausrichtung in der Kooperationsdynamik (vgl. Köhler 2009).

In diesen Prozessen des Maßstabswechsels (Reskalierung) und der räumlichen Neu-konfiguration (Reterritorialisierung) geht es oft über viele Jahre um die Suche nach der ‚richtigen‘ Governance-Form und um passende räumliche Umgriffe. Der Beitrag von Nicolai Teufel, Jörg Maier und Martin Doevenspeck in diesem Band zeigt dies anhand des nordbayerisch-böhmischen Teilraumes, in dem diese Suche nach den richtigen Konstellationen derzeit besonders komplex ist.

In diesen Suchphasen nach den passenden Perimetern sind diese Räume auch als „soft spaces“ mit „fuzzy boundaries“ zu sehen (Allmendinger/Chilla/Sielker 2014). Diese haben in einigen Fällen die Option der Verstetigung („hardening“), in anderen Fällen bleibt es beim eher fluiden Charakter, oder die Kooperationsform verschwindet gänzlich wieder. Aktuell ist es schwer absehbar, welche Möglichkeiten der Verzahnung zwischen der Europaregion Donau-Moldau, der Europäischen Metropolregion Nürnberg und dem Perimeter des Entwicklungsgutachtens für den bayerisch-tschechischen Grenzraum bestehen. Auch diese Situation hat Konsequenzen für die Praxis. Es ist eine Zeit der Kreativität und intensiven Kooperation, in der nach neuen Formen der politischen Gestaltung im Grenzraum gesucht wird. Zudem kann es auch eine Zeit der Konkurrenzen und Doppelungen sein.

2.3 Die Grenze als Friktion – Multi-level mismatch?

Trotz aller Liberalisierung, trotz aller Dynamik in der grenzüberschreitenden Kooperation und trotz des semantischen Übergangs von Grenzräumen zu Verflechtungsräumen – die Grenze bleibt auch eine Friktion im Raum. An den Grenzen treffen sich Rechtssysteme, die in vielen Bereichen sehr unterschiedlich sind. Genannt sei beispielsweise die Diskussion um die Autobahnmaut, die rein national geregelt wird. Auch das ‚Fördergefälle‘ – also die unterschiedlichen Erfordernisse der Kofinanzierung und die unterschiedlichen Zugänge zu Fördermöglichkeiten dies- und jenseits der Grenze – zeigt die starke Bedeutung nationaler Grenzen. Im Alltag sind vor allem unterschiedliche Verdienstmöglichkeiten dies- und jenseits der Grenze und die unterschiedlich regulierten Arbeitsmärkte und Sozialsysteme spürbar.

In der grenzüberschreitenden Kooperation sind zudem der sehr unterschiedliche Staats- und Verwaltungsaufbau und die Verwaltungskulturen von hoher praktischer Bedeutung, was in der Praxis häufig als ‚multi-level mismatch‘ empfunden wird (Hooghe/Marks 2003; Chilla/Evrard/Schulz 2012: 966). Konkret umfasst dies die Erfahrung, dass Bürgermeister oder Amtsleiter auf beiden Seiten der Grenze nicht die

gleichen politischen Kompetenzen haben und daher diplomatische und auch technische Komplikationen auftreten können. Ähnliches gilt für die Vertreter von Bezirken, die in Tschechien, Österreich und Bayern bzw. Deutschland ganz andere Funktionen haben, vom Konzept der Bundesländer ganz zu schweigen. Auch unterschiedliche politische Rhythmen (Wahlperioden) und unterschiedliche Gepflogenheiten in Bezug auf die Fluktuation von Personal können unter dem Begriff des multi-level mismatches gefasst werden.

Auf transnationalem Maßstab wird die Rolle national unterschiedlicher Regelungen dies- und jenseits der Grenzen im Beitrag von Peter Haßlacher, Hubert Job und zahlreichen Mitautoren in diesem Band im Hinblick auf die unterschiedlichen methodischen und politischen Verständnisse im Freiraumschutz thematisiert. Der Beitrag von Thomas Streifeneder, Clare Giuliani und Christian Hoffmann in diesem Band zeigt am Beispiel der Berggebietspolitiken Unterschiede in der instrumentellen Ausstattung und Wirksamkeit.

3 Die funktionale Perspektive

Auch aus funktionaler Perspektive sind Prozesse der grenzüberschreitenden Verflechtung ein komplexer Betrachtungsgegenstand. Eines der Hauptmotive von grenzüberschreitender Verflechtung und europäischer Einigung ist es, die Trennwirkung von Grenzen zu überwinden. Mit der freien Zirkulation von Personen, Kapital, Gütern und Dienstleistungen ist die Hoffnung auf verringerte Transaktionskosten und einen gesteigerten Wohlstand verbunden. An den europäischen Binnengrenzen sind die Voraussetzungen hierfür dort vollständig gegeben, wo die Regelungen des Schengen-Abkommens in Kraft sind. Dies ist an der bayerisch-tschechischen Grenze 2007 bzw. 2011 in Kraft getreten und gilt an der österreichischen Grenze bereits seit 1997.

Die bayerisch-tschechische Grenze ist grundsätzlich durch starke Barrierewirkungen gekennzeichnet, die sich aus dem Mittelgebirgszug und der unterschiedlichen Sprache ergeben. Auch ist der Grenzraum durch eine geringe Siedlungs- und Einwohnerdichte gekennzeichnet, die grenzüberschreitende Wirtschaftsverflechtungen nicht so nahelegt wie dies in urbanisierten Grenzregionen der Fall ist, etwa im Raum Salzburg–Freilassing oder, in anderen europäischen Regionen, die grenzüberschreitenden Metropolräume um Luxemburg, Basel oder Kopenhagen–Malmö. Trotz aller Bemühungen um eine stärkere Integration ist die bayerisch-tschechische Grenze heute der Abschnitt aller deutschen Grenzen mit den stärksten Unterschieden, z.B. im Bereich der Wirtschaft. Sowohl für den bayerischen als auch für den tschechischen Teil des Grenzraums lässt sich festhalten, dass das Wirtschaftsniveau auf einem unterdurchschnittlichen Niveau des jeweiligen Bezugsraumes (Bayern bzw. Tschechien) ist (Grontmij 2015: 6). Die Verflechtungen zwischen Bayern und Tschechien haben sich insgesamt zwar sehr verstärkt – so ist Bayern der wichtigste Handelspartner Tschechiens. Allerdings hat sich dies nur bedingt in den Grenzräumen niedergeschlagen. Dies liegt auch an der traditionell starken Orientierung an der jeweiligen metropolitanen Hauptstadt, also Prag bzw. München.

Die österreichisch-bayerische Grenze gehört zu den Grenzen, die wenig sicht- und spürbar sind. Sprachlich und landschaftlich ist hier eher ein Kontinuum als eine Barriere zu vermerken, und die wirtschaftlichen Unterschiede sind gering und kaum durch die Grenze erklärbar.

Bayerns Territorium grenzt an keiner Stelle direkt an Schweizer Territorium. Allerdings kann der Bodensee als Seegrenze gewertet werden, die insbesondere im Umweltbereich, aber auch im Tourismus durchaus lokale Bedeutung hat. Dies spiegelt sich etwa in Bayerns Engagement in der Bodenseekonferenz wieder. Dennoch bleibt dieser Raum auf der kleinräumigen Ebene in diesem Band eher im Hintergrund.

Aus der empirischen Beobachtung ergibt sich insgesamt, dass Grenzöffnungen den betreffenden Ländern in Europa durchaus nützen. Umstritten ist allerdings, welche Regionen hiervon in welchem Ausmaß profitieren (vgl. Chilla/Neufeld 2014). Die diesbezügliche Debatte lässt sich in den nachfolgenden drei Abschnitten zusammenfassen.

3.1 Konvergenz?

Eine der wichtigsten Hoffnungen der europäischen Grenzliberalisierung ist die Angleichung (Konvergenz) der Lebensverhältnisse und Wirtschaftskraft dies- und jenseits der Grenzen und mithin der Abbau von räumlichen Disparitäten. Abbildung 3 zeigt, dass in allen Teilräumen der Grenzregionen mit bayerischer Beteiligung auf der Ebene NUTS 2 die Wirtschaftskraft gestiegen ist (und Ähnliches lässt sich auch für die Einkommensverhältnisse zeigen; vgl. Moritz 2011). In der Abbildung sind auf Ebene der bayerischen Bezirke, der tschechischen Kraje und der österreichischen Bundesländer mit unmittelbarer Grenzberührung folgende Informationen visualisiert: Die hellen Quadrate zeigen in größenproportionaler Weise die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (BIP) für das Jahr 2005, die dunkleren Farbtöne zeigen die Werte für 2015. In allen Fällen sind die jüngeren Werte größer als die älteren, denn in allen Teilgebieten ist das Bruttoinlandsprodukt gestiegen. Des Weiteren lässt sich feststellen, dass in Teilräumen des bayerisch-tschechischen Grenzraumes sich die relativen Unterschiede zwar verringert haben, die absoluten Unterschiede sind jedoch weiterhin präsent. Insofern ist in diesem Raum nur eine eingeschränkte Konvergenz zu konstatieren und räumliche Disparitäten bleiben eine Herausforderung. Für den bayerisch-österreichischen Raum gilt, dass die Wirtschaftsentwicklung beiderseits der Grenze (sehr) positiv verlaufen ist, wobei Oberbayern und Salzburg besonders hervortreten. Allerdings gehört der bayerisch-österreichische Grenzraum zu den Regionen, die bereits vor Inkrafttreten der Schengen-Regelungen große Ähnlichkeiten hatten, sodass hier Konvergenz kein sehr zentrales politisches Ziel ist.

Zusammenfassend lässt sich für die Grenzregionen mit bayerischer Beteiligung sagen, dass zwar von einer großräumig relativen Konvergenz gesprochen werden kann, aber nicht zwingend von absoluter. Dies ist jedoch nur für den bayerisch-tschechischen Raum von politisch hoher Bedeutung.

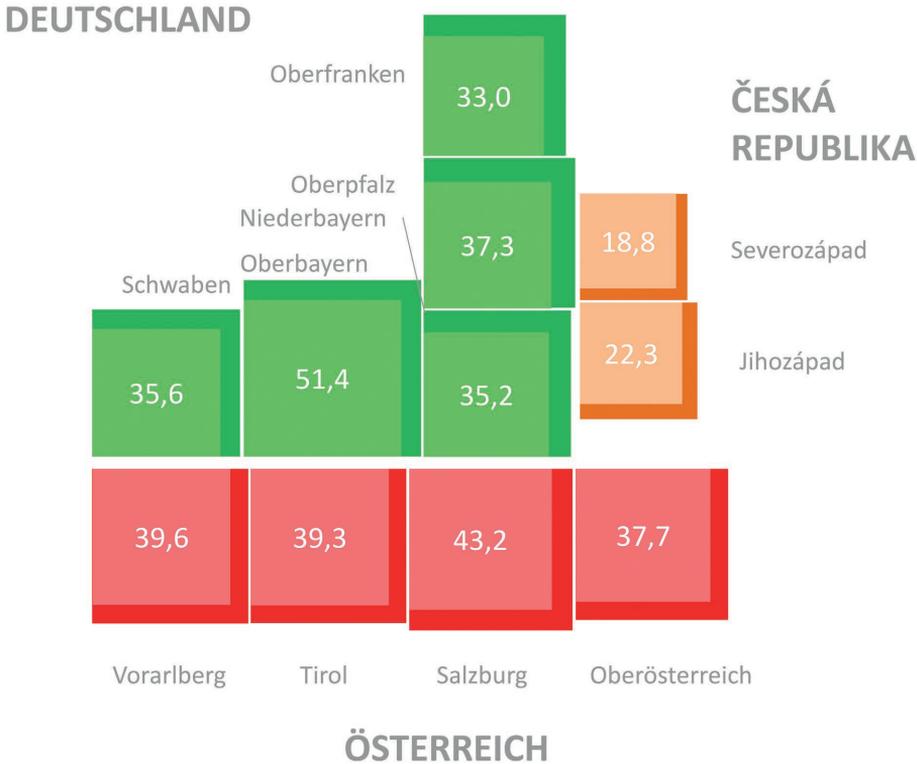


Abb. 3: BIP pro Einwohner in 1.000 Kaufkraftstandards für die Jahre 2005 (helle Quadrate) und 2015 (dunkle Quadrate) entlang der bayerischen Außengrenzen auf Ebene NUTS 2 (Zahlen in den Kästen geben Werte für 2015 an, Fläche der Quadrate proportional zum Bruttoinlandsprodukt) / Daten: Eurostat, Darstellung: Markus Neufeld

3.2 Metropolisierung?

An dieser Stelle kommt ein zweites Argument ins Spiel, das grenzüberschreitende Metropolisierung als treibenden Faktor postuliert (vgl. Sohn 2014). Das zugrunde liegende Argument dieser Debatte in den ‚Border Studies‘ stellt darauf ab, dass erstens die Grenzliberalisierungen es ermöglichen, Einzugsbereiche über die Grenzen hinaus zu erschließen. In der Tat ist eine erhebliche Zahl an Pendlern auf der bayerischen Seite zu verzeichnen, die einer Arbeit im Raum Salzburg nachgehen. Zweitens werden Fälle diskutiert, in denen Regulationsunterschiede diesen Trend weiter verstärken – die europaweit prominenten Beispiele sind mit dem Finanzsektor (Luxemburg) oder der Pharmaindustrie (Raum Basel) verbunden. Derartige Unterschiede spielen entlang der bayerischen Grenze jedoch keine spürbare Rolle. Insgesamt spielt dieser Metropolisierungseffekt für die bayerischen Grenzregionen – von Salzburg abgesehen – allein deshalb keine Rolle, weil die unmittelbare Grenzregion durchweg dünn besiedelt ist. Größere Städte sind nicht in unmittelbarer Grenznähe und orientieren sich – wie beispielsweise Pilsen – eher an innerstaatlichen Metropolen oder an großräumigen Beziehungen (Prag, München).

3.3 Tunneleffekt?

Hier knüpft das dritte Argument der funktionalen Verflechtungen an, der Tunneleffekt. Von diesem Effekt ist dann die Rede, wenn zwar positive Effekte durch die Grenzliberalisierung zu verzeichnen sind, diese jedoch nicht den unmittelbaren Grenzraum betreffen. Es wäre sicher übereilt, im bayerisch-tschechischen Raum von einem Tunneleffekt zu sprechen, allerdings ist durchaus zu beobachten, dass sich auf beiden Seiten der Grenze die innerstaatlichen Regionen besser entwickeln als die Grenzräume. Auch haben sich Unternehmensgründungen durch bayerische Firmen im tschechischen Raum zwar in den Anfangsjahren der Öffnung ergeben, diese Dynamik ist in den vergangenen Jahren aber weitgehend zum Erliegen gekommen (vgl. z.B. Berman-Group 2013 sowie Teufel/Maier/Doevenspeck in diesem Band). Zu einem gewissen Teil lassen sich diese Trends im Grenzraum genauso erklären wie bei innerstaatlichen Disparitäten: Die heutige Wirtschaftsdynamik tendiert zur Konzentration in metropolitanen Räumen.

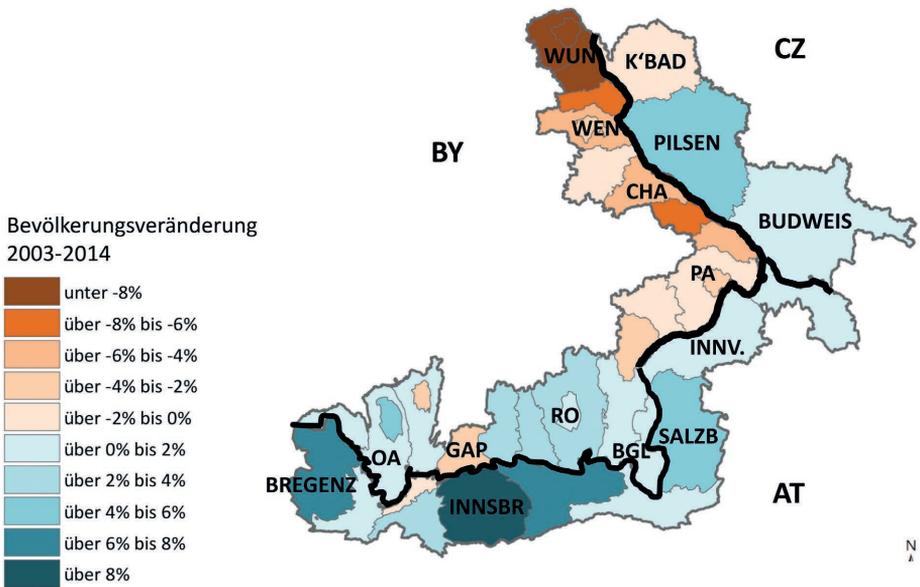


Abb. 4: Bevölkerungsveränderung 2003–2014 (Die Größe der dargestellten Gebietskörperschaften stellt nicht die Fläche dar, sondern ergibt sich aus der absoluten Einwohnerzahl 2014) / Daten: Eurostat, Darstellung: Florian Dworzak, Markus Neufeld

Abbildung 4 zeigt mit der addierten Bevölkerungsentwicklung zwischen 2003 und 2014 auf NUTS-3-Ebene recht plastisch, dass sich im unmittelbaren Grenzraum die Effekte überlagern. In der Tendenz stehen ländliche Räume etwas schlechter da als urbanisierte Bereiche. Die demographische Entwicklung in bayerischen Grenzräumen ist tendenziell negativer als bei den Nachbarn, was im Fall der Grenze zu Tschechien in erheblich stärkerem Maße zutrifft. Dieser Befund wird im Beitrag von Reinhold Koch in diesem Band im Hinblick auf die bayernweite Entwicklung der Disparitäten weiter

differenziert. Im Ergebnis sind die bayerischen Grenzräume also ein komplexes Objekt der Regionalentwicklung, indem sich facettenreiche Trends auf verschiedenen Maßstabsebenen überlagern.

4 Implikationen für die bayerische Landesplanung

4.1 Entwicklungskonzepte und Raubeobachtung

Für die bayerische Landesplanung ist die Reflexion von grenzüberschreitender Raumentwicklung mit einem gewissen Spannungsverhältnis verbunden. Auf der einen Seite gilt Bayern als eine der Regionen, die die Instrumente der Landesplanung und Regionalentwicklung vor allem auch im ländlichen Raum auf besonders vielfältige Weise anwenden. Die jahrzehntelangen Debatten um das zentralörtliche System und die Aufnahme des Postulats der gleichwertigen Lebensverhältnisse in die Bayerische Verfassung in jüngerer Zeit sind hierfür nur zwei Beispiele. Auf der anderen Seite besteht allerdings vor allem im bayerisch-tschechischen Raum die politisch heikle Situation, wie sie eingangs beschrieben wurde, die einen grenzüberschreitenden Austausch oberhalb der lokalen Euregio-Ebene erschwert hat.

Die aktuelle Dynamik in Bezug auf die Entwicklung von Grenzräumen ist nicht auf Bayern beschränkt. Im Gegenteil, in einigen Grenzräumen sind die Entwicklungen bereits einige Schritte voraus (vgl. Paasi/Zimmerbauer 2016). Hier lohnt sich der Blick über den Tellerrand. So entstehen derzeit deutschland- und europaweit eine Reihe von Entwicklungskonzepten für grenzüberschreitende Räume, die sich in ihrem Charakter durchaus unterscheiden. Einige sind als dezidiert politische Dokumente zu verstehen, die auch starke raumplanerische Implikationen haben. Dies gilt beispielsweise für die Großregion um Luxemburg, wo sowohl für Teilräume (z.B. Oberes Moseltal) als auch für die gesamte Großregion Dokumente erstellt werden, die grenzüberschreitenden Charakter haben und die konkrete Anhaltspunkte für die innerstaatlichen Planungen enthalten.⁵ Andere Entwicklungskonzepte setzen auf eine Kombination aus analytischen Elementen und Aussagen für mögliche Entwicklungspotenziale. Hierfür sind die Konzepte im sächsisch-tschechischen Raum und im deutsch-polnischen Raum gute Beispiele (vgl. Bergfeld 2013; ARDP 2016).

In Bayern ist das bereits erwähnte Entwicklungsgutachten für den bayerisch-tschechischen Grenzraum zu nennen (Grontmij 2015). Dieses argumentiert eher analytisch und perspektivisch und geht nur am Rande auf landesplanerische Implikationen ein. Dieses Entwicklungsgutachten hat einen eher informellen, dreiteiligen Vorläufer aus den 1990er Jahren: im Norden des Grenzraums das trilaterale Entwicklungskonzept für das Dreiländereck Bayern–Böhmen–Sachsen, im mittleren Teil (im Bereich Schwandorf und Cham) ein bilaterales (unveröffentlichtes) Entwicklungskonzept und im Süden das trilaterale Entwicklungskonzept Bayerischer Wald–Böhmerwald–Mühlviertel.

⁵ Vgl. http://www.sig-gr.eu/de/cartes-thematiques/amenagement-territoire/schema-developpement-territorial-gr/dimension_metropolitaine.html (09.03.2018).

Für den bayerisch-österreichischen Raum bestehen bislang keine übergreifenden räumlichen Entwicklungskonzepte. Hier ist zu erwähnen, dass das bayerische Landesentwicklungsprogramm 2013 grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte explizit erwähnt, sodass hier weitergehende Aktivitäten erwartet werden können. Zu verweisen ist allerdings auf zahlreiche Studien und Analysen, die im Zusammenhang mit dem bayerisch-österreichischen Kooperationsprogramm und den Umsetzungsprojekten entstanden sind (was auch für den bayerisch-tschechischen Raum gilt).

4.2 Landesplanerische Festlegungen

Interessant ist, dass sich Bayern bislang den Bemühungen um ein grenzüberschreitendes Monitoring der Raumentwicklung nicht anschließt. Verwiesen sei hier auf das MORO-Projekt des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung zur grenzüberschreitenden Raumentwicklung (Laufzeit 2015–2018), in dem sieben Modellregionen vertreten sind, die vor allem die West- und Nordgrenze Deutschlands abdecken, Bayern hingegen nicht aktiv ist. Ziel dieses MORO-Projektes ist es, die in §25 des Raumordnungsgesetzes verankerte Berichterstattung des Bundes über die räumliche Entwicklung im Hinblick auf die Grenzregionen zu konkretisieren.⁶

Zu verweisen ist hier auch auf die Dynamik in Frankreich, wo mit der Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) eine zentrale Stelle für Grenzfragen auf Regierungsebene installiert ist. Europaweit gilt, dass die Datenverfügbarkeit zu Fragen der grenzüberschreitenden Raumentwicklung nicht befriedigend ist – kleinräumige Informationen zu Grenzpendlern oder Wirtschaftsverflechtungen liegen allenfalls punktuell vor. Eine kontinuierliche Raumbbeobachtung, die auf standardisierte Daten setzt, hat zweifellos großes Potenzial. Schließlich ist auf die Europäische Kommission zu verweisen, die zwar ihre grundsätzliche Rolle zur Verbesserung der Wissensgrundlagen anerkennt, sich bislang aber mit konkreten Maßnahmen eher zurückhält (vgl. European Commission 2017).

Explizit landesplanerische Aussagen zum Grenzraum finden sich bereits im Landesentwicklungsprogramm von 1994, in dem als übergeordnetes Ziel formuliert wird: „Die Stellung und Bedeutung Bayerns innerhalb des vereinten Deutschlands und der Europäischen Gemeinschaften sowie gegenüber anderen Ländern in einem Europa der Regionen sollen gefestigt werden. [...] Dabei sollen insbesondere in den Grenzlandregionen zur Tschechischen Republik und Nachbarregionen zu Sachsen und Thüringen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den angrenzenden Gebieten sowie eine wechselseitige Ergänzung bei Planungen und Maßnahmen zur räumlichen Entwicklung, vor allem auch durch abgestimmte konkrete Vorhaben und Projekte, angestrebt werden“ (Bayerische Staatsregierung 1994 A I.9 Z). Diese grenzübergreifenden Bestimmungen wurden im Rahmen der folgenden Fortschreibungen vertieft. Dabei ist zweifellos zu begrüßen, dass die bayerische Landesplanung jüngst bekräftigt hat, dass die „grenzüberschreitend festgelegten Zentralen Orte mit Österreich und Tschechien [...] die grenzüberschreitende Entwicklung und Zusammenarbeit besonders voran-

6 Vgl. <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2015/angrenzende-regionen/start-node.html> (09.03.2018).

treiben“ sollen (Bayerische Staatsregierung 2018: Punkt 6 Nr. 2.1.11 G). Das Gutachten zur Teilfortschreibung des Zentralen-Orte-Systems in Bayern zeigt, dass – trotz limitierter Datenlage – die Ausweisung grenzüberschreitender Mehrfachorte mit Zentralitätsfunktion sinnvoll ist (Flex/Greiving/Terfrüchte et al. 2015: 28f.). In der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms vom Februar 2018 sind die folgenden grenzüberschreitenden Mehrfachorte aufgeführt (jeweils vorbehaltlich der Übereinkünfte mit den Partnern auf der anderen Seite der Grenze):

Bayern – Tschechien:

- > Selb – Aš (Asch) – Oberzentrum
- > Waldsassen – Cheb (Eger) – Oberzentrum
- > Furth im Wald – Domazlice (Taus) – Mittelzentrum

Bayern – Österreich:

- > Lindau – Bregenz – Oberzentrum
- > Neuhaus am Inn – Schärding – Mittelzentrum
- > Simbach am Inn – Braunau am Inn – Mittelzentrum
- > Laufen – Oberndorf – Mittelzentrum

In der Strukturkarte wird auch auf die unmittelbare Nähe des gemeinsamen Oberzentrums Freilassing–Bad Reichenhall zu Salzburg, das gemäß Salzburger Landesentwicklungsprogramm Zentraler Ort der Stufe A ist, hingewiesen.

Interessant ist weiterhin die aktuelle Regelung (Bayerische Staatsregierung 2018: 3.3.G), die in Grenzregionen Zielabweichungsverfahren bei Einzelhandelsplanungen erleichtert. Diese Aussagen schöpfen die Potenziale der Landesplanung sicher noch nicht aus. Die Themen Transport, Tourismus und Schutzgebiete bieten hier Ansatzpunkte für mögliche weitergehende Aspekte.

4.3 Blick in die Zukunft: Grenzüberschreitende Landesplanung?

Dieser Band ist kein Positionspapier und keine landesplanerische Forderung im engeren Sinne. Allerdings gibt er vielfältige Inspirationen, wie die grenzüberschreitende Kooperation, Regionalentwicklung und räumliche Planung weiterentwickelt werden kann. Insbesondere in den folgenden Punkten sind Potenziale zu sehen:

Trotz aller Aktivitäten in jüngerer Zeit zu grenzüberschreitender Integration ist das Wissen zu Verflechtungen über Grenzen hinweg weiterhin begrenzt. Pendlerdaten und wirtschaftsräumliche Verflechtungen sind nur zwei Beispiele dafür, dass raumbe-

zogenes Wissen nicht systematisch und flächendeckend verfügbar ist. Grenzüberschreitende Raumbearbeitung hält hier ein bislang kaum genutztes Potenzial bereit. Weitergehende Bemühungen sollten idealerweise in Abstimmung mit deutschland- und europaweiten Aktivitäten zum räumlichen Monitoring verzahnt werden.

Es fehlt bislang an umfassenden, verbindlichen und auf Langfristigkeit angelegten Konzepten der Raumentwicklung entlang der bayerischen Grenzen; auch hier geben andere Grenzregionen Europas Inspiration. Raumentwicklungskonzepte sind ein klassisches Format; deutlich verbindlicher wäre ein neues Kapitel im bayerischen Landesentwicklungsprogramm zur Entwicklung der Grenzräume. Neben den schon bestehenden grenzüberschreitenden Zentralen Orten wäre eine Querschnittsorientierung anzustreben, die verkehrliche Prioritäten, grenzüberschreitende Naturpotenziale und Weiteres thematisiert. Diese konkretisierenden Schritte sollten zweifellos in enger Abstimmung mit den Nachbarregionen und -staaten erfolgen.

Neben den klassischen raumordnerischen Konzepten sind die begleitenden Instrumente der regionalen Entwicklung systematisch zur Entwicklung der Grenzräume einzusetzen. Letztlich ist zu konzedieren, dass grenzüberschreitende Raumentwicklung nicht primär auf rechtlichen Festsetzungen basieren kann. Das ‚weiche‘ Instrumentarium, das auf Austausch, Netzwerkbildung und projektbasierten Fortschritt setzt, steht hierbei zweifellos im Vordergrund (vgl. den Beitrag Weizenegger/Lemberger in diesem Band). Dies meint durchaus auch wirtschaftspolitische Instrumente wie eine potenziell grenzüberschreitende Clusterpolitik.

Aktuell lässt sich zusammenfassen, dass die bayerischen Grenzräume bislang politisch eher punktuell bearbeitet worden sind. Eine übergreifende Perspektive auf die Grenzräume, die Position bezieht zu den unterschiedlichen, überlappenden Kooperationsperimetern und Akteurskonstellationen, und die Aussagen trifft zu inhaltlichen und instrumentellen Prioritäten, birgt zweifellos erhebliches Potenzial für die Grenzregionen. Dieses Potenzial konkretisieren die Beiträge des vorliegenden Bandes.

Literatur

- Allmendinger, P.; Chilla, T.; Sielker, F. (2014): Europeanizing territoriality – towards soft spaces? In: *Environment and Planning A* 46 (11), 2703-2717.
- ARDP – Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit (2016): *Gemeinsames Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum. Vision 2030.* o.O.
- Bayerische Staatsregierung (1994): *Landesentwicklungsprogramm Bayern.* München.
- Bayerische Staatsregierung (2018): *Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 21. Februar 2018.* München.
- Bergfeld, A. (Hrsg.) (2013): *Sächsisch-Tschechische Grenzraumstudie.* Leipzig. = Forum IfL 22.
- BermanGroup (2013): *Die Zukunft in der Mitte Europas – Die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet.* Analytischer Teil. o.O.
- Chilla, T.; Evrard, E.; Schulz, C. (2012): *On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: “Institutional Mapping” in a Multi-Level Context.* In: *European Planning Studies* 20 (6), 961-980.
- Chilla, T.; Kühne, O.; Neufeld, M. (2016): *Regionalentwicklung.* Stuttgart.
- Chilla, T.; Neufeld, M. (2014): *Harmonische Entwicklung? Zur Vielfalt und Widersprüchlichkeit der Bemühungen um Kohäsion.* In: *Nachrichten der ARL* 44 (3), 14-19.
- European Commission (2017): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Boosting growth and cohesion in EU border regions.* Brüssel. = SWD (2017) 307 final.

- Flex, F.; Greiving, S.; Terfrüchte, T.; Winkel, R. (2015): Gutachten zur Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) zum Zentrale-Orte-System. Dortmund.
- Grontmij GmbH (Auftragnehmer) (2015): Entwicklungsgutachten für den bayerisch-tschechischen Grenzraum. München.
https://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Projekte/151120_Entwicklungsgutachten_BY-CZ_DE_final.pdf (09.03.2018).
- Hajer, M.A. (2006): The Living Institutions of the EU: Analysing Governance as Performance. In: Perspectives on European Politics and Society 7 (1), 41-55.
- Hooghe, L.; Marks, G. (2003): Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. In: American Political Science Review 97 (2), 233-243.
- Jurczek, P. (2006): Entstehung und Entwicklung grenzüberschreitender Regionen in Mitteleuropa – unter besonderer Berücksichtigung der Euroregionen an der Ostgrenze der Bundesrepublik Deutschland. In: Thoß, H. (Hrsg.): Mitteleuropäische Grenzräume. Berlin, 9-20. = Chemnitzer Europastudien 3.
- Köhler, S. (2009): Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume in Deutschland. In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 33 (2), 33-39.
- Maier, J. (Hrsg.) (2003): Die EU-Osterweiterung auf die Tschechische Republik und ihre möglichen Auswirkungen auf das bayerische Grenzland. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 302.
- Moritz, M. (2011): Spatial effects of open borders on the Czech labour market. In: Economics of Transition 19 (2), 305-331.
- Paasi, A.; Zimmerbauer, K. (2016): Penumbra borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. In: Environment and Planning A 48 (1), 75-93.
- Perkmann, M. (2007): Construction of New Territorial Scales. A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region. In: Regional Studies 41 (2), 253-266.
- Scherhag, D. (2008): Europäische Grenzraumforschung. Hannover. = E-Paper der ARL 2.
- Schramek, C. (2014): Die deutsch-tschechischen Europaregionen. Rahmenbedingungen und Funktionslogik grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Wiesbaden.
- Sohn, C. (2014): Modellierung Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource. In: Geopolitics 19 (3), 587-608.

Autoren

*Prof. Dr. Tobias Chilla (*1973), Diplom-Geograph. Seit 2012 Professur mit dem Schwerpunkt Angewandte und Europäische Regionalentwicklung am Geographischen Institut der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Vorherige akademische Stationen in Köln, Bamberg und Luxemburg. Arbeiten zur grenzüberschreitenden Kooperation im bayerisch-tschechischen und im alpinen Raum, in der Großregion um Luxemburg sowie aus europäisch vergleichender Perspektive.*

*Dr. Franziska Sielker (*1986), Diplom-Ingenieurin Raumplanung. Seit 2017 als Postdoctoral British Academy Newton International Fellow an der Universität Cambridge und seit 2012 als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Ihr Diplom absolvierte sie an der TU Dortmund. Sie arbeitet zur grenzüberschreitenden Kooperation im Donau-, alpinen und bayerisch-tschechischen Raum sowie zur Kooperation in der maritimen Raumentwicklung.*

Peter Haßlacher, Marco Pütz, Gero Nischik, Christoph Knauf, Marius Mayer, Hubert Job

ALPINE FREIRÄUME IN DER RÄUMLICHEN PLANUNG – EIN PLÄDOYER FÜR MEHR GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT¹

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Freiräume
- 3 Etablierte Instrumente zum Erhalt von Freiräumen
- 4 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Österreich zum Erhalt von Freiräumen in Bayern
- 5 Analysen zum Erhalt von Freiräumen ohne Rechtsverbindlichkeit
- 6 Fazit
Literatur

Kurzfassung

Alpine Freiräume werden zusehends knapper. Diese Aussage gilt in den Alpen für den naturgemäß raren Dauersiedlungsraum, der z. B. in Tirol nur 11,8% des Landesgebietes umfasst. Die Bevölkerung und damit auch die erforderliche Infrastruktur wachsen in vielen Talschaften. Aber auch die Freiräume, die in den darüber gelegenen Höhenstufen der Alpen liegen, werden sukzessiv zerschnitten und mit technischen Anlagen (z. B. Seilbahnen, hydroelektrische Anlagen) erschlossen bzw. sind mit immer intensiveren Nutzungen (z. B. E-Mountainbikes) konfrontiert. Im Freistaat Bayern begann die Erhaltung von Freiräumen mit der Implementierung des Alpenplans als raumordnerische Zielsetzung bereits im Jahr 1972. Die dadurch betriebene Zonierung des gesamten bayerischen Alpenraums nach drei Intensitätsstufen der verkehrlichen Nutzung war eine echte Innovation des Normgebers. Sie zielte mit ihrer sogenannten Zone C auf den damals noch jungen Naturschutz und die Verringerung alpiner Naturgefahren ab. In der Hauptsache jedoch galt diese planerische Initiative der nicht anlagengebundenen, landschaftsbezogenen Erholung, d.h. Freizeit- und Tourismusaktivitäten in der Natur. Heute bestehen mehr oder weniger erfolgreiche, verwandte Initiativen in Südtirol (Italien), Österreich und der Schweiz. Sie zu analysieren, ihre Festlegung, Funktionsweise und planerische Umsetzung vergleichend zu beschreiben sowie kritisch zu hinterfragen, ist die Zielsetzung dieses Beitrags. Im Fokus steht die Gegenüberstellung von Analysen zum Erhalt von Freiräumen für den Menschen (Einheimische und ihre traditionellen Wirtschaftsweisen, aber auch Besucher) und das Naturerbe. Neben dem Vorschlag einer forschungsleitenden, ganzheitlichen Definition von Freiräumen

¹ Der vorliegende Beitrag ist eine Kurzfassung von: Job, H.; Mayer, H.; Haßlacher, P.; Nischik, G.; Knauf, C.; Pütz, M.; Essl, J.; Marlin, A.; Kopf, M.; Obkircher, S. (2017): Analyse, Bewertung und Sicherung alpiner Freiräume durch Raumordnung und räumliche Planung. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 7.

werden die heute gängigen Praktiken im Umgang mit alpinen Freiräumen in Raumordnung und räumlicher Planung im deutschsprachigen und Schweizer Alpenraum und deren kritische Bewertung sowie künftige Möglichkeiten grenzüberschreitend harmonisierter Verfahrensweisen dazu debattiert.

Schlüsselwörter

Alpine Freiräume – GIS-Analyse – Freiraumanalyse – Naturschutz – Raumordnung – Räumliche Planung – Tourismus

Alpine open spaces in spatial planning – more international cooperation is a must

Abstract

Alpine open spaces are becoming noticeably scarcer. This statement applies to the inherently restricted area of permanent settlement in the Alps, which, e. g., covers only 11.8% of the territory of Tyrol. The population is growing in many of the valleys and with it the infrastructure required. However, the open spaces, situated at altitudes above the settlements, are also being successively broken up and exploited using technical equipment (e. g. cable cars, hydro-electric facilities) or increasingly intensive types of use (e. g. e-mountain bikes). In Bavaria the conservation of open space began as early as 1972 with the implementation of the Alpine plan (Alpenplan), which set spatial planning objectives for the entire Alpine area. This led to the division of the Bavarian Alpine area into three zones of varying intensity of traffic use, a true legislative innovation. The so-called Zone C was intended for nature protection, still in its infancy at that time, and also aimed to reduce natural Alpine hazards. Primarily, however, this planning initiative was related to the role of the landscape for recreation, i. e. to leisure and touristic activities in natural surroundings. Today, there are similar initiatives of varying success in South Tyrol (Italy), Austria and Switzerland. This paper aims to analyse these initiatives, comparing and critically assessing their specifications, functioning and planning implementation. The focus of attention is on bringing together approaches for conserving open space for people (local inhabitants and their traditional economic activities, but also visitors) and natural heritage. Present-day regional and spatial planning practices related to Alpine open spaces in the German-speaking Alps are presented and critically evaluated and future options for harmonising approaches across the borders are discussed.

Keywords

Alpine open spaces – GIS-analysis – open space analysis – nature protection – spatial planning – tourism

1 Einleitung

Ein allgemein starker Nutzungsdruck auf alpine Freiräume wurde bereits in den 1970er Jahren aufgezeigt (Krippendorf 1975) und ist heute mehr denn je gegeben. In der allgemeinen Diskussion um Freiräume sind häufig die Täler, die im historischen Rückblick alpenweit erheblich an Bevölkerung gewonnen haben, von Interesse (Bätzing

2015). In diesem Beitrag werden primär die Freiräume im Außenbereich – im alpinen Kontext also Gebiete oberhalb des Dauersiedlungsraums – thematisiert. Raumplanungsfachlich wird somit dort angesetzt, wo siedlungsnahe Gebietsfestlegungen zum Freiraumschutz wie Grünzäsuren, Grünkorridore und regionale Grünzüge in aller Regel enden. Das heißt allerdings nicht, dass alpine Freiräume immer nur an die oberen Höhenstufen gekoppelt sein müssen. Im Idealfall reichen sie bis ungefähr zur Untergrenze des geschlossenen Waldgürtels in die Unterhangbereiche der Täler hinein. Einerseits wird damit vermieden, dass sich die topologische Fixierung solcher Freiräume nur auf die konfliktärmeren Höhenlagen der sogenannten ‚worthless lands‘ konzentriert (Job/Fröhlich/Geiger et al. 2013; Bender/Roth/Job 2017; Mayer/Mose 2017). Andererseits wird mit dieser räumlichen Erweiterung nach unten zudem der engen raumstrukturellen Verflechtung zwischen der eigentlichen ‚Alpinregion‘ und den Tal-lagen Rechnung getragen (z. B. durch Forst- und Almfahrwege), nicht zuletzt was den wintertouristischen Kontext der Skigebiete anbelangt (Haßlacher 2007a). Damit soll auch eine bessere Vernetzung der Lebensräume zwischen Bergwäldern, Lichtalmen und hochalpinem ‚Ödland‘ erreicht werden (Schoßleitner 2016).

Das Untersuchungsgebiet der diesem Bericht zugrunde liegenden Studie ist im deutschsprachigen und Schweizer Alpenraum zu verorten, das heißt, es werden die jeweils anteiligen Flächen am Gebiet der Alpenkonvention in Deutschland, Österreich (Bundesländer Salzburg, Tirol und Vorarlberg), der Schweiz sowie der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol (Italien) analysiert. Sie zählen zu den touristisch am intensivsten erschlossenen und genutzten Regionen der Alpen (Mayer/Kraus/Job 2011: 34), in denen der Tourismus, insbesondere in hoch gelegenen, peripheren, dünn besiedelten Talschaften, vielfach die Leitökonomie verkörpert (Berwert/Rütter/Müller 2002). Zudem gibt es dort im Allgemeinen einen deutlich stärkeren und länger anhaltenden Bevölkerungs- und Flächennutzungsdruck in Relation zu anderen Alpenräumen (Bätzing 2015: 304ff.). Darum erscheint die Erhaltung bislang unerschlossener oder wenig infrastrukturell vorbelasteter alpiner Landschaftsräume als Freiräume von besonderer Relevanz. Zudem weisen Kultur, Sprache, Geschichte, die touristischen Angebotsstrukturen sowie die juristischen Vorgaben in der räumlichen Planung im deutschsprachigen und Schweizer Alpenraum sehr viel größere Ähnlichkeiten auf, verglichen mit den romanisch und slawisch geprägten Alpenregionen (Bätzing 2015: 60ff.; 304ff.).

Der Erschließungswettbewerb (z. B. um das jeweils größte zusammenhängende Ski-gebiet) zwischen Kommunen, Tälern, Regionen und Staaten macht dringend eine alpenweit geführte konstruktive Diskussion über die verbliebenen Freiräume erforderlich (Haßlacher 2016a: 9). Angesichts der sich zuspitzenden Problematik muss die Raumordnung der Alpenstaaten wieder deutlich an Stellenwert gewinnen und es muss ein staatenübergreifender Konsens über die Entwicklungsziele gefunden werden. Diese hat eine konsensorientierte Balance zwischen Nutzung und Freiraum anzustreben, welche die verschiedenen, auf unterschiedlichen Maßstabsebenen agierenden Akteure beschreiten müssen: die Planungspraxis und die Wissenschaft, die Nichtregierungsorganisationen und die Einheimischen. Verbände, wie z. B. die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA (CIPRA Deutschland 2016), plädieren für einen generellen internationalen Stopp betreffend die flächenhafte Erweiterung von Skigebieten. Das ist viel zu kurz gegriffen und widerspricht zudem dem überwiegend erschließungsfreundlichen Zeitgeist in der heutigen Politik. Es braucht ein besseres

Verständnis für die raumfunktionale Ordnung nach Nutzungen unterschiedlicher Intensitätsstufen. Es braucht die vermehrte raumplanerische Sicherung von Freiräumen, als Schutzgebiete für Mensch und Natur. Es braucht eine neue alpine Raumordnungsarchitektur, die auch Nutzgebiete klar definiert (Haßlacher 2016b; Mayer/Strubelt/Kraus et al. 2016).

Ziel dieses Beitrags ist es, einen Überblick darüber zu geben, mit welchen methodischen Analysen und raumplanerischen Konzepten unerschlossene, naturnahe oder wenig infrastrukturell vorbelastete alpine Landschaftsräume als Freiräume identifiziert und geschützt werden können. In den folgenden Kapiteln wird zunächst ein kurzer Überblick über den Begriff ‚Freiraum‘ und verwandte Begriffe gegeben und eine eigenständige, ganzheitliche Definition von Freiräumen vorgeschlagen, die für die vorliegende Arbeit benutzt wird (Kapitel 2). Anschließend werden die zwei seit Langem etablierten Instrumente zum Erhalt von Freiräumen in den Bayerischen Alpen und Tirol kurz skizziert (Kapitel 3) und die grenzüberschreitende Koordinierung dieser beurteilt (Kapitel 4). Weiter werden vier aktuelle Analysen (Raumbezüge: Land Salzburg, Vorarlberg, Südtirol und Schweizer Alpen) zum Erhalt von Freiräumen ohne bisherige Implementierung in Raumordnung und räumliche Planung vorgestellt (Kapitel 5). Im Fazit werden schließlich die Möglichkeiten der raumplanerischen Sicherung von alpinen Freiräumen im grenzüberschreitenden Kontext diskutiert (Kapitel 6).

2 Freiräume

Es existieren verschiedene tradierte und neuere Ideen und Konzepte zu Freiräumen. Unterstrichen wird diese Tatsache durch diverse Untersuchungen mit unterschiedlichen Herangehensweisen, was auch verschiedene Begrifflichkeiten zur Folge hat. Verwendet werden Begriffe wie beispielsweise naturnahe Freiräume, Freiflächen, Weißzonen, Ruhezone, Ruhegebiete, Schutzzonen. Diese unterscheiden sich in ihren Zielsetzungen, werden aber häufig synonym verwendet oder regional bevorzugt gebraucht, sind allerdings inhaltlich teilweise sehr verschieden definiert oder abgegrenzt (Baier/Erdmann/Holz et al. 2006: 386; Häpke 2012: 14). All das ist zu bedenken, wenn hier zu einem übergreifenden Verständnis bzw. einer allgemeingültigen Definition von Freiraum im alpinen Kontext gelangt werden soll.

Die grundlegende Funktion von Freiraum ist die Wahrung und Gewährleistung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen (Boden, Wasser, Klima, Luft, Landschaft, Tier- und Pflanzenwelt) und die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme (Erhalt und Regeneration). Hierfür wird eine entsprechende Menge an freiem Raum benötigt (Ritter 2005: 336). Im Detail können Freiraumfunktionen in drei Bereiche untergliedert werden (BMVBS/BBR 2006: i): die ökologische Funktion (z. B. Landschafts-, Arten- und Biotopschutz sowie Bodenschutz), die ökonomische Funktion (z. B. Land- und Forstwirtschaft) und die soziale Funktion (z. B. Hochwasser- und Immissionschutz sowie Erholungsvorsorge und Landschaftsbild).

Eine zunehmende Freiflächeninanspruchnahme und ein damit einhergehender Verlust von Freiräumen können diverse negative Folgen mit sich bringen. Exemplarisch seien hier nur Bodenversiegelung, Landschaftszerschneidung und Fragmentierung von Le-

bensräumen und daraus resultierende ökologische Folgen sowie Verkehrsmengenzunahme oder steigende Infrastrukturkosten mit den ökonomischen und sozialen Folgen genannt (Schiller/Siedentop 2005: 83 ff.).

Freiraum und Freiraumschutz sind ursprünglich landesplanerische Begriffe, die erstmals im Rahmen der umweltpolitischen Neuorientierung der Raumordnung um 1974 auftauchten (Ritter 2005: 336). Ausschlaggebend hierfür war die Problematik der zunehmenden Freiflächeninanspruchnahme (Ritter 2005: 341). Der Freiraum stellt insofern einen Gegenbegriff zum Siedlungsraum dar und löst die bislang gängigen Begriffe ‚Frei- und Grünfläche‘ oder ‚Grünraum‘ ab (Ritter 2005: 336; DRL 2006: 7). Dies ist zunächst eine Negativdefinition. Besser erscheint es, den Begriff positiv zu umschreiben. Der planerische Schutz sollte sich demnach auf spezifische Funktionen natürlicher oder naturnaher Böden richten (Siedentop/Egermann 2009: 1).

Allgemein werden unter Freiräumen alle nicht durch Gebäude bebauten Flächen verstanden (BMVBS/BBR 2006: i; ARE/BWO 2014: 4). Aus landschaftsökologischer Sicht wird als Freiraum der „durch Bebauung und linienartige bebauungsähnliche Infrastruktureinrichtungen nicht betroffene“ (Baier/Erdmann/Holz et al. 2006: 11) Teil der Landschaft angesehen. Dabei sind diese Räume nicht gänzlich frei von Nutzung, es geht also nicht um Wildnis (Schmauck 2015: 16). Da aber auch Wildnis als naturnahe Landschaft in den Alpen meistens nicht völlig frei von zumindest indirekten Nutzungen ist, finden sich insofern hier durchaus gewisse Überschneidungen mit dem Wildnisbegriff.

Von Interesse sind naturnahe Räume im Sinne von überwiegend (ökologisch) verträglicher Nutzung (z. B. extensive landwirtschaftliche Nutzflächen, Waldgebiete, Moore, Flüsse und Seen, Feldwege, Rad-, Wander- und Reitwege sowie Steige), die auch einem Zusammenwirken natürlicher und/oder anthropogener Faktoren (Kulturlandschaft) unterliegen (können) (Ritter 2005: 336; BMVBS/BBR 2006: i). Diese setzen sich also aus ‚Wildnis‘ (vom Menschen nahezu unberührte Natur) und wenig überformten Kulturlandschaften zusammen (BMVBS/BBR 2006: i). Freiflächen innerhalb des Siedlungsgefüges (z. B. Parks und Gärten) sind hier nicht von Bedeutung.

Zusammenfassend ergibt sich die dieser Arbeit zugrunde liegende, normative Definition von Freiräumen wie folgt: Freiräume umfassen von Bebauung jeglicher Art freigehaltene Flächen, die nicht überwiegend erschlossen (punktuelle, linienhafte oder flächenhafte Infrastruktur) und potenziell vegetationsfähig, idealerweise verkehrsfrei bzw. weitestgehend nicht motorisiertem Verkehr vorbehalten und somit ‚lärmfrei‘ sind. Strukturfremde (im Sinne von technisierte) Infrastrukturen sind nicht bzw. wenig vorhanden.

Ausnahmen bei der Bebauung stellen ‚nicht störende‘ Infrastrukturen, wie z. B. sakrale Bauten, Gipfelkreuze, Brunnen, Denkmäler und Wege von bis zu 2,5 m Breite (z. B. forst- und landwirtschaftliche Betriebsfahrten) dar. Bei Letzteren kommt es insbesondere auf die Oberflächengestaltung an: wassergebundene Decken sind durchaus akzeptabel, asphaltierte Straßen sind möglichst (außer auf steilen Serpentinestrecken) zu vermeiden. ‚Nicht überwiegend erschlossen‘ meint im Idealfall einen naturnahen Freiraum, der gänzlich frei von ‚störender‘ Infrastruktur ist, oder zumindest nur einen

geringen Anteil an ‚störender‘ Infrastruktur hat, der einen infrastrukturellen Erschließungsgrad der Raumeinheit von >20% nicht übersteigen darf. Die Eigenschaft ‚lärmfrei‘ ist näher durch den Grenzwert von 55 dB charakterisiert, der den maximalen Lautstärkepegel für Erholung begrenzt.² Bei der Abgrenzung von Freiräumen ist dabei besonders wichtig, die Zugänglichkeit und Erlebbarkeit zu diesen Räumen zu gewährleisten, da die nicht-technisierte Erholung für den Menschen hier im Vordergrund steht (Becker/Job/Koch 1991; Becker/Job/Witzel 1996). Gleichzeitig wird somit sowohl der klassische als auch in Teilen der moderne Prozessnaturschutz gefördert und die Akzeptanz für Freiräume im Allgemeinen gesteigert.

3 Etablierte Instrumente zum Erhalt von Freiräumen

Dieses Kapitel stellt zwei in der Raumordnung der Alpenstaaten seit Langem etablierte Instrumente zum Erhalt von Freiräumen vor: den bayerischen Alpenplan und die Tiroler Ruhegebiete, wobei aufgrund der Fülle vorliegender Publikationen an dieser Stelle nur relativ knapp berichtet wird. Selbstverständlich gibt es mehr als die im Folgenden erwähnten tradierten Instrumente zum Erhalt von Freiräumen wie z. B. Schutzgebiete, die aber an dieser Stelle zu weit führen würden, zumal sie (in erster Linie) keine raumordnerischen, sondern fachplanerische Instrumente des Naturschutzes sind.

Der Alpenplan ist ein zentrales Element des bayerischen Landesentwicklungsprogramms (LEP) und regelt seit 1972 die (verkehrs-)infrastrukturelle Erschließung der Bayerischen Alpen in Bezug auf Straßen, Seilbahnen, Skilifte, Skipisten, Flughäfen etc., indem diese Projekte aus einer landesplanerischen Perspektive vorab evaluiert werden. Ziel ist es, eine Übernutzung von Natur und Landschaft sowie das Risiko von Naturgefahren zu verhindern (Hensel 1987: 270; Goppel 2003: 123). Dabei sollen die unterschiedlichen Landnutzungsansprüche in den Alpen (z. B. Lebens- und Arbeitsraum der einheimischen Bevölkerung und Ökosystemleistungen) mit der Erholungsvorsorge und den Anforderungen der Tourismusbranche ausbalanciert und gleichzeitig große Flächen ökologisch wertvollen alpinen Freiraumes bewahrt werden (vgl. StMWIVT 2006). Der Alpenplan schafft eine flächendeckende Lösung, die nicht von Einzelfallentscheidungen abhängig ist, sondern die Landnutzungsansprüche für den ganzen bayerischen Alpenraum ausgleicht. Diese Intentionen des Alpenplans wurden mithilfe eines zentralen Instruments umgesetzt, der Zonierung der gesamten Bayerischen Alpen (4.393,3 km², ohne Seen) gemäß bereits existierenden Landnutzungen, ökologischer Sensibilität und künftigen Entwicklungsperspektiven. Anhand dieser Kriterien wurden die Bayerischen Alpen durch institutionelle Regulierung in drei Zonen eingeteilt. Jede Zone repräsentiert ein Gebiet für verschiedene Hauptfunktionen und Möglichkeiten für die künftige Entwicklung von Transporteinrichtungen, touristischer Beherbergung und Siedlungserweiterung (vgl. Barnick 1980: 4; Barker 1982: 282; Gräf 1982: 268; Grötzbach 1985: 152; Hensel 1987: 270; Goppel 2003: 123; Wessely/Güthler 2004: 52 f.; StMWIVT 2006; Speer 2008: 283 f., 286):

2 Vgl. <http://www.bafu.admin.ch/laerm/10312/10995/?lang=de> (12.03.2018).

- > Zone A, häufig „Erschließungszone“ genannt (1.548,3km²; 35,24% der im Alpenplan abgegrenzten Bayerischen Alpen), umfasst alle Siedlungen und die meisten Gebiete mit bereits existierenden, intensiven Landnutzungen, z. B. Talbereiche und Tourismusorte, und wird generell als für weitere infrastrukturelle Erschließung (z. B. durch Skilifte) geeignet angesehen (mit Ausnahme von Flughäfen). Sie beinhaltet den Siedlungsraum und bietet Flächen für Skitourismus und andere technisierte oder massentouristisch ausgerichtete Freizeitaktivitäten.
- > Zone B (976,6km²; 22,23%) dient als sogenannte „Pufferzone“, in der Projekte erst nach eingehender Prüfung zugelassen werden, sofern sie nicht mit strikteren regionalplanerischen Anforderungen konfliktieren. Infrastrukturprojekte erfordern eine individuelle Beurteilung ihrer möglichen Umweltauswirkungen und werden meist bewilligt, wenn sie für die Land- und Forstwirtschaft als notwendig erachtet werden.
- > Zone C, genannt „Ruhezone“ (1.868,4km²; 42,53%), ist als geschützte Zone konzipiert, in der alle Verkehrsvorhaben – außer notwendigen landeskulturellen Maßnahmen für die traditionelle Land- und Forstwirtschaft – explizit unzulässig sind und damit implizit nur nicht-intensive, der Landschaft angepasste, naturnahe Freizeitaktivitäten wie Wandern, Radfahren und Skitourengehen zulässig sind. Zone C ist generell nicht geeignet für jegliche infrastrukturelle Erschließung. Die einzigen Ausnahmen sind Maßnahmen für die Bewirtschaftung tradierter Kulturlandschaften wie Forst- und Almfahrwege. Zone C bedeckt mehrheitlich höhere Gebirgsbereiche, Schutzgebiete und fast alle südlichen Grenzkämme zu Österreich sowie die Gegenden mit hohen Erosions- und Lawinenrisiken.

In den letzten Jahren wurde durch umfassende wissenschaftliche Evaluationen (Job/Fröhlich/Geiger et al. 2013; Job/Mayer/Kraus 2014; Mayer/Strubelt/Kraus et al. 2016) die Wirksamkeit des Alpenplans zur Bewahrung der Bayerischen Alpen vor einer Überserschließung bestätigt, die gleichzeitig aber nicht die Tourismusedwicklung negativ beeinflusst hat, sondern durch die Stärkung des Schutzgebietssystems die Möglichkeiten für naturnahe Freizeit- und Erholungsaktivitäten langfristig gesichert hat. Das immer stärker individualisierte Freizeitsportverhalten in den Bayerischen Alpen (z. B. Skitourengehen, Schneeschuhwandern, E-Mountainbikefahren) lässt sich jedoch durch raumordnerische Instrumente wie den Alpenplan nicht steuern. Es kann abschließend festgehalten werden, dass seit 1972 bis heute keine Ausnahmegenehmigung für Erschließungsprojekte in der Zone C erteilt wurde und dadurch viele konfliktträchtige Einzelfalldebatten, die sich bis zur jeweiligen Planfeststellung lange hingezogen und somit viel Verwaltungsaufwand gekostet hätten, vermieden wurden und parallel zahlreiche Erschließungsprojekte verhindert werden konnten (vgl. Job/Mayer/Haßlacher et al. 2017: 18ff.).

Die Tiroler Ruhegebiete sind ein wesentliches österreichisches Instrument des alpinen Freiraumschutzes. Sie wurden erstmals 1972/1973 im „Landschaftsplan“ der Tiroler Landesforstinspektion für ganz Tirol entwickelt. Dieser erlangte aber im Gegensatz zum nahezu zeitgleich in Bayern beschlossenen Alpenplan (1972) und zum „Inventar

der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung⁴³ (ab 1977) der Schweiz keine rechtliche Wirkung (Haßlacher 2016a: 7). Die im Tiroler Landschaftsplan enthaltenen Gebietsvorschläge für Ruhegebiete sollten aber bei Regionalplanungen herangezogen werden. Die rechtliche Verankerung von Ruhegebieten erfolgt auf dem Weg von Verordnungen per Beschluss der Landesregierung erst seit der Aufnahme in das Tiroler Naturschutzgesetz im Jahr 1975. Die fachliche Fundierung der raumordnerischen Sicherung alpiner Freiräume ist im von der Tiroler Landesplanung ausgearbeiteten „Tiroler Erholungsraumkonzept“ in den Kapiteln „Fremdenverkehr“ und „Alpine Raumordnung“ gewährleistet (Amt der Tiroler Landesregierung 1981).

Nach dem Tiroler Naturschutzgesetz liegen Ruhegebiete außerhalb geschlossener Ortschaften und eignen sich besonders für die ruhige Erholung. Sie sind frei von lärm-erregenden Betrieben, von Seilbahnen für die öffentliche Personenbeförderung sowie von Straßen des öffentlichen Verkehrs. Ihre besondere Charakteristik besteht in ganz klaren Verboten ohne Ausnahmen: keine Errichtung von lärm-erregenden Betrieben, keine Installation von Seilbahnen für die öffentliche Personenbeförderung und von Schleppliften, kein Neubau von Straßen für öffentlichen Verkehr, keine erhebliche Lärmentwicklung (seit 2015 ausgenommen Maßnahmen zur ‚Energiewende‘) und keine Außenlandungen und Außenabflüge mit motorbetriebenen Flugzeugen zu touristischen Zwecken (mit sehr vereinzelt Ausnahmen).

Durch die Grenzziehung direkt an Außengrenzen von Skigebieten und Straßen wurden Ruhegebiete unter anderem zur Fixierung von Endausbaugrenzen der technisierten Erschließung eingesetzt. Aufgrund der klaren Verbotregelung werden sie deshalb bei Schutzgebietsausweisungen präferiert, wenn es gilt, Skigebieten definitive Grenzen zu setzen (z. B. in Seefeld und in Achenkirch im Karwendel durch die Ruhegebiete „Eppzirl“ und „Achenal-West“). Landschaftsschutzgebiete sind beispielsweise aufgrund des schwächeren Schutzstatus dazu nicht imstande. Ruhegebiete stellen daher eine konsequente alpine ‚Flächenwidmung‘ zur Bewahrung unerschlossener Freiräume dar, die über die Fachplanung Naturschutz verankert ist. Naturschutzfachliche Managementaufgaben können im Einvernehmen mit Grundeigentümern und Gemeinden zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen (Haßlacher 2007b: 88).

Ausgehend von unterschiedlichen Planungsgrundlagen aus der amtlichen Regionalplanung, des Österreichischen Alpenvereins, der Abteilung Umweltschutz des Amtes der Tiroler Landesregierung und von Schutzgebietsbetreuungen sind in Tirol im Zeitraum von 1981 bis 2000 acht Ruhegebiete von der Landesregierung beschlossen und verordnet worden (Haßlacher 2016a: 7). Mit einer Gesamtfläche von 1.370,94 km² neh-

3 Dieses Bundesinventar umfasst die wertvollsten Landschaften und Naturdenkmäler der Schweiz, die dadurch rechtlich geschützt sind. Es wird somit mehr Rechts- und Planungssicherheit im Umgang mit den Objekten dieses Inventars geschaffen und wertvolle, schützenswerte Landschaften werden in den Entscheidungsverfahren von Bund und Kantonen in der räumlichen Planung berücksichtigt; vgl. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/fachinformationen/landschaftsqualitaet-erhalten-und-entwickeln/landschaften-von-nationaler-bedeutung/bundesinventar-der-landschaften-und-naturdenkmaeler-von-national.html> (12.03.2018).

men sie derzeit 10,84% der Landesfläche Tirols in vornehmlich alpinen Lagen ein – zum Vergleich: der Dauersiedlungsraum Tirols umfasst 11,8% der Landesfläche. Sie konnten bisher eine Reihe von Erschließungsprojekten verhindern (vgl. Job/Mayer/Haßlacher et al. 2017: 28ff.).

Mit der Zone C des Alpenplans (seit 1972) und den Tiroler Ruhegebieten (seit 1975/1981) werden – lange vorausschauend – auch die Rahmenkonvention der Alpenkonvention⁴ (Artikel 2 (2) i) und die dazugehörigen Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention ‚Raumplanung und Nachhaltige Entwicklung‘ (Artikel 9 (4) b)⁵, ‚Naturschutz und Landschaftspflege‘ (Artikel 11 (3))⁶, ‚Tourismus‘ (Artikel 10)⁷ und ‚Energie‘ (Artikel 2 (4))⁸ im Hinblick auf die verpflichtende Festlegung von Ruhezonens im Anwendungsbereich der Alpenkonvention erfüllt.

4 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Österreich zum Erhalt von Freiräumen in Bayern

Anders als bei der Erfüllung der Rahmenkonvention der Alpenkonvention und den dazugehörigen Durchführungsprotokollen mit der Zone C des Alpenplans und den Tiroler Ruhegebieten ist die grenzüberschreitende Koordinierung der Zone C des Alpenplans mit den Tiroler Ruhegebieten sowie der bayerischen mit den Salzburger, Vorarlberger sowie Tiroler Natur- und Landschaftsschutzgebieten weniger positiv zu beurteilen. Abbildung 1 visualisiert die Alpen im Grenzgebiet von Deutschland (Bayerns Süden einschließlich der Abgrenzung der Bayerischen Alpen nach dem Landesentwicklungsprogramm von 1994 (StMLU 1994) und der Alpenkonvention) und Österreich (der Norden von Vorarlberg, Tirol und Salzburg). Thematisch werden unterschiedliche Arten von Freiraumfestlegungen und Schutzgebieten dargestellt. In Bayern werden die Gebiete sichtbar, die durch die Schutzzone C des Alpenplans entsprechend dem Landesentwicklungsprogramm geschützt sind; in Tirol sind dazu das Pendant – die Ruhegebiete – erkennbar. In beiden Ländern sind darüber hinaus die Natur- und Landschaftsschutzgebiete dargestellt. Zusätzlich ist der Nationalpark Berchtesgaden eingetragen.

4 http://www.alpconv.org/de/convention/framework/Documents/Framework_de.pdf (12.03.2018).

5 http://www.alpconv.org/de/convention/framework/Documents/Protokoll_d_Raumplanung.pdf (12.03.2018).

6 http://www.alpconv.org/de/convention/framework/Documents/protokoll_d_naturschutz.pdf (12.03.2018).

7 http://www.alpconv.org/de/convention/framework/Documents/protokoll_d_naturschutz.pdf (12.03.2018).

8 http://www.alpconv.org/de/convention/framework/Documents/protokoll_d_energie.pdf (12.03.2018).

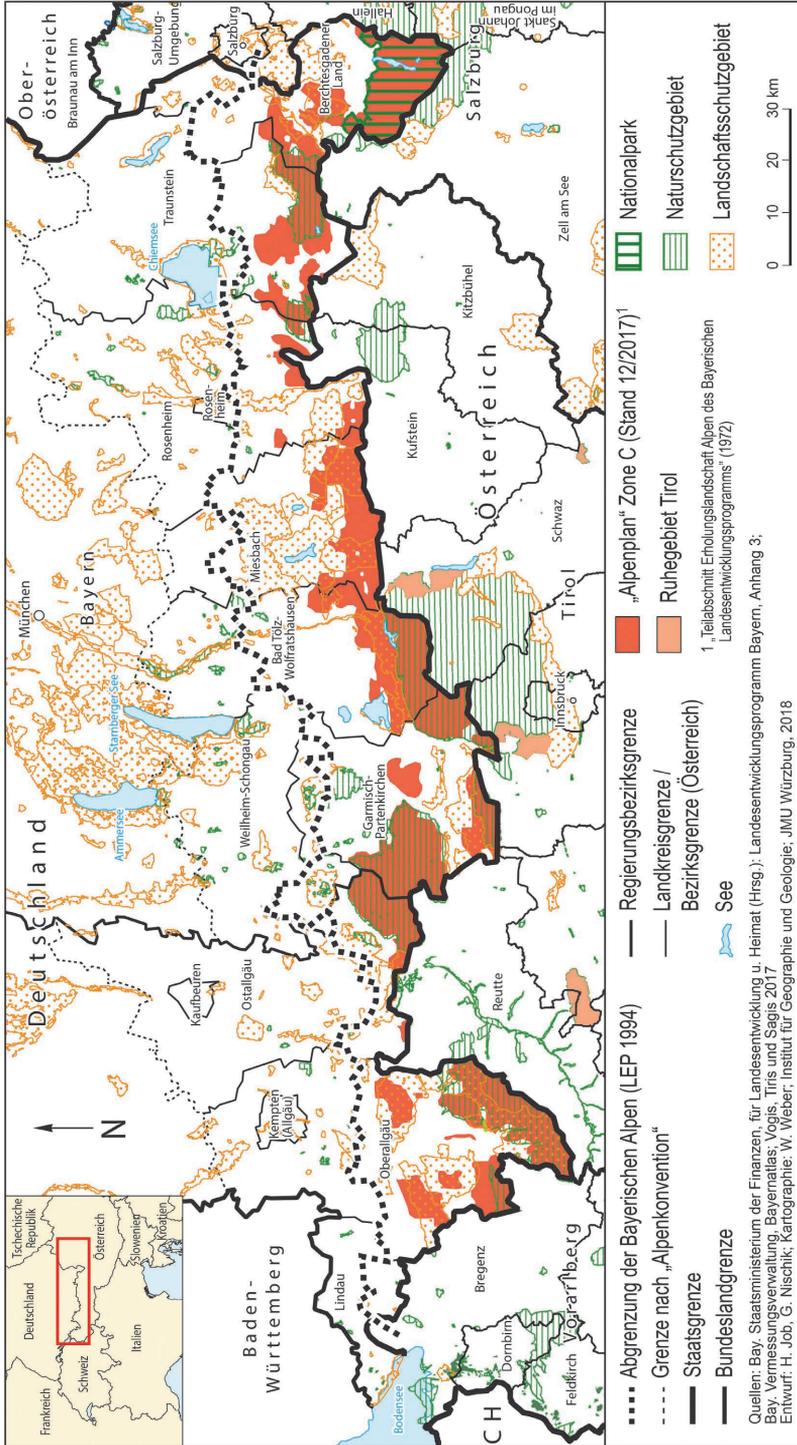


Abb. 1: Grenzüberschreitende Schutzgebiete Bayerns mit Österreich

Ersichtlich ist, dass die Schutzzone C des Alpenplans und die Tiroler Ruhegebiete nicht grenzüberschreitend abgestimmt festgelegt wurden. Es bestehen dort also gravierende Lücken, was den Erhalt alpiner Freiräume anbelangt. Auch die sonstigen Schutzgebiete berühren sich an der Staatsgrenze nur im Ausnahmefall. Lediglich im Karwendelgebirge (aufseiten Österreichs die Ruhegebiete Eppzirl, Achental-West, die Naturschutzgebiete Arnspitze, Reither Moor, Karwendel, die Landschaftsschutzgebiete Martinswand-Solstein-Reitherspitze, Nordkette, Vorberg, Falzthurntal-Gerntal, Bärenkopf und Großer Ahornboden sowie das Naturschutzgebiet Karwendel und Karwendelvorberge auf deutscher Seite) und im Bereich der Berchtesgadener Alpen/Salzburger Kalkalpen (für Österreich mit den Landschaftsschutzgebieten Gerhardsstein-Hintertal-Weißbacher Almen, Göll-Hagen-Hochkönig-Steinernes Meer, Roßfeldstraße und dem Naturschutzgebiet Kalkhochalpen sowie dem Nationalpark Berchtesgaden in Deutschland) sind kongruente Schutzgebiete entlang der Staatsgrenzen beider Länder zu benennen.

Auf bayerischer Seite sind entlang der Grenze zu Österreich viele Landschaften durch die Alpenplan-Schutzzone C größtenteils geschützt (z. B. Allgäuer Alpen, Ammer- und Wettersteingebirge sowie Chiemgauer Alpen). Allerdings wird der Schutz auf österreichischer Seite – grenzüberschreitend – nicht fortgesetzt, was einem koordinierten Freiraumschutz und zudem der Idee der ökologischen Konnektivität widerspricht. (Hoch-)Gebirgslandschaften, die sich naturräumlich definieren und nicht an administrativen Grenzen orientieren, sind nur dispers und planerisch nicht abgestimmt gesichert, was eine diesbezüglich künftig viel intensivere grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumordnung und räumlichen Planung zwingend notwendig erscheinen lässt.

5 Analysen zum Erhalt von Freiräumen ohne Rechtsverbindlichkeit

Nach der Darstellung etablierter Instrumente zum Erhalt von Freiräumen werden nun Analysen zum Schutz selbiger ohne bisherige raumplanerische Implementierung vorgestellt (vgl. Job/Mayer/Haßlacher et al. 2017: 36 ff.). Hierzu zählen die „Alpinen Ruhe-zonen“ des Landes Salzburg, die „Weißzonen“ im Bundesland Vorarlberg sowie die „Unerschlossenen Gebiete“ Südtirols. Außerdem wird eine eigenständige Untersuchung zu „Naturnahen Freiräumen“ der Schweizer Alpen präsentiert.

Im Folgenden werden die vier genannten Analysen zur Identifizierung und Abgrenzung von Freiräumen im deutschsprachigen Alpenraum systematisch anhand von mehreren Indikatoren gegenübergestellt und die Gemeinsamkeiten sowie Unterschiede diskutiert. Es folgt zunächst die tabellarische Übersicht der jeweiligen Freiraumanalysen der einzelnen Untersuchungen entlang ausgewählter Indikatoren (vgl. Tab. 1). Grundsätzlich sei hier vorab auf das Problem der Vergleichbarkeit hingewiesen, da die Untersuchungen unabhängig voneinander und zeitversetzt sowie mit erheblichen Unterschieden bei den zur Verfügung stehenden Ressourcen angefertigt wurden. Zudem ist bei der Gegenüberstellung zu berücksichtigen, dass die Salzburger Studie keinen GIS-basierten Ansatz im klassischen Sinne verfolgt.

	„Alpine Ruhezone“ – Land Salzburg	„Weißzonen“ – Land Vorarlberg	„Unerschlossene Gebiete“ – Südtirol	„Naturnahe Freiräume“ – Schweiz
Auftraggeber/ Initiative	Amt der Salzburger Landesregierung	Vorarlberger Landesregierung	Dachverband für Natur- und Umweltschutz in Südtirol (gefördert durch die Autonome Provinz Bozen/Südtirol, Abteilung Natur und Landschaft)	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) (Forschungsgruppe Regionalökonomie und -entwicklung)
Bearbeitung	Richard Schoßleitner – Büro für Geografie und Raumforschung	Manfred Kopf, Andreas Marlin, Stefan Obkircher – Abteilung Raumplanung und Baurecht (sowie Abteilung Klimaschutz)	Kurt Kulstascher, Ines Breitenberger – Büro Trifolium	Marco Pütz, Christoph Knauf, Gero Nischik – Forschungsgruppe Regionalökonomie und -entwicklung
Projektstart	n. v.	2012	2009	2016
Untersuchungs- raum (Flächengröße)	<ul style="list-style-type: none"> Österreichisches Bundesland Salzburg Flächengröße: 7.156 km² 	<ul style="list-style-type: none"> Österreichisches Bundesland Vorarlberg Flächengröße: 2.601 km² 	<ul style="list-style-type: none"> Autonome Provinz Bozen/Südtirol Flächengröße: 7.400 km² 	<ul style="list-style-type: none"> Schweizer Alpen (Fläche gemäß der Alpenkonvention) Flächengröße: 25:197,6 km²
Zielsetzungen	<ul style="list-style-type: none"> Unterstützung der Ausweisung alpiner Ruhezone auf örtlicher und regionaler Ebene Beratung für LEP-Novellierung 2017 	<ol style="list-style-type: none"> Phase: Erfassung der ursprünglichen, naturnahen und wenig erschlossenen alpinen Landschaftsräume Phase: Langfristige Sicherung dieser als sogenannte Weißzonen 	Erfassung von unerschlossenen Gebieten (landschaftliche Restflächen ohne Zerschneidung)	<ul style="list-style-type: none"> Methodische Operationalisierung des Freiraumbegriffs Identifizierung und Inventarisierung der naturnahen Freiräume der Schweizer Alpen Bildung von Raumtypen
Methodischer Ansatz zur Festlegung der Raumeinheit	Nutzung bestehender Gebietsausweisungen	Hydrologische Modellierung: 20.000 kleine Gewässerinzugsgebiete händisch zu größeren hydrologischen Einheiten (Landschaftskammern) zusammengefasst (Umweltbüro Grabher)	n. v.	Hydrologische Modellierung: 14.500 Teileinzugsgebiete gebildet
Abgeleitete Raumeinheit für Beurteilung des Erschließungs- grades	n. v.	<ul style="list-style-type: none"> Landschaftskammer Durchschnittsgröße: 33 km² Min. 0,27 km², Max. 25,5 km² 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Raumeinheit im engeren Sinn = Gesamte Landesfläche 	Hydrologische Teileinzugsgebiete
Datenbasis der Infrastrukturen	SAGISonline	VoGIS des Landes Vorarlberg	<ul style="list-style-type: none"> Geobrowser der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol Wege-Shapefile des Amtes für überörtliche Raumordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol 	<ul style="list-style-type: none"> Infrastrukturen: TLM Schweiz Höhenmodell: swissALTI3D Basisgeometrie Schweiz

<p>Störende Infrastrukturen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Straßen: Bundes- und Landesstraßen, Straßen überörtlicher Bedeutung, Gemeindestraßen, Privat- und Mautstraßen für öffentlichen Verkehr, große Parkplätze >1.000 m² ▪ Eisenbahn ▪ Skipisten einschließlich Aufstiegsanlagen, Liftstationen, Speicherteiche, Beschneiungsanlagen, Gastronomie und Beherbergung ▪ Sommer- und Winterrodelbahnen, Freizeit- und Erlebnisparks, Motor- und Schießsportanlagen, Fußball- und Tennisanlagen, Mountaintbike-Downhill-Strecken ▪ Große Campinganlagen, Hotels, Ressorts, Feriendörfer ▪ Flugplätze ▪ Wasserkraftwerke >15 MW Engpassleistung, Solaranlagen ab 200 m² Kollektorfläche, Windparks über 500 kW Leistung, Biomasseheizwerke von mindestens 100 MW Leistung, Hochspannungsleitung, große Umspannwerke ▪ Deponien, Zentralkläranlagen, Lagerplätze >1.000 m² ▪ Gefährdungsbereiche nach schieß- und sprengrechtlichen Vorschriften, Altablagerungen/Altlasten, Flächen des Rohstoffabbaus ▪ Militärische Sperrgebiete und Anlagen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landesstraßen, Ortsstraßen, Autobahnen, Forst- und Güterwege, Privatstraßen ▪ Aufstiegsanlagen und Skipisten ▪ Materialseilbahnen ▪ Stausteen ▪ Hochspannungsfreileitungen ▪ Adresspunkte und/oder Gebäude mit mehr als 200 m² Grundfläche ▪ Bahnlängen ▪ Bauflächen im Flächenwidmungsplan (Baufläche-Kerngebiet (BK), Baufläche-Wohngebiet (BW), Baufläche-Mischgebiet (BM), Baufläche-Betriebsgebiet (BB)) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Siedlungsgebiete ▪ Autobahn, Staatsstraßen, Landesstraßen, Gemeindestraßen, Radwege, Forst- und Almwege, Güterwege, Privatstraßen, weitere Straßeninfrastrukturen und Straßen „im Bau“ ▪ Eisenbahn ▪ Touristische Infrastrukturen wie Skipisten, Aufstiegsanlagen und Wanderwege nur für Visualisierung verwendet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle Gebäude ▪ Öffentlicher Parkplatz, privates Fahrareal, Privatparkplatz, Rasplatz, Verkehrsfläche, Autobahn, Einfahrt, Ausfahrt, Raststätte, Dienstzufahrt, Autostraße, 10-m-Straße, 8-m-Straße, 6-m-Straße, 4-m-Straße, 3-m-Straße, Platz, Zufahrt, Straßenverbindungen ▪ Normalspur, Schmalspur mit Autozug ▪ Gondelbahn, Luftseilbahn, Sesselbahn, Skilift ▪ Flughafen, Flugplatz, Heliport, Graspiste, Hartbelagspiste, Perron, Rollfeld Gras, Rollfeld Hartbelag ▪ Freizeitanlage, Golfplatz, Pferderennbahn ▪ Schwimmbad, Sportplatz, Bobbahn, Laufbahn, Rodelbahn, Scheibenstand, Skisprungschanze, Sportplatz ▪ Antenne, Antennenareal ▪ Messe, Spital ▪ Schrebergarten ▪ Schule, Hochschule ▪ Hochspannungsleitung, Druckleitung einfach, Druckleitung mehrfach ▪ Staudamm, Staumauer, Wehr ▪ Förderband, Kiesabbau, Lehmbau, Steinbruch ▪ Abwasserreinigung, Deponie ▪ Windturbine, Wasserkraftwerk, Holzkraftwerk, Solarkraftwerk, Biomassekraftwerk ▪ Standplatz ▪ Zoo
--	---	---	--	--

Puffer um Infrastrukturen	Kein Puffer	Pauschaler Puffer von 200 m	Straßen: pauschaler Puffer von 5 m	Differenzierung in vier Pufferklassen: 25 m, 200 m, 500 m und 1000 m
Methodische Grundlage zur Festlegung der Puffer	n.v.	Festlegung aus Plausibilitätsgründen	Störwirkung ist von verschiedenen Faktoren abhängig, daher keine Differenzierung möglich und Entscheidung für pauschalen Puffer	<ul style="list-style-type: none"> Differenzierung in störend/nicht-störend Vierfältige Modellläufe und Verifizierung Basis: Bevölkerungsbefragung LABES, Lärmausbreitung
Methodischer Ansatz der GIS-Operation	Ansatz der Ausschlussflächen	<ul style="list-style-type: none"> Berechnung des 200-m-Puffers zu einem Gesamtpolygon (=Infrastrukturpuffer) Zerschneidung der Infrastrukturpuffer mit den Landschaftskammern Berechnung des Flächenanteils des Infrastrukturpuffers an der jeweiligen Landschaftskammer (=Erschließungsgrad) 	<ul style="list-style-type: none"> Berechnung des 5-m-Puffers Restflächen (im Sinn von nicht zerschritten) werden zu einzelnen unerschlossenen Räumen zusammengefasst 	<ul style="list-style-type: none"> Zuordnung der Infrastrukturen zu einer Pufferklasse Berechnung der vier Pufferklassen mit entsprechenden Infrastrukturen (=differenzierter Wirkungsbereich) Zusammenfassen der einzelnen Pufferflächen zu einem Gesamtpolygon Abfrage des Erschließungsgrades durch Berechnung des Flächenanteils
Identifizierte Freiräume (Anzahl, Durchschnittsgröße)	n.v.	<ul style="list-style-type: none"> 83 Weißzonen Durchschnittliche Größe 988 ha 	<ul style="list-style-type: none"> 487 Gebiete durchschnittliche Größe 1.282,3 ha 	<ul style="list-style-type: none"> 415 naturnahe Freiräume (Mindestgröße 2 ha) Durchschnittliche Größe 614,4 ha
Verhältnis Freiräume – Untersuchungsraum	n.v.	<ul style="list-style-type: none"> Insgesamt etwa 800 km² identifizierte Weißzonen Etwa 33% der Landesfläche 	<ul style="list-style-type: none"> Insgesamt etwa 6.245 km² identifizierte unerschlossene Gebiete 84% der Landesfläche 	<ul style="list-style-type: none"> Insgesamt etwa 2.550 km² identifizierte naturnahe Freiräume Rund 10% des Schweizer Alpenraums
Raumkategorie(n)	<ul style="list-style-type: none"> Ausschlussflächen Flächen mit Potenzial alpine Ruhezone (stellt zugleich eine Planungskategorie dar)	<ul style="list-style-type: none"> Drei Kategorien von Weißzonen: unterteilt in Kern-, Puffer- und Entwicklungszone 20% infrastruktureller Erschließungsgrad in der Kernzone Mindestgröße der Pufferzone: 2 ha (war prinzipiell als Planungskategorie vorgesehen)	<ul style="list-style-type: none"> Unerschlossene Gebiete = Restflächen ohne Zerschneidung zwischen Infrastrukturen gelegen Mindestgröße: 100 ha Einteilung in sechs Größenklassen: 100–500 ha, 500–2.000 ha, 2.000–10.000 ha, 10.000–50.000 ha, 50.000–100.000 ha, 100.000–120.000 ha 	<ul style="list-style-type: none"> Klassifizierung zu drei Raumtypen Raumkategorien: naturnaher Freiraum (Erschließungsgrad 0% von störender Infrastruktur), überformter Freiraum (0,1–20%), bebauter Raum (>20%)

Tab. 1: Synopse und Synthese der Analysen zum Erhalt von Freiräumen

Bei der planerischen Absicht, naturnahe Freiräume langfristig zu erhalten und somit im Rahmen der Raumordnung und räumlichen Planung als rechtliche Verpflichtung zu implementieren, kann dem Auftraggeber bzw. Initiator sowie dem Bearbeiter der jeweiligen Analyse eine hohe Bedeutung beigemessen werden. So wurde die Analyse aus Vorarlberg von der Landesregierung in Auftrag gegeben und von einer staatlichen Behörde, der Abteilung Raumplanung und Baurecht, bearbeitet. Einem solchem Vorgehen kann – wenn der politische Wille zur Umsetzung nicht verloren geht – eine hohe Durchschlagskraft im Sinne der späteren Umsetzung attestiert werden. Dies ist vor allem durch das zu erwartende politische Wohlwollen zu erklären. Auf der anderen Seite kann der Wille einzelner politischer Akteure als treibende Kraft solcher Initiativen auch negativen Einfluss auf den Projektverlauf nehmen.

Die Durchführung der Freiraumanalysen ist vom zeitlichen, personellen und finanziellen Rahmen abhängig. Wenn ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, kann auch ein externes Planungsbüro mit spezialisiertem Wissen Teile der Analyse übernehmen und somit die internen Bearbeiter entlasten sowie die zeitliche Dauer verkürzen. Zudem erhöht sich durch einen größeren Kreis an Experten der Wissensstand enorm. Festzustellen ist, dass für Geodaten zum Teil hohe Geldbeträge aufgebracht werden müssen. Sind die Bearbeiter im Staatsdienst aktiv, haben sie meist einen besseren Zugang zu Daten, unterliegen aber, wie oben beschrieben, unter Umständen einer stärkeren Pfadabhängigkeit. Grundsätzlich unterscheiden sich also die für diese Untersuchung zugrunde liegenden Projekte hinsichtlich Personal, Zeit und Finanzen deutlich. Auf jeden Fall ist es von Vorteil, wenn die Bearbeiter über gute Kenntnisse bezüglich des Untersuchungsraums verfügen.

Klar zu erkennen ist, dass die Freiraumanalysen zu unterschiedlichen Zeiten durchgeführt wurden (zwischen 2009 und 2017). Die Schweizer Analyse zu naturnahen Freiräumen wurde nach der Vorarlberger und Südtiroler Studie vorgenommen und dadurch teilweise von diesen hinsichtlich Vorüberlegungen, Vorgehen und Durchführung inspiriert. Der Zeitpunkt einer Untersuchung wirkt sich außerdem auf den ‚state of the art‘ von Wissen und Technik, von aktuellen Herausforderungen und Problembewusstsein sowie hinsichtlich des raumplanerischen Umgangs (vor allem politische ‚windows of opportunity‘) aus.

Der Untersuchungsraum in Vorarlberg ist mit einer Fläche von rund 2.600 km² der kleinste. Im Vergleich dazu sind die Untersuchungsräume der Salzburger und Südtiroler Studien, beide jeweils mit rund 7.300 km², um fast ein Drittel größer, und das Schweizer Untersuchungsgebiet ist zehnmal so groß. Die Größe der analysierten Fläche hat nur eine untergeordnete Bedeutung, weil bei entsprechender Datenverfügbarkeit und Rechenkapazität die verwendete Methodik auf einen Raum beliebiger Größe übertragen werden kann. Nichtsdestotrotz wird ein kleinerer Untersuchungsraum die Verifizierung von Ergebnissen erleichtern und den Aufwand für die Bildung von Raumeinheiten bzw. Landschaftskammern im Gelände verringern.

Alle hier synthetisierten Analyseraster haben das gemeinsame, übergeordnete Ziel, unerschlossene bzw. naturnahe Freiräume zu identifizieren und langfristig zu sichern. Die methodische Operationalisierung von Freiräumen bzw. Weißzonen wurde in der Schweizer und Vorarlberger Untersuchung grundsätzlich über den infrastrukturellen

Erschließungsgrad gefasst und die Zugänglichkeit und Erlebbarkeit durch naturverträgliche Nutzung in den Landschaftsräumen berücksichtigt. Die Salzburger Studie fokussiert sich auf die raumplanerische Implementierung von „Alpinen Ruhezonem“. Die Südtiroler Analyse konzentriert sich dagegen auf die unerschlossenen Gebiete, die völlig frei von ‚störender‘ Infrastruktur und damit unzerschnitten sowie ökologisch außerordentlich wertvoll für Flora und Fauna sind.

Um die Raumeinheiten festzulegen, wurde in Vorarlberg und der Schweiz eine hydrologische Modellierung durchgeführt. Die daraus erzeugten Teileinzugsgebiete bilden die Raumeinheiten für weitere Bearbeitungsschritte der Analysen (z. B. Berechnung des Erschließungsgrads). Vorarlberg entwickelte darüber hinaus durch Vereinen der hydrologischen Einzugsgebiete per Hand Landschaftskammern. Dies ermöglicht die Berücksichtigung von Wahrnehmungsräumen, ist allerdings sehr arbeitsaufwendig. Hierzu mussten beispielsweise etwa 20.000 kleine Gewässereinzugsgebiete zu 681 größeren hydrologischen Einheiten zusammengefasst werden, eben diesen Landschaftskammern. Der Schweizer Alpenraum stellt in dieser Hinsicht für diesen Schritt einen zu großen Untersuchungsraum dar und erforderte entsprechende zusätzliche Arbeitskapazitäten.

Die Untersuchung aus Südtirol, die sich dem Gegenstand über die ökologische Funktion von Freiräumen nähert, definiert in der Studie keine Raumeinheiten und verwendet die gesamte administrative Landesfläche der Autonomen Provinz als Raumeinheit. Die Salzburger Studie orientiert sich ausschließlich an bestehenden Gebietskategorien und nähert sich über vereinbare bzw. unvereinbare Nutzungen. Letztere führen zu sogenannten Ausschlussflächen. Das restliche Gebiet ergibt die potenziellen alpinen Ruhezonem. In Vorarlberg und der Schweiz werden die zu prüfenden Räume vor der Analyse der Erschließung festgesetzt. In Südtirol dagegen werden die Freiräume bzw. unerschlossenen Gebiete ausschließlich durch die Analyse selbst (Ermittlung der Erschließung) abgegrenzt (Bezugsraum ist die Landesfläche).

In Sachen einer Harmonisierung von methodischen Verfahrensweisen zur Fixierung von alpinen Freiräumen ist demnach festzuhalten, dass die Vorarlberger Landschaftskammern als sehr gute Raumeinheiten anzusehen sind, da sie als naturräumlich abgrenzbarer und wahrnehmbarer Landschaftsraum fungieren. Die eigenständig betriebene Schweizer Studie konnte wegen fehlender Kapazitäten bzw. dem großen Untersuchungsraum zunächst keine Landschaftskammern bilden und musste stattdessen die hydrologischen Teileinzugsgebiete wählen, die aber im späteren Verlauf der Analyse zu größeren Räumen aufgrund des gleichen Erschließungsgrads zusammengefasst worden sind. Dort sollte künftig in Richtung der Vorarlberger Methode weitergearbeitet werden.

Die Datenbasis, auf der die jeweiligen Untersuchungen aufbauen, wurde insgesamt durch staatliche Institutionen erhoben. Folglich sind diese Daten stark abhängig von national- oder teilstaatlichen Bemühungen zur Erhebung. Die Qualität der Daten kann jedoch ausschlaggebend für die Ergebnisse der Analyse sein, z. B. für die Auswahl der Infrastrukturen und Puffer. Alle Studien außer die Salzburger Untersuchung haben zusätzlich kartographische Höhenmodelle implementiert, um so Rückschlüsse auf

Höhenlage und Hangneigung der Freiräume zu erhalten. Die verschiedenen berücksichtigten Infrastrukturen sind hauptsächlich Areale der Verkehrs- und Siedlungsflächen, wobei zusätzlich in allen Analysen noch Tourismus- und Energieinfrastruktur berücksichtigt werden. Die Schweizer Analyse konnte die verschiedenen (technischen) Infrastrukturen sehr exakt ausdifferenzieren, mehrere Pufferklassen untergliedern und zusätzlich die Einteilung in „störende“ und „nicht störende“ Infrastruktur hinsichtlich der Raumwirksamkeit vornehmen. Den grundlegenden Ansatz des Pufferns von Infrastrukturen haben alle Analysen gemeinsam, bis auf die Salzburger Studie, die wegen der raumplanerisch-gesetzlichen Fokussierung auf eine GIS-Analyse darauf verzichtet. Die pauschale Pufferung der Vorarlberger Kollegen fußt auf der Annahme, dass ein 200-m-Puffer um jede infrastrukturelle Erschließung den Schutzgedanken bei gleichzeitiger Erholung, Erlebbarkeit und Zugänglichkeit methodisch abbildet. Bei der Südtiroler Studie werden Verkehrsinfrastrukturen pauschal mit nur fünf Metern gepuffert mit der Begründung, dass die Störwirkung einer Infrastruktur abhängig von der umgebenden Landschaft, der betroffenen Art der Spezies und der Verkehrsmenge sei, und dass es daher auch nicht möglich sei, die unterschiedlichen Störwirkungen durch verschiedene Puffer festzulegen. Die Schweizer Analysen versuchen im Gegensatz dazu, die Störwirkung von infrastrukturellen Erschließungen durch eine Bevölkerungsbefragung und Lärmausbreitung in vier Pufferklassen (25 m, 200 m, 500 m und 1.000 m) zu differenzieren, was im Sinne der Dimension der anthropogenen Betroffenheit für zukünftige Verfahrensweisen unbedingt am geeignetsten erscheint.

Den Untersuchungen aus Vorarlberg und der Schweiz liegt der methodische Ansatz der Überlagerungsanalyse von bereits gepufferten Infrastrukturflächen mit den Raumeinheiten (Landschaftskammer vs. Teileinzugsgebiete) zugrunde. In Vorarlberg wurde für jeden der zehn erwähnten Infrastrukturdatensätze der Puffer berechnet, zu einem Gesamtpolygon zusammengefasst, die Infrastruktur mit der Landschaftskammer verschnitten und so der Erschließungsgrad (Flächenanteil des Infrastrukturfuffers an der Raumeinheit) berechnet. In der Südtiroler Studie wurde, um die unerschlossenen Gebiete zu ermitteln, die Polygonfläche der Infrastruktur einschließlich Fünf-Meter-Puffer aus der Gesamtfläche Südtirols ausgeschnitten. Dies zeigt zwei prinzipiell unterschiedliche (methodische) Herangehensweisen (Erschließungsgrad vs. ausgeschnittene Räume). Die Salzburger Studie verfolgt wiederum einen anderen Ansatz. Hier werden Nutzungsarten mit bestehenden Gebietskategorien abgeglichen.

In der Studie aus Vorarlberg wurden 83 Weißzonen mit einer Fläche von 800 km² identifiziert, was 33% der Landesfläche von Vorarlberg (ca. 2.600 km²) ausmacht. In Südtirol wurden 487 unerschlossene Areale mit einer Fläche von 6.245 km² eruiert, was 84% der Landesfläche Südtirols (ca. 7.400 km²) abdeckt. Letzteres Resultat ist auf den gewählten methodischen Ansatz zurückzuführen, der in gewisser Hinsicht eine holzschnittartige vereinfachende Wirkung zeigt. Daher sind die Ergebnisse nur schwerlich zu vergleichen und im Falle von Südtirol nicht unumstritten. Denn dieser Ansatz betrachtet das Thema ‚Freiraum‘ aus einer überwiegend ökologischen Perspektive und impliziert nicht direkt die Dimension der anthropogenen, naturnahen Nutzung. Zudem beeinflusst der äußerst niedrig gewählte Wert der Pufferung das Ergebnis.

In der Schweiz wurden nach der operationalisierten Definition 415 naturnahe Freiräume mit einer Fläche von 2.550 km² (10 % der Schweizer Alpen) identifiziert. Die Schweizer und die Südtiroler Studie bilden Verbundräume ab, die Analyse aus Vorarlberg dagegen ‚isolierte‘ Freiräume. Alle Freiraumanalysen leiten aus der Gesamtheit der identifizierten Freiräume Raumkategorien ab. Die Schweizer Studie differenziert zwischen freiem und bebautem Raum und unterscheidet ersteren in naturnahe (0 % infrastruktureller Erschließungsgrad) und überformte Freiräume (0,1–20 % infrastruktureller Erschließungsgrad). Letztere nehmen immerhin 37,1 % des Schweizer Alpenraums ein. Die Raumanalyse aus Südtirol kategorisiert die unerschlossenen Gebiete in sechs Größenklassen. Die Vorarlberger untergliedern die Weißzonen in eine Kern-, Puffer- und Entwicklungszone und differenzieren diese somit aus. In Salzburg wird zwischen geeigneten Flächen und Ausschlussflächen unterschieden. Diese völlig unterschiedlichen Raumkategorien zeigen das mögliche Spektrum der Ausdifferenzierung an identifizierten alpinen Freiräumen auf.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die hier vorgestellten Freiraumanalysen sehr unterschiedlich sind. Dies hängt zum einen mit dem gewählten methodischen Ansatz zusammen, zum anderen ist dies bedingt durch unterschiedliche, projektbezogene Ressourcenbereitstellung. Diese Ressourcen beziehen sich auf die Anzahl der Bearbeiter, die Unterstützung durch externe Fachkräfte, die finanziellen und technischen Mittel sowie die Datengrundlage als solche. Die Beschaffung von Daten über öffentliche Kanäle ist zum Teil lückenhaft oder nur kostenpflichtig zu realisieren. Eine Datenharmonisierung in sich, aber insbesondere von grenzüberschreitenden Daten, stellt sich als sehr schwierig dar. Eine staatliche bzw. staatsnahe Institution wie die der Alpenkonvention sollte sich möglichst bald das Ziel setzen, lückenlose Daten für den gesamten Alpenraum aufzubereiten und zur Verfügung zu stellen, um überhaupt substanzialle Freiraumanalysen durchführen zu können. Dies ist wichtig, um den Alpenraum als Gesamttraum ansehen und behandeln zu können.

6 Fazit

Im gesamten Alpenraum hat es bis dato mit Ausnahme des bayerischen Alpenplans und der Tiroler Ruhegebiete zu keinen weiteren vergleichbaren (verbindlichen) Festlegungen im Rahmen der Raumordnung und räumlichen Planung der einzelnen Nationalstaaten gereicht – ganz zu schweigen von grenzüberschreitenden Lösungen. Es zeigt sich eindeutig, dass nationalstaatliche Grenzen als Gültigkeitsbereiche von raumrelevanten Normen weiterhin stark als Friktionen fungieren, und zwar sowohl bezüglich Datenverfügbarkeit und Freiraumanalyseansätzen als auch politischen Steuerungsansätzen. Es mangelt offenbar hauptsächlich an einer Sensibilisierung der (politischen) Entscheidungsträger dafür, dass naturnahe Freiräume nicht zufällig und von selbst entstehen oder sich langfristig erhalten (Baier/Erdmann/Holz et al. 2006: 8). Meist hat die Berücksichtigung des Freiraum- und Naturschutzes in den nationalen Fachgesetzen eher einen symbolischen Charakter und wird nur als ein öffentliches Interesse unter vielen angesehen. Insofern konstatierten Baier/Czybulka/Erdmann et al. (2006: 566) bereits vor mehr als zehn Jahren richtigerweise und auch heute unverändert aktuell: „Ein gesellschaftliches Bewusstsein für den öko-sozialen Wertgegenstand ‚Freiraum‘ ist deshalb ebenso wenig erkennbar, wie ein daran zu

knüpfendes politisches, legislatives und exekutives Konzept für seine Erhaltung und Entwicklung.“

Trotz vielfältiger Grenzen zwischen den Nationalstaaten in den Alpen und grenzüberschreitenden Konventionen kann für den deutschsprachigen Alpenraum festgestellt werden, dass es für die raumplanerische Sicherung von Freiräumen bislang keine grenzübergreifenden Analysen bzw. Instrumente gibt oder es zu einer Harmonisierung dieser gekommen ist. Dies hat verschiedene Gründe:

- > Problemlage und Flächennutzungsdruck sowie daraus resultierende Friktionen in den 1960/1970er Jahren mit sehr unterschiedlichen Ausgangssituationen in den einzelnen Nationalstaaten (Ruppert 2004);
- > Existenz ausgeprägter Sprach-, Kultur- und Mentalitätsgrenzen in den Alpen und ausgeprägte sektorale Zuständigkeiten in der Politik (Bätzing 2014);
- > Sehr unterschiedliche Regelung der Raumordnungskompetenz und des Rechtsrahmens der Fachplanung Naturschutz der jeweiligen Nationalstaaten (Problem des Föderalismus) (Bätzing 2015);
- > Bedeutungsgehalt der Alpenkonvention je nach Territorialstaat sehr verschieden und mangelnde Verbindlichkeit in der Umsetzung (Haßlacher 2016c);
- > Problem staatlicher Rahmensetzungen in Regularien, Förderpolitik und EU-Kohäsionsfonds-Subventionierungen, z. B. in Südtirol, wo Bergbahnen häufig bereits nach 20 Betriebsjahren erneuert werden (da Neubau wirtschaftlicher ist als aufwendige technische Revisionen) und des in Teilen übertriebenen Alm- und Forstwegebbaus in Bayern, wo etwa im Oberallgäu Förderquoten von 90% erreicht werden (Mayer/Strubelt/Kraus et al. 2016).

Es überwiegen im Gegenteil die nationalstaatlichen ‚Alleingänge‘ und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Absprache ist defizitär bis nicht vorhanden – wie es am Beispiel der Grenze zwischen Bayerischen Alpen und Österreich aufgezeigt worden ist. Kürzlich wurde beispielsweise wegen der wintertouristischen Konkurrenz Österreichs (vgl. Job 2005; Mayer/Job/Kraus 2013) der sich als landesplanerisches Steuerungsinstrument absolut bewährte Alpenplan aufgeweicht („Causa Riedberger Horn“). Dabei geschieht die Umkehrung der grundsätzlichen Raumordnungsperspektive als strategische, proaktiv agierende und somit Konflikte vermeidende Koordinationsaufgabe sich widersprechender räumlicher Funktionen, die in diesem Fall die von kommunaler Konkurrenz getriebene touristische Expansionsspirale seit 1972 ausgehebelt hat, ohne eine Behinderung des Fremdenverkehrs zu bedingen (contra den gemeindlichen Investitionswettlauf). Diese Aussagen konterkarieren den Freiraumschutz und schwächen die Potenziale der Landesplanung in Sachen harter, langfristig ausgerichteter Instrumente, denn zu für den Alpenraum und sein Vorland zentralen Themen wie Tourismus und Schutzgebiete wünschte man sich in Zeiten eines Europas der Regionen entschieden mehr Weitblick. Nationalstaatliche ‚Alleingänge‘ bieten keine tragfähigen Lösungen, sondern unterstreichen eher die Notwendigkeit einer umfassenden Alpenstrategie und grenzüberschreitenden Kooperation. Trotz aller zum Teil

berechtigten Kritik können die Alpenkonvention und die europäische makroregionale Alpenraumstrategie EUSALP daher als Schritte in die richtige Richtung gewertet werden.

Der Freiraumschutz in den Alpen ist relevant für die Bewahrung des Naturerbes (Biodiversität), die Erhaltung der Landschaftsästhetik, die Sicherstellung der von diesen Flächen ausgehenden Ökosystemleistungen und die Gewährleistung der klassischen landschaftsbezogenen Erholungsvorsorge. Dies gilt es zu gewährleisten, ohne jedoch Wirtschaft und Verkehr über Gebühr einzuschränken. Denn die Alpen müssen als Lebens- und Wirtschaftsraum für die Einheimischen erhalten bleiben. Vor diesem Hintergrund sollten unbedingt – grenzüberschreitend – strategische Freiräume festgelegt und ihre planerisch-instrumentelle Umsetzung in der Raumordnung und räumlichen Planung implementiert werden. Das ist die zeitgemäße Rolle der Raumordnungsinstitutionen im Sinne der Koordinationsaufgabe von widerstreitenden Raumnutzungsfunktionen im Alpenraum. Es braucht demnach zukünftig ein besseres Verständnis für die raumfunktionale Ordnung nach Nutzungen unterschiedlicher Intensitätsstufen. Es braucht die vermehrte raumplanerische Sicherung (konsequenter Vollzug) von Freiräumen als Schutzgebiete für Mensch und Natur. Es braucht eine neue Raumordnungsarchitektur, die neben Schutz- auch Nutzgebiete klar definiert (Haßlacher 2016b; Mayer/Strubelt/Kraus et al. 2016). Und last, but not least braucht es im speziellen Kontext dieser Studie und aufgrund gemeinsamer Herausforderungen sowie des zusammenhängenden Gebirgsraums unbedingt eine alpenweite, methodisch vergleichbare und vor allem grenzüberschreitende Analyse, zukünftig deutlich mehr grenzüberschreitende Kooperation und daraus abgeleitete raumplanerische Sicherung von Freiräumen in den Alpen (vgl. Job/Mayer/Haßlacher et al. 2017).

Literatur

- Amt der Tiroler Landesregierung (1981): Tiroler Erholungsraumkonzept. Innsbruck.
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung; BWO – Bundesamt für Wohnungswesen (2014): Freiraumentwicklung in Agglomerationen. Bern.
- Baier, H.; Czybulka, D.; Erdmann, F.; Holz, R.; Klenke, R.; Waterstraat, A. (2006): Freiraum-Landschaft 2020 – Fazit und Ausblick. In: Baier, H.; Erdmann, F.; Holz, R.; Waterstraat, A. (Hrsg.): Freiraum und Naturschutz. Die Wirkungen von Störungen und Zerschneidungen in der Landschaft. Berlin/Heidelberg, 565-578.
- Baier, H.; Erdmann, F.; Holz, R.; Klenke, R.; Waterstraat, A. (2006): Problemaufriss und Forschungsansatz. In: Baier, H.; Erdmann, F.; Holz, R.; Waterstraat, A. (Hrsg.): Freiraum und Naturschutz. Die Wirkungen von Störungen und Zerschneidungen in der Landschaft. Berlin/Heidelberg, 3-16.
- Barker, M.L. (1982): Comparison of Parks, Reserves, and Landscape Protection in Three Countries of the Eastern Alps. In: Environmental Conservation 9 (4), 275-285.
- Barnick, H. (1980): ‚Alpine Raumordnung‘ – ein wichtiger Teil der Tiroler Raumordnung. In: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung 24 (5), 3-7.
- Bätzing, W. (2014): Eine makroregionale EU-Strategie für den Alpenraum. Eine neue Chance für die Alpen? In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt 79, 19-32.
- Bätzing, W. (2015): Die Alpen – Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft. München.
- Becker, C.; Job, H.; Koch, M. (1991): Umweltschonende Konzepte der Raumordnung für Naherholungsgebiete. Trier. = Materialien zur Fremdenverkehrsgeographie 22.
- Becker, C.; Job, H.; Witzel, A. (1996): Tourismus und nachhaltige Entwicklung. Darmstadt.
- Bender, O.; Roth, C.E.; Job, H. (2017): Protected areas and population development in the Alps. In: eco.mont 9, special issue, 5-16.

- Berwert, A.; Rütter, H.; Müller, H.** (2002): Volkswirtschaftliche Bedeutung des Tourismus im Kanton Wallis. In: *disP* 38 (149), 4-12.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (2006): Freiraumschutz in Regionalplänen. Hinweise für eine zukunftsfähige inhaltliche und strukturelle Ausgestaltung. Bonn. = Werkstatt: Praxis 40.
- CIPRA Deutschland** (2016): Rettet die Alpen, rettet den Alpenplan!
http://www.alpenverein.de/presse/rettet-die-alpen-rettet-den-alpenplan_aid_28604.html (12.03.2018).
- DRL – Deutscher Rat für Landespflege** (2006): Durch doppelte Innenentwicklung Freiraumqualitäten erhalten. In: DRL – Deutscher Rat für Landespflege (Hrsg.): Freiraumqualitäten in der zukünftigen Stadtentwicklung. Bonn, 5-39. = Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege 78.
- Goppel, K.** (2003): Raumordnungspläne im Alpenraum. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumordnung im Alpenraum. Hannover, 119-128. = Arbeitsmaterial der ARL 294.
- Gräff, P.** (1982): Wintertourismus und seine spezifischen Infrastrukturen im deutschen Alpenraum. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde* 56 (2), 239-274.
- Grötzbach, E.** (1985): The Bavarian Alps. Problems of Tourism, Agriculture and Environment Conservation. In: Singh, T.V.; Kaur, J. (Hrsg.): *Integrated Mountain Development*. New Delhi, 141-155.
- Häpke, U.** (2012): Freiraumverluste und Freiraumschutz im Ruhrgebiet. *Common-Property-Institutionen als Lösungsansatz?* Dortmund. = *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung* 139.
- Haßlacher, P.** (2007a): Alpine Raumordnung. Gestern – Heute – Morgen. In: *Ländlicher Raum*. Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.
- Haßlacher, P.** (2007b): Schutzgebiets- und Erholungsraumplanung in Tirol im Wandel der Zeit. Ein Streifzug seit 1960. In: Merlin, F.W.; Hellebart, S.; Machatschek, M. (Hrsg.): *Bergwelt im Wandel*. Festschrift Erika Hubatschek zum 90. Geburtstag. Klagenfurt, 81-90.
- Haßlacher, P.** (2016a): Alpenkonvention muss alpine Raumordnung endlich stärken. In: *Die Alpenkonvention* 83 (2), 7-9.
- Haßlacher, P.** (2016b): Neue alpine Raumordnungsarchitektur dringend erforderlich. In: *Innsbruck Alpin* 3, 37-41.
- Haßlacher, P.** (Hrsg.) (2016c): 25 Jahre Alpenkonvention – Ein- und Ausblicke. Innsbruck/Igls.
- Hensel, G.** (1987): Der bayerische Alpenplan „Erholungslandschaft Alpen“. In: *Allgemeine Forstzeit-schrift* 42 (11), 270-271.
- Job, H.** (2005): Die Alpen als Destination – eine Analyse in vier Dimensionen. In: *Mitteilungen der Öster-reichischen Geographischen Gesellschaft* 147, 113-138.
- Job, H.; Fröhlich, H.; Geiger, A.; Kraus, F.; Mayer, M.** (2013): Der Alpenplan – eine raumplanerische Erfolgsgeschichte. In: Job, H.; Mayer, M. (Hrsg.): *Tourismus und Regionalentwicklung in Bayern*. Hannover, 213-242. = *Arbeitsberichte der ARL* 9.
- Job, H.; Mayer, M.; Kraus, F.** (2014): Die beste Idee, die Bayern je hatte: Der Alpenplan. *Raumplanung mit Weitblick*. In: *Gaia* 23 (4), 335-345.
- Job, H.; Mayer, M.; Haßlacher, P.; Nischik, G.; Knauf, C.; Pütz, M.; Essl, J.; Marlin, A.; Kopf, M.; Obkircher, S.** (2017): Analyse, Bewertung und Sicherung alpiner Freiräume durch Raumordnung und räumliche Planung. Hannover. = *Arbeitsberichte der ARL* 7.
- Krippendorf, J.** (1975): Die Landschaftsfresser. *Tourismus und Erholungslandschaft – Verderben oder Segen?* Bern.
- Mayer, M.; Job, H.; Kraus, F.** (2013): „South of the Border“ – Die touristische Erschließung der Alpen im Vergleich zwischen Bayern und Westösterreich. In: Thimm, T. (Hrsg.): *Tourismus und Grenzen*. Mannheim, 27-40. = *Studien zur Freizeit- und Tourismusforschung* 9.
- Mayer, M.; Kraus, F.; Job, H.** (2011): Tourismus – Treiber des Wandels oder Bewahrer alpiner Kultur und Landschaft? In: *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft* 153, 31-74.
- Mayer, M.; Mose, I.** (2017): The opportunity costs of worthless lands: the nexus between national parks and glacier ski resorts in the Alps. In: *eco.mont* 9, special issue, 35-45.
- Mayer, M.; Strubelt, N.; Kraus, F.; Job, H.** (2016): Der bayerische „Alpenplan“ – viele Stärken und wenige Schwächen. In: *Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt* 81-82, 177-218.
- Ritter, E.-H.** (2005): Freiraum/Freiraumschutz. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 336-340.
- Ruppert, K.** (2004): Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention). Wunsch und Wirklichkeit, ein Diskussionsbericht. In: *Raumforschung und Raumordnung* 62 (3), 227-229.
- Schiller, G.; Siedentop, S.** (2005): Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungbedingungen. In: *disP* 41 (160), 83-93.

- Schmauck, S. (2015): Regionalparks als informelles Steuerungselement für den Natur- und Freiraumschutz in Europa. Kaiserslautern. Unveröffentlicht.
- Schoßleitner, R. (2016): Studie zur Festlegung alpiner Ruhezeiten in der Salzburger Raumplanung. Umsetzungsvorschlag zur Abgrenzung alpiner Ruhezeiten auf regionaler und örtlicher Planungsebene anhand bestehender Gebietsausweisungen. Salzburg. Unveröffentlichter Endbericht.
- Siedentop, S.; Egermann, M. (2009): Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung – zur Einführung. In: Siedentop, S.; Egermann, M. (Hrsg.): Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung – Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven. Hannover, 1-7. = Arbeitsmaterial der ARL 349.
- Speer, F. (2008): 35 Jahre Alpenplan in Bayern. Ein genialer Schachzug für den Naturschutz. In: Alpenvereinsjahrbuch 132, 282-287.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1994): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- Wessely, H.; Güthler, A. (2004): Alpenpolitik in Deutschland. Anspruch und Realität. Nürnberg. = Bund Naturschutz in Bayern Forschung 8.

Autoren

Peter Haßlacher, Vorsitzender der CIPRA Österreich, Innsbruck
E-Mail: peter.hasslacher@cipra.org

Dr. Marco Pütz, Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL), Birmensdorf/Zürich
E-Mail: marco.puetz@wsl.ch

Gero Nischik, Julius-Maximilians-Universität Würzburg
E-Mail: gero.nischik@nk-masters.de

Christoph Knauf, Julius-Maximilians-Universität Würzburg
E-Mail: christoph.knauf@nk-masters.de

Jun.-Prof. Dr. Marius Mayer, Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald
E-Mail: marius.mayer@uni-greifswald.de

Univ.-Prof. Dr. Hubert Job, Julius-Maximilians-Universität Würzburg
E-Mail: hubert.job@uni-wuerzburg.de

Thomas Streifeneder, Clare Giuliani, Christian Hoffmann

EINE GRENZÜBERSCHREITENDE ANALYSE DER POLITIKEN FÜR DIE ALMWIRTSCHAFT IN DEN ALPEN

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Aktueller Forschungsstand und Forschungsfragen
- 3 Methodischer Ansatz und Untersuchungsgebiete
- 4 Entwicklungen in der Berg- und Almwirtschaft
- 5 Vergleich der Politiken für die Almwirtschaft in sechs Untersuchungsgebieten
 - 5.1 Überblick über die Förderungen und ihre Ziele
 - 5.2 Voraussetzungen, Vorgaben und Kriterien
 - 5.3 Finanzielle Ausstattung der Förderungen
 - 5.4 Weitere Einflussfaktoren für die Erhaltung der Almwirtschaft
- 6 Handlungsempfehlungen für die Zukunft der Berg- und Almwirtschaft
Literatur

Kurzfassung

Viehwirtschaftliche Nutzung und umweltschonende Bewirtschaftung der Almen stellen eine traditionsreiche Form der Berglandwirtschaft dar. Aufgrund der topographisch bedingten höheren Produktionskosten im Berggebiet und der ökologischen Bedeutung wird die landwirtschaftliche Beweidung und Pflege der Almen und Alpen mit öffentlichen Fördermitteln unterstützt. Innerhalb der zahlreichen Unterstützungsmaßnahmen erweisen sich die Zahlungen im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszulagen für benachteiligte Berggebiete als die effektivsten Regelungen für die Fortführung der Almbewirtschaftung. Der Beitrag analysiert die internationalen und regionalen Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten bei Zielsetzung, Vorgehensweise, Definitionen/Vorgaben und finanzieller Ausstattung dieser agrarpolitischen Regelungen für den Erhalt dieser Höhenkulturlandschaft. Da das Beitragssystem nicht alleine die Entwicklung der Almwirtschaft beeinflusst, wird exemplarisch der Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Betriebe und dem Tourismusaufkommen sowie regionalökonomischen Bedingungen analysiert. Aus den Ergebnissen und den Erkenntnissen aus Experteninterviews leiten die Autoren Handlungsempfehlungen für eine nachhaltige Politik für Berggebiete ab.

Schlüsselwörter

Landwirtschaft – Agrarpolitik – Agrarstrukturwandel – Almwirtschaft – Berglandwirtschaft – Förderungen

A transnational analysis of the policies for mountain farming in the Alps

Abstract

Livestock farming and the environmentally friendly management of Alpine pastures represent a traditional form of mountain farming. Grazing and the maintenance of pastures and alps are publically subsidised in recognition of the ecological importance of the activities and because production costs are higher than usual due to the mountainous topography. In the complex of numerous support measures, payments made in the context of agri-environmental measures and compensatory allowances for disadvantaged areas prove to be the most effective arrangements for an ongoing management of Alpine pastures. The paper analyses international and regional differences and similarities in objectives, procedures, definitions/specifications and financial resources of these agricultural policy regulations for the preservation of this mountain landscape. Since the contribution system is not the only influence on the development of alpine farming, the relationship between the development of farms and tourism and regional economic conditions is analysed by way of an example. Based on the results and on findings from expert interviews, the authors deduce recommendations for action for sustainable policies in mountain areas.

Keywords

Agriculture – agricultural policy – agricultural structural change – alpine pasture farming – mountain farming – subsidies

1 Einleitung

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Entwicklung der Almwirtschaft und die auf sie wirkenden agrarpolitischen Maßnahmen in den Alpen. In diesem Beitrag bezeichnet die Almwirtschaft (oder Alpwirtschaft) die extensive Bewirtschaftung der hoffernden Bergweide- und Mähderlandschaft (in der Schweiz: Sömmerungsgebiet/-weide) des Hochgebirges der Alpen (vgl. Ringler 2009: 46). Die Bewirtschaftung der Grünlandflächen dieser Höhenkulturlandschaft erfolgt – aufgrund der klimatischen Verhältnisse nur periodisch während der Sommermonate – durch den Auftrieb (Alpung, Bestoß oder Sömmerung) meist eines Teils der raufutterverzehrenden Tiere des Betriebes. Sie sind deshalb von den Frühlings-, Herbst- und Winterweiden zu unterscheiden. Die Almwirtschaft deckt wichtige multifunktionelle Ökosystem- bzw. Gemeinwohlleistungen ab. Hierunter fallen unter anderem die Erhaltung der Kulturlandschaft, die mit ihr verbundene Biodiversität und der Schutz vor Naturgefahren sowie die Produktion von qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln. Wie viele Tiere welcher Art auf den Flächen weiden bzw. welche pflegerischen Tätigkeiten durchgeführt werden, bestimmt die ökologische Qualität der Almen. Betriebswirtschaftlich relevant ist die sommerliche Arbeitsentlastung, die Erweiterung der Futterbasis des Heimbetriebs, die Schonung der Talfutterflächen und die Verbesserung der Tiergesundheit (Ringler 2009: 46). Die alpine Almwirtschaft besitzt deshalb eine herausragende historische, sozioökonomische und ästhetische Bedeutung nicht allein für den Agrarsektor, sondern für die Alpenbewohner insgesamt und die Freizeitsuchenden und Touristen (Fremdenverkehrs- und Erholungslandschaft). Neben dem qualitativ-kulturlandschaftlichen Aspekt

sind es der direkte und indirekte Nutzen und die Wertschöpfung, die aus einer effizienten almwirtschaftlichen Nutzung lokal- und regionalökonomisch entstehen können (LFI 2015: 42 ff.; vgl. Mayer/Job/Ruppert 2010; Honisch 2017).

Die Entwicklung der Almwirtschaft in den Alpen, wie auch des Agrarsektors generell, beruht auf einem komplexen Zusammenspiel lokaler, nationaler und internationaler Rahmenbedingungen bzw. direkter (z. B. familiäre Situation) und indirekter (z. B. Präsenz von Touristen) Einflussfaktoren (vgl. Streifeneder 2010). Zahlreiche Studien (u. a. Mann 2003a; Mann 2003b; Ringler 2009; Streifeneder 2010; Tasser/Aigner/Egger et al. 2013; Weingartner 2014; Niedermayr/Wagner 2015; Job/Mayer/Haßlacher et al. 2017) betonen, dass neben den agrarpolitischen Maßnahmen lokale und regionale sozioökonomische Bedingungen wie die Tourismusintensität und außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze wesentlich die Entwicklung der Almwirtschaft beeinflussen. Außerbetriebliche Einflüsse stehen dabei in enger Wechselwirkung mit den betrieblichen Bedingungen, die unter anderem je nach Standort, Betriebsgröße und Produktionsausrichtung divergieren.

Die agrarstrukturelle Entwicklung in den Alpen – im Sinne einer Entwicklung der Betriebszahlen und der landwirtschaftlichen Nutzflächen – wird wesentlich von der Art und Weise beeinflusst, wie die (Gemeinsame) Agrarpolitik der EU (GAP) und der Schweiz umgesetzt wird. Zahlreiche Förderungen wirken sich auf die Situation der Almwirtschaft aus. Ein erheblicher Teil des landwirtschaftlichen Einkommens setzt sich deshalb aus direkten und indirekten öffentlichen Beiträgen zusammen (Ringler 2009: 452). Verschärft wird diese Situation durch die sinkenden Produkterlöse (u. a. Effekte des Endes der Milchquoten). Relevant für die Entwicklung der Almwirtschaft sind die Ausgleichszulagen und Agrarumweltmaßnahmen.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine grenzüberschreitende Untersuchung der Ansätze, des Umfangs und der Umsetzung der almwirtschaftlichen Politiken wissenschaftlich relevant, um aus dem internationalen Vergleich abzuleiten, auf welche Art und Weise agrarpolitische Akzente gesetzt werden. Hieraus leitet sich folgende inhaltliche Struktur dieses Beitrags ab: Zunächst wird der Forschungsstand erläutert, gefolgt von der methodischen Herangehensweise der Untersuchung und der Darstellung der Almwirtschaft in den ausgewählten Untersuchungsgebieten. Anschließend werden die wichtigsten Maßnahmen der Almwirtschaft diskutiert. Diese werden zunächst vorgestellt und anschließend hinsichtlich der angewandten Förderkriterien und des finanziellen Umfangs analysiert. Ergänzend wird der Einfluss der Faktoren ‚Tourismusintensität‘ und ‚Nebenerwerbslandwirtschaft‘ untersucht. Abschließend werden Handlungsempfehlungen für die Zukunft der Almwirtschaft präsentiert.

2 Aktueller Forschungsstand und Forschungsfragen

Zahlreiche nationale und regionale Studien behandeln die ökonomische Entwicklung und statistisch-kartographische Darstellung der Almwirtschaft in den Alpen (Ringler 2009; Tasser/Aigner/Egger et al. 2013; Weingartner 2014; Niedermayr/Wagner 2015; Job/Mayer/Haßlacher et al. 2017). Hingegen ist die vergleichende und interregionale Erfassung und Analyse der agrarpolitischen Rahmenbedingungen und Almförderun-

gen auch im zeitlichen Verlauf aufgrund ihrer thematischen Komplexität und der schwierigen Datenlage ein seltener Forschungsgegenstand. Dennoch können sich die Autoren dieses Beitrags hinsichtlich Umfang, Ausgestaltung und Konditionen der Förderungen vor allem auf die Untersuchungen von Ringler (2009) und Niedermayr/Wagner (2015) stützen.

Die Höhe der staatlichen Unterstützungen (Preisstützungen und Direktzahlungen) bzw. die durchschnittlichen Zahlungen je Betrieb und Fläche wirken sich auf das Ausmaß der Hofaufgaberate aus (Mann 2003a; Dax 2008). Somit spiegeln „die Zahlen und Größenstrukturen der landwirtschaftlichen Betriebe den Strukturwandel und die Eingriffe der Agrarpolitik [wider]“ (Niedermayr/Wagner 2015: 71). Die öffentliche Förderung der Almbewirtschaftung – sie macht zwischen 30% und 90% des gesamten landwirtschaftlichen Einkommens von Bergbauernbetrieben aus – ist nach wie vor von zentraler Bedeutung für ihren Erhalt (Ringler 2009). Durchschnittlich mehr als die Hälfte des Gewinnes von Bergbauernhöfen machen öffentliche Förderungen aus. Die Förderprogramme wirken sich also stark auf das Betriebseinkommen der Bergbauernhöfe aus und sind deshalb, auch im Vergleich zu anderen Einflussfaktoren wie Familiensituation und außerlandwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten, ausschlaggebend für die Existenzsicherung der Almwirtschaft. Ringler (2009: 443) misst deshalb die „Almförderintensität, die sich aus den Zuschüssen und Prämien umgelegt auf Hektar Almfutterfläche ergibt“. Ohne diese finanziellen Stützungen würden viele Almen nicht mehr existieren und es würde kein Vieh aufgetrieben werden. Das ist auch der Grund dafür, dass beispielsweise in Bayern in den letzten 30 Jahren keine Alm aufgegeben wurde (Expertengespräch Ringler).

Die Komplexität agrarpolitischer Maßnahmen macht es kaum möglich, die Höhe der Förderungen insbesondere auf kleinräumiger Ebene vergleichbar aufzubereiten und gegenüberzustellen. Es ist deshalb schwierig, eindeutig validiert darzulegen, welche Region die Berg- und Almwirtschaft stärker bzw. weniger stark mit Beiträgen unterstützt. Zu unterschiedlich sind die verfügbaren Informationen, zu verschieden die Auszahlungseinheiten, Jahresangaben und Bezugsgrößen, die sich auf eine Förderperiode, auf ein Jahr, auf Gesamtbeträge und relative Angaben, auf einen Betrieb oder auf die Fläche beziehen können. Das bestätigen die bisherigen Studien (u.a. Ringler 2009; Anzengruber/Brandstetter 2014) und die befragten Experten (vgl. Kapitel 3). Es überrascht deshalb nicht, dass manche Studien über die Almwirtschaft den Aspekt ‚Förderungen‘ fast komplett ausklammern (z.B. bei Tasser/Aigner/Egger et al. 2013). Es besteht also noch Bedarf an transparenteren Informationen. Die Autoren dieses Beitrags konzentrieren sich deshalb bei der vergleichenden Analyse auf die Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen und klammern somit weitere bedeutende Förderungen wie beispielsweise für Investitionen in Infrastrukturen aus.

Die Autoren gehen von der Hypothese aus, dass je höher bzw. stärker ausgeprägt die agrarpolitischen Maßnahmen sind, desto geringer die Ausstiegswahrscheinlichkeit ist (Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit). Hieraus ergeben sich folgende Forschungsfragen:

> Worin unterscheiden sich die Politiken in den Untersuchungsgebieten?

- > Wie sind die Politiken inhaltlich und im Umfang ausgestaltet und wie differenziert sind die Maßnahmen definiert?
- > Welche grenzüberschreitenden Gemeinsamkeiten oder Unterschiede zwischen den Politiken lassen sich feststellen?
- > Wie beeinflussen die agrarpolitischen Maßnahmen die almwirtschaftliche Entwicklung?
- > Welche anderen Faktoren beeinflussen die Entwicklung der Almwirtschaft?

3 Methodischer Ansatz und Untersuchungsgebiete

Im Folgenden werden nur die direkten Förderungen untersucht, die – auch nach Expertenmeinung – die Entwicklung der Almwirtschaft wesentlich beeinflussen. Die befragten Experten (s.u.) bestätigen generell die Ergebnisse bisheriger Studien (Ringler 2009; Streifeneder 2010; Niedermayr/Wagner 2015), dass die Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen der zweiten Säule der europäischen Agrarpolitik entscheidend für die Erhaltung der Almbewirtschaftung sind. Dem entsprechen spezifische Direktzahlungen in der Schweiz im Rahmen der Kulturlandschaftsbeiträge und Versorgungssicherungsbeiträge (vgl. Kapitel 5.1). Vom österreichischen Experten Gerhard Hovorka werden die Maßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für eine umweltgerechte, extensive und den natürlichen Lebensraum schützende Landwirtschaft (ÖPUL) als einer der Hauptgründe für die Erhaltung der Almwirtschaft in Österreich angesehen.

Nicht berücksichtigt werden unter anderem die Direktzahlungen der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik und Basisbeiträge für Dauergrünland im Rahmen der Versorgungssicherungsbeiträge der Schweizer Agrarpolitik. Das betrifft auch Beiträge für die Diversifizierung und Modernisierung der Betriebe sowie Investitionsförderungen, die zur Verbesserung, Sanierung und Erhaltung der Almwirtschaft beitragen wie beispielsweise das Bayerische Bergbauern- und Kulturlandschaftsprogramm (KULAP Teil B).

Folgende Kriterien werden im Rahmen dieser Untersuchung analysiert:

- a) Zielsetzungen der Maßnahmen
- b) Kriterien und Vorgaben (Förderzone, Zahl der Tiere, flächen- oder betriebsbezogener Ansatz und weitere)
- c) Finanzielle Ausstattung

Aufgrund der Komplexität des Themas werden aggregierte Daten gegenübergestellt. Der Beitrag gibt somit keine differenzierte Betrachtung der unterschiedlichen Förderhöhen in Abhängigkeit von Betriebsgröße, Tierzahl, Voll-, Neben- und Zuerwerb und

Erschwernis der Bewirtschaftung, wie sie beispielsweise vom Südtiroler Bauernbund (2016: 30 ff.) publiziert wurden. Die explorative Analyse der Förderungen erfolgt in den folgenden sechs Untersuchungsgebieten des zentralen Alpenraums (im Folgenden alphabetisch nach Staaten), die durch unterschiedliche nationale und regionale Rahmenbedingungen charakterisiert sind (vgl. Abb. 1 und Tab. 1):

- > Deutschland: Landkreis Oberallgäu (Bayern, Schwaben)
- > Italien: Provinz Belluno (Veneto) und Südtirol bzw. Autonome Provinz Bozen-Südtirol (Trentino-Südtirol)
- > Österreich: Osttirol bzw. Bezirk Lienz (Tirol) und Pinzgau-Pongau bzw. Bezirke Zell am See und St. Johann (Salzburg)
- > Schweiz: Kanton Graubünden (Ostschweiz)

Die Almstrukturen sind in den untersuchten Gebieten sehr unterschiedlich (vgl. Tab. 1). Auch die relative Bedeutung der Almwirtschaft innerhalb des jeweiligen Agrarsektors variiert stark. Auf den Tiroler und Salzburger Almen weidet rund die Hälfte des gesamten Viehbestandes. Auf den Sömmerungsflächen in Graubünden – sie machen nur ein Viertel der landwirtschaftlichen Nutzfläche aus – sind es sogar 90%. Obwohl die Almwirtschaft im Oberallgäu ein prägendes Element der Landschaft und Kultur ist, ist sie innerhalb der regionalen Landwirtschaft weniger bedeutend.

Untersuchungsgebiet	Zahl der Almen	Almfläche in ha (% der landwirtschaftlichen Nutzfläche)	Zahl der auf der Alm gehaltenen Großvieheinheiten (% des Rinder-, Schaf-, Ziegen-, Pferdebestandes)
Oberallgäu	692	20.792* (37)	31.631 (35)
Belluno	182**	k.A.	k.A.
Südtirol	1.739	91.000 (49)	39.400 (50)
Osttirol	495	24.600*** (50)	13.100 (61)
Pinzgau-Pongau	1.223	50.900*** (47)	44.250 (74)
Graubünden	750	50.000*** (23)	56.100 (90)

* Lichtweide; ** Zahl der Almhütten; *** Almfutterfläche

Tab. 1: Ausgewählte alm- und weidewirtschaftliche Kennziffern 2010/2015 / Quellen: Lauber/Böni/ Calabrese et al. (2014), Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2015), Land Tirol (2015), Niedermayr/Wagner (2015), BMLFUW (2016), EURAC (2017b), Regione del Veneto (2018)

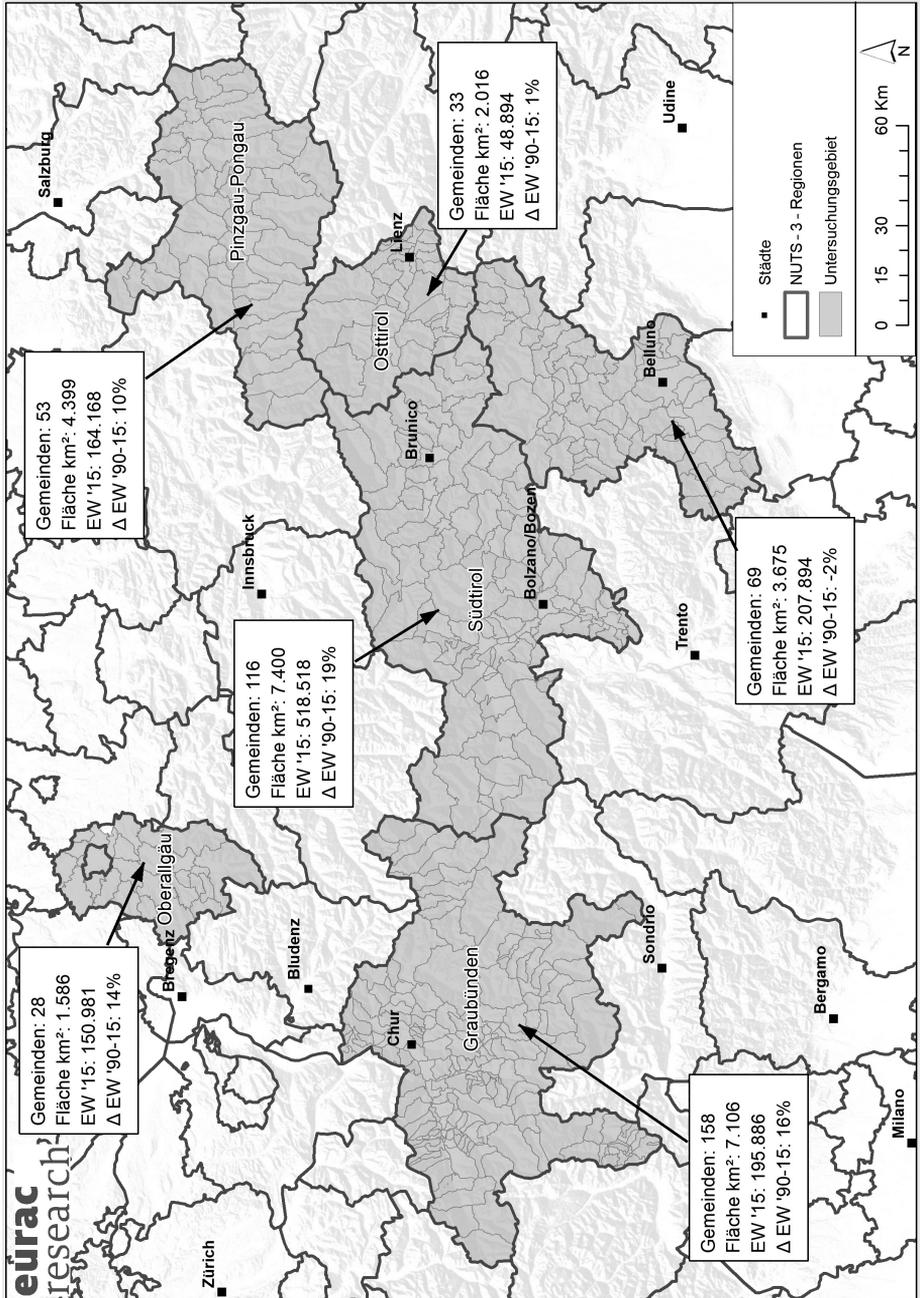


Abb. 1: Untersuchungsgebiete / Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von EURAC (2017a)

Die Tourismusintensität (Zahl der Betten bezogen auf 1.000 Einwohner) und der Anteil der Nebenerwerbslandwirtschaft stellen aussagekräftige Indikatoren für die Bedingungen des regionalwirtschaftlichen Umfeldes (u. a. zusätzliche Einkommensquellen durch Direktvermarktung landwirtschaftlicher Produkte an Touristen, außerlandwirtschaftliche Tätigkeiten wie Agrotourismus) dar. Sie werden deshalb indikativ als weitere wichtige Einflussfaktoren für die Entwicklung der Berglandwirtschaft in die Untersuchung einbezogen. Hierfür nutzen die Autoren eine umfassende Datenbank mit alpenweiten landwirtschaftlichen und sozioökonomischen Gemeindedaten, die im Rahmen der grundlagenfinanzierten EURAC-Projekte AGRALP¹ und MONAS² erarbeitet wurde.

Um die Ergebnisse der Literaturrecherche besser bewerten zu können und auch aktuelle almwirtschaftliche Daten zu erhalten, wurden für die Politik der Alm- bzw. Berglandwirtschaft zuständige Experten aus den Untersuchungsgebieten mit einem rund 20 Fragen umfassenden halbstandardisierten Fragebogen zur Entwicklung der Almwirtschaft und zu den Fördermaßnahmen persönlich oder telefonisch befragt.³

4 Entwicklungen in der Berg- und Almwirtschaft

Der Agrarstrukturwandel scheint in vielen Gebieten der Alpen, vor allem der Südalpen, ungebrochen (vgl. Abb. 2). Zwischen 2000 und 2010 gaben im Alpenraum 22% der landwirtschaftlichen Betriebe ihre Bewirtschaftung auf. In den letzten 30 Jahren reduzierte sich die Zahl der Höfe um mehr als die Hälfte (Streifeneder 2016a: 10). Erheblich ging die Zahl der kleinen Betriebe mit weniger als fünf Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche insbesondere im südlichen Alpenbogen zurück. Hinzu kommt in Italien ein erheblicher paralleler Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzflächen (Belluno: -15%), mit weitreichenden Folgen für das Landschaftsbild, die Aufrechterhaltung von Ökosystemleistungen und die Vitalität ländlicher Räume.

Der Strukturwandel in den Untersuchungsgebieten zeigt aufgrund der divergierenden Agrarstrukturen (Zahl der Betriebe, landwirtschaftliche Nutzfläche, Viehbestand, Arbeitskräfte etc.) und politischen und regionalökonomischen Bedingungen große räumliche Unterschiede (vgl. Abb. 3): In der Provinz Belluno gaben zwischen 1980 und 2010 mehr als drei Viertel der Betriebe die Bewirtschaftung auf, im Pinzgau-Pongau lediglich 5% (EURAC 2017a; EURAC 2017b). In dieser Periode blieb in diesen Gebieten die Zahl der Tiere pro Betrieb jedoch relativ konstant, während sie in den anderen Untersuchungsgebieten rückläufig war (EURAC 2017a).

1 <http://www.eurac.edu/agralp> (16.03.2018).

2 <http://www.eurac.edu/de/research/projects/Pages/ProjectDetails.aspx?pid=8650> (16.03.2018).

3 Für ihre bereitwillige und kompetente Zusammenarbeit bedanken sich die Autoren bei: Dr. Michael Honisch, Mitarbeiter, Fachzentrum Alpwirtschaft, Kempten (25.10.2016); Dr. Gerhard Hovorka, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien (24.10.2016); Riet Pedotti, Leiter Abteilung Direktzahlung/Sommerung, Fachbereich Agrarmaßnahmen, Chur (16.02.2017); Dr. Alfred Ringler, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Verein zum Schutz der Bergwelt, München (24.10.2016) und Dr. Siegfried Rinner, Direktor, Südtiroler Bauernbund, Bozen (22.11.2016). Für die Provinz Belluno konnte auch nach mehreren Kontaktversuchen kein Experte interviewt werden.

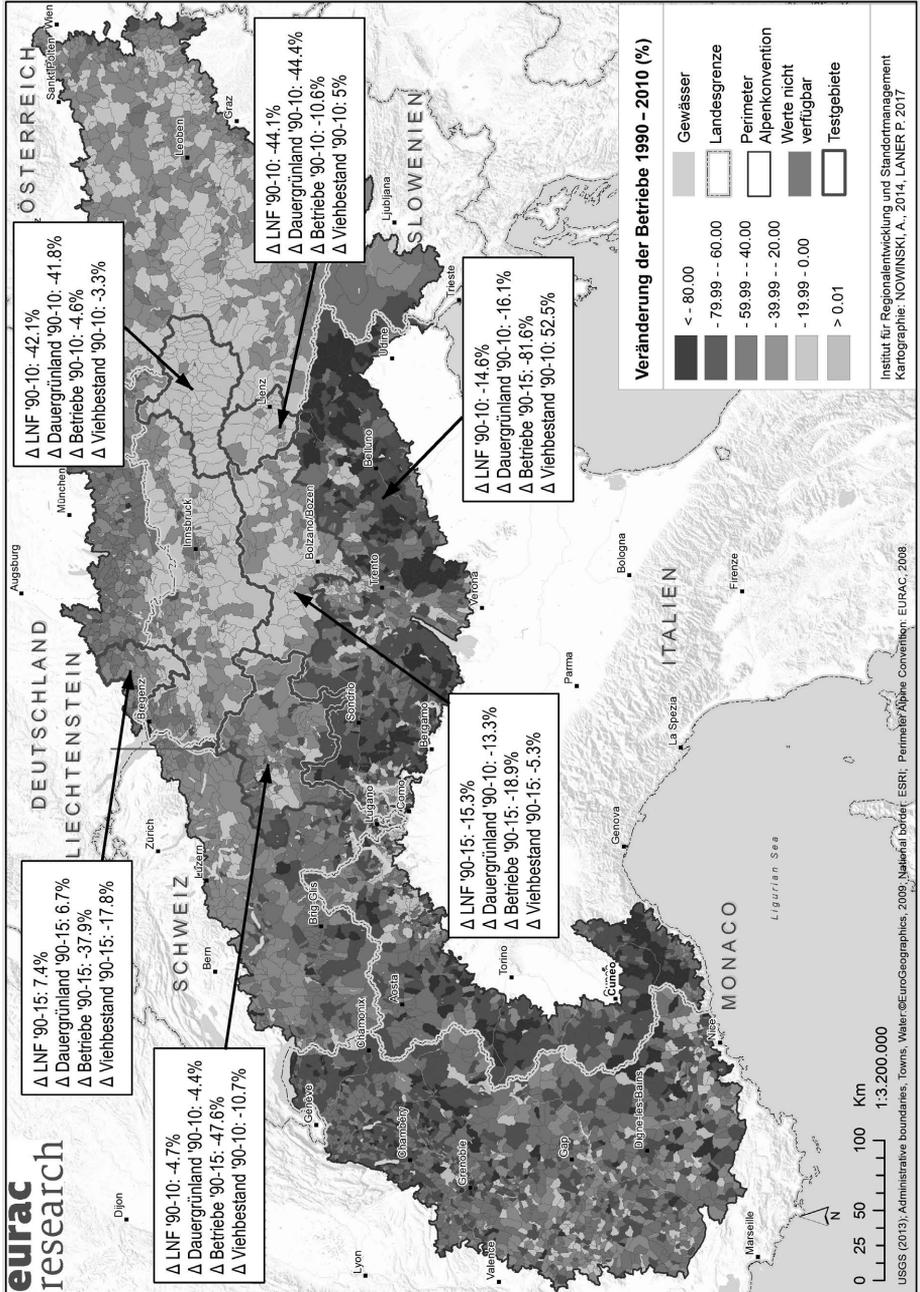


Abb. 2: Entwicklung der Zahl der Betriebe 1990–2010/2015 (in %) / Quellen: Agrar- und Forstberichte Grüne Berichte der einzelnen Länder, EURAC (2017a), EURAC (2017b)

Dass sich zwischen 2000 und 2010 die Zahl der Berglandwirtschaftsbetriebe im italienischen Berggebiet – die sich ohnehin schon auf einem niedrigen Niveau befand – halbierte, zeigt wie wenig erfolgreich die in den 1990er Jahren eingeführten agrarpolitischen Maßnahmen sind. Hierzu trägt aber auch eine schwierige demographische Situation mit einem sehr hohen Anteil an älteren landwirtschaftlichen Betriebsinhabern bei: 58% sind 55 Jahre und älter, weniger als 6% sind jünger als 34 Jahre (Niedermayr/Wagner 2015: 36; EURAC 2017a; EURAC 2017b). Da in den meisten Fällen die junge Bevölkerung abgewandert ist (Streifeneder 2010), lassen diese Zahlen auch in den nächsten Jahren keine Verbesserung der Situation plausibel erscheinen.

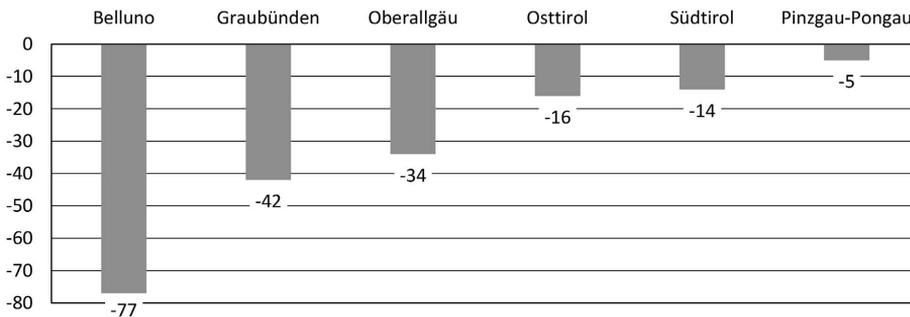


Abb. 3: Entwicklung der Zahl der Betriebe in den Untersuchungsgebieten 1990–2010 (in %) / Quellen: EURAC (2017a), EURAC (2017b)

Von zentraler Bedeutung für die Berglandwirtschaft bleiben die Direktzahlungen, die – unabhängig davon, was produziert wird – als Betriebsprämien pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche ausgezahlt werden. Es handelt sich folglich um Mittel, die vollkommen produktionsunabhängig („entkoppelt“) sind. Sie sind Einkommensbeihilfen mit dem Ziel, Einkommen auszugleichen und damit das betriebswirtschaftliche Risiko der Landwirte abzumildern. Letzteres entsteht durch die Auswirkungen der zum Teil erheblichen Volatilität bzw. durch das niedrige Niveau der Agrar-/Produktpreise sowie die klimatisch bedingten quantitativen Schwankungen der Produktion. Sie beeinflussen damit wesentlich die gesamtwirtschaftliche Situation des Betriebes und folglich die Ausübung almwirtschaftlicher Tätigkeit.

Die Almwirtschaft erlebte in den 1960er und 1970er Jahren einen großen Umbruch. Die Bewirtschaftung wurde zunehmend auf den Flächen in den Höhenlagen mit geringer Ertragsfähigkeit, arbeitsaufwendiger Bewirtschaftung sowie infrastrukturellen Nachteilen aufgegeben und in den mechanisierbaren Gunstlagen fortgeführt bzw. intensiviert (Pötsch/Krautner/Buchgraber 2012). Bayern, Österreich, Südtirol und die Schweiz haben bereits seit Mitte der 1980er Jahre ihre Förderpolitik in Richtung Stabilisierung der Almwirtschaft orientiert (Ringler 2009; Tasser/Aigner/Egger et al. 2013; Expertengespräch Rinner). Wegweisende kulturellandschaftliche Förderprogramme in den 1980er Jahren wie die Ausgleichszahlungen und Agrarumweltmaßnahmen (u. a. Alpmungsprämien, Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen) wurden eingeführt. In Österreich ist dies auf den EU-Beitritt und die Einführung zielorientierter Fördermaßnah-

men zurückzuführen, wie das Programm für eine umweltgerechte, extensive und den natürlichen Lebensraum schützende Landwirtschaft und die Ausgleichszahlungen (BABF 2010; BMLFUW 2017). Nach einem starken Rückgang bis 1980 hat sich deshalb die Zahl der Almen spätestens ab den 1990er Jahren und damit seit etwa drei Dekaden vor allem im deutschsprachigen Alpenraum konsolidiert. Hingegen setzte das Veneto erst ab 1992 Akzente in der Almförderung.

Die Erhaltung der Almwirtschaft wird gefördert, weil offen gehaltene und vor einer Wiederbewaldung bewahrte Almen wichtige ökologische Funktionen erfüllen und damit einen hohen gesellschaftlichen und sozioökonomischen Wert besitzen. Wesentlich verändert haben sich seit Ende der 1980er Jahre Struktur, Art und Umfang der Bewirtschaftung. Trotz öffentlicher Beiträge bestimmen die hohen Anforderungen des Marktes eine überwiegende Beweidung der Almen mit Jungvieh, Schafen und Pferden. Die Milchkühe werden den Sommer über im Stall am Hof gehalten, wo sie mehr Milch geben und somit die Betriebsleiter besser von den überdurchschnittlich hohen Auszahlungspreisen der während der Sommermonate produzierten Milch profitieren (Tasser/Aigner/Egger et al. 2013). Steile, marginale oder schwer zu erreichende bzw. zu bewirtschaftende oder nicht erschlossene Flächen werden kontinuierlich aufgegeben (Lauber/Calabrese/von Felten et al. 2011; Herzog/Oehen/Raaflaub et al. 2014). Damit sie nicht verbuschen und verwalden, mit den bekannten Folgen für Kulturlandschaft und abnehmender Biodiversität (mit möglichen Auswirkungen auf den Tourismus), wird die Notwendigkeit bzw. die Art und Weise der Erschließung der Almen immer wieder öffentlich diskutiert. Sie wird von den Landwirten und ihren Interessenvertretern für die Aufrechterhaltung der Rentabilität der Almwirtschaft als essentiell angesehen. Bekannte Beispiele sind der Streit im Jahr 2010 um Erschließung der Antersasc Alm (Naturpark Puez Geisler und Natura 2000- und UNESCO Welt-naturerbe-Gebiet) (Hinterwaldner 2010: 22 f.) oder in Oberbayern die langjährigen Kontroversen um einzelne Wegprojekte (vgl. Mayer/Job/Ruppert 2010).

Während unrentable Flächen nicht mehr bewirtschaftet werden, werden die restlichen Gebiete immer intensiver genutzt und mehr Tiere pro Hektar gehalten. Die stetig steigende Nachfrage nach hochwertigen Qualitätsprodukten (z. B. Bio-, Weide- und Heumilch, Almkäse), neue Anforderungen an die Tierhaltung (eventuelles Verbot oder Einschränkung der Anbindehaltung durch die EU zugunsten der Freilauf-/Weidehaltung) und Ansprüche an die Rückverfolgbarkeit von landwirtschaftlichen Produkten bzw. die Einführung von Labels (wie z. B. in der Schweiz das erfolgreich eingeführte Almproduktlabel) wirken sich positiv auf die Inwertsetzung der almwirtschaftlichen Produkte aus. Inwieweit diese Entwicklungen ein extensives Flächenmanagement beeinflussen, bleibt abzuwarten. Eine große Herausforderung stellt die Rückkehr der Großraubtiere und die Zunahme der gerissenen Tiere dar. Wolf und Bär werden von vielen Landwirten als eine große Bedrohung für die Aufrechterhaltung der Almwirtschaft angesehen. Als Grund dafür werden die dadurch notwendigen, kostenintensiven, aber teilweise aufgrund des Geländes nicht oder nur schwer umsetzbaren Schutzmaßnahmen (z. B. Herdenschutzmaßnahmen wie Behirtung, Schutzhunde, Zäune) angeführt.

5 Vergleich der Politiken für die Almwirtschaft in sechs Untersuchungsgebieten

5.1 Überblick über die Förderungen und ihre Ziele

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die in diesem Beitrag untersuchten Förderprogramme und Regelungen, die für die Entwicklung der Almwirtschaft von besonderer Bedeutung sind. Es werden die Ziele der regionalen bzw. nationalen Subventionsprogramme beschrieben und die in ihrem Rahmen geförderten Maßnahmen erklärt.

Agrarumweltmaßnahmen und Kulturlandschaftsbeiträge

- A Förderungen für den Auftrieb von Tieren auf die Almen, was zu einer viehwirtschaftlichen Nutzung (Alpung) mit oder ohne Behirtung führt.
- B Beiträge für Bewirtschaftungsweisen, vor allem das Mähen (Mahd) der Bergmähwiesen oder für Maßnahmen wie das Freiräumen der Almflächen von Laub- und Nadelhölzern oder Unkräutern („Schwenden“) als auch das Roden bewachsener Flächen.

A und B sollen zu einer Frei-/Offenhaltung der Almen beitragen, um die positiven Umweltwirkungen zu erreichen. Sie werden als Umweltprämien im Rahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (ELER) als Agrarumweltmaßnahmen teilweise in spezifischen nationalen oder regionalen Programmen umgesetzt (und gelten damit jeweils für alle regionalen Untersuchungsgebiete gleichermaßen). Zu nennen sind das Österreichische Programm für eine umweltgerechte, extensive und den natürlichen Lebensraum schützende Landwirtschaft (ÖPUL) sowie das bayerische Kulturlandschaftsprogramm (KULAP, Teil A) und das Vertragsnaturschutzprogramm (VNP, Maßnahme Biotoptyp Weiden). Sie enthalten Weide- und Alpengsprämien, Beiträge für die Bewirtschaftung von Bergmähwiesen/Mahd von Berg-/Steilhangwiesen und Behirtungsbeiträge (vgl. Abb. 4).

In der Schweiz werden Kulturlandschaftsbeiträge (Alpungs-, Sömmerungs- und Offenhaltungsbeitrag) ausgezahlt. Der Offenhaltungsbeitrag ist nach Zonen abgestuft, um die Bewirtschaftungsnachteile (kürzere Vegetationszeit, Verkehrslage, Erreichbarkeit, Oberflächengestaltung) in den Bergzonen zu berücksichtigen und wird pro Hektar gezahlt. Die Bewirtschaftung der Sömmerungsflächen erfordert eine ausreichende Zahl an Tieren, was über die Alpengsprämie erreicht werden soll (vgl. Abb. 4).

Agrarpolitisches Fördersystem für die Almwirtschaft

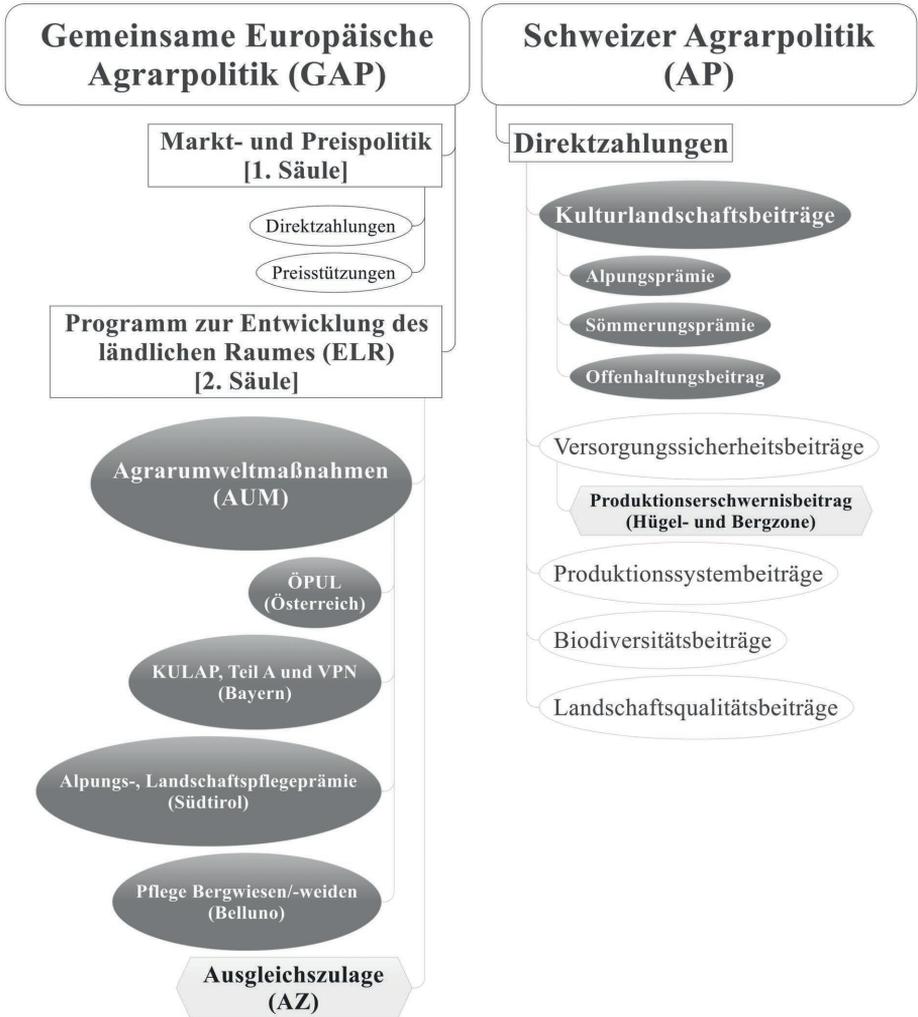


Abb. 4: Übersicht über die almwirtschaftlichen Förderinstrumente in den EU- und Schweizer Untersuchungsgebieten / Quelle: Eigene Bearbeitung nach Regione del Veneto (2015), Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2016a), Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2016b), BMLFUW (2017), StMELF (2017), BLW (2018)

Ausgleichszulage und Produktionserschwerungsbeitrag

C Beiträge im Rahmen der Ausgleichszahlungen (EU-Verordnung 1305/2013) (vgl. Abb. 4) sind ein finanzieller Ausgleich für die – im Vergleich zu den Gunstlagen – topographisch bedingte Erschwernis bei der Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzflächen im Berggebiet. Diese führen zu höheren Produktionskosten (weniger Möglichkeiten für Mechanisierung, Behirtung, lange Anfahrtswege). Sie sind insofern für die Almwirtschaft relevant, als in den EU-Staaten die Almflächen als Flächen für Ausgleichszahlungen geltend gemacht und somit die Ausgleichszahlungsbeiträge erhalten werden können (eine regelmäßige Bewirtschaftung bzw. ein guter Erhaltungszustand vorausgesetzt).

Das ist beim Schweizer Produktionserschwerungsbeitrag im Rahmen der Versorgungssicherheitsbeiträge nicht der Fall. Das stellt somit einen grundlegenden Unterschied zwischen den Eidgenossen und den EU-Mitgliedstaaten dar. Der Produktionserschwerungsbeitrag wird für landwirtschaftliche Flächen in einer Hügel- oder einer der vier Berggebietszonen gezahlt (im Gegensatz zum Basisbeitrag für die Talzone) und stellt eine finanzielle Grundsicherung für den Betrieb dar. Er wird dennoch mitberücksichtigt, da viele Betriebe mit Almflächen auch Bergbauernhöfe sind. Das Sömmerungsgebiet als alpwirtschaftlich genutzte Fläche wird somit sowohl räumlich als auch bei den Förderungen separat betrachtet. Almen als Dauerwiesen werden beim Steillagenbeitrag nicht berücksichtigt.

Die Förderungen erreichen nicht immer ihre Ziele, wie eine ausreichende Beweidung oder Pflege. So ist beispielsweise im Belluno die geförderte Fläche teilweise erheblich größer als die effektiv beweidete Fläche (Aguanno 2006). In der Schweiz würden ohne Sömmerungsbeiträge 30% weniger Tiere gesömmert und eine kostendeckende Sömmerung wäre überhaupt nicht mehr möglich (Lauber/Böni/Calabrese et al. 2014: 156). Die für das Einkommen wichtigen Sömmerungsbeiträge – die lediglich vier Prozent der Direktzahlungen an die Schweizer Landwirtschaft des Bundes (2011: 100 Mio. CHF) ausmachen (Lauber/Calabrese/von Felten et al. 2011: 12; Lauber/Böni/Calabrese et al. 2014: 156) – können den Trend der Bewirtschaftungsaufgabe der Almweiden jedoch nicht aufhalten (Mack/Flury 2008; Mack/Walter/Flury 2008). Statistisch nehmen die Sömmerungsbetriebe in Graubünden ab (Expertengespräch Riet Pedotti). Hierfür gibt es aber einen semantischen Grund, denn die Betriebe, die eine Bewirtschaftung von Frühlings- und Herbstweiden durchführten, werden nicht mehr als Alm-/Sömmerungsbetriebe erfasst. Es handelt sich also nicht um eine reelle Abnahme der Zahl der Sömmerungsbetriebe.

Während es im Belluno lange Zeit keine speziellen Regelungen für die Almen gab, scheint das vielfältige Fördersystem in den deutschsprachigen Ländern nicht effektiv genug. Seit 2000 wurden deshalb zusätzliche Maßnahmen wie spezifische Almbewirtschaftungsbeiträge in Österreich, das Bergbauernprogramm in Bayern und das Gesetz zur Erleichterung der Landwirtschaft in Südtirol eingeführt (Niedermayr/Wagner 2015). Die meisten Beiträge wirken vorwiegend positiv auf die Alpfung/Bestoßung, das heißt die viehwirtschaftliche Nutzung der Almen, und weniger auf die Bewirtschaftung durch Mäharbeiten. Sie ist aber für die Offenhaltung der Flächen von zentraler Wichtigkeit.

Trotz ähnlicher Ziele unterscheiden sich die geltenden Voraussetzungen und angewandten Kriterien für die Bewilligung von Förderungen und für das Ausmaß der finanziellen Ausstattung teilweise erheblich.

5.2 Voraussetzungen, Vorgaben und Kriterien

Die Ansätze, Bedingungen und Vorgaben, die bei der Bewirtschaftung von Almen von den Landwirten berücksichtigt werden müssen, um die Beiträge zu erhalten, sind in den Untersuchungsgebieten sehr unterschiedlich. Das macht einen korrekten Vergleich dessen, was wo in welcher Höhe gefördert wird, kaum möglich. Deshalb sind die folgenden Ausführungen explorativ gehalten und sollen vielmehr einen Einblick in Ähnlichkeiten und verschiedene Schwerpunktsetzungen geben.

Agrarumweltmaßnahmen und Kulturlandschaftsbeiträge

Ein grundlegender Unterschied in den Untersuchungsgebieten bei den Kriterien für die Gewährung von Prämien sind die Bemessungsgrundlagen (Hektar oder Viehzahl) und spezifische Vorgaben. Sie geben Rückschlüsse darauf, wie restriktiv die Förderpolitik ist (und damit eventuell eine Hürde für die Bewirtschaftung), wie intensiv die Flächen genutzt/bewirtschaftet werden und welche Region im Vergleich mehr oder weniger fördert.

Im Oberallgäu, in den italienischen und in den österreichischen Untersuchungsgebieten werden die Agrarumweltbeiträge je Hektar Almfläche gezahlt. In Graubünden richten sich Sömmerungs- und Alpungsbeitrag im Rahmen der Kulturlandschaftsbeiträge hingegen grundsätzlich nach der Zahl der Tiere pro Normalstoß. Der Normalstoß bezeichnet die effektive Almnutzung einer raufutterverzehrenden Großvieheinheit (= 500kg, entspricht einem Rind oder 3–4 Schafen) über 100 Tage (BLW 2016b) und wird vom Kanton festgelegt. Der Alpungsbeitrag ist in allen Zonen gleich hoch (370 CHF/Normalstoß). Beim Sömmerungsbeitrag gelten für jede Tierkategorie je Normalstoß unterschiedliche Fördersätze. Wird der Normalstoß, die Zahl der Tiere und/oder Tage, unter- oder überschritten, gibt es Abschläge. Das Schweizer System legt den Schwerpunkt der Förderung somit auf die Art und Weise, wie die Flächen bewirtschaftet werden. Außerhalb der Schweiz liegt er auf dem Ausmaß der bewirtschafteten Flächen.

Zimmermann, Ferjani und Flury (2012) sehen vor dem Hintergrund einer möglichen Umstellung des Schweizer Fördersystems den flächengebundenen Ansatz für das Berggebiet aus ökonomischer und ökologischer Sicht gegenüber dem tiergebundenen im Vorteil. Eine Umwandlung der tierbezogenen in flächenbezogene Zahlungen würde zwar zu einem Rückgang der Tierbestände und damit des Tierbesatzes führen. Das wiederum würde eine graduelle Abstufung der Nutzungsintensität und eine bessere Förderung der Biodiversität auf den Wiesen und Weiden möglich machen. Folglich wird der bereits pro Hektar gezahlte Offenhaltungsbeitrag als positiv bewertet (Zimmermann/Ferjani/Flury 2012). Dem kann entgegengehalten werden, dass durch den flächenbezogenen Ansatz schon allein der Besitz von Almflächen bzw. deren entsprechende Angabe bei der Beantragung der Förderung einkommensrelevant ist.

Die Erfahrungen in Österreich zeigen, welche Folgen das flächegebundene System nach sich ziehen kann. Von der EU wurden die Abweichungen zwischen den tatsächlich genutzten und den größeren beantragten Waldweiden (als Weide genutzte Waldflächen) auf den österreichischen Almen beanstandet. 2009 hatte Österreich in dieser Causa gegen die EU-Kommission vor dem EU-Gerichtshof verloren. Das führte zu zahlreichen Fördergeldrückzahlungsbescheiden, da zu viel EU-Förderung ausbezahlt worden war. Nach einem Luftbildvergleich der Almflächen im Auftrag der EU-Kommission stellte sich heraus, dass rund 900 Almbauern österreichweit zu große Flächen gemeldet hatten, um stärker von den flächenbezogenen Förderungen zu profitieren. Bei beiden Ansätzen sind deshalb effektive Kontroll- und Monitoringmaßnahmen, unter anderem mittels Satellitenbildern und anderen Fernerkundungsinstrumenten, wichtig.

Im Belluno wird wieder eine andere Methode angewandt. Experten schätzen hier den Zeitaufwand für die Ausführung der Agrarumweltmaßnahmen durch eine spezialisierte landwirtschaftliche Arbeitskraft. Dabei werden 17 €/Stunde angesetzt und der im Vergleich zu den Gunstgebieten/Ebenen zusätzliche Arbeitsaufwand wird berücksichtigt (Regione del Veneto 2015: 615). Hieraus ergeben sich pauschale Beiträge, deren Höhe von der Vulnerabilität der Fläche abhängt (vgl. Kapitel 5.3).

Untersuchungsgebiet	Bezugsgröße	Maximaler Viehbesatz (Großvieh einheit/ha)	Minimum Weidedauer (Tage)	Differenziert nach Viehart
Oberallgäu	ha	1,2	90	ja
Belluno		0,2*	60	nein
Südtirol**		1	60	ja
Osttirol		2,0	60	ja
Pinzgau-Pongau		2,0	60	ja
Graubünden	Normalstoß	1	100	ja

* Mindestbesatz, k. A. zum maximalen Viehbesatz; ** für Basisprämie 1,6–2,3; degressiv bezogen auf Höhenlage von <1.250 bis >1.800 Meter ü. d. M

Tab. 2: Aktuell in den Untersuchungsgebieten angewandte Kriterien für die Alpengprämien / Quellen: Regione del Veneto (2015), Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2016a), Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2016b), BLW (2016a), BLW (2016b), BMLFUW (2017), StMELF (2017), BLW (2018)

Aus Gründen des Gewässerschutzes, der ökologischen Belastbarkeit und der Biodiversität der Almflächen existieren in allen Untersuchungsgebieten Grenzwerte für bestimmte Parameter der Bewirtschaftung. Mindestwerte zielen auf eine effektive Bewirtschaftung zur Offenhaltung ab (vgl. Tab. 2). Diese müssen von den Landwirten eingehalten werden, damit der auf Grundlage des Wertes der jeweiligen Bezugsgröße berechnete Beitrag ausbezahlt wird. Entscheidend sind der Höchstviehbesatz und die Mindestweidedauer. Ersterer bezeichnet die Nutzungsintensität gemessen an der Zahl der Tiere (umgerechnet in Großvieheinheiten) pro Hektar Fläche (i. d. R. Futterfläche, also die für die Beweidung zugängliche Fläche). Hier sind die Vorgaben in Graubünden, im Belluno und im Oberallgäu restriktiver als in anderen Gebieten. In Südtirol können bis 1.250m die meisten Almtiere pro Fläche gehalten werden. Bei der Weidedauer sind die Anforderungen in Graubünden (mindestens 100 Tage) und im Oberallgäu (mindestens 90 Tage) am größten. Außer im Belluno richtet sich der Beitrag auch nach der Tierart, im Oberallgäu auch nach dem Grad der Erreichbarkeit. In Deutschland und Italien werden alle Tierarten berücksichtigt; in Österreich und der Schweiz sind Milchkühe bzw. -schafe von der Prämie ausgenommen.

Ausgleichszulage und Produktionserschwerungsbeitrag

Diese Förderungen basieren auf einem je nach Region verschieden detailliert definierten System mit Erschwerungskriterien. Für ganz Österreich gilt das ‚Berghöfe-Kataster‘, in Bayern die ‚Landwirtschaftliche Vergleichszahl‘ und in Südtirol und im Belluno ein verschieden definiertes Erschwerungspunktesystem als Bemessungsgrundlage (bzw. *Indennità compensativa in zona montana*, ELER-Maßnahme 13.1). In der Schweiz ist die Lage der Nutzflächen in einer Hügel- oder einer der vier Bergzonen entscheidend (exklusive der Sömmerungsflächen, vgl. Kapitel 5.1).

Kriterien (Auswahl)	Untersuchungsgebiete
Hangneigung	alle
Meereshöhe	alle
Erreichbarkeit, Entfernung zur nächsten Ortschaft, Lage	Graubünden, Osttirol, Pinzgau-Pongau, Südtirol
Bodenqualität	Oberallgäu, Osttirol, Pinzgau-Pongau
Klimatische Bedingungen	Graubünden, Oberallgäu, Osttirol, Pinzgau-Pongau

Tab. 3: Kriterien zur Bestimmung der Erschwerung in den Untersuchungsgebieten / Quellen: Regione del Veneto (2015), Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2016a), Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2016b), BLW (2016a), BLW (2016b), BMLFUW (2017), StMELF (2017)

Nach Ringler (2009) sind die Ausgleichszahlungen wegen der Degression (mit zunehmender Fläche vermindert sich die Förderhöhe) für Betriebe mit geringen Tal- und großen Almflächen besonders relevant. Die Beiträge steigen mit der erreichten Punktezahl und erschwerten Bewirtschaftungsbedingungen (Anzengruber/Brandstetter 2014).

In der Regel werden die Flächen nach den Kriterien ‚Hangneigung‘, ‚Meereshöhe‘ und verschiedenen Formen der Lage oder Erreichbarkeit bewertet (vgl. Tab. 3). Aufgrund der detaillierten Gliederung der Erschwernispunkte kann die Berechnung der Erschwernis in Österreich im Vergleich zu den anderen Untersuchungsgebieten als am ausdifferenziertesten bezeichnet werden (vgl. Hovorka/Groier/Ortner et al. 2010). In Bayern wird ein Großteil der Almen ähnlich stark gefördert, obwohl im Gegensatz zu den Gebieten in Italien und Österreich Hangneigung und Meereshöhe bei der Berechnung nicht berücksichtigt werden. Im Belluno wird lediglich eine Kombination aus Höhe und Hangneigung angewandt, wobei mindestens eine Großvieheinheit pro ha gehalten werden muss (Regione del Veneto 2015: 603 f.). In Südtirol hängt der Viehbesatz (1,8–2,5) degressiv von der Höhenlage (<1.250 und >1.800 Meter ü. d.M) ab (Autonome Provinz Bozen-Südtirol 2016b: 2).

Die Einhaltung der Vorgaben bzw. die korrekte Durchführung der EU-finanzierten Maßnahmen ist Voraussetzung dafür, dass die Beiträge und Prämien ausbezahlt werden. Zur Verwaltung und Kontrolle von Zahlungen wird deshalb ein Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) angewendet (vgl. Europäische Kommission 2018).

5.3 Finanzielle Ausstattung der Förderungen

Die vorher beschriebenen strukturellen und inhaltlichen Differenzen führen zu großen regionalen Unterschieden bei der finanziellen Ausstattung der Förderungen. Die regionalen Unterschiede sind bezüglich der ausgezahlten Flächenprämien geringer als bei den Tierprämien und den Investitionszahlungen. Laut den befragten Experten sind die öffentlichen Beiträge generell eher etwas angestiegen. Die bereits vorher existierenden regionalen Unterschiede im Umfang der finanziellen Ausstattung und Staffelung haben sich aber nicht wesentlich geändert.

Agrarumweltmaßnahmen und Kulturlandschaftsbeiträge

Im Belluno und in Graubünden werden deutlich höhere Alpengsprämien gezahlt (vgl. Tab. 4). Im Oberallgäu und in den österreichischen Gebieten existieren außerdem Behirtungsprämien. Die Beitragsuntergrenze für Bewirtschaftungstätigkeiten liegt allgemein zwischen 350 und 450€/ha. Ausnahme bildet Graubünden, wo 340€ der maximale Auszahlungsbetrag ist. Je nach Erschwernis oder Artenreichtum werden die höchsten Prämien für Bewirtschaftung im Belluno und in Osttirol gezahlt.

Untersuchungsgebiet	Alpung, Weidehaltung, Behirtung	Bewirtschaftung, Mähen von Bergwiesen*
Oberallgäu (KULAP, Teil A)	30€/GVE; Behirtung ständig: 90€/ha, max. 2.750€/Hirte**	400–600€/ha***
Belluno (ELER, Maßnahme 10.1.4)	Erhaltung von Bergweiden: 280€/ha	450€/ha, naturnahe und artenreiche Wiesen: 780–740€/ha
Südtirol (ELER/Agrarumweltmaßnahmen, Alpungs- und Landschaftspflegeprämie)	35€/ha Zusatzprämie für Sennalm: 53€/ha	350€/ha****, artenreiche Bergwiesen (Natura 2000): 525€/ha
Osttirol, Pinzgau-Pongau (ÖPUL)	40–60€/ha; Behirtung: 20–190€/GVE	> 1.200m: 350–800€/ha, Steilfläche >50%: 370€/ha
Graubünden (Alpungs-, Sömmungs-, Offenhaltungsbeitrag)	320€/NST 100–350€/NST	200€/ha (Bergzone 1) – 340€/ha (Bergzone IV)

Schweizer Beträge umgerechnet (1 CHF = 1,15916€)

* i. d. R. mindestens eine Mahd/Jahr für Steilflächen, eine Mahd/zwei Jahre für Bergwiesen; Belluno: mindestens 90 Weide- und 0,2 Großvieheinheiten/ha; ** nichtständig: 50%; *** Steilhangwiese, abhängig vom Grad der Steilheit; **** Zuschlag bei erschwerter Bewirtschaftung: 200€/ha; GVE = Großvieheinheit; NST = Normalstoß

Tab. 4: Förderungen für Alpung und Bewirtschaftung pro Jahr nach Maßnahme in den Untersuchungsgebieten / Quellen: Niedermayr/Wagner (2015), Regione del Veneto (2015), Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2016a), Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2016b), BLW (2016a), BLW (2016b), BMLFUW (2017), StMELF (2017), BLW (2018)

Ausgleichszulage und Produktionserschwerungsbeitrag

Die Höhe der Ausgleichszulage richtet sich nach der Bewertung des Erschwerungsgrades für die Bewirtschaftung der Flächen (vgl. Tab. 3). Auffallend sind die vergleichsweise niedrigen Untergrenzen im Oberallgäu und in den österreichischen Gebieten (vgl. Tab. 5). Die höchsten Ausgleichszahlen können in Süd- und Osttirol sowie, bei hoher Erschwerung, in der Provinz Belluno ausbezahlt werden.

Untersuchungsgebiet	Ausgleichszulage*
Oberallgäu	> 1000m: 200€/ha, sonst: 42–200€/ha
Belluno	270–500€/ha
Südtirol	max. 900€/ha; Durchschnitt: 450€/ha
Osttirol, Pinzgau-Pongau	25–450€/ha
Graubünden (Produktionserschwer- beitrag)	260€/ha (Bergzone 1) – 310€/ha (Bergzone IV)

Schweizer Beträge umgerechnet (1 CHF = 1,15916€)

* Beitragshöhe abhängig vom Grad der Erschwerung

Tab. 5: Ausgleichszulagen pro Jahr in den Untersuchungsgebieten / Quellen: Niedermayr/Wagner (2015), Regione del Veneto (2015), Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2016a), Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2016b), BLW (2016a), BLW (2016b), BMLFUW (2017), StMELF (2017), BLW (2018)

Zwar stabilisierte sich ab den 1990er Jahren die Zahl der Almen, aber inwieweit sich der Maßnahmenkatalog auch auf den ökologischen Zustand der Almen und eine flächendeckende Nutzung auswirkt, ist umstritten (vgl. Ringler 2009: 450 ff.). Außerdem scheinen zugewachsene Almflächen ohne spezielle Almrevitalisierungsmaßnahmen verloren, definitorische Unschärfen bewirken zu hohe Viehdichten und Konflikte wegen der Entfernung geschützter Landschaftselemente können entstehen (Ringler 2009: 450 ff.). Auf viele Almen wird heute nurmehr das Jungvieh (oder Galtvieh) getrieben. Dadurch verschwinden die Sennalmen, auf denen die Milch zu Käse verarbeitet wird. Das führt zu einer extensivierten Almbewirtschaftung mit vorrangiger Nutzung der gut erreichbaren Flächen, keiner Behirtung, Aufgabe der Almpflege und Wiederbewaldung/Verheidung/Verbuschung (Trixl 2006).

5.4 Weitere Einflussfaktoren für die Erhaltung der Almwirtschaft

Neben den finanziellen Mitteln des ELER spielen die Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen naturnaher Touristen und die Erschließung der Almen eine wesentliche Rolle für die Weiterführung der Almbetriebe in Österreich (Expertengespräch Hovorka). Das kann auch für Südtirol bestätigt werden (Expertengespräch Rinner). Almen und Schutzhütten werden oft touristisch als Einkehrmöglichkeiten und für den Direktverkauf von Almprodukten genutzt. Ihr Anteil liegt in den österreichischen Regionen bei über 10% und in Südtirol bei 16,4% (Niedermayr/Wagner 2015: 38). Tourismus und Almwirtschaft sind oft auch auf andere Weise wirtschaftlich verbunden. Für die für Skigebiete zur Verfügung gestellten Flächen erhalten die Landwirte Entschädigungsprämien, die einen erträglichen Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen ausmachen (LFI 2014: 12). Zudem weisen die Experten darauf hin, dass Landwirte unter Umständen selbst touristische Akteure sind, z. B. wenn sie Mitglied von Agrargemeinschaften sind, die sich an Seilbahngesellschaften beteiligen.

Diese intersektoralen Zusammenhänge zwischen Tourismus und Landwirtschaft können auch statistisch erfasst werden (vgl. Streifeneder 2010). Es zeigt sich ein signifikanter räumlicher Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Zahl der Betriebe und der Intensität des Tourismus (vgl. Abb. 5). Regionen, die eine moderate Entwicklung der Hofaufgaberrate registrieren, weisen eine auffällig hohe Tourismusintensität auf, während das Gegenteil in Regionen mit stark abnehmenden Hofzahlen zu beobachten ist. Salzburg, Südtirol und Tirol, die in den Alpen die mit am intensivsten besuchten touristischen Gebiete darstellen, registrieren stabile landwirtschaftliche Verhältnisse. Hingegen registriert das Veneto mit niedriger Tourismusintensität höhere Aufgaberraten. Die direkte touristische Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen (z. B. Direktvermarktung, Gastronomie auf dem Hof, Führungen) und die indirekte Nachfrage (Handel und Gastronomie) scheinen sich positiv auf den Agrarsektor auszuwirken. Agrotourismus ist in diesen Gebieten eine wichtige zusätzliche Einkommensquelle (Streifeneder 2016b).

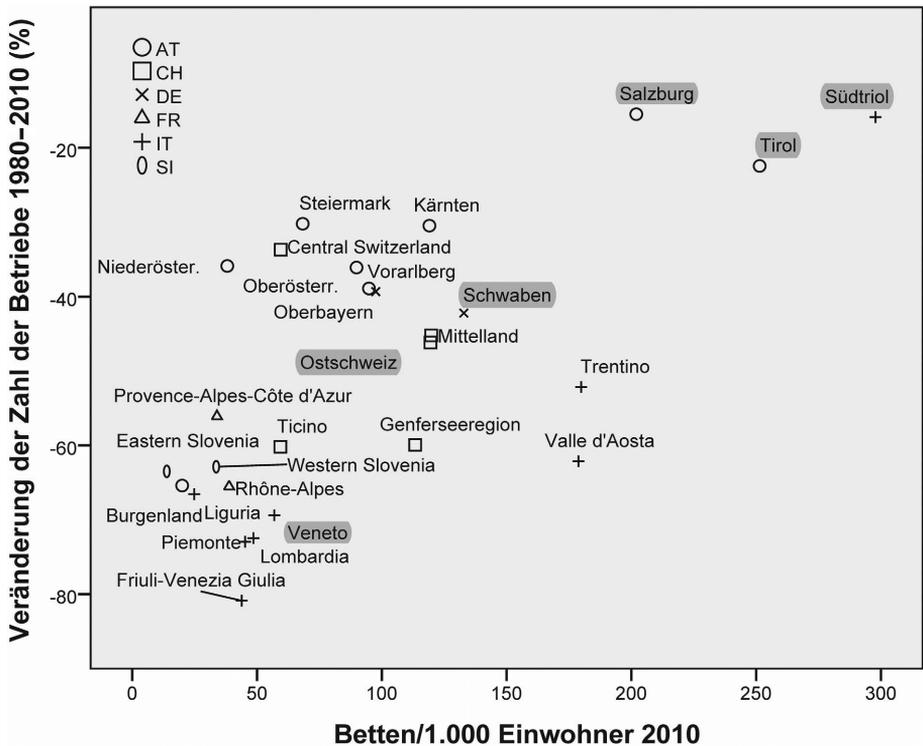


Abb. 5: Tourismusintensität und Veränderung der Betriebszahlen / Quelle: EURAC (2017a)

Ein regionales Umfeld, das außerlandwirtschaftliche Beschäftigungen ermöglicht, ist ein Stabilitätsfaktor für die Landwirtschaft (Streifeneder 2010). Gebiete, in denen anteilig viele Landwirte Nebenerwerbslandwirtschaft betreiben, verzeichnen eine weniger starke Abnahme der Betriebszahlen als solche, wo Landwirte vergleichsweise weniger häufig die Landwirtschaft im Nebenerwerb betreiben (vgl. Abb. 6). Das lässt sich einerseits in Tirol, Salzburg und Südtirol und andererseits im Belluno feststellen.

Veränderung der Zahl der Betriebe 1980–2010 (%)

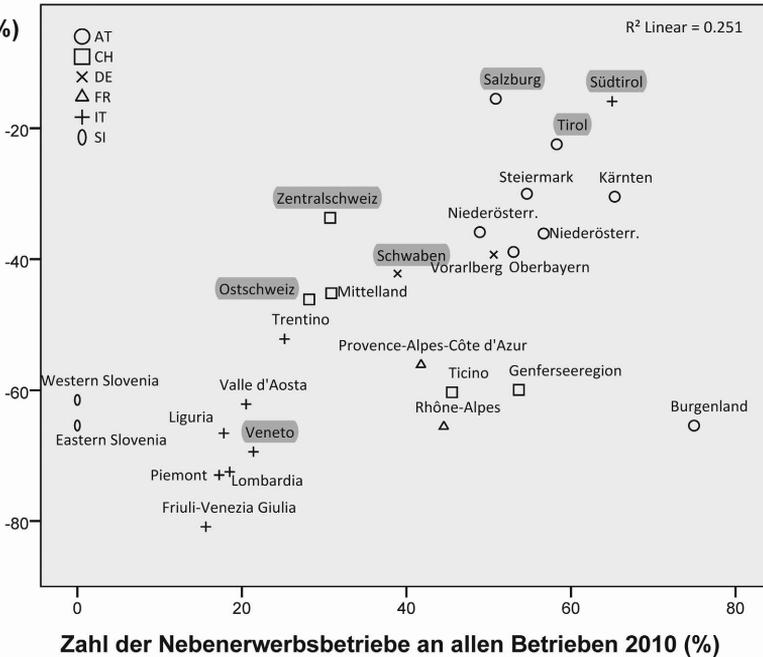


Abb. 6: Nebenerwerbslandwirtschaft und Veränderung der Betriebszahlen / Quelle: EURAC (2017a)

Trotz des beschriebenen Förderumfangs und teilweise günstiger regionalökonomischer Bedingungen ist die Zukunft für viele Bauern, die Almwirtschaft betreiben, wie auch der Berglandwirtschaft insgesamt, auf dem Prüfstand. Landwirtschaftliche Vertreter der Regionen Tirol, Bayern, Vorarlberg, Trentino, Südtirol, Aostatal und Friaul-Julisch Venetien arbeiten deshalb seit Jahren über die Grenzen hinweg eng zusammen. Sie setzen sich für eine angemessene Berücksichtigung der Anliegen der Bergbauern in der Europäischen Agrarpolitik (GAP) ein. Mehrere gemeinsame Erklärungen und Resolutionen wurden in der Folge verabschiedet. Zu nennen sind insbesondere die Resolution Berglandwirtschaft (Krün, 10. Juli 2009) und das Memorandum von Straßburg (10. März 2015). Sie enthalten konkrete Forderungen zur Ausgestaltung der agrarpolitischen Maßnahmen der ersten und zweiten GAP-Säule und zu einer nachhaltigen Zukunft des Milchsektors im Berggebiet. Die Situation der milch-

produzierenden Betriebe wurde durch die Aufgabe der Milchquote 2015 besonders brisant. Darüber hinaus finden jährlich öffentliche Tagungen zur Berglandwirtschaft statt, in der Wissenschaftler und Stakeholder drängende Probleme der Landwirtschaft in Berggebieten diskutieren. Nicht zuletzt befassen sich Experten der Alpenstaaten und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen in einer eigenen Plattform der Alpenkonvention mit Zukunftsfragen der Alm- und Berglandwirtschaft. Aus dieser Zusammenarbeit entstanden eine Reihe zukunftsweisender Handlungsempfehlungen für die politischen Entscheidungsträger, unter anderem zum Thema der Vermarktung (vgl. Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention 2017). In Brüssel ist man sich der Situation des ersten Sektors in den Bergzonen zwar bewusst. Die landwirtschaftlichen Akteure in Berggebieten sind jedoch nicht die Einzigen in der EU, die mit benachteiligenden Rahmenbedingungen zu kämpfen haben. Außerdem stellen sie innerhalb Europas eine Randgruppe dar, die sich auch künftig mit weitergehenden Forderungen gegenüber der agroindustriellen Lobby kaum wird durchsetzen können. Zu nennen sind beispielsweise Ausgleichszahlungen für genossenschaftlich organisierte Gemeinschaftsalmen oder die Einführung spezieller Programme, die kooperative Vermarktungsorganisationen und -strategien über Erzeugerzusammenschlüsse fördern.

6 Handlungsempfehlungen für die Zukunft der Berg- und Almwirtschaft

Bereits die sechs untersuchten Gebiete legen offen, wie unterschiedlich die Maßnahmen für die Almwirtschaft definiert und finanziell ausgestattet sind. Ihre Effektivität evaluieren Institutionen wie unter anderem die Bundesanstalt für Bergbauernfragen in Wien oder Agroscope in der Schweiz. Ringlers Standardwerk (Ringler 2009) lässt im Grunde kaum eine Frage zu dieser alpinen Bewirtschaftungsform unbeantwortet. Darüber hinaus existieren Almatlantiken und zahlreiche spezifische Analysen.

Im Vergleich zu diesen Studien ist der Mehrwert dieses Beitrags der Fokus auf der grenzüberschreitenden Analyse der Vorgehensweise bei der Vergabe von spezifischen almwirtschaftlich relevanten Förderungen in sechs regionalen bzw. nationalen Gebieten. Dadurch, dass die Autoren die Analyse der Vorgaben, Kriterien und Definitionen auf die in Kapitel 5.1 beschriebenen und auch von Expertenseite als relevant definierten Maßnahmen konzentrieren – Förderungen für viehwirtschaftliche Nutzung, Bewirtschaftung und Ausgleichszulagen –, geht sie eine Untersuchungsebene tiefer. Sie kann somit als eine weitergehende und ergänzende Betrachtung zum internationalen Vergleich von Ringler (2009) gesehen werden.

Trotz ähnlicher Ziele (z. B. Offenhaltung) werden andere Ansätze und Instrumente angewendet, die zwar zu vergleichbaren, aber auch divergierenden Ergebnissen führen. Interessanterweise werden die Auflagen mit keinen messbaren Zielvorgaben verbunden, wie beispielsweise in den nächsten zehn Jahren eine bestimmte prozentuale Steigerung des Anteils von jährlich auf der Alm weidenden Milchkühen mit der Absicht, das Tierwohl und die Milchqualität zu verbessern. Ein weiteres Ziel könnte die Zurückdrängung der verbuschten marginalen Flächen um einen bestimmten jährlichen Prozentsatz sein.

Die vielen Möglichkeiten (Kombination Viehart, Viehzahl, Weidedauer und Bewirtschaftungsweisen) bei der Zielerreichung zeigen weiteren Forschungsbedarf, um herauszufinden, was volkswirtschaftlich und ökologisch vorzuziehen ist. Mehr grenzüberschreitende und transdisziplinäre Diskussionen guter Beispiele, an denen Landwirte, Interessenvertreter und Wissenschaftler teilnehmen, erscheinen sinnvoll. Bessere zugängliche Daten würden die Transparenz mit dem Umgang und dem effizienten Einsatz öffentlicher Gelder verbessern.

Nach Auffassung der Vertreter der kooperierenden und sich für die Interessen der Berglandwirtschaft einsetzenden Alpenländer sowie der befragten Experten ist es notwendig, das bestehende Förderinstrumentarium aufrechtzuerhalten, um die Bergland- und Almwirtschaft auch in Zukunft zu erhalten. Die Fördermöglichkeiten der zweiten Säule der GAP – Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete – sind ausbaufähig bzw. zielführender gestaltbar. Dass aufgrund des flächenbasierten Systems die großen Landwirtschaftsbetriebe in den Gunstlagen erheblich mehr EU-Direktzahlungen erhalten als die überwiegend kleinstrukturierten Bergbauernbetriebe, ist sehr kritisch zu beurteilen. So war die Verteilung beispielsweise im Jahr 2013 wie folgt: „Zwei Prozent der Betriebe bekamen 30 Prozent der Gesamtsumme, das sind mehr als 1,7 Milliarden Euro. Die große Masse der Empfänger – drei Viertel – erhielt weniger als 20 000 Euro“ (Brühl 2014). Schließlich sind die unternehmerischen Kompetenzen der Betriebsleiter professionell weiterzuentwickeln und die inner- und außerbetrieblichen Diversifizierungsmöglichkeiten zu nutzen, um die Berglandwirtschaft zu erhalten (Streifeneder 2016c).

Almwirtschaftliche Produkte sind aufgrund des im Vergleich zur herkömmlichen Milch überdurchschnittlichen Anteils an gesunden Omega-3-Fettsäuren, der antioxidativ und antikarzinogen wirkenden Linolsäuren sowie aus Gründen der Tiergesundheit hochwertige (Premium-)Produkte, die großes Vermarktungspotenzial haben. Deshalb erscheinen Label bzw. ein alpenweites Label in Kombination mit informativen Marketingkampagnen zielführend und als „der nächste konsequente Schritt, um sich auch von Produkten aus anderen Gebieten eindeutig zu unterscheiden. Dabei wäre sowohl die Qualität der Produkte aus der Berglandwirtschaft besonders hervorzuheben als auch die Marketingstrategie gezielt darauf auszurichten“ (Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention 2017: 22). Diesbezüglich scheiterten bisherige Bemühungen. Zu viele Milchprodukte werden mit Alm- oder Berggebietscharakteristiken vermarktet, obwohl in vielen Fällen Produktion und/oder Verarbeitung nicht in den entsprechenden Gebieten erfolgen. Eine Änderung dieses Umstandes würde Widerstände großer Milchbetriebe hervorrufen. Vorbild für ein erfolgreiches Label ist das Schweizer Berg- bzw. Alpproduktlabel, das auf eindeutigen Kriterien für im Berggebiet bzw. auf der Alm produzierte und verarbeitete Milch- und Fleischprodukte basiert.

Es gilt Alpkonzepte zu entwickeln, die die lokale Wertschöpfung erhöhen, und die regionalwirtschaftlichen Potenziale der Alpwirtschaft besser in Wert zu setzen (Lauber/Böni/Calabrese et al. 2014). Hierunter fallen Ansätze, die auf Direktvermarktung setzen und darauf abzielen, die Produkte verstärkt in den Tourismus- und Gastronomiebetrieben sowie Einzelhandel zu integrieren. Außerdem existieren Potenziale, die spezifischen naturräumlichen Rahmenbedingungen besser zu nutzen (z.B. Urlaub auf der Alm). Zukünftige Studien über die Erhaltung der Berg- und Almwirtschaft sollten sich

beispielsweise stärker mit der Entwicklung von nachhaltigen Kooperationsmodellen und lokalen Wertschöpfungspartnerschaften zwischen den Landwirten und den Akteuren im Tourismus, dem Einzelhandel und der Gastronomie auseinandersetzen. Diesen Ansätzen steht die in vielen Hotelleriebetrieben eingeführte $\frac{3}{4}$ Pension konträr entgegen, denn sie führte in vielen Gebieten zu einem deutlichen Rückgang des Konsums auf den Alm- und Schutzhütten.

Literatur

- Aguanno, M.** (2006): Prima indagine sull'evoluzione delle superfici a pascolo nelle malghe della Comunità Montana Feltrina. In: Quaderno Sozooalp 3, 128-136.
- Anzengruber, M.; Brandstetter, E.** (2014): Almförderung in Bayern und Salzburg und ihre Auswirkungen auf die Alm Landschaft. In: Weingartner, H. (Hrsg.) (2014): INTERREG IV-A Projekt Almregion Bayerisch-Salzbürger Kalkalpen. Arbeitsgruppe Landschaft und Nachhaltige Entwicklung. Salzburg, 1-18. http://www.aelf-ts.bayern.de/mam/cms10/aelf-ts/landwirtschaft/dateien/schlussbericht_gesamprojekt.pdf (15.03.2018).
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol** (2015): Agrar- und Forstbericht 2015. Bozen.
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol** (2016a): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum 2014–2020. Bozen. http://www.provinz.bz.it/natur-raum/download/Broschüre_ELR_DT_internet_x.pdf (22.03.2018).
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol** (2016b): Merkblatt Berechnung Flächen, GVE, Alpungsbesatz und Viehbesatz. Bozen. http://www.provinz.bz.it/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/publikationen.asp?publ_action=300&publ_image_id=445003 (22.03.2018).
- BABF – Bundesanstalt für Bergbauernfragen** (2010): Almstatistik 2009. Zahlen und Fakten zur österreichischen Almwirtschaft. Wien.
- BLW – Bundesamt für Landwirtschaft** (2016a): Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft 2017. Bern.
- BLW – Bundesamt für Landwirtschaft** (2016b): Alpungsbeitrag. <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/direktzahlungen/kulturlandschaftsbeitraege/alpungsbeitrag.html> (22.03.2018).
- BLW – Bundesamt für Landwirtschaft** (2018): Direktzahlungen. <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/direktzahlungen.html> (22.03.2018).
- BMLFUW – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft** (2016): Grüner Bericht Österreich 2016. Bericht über die Lage der Österreichischen Landwirtschaft 2016. Wien.
- BMLFUW – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft** (2017): Maßnahmenübersicht ÖPUL 2015. https://www.bmlfuw.gv.at/dam/jcr:ca280fb8-ae36-47a1-b4f7-894138e4eb15/01_ÖPUL%202015%20Maßnahmenübersicht_farblich_quer_DE.pdf (22.03.2018).
- Brühl, J.** (2014): Landwirtschaft: Das sind die größten Empfänger von EU-Agrarsubventionen. In: Süddeutsche Zeitung vom 26. April 2014. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/landwirtschaft-das-sind-die-groessten-empfaenger-von-eu-agrarsubventionen-1.1943758> (22.03.2018).
- Dax, T.** (2008): Recognising the Amenities of Mountain Agriculture in Europe. In: Mountain Forum Bulletin 9 (1), 3-5.
- EURAC – Europäische Akademie Bozen** (2017a): Projekte MONAS – Monitoring the Alpine Space and AGRALP – Entwicklung der Agrarstrukturen im Alpenraum; alpenweite Gemeindedaten basierend auf den folgenden offiziellen statistischen Daten: Statistik Austria (1980): Land- und Forstwirtschaftliche Betriebszählung 1980. Wien; Statistik Austria (2012): Agrarstrukturhebung 2010. Betriebsstrukturhebung, Schnellbericht 1.17. Wien; Statistik Austria (2010): Agrarstrukturhebung 2010. Wien; Bundesamt für Statistik Schweiz (1980): Landwirtschaftliche Betriebszählung 1980. Neuchâtel; Bundesamt für Statistik Schweiz (2010): Landwirtschaftliche Betriebsstrukturhebung 2010. Neuchâtel; Bundesamt für Statistik Schweiz (2013): Arealstatistik Gemeindetabellen 2004–2009, 1979–1985 (revidierte Daten), 1992–1997 (revidierte Daten). Neuchâtel; Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (1979): Landwirtschaftszählung 1979; Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (2010):

- Invekos-Daten 2010; Service de la statistique et de la prospective du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (AGRESTE) (1979, 2010): Recensement généraux de l'agriculture 1979, 2010. Paris; Service de la statistique et de la prospective du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (AGRESTE) 2010. Paris; Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).
- EURAC – Europäische Akademie Bozen (2017b): Almwirtschaftliche Daten erhoben im Rahmen der Untersuchung. Datenquellen: Lkr. Oberallgäu: Almwirtschaftsdaten Mitteilung von Dr. Michael Honisch am 03.03.2017; Strukturdaten Lkr. Oberallgäu Mitteilung von Wolfgang Natterer am 04.11.2016; Graubünden: Mitteilung Riet Pedotti am 20.03.2017.
- Europäische Kommission (2018): Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS). Brüssel. https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/iacs_de (22.03.2018).
- Herzog, F.; Oehen, B.; Raaflaub, M.; Szerencsits, E. (2014): Warum es die Alpwirtschaft nicht gibt: Versuch einer Beschreibung. In: Lauber, S.; Herzog, F.; Seidl, I.; Böni, R.; Bürgi, M.; Gmür, P.; Hofer, G.; Mann, S.; Raaflaub, M.; Schick, M.; Schneider, M.; Wunderli, R. (Hrsg.): Zukunft der Schweizer Alpwirtschaft. Fakten, Analysen und Denkanstöße aus dem Forschungsprogramm AlpFUTUR. Birmensdorf/Zürich-Reckenholz, 18-35.
- Hinterwaldner, K. (2010): Trauer um Antersasc. In: ff-Wochenmagazin 32, 22-25.
- Honisch, M. (2017): Geschichte der Allgäuer Alpwirtschaft im Allgäu. Vortrag am 30. März 2017. <http://www.alpwirtschaft.de/themen/> (15.03.2018).
- Hovorka, G.; Groier, M.; Ortner, K.M.; Quendler, E. (2010): Vergleich ausgewählter Fördermaßnahmen in Vorarlberg mit benachbarten Regionen. In: Ländlicher Raum, Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2010, 1-12.
- Job, H.; Mayer, M.; Haßlacher, P.; Nischik, G.; Knauf, C.; Pütz, M.; Essl, J.; Marlin, A.; Kopf, M.; Obkircher, S. (2017): Analyse, Bewertung und Sicherung alpiner Freiräume durch Raumordnung und räumliche Planung. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 7.
- Land Tirol (2015): Bericht über die Lage der Tiroler Land- und Forstwirtschaft 2015. Grüner Bericht 2015. Innsbruck.
- Lauber, S.; Calabrese, C.; von Felten, S.; Fischer, M.; Schulz, T. (2011): Evaluation der Sömmerungsbeitragsverordnung (SöBV) und alternativer Steuerungsinstrumente für das Sömmerungsgebiet: Befragungsgestützte ex post- und ex ante-Analysen der Sömmerungsnachfrage. Schlussbericht des AlpFUTUR-Teilprojektes 13 "Politikanalyse". Birmensdorf.
- Lauber, S.; Böni, R.; Calabrese, C.; Fischer, M.; Schulz, T.; von Felten, S. (2014): Agrarpolitik und Alpwirtschaft. Chancen und Risiken. In: Lauber, S.; Herzog, F.; Seidl, I.; Böni, R.; Bürgi, M.; Gmür, P.; Hofer, G.; Mann, S.; Raaflaub, M.; Schick, M.; Schneider, M.; Wunderli, R. (Hrsg.): Zukunft der Schweizer Alpwirtschaft. Fakten, Analysen und Denkanstöße aus dem Forschungsprogramm AlpFUTUR. Birmensdorf/Zürich-Reckenholz, 151-164.
- LFI – Ländliches Fortbildungsinstitut Österreich (2014): Rechtliche und betriebswirtschaftliche Betrachtung der Almbewirtschaftung. Wien.
- LFI – Ländliches Fortbildungsinstitut Österreich (2015): Almwirtschaftliches Basiswissen. Von der Bedeutung der Alpen. Wien.
- Mack, G.; Flury, C. (2008): Wirkung der Sömmerungsbeiträge. In: Agrarforschung 15 (10), 500-505.
- Mack, G.; Walter, T.; Flury, C. (2008): Entwicklung der Alping in der Schweiz. Ökonomische Bedeutung und ökologische Auswirkungen. In: Yearbook of Socioeconomics in Agriculture 1 (1), 259-300.
- Mann, S. (2003a): Theorie und Empirie agrarstrukturellen Wandels? In: Agrarwirtschaft 52 (3), 140-148.
- Mann, S. (2003b): Bestimmungsgründe des landwirtschaftlichen Strukturwandels. In: Agrarforschung Schweiz 10 (1), 32-36.
- Mayer, M.; Job, H.; Ruppert, K. (2010). Raumfunktionale Zusammenhänge zwischen Almwirtschaft und Tourismus in den Nördlichen Kalkalpen: Fallbeispiele Isarwinkel (Bayern) und Rissbach-/Bächental (Tirol). In: Berichte zur deutschen Landeskunde 84 (1), 59-88.
- Niedermayr, J.; Wagner, K. (2015): Regionaler Vergleich der Rahmenbedingungen für die Alm- und Berglandwirtschaft im Alpenraum. Bedarfsstudie für Bildungsangebote in der Alm- und Berglandwirtschaft im Alpenraum. Wien. https://agraroekonomik.at/fileadmin/download/2015_11_12_AWI_BergLW_2015_plus%20FADN%20final.pdf (15.03.2018).
- Pötsch, E.M.; Krautzer, B.; Buchgraber, K. (2012): Status quo und Entwicklung des Extensivgrünlandes im Alpenraum. In: Lehr- und Forschungszentrum für Landwirtschaft Raumberg-Gumpenstein (Hrsg.): Bericht über das 17. Alpenländische Expertenforum zum Thema Bedeutung und Nutzung von Extensivgrünland. Irdning, 1-8.

- Regione del Veneto** (2015): Programma di Sviluppo Rurale per il Veneto (Programm für die ländliche Entwicklung) 2014–2020.
<https://psrveneto.it/psr-2014-2020> (22.03.2018).
- Regione del Veneto** (2018): Malghe.
<http://www.regione.veneto.it/web/economia-e-sviluppo-montano/malghe> (22.03.2018).
- Ringler, A.** (2009): Almen und Alpen. Höhenkulturlandschaft der Alpen. Ökologie, Nutzung, Perspektiven. CD-Langfassung mit gedruckter Kurzfassung. München.
- Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention** (2017): Berglandwirtschaft. Innsbruck/Bozen. = Alpensignale 8.
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten** (2017): Förderwegweiser Bayerisches Bergbauernprogramm.
<http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/004807/index.php> (22.03.2018).
- Streifeneder, T.** (2010): Die Agrarstrukturen in den Alpen und ihre Entwicklung unter Berücksichtigung ihrer Bestimmungsgründe. Eine alpenweite Untersuchung anhand von Gemeindedaten. München. = *Wirtschaft und Raum* 22.
- Streifeneder, T.** (2016a): Die Entwicklung der Landwirtschaft im Alpenraum. In: Südtiroler Bauernbund (Hrsg.): Memorandum zur Südtiroler Berglandwirtschaft 20. Bozen, 10-18.
- Streifeneder, T.** (2016b): Agriculture first: Assessing European policies and scientific typologies to define authentic agritourism and differentiate it from countryside tourism. In: *Tourism Management Perspectives* 20, 251-264.
- Streifeneder, T.** (2016c): Diversifizierung als Zukunftsstrategie der Berglandwirtschaft. Vortrag auf der Konferenz „Berglandwirtschaft: Aus Tradition und Verantwortung für morgen“, 4. Oktober 2016, Garmisch-Partenkirchen.
https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Berglandwirtschaft-Diversifizierung.pdf?__blob=publicationFile (22.03.2018).
- Südtiroler Bauernbund** (2016): Memorandum zur Südtiroler Berglandwirtschaft. Bozen.
- Tasser, E.; Aigner, S.; Egger, G.; Tappeiner, U.** (2013): Alm-/Alpatlas. Bozen.
- Trixl, H.** (2006): ALP Austria. Programm zur Sicherung und Entwicklung der alpinen Kulturlandschaft. Was die Alm leistet – Beschreibung und Bewertung der Funktionen von Almflächen mit Hilfe von Nachhaltigkeitskriterien. Herausgegeben vom Lebensministerium. Wien.
- Weingartner, H.** (Hrsg.) (2014): INTERREG IV-A Projekt Almregion Bayerisch-Salzbürger Kalkalpen. Arbeitsgruppe Landschaft und Nachhaltige Entwicklung. Salzburg.
http://www.aelf-ts.bayern.de/mam/cms10/aelf-ts/landwirtschaft/dateien/schlussbericht_gesamtprojekt.pdf (15.03.2018).
- Zimmermann, A.; Ferjani, A.; Flury, C.** (2012): Auswirkungen tiergebundener Direktzahlungen auf die ökologischen Ausgleichsflächen im Schweizer Berggebiet.
http://oega.boku.ac.at/fileadmin/user_upload/Tagung/2012/Short_Paper_2012/17_Zimmermann_et_al-TB_2012.pdf (22.03.2018).

Autoren

Dr. Thomas Streifeneder, Wirtschaftsgeograph, Institutsleiter. Eurac Research, Institut für Regionalentwicklung, Bozen. Forschungsschwerpunkte: Agrarstrukturwandel, Agrotourismus, Ökonomie des ländlichen Raumes.

Clare Giuliani, Soziologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin. Eurac Research, Institut für Regionalentwicklung, Bozen. Forschungsschwerpunkte: Soziale Landwirtschaft, Sozioökonomie ländlicher Räume, Migration und Minderheiten.

Dr. Christian Hoffmann, Forstwirt, Senior Researcher. Eurac Research, Institut für Regionalentwicklung, Bozen. Forschungsschwerpunkte: Agrar-, Forst- und Regionalwirtschaft, Statistik.

Tobias Chilla, Luděk Fráně, Franziska Sielker, Jürgen Weber

GRENZÜBERSCHREITENDE REGIONALENTWICKLUNG AN DER BAYERISCH-TSCHECHISCHEN GRENZE – DIE SUCHE NACH DEN ‚RICHTIGEN‘ KOOPERATIONSFORMEN

Gliederung

- 1 Einleitung: Die bayerisch-tschechische Kooperation im Überblick
- 2 Fragestellung
- 3 Das ‚Mapping‘ von Kooperationsräumen als empirisches Argument
- 3.1 Die Suche nach dem ‚richtigen‘ Perimeter (Reterritorialisierung)
- 3.2 Die Suche nach der ‚richtigen‘ Kooperationsform (Reskalierung)
- 3.3 Inhalte und Instrumente: eher weich als hart
- 4 Fazit: *soft spaces* oder *hard spaces*?
Literatur

Kurzfassung

Das politische Agieren im bayerisch-tschechischen Grenzraum ist geprägt von seiner Lage am vormaligen ‚Eisernen Vorhang‘ und durch die Kriegs- und Vertreibungshistorie. Diese besondere Situation führte zu einem recht einzigartigen Gefüge an Kooperationsbeziehungen: Im Vergleich mit anderen Grenzräumen fällt auf, dass die mittlere Ebene der Kooperation – also zwischen den nationalstaatlichen und kommunalen Kooperationen – erst vergleichsweise spät aktiviert wurde. In den vergangenen fünf bis zehn Jahren hat dann eine Dynamik eingesetzt, sodass man von einer ‚nachholenden‘ Kooperationsentwicklung sprechen kann. Wir nehmen diese politisch sehr interessante Situation als Anlass zu einer synoptischen Reflexion. Der Fokus der Analyse liegt auf den beiden Euregios in diesem Raum, der Europaregion Donau-Moldau, der Initiative der Europäischen Metropolregion Nürnberg, dem sogenannten ‚Entwicklungsgutachten‘ sowie der makroregionalen Donaoraum-Strategie. Die sich vielfach überlagernden Kooperationsperimeter und -initiativen können als Ausdruck einer institutionellen Mehrdeutigkeit (*institutional ambiguity*) gelesen werden. Die Argumentation fußt auf vielfältiger Teilnahme der Autoren an den benannten Kooperationsformaten und schließt mit einem Ausblick in eine wünschenswerte zukünftige Entwicklung.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitende Kooperation – Integration – Governance – institutionelle Mehrdeutigkeit

Cross-border regional development on the Bavarian-Czech border – the search for the ‘right’ forms of cooperation

Abstract

The political dynamic in the Bavarian-Czech border region is still characterised and challenged by its location at the former ‘iron curtain’ and by the history of war and displacement. This particular situation has led to a unique cooperation pattern. In comparison to other border regions it is striking that the medium level – i. e. the level between national and municipal cooperation – was only activated a few years ago. In the last 5-10 years new developments have led to cooperation processes ‘catching-up’. We take this very interesting situation as a starting point for a synoptic reflection. The analytical focus is on the two Euroregions in this space, on the European Region Danube-Vltava, on the cross-border initiative of the metropolitan region of Nuremberg, on the so-called development report of the regional development ministries and on the macroregional study of the Danube region. These cooperation spaces and initiatives overlap in a complex way and they can be reflected from the perspective of an institutional ambiguity. The argumentation is based on the personal involvement of the authors in the above-mentioned cooperation formats and it concludes with an outlook concerning desirable future development.

Keywords

Cross-border cooperation – integration – governance – institutional ambiguity

1 Einleitung: Die bayerisch-tschechische Kooperation im Überblick

Die Entwicklung der bayerisch-tschechischen Zusammenarbeit ist im europaweiten Vergleich bemerkenswert: An kaum einer anderen EU-Binnengrenze hat es so lange gedauert, bis die grenzüberschreitende Kooperation auf allen Ebenen zur politischen Normalität geworden ist. Die formale Öffnung des ‚Eisernen Vorhangs‘ (1989) und der EU-Beitritt Tschechiens (2004) waren die formal gravierendsten Veränderungen der vergangenen Jahre; die politische Praxis blieb jedoch komplex. Das politische Agieren im bayerisch-tschechischen Grenzraum ist geprägt von seiner Lage am vormaligen ‚Eisernen Vorhang‘ und durch die Kriegs- und Vertreibungshistorie. Auch besteht hier die Besonderheit, dass mit dem Freistaat Bayern – obwohl formal nur eine föderale Region – ein politisch sehr starker Akteur einem tschechischen Zentralstaat mit wenig autarken Regionen gegenübersteht.

Diese besondere Situation führte zu einem in der Form einzigartigen Gefüge an Kooperationsbeziehungen. Zwar ist auch in diesem Raum eine Vielzahl von Kooperationsformaten etabliert worden, die durchaus erfolgreich sind. Im Vergleich mit anderen Grenzräumen fällt aber auf, dass die mittlere Ebene der Kooperation – also zwischen den nationalstaatlichen und kommunalen Kooperationen – erst vergleichsweise spät aktiviert wurde. Dies hat in den vergangenen etwa fünf bis zehn Jahren eine Dynamik erfahren, sodass man von einer ‚nachholenden‘ Kooperationsentwicklung sprechen kann. Wir nehmen dies zum Anlass, um die Situation synoptisch zu reflektieren. Ziel des Beitrages ist es, einen Überblick über die verschiedenen strategischen Kooperationsansätze in der Region zusammenzutragen, um daraufhin Instituti-

onalisierungslogiken der grenzüberschreitenden Kooperation im bayerisch-tschechischen Mehrebenensystem zu identifizieren. Die Autoren dieses Beitrages waren in unterschiedlichen Konstellationen an wesentlichen Schritten der grenzüberschreitenden Institutionalisierung in den vergangenen Jahren in unterschiedlicher Form persönlich beteiligt und nehmen dieses Wissen als Grundlage für die Reflexion.

Abbildung 1 bietet einen Rückblick über die Entwicklung der Kooperationsbeziehungen in vereinfachter, schematischer Form. Es wird unmittelbar deutlich, dass hier eine Vielfalt von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen miteinander kooperiert. Hierbei kommen unterschiedliche Perimeter, inhaltliche Schwerpunkte und institutionelle Formen zum Tragen.

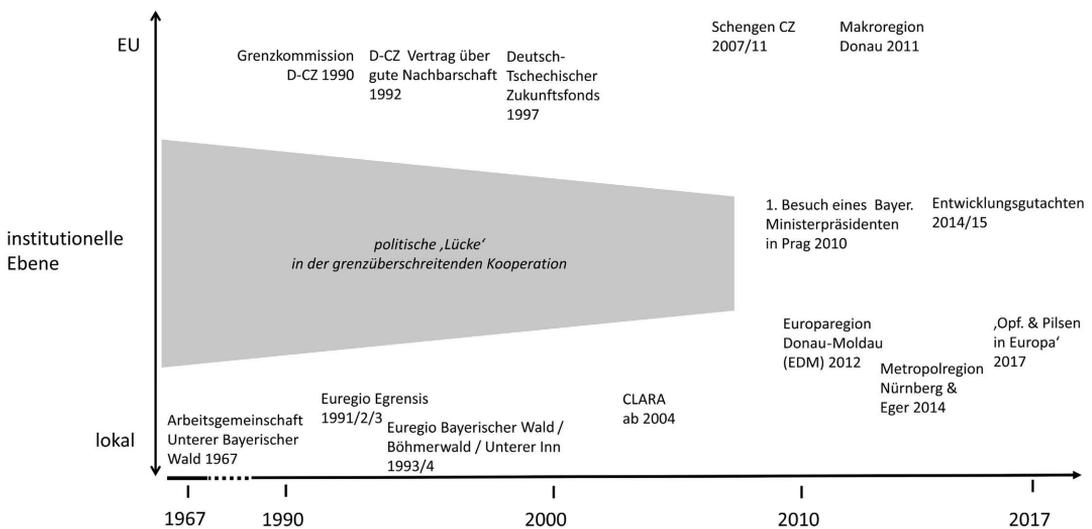


Abb. 1: Ausgewählte Meilensteine bayerisch-tschechischer Kooperation im Mehrebenensystem

Die Kooperationen auf kommunaler Ebene haben wenige Monate nach Öffnung des ‚Eisernen Vorhangs‘ eingesetzt, und sie haben sich in ihrer Kontinuität und Intensität als Fundament der grenzüberschreitenden Kooperation bewährt. Dies erfolgte vor allem durch die Gründung der beiden Euregios. Beide Euregios sind gewissermaßen trilateral, da die EUREGIO EGRENSIS neben bayerischen und tschechischen Partnern auch Thüringen und Sachsen mit einbindet und die EUREGIO Bayerischer Wald – Böhmerwald – Unterer Inn auch österreichische Partner hat. Eine gewisse Vorgeschichte hat diese Kooperation durch die bereits 1967 initiierte Kooperation der politischen Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Unterer Bayerischer Wald. Die Verbindung der Euregios zur europäischen Ebene ist vor allem durch die Fördermittel des INTERREG-A-Programms eng. Im Vordergrund steht dabei die Entwicklung und Durchführung von konkreten Projekten, von der grenzüberschreitenden Gartenschau über zweisprachige Bildungseinrichtungen bis hin zum viele Jahre laufenden Projekt CLARA, das die we-

sentlichen Akteure des Raumes eng miteinander verbindet.¹ Nicht zu unterschätzen ist auch die Bedeutung des Dispositionsfonds (Kleinprojektfonds), aus dem heraus die Euregios selbst Kleinprojekte fördern können. Die EUREGIO Bayerischer Wald – Böhmerwald – Unterer Inn betreibt zudem seit etlichen Jahren eine ‚Europe Direct‘-Informationsstelle und ist damit Teil des Informationsnetzwerks der EU-Kommission. Im Jahr 2014 wurde sodann im nördlichen Teil des Grenzraums zwischen Europäischer Metropolregion Nürnberg und kommunalen Vertretern aus Eger (Cheb) ein Prozess initiiert, der in eine grenzüberschreitende Kooperation münden soll, ohne dass dies bislang formal institutionalisiert wäre. Das aktuelle Projekt zur Stärkung der Bezirkspartnerschaft zwischen der Oberpfalz und Pilsen (sogenannte FörReg-Förderung) ist ein weiteres Beispiel für die erhebliche Dynamik auf der mittleren Ebene.

Zugleich fällt auf, dass die Aktivitäten auf den übergeordneten Ebenen erst deutlich später einsetzen. Zwar ist auf die deutsch-tschechische Grenzkommission hinzuweisen, die sich rasch nach der Grenzöffnung 1989 etablierte. Hauptaufgabe dieser Kommission war zunächst die Bestimmung der Grenzübergänge per Schiene und Straße, darüber hinaus auch die Erleichterung von Grenzübertritten in Tourismusgebieten und auf Wanderwegen. Eine weitere wichtige Aufgabe bestand darin, den genauen Grenzverlauf festzulegen. Als Ergebnis der Arbeit wurde etwa das Gesetz zu dem Vertrag vom 3. Juni 1999 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über das Grenzkundenwerk der gemeinsamen Staatsgrenze in der Fassung vom 25. Mai 2001 verabschiedet. 1997 wurde der Deutsch-Tschechische Zukunftsfonds geschaffen, der bis heute wichtige Projektförderungen ermöglicht. Es ist schließlich darauf hinzuweisen, dass die Einrichtung von Euregios nicht ohne erhebliches Zutun der Staatsregierung vorstellbar ist und bei der INTERREG-A-Förderung die Aufstellung des Operationellen Programms sowie die Projektauswahl, der Verwaltungsvollzug und die Kontrolle des ordnungsgemäßen Einsatzes von Finanzmitteln in der Verantwortung staatlicher Ebenen liegt.

All dies geschah aber vor dem Hintergrund, dass die Achse Prag–München aus politischen Gründen blockiert blieb – die Erfahrungen von Annexion und Angriffskrieg auf tschechischer Seite und der gewaltsamen Vertreibung der Sudeten haben über Jahrzehnte hinweg eine reguläre politische Kooperation weitgehend verhindert. Eher eine Ausnahme stellte die seit 1990 funktionierende Bayerisch-Tschechische Arbeitsgruppe für grenzüberschreitende Zusammenarbeit dar, der Vertreter bayerischer und tschechischer Ministerien sowie der Wirtschaftskammern, der Euregios, der Bezirke und einiger Städte und Gemeinden im Grenzgebiet angehören und die sich ungefähr alle 18 Monate trifft. Trotz eines unbestrittenen Beitrags zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bleibt diese Arbeitsgruppe jedoch mehr auf der administrativen als auf der politischen Ebene verankert.

Da es seit Langem (und bis heute) keine völkerrechtlich verbindlichen Verträge zwischen Bayern und der Tschechischen Republik gibt, waren und sind maßgebliche Träger der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf ‚staatlicher‘ Ebene seit 1989 die ‚Grenzland‘-Regierungen von Oberfranken, der Oberpfalz und von Niederbayern mit den tschechischen Kreisen Karlsbad (Karlovarský kraj), Pilsen (Plzeňský kraj) und

1 Vgl. <http://www.clara2.eu/> (26.03.2018).

Südböhmen (Jihočeský kraj). Die Zusammenarbeit erfolgt auf eher informelle Weise. Im Bereich von Rettungsdiensten und Polizei funktioniert das Alltagsgeschäft durchaus. Bis 2011 gab es im mittleren Grenzabschnitt die trilaterale Zusammenarbeit zwischen den Regierungen der Oberpfalz, von Niederbayern und Pilsen (Plzeňský kraj); heute sind die Kontakte bilateral. Hinzuweisen ist auch auf das Centrum Bavaria Bohemia (CeBB), die 2004 gegründete und als Verein institutionalisierte Einrichtung zur Förderung der kulturellen Beziehungen im gesamten bayerisch-tschechischen Grenzraum mit Sitz in Schönsee, die bis heute eine wichtige ‚kulturelle Drehscheibe‘ im gesamten Grenzraum darstellt.

Ergänzend ist anzumerken, dass vor allem in den 1990er Jahren ein Missverhältnis zwischen Bayern und Tschechien auf dieser Ebene bestand, da die Bezirke in Tschechien in ihrer heutigen Form (das heißt auch mit Selbstverwaltungsfunktion) erst im Jahre 2000 entstanden sind und es eine gewisse Zeit gedauert hat, bis sie sich als eine eigene Ebene etablierten. Dies ist auch der wesentliche Grund dafür, dass eine gewisse formelle Verfestigung der Regionalkooperationen im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet erst danach einsetzte, so z.B. die Zusammenarbeit der Region Pilsen mit der Oberpfalz sowie Niederbayern in der gemeinsamen Pilsener Deklaration vom 9. November 2001.

Erst seit etwa 2010 setzte eine Normalisierung der bayerisch-tschechischen Beziehungen ein, die zwischen den Regierungen in München und Prag eine Reihe von Ressorts einbindet. Start hierfür war der erste Staatsbesuch eines bayerischen Ministerpräsidenten in Prag, ein nächster großer Schritt dann die Eröffnung der Repräsentanz des Freistaats Bayern in Prag (2014). Diese Normalisierung wird unter anderem mit dem Gutachten zur Entwicklung des bayerisch-tschechischen Verflechtungsraums (Grontmij 2015) konkretisiert, das im Gebiet der Bezirke beidseits der Grenzen Entwicklungspotenziale ausgelotet hat und derzeit projektbasiert umgesetzt wird. Der Prozess wird auf bayerischer Seite unter der Koordinierung des Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat geführt, wobei aber auch etliche Ressorts hier sehr aktiv sind, wie z.B. das Staatsministerium für Unterricht und Kultus (für Details vgl. Bayerischer Landtag 2016). Auf Ebene der Ministerien entstehen derzeit eine Reihe von Kooperationsverträgen, die die ‚Kooperationslücke‘ auf mittlerer Ebene weiter füllen. Auf tschechischer Seite ist der Prozess beim Ministerium für regionale Entwicklung verankert und bindet die tschechischen Bezirke ein.

Zudem hat zwischen der lokalen und der ‚Hauptstadt-Ebene‘ in den vergangenen Jahren ein intensiver Prozess der Kooperation eingesetzt, in dem die Bezirke dies- und jenseits der Grenze eine wichtige Rolle spielen. Besonders bemerkenswert ist hier die Gründung der Europaregion Donau-Moldau (EDM), die aus betont ländlicher Perspektive Kooperationen auf der Bezirksebene etabliert hat. Nach Vorüberlegungen seit etwa 2009 ist die Europaregion 2012 nach dem Vorbild der Internationalen Bodenseekonferenz gegründet worden. Die Gründung konnte auf die Erfahrungen der Kooperation zwischen den ‚Grenzland-Regierungen‘ aufbauen und auch auf den intensiven Kooperationsbeziehungen auf der Achse Regensburg–Pilsen, die sich unter anderem auf die Wirtschaftskammern und die Tourismusförderung beziehen. Die Involvierung der österreichischen Seite positioniert die Kooperation zudem in einem größeren Kontext. Der ursprünglich von der Europaregion Donau-Moldau anvisierte Europäi-

sche Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) ist sowohl wegen der institutionellen Komplexität als auch wegen politischer Bedenken hinsichtlich der eigenen Rechtspersönlichkeit eines solchen Formates zumindest vorübergehend hintangestellt worden. Aus tschechischer Sicht kann die Gründung der Europaregion Donau-Moldau und die Entwicklung der Kooperation auf Bezirksebene auch als Ausdruck einer erfolgreichen Etablierung der relativ neuen tschechischen Bezirke als Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit betrachtet werden.

Die europäische Ebene war über die Jahre hinweg ein zweifellos wichtiger Überbau. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das Schengen-Abkommen, das 2007 (und vollständig dann 2011) auch für Tschechien in Kraft trat. Die Erleichterung des Grenzübertretts hat jüngst unter anderem zu verstärkten Grenzpendler-Verflechtungen geführt. Außerdem ist die symbolische Bedeutung dieses Schritts enorm. Der Vollständigkeit halber sei auch die makroregionale Strategie zur Donau genannt, in der sowohl Bayern als auch Tschechien mit dem jeweiligen Territorium Mitglied sind (vgl. Sielker 2014). Dies spielt bislang in der politischen Praxis keine sehr sicht- und spürbare Rolle, bietet aber eine potenzielle Plattform auf großräumiger Ebene.

Es zeigt sich, dass die Entwicklung der Kooperation zuerst auf der kommunalen, kleinräumigen Ebene am intensivsten einsetzte. Die Dynamik ‚von unten‘ erklärt sich auch durch die EU-Ebene (Gründung der Euregios, verfügbare Projektförderungen etc.). Im Kontrast dazu steht dann die verspätete Entwicklung der Kooperation auf den mittleren Ebenen, die durch die Vergangenheit belastet war (Ebene München und Prag) und durch eine sich erst zögernd entwickelnde Regionalstruktur auf tschechischer Seite verlangsamt war (regionale Bezirksebene). Ein Ergebnis daraus ist die in Abbildung 1 dargestellte ‚politische Lücke‘ in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die schrittweise Füllung dieser Lücke in den letzten Jahren ist somit Ausdruck der verbesserten, normalisierten Beziehungen zwischen München und Prag, und zugleich spiegelt dies auch die Etablierung der Bezirksebene auf tschechischer Seite wider.

2 Fragestellung

Das Kooperationsgefüge an der bayerisch-tschechischen Grenze kann als Ausprägung einer institutionellen Mehrdeutigkeit, also einer *institutional ambiguity* im Sinne von Hajer (2006) gedeutet werden (ausführlich im Beitrag Chilla/Sielker in diesem Band). Es zeigt sich hier ein sukzessives Vortasten in den Kooperationsbeziehungen, bei dem zwar auf europäische Formate zurückgegriffen werden kann, wie insbesondere die INTERREG-A-Mittel und die Schengen-Regularien, aber letztlich bleibt es doch die regionale Verantwortung, passende Lösungen zu suchen. Grenzüberschreitende Kooperation ist hier eine Herausforderung *sui generis*. Auf verschiedenen Ebenen werden mit unterschiedlichen Akteurskonstellationen und in abweichenden Raumbezügen Kooperationen entwickelt und erprobt. In dieser territorialen Unübersichtlichkeit im bayerisch-tschechischen Kooperationsraum haben sich bislang keine fixen Raumbezüge mit verstetigtem Instrumentarium bilden können. Stattdessen sehen wir hier *soft spaces*, also wenig institutionalisierte Räume mit zum Teil *fuzzy boundaries* in dem Sinne, dass die Begrenzungen eher vorläufig und veränderbar sind (vgl. Allmendinger/Chilla/Sielker 2014). Eine solche vortastende Institutionalisierung

liegt durchaus im europäischen Trend, wobei in jüngster Zeit intensiv diskutiert wird, wie offene und flexible Raumzuschnitte mit politischer Wirksamkeit verbunden werden können (Paasi/Zimmerbauer 2016). Dabei ist immer zu berücksichtigen, dass neben dem räumlichen Zuschnitt auch die institutionelle Architektur zu bedenken ist – nicht immer sind Perimeter und Zuständigkeit identisch (Hooghe/Marks 2003).

Unser Beitrag zielt auf Basis einer komparativen Analyse der derzeit relevanten Kooperationsformen auf die Beantwortung der folgenden Fragen:

- > Welche Logik der Institutionalisierung lässt sich in dem komplexen Mehrebenen-geflecht der grenzüberschreitenden Kooperation identifizieren?
- > Welche Form der Dynamik lässt sich hierbei erkennen?
- > Lassen sich hieraus Empfehlungen für die Entwicklungen der Kooperation ableiten?

Der Beitrag basiert in empirischer Hinsicht auf verschiedentlichen persönlichen Involvierungen der Autoren in den jeweiligen Kooperationsansätzen sowie auf der Auswertung interner und öffentlicher Dokumente. Die Zusammenführung erfolgt auf dem Wege des *institutional mappings*, das wesentliche Kennzeichen der aktuellen Situation und des jeweiligen Akteurs-Settings zusammenführt (vgl. Chilla/Evrard/Schulz 2012) – als solches fungiert bereits Abbildung 1.

In der Vergangenheit haben sich verschiedene Kooperationen als politisch besonders einflussreich erwiesen. Aus heutiger Sicht besonders relevant sind die folgenden Ansätze (mit zunehmender Flächengröße aufgelistet):

- > die Euregiones EGRENSIS und Bayerischer Wald – Böhmerwald – Unterer Inn, die eine starke Überlappung mit dem INTERREG-A-Programmraum zeigen,
- > die Europäische Metropolregion Nürnberg, die sich seit 2013 darum bemüht, die Kooperation mit tschechischen Partnern zu intensivieren und zu formalisieren (vgl. Chilla/Weidinger 2014),
- > die Europaregion Donau-Moldau, die vor allem die nicht-metropolitanen Räume in der südlichen Hälfte des Grenzraumes in Form einer internationalen Arbeitsgemeinschaft abdeckt,
- > die Initiative der bayerischen und tschechischen Ministerien für Regionalentwicklung, die 2013 beschlossen wurde und unter dem Begriff ‚Entwicklungsgutachten‘ Teil des bayerischen Heimatplanes ist (vgl. Grontmij 2015),
- > die Makroregion Donau, die einen größeren politischen Kontext für thematische Kooperationen darstellt; sie ist bislang wenig wirksam für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, soll als europäische Hintergrundfolie aber mit betrachtet werden.

3 Das ‚Mapping‘ von Kooperationsräumen als empirisches Argument

3.1 Die Suche nach dem ‚richtigen‘ Perimeter (Reterritorialisierung)

Die aktuelle Situation in Bayern ist insgesamt komplex. Die Perimeter der Kooperationsräume überlagern sich durchweg und sind nicht kongruent (vgl. Abb. 2). Sie stehen zum Teil in politischer Konkurrenz, zum Teil sind sie komplementär zu sehen. Im Hinblick auf die einzelnen Kooperationsformate lassen sich zunächst folgende Aussagen treffen:

Im Falle der **Euregios** ist die Erklärung des Perimeters noch vergleichsweise einfach, da die Vorgaben zur Förderfähigkeit des grenzüberschreitenden INTERREG-A-Programmes hier die ersten beiden ‚Kreisreihen‘ nahelegen. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass Freiwilligkeit und aktive Mitarbeit entscheidende Kriterien für das kommunal getragene Gebilde waren. Im Falle der **Europaregion Donau-Moldau** war die Suche nach dem räumlichen Perimeter deutlich schwieriger und endete dann in einem ungewöhnlich großen Gebiet, das sieben Regionaleinheiten umfasst (Land Oberösterreich, niederösterreichische Teile Most- und Waldviertel, Regierungsbezirke Niederbayern und Oberpfalz und die tschechischen Regionen Pilsen, Südböhmen und Vysočina). Die Europaregion hat damit eine Gesamtfläche von zirka 65.000 km², was fast der Fläche von ganz Bayern entspricht. Auf dieser Fläche leben ungefähr 6 Mio. Menschen. Die räumliche Gestaltung der Europaregion wurde während der Vorbereitungsphase intensiv diskutiert: Ein Gedanke war, die geplante Europaregion räumlich noch weiter auszudehnen. Demgegenüber gab es auch Stimmen, dass die Europaregion in der beabsichtigten Form zu groß und heterogen sei. Vorschläge gingen beispielsweise in die Richtung, dass die Europaregion Donau-Moldau nur die Regionen Niederbayern, Oberösterreich und Südböhmen beinhalten sollte, oder dass sie als räumliche Verbindung der bestehenden Euregios Bayerischer Wald – Böhmerwald – Unterer Inn und Silva Nortica (Österreich/Tschechien) gestaltet werden sollte. Während der Vorbereitungsphase wurde aber mit der aktuellen Zusammensetzung gearbeitet, nur die Region Hochland (Vysočina) hatte am Anfang des Prozesses einen Beobachterstatus. Seit der Gründung hat die Europaregion Donau-Moldau eine stabile Zusammensetzung mit den heutigen sieben Regionen und präsentiert sich als ein ländlicher Raum umgeben von vier Metropolregionen (Prag, München, Wien sowie Nürnberg).

In der **Europäischen Metropolregion Nürnberg** laufen diese Prozesse aktuell noch. Die Suche nach dem geeigneten Perimeter ist auch deshalb nicht trivial, weil es auf der anderen Seite der Grenze ein institutionelles Pendant nicht gibt – die Europäischen Metropolregionen auf deutscher Seite mit ihrem großräumigen und zugleich kommunal definierten Perimeter sind eine einzigartige Konstruktion. Kooperationsanbahnungen laufen vor allem mit dem Bezirk Karlsbad und der Stadt Eger (Cheb). Der Bezirk Pilsen mit seiner vergleichsweise urbanen Ausgestaltung ist bereits stark durch die Europaregion Donau-Moldau und in der Städteachse München–Regensburg–Pilsen–Prag gebunden.

Der räumliche Umgriff des bayerisch-tschechischen **Entwicklungsgutachtens** umfasst die je drei Bezirke auf beiden Seiten der Grenze (Oberfranken, Oberpfalz, Niederbayern sowie Karlsbad, Pilsen und Südböhmen). Somit wird hier zum ersten Mal

der gesamte Grenzraum fokussiert, wobei die Bundesländer Thüringen und Sachsen sowie die österreichischen Nachbarn außen vor bleiben. In seiner Größe geht er in Bayern und Tschechien etwas über den kommunal orientierten Euregio-Fokus hinaus. Eine Institutionalisierung dieses Perimeters ist bislang nicht erfolgt, wobei die aktuelle praktische Bedeutung dieses Fokus nicht zu unterschätzen ist (Ansiedlung von Beratungsbüros mit Förderkoordinatoren und Netzwerkmanagern). Die **Makroregion Donau** bietet die Möglichkeit, mit insgesamt 14 Ländern großräumige Kooperationen zu fördern. Beispielhaft seien hier die Kooperation beim Thema ‚Transport‘ und die Entwicklung der transeuropäischen Netze angesprochen. Die Makroregion bietet die Möglichkeit, die Grenzraumanbindung in einem größeren Kontext zu denken. Das transnationale Donauroaumprogramm der europäischen territorialen Zusammenarbeit (vormals INTERREG B) bietet hier zudem ein finanzielles Förderinstrument für Projekte.

Das Gesamtbild (vgl. Abb. 2) zeigt mithin sich überlagernde *soft spaces*, deren Institutionalisierung (*hardening*) keine große Rolle spielt. Ein Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), der einer grenzüberschreitenden Kooperationsform eine eigene Rechtspersönlichkeit geben könnte, ist immer wieder im Gespräch, insbesondere für die Europaregion Donau-Moldau, ohne dass hier eine konkrete Umsetzung absehbar ist. Zugleich zeigt das sich überlagernde Kooperationsgefüge, dass sich bislang eher thematisch offene Kooperationsplattformen gebildet haben.

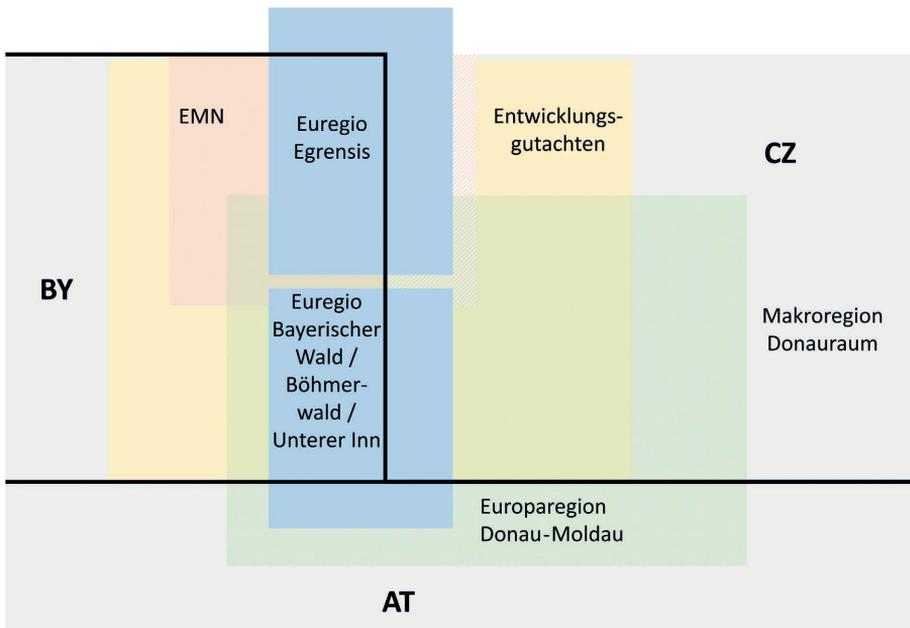


Abb. 2: ‚Reterritorialisierung‘ und Kooperationsdichte im bayerisch-tschechischen Grenzraum: schematische Darstellung der nicht kongruenten Perimeter

3.2 Die Suche nach der ‚richtigen‘ Kooperationsform (Reskalierung)

Sobald Kooperationen im politischen Raum institutionalisiert werden, sind sie mit bestimmten Ebenen verbunden, ohne dass Raumbezug und institutioneller Bezug unbedingt einander entsprechen müssen.

Schon im innerstaatlichen Bereich ist der Prozess der Zuweisung von Ressourcen und Mandaten zu bestimmten Ebenen (Gemeinde, Bezirke etc.) naturgemäß ein – nicht selten konflikthafter – Aushandlungsprozess. In Grenzregionen kommt erschwerend hinzu, dass keine wirkliche Parallelität in der Ebenenorganisation besteht. Die Kompetenzen, Größen, Ressourcen und Organisationsformen unterscheiden sich zwischen den Systemen auf letztlich allen Ebenen. Dies gilt auch auf bayerischer Ebene, wie einleitend bereits geschildert. Dies lässt sich konkret bei den jeweiligen Kooperationsformaten illustrieren:

Bei den **Euregios** war die ursprüngliche Zusammensetzung vergleichsweise unproblematisch, da es um die kommunale Zusammenarbeit im engeren Grenzraum ging. Bemerkenswert ist dabei vor allem der extrem niedrige Grad der Institutionalisierung, die auf drei teilträumlichen Vereinen beruht, die letztlich ‚intergouvernemental‘ zusammenarbeiten und keine gemeinsame Struktur im formalen Sinn haben. Eine ‚härtere‘ Institutionalisierungsform war Anfang der 1990er Jahre nicht vorstellbar und hat sich bis heute nicht durchsetzen können. Das führt dazu, dass auf allen Seiten der Grenze jeweils Präsidien, Geschäftsstellen und Ähnliches vorzufinden sind. Die Errichtung eines Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) wäre möglich, aber politische Bedenken der zentralstaatlichen Ebenen stehen in Bayern, aber auch in Österreich und der Tschechischen Republik bislang dagegen. Auch ist zu beachten, dass die kulturelle Herausforderung der abnehmenden Zweisprachigkeit als Barriere eines *hardening* wirken kann.

Bei der **Europaregion Donau-Moldau** ist die trilaterale Arbeitsgemeinschaft mit mehreren Organen auf Bezirksebene institutionalisiert worden. Sie wird auf politischer Ebene durch das Präsidium und auf operativer Ebene durch das trilaterale Koordinierungsgremium gesteuert. Wichtig sind auch die gemeinsame Geschäftsstelle in Linz (zusätzlich zu regionalen Anlaufpunkten) und die recht hohe Bedeutung der Wissensplattformen, die nicht territorial, sondern inhaltlich organisiert sind. Es zeigt sich somit ein deutlich höherer Grad an institutioneller Integration, letztlich der formal höchste Integrationsgrad im gesamten Grenzraum. Es bleibt abzuwarten, inwiefern aktuelle Bestrebungen zur Weiterentwicklung der Kooperation in einem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit konkretisiert werden können.

Die grenzüberschreitenden Ambitionen der **Europäischen Metropolregion Nürnberg** treffen nicht auf ein Pendant auf tschechischer Seite, das sich als Kooperationspartner aufdrängen würde. Eine Metropolregion im engeren Sinne gibt es nicht; die Kraje oder Regionen entsprechen nicht dem Kompetenzprofil einer Metropolregion im deutschen Sinne. Bezirke sind auf tschechischer Seite die zweite Ebene nach Prag, die Europäische Metropolregion Nürnberg hingegen ist eher kommunal-regional zusammengesetzt. Eine engere Kooperation mit dem Kraj Karlsbad zeichnet sich ab, wobei aus räumlichen und funktionalen Gründen sich auch der Bezirk Pilsen aufdrängt,

der aber bislang politisch eher nach Süden orientiert ist. Die bisherige institutionelle Logik der Europäischen Metropolregion Nürnberg fußt vor allem auf den bayerischen Landkreisen, mithin der kommunalen Ebene. Grundsätzlich wäre daher auch die engere Anbindung von Teilräumen wie Eger vorstellbar. Der Fall der Europäischen Metropolregion Nürnberg ist also ein Fall des *multi-level mismatch*: Dies- und jenseits der Grenzen gibt es keine formal identischen Entsprechungen, was zu praktischen und diplomatischen Komplikationen im Institutionalisierungsprozess führt.

Der Prozess des sogenannten **Entwicklungsgutachtens** wurde in der Achse München–Prag ‚aufgehängt‘, wobei die Beteiligung der jeweils untergeordneten Bezirksebene recht intensiv erfolgte. Die kommunale Ebene war hingegen nur durch die Euregios vertreten. Letztlich erfolgt hier die Einführung einer quasi neuen Ebene, mithin eine Reskalierung, deren dauerhafte Bedeutung noch nicht absehbar ist. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nicht nur die vertikale Dimension wichtig ist. Auch horizontal gibt es heikle Prozesse (z.B. innerbayerische Abstimmung) und sektorale Abstimmungserfordernisse des zuständigen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat mit anderen Ressorts.

Die **Makroregion Donau** stellt einen neuen Raum dar, der im Besonderen aus der Idee heraus geboren wurde, die Schifffahrt auf der Donau voranzutreiben. Hier stellen auch die zulaufenden Transportkorridore wichtige Argumente dar. Die bislang geringe Bedeutung für den Grenzraum im engeren Sinne ergibt sich zum Teil auch aus der Tatsache, dass die Grenze zwischen Bayern und Tschechien über eine weite Strecke entlang der europäischen Wasserscheide verläuft.

Aus der zum Teil langjährigen Beobachtung der Autoren dieses Beitrags heraus lassen sich folgende wesentliche Kennzeichen der Kooperation festhalten:

Gerade vor dem Hintergrund des politisch-institutionellen Vortastens ist das starke und anhaltende Engagement einzelner Personen von besonderer Bedeutung. In Situationen, in denen nicht klar ist, worin genau der langfristige Mehrwert von grenzüberschreitender Kooperation bestehen wird und mit welchen Instrumenten dies erreicht werden kann, kommt es auf die Überzeugungskraft, die Netzwerke und das ‚In-Vorleistung-Gehen‘ Einzelner an. In der Praxis sind dies einzelne Bürgermeister, Landräte, Kreishauptmänner und Geschäftsführer.

Die Stärke in der Personengebundenheit besteht zweifellos darin, dass durch gewachsene Vertrauensverhältnisse und hartnäckiges Verfolgen von Zielen neue Entwicklungen möglich sind, die in stark formalisierten Strukturen schwer vorstellbar wären. Ein Beispiel hierfür ist die Kreativität in der Projektentwicklung auf Euregio-Ebene. Vertrauen meint hier nicht nur die grenzüberschreitenden Beziehungen, sondern auch die Beziehungen über die Ebenen hinweg.

Die herausragende Bedeutung des Engagements Einzelner stellt insbesondere beim Wechsel von Personen eine Herausforderung dar. Es dauert häufig eine Zeit, bis sich neue Akteure in die Komplexität grenzüberschreitender Zusammenarbeit eingefunden haben, und nicht selten geht dies mit politischen Prioritätsverschiebungen einher. Dies gilt auf beiden Seiten der Grenze, wobei auf tschechischer Seite die Wechsel häu-

figer stattfinden – sowohl im politischen als auch im administrativen Bereich. Hier stellen die häufigen politischen Wechsel, begleitet von Zuständigkeits-Fluktuation, einen erschwerenden Faktor dar, der das Aufbauen von Kontakten komplizieren und zur Diskontinuität bei langfristigeren gemeinsamen Projekten führen kann (Eberle 2014).

Bei aller Unterschiedlichkeit in den Kooperationsformen sind bei den untersuchten Initiativen auch institutionelle Überlappungen und Verflechtungen zu beobachten. Dies gilt sowohl für das operative Personal als auch für innerstaatliche Ressourcen. Vor allem auf bayerischer Seite sind die einzelnen Kooperationsformen (z. B. die Euregios, die Europaregion Donau-Moldau und das Entwicklungsgutachten) recht eng verflochten, wenn beispielsweise die als Ergebnis des Entwicklungsgutachtens errichteten Beratungsbüros entweder bei den Euregios oder beim Bezirk angesiedelt sind, also bei Akteuren, die zugleich mit der Europaregion Donau-Moldau viel zu tun haben.

3.3 Inhalte und Instrumente: eher weich als hart

Alle grenzüberschreitenden Kooperationsformen im bayerisch-tschechischen Grenzraum sind letztlich dem weichen Instrumentarium zuzuordnen. Alle harten, rechtlichen Instrumente und alle originären Budgets sind innerstaatlich organisiert. Insofern ist es die ‚Kunst‘ der Kooperation, einen Fortschritt zu erzielen unter möglichst effizientem Einsatz von limitierten Ressourcen und Instrumenten. In der Praxis meint dies vor allem eine starke Projektorientierung, die Formulierung von Strategien und die Entwicklung von öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen. Auch dieser Aspekt lässt sich anhand von Beispielen illustrieren:

- > **Projektorientierung:** Die Durchführung von zeitlich begrenzten Projekten ist aus zweierlei Gründen besonders relevant. Zum Ersten werden finanzielle Ressourcen erschlossen, für die ansonsten nur schwerlich die regulären Haushaltsmittel zu mobilisieren wären. Zum Zweiten können neue Themen der grenzüberschreitenden Dimension bearbeitet werden, ohne dass dies einer starren Verankerung in innerstaatlichen Agenden bedürfte. Dies ist besonders im Fall der Euregios von Bedeutung. Dies gilt sowohl für den sogenannten Kleinprojektfonds, der einer gewissen Durchführungsautarkie der Geschäftsstellen unterliegt, als auch für die größeren Leuchtturmprojekte. Einen wesentlichen Schub erhielt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Dreiländereck der EUREGIO EGRENSIS durch das von 2004 bis 2013 laufende trilaterale Projekt CLARA@eu, an dem die Regierung von Oberfranken (Federführung), das Regionspräsidium von Karlsbad (Karlovy Vary), das Regierungspräsidium Chemnitz sowie die EUREGIO EGRENSIS und die Städte Karlsbad und Bayreuth sowie der Vogtlandkreis als Partner beteiligt waren. Derzeit läuft die neue Generation der CLARA-Kooperation an. Ziel der CLARA-Projekte ist eine verbesserte Verwaltungskooperation, vor allem in den Bereichen Zivilschutz, Tourismus, Raumplanung, Umwelt und Verkehr.
- > Formulierung von **strategischen Zielen und Konzepten:** Beispiele für die Formulierung von Konzepten und Zielen sind bei der Europaregion Donau-Moldau der Strategie- und Maßnahmenplan oder der im Rahmen der Wissensplattform Verkehr entstandene Masterplan und jüngst das gesamte Entwicklungsgutachten für

den Grenzraum. Diese Konzepte sind nicht verbindlich, können aber die Mobilisierung von Mitteln auf anderer Ebene erleichtern und setzen Themen und Ziele auf die politische Agenda. Die Wirksamkeit solcher Konzepte ist nicht garantiert: Während viele Ziele des Entwicklungsgutachtens jedenfalls auf bayerischer Seite finanziell gefördert werden, so ist die Umsetzung von verkehrspolitischen Zielen zäh. Die harten Instrumente insbesondere übergeordneter innerstaatlicher Institutionen (z.B. Bundesverkehrswegeplan) sind nicht leicht zu beeinflussen. Zudem ist es bislang nicht gelungen, die existierenden Konzepte zu einer umfassenden Gesamtsicht zu verknüpfen. Die Wissensplattformen der Europaregion Donau-Moldau sind auf der Schnittstelle zwischen strategischer Zielformulierung und Projektentwicklung angesiedelt. Ihre unklare Verankerung in Bezug auf Fördermöglichkeiten ist ein deutlicher Unterschied zu den Euregios.

- > **Öffentlichkeitswirksame Maßnahmen:** In der Frühphase politischer Etablierung ist es entscheidend, durch mediale Wahrnehmung die Relevanz der entstehenden Institutionen zu unterstreichen. Die EUREGIO EGRENSIS hat durch die grenzüberschreitende Landesgartenschau zwischen Eger und Marktredwitz erheblichen Rückenwind bekommen. Für die Europaregion Donau-Moldau sind die ‚Kompetenzlandkarte‘ sowie der Hochschulführer wichtige Produkte. Die Kommunikation obliegt der gemeinsamen Geschäftsstelle sowie den regionalen Kontaktstellen der Europaregion Donau-Moldau. Die grenzüberschreitenden Ambitionen der Europäischen Metropolregion Nürnberg haben bislang als sichtbarstes Ergebnis die Bayerisch-Tschechische Landesausstellung 2016/17 zum Thema „Karl IV. Prag/Nürnberg“ mit den Ausstellungsorten Prag und Nürnberg sowie einem Rahmenprogramm entlang der ‚Goldenen Straße‘ durchführen können.

Der möglichst effektive Einsatz des weichen Instrumentariums ist eine logische Konsequenz der *institutional ambiguity* und nicht problematisch. Die Herausforderung besteht allerdings in der Nachhaltigkeit und Wirksamkeit. Bei einigen Projekten genügt die punktuelle Dynamik und die Sichtbarkeit, bei den meisten allerdings stellt sich die Frage, wie die Anliegen mit den innerstaatlichen Ressourcen verzahnt werden können. Verkehrs-, Ausbildungs- oder Hochschulpolitik sind Beispiele: Das weiche Instrumentarium der Regionalpolitik kann hier Impulse setzen, wirkliche Weichenstellungen können nur in der verbindlichen Verankerung auf innerstaatlichen Ebenen vorgenommen werden.

4 Fazit: *soft spaces* oder *hard spaces*?

Der bayerisch-tschechische Grenzraum ist derzeit durch eine Vielfalt von grenzüberschreitenden Kooperationsformen gekennzeichnet, die sich teilweise überlagern und auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind, und deren Institutionalisierungsgrade sich erheblich unterscheiden. Die Institutionalisierungslogik ist stark geprägt von nachholender Integrationsdynamik auf einem institutionell nicht vorgegebenen Pfad. Dies gilt insbesondere auf der mittleren Governance-Ebene.

Wie geschildert, ist ein gewisses Dilemma im aktuellen räumlichen Zuschnitt der Kooperationen zu erkennen: Während die Europaregion Donau-Moldau mit ihrem betont nicht-metropolitanen Charakter eine großräumigere Ausdehnung hat, sucht die Europäische Metropolregion Nürnberg noch nach einer stabilen, grenzüberschreitenden Achse im nördlichen Bereich des Grenzraumes. Die Stadt Nürnberg ist hingegen im Entwicklungsgutachten nicht enthalten. Weitere Beispiele könnten aufgeführt werden.

Insgesamt stellt sich für den bayerisch-tschechischen Grenzraum die Frage, wie viel Offenheit und Überlagerung – also *soft spaces* – sinnvoll sind und wie viel Institutionalisierung und Konsolidierung der Kooperationsformen und -perimeter – also *hard spaces* – nötig sind.

Mit Blick auf andere Grenzräume Europas, die auf eine längere Zeit der grenzüberschreitenden Kooperation zurückblicken, ist davon auszugehen, dass in den kommenden Jahren eine gewisse Formalisierung der Kooperation stattfindet. Eurodistrikte an der deutsch-französischen Grenze oder Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) in über 50 Grenzregionen Europas sind gute Beispiele. Dabei ist auf die Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit hinzuweisen, die gerade auch mit Beteiligung der ‚jüngeren‘ EU-25- oder EU-28-Staaten schon einige Jahre existieren, insofern ist eine langjährige grenzüberschreitende Vorarbeit nicht zwingend erforderlich. Insgesamt lässt sich beobachten, dass derartige Formalisierungen mit Justierungen in räumlicher Hinsicht einhergehen können.

Dabei ist eine Koexistenz mehrerer Ebenen durchaus zu erwarten und ohne Einschränkung auch wünschenswert: Beispielsweise ist die Relevanz der Euregio-Ebene für den engeren Grenzraum kaum sinnvoll auf anderer Ebene vorstellbar, zugleich kann sie übergeordnete Anliegen nur bis zu einem bestimmten Grad bearbeiten. Der trilaterale Ansatz der Europaregion Donau-Moldau ist sicher sinnvoll, erleichtert aber nicht unbedingt die Abstimmung von bayerisch-tschechischen Anliegen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es durchaus sinnvoll, einen übergeordneten Rahmen für die gesamte bayerisch-tschechische Kooperation zu entwickeln, der diese momentanen Defizite im Blick hat. Die folgenden Punkte sind bei der weiteren Institutionalisierung vielversprechend:

Wie verschiedentlich illustriert, ist die derzeitige **räumliche Abdeckung** der Kooperationsformate nicht ideal. Verschiedentliche Überlappungen erleichtern es zumindest nicht, strategisch konsequente Raumentwicklung zu betreiben. Zwar kann es nicht die Lösung sein, nach einem *one-size-fits-all*-Format zu suchen, aber die Ergänzung um eine gesamtäumliche Perspektive erscheint durchaus sinnvoll. Besonders vielversprechend erscheint der Perimeter des Entwicklungsgutachtens mit den jeweils drei Bezirken auf den beiden Seiten der Grenze, gegebenenfalls ergänzt um Nürnberg (vgl. Abb. 3). Es überrascht an dieser Stelle etwas, dass nach Fertigstellung des Gutachtens keine regionale Governance hinterlegt wurde (obwohl dies im Gutachtenprozess durchaus diskutiert wurde). Das Potenzial besteht vor allem darin, dass für alle bisher aktiven Partner hier leicht Anknüpfungsmöglichkeiten gesehen werden können. Auch

die Bezirkshauptleute auf tschechischer Seite und die bayerischen Bezirke können – bei aller Unterschiedlichkeit im Detail – durchaus eine sinnvolle Kooperationsebene darstellen. Die Einbeziehung der Bezirksebene auf tschechischer Seite scheint auch wegen deren gewachsenen politischen Kompetenzen sinnvoll. Auf bayerischer Seite wäre der Fokus auf die Bezirksebene zudem insofern sinnvoll, als dass hier die Verzahnung mit der **Landesplanung** gut möglich wäre. Bereits im Einleitungsbeitrag dieses Bandes (Chilla/Sielker) wird auf die bislang nicht vorhandene strategische Gesamtsicht der bayerischen Grenzräume in der bayerischen Landesentwicklung hingewiesen, auch wenn inzwischen einige zentralörtliche Funktionen in grenzüberschreitender Perspektive auf der bayerischen Seite festgehalten sind (vgl. die Strukturkarte im bayerischen Landesentwicklungsprogramm; StMFLH 2013). Wenn für die Grenzräume wirksame Leitbilder entwickelt werden sollen, so wäre der räumliche Fokus der Bezirke (mit ihren regionalen Planungsverbänden) fast unvermeidlich.

Auch die tschechischen Bezirke spielen eine wichtige Rolle in der Raumplanung, denn sie stellen die zweithöchste Ebene im System der räumlichen Planung nach dem Staat dar. Sie können einerseits einen bestimmten Einfluss auf die Aufstellung der zentralen Politik der Raumentwicklung ausüben, die die gesamtstaatlichen Prioritäten der Raumentwicklung festlegt. Andererseits stellen sie ihre eigene raumplanerische Dokumentation (Grundsätze der Raumentwicklung und analytische Raumplanungsunterlagen) auf, die die zentrale Raumplanung konkretisiert und weiterentwickelt. Diese Instrumente widmen sich dem ganzen Gebiet der jeweiligen Bezirke, einschließlich des direkten Grenzraumes.

Bislang war die Verzahnung der verschiedenen grenzüberschreitenden Kooperationen eher lose: Die Akteure kennen sich untereinander gut und der informelle Informationsaustausch funktioniert; auch sind institutionelle Koppelungen nicht selten (beispielsweise über die Anbindung der Euregios Bayerischer Wald – Böhmerwald – Unterer Inn sowie Inn-Salzach in die Europaregion Donau-Moldau; über das Bayerische Wirtschaftsministerium als zuständiger Akteur für INTERREG-A-Programmierung). Interessant ist aber vor allem die durchweg eher lose Anbindung der **Staatsregierung**. Die in diesem Beitrag aufgeführten Institutionalisierungen sind durchweg ohne sehr feste ‚Münchener‘ Verankerung aufgestellt worden. Die Euregios, die Lenkungsgruppen der Europaregion Donau-Moldau, die Bemühungen der Europäischen Metropolregion Nürnberg um grenzüberschreitende Kooperation werden von den Münchener Ministerien durchaus unterstützt, ohne dass eine feste Einbindung als primärer Partner vorgesehen war. Eine solche Kopplung wäre über den Perimeter des Entwicklungsgutachtens allerdings ebenfalls sinnvoll möglich. Es wäre bei einer solchen Struktur zu vermeiden, dass es zu einer Top-down-Organisation des Themas käme – zu wichtig sind hierbei die regionalen Netzwerke, Initiativen und Wissensvorsprünge. Eine verstärkte Rolle der Ebene München–Prag wäre vor allem im Hinblick auf die Herstellung langfristiger Rahmenbedingungen sinnvoll. Eine solche Einbeziehung der Staatsebene würde nicht nur ermöglichen, die grenzüberschreitenden Anliegen stärker mit den innerstaatlichen Strukturen zu verzahnen, es könnten auch neue Politikbereiche für die Kooperation geöffnet werden.

Die Verzahnung mit innerstaatlichen Strukturen ist insbesondere im Hinblick auf **Ressourcen und Instrumente** notwendig. Bislang war – wie oben ausgeführt – die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor allem projektbasiert, wobei wiederum die europäischen Fonds zentrale Bedeutung haben. Dies ist auch deshalb sinnvoll, um im Alltagsgeschehen Netzwerke entstehen zu lassen, denen wiederum Kenntnisse über das Funktionieren auf der jeweils anderen Seite folgen. Diese Form der Raumentwicklung hat allerdings zwei erhebliche Nachteile: Investive Maßnahmen sind kaum möglich, und vor allem sind langfristige Wirkungen schwer zu sichern. Es ist auch mittelfristig nicht zu erwarten, dass hohe eigene Budgets exklusiv für die grenzüberschreitende Entwicklung zur Verfügung gestellt werden. Umso wichtiger erscheint die systematische Verknüpfung mit den Themen der innerstaatlichen Ressorts. Letztlich muss das Ziel sein, für die grenzüberschreitende Raumentwicklung verlässlich verfügbare Budgets zu organisieren, die mit klar formulierten Mandaten verbunden sind und auf etablierten Kooperationswegen erarbeitet werden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die ‚nachholende‘ Kooperationsentwicklung zwischen Bayern und Tschechien in den vergangenen Jahren sehr dynamisch war und insgesamt positiv zu sehen ist. Zugleich ist eine Vielzahl von Kooperationsformaten entstanden, die in der Form unübersichtlich und in der räumlichen Abgrenzung nicht ideal ist. Hier sollte in den kommenden Jahren auf klarere Strukturen hingewirkt werden, insbesondere auch mit einer klaren Rolle der Bezirke und zentralen Regierungen.

Literatur

Allmendinger, P.; Chilla, T.; Sielker, F. (2014): Europeanizing territoriality – towards soft spaces? In: *Environment and Planning A* 46 (11), 2703-2717.

Bayerischer Landtag (2016): Regierungskontakte zwischen dem Freistaat Bayern und der Tschechischen Republik – Absichtserklärungen und Kooperationsvereinbarungen. München. = Drucksache 17/11342.

Chilla, T.; Evrard, E.; Schulz, C. (2012): On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: “Institutional Mapping” in a Multi-Level Context. In: *European Planning Studies* 20 (6), 961-980.

Chilla, T.; Weidinger, T. (2014): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit „Europäische Metropolregion Nürnberg – Westböhmen“ / Přeshraniční spolupráce „Evropská metropolitní oblast Norimberk – Západní Čechy“. Nürnberg.

Eberle, J. (2014): Česko-bavorské vztahy 2008–2014: Skutečně dobré sousedství? Asociace pro mezinárodní otázky. Prag. = Asociace pro mezinárodní otázky Policy Paper 4/2014.

Grontmij GmbH (Auftragnehmer) (2015): Entwicklungsgutachten für den bayerisch-tschechischen Grenzraum. München.

https://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Projekte/151120_Entwicklungsgutachten_BY-CZ_DE_final.pdf (09.03.2018).

Hajer, M.A. (2006): The Living Institutions of the EU: Analysing Governance as Performance. In: *Perspectives on European Politics and Society* 7 (1), 41-55.

Hooghe, L.; Marks, G. (2003): Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. In: *American Political Science Review* 97 (2), 233-243.

Paasi, A.; Zimmerbauer, K. (2016): Penumbral borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. In: *Environment and Planning A* 48 (1), 75-93.

Sielker, F. (2014): Soft borders als neues Raumkonzept in der EU? Das Beispiel der Makroregionalen Kooperationen. In: Grotheer, S.; Schwöbel, A.; Stepper, M. (Hrsg.): *Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf*. Hannover, 79-94. = Arbeitsberichte der ARL 10.

StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2013): *Landesentwicklungsprogramm Bayern*. München.

Autoren

*Prof. Dr. Tobias Chilla (*1973), Diplom-Geograph. Seit 2012 Professur mit dem Schwerpunkt Angewandte und Europäische Regionalentwicklung am Geographischen Institut der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Vorherige akademische Stationen in Köln, Bamberg und Luxemburg. Arbeiten zur grenzüberschreitenden Kooperation im bayerisch-tschechischen und im alpinen Raum, in der Großregion um Luxemburg sowie aus europäisch vergleichender Perspektive.*

*Mgr. Ing. Luděk Fráně (*1984), Geograph und Ökonom, Absolvent der Karlsuniversität und der Wirtschaftsuniversität in Prag. Seit 2011 Ph.D.-Programm „Regionale und politische Geographie“ an der Naturwissenschaftlichen Fakultät der Karlsuniversität in Prag. Thematisch arbeitet er zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im bayerisch-österreichisch-tschechischen Raum und an der EU-Außengrenze im Schwerpunkt Europäische Nachbarschaftspolitik sowie zur Regionalentwicklung der grenznahen Räume.*

*Dr. Franziska Sielker (*1986), Diplom-Ingenieurin Raumplanung. Seit 2017 als Post-doctoral British Academy Newton International Fellow an der Universität Cambridge und seit 2012 als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Ihr Diplom absolvierte sie an der TU Dortmund. Sie arbeitet zur grenzüberschreitenden Kooperation im Donau-, alpinen und bayerisch-tschechischen Raum sowie zur Kooperation in der maritimen Raumentwicklung.*

Dr. Jürgen Weber, Diplom-Handelslehrer, Abteilungsdirektor an der Regierung von Niederbayern. Von 1977 bis 1987 Mitarbeiter des Lehrstuhls Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung der Universität Bayreuth. 1980 Promotion. Daran schlossen sich eine Reihe wirtschaftsgeographischer Arbeiten an, insbesondere zur regionalen Arbeitsmarktforschung, zur Industriegeographie, zum Tourismus und zu grenzübergreifenden Fragen. Von 1988 bis 2004 verschiedene Tätigkeiten in der Abteilung Landesentwicklung in den Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen bzw. für Wirtschaft und Verkehr. Seit 2004 an der Regierung von Niederbayern, zunächst als Sachgebietsleiter „Raumordnung, Landes- und Regionalplanung“ und seit 2008 als Leiter des Bereichs „Wirtschaft, Landesentwicklung und Verkehr“.

Nicolai Teufel, Jörg Maier, Martin Doevenspeck¹

GRENZÜBERSCHREITENDE KOOPERATIONSRÄUME IN NORDBAYERN UND WESTBÖHMEN – ERFASSUNG UND BEWERTUNG

Gliederung

- 1 Ausgangspunkte und Fragestellungen
 - 1.1 Grenzraumforschung insbesondere im nordbayerisch-westböhmischem Grenzraum
 - 1.2 Zum Trend zu großräumigen Kooperationsformen in der EU
 - 1.3 Ziele und Fragestellungen des Forschungsprojektes
- 2 Empirisches Vorgehen
- 3 Skizze der Raumsituation im Fallstudiengebiet
- 4 Ergebnisse der Bewertung unterschiedlicher Kooperationsräume
 - 4.1 Zum Kooperationsraum EUREGIO EGRENSIS
 - 4.2 Zum Kooperationsraum Europäische Metropolregion Nürnberg
 - 4.3 Zu einer neu konzipierten funktionalen Raumkategorie
- 5 Zusammenfassung
Literatur

Kurzfassung

Der seit 1990 etablierte und von politischen Akteuren anerkannte und geschätzte Kooperationsraum der EUREGIO EGRENSIS dient dem Beitrag als Heuristik für eine Vielzahl räumlicher Prozesse. Einerseits zeigen sich die veränderten politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Kooperation zwischen Bayern und der Tschechischen Republik an der Kontaktlinie zweier peripherer Regionen jenseits der politischen und wirtschaftlichen Zentren. Andererseits liefert eine Betrachtung der EUREGIO EGRENSIS und insbesondere der Diskussion ihres räumlichen Perimeters und möglicher alternativer Raumkonfigurationen einen zentralen Beitrag im Kontext von zunehmender Makroregionalisierung und Metropolitanisierung grenzüberschreitender Kooperationen. In diesem Beitrag geht es zum einen um die Analyse der Kooperationsformen im nördlichen bayerisch-tschechischen Grenzraum. Die EUREGIO EGRENSIS wird aufgrund des langjährig aufgebauten Vertrauens zu und zwischen den beteiligten Akteuren zumeist als wichtigste Institution grenzüberschreitender Kooperationen genannt. Hinsichtlich räumlicher, thematischer oder institutioneller Erweiterungen grenzüberschreitender Kooperationen ist jedoch bei den politischen Akteuren in Bayern und der Tschechischen Republik eine gewisse Zurückhaltung zu beobachten. Aufbauend auf der positiven Evaluierung des Kooperationsgebiets der EUREGIO EGRENSIS und den skizzierten Trends zu großräumige-

¹ Unter Mitarbeit von Jaroslav Dokoupil, Professor am Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie der Westböhmisches Universität Plzeň.

ren Verflechtungen wurde mit Akteuren im Grenzraum zum anderen die Idee eines Meso-Raums im mitteleuropäischen Kernbereich diskutiert, der in etwa den Bereich zwischen den Städten Nürnberg, Erfurt, Chemnitz und Pilsen umfasst. Trotz sozio-ökonomischer Gemeinsamkeiten und vielfältiger funktionaler Verflechtungen wurde dieser Idee mit Skepsis begegnet.

Schlüsselwörter

Europäische Integration – grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Raumplanung – Bayern – Tschechische Republik

Cross-Border Cooperation areas in North Bavaria and West Bohemia – Analysis and Evaluation

Abstract

The EUREGIO EGRENSIS cooperation area was established in 1990 and is acknowledged and appreciated by political actors. It serves here as a heuristic for a multitude of spatial processes. On the one hand, it reflects the changing political-economic conditions of cross-border cooperation between Bavaria and the Czech Republic on a line of contact between two peripheral regions remote from political and economic centers. On the other hand, a spatial analysis of EUREGIO EGRENSIS and, in particular, discussion of its spatial perimeter and alternative spatial configurations give insights into debates surrounding the increasing macroregionalization and metropolitanization of cross-border cooperation. In this paper, the authors analyze modes of cooperation in the northern Bavaria and West Bohemia border region. The EUREGIO EGRENSIS is often referred to as the most important institution of cross-border cooperation for the border region due to the long-standing trust between the actors involved. However, there is a certain reluctance among political actors in Bavaria and the Czech Republic to discuss the spatial, thematic or institutional extension of cross-border cooperation. Based on the positive evaluation of the cooperation area of EUREGIO EGRENSIS and trends towards larger cooperation districts, the idea of a meso area in the central European zone was discussed with stakeholders in the border region – roughly the area between the cities of Nuremberg, Erfurt, Chemnitz and Plzeň. Despite socioeconomic similarities and manifold functional interdependencies, this idea was met with skepticism.

Keywords

European integration – cross-border cooperation – spatial planning – Bavaria – Czech Republic

1 Ausgangspunkte und Fragestellungen

1.1 Grenzraumforschung insbesondere im nordbayerisch-westböhmischem Grenzraum

Ausgangspunkt dieser Studie ist die Beobachtung, dass es in der EU-Regionalpolitik seit rund 15 Jahren, beginnend mit dem Programm INTERREG 2C, einen Trend zu großräumigen Kooperationsformen wie Makroregionen und makroregionalen Strategien (z. B. für den Donau-, Alpen- und Ostseeraum) gibt (Köhler 2009). Dieser Prozess vollzieht sich trotz eines vielfältigen Angebots an Größen und Formen von Kooperationsräumen und trotz der empirisch bislang nur in (politisch engagierten) Einzelfällen bewiesenen Leistungsfähigkeit von Makroregionen hinsichtlich der Generierung von Wachstum (vgl. Görmar 2010; Gänzle 2015). Demgegenüber steht auf einer kleinräumigeren Ebene mit Euroregionen eine Raumkonfiguration zur Verfügung, die als gut etabliert und politisch akzeptiert gelten kann (vgl. Beitrag Chilla/Sielker in diesem Band). Sie fördern insbesondere die endogene Entwicklung im grenznahen Raum, während makroregionale Strategien und eine Konzentration auf Metropolen zu ‚Tunneleffekten‘ durch den direkten Grenzraum führen und diesen in einen reinen Transitraum verwandeln können.

Ein zweiter Ausgangspunkt dieser Studie ist das Ziel einer Fortführung der geographischen Grenzraumforschung, einem traditionellen Teilgebiet der politischen Geographie. Entsprechend der disziplingeschichtlichen Entwicklung der Geographie wurde das Thema ‚Grenze‘ im deutschsprachigen Raum verstärkt Ende der 1970er bzw. Anfang der 1980er Jahre auch mit verhaltens- und entscheidungstheoretischen sowie wahrnehmungsgeographischen Ansätzen angegangen. Mitte der 1990er Jahre richtete sich mit der konsequenten Aufarbeitung der handlungsorientierten Perspektive der Blick auf die soziale Konstruktion von Wirklichkeit. Im Rahmen von Arbeitsgremien der ARL wurden in der bisherigen Forschung zu Grenzen vor allem Fragen der grenzüberschreitenden staatlichen Zusammenarbeit, Entwicklungskonzepte und funktionale Verflechtungsbeziehungen bearbeitet (vgl. Scherhag 2008).

Einen thematischen Schwerpunkt geographischer Forschung stellt insbesondere im nordbayerisch-westböhmischem Grenzraum die Untersuchung der EUREGIO EGRENSIS dar (Jurczek 1993; Troeger-Weiß 1996; Birk 2000). Umfangreich wurden darüber hinaus Auswirkungen der EU-Osterweiterung und der damit verbundenen Integration in die Europäische Union bzw. die Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung des bayerisch-tschechischen Grenzraumes (z. B. Maier 2003) in den Blick genommen. Dadurch ist es im vorliegenden Beitrag möglich, die Auswirkungen der Veränderungen des Grenzregimes und fortschreitende Transformationsprozesse seit 2004 auf funktionale und institutionelle Integrationsprozesse innerhalb eines etablierten Kooperationsraums detailliert zu analysieren.

Der vorliegende Beitrag greift die genannten Aspekte auf und diskutiert sie im Hinblick auf mögliche Implikationen zur Erweiterung des bestehenden Kooperationsraums EUREGIO EGRENSIS. Damit schließt der Beitrag einerseits die zeitliche Forschungslücke für den Zeitraum seit 2004, für den bisher nur eine Arbeit zum allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Strukturwandel in der nordwestböhmischem-nordostbayeri-

schen Grenzregion vorliegt (Maier 2015), jedoch nicht dezidiert zu Fragen grenzüberschreitender Kooperation. Der Beitrag ermöglicht ferner Schlussfolgerungen für die weitere räumliche Ausgestaltung grenzüberschreitender Praxis sowie eine Analyse der Einbettung der EUREGIO EGRENSIS in *policy networks* auf regionaler, nationaler und supranationaler Ebene (vgl. Scott 2015).

Die vorliegende Studie erlaubt in theoretisch-konzeptioneller Hinsicht die Anknüpfung an Diskussionen um De- und Reterritorialisierungen, Reskalierungen, *soft borders* (Sielker 2014) und *borderwork* (Rumford 2008). Um der Komplexität der Integrationsstrukturen und -prozesse Rechnung zu tragen, plädieren Vertreter im Forschungsfeld der *border studies* wie Rumford (2012) und Johnson/Jones/Paasi et al. (2011) für die Einnahme einer multiplen Perspektive auf Grenzziehungsprozesse, die ein gemeinsames Forschungsfeld der politischen, regionalen Kultur- und Wirtschaftsgeographie sowie ihrer Nachbardisziplinen bilden (vgl. Paasi 2005). Zur Erweiterung einer häufig vorzufindenden, staatszentrierten Perspektive legt Rumford (2008) den Fokus auf das *borderwork*. Dieser Terminus beschreibt die Tatsache, dass Grenzziehungsprozesse nicht nur durch staatliches Handeln vollzogen werden, sondern Nichtregierungsorganisationen, Unternehmer und normale Bürger in zunehmendem Maße Grenzen gestalten. Abhängig vom Kooperationsfeld (z. B. Tourismus, Verkehr) können so unterschiedliche Raumkonfigurationen funktionaler Integration entstehen. Damit einher gehen Prozesse der De- und Reterritorialisierung von Staatsgrenzen und dynamischen Grenzen sowie der Reskalierung von Kooperationsräumen (vgl. Scott 2015). Während zu Beginn der 1990er Jahre nach dem Ende der Blockkonfrontation die Idee einer *borderless world* und der Deterritorialisierung von Grenzen die *border studies* dominierten, stellen jüngere Arbeiten die Komplexitätssteigerung von Grenzziehungsprozessen und die Gleichzeitigkeit von De- und Reterritorialisierung beispielsweise im Rahmen der Mehrebenen-Governance in Grenzräumen der Europäischen Union heraus (Chilla/Evrard/Schulz 2012).

1.2 Zum Trend zu großräumigen Kooperationsformen in der EU

Um verständlich zu machen, dass das Interesse der Autoren dieses Beitrages nicht nur auf bestehende Raumkonfigurationen ausgerichtet ist, sondern ebenso zukunftsorientierte mögliche Raumvorstellungen einbezogen werden sollen, sei noch kurz auf die Entwicklung staatenübergreifender Zusammenarbeit in Europa Bezug genommen. Schon in den 1980er und 1990er Jahren entstanden Leitbilder und Strategien für die räumliche Entwicklung großer staatenübergreifender Territorien, seit Mitte der 1990er Jahre werden zur Unterstützung Förderprogramme (INTERREG) ausgewiesen, bis hin zur ausgeprägten Politik der EU in den letzten zehn Jahren in Gestalt der makroregionalen Strategien. Deutschland beteiligt sich in der Förderperiode 2014–2020 an sechs INTERREG-B-Programmen, wobei für die Diskussion alternativer Raumkonfigurationen im vorliegenden Beitrag der Programmraum Mitteleuropa herangezogen werden kann (vgl. Ahlke 2017: 2).

Da es in diesem Beitrag nicht um die Diskussion der für Makroregionen angemessenen Größendimensionen geht, sondern um Fragen einer Meso-Ebene, kann mit der Unterscheidung von Görmar (2010: 582 f.) eine Grundlage geschaffen werden. Er

differenziert zwei Typen von Makroregionen: jene mit spezifischen Entwicklungsmöglichkeiten und -problemen sowie solche, die den Wunsch nach einer strategischen Zusammenarbeit haben. Dieser Ansatz einer eher ‚von unten‘ – also aus den Regionen – formulierten Zusammenarbeit schließt nach Görmar (2010: 583) auch eher kleinräumige Raumkonfigurationen mit ein, was im vorliegenden Projekt auch Anlass gab, über eine Staatsgrenzen übergreifende Region nachzudenken und das Interesse der politischen Entscheidungsträger zu hinterfragen (vgl. Kapitel 4.3).

1.3 Ziele und Fragestellungen des Forschungsprojektes

Ziel des Forschungsprojektes, auf dem dieser Beitrag basiert, ist die Analyse der Weiterentwicklung bestehender Kooperationsformen unter Berücksichtigung von Chancen und Risiken im nordbayerisch-böhmischen Grenzraum. Dabei sollen in Form einer Evaluierung und unter Berücksichtigung deterritorialisierter Formen der Zusammenarbeit Notwendigkeiten und Möglichkeiten von Reskalierungen der etablierten Konfiguration des Kooperationsraums EUREGIO EGRENSIS erarbeitet und mit den beteiligten Akteuren auf kommunaler und unternehmerischer Seite diskutiert werden. Die empirische Untersuchung fragt nach folgenden Aspekten funktionaler und institutioneller Integration:

- > Erfassung sich verändernder Rahmenbedingungen im regionalen und übergeordneten Feld im Zeitverlauf 2004 bis 2014,
- > Überprüfung grenzüberschreitender Integrationsprozesse des Kooperationsraums EUREGIO EGRENSIS zwischen 2004 und 2014 im Hinblick auf dessen Bedeutung für die kommunale politische Zusammenarbeit und für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen sowie im Hinblick auf seine Bekanntheit bei der Bevölkerung,
- > Bewertung der Potenziale und Risiken einer räumlichen Erweiterung der bestehenden Kooperationsräume innerhalb der oben genannten Kooperationsebenen.

2 Empirisches Vorgehen

Zur Erhebung der für die Beantwortung der Fragestellung notwendigen Daten ist eine Triangulation aus Dokumentenanalyse, schriftlicher Befragung und Experteninterviews vorgenommen worden. Hierdurch konnte eine von Rumford (2012) geforderte multiple Perspektive auf Grenzziehungen erfolgen, die sowohl eine synchrone und diachrone Ebene als auch eine institutionelle und funktionale Ebene etabliert. Die Umsetzung erfolgte zum einen durch die Projektbearbeiter und zum anderen im Rahmen von Lehrveranstaltungen und Qualifizierungsarbeiten von Studierenden der Universität Bayreuth zwischen Mai und Dezember 2016. Die Kooperation mit Kolleginnen und Kollegen von der Westböhmischen Universität Pilsen behob das Problem mangelnder Sprachkenntnis, vermied Missverständnisse und trug zum interkulturellen Verständnis bei.

Eine systematische Auswertung der Geschäftsberichte der EUREGIO EGRENSIS diente der Analyse des qualitativen und quantitativen Umfangs bestehender Kooperationen sowie deren Entwicklung im zeitlichen Verlauf. Zudem sollten über den Kooperationsraum hinausgehende bestehende Kooperationsbemühungen wie Städtepartnerschaften, Schüleraustausch oder Verwaltungskooperationen identifiziert werden.

Insgesamt wurden 17 leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselakteuren durchgeführt. Behandelt wurden auch bisherige Erfahrungen mit dem Kooperationsraum EUREGIO EGRENSIS sowie gewünschte inhaltliche und räumliche Erweiterungen dieser Raumkonfiguration. Bei der Vorauswahl der Interviewpartner wurde einerseits darauf geachtet, mit Vertretern aus öffentlicher Administration (Bürgermeister, Landräte), Wirtschaft (IHK, Handwerkskammer) und Zivilgesellschaft (Deutsch-Tschechische Gesellschaft) alle Governance-Arenen abzudecken. Andererseits sollte durch eine Aufteilung in fünf Subräume (Oberfranken, Oberpfalz, Mittelfranken, Südthüringen, Westböhmen) eine regional geprägte, von den jeweiligen Interessenslagen abhängige Bewertung erreicht werden.

3 Skizze der Raumsituation im Fallstudiengebiet

Die Raumsituation im nordwestbayerischen-nordböhmisches Grenzraum zeigt zahlreiche sozioökonomische Gemeinsamkeiten, verdeutlicht aber auch grenzbezogene Disparitäten, die nachfolgend dargestellt werden. Gerade in der jüngsten Zeit, vor allem seit 2010, parallel zur positiven Wirtschaftsentwicklung Deutschlands, haben sich auch in Oberfranken zahlreiche Initiativen entwickelt, z. B. die „Genussregion Oberfranken“. Besonders die zunehmende internationale Verflechtung führte dazu, dass die Exportquote 2015 auf 51,6% angestiegen ist (Mitteilung der IHK Oberfranken-Bayreuth 2015). Verbunden war damit auch, dass 2017 die höchste Zahl an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten seit den 1990er Jahren erreicht wurde (vgl. Abb. 1). Aus Karte 1, der Entwicklung der Bevölkerung zwischen 2000 und 2013, wird jedoch ersichtlich, dass der überwiegende Teil der Gemeinden besonders in Ost-Oberfranken eine negative Bevölkerungsentwicklung aufweist.

Der Vergleich mit der Situation in Westböhmen, also den beiden Regionen Karlovy Vary/Karlsbad und Plzeň/Pilsen, belegt, dass zwar das Zentrum Pilsen mit starkem Wachstum zwischen 2005 und 2009 deutlich hervortritt, weite Teile der beiden Regionen, vor allem in Grenznähe, durch teilweise erhebliche Rückgänge der Bevölkerungszahlen gekennzeichnet sind. Auch zeigt sich ein deutlicher Rückgang ausländischer Direktinvestitionen seit der Bankenkrise 2009. Als Antwort darauf versucht nun die tschechische Wirtschafts- und Strukturpolitik mit neuen, sogenannten Strategischen Industriegebieten, meist auf der Basis aufgelassener ehemaliger militärischer Flugplätze, Impulse für die Regionalentwicklung zu setzen. Zwei davon, in Most-Joseph und im Zatec-Triangle, sind für die Integrationsräume in Westböhmen durchaus von Bedeutung (Hercik/Szczyrba 2012: 147 ff.).

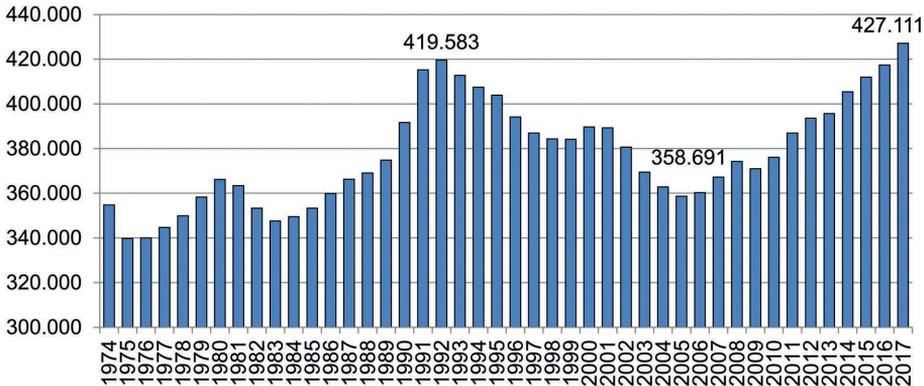
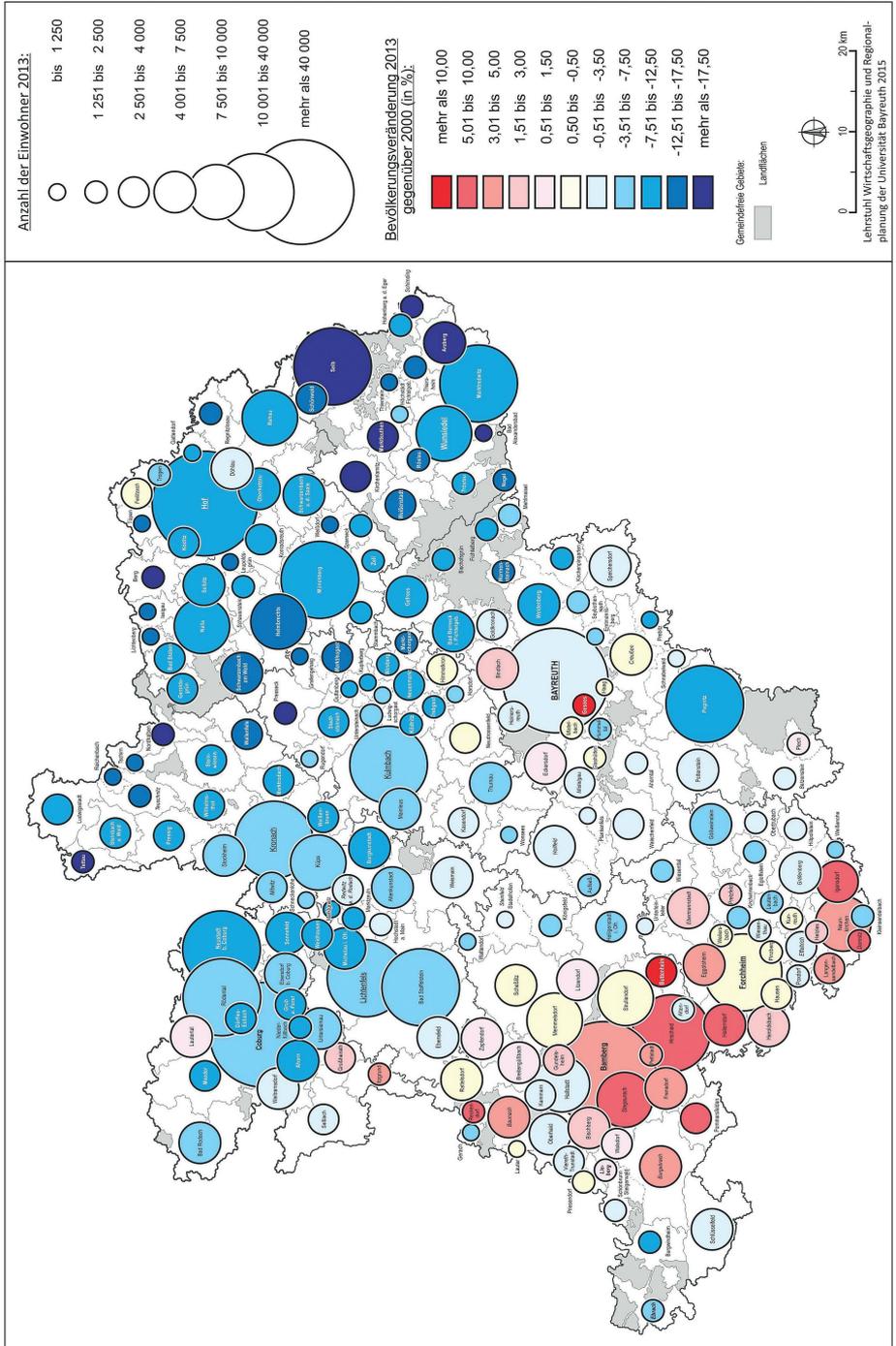


Abb. 1: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Oberfranken / Quelle: Daten der IHK für Oberfranken-Bayreuth

Auch die oberfränkische Wirtschaft ist an einem weiteren Ausbau der Beziehungen nach Westböhmen und in die Tschechische Republik interessiert. Gegenüber früheren Befindlichkeiten hat sich die Stimmung in den letzten Jahren gravierend verändert. Ein ‚Zusammenwachsen‘ der Regionen beiderseits der Grenze wurde bei einer Umfrage im Oktober 2014 vom Großteil der befragten Unternehmen befürwortet (Mitteilung der IHK Oberfranken-Bayreuth 2015). Im Zuge eines Geländepraktikums der Universität Bayreuth zum grenzüberschreitenden Tourismus im Forschungsgebiet konnte ferner festgestellt werden, dass in diesem Feld bereits weitreichende funktionale Verflechtungen insbesondere von Deutschland in die Tschechische Republik vorhanden sind. Diese werden vor allem im böhmischen Bäderdreieck durch entsprechende bilinguale Beschilderungen und Sprachkompetenzen im Tourismusbereich gut gefördert und sind als qualitativ hochwertig anzusehen. Umgekehrt entdecken auch zahlreiche Kommunen das Potenzial tschechischer Urlauber und Einkäufer, wie der Innenstadtkoordinator der Stadt Marktredwitz berichtet:

„[...] also ich möchte jetzt nicht zu hochspielen, aber wir haben ein Einzugsgebiet von über 30.000 Personen in Tschechien, die pro Jahr nach Marktredwitz zum Einkaufen kommen. [...] aber auch Tagesausflüge und da haben wir doch recht hohen Anteil mittlerweile, was auch von dem Marketingverein aktiv gefördert wird. Also wir haben mittlerweile eine tschechische Facebook-Seite über unseren Marketingverein. [...]. Das potenziert sich gerade alles“ (Interview 1, 18. Mai 2016).



Karte 1: Bevölkerungsveränderung in Oberfranken zwischen 2000 und 2013 / Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

Diese Teilaufnahmen der Raumsituation im Projektgebiet führten zu einer Reihe von Orientierungsthesen:

1. Phasen: Die Kooperationsprozesse innerhalb des Gebiets der EUREGIO EGRENSIS entlang der deutsch-tschechischen Grenze verliefen seit 1990 diskontinuierlich einer Wellenbewegung gleichend: (1) 1990–1993: Begeisterung/Euphorie nach Fall des ‚Eisernen Vorhangs‘, (2) ‚Kolonialisierung‘ der grenznahen tschechischen Gebiete, (3) Normalisierung, (4) 2004–2007: erneute Euphorie durch den EU- und Schengen-Beitritt der Tschechischen Republik, (5) Normalisierung und Emanzipation der grenznahen tschechischen Gebiete.

2. Rahmenbedingungen: Die Arbeit der EUREGIO EGRENSIS ist seit ihrem Entstehen 1992 durch einen fortlaufenden Wandel des Grenzregimes geprägt. Von einer EU-Außengrenze nach dem Fall des ‚Eisernen Vorhangs‘ zu einer EU-Binnengrenze (2004) und Schengen-Grenze (2007) bis hin zur vollständigen Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für tschechische Bürger (2011).

3. Kooperationsformen und Strukturpolitik: Während bis zur Jahrtausendwende vorwiegend kleinräumige, grenznahe Gebiete mit dem Ziel europäischer territorialer Kohärenz durch die Europäische Union gefördert wurden, erfolgte danach eine Hinwendung zu großräumigen Kooperationsformen und Metropolen, um durch Wachstum in den Zentren bis 2010 zum „leistungsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005) zu werden. Grenzüberschreitende Kooperationen im Nahraum werden vorwiegend über INTERREG-A-Mittel gefördert, die weiterhin den Hauptanteil der INTERREG-Mittel ausmachen.

4. Regionalentwicklung in Nordbayern: 1960er/1970er Jahre: ‚Zonenrandförderung‘, Ende der 1980er Jahre Hinwendung zu endogener Regionalentwicklung („Aus der Region für die Region“) und in den 1990er Jahren Weiterentwicklung mit Regionalmanagement und Regionalmarketing, seit 2011 dynamische wirtschaftliche Entwicklung in hoher Abhängigkeit von der Automobilindustrie und positivem Regionalbewusstsein.

5. Regionalentwicklung in Westböhmen: Bis 1989 sozialistische Planungspolitik mit Fokus auf die Zentren Prag, Pilsen und Brünn und in der Peripherie mit dem Ziel, die Bevölkerung zu ‚halten‘, auch nach der Wende Fokus auf Zentren (aber divergierende Entwicklung, z. B. Plzeň/Pilsen vs. Karlovy Vary/Karlsbad seit Ende der 1990er Jahre) mit eher klassischen verwaltenden Mitteln (der deutschen Bundespolitik ähnelnd) bei moderaten Abwanderungstendenzen in der Peripherie (bis 1992/93), endogene Regionalentwicklung ist nicht vorhanden, sondern eher traditionelle Infrastruktur- und Siedlungspolitik.

4 Ergebnisse der Bewertung unterschiedlicher Kooperationsräume

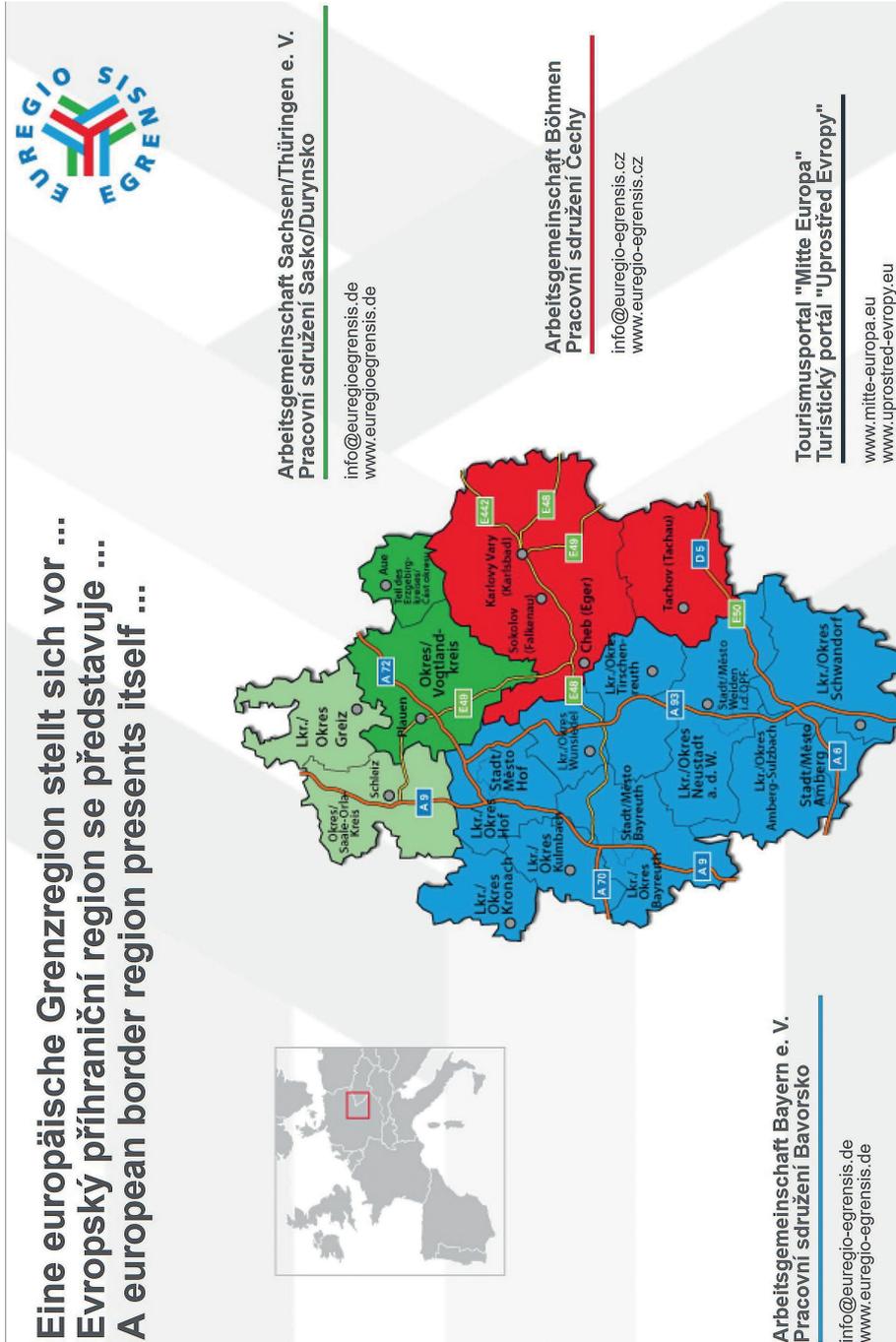
Da die EUREGIO EGRENSIS aufgrund ihrer langjährigen Tätigkeit, allgemeinen Bekanntheit unter Entscheidungsträgern und politischen Akzeptanz eine langfristige und detaillierte Analyse erlaubt, dient sie als Grundlage der Evaluation grenzüberschreitender Kooperationsräume im Fallstudiengebiet. Aus diesem Grund wird auf sie vertieft eingegangen. Im Anschluss daran wird die Europäische Metropolregion Nürnberg (EMN) diskutiert. Abschließend erfolgt die Skizzierung einer alternativen Raumkonfiguration für einen Kooperationsraum im Meso-Bereich zwischen Euregios und Makroregionen.

4.1 Zum Kooperationsraum EUREGIO EGRENSIS

Nach wechselnden Herrschafts- und Grenzregimen, Flucht, Vertreibung und Neuan-siedlung sowie der doppelten Randlage während der Zeit des ‚Eisernen Vorhangs‘ versucht die nach dem historischen Egerland bezeichnete EUREGIO EGRENSIS seit Anfang der 1990er Jahre Potenziale grenzüberschreitender Kooperationen im ‚Vierländereck‘ Bayern–Böhmen–Sachsen–Thüringen auf regionaler Ebene zu fördern und zu koordinieren. Durch den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union 2004 und zum Schengen-Raum 2007 haben sich das Grenzregime und die Rahmenbedingungen für Kooperationen weiter verändert. Während dadurch ein weitestgehend freier Verkehr von Personen und Waren möglich ist, stellen sprachliche, kulturelle (vgl. für den Stand vor 2004 Birk 2000) und administrative Grenzen weiterhin Barrieren für eine fortschreitende Integration dar.

Das Gebiet der EUREGIO EGRENSIS umfasst auf bayerischer Seite das östliche Oberfranken und die nördliche Oberpfalz sowie den Landkreis Kronach (1.058.096 Einwohner), das sächsische und thüringische Vogtland und das Westerzgebirge (822.892 Einwohner) sowie die nordwestböhmischen Kreise (okresy) Karlovy Vary/Karlsbad, Sokolov/Falkenau, Tachov/Tachau und Cheb/Eger (360.861 Einwohner). Es grenzt im Norden an die Euroregion Erzgebirge und im Süden an die Euroregion Bayerischer Wald – Böhmerwald – Unterer Inn (EUREGIO EGRENSIS 2010: 5) (vgl. Karte 2). Außerhalb des Kooperationsraums befinden sich die Großstädte Erfurt, Chemnitz, Nürnberg und Plzeň/Pilsen, die durch gut ausgebaute Verkehrswege, welche durch die EUREGIO EGRENSIS führen, miteinander verbunden sind.

Konzeptionelle Schwerpunkte der Euroregion zum Gründungszeitpunkt im Jahr 1992 waren eine grenzüberschreitende Regional- und Kommunalentwicklung in unterschiedlichen Strukturbereichen durch Unterstützung der Zusammenarbeit öffentlicher und privater Planungsträger, ein grenzüberschreitendes Regional-, Projekt- und Umsetzungsmanagement, ein Informationsmanagement, das heißt Weitergabe sowie Vermittlung von Informationen insbesondere im Rahmen der EU-Beratung (Information über europäische Fördermöglichkeiten), Konfliktmanagement bei regional oder kommunal divergierenden Entwicklungen durch Diskussion in den Gremien der EUREGIO EGRENSIS, Regionalmarketing und Öffentlichkeitsarbeit sowie eine Stärkung der Wettbewerbs- und Konkurrenzfähigkeit des Vierländerecks Bayern–Sachsen–Thüringen–Böhmen.



Karte 2: Die EUREGIO EGRENSIS / Quelle: EUREGIO EGRENSIS (2016: 3)

Die EUREGIO EGRENSIS war jedoch nicht der einzige Ansatz der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung in den 1990er Jahren. Zu den weiteren Ansatzpunkten zählten die ÖKOREGIO EGRENSIS – eine Art Parallelorganisation mit Umweltbezug – und das ‚Festival Mitte Europa‘, das vom Sänger Thomas Thomaschke bereits Anfang der 1990er Jahre als völkerverbindendes Kulturereignis in diesem Raum etabliert wurde. Es existierten auch eine ganze Reihe weiterer grenzüberschreitender Projekte, wie etwa die Sommerakademie in Eger (Frankenberger/Maier 2011).

Als Formen funktionaler Integration lassen sich Pendlerbewegungen insbesondere von Sachsen und der Tschechischen Republik in Richtung Bayern identifizieren, während auf tschechischer Seite die Gründung von Subunternehmen durch deutsche Muttergesellschaften zu verzeichnen ist (Schramek 2014: 118). Das Gutachten von Chilla/Weidinger (2014: 62) weist darüber hinaus weitere funktionale Verflechtungen und Integrationspotenziale im Bereich Tourismus für den nördlichen bayerisch-böhmischen Grenzraum aus.

In institutioneller Hinsicht besitzt die EUREGIO EGRENSIS keine eigene Rechtsform, sondern besteht aus einem Zusammenschluss der landesspezifischen Arbeitsgemeinschaften Bayern (Sprache), Sachsen/Thüringen (Verkehr) und Tschechien (Tourismus) mit einem gemeinsamen Präsidium. Der Grundsatzbeschluss zur Einrichtung eines Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit wurde von allen Arbeitsgemeinschaften gefasst. Zur Realisierung der Projektziele dient der EUREGIO EGRENSIS in erster Linie das grenzüberschreitende Management von drittmittelgeförderten Projekten, die selbst oder von Partnern durchgeführt werden (Schramek 2014: 124 ff.).

Bei einem Geländepraktikum für Studierende der Universität Bayreuth in Hohenberg an der Eger und Cheb/Eger zum Bekanntheitsgrad der Euregio, konnten im Rahmen kürzerer qualitativer Interviews auf der deutschen Seite fast alle Befragten etwas mit dem Begriff der EUREGIO EGRENSIS verbinden. Dies gilt insbesondere für spezifische Projekte (z. B. Landesgartenschau in Marktredwitz/Cheb 2006), die Unterstützung lokaler Einrichtungen (z. B. Schullandheim Hohenberg an der Eger) und touristische Maßnahmen.

Im Vergleich zu den Befragten in Deutschland war die EUREGIO EGRENSIS den Befragten in Böhmen selten bekannt. Konkrete Projekte konnten der EUREGIO EGRENSIS nicht zugeordnet werden. Diejenigen in Tschechien, denen die EUREGIO EGRENSIS ein Begriff war, waren meist selbst in Organisationen tätig, die grenzüberschreitend arbeiten, oder kannten die EUREGIO EGRENSIS durch Projekte auf der deutschen Seite. Strukturen der EUREGIO EGRENSIS waren gänzlich unbekannt.

Bezüglich der Einschätzung der Nützlichkeit von grenzüberschreitenden Kooperationen und der EUREGIO EGRENSIS im Besonderen wurden grenzüberschreitende Kooperationen sowie Projekte auf beiden Seiten sehr positiv bewertet. ‚Menschen verbinden, Grenzen einreißen, Mentalität der Nachbarländer kennenlernen, kultureller Austausch‘: Diese Einschätzung bezieht sich aber nicht konkret auf die Arbeit der EUREGIO EGRENSIS, sondern auf grenzüberschreitende Kooperationen im Allgemeinen. Anregungen zur Arbeit der EUREGIO EGRENSIS bezogen sich auf den Abbau von Bü-

rokratie und den Ausbau bestehender Radwege sowie eine Intensivierung der Zusammenarbeit der deutschen und tschechischen Polizei und Politik.

Bei dem ebenfalls im Sommersemester 2016 durchgeführten Studienprojekt im Masterstudiengang Humangeographie an der Universität Bayreuth wurden mehrere Experteninterviews mit wirtschaftlichen und politischen Akteuren in der Grenzregion geführt. In den Gesprächen mit den Vertretern der EUREGIO EGRENSIS ging es insbesondere um die Organisation, ihren Aufbau, Aufgabenbereich, die Projekte, Kooperationen und Akteure. Es wurde jedoch auch klar, dass die Euregio-Arbeitsgemeinschaft Bayern und die Euregio-Arbeitsgemeinschaft Böhmen intern grundsätzlich anders strukturiert sind und im Hinblick auf bestimmte Fragen unterschiedliche Antworten geben und teilweise verschiedene Ansichten haben. Dies betrifft beispielsweise auch die Vergrößerung der EUREGIO EGRENSIS, die von der Arbeitsgemeinschaft Bayern positiv, von der Arbeitsgemeinschaft Böhmen eher negativ gesehen wird. Die Sprache wird hingegen von beiden Arbeitsgemeinschaften als Problem gesehen. Die vier Schwerpunkte der Organisation (Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Politik, Kultur) wurden immer wieder hervorgehoben. In den Interviews mit den in der Wirtschaft vernetzten und verstärkt mit Unternehmen in Verbindung stehenden Akteuren (IHK und Bayern Handwerk National sowie Regionale Entwicklungsagentur Plzeň) kristallisierte sich hingegen deutlich heraus, dass die EUREGIO EGRENSIS in diesem Bereich keine wichtige Rolle spielt. Es wurde klar, dass vor allem hier der Anspruch der EUREGIO EGRENSIS zunehmend im Widerspruch mit der Wirklichkeit steht. Der Einfluss der EUREGIO EGRENSIS auf die in der Region ansässigen Unternehmen wurde von den befragten Akteuren als äußerst gering angesehen.

Infolgedessen ist aus den bisherigen Interviews hinsichtlich der EUREGIO EGRENSIS vor allem zu schlussfolgern, dass die Schwerpunkte der Arbeit in erster Linie in den Bereichen Zivilgesellschaft, Kultur und Politik liegen. Ein Vertreter der IHK Mittelfranken-Nürnberg beschreibt sie als aufgrund ihrer „hervorragenden und langjährigen Erfahrungen als komplette Organisation“ (Interview am 7. Juli 2016). Diesbezüglich lässt sich auch den Interviews in den Landkreisen Tirschenreuth und Wunsiedel entnehmen, dass die Arbeitsgemeinschaft eher bei ihren Mitgliedern, also vor allem Landkreise und Gemeinden, einen besonderen Stellenwert besitzt. Dies hat vor allem auch damit zu tun, dass die EUREGIO EGRENSIS als Geldgeber zur Realisierung einer Vielzahl von kleineren Projekten auf der gesellschaftlichen Ebene beiträgt. Außerdem trägt sie durch eigene Projekte maßgeblich zum grenzüberschreitenden Austausch bei.

Die Fragen bei den qualitativen Interviews ausgewählter Persönlichkeiten waren – was die EUREGIO EGRENSIS betrifft – auf die Position im Raum und die Erfahrungen mit ihr ausgerichtet, sowie auf eine mögliche Weiterentwicklung in konzeptioneller und räumlicher Hinsicht. Überwiegend einheitlich war die Meinung über die Bedeutung der EUREGIO EGRENSIS zu Beginn ihrer Tätigkeit, war doch die grenzüberschreitende Kooperation ein neuer Weg zur Überwindung der trennenden Funktion der Grenze. Dabei war der Start als politisch-interkulturelle Kooperation räumlich durch die auf beiden Seiten der Grenze im Bewusstsein der Bevölkerung noch vorhandene Raumkonfiguration des Sechsamterlandes, welches als historischer Verwaltungsbegriff aus dem 18. Jahrhundert den heutigen Raum Marktredwitz/Cheb umfasst, erleichtert.

Aufgrund der Zielrichtung, Partner der Kommunen, Vereine und zivilgesellschaftlichen Organisationen beiderseits der Grenze zu sein, konnte die Verständigung im Grenzraum erheblich verbessert werden, trug nach Meinung einiger Gesprächspartner damit jedoch auch zum kleinräumigen Charakter bei.

Da fast alle wichtigen Institutionen Oberfrankens bei der bayerischen Arbeitsgemeinschaft im Präsidium und in weiteren Positionen vertreten sind, sehen diese auch keine Notwendigkeit zur Erweiterung der Region in räumlicher Hinsicht. Da die Aufgaben der EUREGIO EGRENSIS auch weniger vom Zuschnitt des Raumes abhängen, sondern stark von den EU-Programmen, war es nur folgerichtig, dass in jüngster Zeit die Region vonseiten der Bayerischen Staatsregierung zur Koordinationsstelle bei der Bearbeitung der aktuellen Projekte ausgewählt wurde. Kritische Aussagen bezogen sich darauf, dass – abgesehen von der bemerkenswerten grenzüberschreitenden Landesgartenschau 2006 – Ideen und Projekte auf einer großräumigen Ebene, also von überregionaler Ausstrahlung fehlen. Dies erstaunte einige Gesprächspartner gerade in einer Zeit, in der großräumiges Denken eher im Vordergrund steht. Eine Folge davon ist wohl auch, dass die Wirtschaft und die Hochschulen die Region verstärkt ‚übersprungen‘ haben und Beziehungen sowohl mit der Stadt Pilsen und ihren Einrichtungen als auch zu weiteren Standorten in der Tschechischen Republik aufgebaut haben.

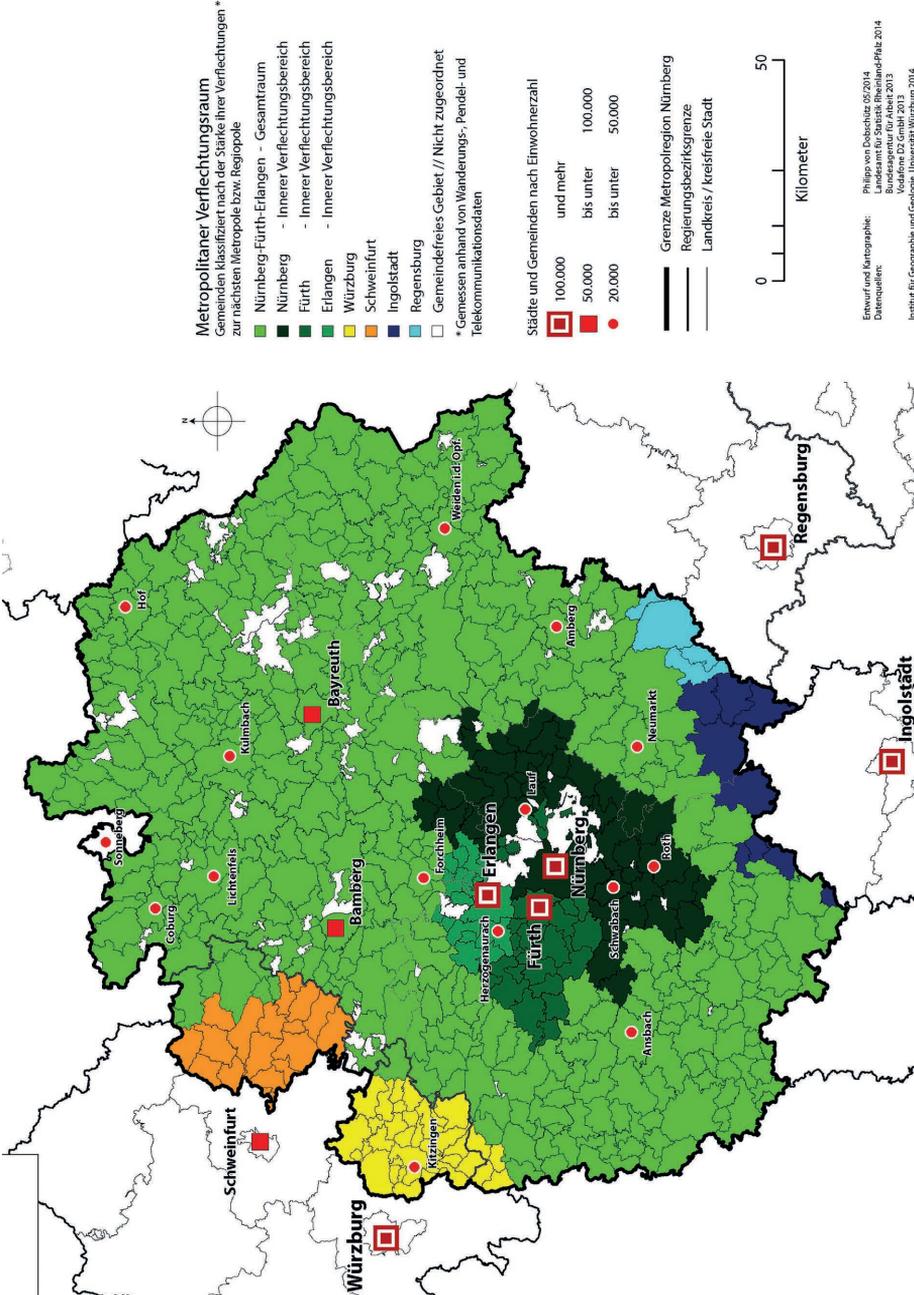
Erweitert man den Ansatz der bayerischen Arbeitsgemeinschaft auf die ostthüringische und sächsische Arbeitsgemeinschaft, so wurde mitgeteilt, dass in Sachsen die landeseigene Förderung mit teilweise höheren Sätzen der Anlass ist, dort weniger Projekte mit der bayerischen Seite zu realisieren. Auch in Ostthüringen erfolgte einige Jahre lang die Förderung von Kleinprojekten über sächsische Landesmittel, die jedoch nicht mehr zur Verfügung stehen. Dadurch verstärkt sich der Eindruck, dass es sich bei der EUREGIO EGRENSIS in starkem Maße um eine bayerisch-böhmische Kooperation handelt.

4.2 Zum Kooperationsraum Europäische Metropolregion Nürnberg

Wenn auch zunächst nicht im Fokus der Studie, hat sich bei den Experteninterviews sehr schnell gezeigt, dass beim Thema alternativer Kooperationsräume, insbesondere eines Meso-Raumes, die Europäische Metropolregion Nürnberg nicht übersehen werden kann. Allerdings wurde bereits im Gutachten von Chilla/Weidinger (2014) versucht, die Europäische Metropolregion Nürnberg in eine neue Regionsebene mit München und Prag mit einzubeziehen. Jedoch wurde dies angesichts der Bedenken bzw. der Zurückhaltung der staatlichen Stellen nicht weitergeführt.

Von den hier befragten Experten wurde ebenfalls auf denkbare räumliche Erweiterungen der zu den kleinen Metropolregionen zählenden Europäischen Metropolregion Nürnberg mit rund 3,5 Mio. Einwohnern hingewiesen. Grundlage war vor allem die zunehmende Ausdehnung der Metropolregion München aufgrund der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum Ingolstadt, was unter anderem zu einer intensiven Pendlerverflechtung aus dem südlichen Landkreis Roth geführt hat (vgl. Karte 3). Ebenso zählt dazu die bislang nicht gegebene Ausdehnung der Europäischen Metropolregion

Nürnberg nach Westen und – abgesehen von Sonneberg und Diskussionen im Landkreis Hildburghausen – auch nach Norden. Daher erscheint einigen Gesprächspartnern die Erweiterung nach Osten, also nach Westböhmen, durchaus sinnvoll.



Karte 3: Metropolitaner Verflechtungsraum der Metropolregion Nürnberg / Quelle: Philipp von Dobschütz, Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Institut für Geographie und Geologie

Bei den Gremien der Europäischen Metropolregion Nürnberg wird dies ebenso bewertet, wenngleich die Metropolregion sich eher inhaltlich-materiell erheblich weiterentwickelt hat (etwa in Bezug auf Cluster wie Medizintechnik oder im Gesundheitsbereich). Auch die Strategien einer Fühlungsaufnahme mit Standorten in Westböhmen belegen dies im Tourismussektor, sei es in Richtung des böhmischen Bäderdreiecks oder in Verbindung mit der bayerisch-tschechischen Gemeinschaftsausstellung zum 700. Geburtstag von Kaiser Karl IV. Dabei ging es jedoch weniger um eine räumlich-flächenhafte Ausdehnung als vielmehr um neue Kooperationspartner und Standorte, vor allem im internationalen Rahmen (nicht zuletzt, da dieser auch eine höhere Förderung bedeutet), wie in einem Interview bei der Europäischen Metropolregion Nürnberg für den Bereich Medizintechnik deutlich wurde:

„Die sind ja in China unterwegs, weltweit haben die ihre Schwerpunkte. Haben auch inzwischen Hubs gebildet, in Boston haben sie eine Niederlassung, also spannen ihr Netz global auf. [...] Das weiß ich jetzt nicht, was die sagen, wenn man denen sagt: ‚Was haltet ihr von dieser Region als Experimentierfeld und Schwerpunkt für die Medizintechnik und Gesundheitswirtschaft?‘“ (Interview am 7. Juli 2016).

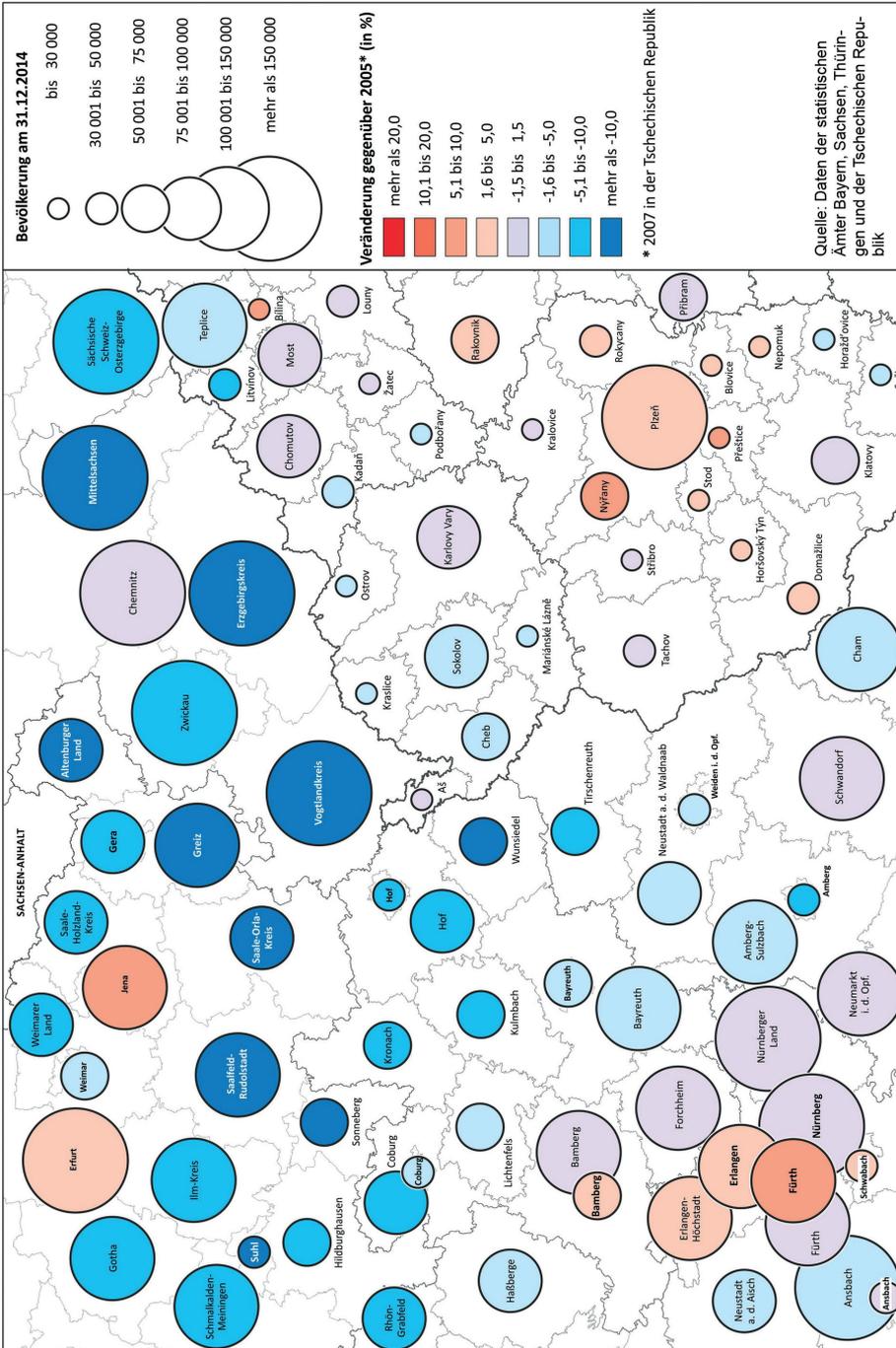
Dieses Zitat zeigt deutlich, dass im Mittelpunkt der zukünftigen Strategien weniger an eine Erweiterung in Nachbarschaftsregionen gedacht wird, sondern vielmehr internationale, themenbezogene Kooperationen im Mittelpunkt stehen.

4.3 Zu einer neu konzipierten funktionalen Raumkategorie

Chilla/Weidinger (2014) haben schon auf Möglichkeiten von Meso-Räumen im mitteleuropäischen Kernbereich hingewiesen. Die aus landesplanerischen Visionen entstandenen Konfigurationen scheinen jedoch noch ohne konkrete Rückkopplung mit den entsprechenden Standorten zu sein. In den 1990er Jahren hätte man solche Raumkategorien als ‚Städtenetze‘ bezeichnet, können diese doch ohne ständige aktive Zusammenarbeit eher als politische Partnerschaften mit gelegentlichem Themenbezug, jedoch ohne räumliche Ausstrahlung im Gesamttraum angesehen werden. Demgegenüber sind die Autoren dieses Beitrages den klassisch-geographischen Weg einer Regionsbildung gegangen. Betrachtet man nämlich ein Gebiet mit den Eckpunkten der vier großen Städte Nürnberg, Erfurt, Chemnitz und Plzeň/Pilsen, so ist festzustellen, dass der Raum dazwischen viele Gemeinsamkeiten (Homogenität) sowie in vielfältiger Weise auch funktionale Verflechtungen aufweist (vgl. Karte 4 und Kapitel 3).

Dies beginnt bei den bemerkenswerten Naturräumen, die verständlicherweise auch im Tourismus eine große Rolle spielen. Ohne Zweifel besitzt dieser Raum innerhalb Europas die größte Heilbäderdichte. Im Mittelpunkt stehen zwar ländliche Räume, allerdings mit einer beachtlichen wirtschaftlichen Kompetenz sowohl im industriellen wie auch im dienstleistungsorientierten Sektor, mit typischen Mittelstandsstrukturen und einer großen Zahl von *hidden champions* in Mittel- und Oberfranken, der nördlichen Oberpfalz, in Thüringen und in Westsachsen sowie nicht zuletzt in Westböhmen mit Plzeň/Pilsen. Branchen wie die Automobilzulieferindustrie, die Kunststoff- und Textilindustrie, die Medizintechnik, die Logistik und Automation sind

zunehmend zu den Hauptkomponenten der Kooperation geworden, eben auch in grenzüberschreitender Kooperation (vgl. Maier 2015).



Karte 4: Bevölkerungsveränderung im Raum Nürnberg-Erfurt-Chemnitz-Plzeň/Pilsen zwischen 2005 und 2014/Quelle: Daten der statistischen Ämter Bayerns, Sachsens, Thüringens und der Tschechischen Republik

Aber gibt es für diesen Meso-Raum auch Fürsprecher und eine Bereitschaft von Wirtschaft, Verwaltung und Politik? Nehmen wir als Antwort die Ergebnisse der Gespräche im Rahmen der vorliegenden Studie: Von einer Reihe der Gesprächspartner wurde angemerkt, dass im Unterschied zu den Grenzräumen im Westen der EU im östlichen Teil großräumige Entwicklungskonzepte bislang weniger etabliert sind. Kritisch gesehen wurde die fehlende Motivation im Raum für eine solche Raumkategorie, zumal die großen Städte allesamt an den Rändern liegen, in der Mitte dominieren ländliche Räume. Einer der Gesprächspartner meinte, dass es im Raum an Leuchtturmprojekten und ‚Landmarken‘ fehlen würde, die überregionale Bedeutung haben und somit zu einem Kristallisationskern werden könnten. Trotz der bestehenden homogenen Strukturmuster erscheint den meisten Befragten (mit Ausnahme der wissenschaftlichen Gesprächspartner) im Sinne der EU-Großraum-Vorstellungen der so angedachte Raum zu klein und durch den Mangel an gemeinsamen Interessen gekennzeichnet.

Während sich die Stadt Nürnberg durchaus offen für die Diskussion zeigte, sah die Stadt Erfurt trotz der zunehmenden Beziehungen zu Nürnberg, etwa in Gestalt der neuen ICE-Strecke, eher die Verbindungen in der Region Erfurt–Weimar–Jena sowie in der Zusammenarbeit in der Metropolregion Mitteldeutschland. Ebenso eindeutig fiel die Stellungnahme in Plzeň/Pilsen aus, das sowohl in der Donau-Moldau-Region wie auch direkt mit der Stadt Regensburg zusammenarbeitet. Für Beziehungen zu Nürnberg fehlen den Vertretern von Stadt und Bezirk Plzeň/Pilsen derzeit die Stimuli. Konkret gibt es aktuell keine gemeinsamen Projekte mit entsprechenden Finanzmitteln. Bezüglich der entworfenen Idee eines Meso-Raumes obsiegt auch hier in der Bewertung ein politischer Pragmatismus, fehlt es den Gesprächspartnern in Plzeň/Pilsen an konkreten Projekten bzw. deren Finanzierung.

5 Zusammenfassung

Der seit 1990 etablierte und von politischen Akteuren weitreichend anerkannte und geschätzte Kooperationsraum der EUREGIO EGRENSIS dient als Heuristik für eine Vielzahl räumlicher Prozesse. Einerseits zeigen sich die veränderten politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Kooperation zwischen Bayern und der Tschechischen Republik an der Kontaktlinie zweier peripherer Regionen jenseits der politischen und wirtschaftlichen Zentren. Andererseits liefert eine Betrachtung der EUREGIO EGRENSIS und insbesondere der Diskussion ihres räumlichen Perimeters und möglicher alternativer Raumkonfigurationen einen zentralen Beitrag im Kontext von zunehmender Makroregionalisierung und Metropolitanisierung grenzüberschreitender Kooperationen.

Insbesondere auf supranationaler Ebene haben sich innerhalb der letzten 15 Jahre gravierende Veränderungen durch den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union im Jahr 2004 und zum Schengen-Raum 2007 sowie die vollständige Freizügigkeit im Arbeitsmarkt für tschechische Bürger in 2011 ergeben. Hierdurch lässt sich eine moderate Zunahme insbesondere funktionaler Verflechtungen feststellen. Die wirtschaftliche Dynamik lässt sich für den nordbayerischen Grenzraum als durchweg positiv beschreiben, wohingegen Westböhmen stagniert und insbesondere der Raum Karlovy Vary/Karlsbad–Cheb Eger durch den Abzug russischen Kapitals dazu

gezwungen ist, alternative Entwicklungspfade zu erarbeiten (Lungová 2016). Hinsichtlich grenzüberschreitender Kooperation ist sowohl auf bayerischer als auch auf tschechischer Seite bei politischen Akteuren eine gewisse Zurückhaltung zu beobachten. Entweder wird auf die Achse München–Prag oder auf die etablierten Kooperationsräume der beiden bayerisch-tschechischen Euroregionen verwiesen.

Die grenzüberschreitende Integration im Untersuchungsraum kann für den Zeitraum vom EU-Beitritt der Tschechischen Republik bis ins Jahr 2016 vor allem in funktionaler Hinsicht für den Bereich der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen als positiv beschrieben werden. Beiderseitige mit dem EU-Beitritt verbundene Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet, sodass inzwischen auf ein breites Spektrum an Kooperationen verwiesen werden kann, bei denen die regionalen Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern eine zentrale koordinierende Rolle einnehmen. Während wirtschaftliche Kooperationen häufig explizit als blinder Fleck der EUREGIO EGRENSIS genannt wurden, ist ihre Rolle im Bereich der kommunalen politischen Zusammenarbeit und zahlreicher kultureller Projekte unbestritten. In diesem Bereich profitiert sie von einem langjährig aufgebauten Vertrauen zu und zwischen den beteiligten Akteuren, sodass sie zumeist als wichtigste Akteurin grenzüberschreitender Kooperationen in Nordbayern genannt wird. Demgegenüber steht eine in weiten Teilen der Grenzraumbevölkerung und insbesondere auf tschechischer Seite vorherrschende Unkenntnis über Aktivitäten und Aufgaben, zum Teil auch über die Existenz der EUREGIO EGRENSIS. Grenzüberschreitende Kooperation per se wird jedoch fast ausschließlich befürwortet und die Entwicklungen seit 2004 werden zumeist als positiv beschrieben, obgleich sich keine Herausbildung einer hybriden regionalen Grenzraumidentität feststellen lässt und das Zusammenwachsen der Zivilgesellschaften über die reine Projektebene hinaus eine Aufgabe der zukünftigen Generationen bleibt.

Innerhalb des Beobachtungszeitraums ist eine Vielzahl an zum Teil überlappenden und konkurrierenden Raumkonfigurationen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entstanden, die von Erweiterungsversuchen der Europäischen Metropolregion Nürnberg über die Europaregion Donau-Moldau bis hin zu großräumigen Metropolennetzen, wie dem Mitteleuropäischen Sechseck und die INTERREG-B-Regionen Donaauraum, Alpenraum und Zentraleuropa, reichen. Aufbauend auf der positiven Evaluierung des Kooperationsgebiets der EUREGIO EGRENSIS und den skizzierten Trends zu großräumigeren Verflechtungen wurde mit Akteuren im Grenzraum die Idee eines Meso-Raums im mitteleuropäischen Kernbereich diskutiert, der in etwa den Bereich zwischen den Städten Nürnberg, Erfurt, Chemnitz und Plzeň/Pilsen umfasst. Trotz sozioökonomischer Gemeinsamkeiten und vielfältiger funktionaler Verflechtungen wurde dieser Idee mit Skepsis begegnet. Angeführt wurden das Fehlen politischer Stimuli im Bereich der Koordination und Finanzierung eines solchen Vorhabens, die Dominanz ländlicher Räume im Zentrum eines derartigen Raumzuschnitts und ein Mangel gemeinsamer Interessen. Gleichwohl wurde das Fehlen großräumiger Verflechtungsräume insbesondere im Vergleich mit den westdeutschen Grenzräumen von zahlreichen Akteuren angemerkt. Ideen, die jenseits politischen Pragmatismus hervorgebracht wurden, liegen im Bereich einer klar umrissenen themenspezifischen Kooperation und umfassen Leuchtturmprojekte vor allem im Bereich einer grenzüberschreitenden Gesundheitsregion, welche die in diesem Bereich vielfältigen

Potenziale der Region bündeln kann. Fragen zu räumlichen Veränderungen werden, auch aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklungen selbst in peripheren Regionen der Kooperationsräume, kaum diskutiert.

Literatur

- Ahlke, B. (2017): Interreg B – Themen der transnationalen Zusammenarbeit in Europa. In: Informationen aus der Forschung des BBSR 1, 2.
- Birk, F. (2000): Identitätsraummanagement als Ansatz der sozialräumlichen Integration in grenzüberschreitenden Regionen. Das Beispiel der EUREGIO EGRENSIS. Bayreuth. = Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung 190.
- Chilla, T.; Evrard, E.; Schulz, C. (2012): On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: “Institutional Mapping” in a Multi-Level Context. In: *European Planning Studies* 20 (6), 961-980.
- Chilla, T.; Weidinger, T. (2014): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit „Europäische Metropolregion Nürnberg – Westböhmen“ / Přeshraniční spolupráce „Evropská metropolitní oblast Norimberk – Západní Čechy“. Nürnberg.
- EUREGIO EGRENSIS (2010): Geschäftsbericht der Euregio Egrensis Arbeitsgemeinschaft Bayern 2009/2010. Marktredwitz.
- EUREGIO EGRENSIS (2016): Geschäftsbericht der Euregio Egrensis Arbeitsgemeinschaft Bayern 2015/2016. Marktredwitz.
- Frankenberger, M.; Maier, J. (2011): Entwicklungspfade und Strukturen im bayerisch-böhmischen Grenzraum (Oberfranken und nördliche Oberpfalz). Bayreuth. = Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung 277.
- Gänzle, S. (2015): Die Donauraumstrategie der EU. Ein makroregionaler Ansatz in der EU-Mehrebenen-Politik. In: *Osteuropa* 65 (4), 57-71.
- Görmar, W. (2010): Makroregionale Strategien: eine neue Dimension europäischer Zusammenarbeit? In: *Informationen zur Raumentwicklung* 8, 577-589.
- Hercik, J.; Szczyrba, Z. (2012): Post-military areas as space for business opportunities and innovation. In: *Studies of the Industrial Geography Commission of the Polish Geographical Society* 19, 142-152.
- Johnson, C.; Jones, R.; Paasi, A.; Amoores, L.; Mountz, A.; Salter, M.; Rumford, C. (2011): Interventions on rethinking ‘the border’ in border studies. In: *Political Geography* 30 (2), 61-69.
- Jurczek, P. (1993): Entwicklungskonzept für die Heilbäder und Kurorte im Dreiländereck Bayern-Sachsen-Böhmen. Bayreuth.
- Köhler, S. (2009): Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume in Deutschland. In: *Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie* 33 (2), 33-39.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung. Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. Brüssel. KOM (2005) 330.
- Lungová, M. (2016): Resilience of the Czech Regions to an external economic shock. In: *Studia Regionálne i Lokálne* 66 (4), 30-47.
- Maier, J. (Hrsg.) (2003): Die EU-Osterweiterung auf die Tschechische Republik und ihre möglichen Auswirkungen auf das bayerische Grenzland. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 302.
- Maier, J. (Hrsg.) (2015): Sozialer und wirtschaftlicher Strukturwandel in Mitteleuropa 2004–2014. Bayreuth. = Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung 283.
- Paasi, A. (2005): Generations and the ‘Development’ of Border Studies. In: *Geopolitics* 10 (4), 663-671.
- Rumford, C. (2008): Introduction: Citizens and Borderwork in Europe. In: *Space and Polity* 12 (1), 1-12.
- Rumford, C. (2012): Towards a Multiperspectival Study of Borders. In: *Geopolitics* 17 (4), 887-902.
- Scherhag, D. (2008): Europäische Grenzraumforschung. Hannover. = E-Paper der ARL 2.
- Schramek, C. (2014): Die deutsch-tschechischen Europaregionen. Rahmenbedingungen und Funktionslogik grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Wiesbaden.
- Scott, J.W. (2015): Bordering, Border Politics and Cross-Border Cooperation in Europe. In: Celata, F.; Coletti, R. (Hrsg.): *Neighbourhood Policy and the Construction of the European External Borders*. Cham, 27-44.
- Sielker, F. (2014): Soft borders als neues Raumkonzept in der EU? Das Beispiel der Makroregionalen Kooperationen. In: Grotheer, S.; Schwöbel, A.; Stepper, M. (Hrsg.): *Nimm’s sportlich – Planung als Hindernislauf*. Hannover, 79-94. = Arbeitsberichte der ARL 10.

Troeger-Weiß, G. (1996): EUREGIO – Netzwerke im grenzüberschreitenden Bereich. Herausforderungen und Strategieansätze in der EUREGIO EGRENSIS. In: Maier, J. (Hrsg.): Netzwerke in der Kommunal- und Regionalpolitik. Bayreuth, 33-52. = Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung 150.

Autoren

Nicolai Teufel (*1988) ist seit 2013 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geographischen Institut der Universität Bayreuth. Er beschäftigt sich in Lehre und Forschung mit grenzüberschreitenden Prozessen in Ostmitteleuropa, insbesondere Polen, Ukraine und Tschechische Republik sowie mit der Regionalpolitik der Europäischen Union.

Jörg Maier (*1940) war bis 2008 Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung an der Universität Bayreuth. Er ist unter anderem Mitglied des Landesplanungsbeirates beim Bayerischen Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung. Schwerpunkte sind Raumordnung und Regionalpolitik.

Martin Doevenspeck (*1968) ist Professor für Politische Geographie am Geographischen Institut der Universität Bayreuth. Seine Interessen umfassen unter anderem Migration, Gesellschaft-Umwelt-Beziehungen, Grenzziehungsprozesse sowie Risiko- und Konfliktforschung in den Ländern Afrikas und Ostmitteleuropas.

Reinhold Koch

GRENZRÄUME IN OSTBAYERN – EINMAL STRUKTURSCHWACH, IMMER STRUKTURSCHWACH?

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Ausweisung von strukturschwachen Gebieten bei den Fortschreibungen 2006 und 2013 des Landesentwicklungsprogramms
- 3 Strukturschwäche bayerischer Kreisregionen im Zeitverlauf 2001 bis 2015
 - 3.1 Methodische Hinweise
 - 3.2 Zeitvergleich: Räume mit besonderem Handlungsbedarf 2001 und 2015
 - 3.3 Strukturindikator: Zeitverlauf 2001 bis 2015 normiert am Bayernwert 2001
 - 3.4 Teilindikatoren: Zeitverlauf 2001 bis 2015
 - 3.5 Strukturindikator: Zeitverlauf 2001 bis 2015 normiert am jeweiligen Bayernwert
- 4 Fazit
Literatur

Kurzfassung

Ziel des Beitrags ist es zu erkennen, ob sich die Räume entlang der Grenze zur Tschechischen Republik seit der Jahrtausendwende so entwickelt haben, dass die Koinzidenz von Strukturschwäche und Grenzlage nicht oder nur mehr abgeschwächt gegeben ist. Die Lebens- und Arbeitsbedingungen haben sich in diesen Grensräumen deutlich verbessert. Zwei der acht Kreisregionen hatten 2015 das Bayernniveau erreicht. Auch bei den beiden Grensräumen, die auf den hinteren Plätzen des Strukturrankings verharren, haben sich die wirtschaftliche Situation und die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt verbessert, sogar stärker als im Bundesdurchschnitt, aber eben nicht in dem Maße wie im bayerischen Durchschnitt. Die Analyse wurde in Anlehnung an einen Strukturindikator vorgenommen, der zur Bestimmung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf für das Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013 eingesetzt worden ist.

Schlüsselwörter

Landesentwicklung – Grensräume – Strukturschwäche – Räume mit besonderem Handlungsbedarf – Fördergebiete – Lebens- und Arbeitsbedingungen – Indikatoren

Border Regions in Eastern Bavaria – once structurally weak, always structurally weak?

Abstract

The aim of the paper is to find out whether since 2000 the areas along the border with the Czech Republic have developed in such a way that structural weakness no longer

goes hand in hand with a location on the border or is at least less pronounced. Living and working conditions in Bavarian border areas have improved significantly since the millennium. By 2015 two of the eight districts had reached Bavarian standards. In the two border regions that occupy the lowest rankings the economic situation and conditions on the labor market have also improved, more strongly than the federal average but not to the same extent as the Bavarian average. The analysis was carried out on the basis of a structural indicator, which was used to determine the areas with a particular need for action for the Bayern 2013 regional development program.

Keywords

Regional development – border areas – structural weakness – regions with a particular need for action – assisted areas – living and working conditions – indicators

1 Vorbemerkung

Grenzräume (vgl. Abb. 1) wurden während der letzten Jahrzehnte in der bayerischen Kommunal- und Landespolitik nicht einfach als Korridore bestimmter Tiefe entlang der Landesgrenze verstanden. Die Gebiete entlang der Grenzen zu Baden-Württemberg und Hessen, aber auch die zu Österreich wurden allgemein nicht als ‚Grenzland‘ angesehen und behandelt. Der Grenzlandbericht, genauer der „Bericht über die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung des bayerischen Grenzlandes und der strukturschwachen Gebiete Bayerns“ gab in den Jahren 1972 bis 1990 detailliert Auskunft über die Entwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten in der ‚ersten und zweiten Reihe‘ an der Grenze zu Tschechien und zur damaligen DDR (vgl. Bayerische Staatsregierung 1974). Mit der Wiedervereinigung 1990 und der Öffnung der Grenzen zur Tschechischen Republik wurde das Erscheinen des Berichts eingestellt.

Der Hinweis auf die „strukturschwachen Gebiete“ im Titel dieses Beitrags deutet darauf hin, dass die Grenzräume am ‚Eisernen Vorhang‘ per se als strukturschwach angesehen wurden. Letztlich waren sie eine Erweiterung des ‚Zonenrandgebiets‘.

Die Gebietskategorie „Grenzland- und überwiegend strukturschwache Regionen“ war über Jahrzehnte hinweg die Einheit zur zusammenfassenden Beschreibung von Situation, Entwicklung und Förderung in den eher peripher gelegenen Regionen Bayerns. Dieser Begriff impliziert, dass es dort auch nicht-strukturschwache Räume gibt und dass die Strukturschwäche unterhalb der Ebene der Regionen gemessen wurde. Vom 3. bis zum 16. Raumordnungsbericht (Bayerische Staatsregierung 2009) wurde diese Gebietskategorie unverändert verwendet. Im 17. Raumordnungsbericht (Bayerische Staatsregierung 2016) wurde lediglich die Bezeichnung in „überwiegend strukturschwache Regionen“ geändert.

Die Bestimmung strukturschwacher Räume oder in jüngerer Zeit vergleichbarer Gebietskategorien mit positiver Sinngebung war seit den 1970er Jahren Gegenstand der bayerischen Landesentwicklungsprogramme (LEP). Verfahren und Kriterien haben

sich im Zeitverlauf erheblich geändert. Erstaunlich ist, dass nach fast 50 Jahren erfolgreicher Landesentwicklung immer noch solche Räume ausgewiesen werden (müssen).



Abb. 1: Grenzräume in Bayern

Damit stellt sich die Frage: Grenzräume in Bayern – einmal strukturschwach, immer strukturschwach? Ziel des Beitrags ist es zu erkennen, ob sich die Grenzräume im Sinne des Grenzlandberichts an den verbliebenen Außengrenzen Bayerns – also entlang der Grenze zur Tschechischen Republik – seit der Jahrtausendwende so entwickelt haben, dass die Koinzidenz zwischen Strukturschwäche und Grenzlage nicht oder nur mehr abgeschwächt gegeben ist. Dazu werden zunächst die Methodik der indikatorengestützten Ausweisung von strukturschwachen Gebieten bei den Fortschreibungen 2006 und 2013 des Landesentwicklungsprogramms Bayern vorgestellt und danach mit den Indikatoren der Ausweisung 2013 eine Analyse der Strukturschwäche im Zeitverlauf 2001 bis 2015 durchgeführt.

2 Ausweisung von strukturschwachen Gebieten bei den Fortschreibungen 2006 und 2013 des Landesentwicklungsprogramms

Die Fortschreibung 2006 des Landesentwicklungsprogramms übernahm bei der Ausweisung der „ländlichen Teilräume, deren Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll“, Kriterien und Verfahren der Vorgängerversionen. Lediglich die Indikatorenwerte wurden aktualisiert. Signifikant für diese Versionen war, dass nur Räume der Gebietskategorie „ländlicher Raum“ als strukturschwach bzw. in 2006 als „ländlicher Teilraum, dessen Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll“ ausgewiesen werden konnten. Folgende Kriterien wurden für Mittelbereiche¹ herangezogen:

- > Die Landwirtschaftsquote² 1997 ist höher als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- > Der Tertiärbesatz³ 1997 ist geringer als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- > Die Beschäftigtenentwicklung im Zeitraum 1987 bis 1998 ist geringer als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- > Die Einkünfte je Steuerpflichtigen 1995 sind niedriger als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- > Die Arbeitslosenquote im Winter 1997 ist größer als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- > Die Fernpendlerquote 1997 ist größer als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- > Der Wanderungssaldo im Zeitraum 1997 bis 1999 ist kleiner als im Durchschnitt des ländlichen Raums.

Dieses Verfahren erwies sich in mehrfacher Hinsicht als aufwendig und sperrig. Es mussten zunächst der ländliche Raum auf Gemeindeebene abgegrenzt, dann die Durchschnittswerte für den ländlichen Raum bestimmt und schließlich die Daten für die Mittelbereiche aufbereitet werden.

Ergebnis der Abgrenzung waren ländliche Teilräume – Verdichtungsräume konnten per definitionem nicht strukturschwach sein –, die rund 47% des Staatsgebiets und 27% der Bevölkerung umfassten. Der Grenzraum zur Tschechischen Republik war na-

1 Mittelbereiche sind Planungsräume der Landes- und Regionalplanung zwischen der administrativen Ebene der Gemeinden und Landkreise, die unter anderem auch zur Bedarfsplanung der Kassenärztlichen Vereinigung eingesetzt werden.

2 Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Landwirtschaft an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

3 Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleistungsbereich an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

hezu vollständig als ländlicher Teilraum, dessen Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll, ausgewiesen.

Eine Vereinfachung der Ausweisung und eine Reduzierung des räumlichen Umgriffs schien nicht nur aufgrund der begrenzten Finanzmittel, die für eine Förderung zur Verfügung standen, geboten. Bayern war auch mit Blick auf die Anstrengungen der vergangenen Jahrzehnte nicht zur Hälfte als strukturschwach zu bezeichnen. Für die Fortschreibung 2013 war unter dem Motto „weniger Gießkanne“ eine Konzentration auf wirklich bedürftige Räume angesagt. Das Verfahren zur Abgrenzung der Räume sollte einfach und nachvollziehbar sein.

Eine erste Annäherung an ein neues Verfahren zur Bestimmung der „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ erfolgte über die Neuabgrenzung der Gebiete der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung (GRW) 2007 auf der Ebene der Arbeitsmarktregionen. Es sollten die Dimensionen Arbeitsmarktsituation, Beschäftigungsmöglichkeiten, Einkommen und Lebenszufriedenheit einfließen. Diesen Dimensionen wurden die Indikatoren Arbeitslosenquote, Beschäftigtenquote, Einkünfte je Steuerpflichtigen und Wanderungssaldo der 18- bis unter 30-Jährigen zugeordnet.

Aufgrund des hohen politischen Stellenwerts des demographischen Wandels in den Grenzräumen wurde zusätzlich zu den Bestandsindikatoren eine Veränderungskomponente aufgenommen: die prognostizierte Bevölkerungsveränderung 2009–2029 (Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2010). Dadurch wurde der Strukturindikator zur Ermittlung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf aus fünf Teilindikatoren nach Standardisierung und Gewichtung durch additive Verknüpfung und anschließende Normierung am Bayerndurchschnitt errechnet. Den einzelnen Teilindikatoren wurden folgende Gewichte zugeordnet:

- > Bevölkerungsprognose 30%
- > Arbeitslosigkeit 30%
- > Beschäftigtendichte 10%
- > Haushaltseinkommen 20%
- > Wanderung junger Menschen 10%

Die Werte wurden nach Kreisregionen ausgewiesen, das heißt, kreisfreie Städte unter 100.000 Einwohnern sind mit dem sie umgebenden Landkreis zusammengefasst.⁴ Als „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ galten die Kreisregionen, die beim Strukturindikator 80% des Landesdurchschnitts nicht erreichten. Damit lag im Jahr 2011 eine Neuabgrenzung der „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“, die bereits mit den Vorstellungen der Wirtschaftsförderung abgestimmt war, für eine Fortschrei-

4 Vgl. auch die Laufende Raumbbeobachtung – Raumabgrenzungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung; http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_1067638/BBSR/DE/Raumbbeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen4/kreistypen.html (28.03.2018).

zung des Landesentwicklungsprogramms 2013 vor. Danach galten rund 24% des Staatsgebiets mit 14% der Bevölkerung als „strukturschwach“.

Sensibilisiert durch die Anwendung der Gebietskulisse auf den Breitbandausbau bemühten sich viele Politiker aus dem ländlichen Raum während der Anhörung um eine Erweiterung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf. Besonders stark war der Druck aus dem Landkreis Passau, der schließlich dazu führte, dass die gesamte Kreisregion Passau den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf zugeschlagen wurde. Die Systematik der Ausweisung erforderte allerdings, dass dann auch noch die Kreisregionen Miltenberg, Schweinfurt und Rottal-Inn aufgenommen werden mussten.

Die Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Landesentwicklungsprogramm 2013 zeigen eine gute Übereinstimmung mit den Räumen der GRW 2013 und mit dem Prognos Zukunftsatlas 2013 (Prognos 2013). Die „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ decken sich hier überwiegend mit der Kategorie „ausgeglichene Chancen und Risiken“. Allerdings wurde das Ziel einer Konzentration auf die wirklich ‚bedürftigen‘ Räume nur abgeschwächt erreicht. Gegenüber dem Entwurf waren Fläche und Bevölkerung in den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf wieder auf ein Drittel des Staatsgebiets und auf ein Fünftel der Gesamtbevölkerung angestiegen (vgl. Tab. 1).

	Bevölkerung (Anteil an Bayern in %)			Fläche (Anteil an Bayern in %)		
	LEP 2013	LEP 2014	LEP-E 2016	LEP 2013	LEP 2014	LEP-E 2016
Räume mit besonderem Handlungsbedarf*)	20	26	29	32	42	47

*) ohne Einzelgemeinden

Tab. 1: Räume mit besonderem Handlungsbedarf – Anteile von Bevölkerung und Fläche an Bayern nach den Landesentwicklungsprogrammen / Quelle: Eigene Berechnungen nach Bayerische Staatsregierung (2013), Ministerratsbeschluss vom August 2014 und LEP-Anhörungsentwurf Juli 2016

Mit dem Landesentwicklungsprogramm wird die „Vision für eine räumliche Entwicklung und Ordnung Bayerns in einem Gesamtkonzept für einen mittelfristigen Zeitraum“ konkretisiert. „Die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms unterliegt dem Vorbehalt seiner Finanzierbarkeit. Zeitpunkt und Umfang der erforderlichen öffentlichen Ausgaben zur Verwirklichung der Festlegungen sollen unter Beachtung einer nachhaltigen Haushaltspolitik in den jeweiligen Haushaltsplänen endgültig festgelegt werden. Dabei sollen die mittelfristige Finanzplanung, die gesamtwirtschaftliche Lage und die tatsächlichen Finanzierungsmöglichkeiten beachtet werden. Durch die räumliche und zeitliche Koordination der verschiedenen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen leistet das Landesentwicklungsprogramm einen wichtigen

Beitrag für die höchstmögliche Effizienz des Einsatzes der knappen öffentlichen Finanzmittel“ (Bayerische Staatsregierung 2013: 7).

Mit Ministerratsbeschluss vom August 2014 wurden die Landkreise Garmisch-Partenkirchen, Mühldorf, Forchheim, Ansbach, Neustadt a. d. Aisch-Bad Windsheim, Main-Spessart sowie die kreisfreien Städte Ansbach und Kaufbeuren den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf hinzugefügt. Im LEP-Anhörungsentwurf vom 12. Juli 2016 wurde die Gebietskulisse nochmals erweitert: Die Landkreise Roth, Aschaffenburg, Kitzingen und Dillingen kamen hinzu. Damit sind wieder 47% des Staatsgebiets als strukturschwach eingestuft. Fast 30% der bayerischen Bevölkerung leben in diesen Räumen.⁵ Die relative Position der Grenzregionen wurde durch diese Erweiterung erheblich geschwächt (vgl. Tab. 1).

Ausgerechnet nach dem Wechsel der Abteilung Landesentwicklung in das Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat fand eine Art Paradigmenwechsel statt. Nicht mehr die Begrenztheit der Finanzmittel und die Konzentration auf die bedürftigen Räume sind nun maßgeblich für die Ausweisung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf, sondern eine möglichst große Gebietskulisse, in der sich möglichst viele kommunale Entscheidungsträger wiederfinden.

Im Landesplanungsgesetz aus dem Jahr 2012 heißt es: „Die Staatsregierung berichtet dem Landtag ab dem Jahr 2008 alle fünf Jahre über den Stand der Raumordnung im Freistaat Bayern, die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über neue Planungsvorhaben von allgemeiner Bedeutung.“⁶ Entsprechend müsste Anfang 2019 der 18. Raumordnungsbericht vorgelegt werden, in dem darüber berichtet wird, ob die Verteilung der Fördermittel nach diesem Konzept effizient war und wie dabei die Grenzregionen abgeschnitten haben. Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass schon seit 2003 kein Nachweis mehr über den Einsatz raumwirksamer Finanzmittel des Landes, des Bundes und der EU geführt wird.

3 Strukturschwäche bayerischer Kreisregionen im Zeitverlauf 2001 bis 2015

Eine längerfristige Evaluierung der Verteilung der Fördermittel bzw. ihrer Wirksamkeit wurde in den letzten Jahrzehnten nicht vorgenommen. Sie ist jedoch mithilfe des Strukturindicators, der zur Abgrenzung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Landesentwicklungsprogramm 2013 herangezogen worden ist, möglich.

5 Ohne Einzelgemeinden: „Darüber hinaus können in besonderen Härtefällen einzelne Gemeinden auch außerhalb des Raums mit besonderem Handlungsbedarf in gleicher Weise unterstützt werden. Die oberste Landesplanungsbehörde entscheidet darüber, ob die Voraussetzungen für einzelne Gemeinden vorliegen“ (Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 22. August 2013, S. 29).

6 Artikel 32, Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 25. Juni 2012.

3.1 Methodische Hinweise

Der Strukturindikator und seine Teilindikatoren lassen sich mit einer Ausnahme in ihrer zeitlichen Entwicklung für alle kreisfreien Städte und Landkreise darstellen. Der Teilindikator „Bevölkerungsprognose“ kann rückblickend nicht sinnvoll in das Monitoring einbezogen werden. Daher müssen die Gewichte der verbleibenden Teilindikatoren neu bestimmt werden. Sie wurden für das Monitoring der Grenzräume so gesetzt, dass die Struktur der Restgewichte erhalten bleibt (vgl. Tab. 2). Damit kommt der Arbeitslosigkeit eine große Bedeutung im Strukturindikator zu.⁷

Teilindikatoren	Gewicht in %	
	Ausweisung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf im LEP 2013	Monitoring 2001–2015
Bevölkerungsprognose	30	
Arbeitslosigkeit	30	43
Beschäftigtendichte	10	14
Haushaltseinkommen	20	29
Wanderung junger Menschen	10	14
Strukturindikator	100	100

Tab. 2: Gewichte der Teilindikatoren

Damit sind die Voraussetzungen für ein Monitoring der Entwicklung der Kreisregionen Bayerns und die Einordnung der Grenzregionen gegeben. Grenzregionen sind im Folgenden die an der tschechischen Grenze gelegenen Kreisregionen. Zunächst sollen die Auswirkungen des Wegfalls des Teilindikators „Bevölkerungsprognose“ kontrolliert werden. Hierzu werden die Ausweisungen der „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ für den Datenstand 2011 mit und ohne den Teilindikator „Bevölkerungsprognose“ verglichen.

Abbildung 2a zeigt die „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ nach der Ausweisung für den LEP-Entwurf 2013 **mit** dem Teilindikator „Bevölkerungsprognose“. Danach gelten bei Anwendung des Schwellenwertes 80% 16 Kreisregionen als strukturschwach. Diese liegen in der Mehrzahl in der nördlichen Oberpfalz sowie im nördlichen Ober- und Unterfranken. Sechs Regionen grenzen an die Tschechische Republik. Wird der Schwellenwert auf 90% heraufgesetzt, kommen 13 Kreisregionen hinzu, davon zwei an der Grenze zur Tschechischen Republik.

Abbildung 2b veranschaulicht die „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ nach einer Ausweisung **ohne** den Teilindikator „Bevölkerungsprognose“ anhand des Daten-

⁷ Die Basisdaten zur Berechnung der Teilindikatoren für Bayern sind der Genesis-Datenbank des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung entnommen.

satzes und der Gewichtung des Monitorings. Danach gelten bei Anwendung des 80%-Schwellenwertes nur noch acht Kreisregionen als strukturschwach. Diese liegen in der Mehrzahl in der nördlichen Oberpfalz sowie im nordöstlichen Oberfranken. In Unterfranken zählt nur noch der Landkreis Bad Kissingen zu dieser Kategorie. Bis auf diese Region grenzen alle an die Tschechische Republik. Wird der Schwellenwert auf 90% heraufgesetzt, so kommen zehn Kreisregionen dazu, darunter keine Grenzregion zur Tschechischen Republik.

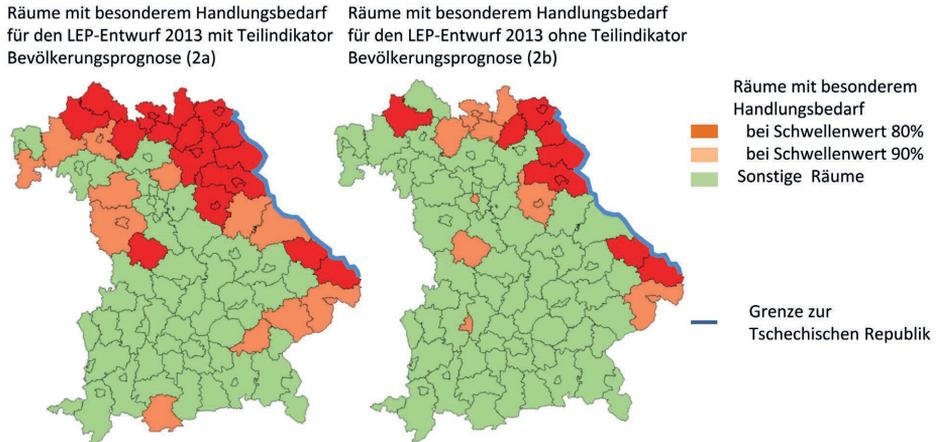


Abb. 2: Regionen mit besonderem Handlungsbedarf mit und ohne Teilindikator „Bevölkerungsprognose“ / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Der Vergleich zeigt, dass in den nördlichen Räumen Ober- und Unterfrankens vor allem die ungünstige Bevölkerungsprognose für die Strukturschwäche verantwortlich ist. Bei einem Verzicht auf diesen Teilindikator konzentriert sich die Strukturschwäche auf das Grenzgebiet zur Tschechischen Republik, allerdings ohne die Landkreise Cham und Schwandorf. Auch das Aufscheinen des Landkreises Garmisch-Partenkirchen in den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf bei einem 90%-Schwellenwert geht auf die ungünstige Bevölkerungsprognose zurück, die in der Altersstruktur der Bestandsbevölkerung angelegt ist.

3.2 Zeitvergleich: Räume mit besonderem Handlungsbedarf 2001 und 2015

Eine Ausweisung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf nach dem Datenstand 2001 hätte beim 80%-Schwellenwert zu acht strukturschwachen Kreisregionen geführt, davon sechs an der Grenze zur Tschechischen Republik. Bei Anwendung des 90%-Schwellenwerts wären noch neun Kreisregionen dazugekommen, davon zwei an der Grenze zur Tschechischen Republik (vgl. Abb. 3a).

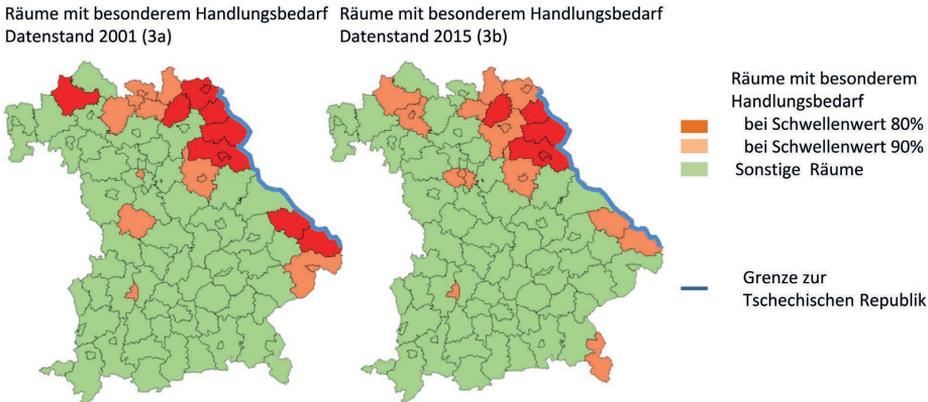


Abb. 3: Räume mit besonderem Handlungsbedarf (Datenstand 2001 und 2015) / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Die Daten des Jahres 2015⁸ führen beim 80%-Schwellenwert zu vier Räumen mit besonderem Handlungsbedarf, davon drei an der Grenze zur Tschechischen Republik. Bei Anwendung des 90%-Schwellenwerts kommen noch 12 Kreisregionen hinzu, davon drei an der Grenze zur Tschechischen Republik (vgl. Abb. 3b). Insgesamt betrachtet ist ein leichter Rückgang der Zahl der strukturschwachen Kreisregionen, auch an der Grenze zur Tschechischen Republik, zu beobachten. Dort zeigt sich im Raum Wunsiedel/Weiden ein Andauern der Strukturschwäche, während im Gebiet Schwandorf/Regen eine Annäherung an den Landesdurchschnitt erkennbar ist.

3.3 Strukturindikator: Zeitverlauf 2001 bis 2015 normiert am Bayernwert 2001

Bezogen auf das Ausgangsjahr 2001 hat sich der Strukturindikator für Bayern von 100 auf 131 Indexpunkte verbessert (vgl. Abb. 4). Die Schwankungen im Zeitverlauf spiegeln die Konjunkturentwicklung während der letzten Jahre wider. Der niedrigste Wert für Bayern wurde 2005 mit 84 Punkten erreicht. Von da an verbessert sich die Struktur mit Ausnahme des Jahres 2009 kontinuierlich.

Ausgehend von 108 Punkten erreichte der Landkreis Eichstätt im Umfeld des Oberzentrums Ingolstadt die höchste Steigerung auf 234 Punkte. Weitere Landkreise einer erheblichen Strukturverbesserung sind Pfaffenhofen an der Ilm, Freising und München. Die Landeshauptstadt München musste jedoch eine leichte Verschlechterung hinnehmen (vgl. Abb. 4). Die Spannweite der Werte hat zwischen 2001 und 2015 enorm zugenommen, aber nicht, weil die strukturschwachen Regionen hinter der bayerischen Entwicklung zurückgeblieben wären, sondern weil „Spitzenregionen“ wie Eichstätt davongezogen sind.

⁸ Beim Teilindikator „Wanderung junger Menschen“ wurden anstelle der Daten aus dem Jahr 2015 wegen der hohen Zuwanderung aus dem Ausland nochmals die Daten des Jahres 2014 verwendet.

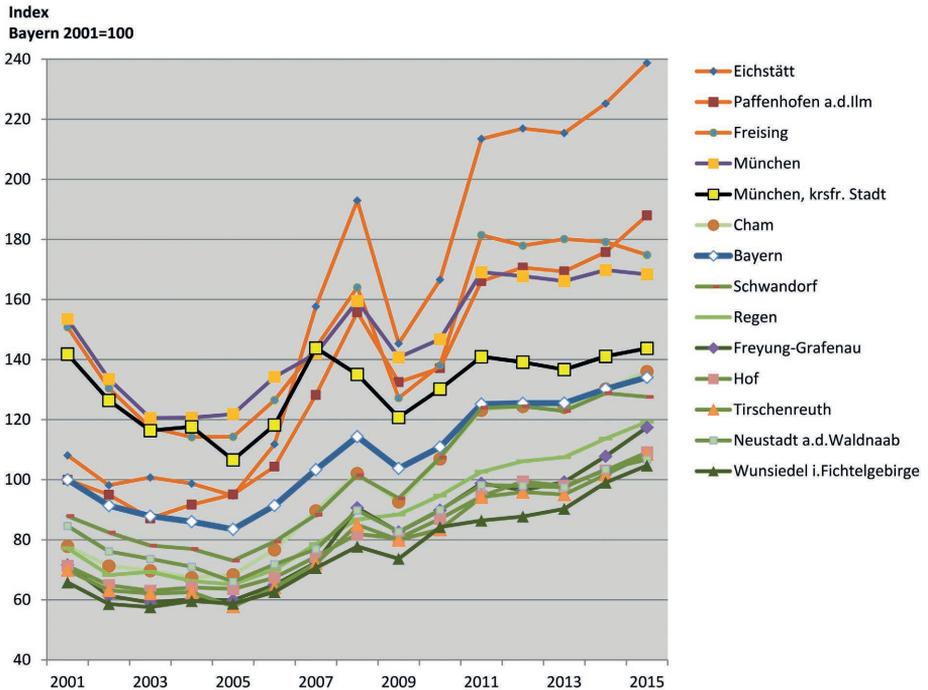


Abb. 4: Strukturindikator 2001 bis 2015 für Bayern und ausgewählte Kreisregionen / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Es fällt auf, dass die Werte der Grenzregionen zur Tschechischen Republik weniger starken Schwankungen unterliegen als die der ‚Spitzenregionen‘. Unter den Grenzregionen haben sich die Landkreise Schwandorf und Cham am besten entwickelt. Diese holten im Zeitraum 2009 bis 2011 besonders stark auf. Der Landkreis Cham erreichte 2015 sogar den Bayernwert. Der Landkreis Regen entwickelte sich in den Jahren 2011 bis 2015 deutlich nach oben.

3.4 Teilindikatoren: Zeitverlauf 2001 bis 2015

Der Teilindikator „Arbeitslosenquote“ beeinflusst den Strukturindikator stark. Wurden 2001 die höchsten Arbeitslosenquoten mit Werten um 10% noch in Grenzregionen wie Wunsiedel oder Hof verzeichnet, so fiel dort der Anstieg bis 2005 geringer aus als in den Großstädten Nürnberg und Augsburg (vgl. Abb. 5). Auch der Rückgang bis 2015 war in den Grenzregionen stärker als in den genannten Großstädten. 2015 lag die Arbeitslosenquote in den Grenzregionen Cham und Schwandorf unter dem Bayernwert von 3,6%. In den Großstädten Nürnberg und Augsburg wurden Werte von 7,2% und 6,5% erreicht. Hohe Arbeitslosigkeit ist also kein Charakteristikum der Grenzregionen mehr. Zum Abbau der Arbeitslosigkeit hat auch der demographische Wandel beigetragen, der in den Grenzregionen weiter fortgeschritten ist als in den Verdichtungsräumen. Im Grenzraum sind überdurchschnittlich viele Erwerbspersonen ins Rentenalter gelangt und haben den Arbeitsmarkt entlastet.

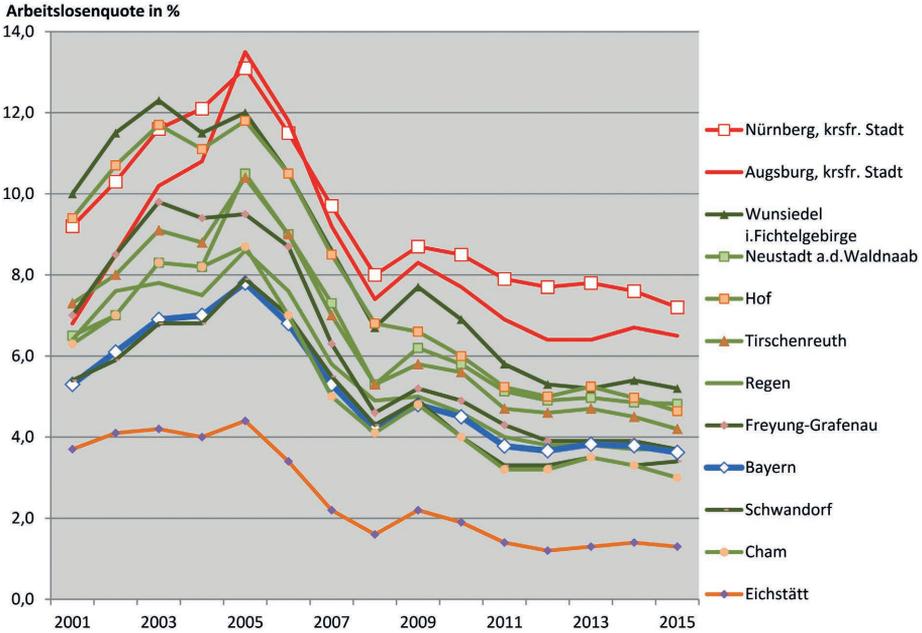


Abb. 5: Entwicklung der Arbeitslosenquote 2001 bis 2015 in Bayern und ausgewählten Kreisregionen / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

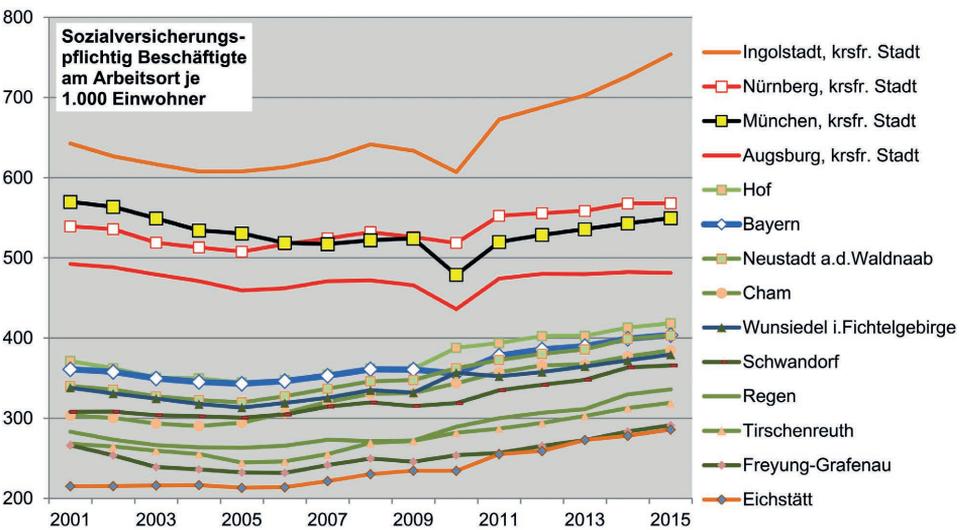


Abb. 6: Entwicklung der Beschäftigtendichte 2001 bis 2015 in Bayern und ausgewählten Kreisregionen / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Auch der Teilindikator „Beschäftigtendichte“, der für das Arbeitsplatzangebot in einer Region steht, bildet den Konjunkturverlauf der letzten Jahre ab (vgl. Abb. 6). Von 2001 bis 2015 ist in Bayern die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort je 1.000 Einwohner von 368 auf 404 gestiegen. Das Arbeitsplatzangebot ist vor allem in Räumen stark gewachsen, in denen die Automobilindustrie stark vertreten ist, so in Regensburg von 726 auf 796, in Ingolstadt von 643 auf 754 sowie in Dingolfing-Landau von 467 auf 526. Das Arbeitsplatzangebot wird natürlich auch von den Nachbarlandkreisen genutzt.

Vom hohen Arbeitsplatzangebot in Ingolstadt profitiert der Landkreis Eichstätt mit Blick auf die extrem niedrige Arbeitslosigkeit aufgrund der vielen Pendler stärker als die Stadt Ingolstadt. Ähnliche Konstellationen sind im Grenzraum zur Tschechischen Republik nicht vorhanden. Dort steigt das Arbeitsplatzangebot auch dank der Automobilzulieferindustrie seit 2005 kontinuierlich an. Die Kreisregion Hof liegt seit 2010 sogar über dem Bayernwert.

Die regionalen Verdienstmöglichkeiten werden im Teilindikator „Haushaltseinkommen“, in dem das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte auf die Einwohnerzahl bezogen wird, abgebildet (vgl. Abb. 7). Es ist in Bayern von 17.868 Euro im Jahr 2001 auf 24.147 Euro angestiegen. Spitzenreiter sind die Landkreise Starnberg und Miesbach mit 35.011 Euro und 28.754 Euro. Die Grenzräume haben beim Einkommenswachstum gut mithalten können. Die Abstände zu den Bayernwerten haben sich nahezu kontinuierlich verringert, sind aber nach wie vor beträchtlich, so z. B. in Freyung-Grafenau 2015 mit einem Wert von 20.579 Euro um 3.568 Euro niedriger. Das Haushaltseinkommen in der Stadt Augsburg hat sich wesentlich ungünstiger entwickelt und liegt 2015 bei 19.697 Euro.

Der Teilindikator „Wanderungssaldo junger Menschen“ steht für die Zufriedenheit der jüngeren Generation mit den Arbeits- und Lebensbedingungen in einer Region (vgl. Abb. 8). Im Zeitverlauf waren die Wanderungssalden der 18- bis unter 30-Jährigen, bezogen auf 1.000 Personen derselben Altersgruppe, zwei wesentlichen Sonderentwicklungen ausgesetzt:

- > der Erhebung der Zweitwohnungssteuer in Großstädten in den Jahren 2005 bis 2007 mit der Folge einer rechnerischen Zuwanderung in die Großstädte, da nun der erste Wohnsitz auch offiziell dorthin verlagert wurde;
- > der Zuwanderung junger Flüchtlinge mit anschließender Weiterverteilung auf die verschiedenen Regionen in Bayern in 2015. Dadurch hat der Teilindikator seine Aussagekraft für dieses Jahr verloren. Für die Berechnung des Strukturindikators wurden die Daten des Jahres 2014 eingesetzt.

Der Wanderungssaldo junger Menschen in Bayern ging in den Jahren 2002 bis 2009 mit einem Nachlauf zur konjunkturellen Entwicklung von 28,3 auf 8,5 zurück, um dann bis 2014 einen Wert von 23,4 zu erreichen. Vor allem die Zuwanderung aus dem Ausland führte 2015 zu einem Wert von 38,2.

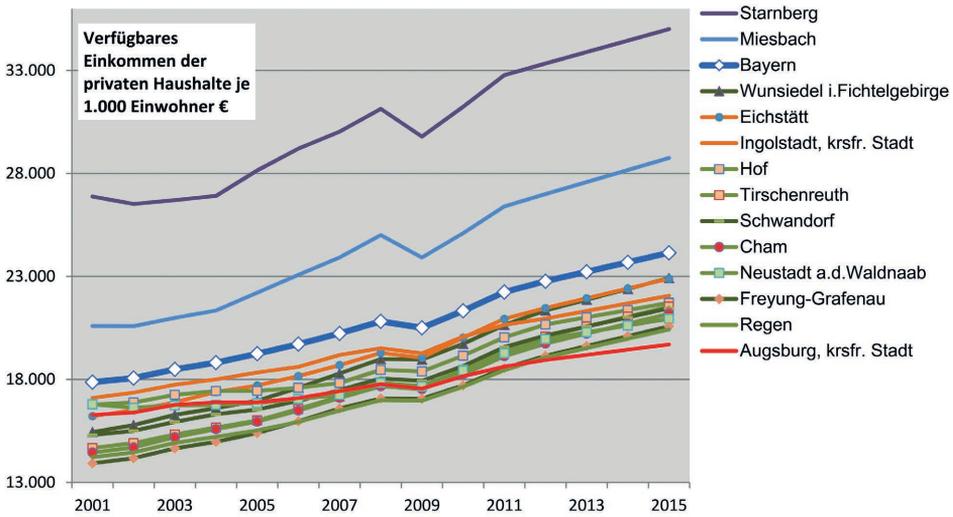


Abb. 7: Entwicklung des Haushaltseinkommens 2001 bis 2015 in Bayern und ausgewählten Kreisregionen / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

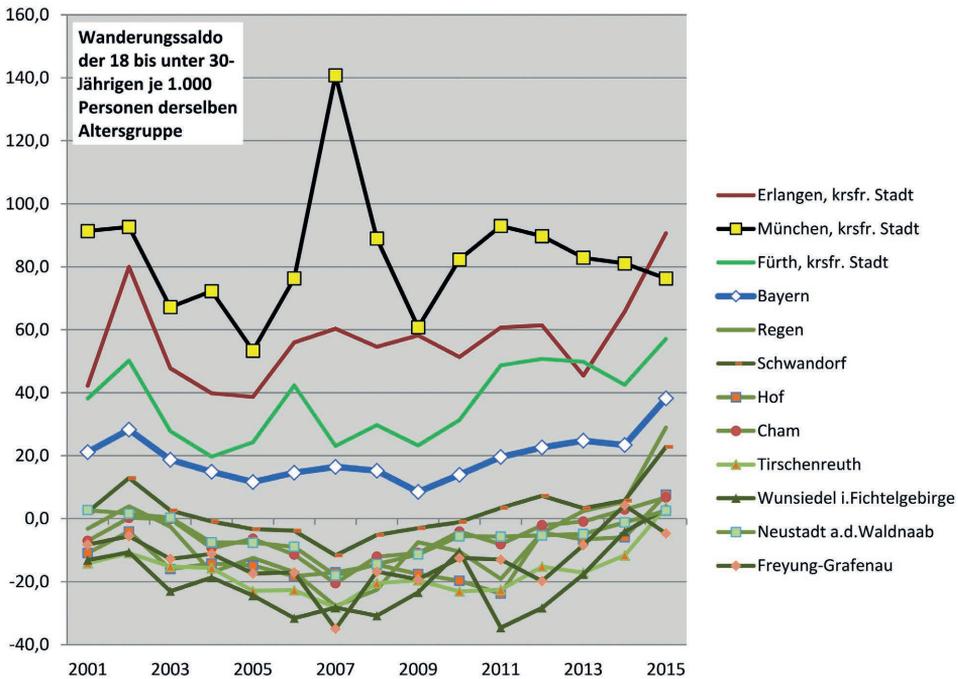


Abb. 8: Entwicklung der Wanderung junger Menschen 2001 bis 2015 in Bayern und ausgewählten Kreisregionen / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Räume mit großen Nettowanderungsgewinnen waren die Universitätsstädte München und Erlangen, die für Berufseinsteiger nach dem Studium auch gleich ein entsprechendes Angebot von Arbeitsplätzen bereithalten. Die Grenzräume waren dagegen in der Mehrzahl über den gesamten Zeitraum Abwanderungsgebiete. Lediglich der Landkreis Schwandorf verzeichnete in den Jahren 2011 bis 2015 leichte Gewinne. Der Landkreis Cham schloss sich in den Jahren 2014 und 2015 an. Der Landkreis Fürth mit seinem Aufnahmeger für Flüchtlinge in Zirndorf verzeichnete eine Sonderentwicklung.

3.5 Strukturindikator: Zeitverlauf 2001 bis 2015 normiert am jeweiligen Bayernwert

Die Normierung des Strukturindikators am jeweiligen Bayernwert verdeutlicht, dass sich die Stellung der Grenzräume zur Tschechischen Republik innerhalb der bayerischen Kreisregionen zwischen 2001 und 2015 verbessert hat (vgl. Abb. 9). Betrag der Abstand im Jahr 2001 zwischen dem strukturstärksten Landkreis Schwandorf und dem Bayernwert noch 12,1 Indexpunkte, so war 2015 der Bayernwert durch den Landkreis Cham erreicht. Der Abstand des strukturschwächsten Landkreises Wunsiedel zum Bayernwert verringerte sich von 34,2 auf 21,7 Punkte. Dadurch hat sich die Spannweite zwischen schwächstem und stärkstem Grenzraum von 22,1 auf 21,6 Punkte leicht verringert.

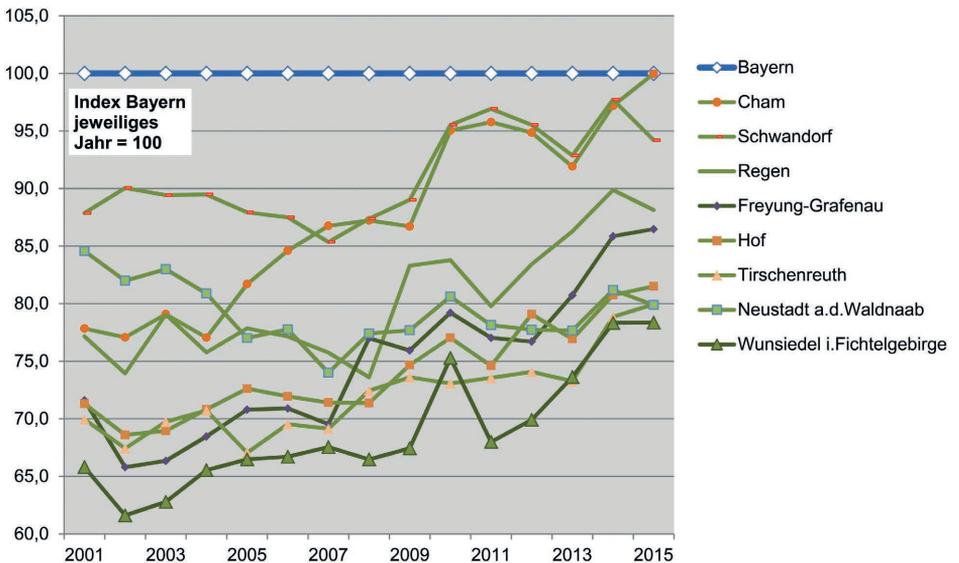


Abb. 9: Strukturindikator für die Grenzräume zur Tschechischen Republik normiert am jeweiligen Bayernwert / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Damit ist die eingangs gestellte Frage „Grenzräume – einmal strukturschwach, immer strukturschwach?“ für die Summe der Grenzregionen zur Tschechischen Republik mit „nein“ zu beantworten.

Die Landkreise Schwandorf und Cham haben seit 2009 die 90%-Schwelle überschritten und mittlerweile sogar bis zum Bayernwert aufgeschlossen. Die Landkreise Freyung-Grafenau und Regen bewegen sich in Richtung 90%-Schwelle. Auch die Kreisregion Hof liegt 2015 deutlich über der 80%-Schwelle. Lediglich die Landkreise Tirschenreuth und Wunsiedel waren über den gesamten Zeitraum als strukturschwach zu bezeichnen.

Eine ungünstige Entwicklung hat die Kreisregion Neustadt an der Waldnaab (Weiden) genommen. Sie ist der einzige Raum, in dem der Strukturindikator für 2015 mit 79,9 einen schlechteren Wert zeigt als 2001 (84,6).

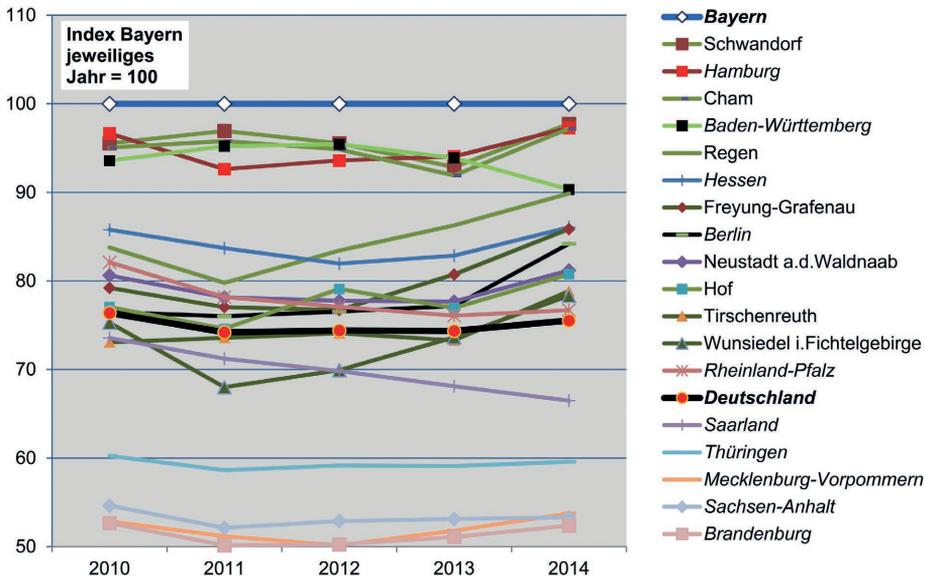


Abb. 10: Strukturindikatoren bayerischer Grenzräume, Bayerns, Deutschlands und ausgewählter Bundesländer normiert am jeweiligen Bayernwert / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Der aus vergleichsweise einfachen Teilindikatoren gebildete Strukturindikator zur Ausweisung von Räumen mit besonderem Handlungsbedarf für das Landesentwicklungsprogramm 2013 erlaubt auch die Bestimmung von Strukturstärke bzw. -schwäche von Regionen und Bundesländern außerhalb Bayerns und somit die Beurteilung

der Grensräume zur Tschechischen Republik im deutschlandweiten Kontext.⁹ Daten dazu liegen für die Jahre 2010 bis 2014 vor (vgl. Abb. 10). Danach unterschritten nur die Werte der Landkreise Tirschenreuth und Wunsiedel in den Jahren 2010 bis 2013 den Strukturindikator für Deutschland. 2014 lagen die Werte aller Grenzregionen darüber. Die Werte der Landkreise Cham, Schwandorf und Regen übertrafen in den Jahren 2012 bis 2014 den Strukturindikator für Hessen und ließen die ostdeutschen Länder mit Werten zwischen 50 und 70 Indexpunkten weit hinter sich. Die Werte für das Saarland haben von 2010 auf 2014 von 74 auf 67 Indexpunkte abgenommen.

4 Fazit

Weder die These, Grensräume seien per se und auf alle Zeiten strukturschwach und damit als Fördergebiete gesetzt, noch die These, **alle** Grensräume könnten durch Förderung an den Landesdurchschnitt herangebracht werden, ließ sich belegen. Die erste These erweist sich als eine Schutzbehauptung lokaler Grenzlandpolitiker, die trotz infrastruktureller und wirtschaftlicher Fortschritte Zugriff auf die verschiedensten Fördertöpfe behalten wollen. Entlarvend sind hier einerseits die positive Darstellung von Wirtschaftsstruktur und -entwicklung in Internetauftritten (vgl. stellvertretend Landkreis Passau 2017) und Werbeprospekten sowie der Kampf um Schwellenwerte und Berechnungsmethoden zum Erhalt der Strukturschwäche andererseits.

Bei den Grensräumen, die auf den hinteren Plätzen des Strukturrankings verharren, muss zum einen festgestellt werden, dass sich auch dort die wirtschaftliche Situation und die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt verbessert haben – sogar stärker als im Bundesdurchschnitt –, aber eben nicht in dem Maße wie im bayerischen Durchschnitt. Zum anderen muss gefragt werden, ob allein die Lage an einer mittlerweile seit fast 30 Jahren offenen Grenze Ursache für das Zurückbleiben bzw. für das ungenügende Aufholen sein kann. Ein weiterer Grund kann der großflächige weitgehend unzerschnittene Naturraum beiderseits der Grenze mit seiner niedrigen Bevölkerungs- und Beschäftigtendichte sein. Als gesichert kann jedoch gelten, dass die massive Ausweitung der Förderkulisse in der LEP-Teilfortschreibung 2016 diesen Räumen nicht nützen wird.

Literatur

Bayerische Staatsregierung (1974): Bericht über die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung des bayerischen Grenzlandes und der strukturschwachen Gebiete Bayerns im Kalenderjahr 1972. München.

Bayerische Staatsregierung (2009): 16. Raumordnungsbericht. Bericht über die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über räumliche Entwicklungstendenzen in Bayern 2003–2007. München.

Bayerische Staatsregierung (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). München.

Bayerische Staatsregierung (2016): 17. Raumordnungsbericht. Bayern 2008–2012. München.

Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (2010): Regionalisierte Bevölkerungsvorabsberechnung für Bayern bis 2029. München. = Beiträge zur Statistik Bayerns 539.

⁹ Eine ähnliche Analyse für die angrenzenden Regionen der Tschechischen Republik scheiterte an den fehlenden Daten und am Zuschnitt der entsprechenden Gebietseinheiten (NUTS III).

Landkreis Passau (2017): Starke Leistungen aus einem starken Landkreis – Eine Dokumentation herausragender wirtschaftlicher Leistungen im Landkreis Passau.

https://www.landkreis-passau.de/media/2628/lkrpa_starkeleistungen_23x25_2017-8-web.pdf (28.03.2018).

Prognos AG (2013): Prognos Zukunftsatlas 2013. Berlin.

Autor

Dr. Reinhold Koch, Puchheim bei München. Studium der Geographie an der Ludwig-Maximilians-Universität München und an der Technischen Universität München. Promotion an der Technischen Universität München im Fachbereich Sozialwissenschaften zum Dr. phil.: „Altenwanderung und räumliche Konzentration alter Menschen – Raumstrukturelle Auswirkungen und raumordnerische Beurteilung“. Wissenschaftlicher Angestellter in der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Ministerialrat im Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen und im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, dort bis 2014 Leiter des Referats „Statistik, Analysen, Wirtschafts- und Raumbearbeitung“. Seit 1989 Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL); seit 2001 Mitglied der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL; Mitglied der Deutschen Statistischen Gesellschaft, dort von 1998 bis 2002 Vorsitzender des Ausschusses für Regionalstatistik. Von 1981 bis 1985 Lehrbeauftragter für Regionalprognosen am Geographischen Institut der Technischen Universität München, von 1999 bis 2001 Lehrbeauftragter für Geographische Informationssysteme am Geographischen Institut der Universität Augsburg.

Sabine Weizenegger, Markus Lemberger

REGIONALE GOVERNANCE UND EUROPÄISCHE STRUKTUR- UND INVESTITIONSFONDS AN DEN BAYERISCHEN GRENZEN

Gliederung

- 1 Einführung
 - 2 Forschungsfragen und -methoden
 - 3 Untersuchungsgebiete Landkreise Oberallgäu und Cham
 - 4 Vorstellung der untersuchten Instrumente
 - 4.1 Überblick über die EU-Regionalpolitik/Strukturpolitik
 - 4.2 LEADER
 - 4.3 INTERREG/ETZ
 - 5 Explorative Ergebnisse
 - 5.1 Beispiel Oberallgäu
 - 5.2 Beispiel Cham
 - 6 Fazit und Ausblick
- Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag untersucht die Umsetzung und Wirksamkeit der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Hinblick auf Regionale Governance. Die Fragestellungen werden anhand der Entwicklungsprozesse in zwei Grenzgebieten in Bayern, dem Landkreis Cham an der bayerisch-tschechischen Grenze und dem Landkreis Oberallgäu an der bayerisch-österreichischen Grenze, untersucht. Der Fokus liegt dabei auf LEADER (dem EU-Programm für ländliche Räume) und INTERREG/ETZ (dem EU-Programm für territoriale Zusammenarbeit). Es wird versucht, über einen explorativen Erfahrungsbericht Indizien und Strukturmuster der operativen Umsetzung zu erkennen. Obwohl beide Instrumente insgesamt positive Wirkungen in den bayerischen Grenzregionen zeigen, ergeben sich eindeutige Ergebnisse dahingehend, dass es an manchen Stellen zu nicht gewollten Governance-Fehlern und damit zu Effizienzverlusten kommt. Vor allem nicht-durchgängige Förderbedingungen und Förderziele stellen ein Problem dar, jedoch sind auf regionaler Ebene kreative Anpassungen von Projektideen an die Themen- und Zielkonzepte zu erkennen. Deshalb plädieren die Autoren für mehr Vertrauen in die endogenen Potenziale der Regionen, auch in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Um Reibungsverluste zu vermeiden und die Effektivität der Instrumente zu erhöhen, ist gleichzeitig eine stringente Strategieorientierung weiterzuverfolgen.

Schlüsselwörter

Regionale Governance – Europäische Struktur- und Investitionsfonds – Allgäu – Cham – Grenzgebiete – Regionalentwicklung – LEADER – INTERREG

Regional Governance and European Structural and Investment Funds at the frontiers of Bavaria

Abstract

The paper examines the implementation and effectiveness of the European Structural and Investment Funds with regard to regional governance. The investigation is conducted using the example of development processes in two border areas in Bavaria, the district of Cham on the Bavarian-Czech border and the district of Oberallgäu on the Bavarian-Austrian border. The focus is on LEADER (the EU program for rural areas) and INTERREG/ETZ (the EU program for territorial cooperation). An attempt is made to find evidence and structural patterns of operational implementation through an exploratory experience report. Although both instruments show overall positive effects along the Bavarian border regions, there are clear indications that unintended governance errors also result, leading to a loss of efficiency. Especially non-continuous long-term funding conditions and objectives pose problems, but within the regions creative adaptations of project ideas to the respective topics and target concepts can be recognized. Therefore the authors call for more confidence in endogenous potentials on the regional level, also concerning cross-border cooperation. In order to avoid frictional losses and to increase the effectiveness of the instruments, a stringent orientation towards strategies should be further pursued.

Keywords

Regional Governance – European Structural and Investment Funds – Allgäu – Cham – border regions – regional development – LEADER – INTERREG

1 Einführung

Seit Langem gibt es Maßnahmen, die auf den Abbau von Disparitäten zwischen Räumen abzielen oder besondere Rahmenbedingungen in bestimmten Raumtypen, z. B. in ländlichen Gebieten oder Grenzregionen, kompensieren sollen. Das Instrumentarium ist vielfältig: es gibt eher harte, rechtliche und eher weiche, persuasive Instrumente, monetäre und nicht monetäre, zugeordnet zu verschiedenen Fachressorts und entwickelt auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen (Landes-, Bundes-, EU-Programme) (vgl. z. B. Chilla/Kühne/Neufeld 2016). Förderrichtlinien aus der ländlichen Entwicklung und die grenzüberschreitenden europäischen Kohäsionsmittel sind aktuelle Beispiele.

Bei den Steuerungsinstrumenten ist in den letzten Jahrzehnten eine Verschiebung von formellen (z. B. Raumordnung, Regionalplanung) hin zu informellen Ansätzen (z. B. Raumentwicklung, Regionalmanagement) zu beobachten, womit Vorgaben und Gesetze zunehmend in den Hintergrund geraten. Bürger sind nicht mehr länger nur Adressaten von politischem Handeln, sondern – zumindest in Teilbereichen – gestaltende Akteure. Zudem hat die räumliche Ebene der Region eine Aufwertung erfahren, weil hier am besten spezielle (regionalspezifische) Belange berücksichtigt werden können. Diese beiden Veränderungsprozesse haben zu Herangehensweisen geführt, die um die Jahrtausendwende mit „Regional Governance“ einen Namen gefunden haben (vgl. z. B. Pütz 2004; Müller/Brinks/Ibert et al. 2015). Darunter werden Steuerungs- und Koordinationsformen in Räumen verstanden, die sich in der Regel nicht mit Kompe-

tenzbereichen von Gebietskörperschaften decken und die – im Gegensatz zur Regulierung durch den Staat – vor allem durch das Zusammenwirken verschiedener Akteure in der Region im Rahmen einer strategischen Koordination gekennzeichnet sind (Benz 2015: 404 ff.).

In der Regel greifen für einen Raum mehrere Steuerungs- und Förderinstrumente und in Grenzregionen ist das Zusammenspiel besonders komplex: zum einen, weil es dort über gängige Programme hinaus zusätzlich spezielle grenzübergreifende Förderprogramme gibt (insbesondere INTERREG/ETZ, das darauf zielt, die grenzübergreifende Zusammenarbeit zu fördern), zum anderen, weil oftmals beiderseits der Grenze unterschiedliche Instrumente für ähnliche Probleme existieren. Die Vielfalt an Instrumenten ermöglicht es einerseits, auf verschiedene Problemfelder reagieren zu können. Andererseits ist ein hohes Maß an Abstimmung nötig – andernfalls werden womöglich einige Problemstellungen doppelt bearbeitet und andere gar nicht. Zudem sollte die Anwendung der Instrumente möglichst übersichtlich sein, und zwar sowohl im Sinne der (übergeordneten) Politik- und Programmgestaltung als auch für die Nutzer vor Ort.

Es stellt sich die Frage, ob sich die (in Governance-Prozessen involvierten) Akteure in der zunehmend komplexer werdenden Förder- und Steuerungslandschaft zurechtfinden, und damit einhergehend, ob die jeweiligen Programme und Maßnahmen effizient und effektiv ein- und umgesetzt werden. So befand etwa der Europäische Rechnungshof in seinem Sonderbericht zur Umsetzung des EU-Programmes LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale, übersetzt: Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der Wirtschaft ländlicher Räume), dass die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) trotz Beispielen „vorbildlicher Herangehensweise“ bezogen auf die LEADER-Merkmale „das Potenzial für zusätzliche Nutzeffekte nicht vollständig ausgeschöpft“ hätten (Europäischer Rechnungshof 2010: 15). Im Rahmen des Zukunftsforums Ländliche Entwicklung auf der Internationalen Grünen Woche 2017 gab es eine Veranstaltung unter dem Titel „Vollbremsung für Bürgerprojekte“. Dort wurde festgestellt, dass ausufernde Bürokratie ländliche Entwicklung lähme. Und es wurde ein Plädoyer für einen Neustart des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gehalten.¹

Die Verantwortlichen der EU-Förderpolitik versuchen indes durchaus, Komplexität zu reduzieren: Mit der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates gibt es in der Haushaltsperiode 2014–2020 erstmals eine gemeinsame EU-Verordnung für die verschiedenen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds). Damit sollen unter anderem eine Vereinfachung, eine Harmonisierung der Regeln zwischen den Fonds, eine effizientere Umsetzung und eine Verringerung des Verwaltungsaufwands erreicht werden (Europäische Kommission 2016: 24).

¹ Vgl. <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/service/veranstaltungen/dvs-archiv/2017/zukunftsforum/> (08.04.2018).

2 Forschungsfragen und -methoden

In diesem Beitrag werden die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds daraufhin untersucht, inwiefern sie im Hinblick auf Regionale Governance in Grenzregionen effektiv und effizient sind, ob und wie sie also dazu beitragen, eine positive Entwicklung von Grenzregionen zu erreichen, und wo es dabei Defizite gibt. Im Einzelnen werden folgende Fragen bearbeitet:

- > Welche Instrumente und Programme gibt es, und was sind deren Schwerpunkte? Es werden die gängigsten Instrumente exemplarisch untersucht, der Fokus liegt auf LEADER und INTERREG, und zwar anhand zweier Gebiete an bayerischen Grenzen (Bayern-Tschechien und Bayern-Österreich).
- > Wer sind die Akteure, die mit den Instrumenten zu tun haben, und wie interagieren sie? Die involvierten Akteure werden dabei zu Gruppen aggregiert (z.B. Programmverantwortliche bei den zuständigen Ministerien oder Ämtern, oder Projektträger in den Regionen).
- > Wie werden Entwicklungsprozesse in Grenzräumen vorangetrieben und wie wird die grenzübergreifende Zusammenarbeit verbessert? Anhand von Projektverläufen wird aufgezeigt, wo Chancen, aber auch Hemmnisse für die Akzeptanz und die Umsetzung der Instrumente – und damit auch für die Zielerreichung – liegen.

Bei der Erhebung wurde ein Methodenmix angewandt. Die grundlegenden Informationen zu den Untersuchungsgebieten sowie zu den untersuchten Instrumenten und Programmen (Rahmenbedingungen, Reichweiten, Schwerpunkte) liefert eine Dokumentenanalyse. Herangezogen werden insbesondere Statistiken sowie EU-Dokumente und die entsprechenden nachgeordneten Richtlinien oder Evaluierungsberichte. Bei EU-Förderprogrammen herrscht in der Regel eine hohe Transparenz und solche Daten (zumindest zur aktuellen und zur letzten Förderperiode) sind problemlos zugänglich.

Zur Sicht der Akteure waren zunächst Expertengespräche und Interviews mit den Nutzern der Programme vorgesehen. Aufgrund ihrer jeweils langjährigen Erfahrung in der Umsetzungspraxis kamen die Autoren aber schnell zu der Einschätzung, dass dabei die Gefahr von Verzerrungen der Ergebnisse durch sozial erwünschte Antworten sehr hoch ist. Damit ist gemeint, dass „aufgrund bestimmter Konsequenzbefürchtungen die tatsächlichen Sachverhalte verschwiegen oder beschönigt werden“ (Schnell/Hill/Esser 2005: 355). Wenn etwa Mitarbeiter der Programmbehörden die positiven Aspekte ihrer Programme einseitig darstellen, kommt es zu einer Verzerrung der Ergebnisse. Deshalb werden, um Nutzung und Akzeptanz sowie Schwachstellen der Instrumente aufzuzeigen, exemplarisch Projektverläufe ausgewertet. Da beide Autoren seit rund 15 Jahren im Bereich Regionalentwicklung bzw. Regionalmanagement operativ wie auch konzeptionell tätig sind, kann dabei nicht nur auf Strategie- oder Evaluierungsberichte, sondern auch auf nicht veröffentlichte Arbeitsunterlagen oder Protokolle zurückgegriffen werden.

Durch dieses explorative Vorgehen kann die Arbeit nicht den Anspruch erheben, umfassende oder repräsentative Ergebnisse zu liefern. Die genannten Schwachstellen treffen explizit nicht auf alle geförderten oder grenzübergreifenden Projekte zu, sondern liefern Hinweise darauf, wo in der Förderpolitik Verbesserungsmöglichkeiten geprüft werden sollten. Darüber hinaus sollen solche Aspekte identifiziert und publiziert werden, die bislang nicht oder wenig beachtet wurden, sodass am Ende eher verdichtete Hypothesen als Ergebnisse stehen.

3 Untersuchungsgebiete Landkreise Oberallgäu und Cham

Untersucht werden die oben genannten Fragestellungen anhand von Fallbeispielen aus zwei Gebieten: einem an der Grenze Bayern–Österreich (Beispiel Landkreis Oberallgäu) und einem an der Grenze Bayern–Tschechien (Beispiel Landkreis Cham). Es wird zwar immer wieder ein Blick über die Grenze geworfen, der Fokus der Betrachtung liegt aber auf den bayerischen Räumen (vgl. Abb. 1).

Der Landkreis Oberallgäu als Teil des Allgäus liegt im äußersten Südwesten Bayerns im Regierungsbezirk Schwaben. Das Allgäu grenzt im Süden an Österreich und reicht, als historisch gewachsene Region, im Westen in das benachbarte Bundesland Baden-Württemberg hinein. Weil sein Image und Bekanntheitsgrad auf den Bereichen Landwirtschaft und Tourismus beruhen, wird oft übersehen, dass es auch eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur aufweist. Insgesamt kann dem Allgäu eine positive und nachhaltige Entwicklung attestiert werden, auch wenn es in einzelnen Aspekten Handlungsbedarf oder Verbesserungsmöglichkeiten gibt (z.B. Reduktion des hohen Flächenverbrauchs, Ausbau des ÖPNV, Verbesserung der Breitbandanbindung) (vgl. Weizenegger/Wezel 2011: 291 ff.; Regionalentwicklung Oberallgäu 2014b).

Das Untersuchungsgebiet Cham ist der östlichste Landkreis des Regierungsbezirks Oberpfalz in Ostbayern und grenzt an die Tschechische Republik. Besonders die unmittelbare Nachbarschaft zur Tschechischen Republik eröffnete der Region nach der Osterweiterung im Jahre 2004 verschiedene neue Perspektiven und Synergieeffekte auf beiden Seiten, wie z.B. die Zunahme tschechischer Fachkräfte in der Region oder vielfältige Unternehmensgründungen. In diesem Verständnis ist auch der damit verbundene, kontinuierliche Anstieg an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort zu berücksichtigen. Diesbezüglich können weitere positive Effekte am Arbeitsmarkt festgestellt werden, wie beispielsweise eine dauerhaft niedrige durchschnittliche Arbeitslosenquote von rund 2%. Des Weiteren verzeichnet der Landkreis Cham seit dem Jahr 2010 mehr Zuzüge von Einwohnern als Fortzüge. Die wirtschaftliche Struktur ist überwiegend durch den Mittelstand geprägt und beherbergt Unternehmen aus den Branchen Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistung. Die Schwerpunktbranchen konzentrieren sich auf Elektrotechnik, Maschinenbau, Kunststofftechnik und Metallerzeugnisse. Die Schwächen der Region sind vor allem eine fehlende Autobahnanbindung und keine durchgängigen Breitbandanschlüsse in allen Teilregionen durch Glasfaseranbindung oder hochfrequente Funknetze. Aufgrund der Landkreisgröße ist auch eine gewisse zersplitterte Siedlungsstruktur zu beobachten.

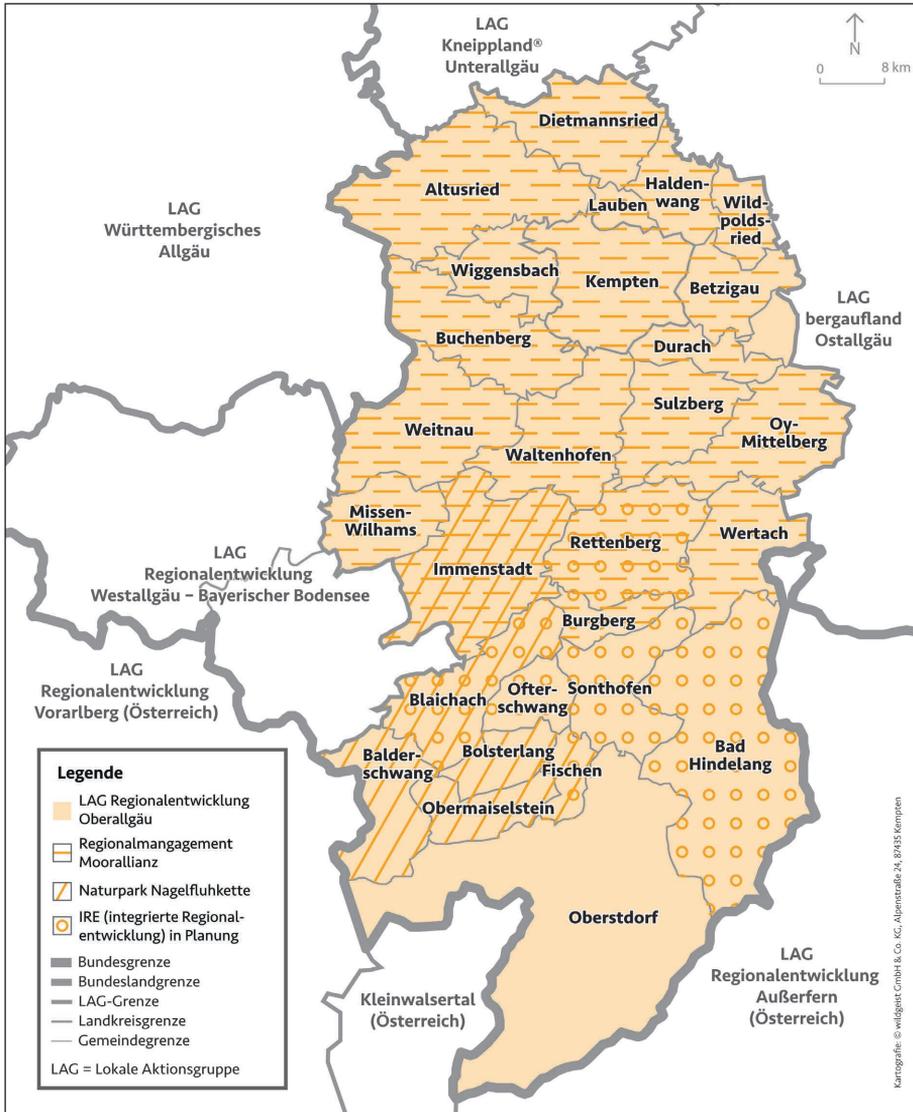


Abb. 1a: Das Untersuchungsgebiet der Lokalen Aktionsgruppe Oberallgäu / Quelle: Regionalentwicklung Oberallgäu (2014a: 33)

Während Größe und Einwohnerzahl in den beiden Landkreisen in etwa vergleichbar sind, weisen die Grenzen unterschiedliche Charakteristika auf (vgl. Tab. 1).

Merkmale der Untersuchungsgebiete	Landkreis Oberallgäu, mit angrenzenden Gebieten in Tirol und Vorarlberg, Österreich	Landkreis Cham, mit angrenzenden Landkreisen Klatovy und Domazlice, Tschechien
Grunddaten Landkreis	150.981 Einwohner (31.12.2014) Gebietsfläche: 152.800 ha	125.844 Einwohner (31.12.2014) Gebietsfläche: 152.017 ha
Grenze	<ul style="list-style-type: none"> > Langjährig politisch durchlässige Grenze zwischen Österreich und Deutschland > ähnliches politisches System beiderseits der Grenzen > Österreich in der EU seit 1995 > Beitritt Österreichs zum Schengen-Raum 1995 > Berge als natürliche Barriere > Zollanschlussgebiete Jungholz und Kleinwalsertal 	<ul style="list-style-type: none"> > „Eiserner Vorhang“ als undurchlässige Grenze zwischen ehemaliger Tschechoslowakei und Deutschland > unterschiedliche politische Systeme vor dem Fall des „Eisernen Vorhangs“, Auflösung der Landkreise in Tschechien (nur noch Bezirke) > Tschechien in der EU seit 2004 > Beitritt Tschechiens zum Schengen-Raum 2007 > Sprachbarriere (lange einseitig, jetzt im Kompromiss mit Englisch) > historische Verwurzelungen beider Bürgerschaften
Grenzübergreifende Aktivitäten	Diverse INTERREG-Projekte, Zusammenarbeit vor allem im Tourismus und im kulturellen Bereich, insbesondere mit den Zollanschlussgebieten (Beispiele: Allgäu-Walser-Card, „Das Höchste“ mit Bergbahnen beiderseits der Grenze, Euregio Bläserchester); Pendlerverflechtungen mit der Region Außerfern (Tirol)	Seit 2002 regelmäßige INTERREG-Projekte in unterschiedlichen Handlungsfeldern (Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsmärkte, Regionalentwicklung, interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindepartnerschaften) (Beispiele: Grenzüberschreitendes Wirtschaftsportal www.regioport.com , grenzübergreifende kommunale Aktionsbündnisse (ILE), Projekt <i>impulz bavaria-bohemia</i> zur Entwicklung des gemeinsamen Arbeitsmarktes)

Merkmale der Untersuchungsgebiete	Landkreis Oberallgäu, mit angrenzenden Gebieten in Tirol und Vorarlberg, Österreich	Landkreis Cham, mit angrenzenden Landkreisen Klatovy und Domazlice, Tschechien
Gebietskategorien nach bayerischem Landesentwicklungsprogramm (LEP)	Allgemeiner Ländlicher Raum Kein Raum mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) laut LEP 2013 (Stadt Sonthofen als RmbH nach Ministerratsbeschluss 2014)	Allgemeiner Ländlicher Raum Raum mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) laut LEP 2013

Tab. 1: Die beiden Untersuchungsgebiete im Vergleich / Daten: Bayerische Staatsregierung (2013), Lokale Aktionsgruppe Landkreis Cham (2014), Regionalentwicklung Oberallgäu (2014a), StMFLH (2014), LFS (2016a), LFS (2016b)

An der Grenze Bayern–Österreich bilden die Berge eine natürliche Barriere, aber es gibt keine Sprachgrenze, und im Allgäu bestehen sehr enge Verflechtungen in die Zollanschlussgebiete Jungholz und Kleinwalsertal, die zu Österreich gehören, aber verkehrsmäßig nur über deutsches Territorium erschlossen sind. Es wird in verschiedenen Projekten grenzübergreifend kooperiert, beforscht ist der Grenzraum Deutschland– bzw. Bayern–Österreich allerdings wenig. In der Publikation der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) zur europäischen Grenzraumforschung (Scherhag 2008) gibt es beispielsweise kein Kapitel zum Grenzraum Deutschland–Österreich.

Der Grenzraum Bayern–Tschechien kann nach vielen Jahren mit einer politisch recht undurchlässigen Grenze nun insbesondere in den Regierungsbezirken Oberpfalz und Niederbayern mittlerweile auf eine über 20-jährige Zusammenarbeit zurückblicken. Im Rahmen der (nicht öffentlichen) Studie zur Europaregion Donau-Moldau und der aktuellen Grenzraumstudie des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Grontmij 2015) wurden Akteure im Grenzraum befragt. Interessant wäre jedoch zu eruieren, wie die grenzübergreifenden Projekte durch die Akteure im Nachgang eingeschätzt werden. Dies ist in den vorliegenden Studien leider nicht erfolgt.

Im Landesentwicklungsprogramm Bayern (Bayerische Staatsregierung 2013) werden beide Gebiete als „Allgemeiner Ländlicher Raum“ klassifiziert. Der bayerisch-tschechische Grenzraum ist als „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ (RmbH) klassifiziert, der bayerisch-österreichische nicht.

4 Vorstellung der untersuchten Instrumente

4.1 Überblick über die EU-Regionalpolitik/Strukturpolitik

Die grundlegende Struktur der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014–2020 unter dem Dach der Europa 2020-Strategie lässt sich gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 wie in Abbildung 2 dargestellt systematisieren.

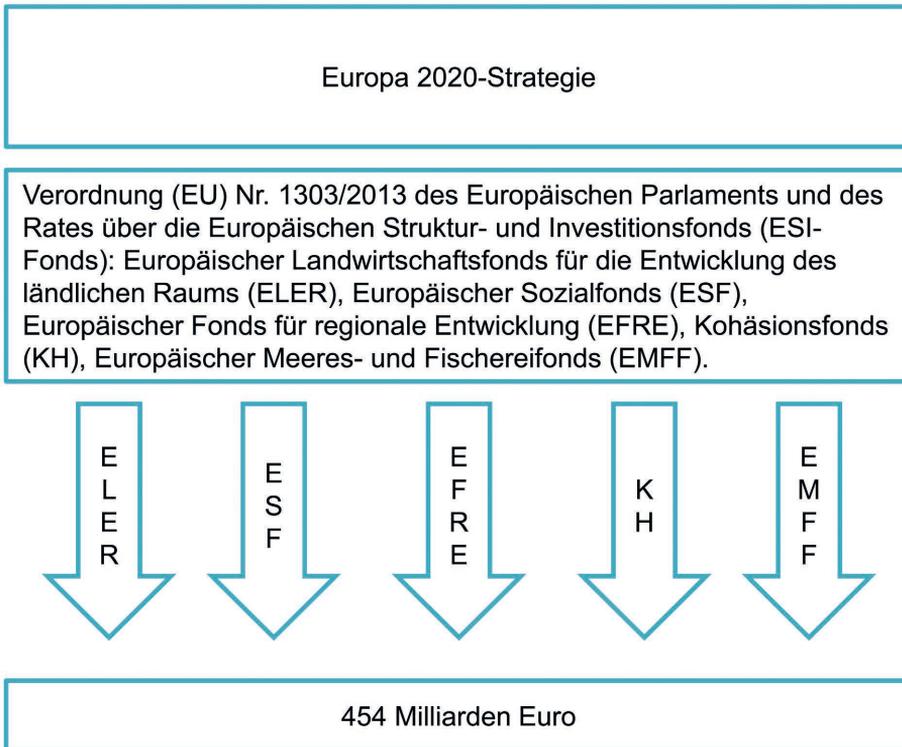


Abb. 2: Überblick über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für die Haushaltsperiode 2014–2020 / Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Europäische Kommission (2016)

Neu im Programmzeitraum 2014–2020 ist, dass mit der Verordnung 1303/2013 eine einzige Verordnung die grundlegenden Regularien für fünf verschiedene Fonds enthält. Hintergrund der Zusammenführung war der Wunsch der Europäischen Kommission (und sicherlich auch vieler Nutzer der Programme), die Verfahren anzugleichen und eine bessere Abstimmung untereinander zu erreichen – nicht zuletzt, um die Instrumente effektiver und einfacher zu machen (Europäische Kommission 2016: 24). Nichtsdestotrotz gibt es (neben den gemeinsamen Bestimmungen) nach wie vor zusätzliche eigene Verordnungen für die einzelnen Fonds, etwa die Verordnung 1305/2013 für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Zur Koordinierung und Komplementarität zwischen den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds heißt es im Gemeinsamen Strategischen

Rahmen für die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013: „Die Mitgliedstaaten und die für den Einsatz der ESI-Fonds zuständigen Verwaltungsbehörden *sollen* bei Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der Partnerschaftsvereinbarung und der Programme eng zusammenarbeiten [...]“ und „[...] gegebenenfalls auch unter Nutzung von Multifondsprogrammen für die Fonds“ die Wirkung und Effektivität der Fonds erhöhen (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 L 347: 413, Hervorhebung durch die Autoren). Das heißt, eine enge Abstimmung zwischen den Fonds ist gewünscht, aber nicht verpflichtend.

Die Idee von Multifondsprogrammen bedeutet, dass Programme aufgelegt werden können, die auf mehrere Fonds zugreifen. Bei der Umsetzung soll der Ansatz des CLLD (Community-led Local Development; von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung) eine tragende Rolle spielen (vgl. ENRD 2014). Dieser Ansatz ist ebenfalls neu in der Periode 2014–2020 und in den Artikeln 32 bis 35 der Verordnung (EU) 1303/2013 beschrieben (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 L 347: 355 ff.). CLLD ist im Prinzip nichts anderes als der bereits seit 25 Jahren bestehende LEADER-Ansatz (vgl. Kapitel 4.2), der nun unter einem anderen Namen auf die anderen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds übertragen werden soll. Das heißt, dass nicht nur eine bessere Abstimmung zwischen den Fonds gewünscht ist, sondern für die Umsetzung in noch mehr Bereichen Gestaltungsspielräume auf die regionalen Akteure übertragen werden sollen – mit anderen Worten: Regionale Governance soll weiter gestärkt werden. Während allerdings laut Artikel 59 (5) der ELER-Verordnung mindestens 5% der ELER-Mittel über LEADER fließen *müssen* (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 L 347: 527), gibt es eine derartige Vorgabe bei den anderen Fonds für die Anwendung von CLLD nicht.

4.2 LEADER

LEADER besteht seit 1991 und steht für „Liaisons Entre Actions de Développement de l’Economie Rurale“ (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der Wirtschaft ländlicher Räume). Es handelt sich dabei nicht nur um ein Förderprogramm der Europäischen Union für ländliche Räume, sondern gleichermaßen um einen umfassenden Ansatz: „Der Unterschied zwischen LEADER und anderen traditionellen ländlichen Politikmaßnahmen liegt darin, dass LEADER eher angibt, *wie* man vorgehen sollte als *was* getan werden muss“ (Europäische Gemeinschaften 2006: 8). LEADER hat folgende wesentliche Merkmale (Europäische Gemeinschaften 2006: 8 ff.):

- > Merkmal 1: Territoriale lokale Entwicklungsstrategien
- > Merkmal 2: Bottom-up-Ansatz
- > Merkmal 3: Öffentlich-private Partnerschaften: die Lokalen Aktionsgruppen (LAG)
- > Merkmal 4: Innovation erleichtern
- > Merkmal 5: Integrierte und multisektorale Aktionen

> Merkmal 6: Netzwerkbildung

> Merkmal 7: Kooperation

Der Kern von LEADER war und ist, dass es sich um einen partizipativen Ansatz handelt: Entwicklung soll aus den Regionen heraus, vor Ort passieren. In Bayern lautet der Leitsatz folgerichtig „Bürger gestalten ihre Heimat“ (StMELF 2017b: o.S.). Unabdingbar sind die Lokalen Aktionsgruppen (LAGs). Dabei handelt es sich um Zusammenschlüsse von öffentlichen (Gemeinden, Landkreise) und privaten (z. B. Vereine, Verbände) Akteuren, die die Entwicklungsprozesse ihrer Region tragen. Die Zahl der Lokalen Aktionsgruppen ist in der Vergangenheit von Programmperiode zu Programmperiode gestiegen (vgl. Tab. 2). Die wichtigsten Aufgaben der Lokalen Aktionsgruppen sind:

- > das Koordinieren und das Motivieren der Menschen in der Region, selber nach Lösungsansätzen zu suchen, sowie das Leisten von Hilfestellung bei Förderanträgen und der Umsetzung von Projekten. Diese Aufgabe wird von den LAG-Managements durchgeführt.
- > die Auswahl der zu fördernden Projekte. Für diese Aufgabe hat jede LAG ein Entscheidungsgremium, das nach Vorgaben der EU zu mindestens 50% aus sogenannten Wirtschafts- und Sozialpartnern bestehen muss.

LEADER-Phase	Lokale Aktionsgruppen ...			Einbindung, Ausrichtung und Budgets
	in Bayern*	in Deutschland	in Europa*	
LEADER I (1991–1993)	2	13	217	Versuchsphase; Gemeinschaftsinitiative im Rahmen der EU-Strukturfonds; EU-Finanzierung: 442 Mio. Euro.
LEADER II (1994–1999)	33/45	118	906	Gemeinschaftsinitiative; ausschließlich benachteiligte ländliche Regionen; im Rahmen der EU-Strukturfonds; EU-Finanzierung: 1.755 Mio. Euro.
LEADER+ (2000–2006)	45	148	893/1.153	Gemeinschaftsinitiative; für alle ländlichen Regionen; Wechsel von der Regional- in die Agrarpolitik; EU-Finanzierung: 2.105 Mio. Euro.

LEADER-Phase	Lokale Aktionsgruppen ...			Einbindung, Ausrichtung und Budgets
	in Bayern*	in Deutschland	in Europa*	
LEADER 2014–2020 (Stand: 2017)	68	321	rund 2.600	LEADER bleibt Bestandteil des ELER; der Ansatz soll unter dem Namen CLLD (Community-led Local Development) auf die anderen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds übertragen werden; mindestens 5 % des ELER-Budgets müssen von allen Mitgliedstaaten verpflichtend über LEADER umgesetzt werden, für CLLD gibt es derartige Vorgaben nicht.

*In einzelnen Quellen sind teilweise unterschiedliche Angaben zur Zahl der Lokalen Aktionsgruppen zu finden. Dies dürfte im Falle früherer Förderperioden damit zusammenhängen, ob sogenannte „kollektive Aktionsträger“ als Lokale Aktionsgruppe erfasst wurden oder nicht. Des Weiteren kann es zu unterschiedlichen Zahlen führen, wenn spät in einer Förderperiode noch neue Lokale Aktionsgruppen hinzukommen.

Tab. 2: Entwicklung von LEADER und Anzahl der Lokalen Aktionsgruppen über die Förderperioden / Quellen: Eigene Darstellung nach Europäische Gemeinschaften (2006), Ostheimer (2014), DVS (2017b), European Commission (2017), StMELF (2017b) sowie Mitteilung von Dr. Angelika Schaller (Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten)

Kooperation ist eines der sieben Kernelemente von LEADER, allerdings muss diese bei LEADER nicht notwendigerweise grenzübergreifend sein. Vor seiner Integration in den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in der Haushaltsperiode 2007–2013 war LEADER eine Gemeinschaftsinitiative (vgl. Tab. 2). Über Gemeinschaftsinitiativen wurden Fragestellungen, die alle Mitgliedstaaten der EU gleichermaßen betreffen, bearbeitet. Gegenseitiger Austausch zwischen den Akteuren (z. B. auf Workshops oder über Publikationen von Netzwerkstellen) und das damit verbundene Voneinander-Lernen spielen seit jeher eine wichtige Rolle bei LEADER.

In der aktuell gültigen Verordnung für den Zeitraum 2014–2020 findet sich das explizite Ziel für gebietsübergreifende und für transnationale grenzübergreifende Kooperation in Absatz 32 der Begründung zur ELER-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 L 347: 494): „Die Förderung der lokalen Entwicklung im Rahmen von LEADER durch den ELER sollte auch gebietsübergreifende Kooperationsprojekte zwischen Gruppen innerhalb eines Mitgliedstaates oder transnationale Kooperationsprojekte

zwischen Gruppen in mehreren Mitgliedstaaten oder Kooperationsprojekte zwischen Gruppen in Mitgliedstaaten und in Drittländern umfassen“. Ein eigener Artikel (Artikel 44) der Verordnung befasst sich mit „LEADER-Kooperationstätigkeiten“ und nennt als Fördertatbestände unter anderem „[...] Kooperationsprojekte von Gebieten mehrerer Mitgliedstaaten oder mit Gebieten in Drittländern (transnationale Zusammenarbeit) [...]“ sowie die „vorbereitende technische Unterstützung für gebietsübergreifende oder transnationale Kooperationsprojekte [...]“ (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 L 347: 520).

Abbildung 3 zeigt die wichtigsten Rechtsgrundlagen und Akteure im LEADER-Programm auf verschiedenen räumlichen Ebenen am Beispiel Bayerns. LEADER liegt in Deutschland in der Verantwortung der Bundesländer. Das heißt, dass die EU zwar den Rahmen vorgibt und die entsprechenden Vereinbarungen zwischen der EU und Deutschland als deren Mitgliedstaat abgeschlossen werden, sich die einzelnen LEADER-Programme und damit auch die Förderrichtlinien aber von Bundesland zu Bundesland zum Teil erheblich unterscheiden können, ebenso die Budgetausstattung und die Fördertatbestände.

Die Programmverwaltung liegt im Bereich Landwirtschaft, in Bayern beim Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Vor Ort wird das Programm an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) betreut, wo Fachzentren für Strukturentwicklung und Diversifizierung für die Bearbeitung der Förder- und Zahlungsanträge zuständig sind und LEADER-Koordinatoren (bis 2012 lautete die Bezeichnung LEADER-Manager) für die Beratung und Vernetzung von jeweils bis zu acht Lokalen Aktionsgruppen existieren (StMELF 2017b). Kommunikations- und Informationsarbeit in dem komplexen Gefüge wird über mehrere Netzwerke auf verschiedenen Wirkungsebenen gewährleistet. Dabei ist zu unterscheiden zwischen formalen bzw. programmseitigen Netzwerken, die im Sinne einer technischen Hilfe aus den Programmbudgets finanziert und organisiert sind und Netzwerken, die sich aus der Gruppe der Nutzer der Programme heraus gewissermaßen bottom-up gebildet haben.

Letztere haben, zusätzlich zu Vernetzungs- und Kommunikationsaufgaben, auch die wichtige Funktion der Interessensvertretung (vor allem gegenüber den Programmbehörden) inne. Das Kompetenznetzwerk Regionalmanagements in Bayern ist dabei nicht auf LEADER begrenzt, sondern umfasst seit seiner Gründung im Jahre 2006 verschiedene Strukturen und Organisationen, die im Bereich Regionalmanagement im weitesten Sinn aktiv sind (u.a. die über EFRE geförderten Regionalmanagements oder ILE-Regionen) und die jeweils über Fachgruppen koordiniert werden.² Mit dieser Struktur ist auf Arbeitsebene ein intensiver Austausch über Programmschienen hinweg gewährleistet. Mit anderen Worten: Auf der Ebene der nicht-staatlichen Akteure in den Regionen wird – mit kleinem Budget und großem Engagement – seit Jahren gelebt, was formell nun für 2014–2020 erstmals in den EU-Papieren auftaucht, auf der mittleren Ebene der Mitgliedstaaten und Bundesländer aber bislang kaum (nur in Grundzügen in Sachsen-Anhalt) umgesetzt wird (DVS 2017a).

2 Vgl. <http://www.bayernregional.org/wir-ueber-uns.html> (09.04.2018).

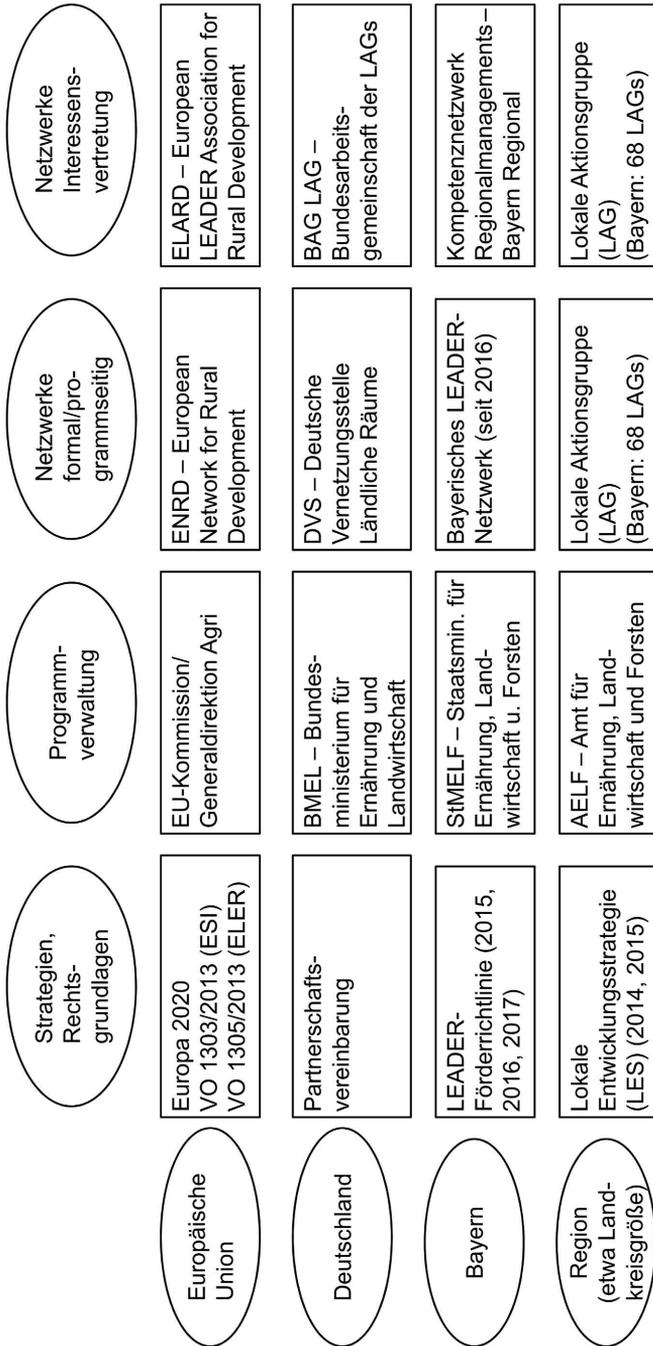


Abb. 3: Übersicht über die wichtigsten Dokumente und Akteure aus Verwaltung und Netzwerken im LEADER-Programm auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen – Beispiel Bayern / Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf ENRD (2014), StMELF (2015), Europäische Kommission (2016), StMELF (2016), DVS (2017b), StMELF (2017a), StMELF (2017b) sowie den Websites der genannten Institutionen und Netzwerke

4.3 INTERREG/ETZ

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) soll durch Beseitigung von Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Regionen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Europäischen Union stärken (vgl. Europäische Kommission 2016). In Bayern wird dieses europäische Ziel in zwei Unterziele übersetzt: zum einen in das Ziel „Investition in Wachstum und Beschäftigung“ mit den fünf Förderbereichen Forschung, technologische Entwicklung und Innovation, Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen, Klimaschutz, Hochwasserschutz und nachhaltige Entwicklung funktionaler Räume; zum anderen in das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“, das die Förderbereiche grenzübergreifende Zusammenarbeit, transnationale Zusammenarbeit und interregionale Zusammenarbeit umfasst. Im Folgenden wird vor allem auf die früher oftmals nur mit INTERREG abgekürzte Förderkulisse zwischen Bayern und Tschechien besonders eingegangen. Dies ist ein grenzübergreifendes Programm. Nicht nur zwischen Bayern und Tschechien, sondern auch in den anderen Grenzräumen Bayerns und Österreichs sowie im Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein-Gebiet gibt es ähnliche EFRE-Übersetzungen (vgl. Regierungspräsidium Tübingen 2015). Die spezifischen Ziele bzw. Prioritätsachsen sind im Programmdokument ETZ Bayern – Tschechien zu finden. Auf diese soll an dieser Stelle nur verwiesen werden.

In Bezug auf die Fragestellung der vorliegenden Untersuchung gilt es, eine Einordnung und Bewertung der Fördergrundsätze vor dem Hintergrund der operativen Umsetzung der Projektträger vorzunehmen. Im Programm ETZ Bayern – Tschechien ist neben der Fördergebietsverortung die Einhaltung von Fördergrundsätzen abzuwägen. Die Fördergrundsätze lauten (StMWMET/Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik 2015a: 3):

- > An einem Projekt müssen mindestens ein bayerischer und ein tschechischer Partner beteiligt sein.
- > Die Partner benennen aus ihrer Mitte einen federführenden Partner (Leadpartner), der die gesamte Verantwortung für die Projektdurchführung trägt.
- > Jedes Projekt muss thematisch einem Spezifischen Ziel der jeweiligen Prioritätsachse zuzuordnen sein.
- > Das Projekt muss eine positive Auswirkung auf den bayerischen und auf den tschechischen Grenzraum haben.

Das letzte Kriterium – „eine positive Auswirkung auf den bayerischen und auf den tschechischen Grenzraum“ – kann sowohl qualitativ wie auch quantitativ gemessen werden. Jedoch gibt es nur oberflächliche Aussagen zur Wertung dieser Indikatoren als ausreichend für eine „positive Auswirkung“. Zunächst muss ein Projekt drei von vier der folgenden Kriterien erfüllen, wobei die ersten beiden Durchführungsmodalitäten als verpflichtend verstanden werden (StMWMET/Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik 2015a: 4):

- > Gemeinsame Ausarbeitung (verpflichtend)
- > Gemeinsame Durchführung (verpflichtend)
- > Gemeinsame Finanzierung
- > Gemeinsames Personal

Für die Abwicklung bedeutet dies konkret, dass für ein Projekt mindestens ein bayerischer und ein tschechischer Partner benötigt wird. Der Prozess ist gekennzeichnet von gemeinsamen Besprechungen, der Antragstellung (Freistaat Bayern – Tschechische Republik) und Festlegung der Aufgabenverteilung. Anschließend folgt die verpflichtende Durchführungsphase, die ebenfalls gemeinschaftlich und jeweils von mindestens einem Partner jeder Partei verwirklicht werden muss. In diesem Verständnis ernennt jeder der Beteiligten einen sogenannten Leadpartner, welcher die gesamte Verantwortung für die Projektdurchführung trägt. Des Weiteren muss das zu realisierende Projekt im Einklang mit den spezifischen Zielen stehen und eine positive Auswirkung, sowohl auf den bayerischen als auch auf den tschechischen Grenzraum, haben. Förderwürdige Projekte können dabei mit bis zu 85% über EFRE finanziert werden. Die Einrichtung eines gemeinsamen Sekretariats zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen dem Freistaat Bayern und der Tschechischen Republik, welches im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie angesiedelt ist, soll dabei die Aufgaben für die Förderperiode 2014–2020 verwalten (StMWMET/Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik 2015a: 74 f.). Die Funktionsaufteilung für die Umsetzung der Kooperationsprogramme ist in Tabelle 3 dargestellt.

Im Rückblick auf die vergangene Förderperiode von 2007 bis 2013 haben die Ansprüche an die Förderkriterien und damit der Anspruch an die Qualität der grenzüberschreitenden Kooperation bedeutend zugenommen. Auch die damit verbundenen formalen Ansprüche an die Projektträger nahmen stetig zu. Dies führt immer mehr dazu, dass sich nur noch Projektträger mit kostenintensiven Großprojekten an der Programmkulisse beteiligen.

Behörde/Stelle	Bezeichnung der Behörde/Stelle der Abteilung	Aufgabenbeschreibung
Verwaltungsbehörde	<ul style="list-style-type: none"> > Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie > Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik > Zwischengeschaltete Stellen: Ministerium für Regionalentwicklung (Abteilung ETZ), Bezirk Karlsbad (Abteilung Regionalentwicklung), Bezirk Pilsen (Abteilung EU-Fonds und Programme, Bezirk Südböhmen (Abteilung der EU-Angelegenheiten)) 	<ul style="list-style-type: none"> > Prüfung der Kooperationsprogramme in Bezug auf die Grundsätze > Verwaltungs- und Kontrollfunktion > Prüfung und Abstimmung der Vergaberegeln
Bescheinigungsbehörde	<ul style="list-style-type: none"> > Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie > Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik 	<ul style="list-style-type: none"> > Die Funktion der Bescheinigungsbehörde im Sinne des Artikels 126 der VO (EU) Nr. 1303/2013 i. V. m Artikel 24 der VO (EU) Nr. 1299/2013 wird durch das bayerische Wirtschaftsministerium wahrgenommen (Delegation von Aufgaben an die Tschechische Republik möglich)

Behörde/Stelle	Bezeichnung der Behörde/Stelle der Abteilung	Aufgabenbeschreibung
Prüfbehörde	<ul style="list-style-type: none"> > Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie > Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik 	> Prüfung und Genehmigung des Programms
Inhaltliches Prüfungsgremium	> Regionaler grenzübergreifender Lenkungsausschuss	> Operative Beratung der tschechischen und bayerischen Verwaltungsbehörden unter Hinzunahme kommunaler und regionaler politischer Mandatsträger

Tab. 3: Verwaltungsstruktur EFRE/INTERREG in Bayern / Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an INTERREG Österreich – Bayern 2014–2020 (2015) und StMWMET/Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik (2015b)

5 Explorative Ergebnisse

5.1 Beispiel Oberallgäu

Ergebnisse in Zahlen und aus Evaluierungen

Seit Gründung der Lokalen Aktionsgruppe Regionalentwicklung Oberallgäu im Jahr 2003 wurden von ihr rund 140 erfolgreiche LEADER-Projektanträge begleitet. Das Spektrum ist dabei vielfältig. Inhaltliche Schwerpunkte reichen vom Tourismus über die Landwirtschaft und den Umweltbereich bis zum Sozialen. Die Vorhaben werden unter öffentlicher oder privater Trägerschaft realisiert, und es gibt sowohl investive Projekte als auch solche mit Management- oder Vernetzungsschwerpunkt. Allein in der Programmperiode 2007–2013 betrug das Projektvolumen knapp 8 Mio. Euro und es flossen Fördermittel in Höhe von etwa 3,1 Mio. Euro über das LEADER-Programm ins Oberallgäu (Regionalentwicklung Oberallgäu 2008; Regionalentwicklung Oberallgäu 2014c; Regionalentwicklung Oberallgäu 2016; interne Projektlisten der Lokalen Aktionsgruppe).

Transnationale Kooperationsprojekte, die über LEADER gefördert wurden und auch als solche in der Statistik auftauchen, gab es seit Gründung der Lokalen Aktionsgruppe nur zwei (Europäische Jakobuswege, Machbarkeitsstudie Alpdorf Balderschwang). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es immer wieder Projekte gibt,

die wegen des hohen Aufwandes im Antragsverfahren oder aus anderen Gründen zwar formal als Einzelprojekte beantragt, aber trotzdem grenzübergreifend durchgeführt werden. So wurden beispielsweise im Jahr 2008 für ein Projekt zur Qualifizierung von Kulturführern in den Lokalen Aktionsgruppen Außerfern (Tirol), Ostallgäu und Oberallgäu getrennte Anträge gestellt, das Vorhaben dann aber zumindest teilweise gemeinsam umgesetzt. Grund war, dass die Akteure in Österreich bereits mit dem Projekt anfangen wollten, in Bayern nach der Pause zwischen zwei Förderperioden aber noch keine Anträge gestellt werden konnten. Es dürfte also eine gewisse Dunkelziffer und damit mehr Kooperationen geben, als aus den meisten Evaluierungen herauszulesen ist.

Mayer/Metzler/Job (2008: 155 ff.) konstatieren in ihrer vergleichenden Untersuchung zu LEADER im Oberallgäu und in Vorarlberg zwar, dass in Österreich einiges besser laufe und führen das unter anderem auf die längere Erfahrung in Österreich zurück – die LAG Regionalentwicklung Oberallgäu war zum Zeitpunkt der Erhebung gerade erst ein paar Jahre alt. Die Akteure im Oberallgäu selbst sind aber mit dem LEADER-Prozess bzw. den Aktivitäten der Lokalen Aktionsgruppe insgesamt zufrieden oder sehr zufrieden, wenngleich die Werte sich in der jüngeren Befragung etwas verschlechtert haben (Regionalentwicklung Oberallgäu 2007: 127; Regionalentwicklung Oberallgäu 2014c: 69 und 99).

Über INTERREG flossen in der Periode 2007–2013 knapp 11 Mio. Euro ins Allgäu, nach Außerfern und Vorarlberg. Zwischen 2008 und 2014 wurden allein aus dem Kleinprojektfonds der EUREGIO via salina, dem grenzübergreifenden Zusammenschluss dieser drei Gebiete, 35 gebietsübergreifende Projekte mit Fördermitteln in einer Gesamthöhe von über 330.000 Euro unterstützt (EFRE-Mittel).³ Der Schwerpunkt lag im Tourismus, auch wenn es einzelne Projekte aus anderen Bereichen gab (etwa Mobilität oder Kooperation von Behörden mit Sicherheitsaufgaben). In der aktuellen Förderperiode tauchen darüber hinaus auch Kooperationsprojekte mit Themen wie telemedizinische Angebote, Moorschutz, Architektur, Sport oder Philosophie auf.

Eindrücke aus der Projektberatung – zunehmende Komplexität

Eine der Kernaufgaben der LAG-Managements ist es, Ideengeber zu beraten und sie bei der Realisierung ihrer Projekte zu unterstützen. Nicht selten kommen Ideengeber in die Beratungssprechstunde, die bereits andere Organisationen oder Ämter besucht haben, oder die weiter verwiesen werden müssen, weil das LEADER-Programm nicht zum Vorhaben passt. Die Karte in Abbildung 1 (Beispiel Oberallgäu) und Tabelle 2 zeigen Überschneidungen mehrerer Gebietskulissen, Förderinstrumente oder Managements. Die unterschiedlichen Fördergeber arbeiten – trotz des Ansinnens der EU, die Förderlandschaften besser aufeinander abzustimmen – allesamt mit unterschiedlichen Ansprechpartnern, Verfahrensweisen und Formularen. Für Menschen, die Fördermittel suchen, wird der ‚Förderdschungel‘ immer undurchschaubarer: Manchmal treffen sie auf eine (mehr oder weniger dienstleistungsorientierte) Beratungs- oder Managementstelle, ein anderes Mal auf Sachbearbeiter, die Fördermittel lediglich verwalten (und daneben an ihrer Dienststelle noch vielfältige weitere Aufgaben zu erledigen ha-

³ Eigene Berechnung auf Basis von http://www.interreg-bayaut.net/interreg_iv/content/pool/projektliste/Projektliste%20KPF.pdf (09.04.2018).

ben). Manche Ansprechpartner sind vor Ort in den Regionen präsent, andere bei den Bezirksregierungen, in der Landeshauptstadt oder noch weiter entfernt angesiedelt. Diese Komplexität führt nicht nur bei Ideengebern, sondern auch bei anderen Beteiligten, bei Pressevertretern bis hin zu politischen Verantwortungsträgern, immer wieder zu Irritationen. Bisweilen können Akteure gar nicht mehr zuordnen, wo die Schwerpunkte eines bestimmten Programms liegen, oder sogar in welcher Funktion sie selbst einem Gremium angehören oder an einer Projektgruppensitzung teilnehmen.

Während die Gebiete der Lokalen Aktionsgruppen tendenziell immer größer werden, wächst die Personalausstattung an den Management- und Förderstellen nicht in adäquater Weise mit, sodass für eine intensive Beratung (etwa zu alternativen Förder- oder Finanzierungsmöglichkeiten) oft die Zeit fehlt, auch für damit verbundene Rechercharbeiten oder Weiterbildungen. Viel Laufarbeit verbleibt somit bei den potenziellen Antragstellern, für die bereits die Auswahl eines geeigneten Förderprogramms großen Aufwand bedeutet und in die sie Zeit investieren, die dann für die inhaltliche Ausgestaltung ihrer Projekte fehlt.

LEADER oder INTERREG? – Fördermittelloptimierung aus Sicht der Projektträger

Das LAG-Management erreichen oft Projektideen, die sich noch in einem sehr frühen Stadium befinden. Immer wieder sind darunter auch Vorhaben, die aus inhaltlicher Sicht zunächst einmal sowohl in Kooperation mit einem benachbarten Gebiet in Österreich als auch als Einzelprojekt möglich und sinnvoll wären. Es ist dann zu entscheiden, ob es zu einer Kooperation mit dem Nachbarland kommen soll oder nicht, und wenn ja, ob das Projekt über das INTERREG- oder das LEADER-Programm beantragt werden soll und darf.

In der Praxis hängt das Ergebnis dieser Entscheidung oft wenig von inhaltlichen Fragen ab, und durch die engen Verknüpfungen zwischen den Regionen beiderseits der Grenze gibt es auch kaum Hindernisse sprachlicher oder kultureller Art. Durch die langjährig durchlässige Grenze und Kooperation kennen sich die beteiligten Akteure oft sogar schon vor einem Projekt. Die Entscheidung der Träger für ein Instrument folgt vielmehr der Logik des Optimierens, das heißt anhand Faktoren wie der Höhe der verfügbaren Mittel und der Höhe des jeweils gültigen Fördersatzes, dem Aufwand für die Antragstellung und dem zu erwartenden Risiko einer Ablehnung des Projekts im jeweiligen Programm. Wenn Inhalte nicht zu den genannten Rahmenbedingungen passen, wird das Vorhaben im Sinne einer Fördermittelloptimierung ‚passend gemacht‘; und wenn erst einmal kooperiert wird, werden auch Schwierigkeiten wie beispielsweise unterschiedliche Mehrwertsteuersätze oder andere unterschiedliche Vorschriften oder rechtliche Grundlagen beiderseits der Grenze in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Förderstellen überwunden. Dies gelingt vor allem denjenigen Akteuren, die bereits eine gewisse Erfahrung mit Projektarbeit und mit Fördermitteln haben. Es kommt aber auch vor, dass Ideengeber eine Förderung – oder gar ihr ganzes Kooperationsvorhaben – nach den Erstberatungsgesprächen nicht weiterverfolgen. Es gibt keine systematische Erhebung zum Verbleib solcher Projektideen, es ist aber sicherlich realistisch, dass ein nicht zu vernachlässigender Anteil der Träger den Aufwand für die Antragsstellung mehr scheut als den Aufwand für die eigentliche Durchführung des Projektes.

LEADER oder INTERREG? – Unterschiedliche und sich ändernde Rahmenbedingungen

In LEADER+ (2000–2006) konnten Lokale Aktionsgruppen in Bayern und Österreich grenzübergreifende Kooperationsprojekte miteinander durchführen. In LEADER 2007–2013 war dies nicht mehr möglich, weil INTERREG ein Vorrang vor LEADER eingeräumt wurde, der aber in der Periode 2014–2020 wieder weggefallen ist. Für Akteure, die viel über die Grenze hinweg kooperieren und deren Aktivitäten in starkem Maße auf Fördermitteln fußen (die also Erfahrungen mit Förderungen haben), wird durch solche Änderungen ein strategisches Mittelmanagement erschwert. In der Phase mit INTERREG-Vorrang gingen zudem Kontakte ins Nachbarland, die zuvor von der Lokalen Aktionsgruppe aufgebaut worden waren, entweder verloren oder ließen sich nur mit viel größerem Aufwand aufrechterhalten.

Für Kooperationsprojekte zwischen Bayern und Österreich sind die Rahmenbedingungen bei LEADER beiderseits der Grenze unterschiedlich, unter anderem für die Projektauswahl. Wenngleich natürlich auch in Österreich die örtlichen Lokalen Aktionsgruppen den Projekten zustimmen müssen, gibt es dort in der Periode 2014–2020 ein landesweites Auswahlverfahren für transnationale Kooperationsprojekte (Ministerium für ein Lebenswertes Österreich 2016: 236 ff.) und ein gesondertes, landesweites Budget für Kooperationen. In Bayern dagegen werden die LAG-eigenen Budgets belastet – was ein weit geringerer Anreiz zur Kooperation sein dürfte als in Österreich.

LEADER und INTERREG – oder: wo Abstimmung nicht funktioniert hat ...

Bei Eingang (potenziell) grenzübergreifender Projektideen findet in der Regel eine Abstimmung zwischen den für die Gebiete zuständigen Managementstellen (LAG-Managements, Euregio-Geschäftsstelle) statt, um das am besten geeignete Förderprogramm auszumachen. Inwieweit auch die jeweiligen Förderstellen dies systematisch tun, ist nicht bekannt. Nachfolgend sei ein Beispiel aufgeführt, bei dem die Abstimmung nicht funktioniert hat.

In LEADER+ wurde mit den Jakobus-Pilgerwegen ein EU-Kooperationsprojekt aufgebaut, an dem Lokale Aktionsgruppen aus Bayern, Österreich, Frankreich und Polen sowie (über eine Sondervereinbarung) die Schweiz beteiligt waren. Es wurden Hauptpilgerwege festgelegt, Wegeverläufe insbesondere an Grenzübergängen abgestimmt und Kriterien für pilgerfreundliche Betriebe entwickelt. Mit viel Ehrenamt, mit kleinem Budget und mit Unterstützung durch die LAG-Geschäftsstellen organisierten die Wegpaten eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit in Form von Etappenflyern, die jederzeit aktualisiert und nach eigenem Bedarf ausgedruckt werden konnten. Jährliche Plenumstreffen aller Partner dienten dem Austausch, auch über andere Themen der Regionalentwicklung. Das Projekt wurde im Zeitraum 2007–2013 ausgeweitet, die Kooperation erfuhr große Aufmerksamkeit und wurde unter anderem anlässlich der Internationalen Grünen Woche Berlin 2009 am Stand der Europäischen Kommission vorgestellt (Regionalentwicklung Oberallgäu 2008: 19; Regionalentwicklung Oberallgäu 2010: 7).

Im Jahr 2012 wurde von neuen Akteuren aus Tirol und dem südlichen Landkreis Oberallgäu ein neuer Jakobusweg festgelegt und über den Kleinprojektfonds der

EUREGIO via salina (also über INTERREG) gefördert.⁴ Der Weg verläuft vom Fernpass über das Tannheimer Tal ins Oberallgäu hinein, das heißt nach Norden, und steht damit den Richtlinien der Pilgergemeinschaften entgegen, die besagen, dass Jakobuswege auf möglichst direktem Weg nach Santiago de Compostela (Richtung Südwesten) führen sollen. Beworben wurde der neue Weg mit professionell gestalteten und gedruckten Broschüren. Das war beim LEADER-Projekt immer vermieden worden, weil der Jakobusweg hier nicht vorrangig als touristische Infrastruktur oder touristisches Marketinginstrument gesehen wurde, sondern als ein Vorhaben, um Menschen zu vernetzen und verbinden. Die Lokale Aktionsgruppe und die Projektleitung für das bayrische LEADER-Projekt haben aus der Presse von dem neuen Wegabschnitt erfahren. Weder vor Ort noch auf Programmebene war in diesem Fall die Abstimmung gelungen. Die Förderstellen für LEADER und INTERREG hatten dasselbe Vorhaben unterstützt, allerdings mit teilweise konkurrierenden Inhalten.

Zwischenfazit

Im Oberallgäu konnte mithilfe von LEADER und INTERREG/ETZ eine beachtliche Zahl von Projekten realisiert werden. Besonders mittels LEADER fand eine breite Einbindung von Akteuren statt. An einigen Stellen treten aber Reibungsverluste auf und die Möglichkeiten, welche die Programme bieten, werden nicht ausgeschöpft.

5.2 Beispiel Cham

Ergebnisse in Zahlen und aus Evaluierungen

Die positive Entwicklung der Region Cham könnte nicht zuletzt auch auf die bereits seit 1993 betriebenen Regionalmanagement-Initiativen zurückgeführt werden. Insbesondere die aktive Teilnahme der Bürger vor Ort zeichnet das Engagement und den Zusammenhalt im Landkreis aus. Ein wichtiger grenzüberschreitender Schritt wurde bereits 1990 begonnen: Die Kommunalpolitiker der damaligen Zeit suchten als erste in Bayern stetig Kontakte zu den tschechischen Partnern und öffneten so frühzeitig den Weg für grenzüberschreitende Projekte, die später im Rahmen der INTERREG-Förderkulissen begonnen wurden. Die Sprachbarriere und die getrennte Historie sind und waren die Gründe, warum die grenzübergreifende Arbeit an der bayerisch-tschechischen Grenze strukturell schwer mit ähnlichen Grenzräumen im bayerisch-österreichischen Kontext zu vergleichen ist. Die Akteurserfahrungen sind auf unterschiedlichem Niveau und letztlich sind alle Optimierungsmöglichkeiten bei der grenzübergreifenden Projektarbeit durch Sprache und Kultur beeinflusst.

Im Programmgebiet Bayern–Tschechien werden im Zeitraum bis 2020 für die vier Förderprioritäten Forschung/Entwicklung/Innovation, Umweltschutz/Ressourceneffizienz, Investitionen in Kompetenzen und Bildung sowie Nachhaltige Netzwerke/Institutionelle Kooperationen insgesamt 103,5 Mio. Euro eingesetzt. Den größten Anteil der Subventionen hat dabei die Priorität Umweltschutz/Ressourceneffizienz mit 38,4%, gefolgt von der Priorität Nachhaltige Netzwerke/Institutionelle Kooperationen mit 26,9%.⁵

4 Vgl. http://www.interreg-bayaut.net/interreg_iv/content/pool/projektliste/Projektliste%20KPF.pdf (09.04.2018).

5 Vgl. <https://www.by-cz.eu/prioritaeten/> (17.04.2018).

In der Lokalen Aktionsgruppe Landkreis Cham wurden von 2008 bis 2014 30 Projekte mithilfe von LEADER umgesetzt. Die Gesamtinvestitionssumme beläuft sich auf rund 6 Mio. Euro, wofür Fördermittel in Höhe von 2,3 Mio. Euro von LEADER in ELER bereitgestellt wurden. Der Anteil der Landesmittel an den Fördermitteln von 19% zeigt, dass auch viele private Antragsteller sich mit konkreten Projekten am Entwicklungsprozess beteiligten (Lokale Aktionsgruppe Landkreis Cham 2014: 8). Die Lokale Aktionsgruppe war am transnationalen Projekt „Europäische Jakobuswege“ (vgl. auch Kapitel 5.1) beteiligt, für die Phase 2014–2020 hat sie das Entwicklungsziel „Profilierung als wettbewerbsstarker Wirtschafts- und Arbeitsraum an der Grenze zu Tschechien“ formuliert (Lokale Aktionsgruppe Landkreis Cham 2014: 53). Ab dem Zeitraum 2014–2020 erhalten LEADER-Projekte in Räumen mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) laut Förderrichtlinie 10% höhere Fördersätze als in Gebieten, die nicht Teil eines solchen Raumes sind (StMELF 2017a). Bei INTERREG gibt es dazu keinerlei Förderaufschläge.

Multiple Ansprache von Fördermittelgebern

Grundsätzlich verfolgen Projektträger die Strategie, unterschiedliche Fördermittelgeber anzusprechen. Bei Projektvorhaben erfolgt in den meisten Fällen eine Ansprache aller möglicher Unterstützer und Quellen (z. B. Amt für Ländliche Entwicklung, LEADER, EUREGIO, Bayerisches Heimatministerium, Bayerisches Umweltministerium). Beispielhaft sei hier der Bau eines Gemeindehauses im Markt Eschlkam zu nennen. Die Entwicklung von der Projektidee bis zum Bau des Gebäudes ist geprägt durch die durchgängige Ansprache aller möglichen Fördergeber und Förderstränge. Im Laufe der Förderperioden haben sich dabei informelle Kontaktstrukturen herausgebildet, die zumeist über die ‚weiche‘ Funktion des Regionalmanagements beispielsweise an einem Landratsamt kanalisiert und gebündelt werden. Diese Funktion wurde teilweise durch den Landkreis Cham in Form von Personalkapazitäten bei Nicht-Pflichtaufgaben vorfinanziert oder im Rahmen einer bestehenden Regionalmanagementförderung als Zusatzaufgabe ‚mitgemacht‘. Im Sinne einer durchgängigen Governance-Struktur fehlt deswegen eine Bündelungs- und Beratungsfunktion zwischen den Verwaltungs- und Projektträgererebenen. Diese Lücke wurde eher intuitiv von den Akteuren vor Ort geschlossen.

Change-Management bei Projektänderungen im INTERREG-/ETZ-Kontext

Grenzüberschreitende Projekte sind nicht zuletzt aufgrund der Sprachhürden oftmals durch viele komplexe Fehlerwartungen der Projektpartner gekennzeichnet. Die Nachsteuerung der Projekthinhalte ist bei vielen Projekten an der Tagesordnung. Die Durchführungsrichtlinien nach erfolgreicher Genehmigung eines Projektes geben leider keine Auskunft darüber, wie und in welchem Ausmaß eine Nachsteuerung möglich und sinnvoll ist. Beispielsweise gab es regelmäßig beim Projekt „Impuls“, das das Ziel einer Abstimmung von Inhalten von Lehrfächern hatte, Missverständnisse bei Zielformulierungen, Inhalten und Projektkosten. Es gibt zwar Regulierungen zu Projektkostenänderungen, aber selten Aussagen zu Projektinhaltsänderungen. Eine entsprechende Beratungskompetenz liegt nicht bei den abwickelnden Behörden. Dies wird oft im Projektverlauf ‚geschönt‘ und uminterpretiert, was durchaus zu einer Zielveränderung führen kann, die im Schlussverwendungsnachweis unter Umständen – im schlechtesten Fall – eine Rückabwicklung von Fördermitteln bedeutet. Auch hier übernehmen kommunale Stellen und Akteure aus der Regionalentwicklung die Beratung der Pro-

jektträger und dienen als Vermittler und Kommunikator hin zu den Verwaltungsbehörden. Diese Akteure sind als ‚sprachlicher und inhaltlicher Mediator‘ bei den Förderrahmenbedingungen zu sehen.

Professionelles Projektmanagement fehlt

Die Projektträger grenzüberschreitender Vorhaben sind oftmals inhaltlich wie auch qualifikatorisch wenig mit professionellem Projektmanagement vertraut. Es gibt zwar klare Zielvereinbarungen und Indikatoren bei der Projektbeantragung, und neuerdings müssen in den Antragsunterlagen auch sogenannte Arbeitspakete definiert werden, jedoch ist die Detailschärfe und der Konkretisierungsgrad meist nicht auf einem üblichen Niveau der Aufgabendefinition anzusiedeln. Ein grober Zeitplan ist gefordert, der jedoch im grenzüberschreitenden Kontext von Sprachbarrieren, Kulturbarrieren und Institutionengrenzen verschwimmt und nicht vollkommen umsetzbar ist. Im Vorfeld der Projektinitiierung fehlt es grundsätzlich an Methoden und Beratungskompetenzen in der Region, die das Ziel eines Projektauftrages definieren helfen sollten. Projektskizzen sind zwar vorhanden, jedoch relativ unverbunden und wenig konsistent vorgefertigt. Die Professionalisierung der Projektträger ist in der Governance-Struktur der Programmdokumente nur am Rande vorgesehen. Die verwaltungstechnischen Vorgaben gemäß einer Projektstruktur sind nur oberflächlich in den Durchführungsbestimmungen verankert. Dies kann unter Umständen zu Einbußen bei der Effizienz der Förderprojekte führen. Der Spagat zwischen kleinen und mittleren grenzüberschreitenden Projekten und großen Projekten mit überregionalen Spielern erschwert hierbei die Abschätzung der Effizienz erheblich. Weder die Verwaltungs- und Kontrollebenen noch die Vermittlungsebenen wie das Regionalmanagement sind kurzfristig in der Lage, in einer laufenden Förderperiode nachzusteuern. In zukünftigen Governance-Strukturen der grenzüberschreitenden Förderung der Kohäsion sind weitere Instrumente und vor allem Beratungs- und Hilfeleistungen daher wünschenswert.

Förderkulissenoptimierung der Projektträger

Durch die Rückschau auf die Projektinitiierungsphasen lässt sich feststellen, dass die Projektträger nach den Kriterien Höhe der Förderung, Fördersatz, Verfahrensaufwand und Verwendungsnachweisaufwand agieren. Die Entscheidung hat sich in der Vergangenheit gerade bei kommunalen Vorhaben stark an der Höhe der Fördermittel manifestiert. Weniger die Idee oder das Handlungsfeld und auch nicht das übergeordnete grenzüberschreitende Entwicklungsziel waren die entscheidenden Faktoren. Kommunale Projektvorhaben sind oft getrieben durch das Verlangen der Bürgermeister in den jeweiligen Gremien, breite Unterstützung zu generieren. Die Unterstützung gelingt umso besser, je höher, einfacher und damit gefahrloser ein Förderangebot darstellbar ist. Im grenzüberschreitenden Kontext spielt die Sprach- und Kulturbarriere eine entscheidende Rolle dafür, ob ein INTERREG-Vorhaben mit entsprechenden Partnerfindungskosten auf sich genommen wird. Die Abwägung, ob eine Projektidee möglicherweise grenzüberschreitend sinnvoller wäre, wird selten getroffen. Diese Phänomene werden aber auch durch nicht durchgängige und nicht längerfristig angelegte Förderbedingungen und Ziele unterstützt. Vergleicht man die Bedingungen der Förderprogramme in einzelnen Perioden, zeigen sich oftmals Strukturbrüche, die die Akteure zu Anpassungsreaktionen zwingen.

Projektinnovationen können entstehen

Die übergeordneten Programmziele oder die Prioritäten zwingen Projektträger dazu, zumindest ein thematisches Dach zu finden und die Ideen entsprechend dieser Ziele zu bearbeiten. In der Projektinitiierungsphase sind diese Prioritäten sehr zielführend, da sie kreatives Potenzial bei den Akteuren und Projektverantwortlichen sowie bei möglichen Partnern freisetzen. Das Aufstellen der Partnerstruktur ist ein prozesshafter Innovationsvorgang mit vielen Wahrscheinlichkeiten und Strukturüberlegungen. Wird dieser Prozess methodisch unterstützt, kann dies sehr spannende und neue Projektzielrichtungen ergeben. Doch wer macht diese methodische Unterstützung? Hier zeigt sich wiederum, dass auf der untersten Ebene zwischen Projektideengeber und Programmbehörde eine Vermittlung und methodische Unterstützung meist durch Regionalentwicklungsverantwortliche freiwillig erfolgt. In mehreren Projektbearbeitungsschleifen, die im Schnitt bis zu einem Jahr dauern können, ergeben sich immer wieder neue Ansätze und Vorstellungen, die Projektidee zu verändern und auf die übergeordnete Priorität und damit auch auf die Europa 2020-Strategie hin zu bearbeiten. Dieser Prozess ist meist effektiv, jedoch aufgrund der komplexen grenzüberschreitenden Partnerstruktur nicht sonderlich effizient im Sinne der Gesamtkosten eines Projektes und der dadurch entstehenden Opportunitätskosten.

Zwischenfazit

Im Landkreis Cham ist analog zum Oberallgäu festzustellen, dass die Menge an Projekten und auch die Qualität der Inhalte über die Jahre hinweg gestiegen ist. INTERREG wie auch LEADER sind notwendige und wichtige Anreizstrukturen für die grenzübergreifende und regionale Entwicklung. Die Förderkulissenfortentwicklung sollte zukünftig auch eine bessere Unterstützungsinfrastruktur für Projektträger beinhalten, da dies die Qualität und damit die Wirksamkeit unterstützt.

6 Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse in den beiden Regionen Cham und Oberallgäu zeigen, dass alleine über die Instrumente LEADER und INTERREG/ETZ eine Vielzahl von Projekten realisiert werden konnte, die eine immense inhaltliche und strukturelle Vielfalt aufweisen, mittels derer (vorrangig bei LEADER) eine breite Einbindung von Akteuren in Entwicklungsprozesse im Sinne einer Regionalen Governance gelungen ist und mittels derer (vorrangig bei INTERREG/ETZ) eine vermehrte grenzübergreifende Zusammenarbeit angestoßen wurde.

Die Instrumente selbst wurden seit ihrer Entstehung stetig weiterentwickelt, in Richtung einer möglichst zielorientierten Anwendung mit Beiträgen zu übergeordneten Strategien wie ‚Europa 2020‘. Damit einher ging eine zunehmende Komplexität, durch die offenbar die Effizienz gelitten hat. In beiden Untersuchungsgebieten wurden in der Umsetzungspraxis Probleme festgestellt: Überschneidende Förder- und Gebietskulissen entwickeln sich zunehmend zu einem ‚Förderdschungel‘. Verfahrensänderungen, unterschiedliche Förder- bzw. Rahmenbedingungen beiderseits von Grenzen sowie zunehmende Bürokratie erschweren die Projektarbeit. Solche Entwicklungen stehen einer Stärkung von Regionaler Governance entgegen, die ja im Kern stark prozessorientiert ist.

Den ‚Schwarzen Peter‘ für derartige Probleme hat in der Vergangenheit fast schon reflexartig ‚Brüssel‘ in die Schuhe geschoben bekommen, doch das wird nicht so weitergehen können. Immerhin hat das Europäische Parlament jüngst eine Studie in Auftrag gegeben, die helfen soll, weiteres ‚gold-plating‘ (‚vergolden‘) zu vermeiden (European Parliament 2017). Hinter diesem – für EU-Verhältnisse bemerkenswert prägnanten – Begriff verbirgt sich die Tatsache, dass ursprüngliche EU-Richtlinien auf den nachgeordneten Ebenen über die ursprünglichen Vorgaben hinaus strenger ausgelegt werden. Auch dass die guten europäischen Ideen CLLD und Multifonds bislang kaum Umsetzung gefunden haben, weist darauf hin, dass Probleme nicht notwendigerweise auf EU-Ebene zu verorten sind, sondern auch auf der Ebene der Bundesländer, wo die konkreten Programme erstellt werden.

In den Regionen selbst haben sich, gerade bei den Akteuren mit mehr Erfahrung, gewisse Anpassungsstrategien an die genannten Probleme herausgebildet: Auf der operativen Projektebene erfolgt durchaus eine Abstimmung der Projektbegleiter, oftmals auf informeller Ebene, was zu funktionieren scheint. Ein solcher kreativer Umgang der Akteure vor Ort mit den Instrumenten ist als positives Moment in der Entwicklung der Programmkulissen hervorzuheben und tritt in beiden untersuchten Gebieten auf, also unabhängig davon, ob Sprachbarrieren bestehen oder ob es sich um einen Raum mit besonderem Handlungsbedarf handelt oder nicht. Durch ihre Anpassungsfähigkeit an unterschiedliche Prioritäten und Ausrichtungen wachsen und gedeihen Projektideen und werden inhaltlich angereichert. Es wird auch dann grenzübergreifend kooperiert und voneinander gelernt, wenn keine geförderten Projekte in der Statistik erscheinen. Bei alledem haben die Regional- bzw. LAG-Managements eine Schlüsselposition inne, indem sie nicht nur als Anlaufstelle für Ideengeber fungieren, diese bei der Weiterentwicklung unterstützen und miteinander in Kontakt bringen, sondern auch, indem sie Wissensmanagement, Koordinations- und Vernetzungsarbeit betreiben. Die damit einhergehenden (und weit über die Projektebene hinausgehenden) positiven Auswirkungen für die Entwicklungsprozesse in der Region werden leider oft nicht erkannt, sicherlich auch deshalb nicht, weil sie indirekt sind oder erst mittel- oder längerfristig wirksam werden.

Insbesondere bei den kommunalen Akteuren stehen die Fördermittel (Höhe, Zugangsmöglichkeiten) im Vordergrund, während die Steuerung eher als Gängelung empfunden wird. Bei den Akteuren aus dem administrativen Umfeld geht es mehr darum, die Dinge richtig zu tun als die richtigen Dinge zu tun. So sind es am ehesten die langjährig Beteiligten aus der Wirtschaft und aus der Gesellschaft, die zu einem Entwicklungspfad in Richtung einer mittel- bis längerfristigen und vor allem nachhaltigen Entwicklung im umfassenden Sinn tendieren. Den Rahmen für eine solche Entwicklung wird weiterhin die Europäische Union setzen müssen, damit die regionale Steuerung die nötigen Handlungsspielräume erhält und gleichzeitig in die richtigen Bahnen gelenkt wird. Dazu braucht es eine programmübergreifende regionale Strategie als wichtigen Faktor für die Zielorientierung, weshalb der Ansatz „Eine Region – eine Strategie“ weiterverfolgt und in der Umsetzung dann am besten mit einer Beratungsstelle nach dem *one-stop-shop*-System verbunden sein sollte.

Die besondere Herausforderung in den Grenzräumen wird dabei sein, Strategien für grenzübergreifende Kooperation mit den regionalen Strategien wie dem Regionalen Entwicklungskonzept bzw. der Lokalen Entwicklungsstrategie bei LEADER zu verflechten. Denkbar wäre etwa, in die jeweiligen regionalen Strategien beiderseits der Grenzen ein gemeinsam erarbeitetes grenzübergreifendes Kapitel aufzunehmen, dessen Inhalte sich freilich in etwaige übergeordnete Vereinbarungen einfügen und von den Akteuren gemeinsam ausgehandelt werden müssten. Diesen Prozess können – eine quantitativ und qualitativ adäquate Personalausstattung vorausgesetzt – die regionalen Managements begleiten und koordinieren. Darüber hinaus wird es eine große Herausforderung sein, diese vergleichsweise kleinräumigen Strategien mit den großräumigen europäischen Makrostrategien zu vereinen.

Wie schon angedeutet sind die hier vorgetragenen Aspekte keine abschließenden Ergebnisse – auch weil eine tiefergehende Betrachtung von Faktoren und Konstrukten wie Vertrauen oder Macht im Laufe dieser Analyse weitgehend unberücksichtigt bleiben mussten. Solchen Fragestellungen müsste in zukünftigen Untersuchungen nachgegangen werden.

Schon jetzt scheint aber aufgrund der Befunde ein stärkeres Vertrauen seitens der Programmbehörden in das endogene Potenzial der Regionen angebracht – nicht nur für die Entwicklung der Regionen, sondern auch, weil die Förderinstrumente und damit auch die Entstehung von regionalen Governance-Strukturen zur positiven Wahrnehmung der Europäischen Union auf allen Ebenen beitragen. In Zeiten der Separierung von Staaten aus dem europäischen Verbund (Stichwort: Brexit) sehen die Autoren darin einen erfolgversprechenden Weg, ein positives Image von Europa in die Regionen zu tragen, wo die Bürger dann im besten Falle Europa leben und mitgestalten.

Literatur

- Bayerische Staatsregierung (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). München.
- Benz, A. (2005): Governance. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 404-408.
- Chilla, T.; Kühne, O.; Neufeld, M. (2016): Regionalentwicklung. Stuttgart.
- DVS – Netzwerk Ländliche Räume (2017a): LEADER 2014–2020. <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/LEADER/LEADER-2014-2020/> (09.04.2018).
- DVS – Netzwerk Ländliche Räume (2017b): Die Geschichte von LEADER. <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/LEADER/geschichte-von-LEADER/> (09.04.2018).
- ENRD – European Network for Rural Development (2014): Leitfaden für lokale Akteure zur CLLD. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_de.pdf (06.04.2018).
- Europäische Gemeinschaften (2006): Der LEADER-Ansatz. Ein grundlegender Leitfaden. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2016): Europäischer Struktur- und Investitionsfonds 2014–2020. Offizielle Texte und Kommentare. Luxemburg.
- Europäischer Rechnungshof (2010): Umsetzung des LEADER-Konzepts zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Luxemburg. = Sonderbericht 5/2010.
- European Commission (2017): LEADER/CLLD. https://enrd.ec.europa.eu/LEADER-clld_en (09.04.2018).
- European Parliament (2017): Research for REGI Committee – Gold-plating in the European Structural and Investment Funds. Brüssel.

- Grontmij GmbH (Auftragnehmer) (2015):** Entwicklungsgutachten für den bayerisch-tschechischen Grenzraum. München.
https://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Projekte/151120_Entwicklungsgutachten_BY-CZ_DE_final.pdf (09.03.2018).
- INTERREG Österreich – Bayern 2014–2020 (2015):** Gemeinsame Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE).
http://www.euregio.bayern/fileadmin/_migrated/content_uploads/Foerderfaehigkeitsregeln_25.11.2015.pdf (09.04.2018).
- LfS – Bayerisches Landesamt für Statistik (2016a):** Statistik kommunal 2015. Landkreis Oberallgäu 09780. Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten. München.
<https://www.statistik.bayern.de/statistikkommunal/09780.pdf> (06.04.2018).
- LfS – Bayerisches Landesamt für Statistik (2016b):** Statistik kommunal 2015. Landkreis Cham 09372. Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten. München.
<https://www.statistik.bayern.de/statistikkommunal/09372.pdf> (06.04.2018).
- Lokale Aktionsgruppe Landkreis Cham (2014):** Lokale Entwicklungsstrategie für den Landkreis Cham. Ein Landkreis wie wir. Cham.
https://www.landkreis-cham.de/media/2202/les_aktuell.pdf (08.04.2018).
- Mayer, M.; Metzler, K.; Job, H. (2008):** Das LEADER+ Programm als Motor einer endogenen Regionalentwicklung – Oberallgäu und Vorarlberg im Vergleich. In: Maier, J. (Hrsg.): Ziele und Strategien einer aktuellen Politik für periphere ländliche Räume in Bayern. Hannover, 142-163. = Arbeitsmaterial der ARL 343.
- Ministerium für ein Lebenswertes Österreich (2016):** Auswahlverfahren und Auswahlkriterien für Projektmaßnahmen im Rahmen des Österreichischen Programms für Ländliche Entwicklung 2014–2020. Version 6.0. Wien.
- Müller, F. C.; Brinks, V.; Ibert, O.; Schmidt, S. (2015):** Open Region. Leitbild für eine regionale Innovationspolitik der Schaffung und Nutzung von Gelegenheiten. Erkner. = IRS Working Paper 53.
- Ostheimer, M. (2014):** Entwicklung von Indikatoren zur verbesserten Messung von qualitativen Faktoren im Rahmen von LEADER Projekten im Oberallgäu. Unveröffentlichte Masterarbeit, Geographisches Institut, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
- Pütz, M. (2004):** Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München.
- Regierungspräsidium Tübingen (2015):** EU-Förderregeln für Ausgaben von Projektpartnern mit Sitz in einem EU-Mitgliedsstaat. Interreg V-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“. Version 1: 10.08.2015.
<http://www.interreg.org/dokumente/15-08-10-eu-foerderregeln-version-1.pdf> (09.04.2018).
- Regionalentwicklung Oberallgäu (2007):** Werte schöpfen – miteinander für die Zukunft unserer Region. Regionales Entwicklungskonzept 2007-13. Altusried.
- Regionalentwicklung Oberallgäu (2008):** Miteinander für die Zukunft unserer Region. Erfolgreiche LEADER-Projekte aus dem Oberallgäu. Altusried.
- Regionalentwicklung Oberallgäu (2010):** Jahresbericht 2009.
http://www.regionalentwicklung-oa.de/download/jahresbericht_2009.pdf (06.04.2018).
- Regionalentwicklung Oberallgäu (2014a):** Lokale Entwicklungsstrategie 2014-20. Miteinander für die Zukunft unserer Region. Altusried.
http://www.regionalentwicklung-oa.de/download/les_2014-20_v81_web.pdf (06.04.2018).
- Regionalentwicklung Oberallgäu (2014b):** Ergänzung zur Lokalen Entwicklungsstrategie 2014-20. SWOT-Analyse. Altusried.
http://www.regionalentwicklung-oa.de/download/swot-analyse_2014.pdf (06.04.2018).
- Regionalentwicklung Oberallgäu (2014c):** Evaluierungsbericht.
http://www.regionalentwicklung-oa.de/download/evaluierungsbericht-2014_web.pdf (09.04.2018).
- Regionalentwicklung Oberallgäu (2016):** Erfolgreiche LEADER-Projekte im Oberallgäu. Altusried.
- Scherhag, D. (2008):** Europäische Grenzraumforschung. Hannover. = E-Paper der ARL 2.
- Schnell, R.; Hill, P.; Esser, E. (2005):** Methoden der empirischen Sozialforschung. München.
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2015):** LEADER-Förderrichtlinie für den Zeitraum 2014 bis 2020/23 im Rahmen der Maßnahmenbeschreibung LEADER gemäß Art. 32-35 der VO (EU) 1303/2013 und Art. 42-44 der VO (EU) Nr. 1305/2013 vom 17. März 2015.
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2016):** LEADER-Förderrichtlinie für den Zeitraum 2014 bis 2020/23 im Rahmen der Maßnahmenbeschreibung LEA-

DER gemäß Art. 32-35 der VO (EU) Nr. 1303/2013 und Art. 42-44 der VO (EU) Nr. 1305/2013. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 17.10.2016.

StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2017a): LEADER-Förderrichtlinie für den Zeitraum 2014 bis 2020/23 im Rahmen der Maßnahmenbeschreibung LEADER gemäß Art. 32 bis 35 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und Art. 42 bis 44 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 17. Oktober 2016 (konsolidierte Fassung vom 20. März 2017).

StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2017b): LEADER in Bayern. Heimat sind wir. München.

[https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop_app000004?SID=1457535069&ACTIONxSESSxSHOWPIC\(BILDxKEY:%2708102017%27,BILDxCLASS:%27Artikel%27,BILDxTYPE:%27PDF%27\)\(09.04.2018\)](https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop_app000004?SID=1457535069&ACTIONxSESSxSHOWPIC(BILDxKEY:%2708102017%27,BILDxCLASS:%27Artikel%27,BILDxTYPE:%27PDF%27)(09.04.2018)).

StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2014): Heimatstrategie. Starke Zukunft für Stadt und Land. München.

StMWMET – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie; Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik (2015a): Kurzfassung Kooperationsprogramm. Programm zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit Freistaat Bayern – Tschechische Republik. Ziel ETZ 2014–2020. München/Prag.

StMWMET – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie; Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik (2015b): Kooperationsprogramm. Programm zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit Freistaat Bayern – Tschechische Republik. Ziel ETZ 2014–2020. München/Prag.

Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 20.12.2013, L347/320-466.

Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 20.12.2013, L347/487-548.

Weizenegger, S.; Wezel, A. (2011): Sustainable development of an agricultural region. The case of the Allgäu, southern Germany. In: Campbell, W. B.; López Ortiz, S. (Hrsg.): Integrating agriculture, conservation and ecotourism: examples from the field. Dordrecht, 271-298. = Issues in Agroecology – Present Status and Future Prospectus 1.

Autoren

Sabine Weizenegger (*1971), *Dipl.-Geographin, Dr. oec. publ., Geschäftsführerin Regionalentwicklung Oberallgäu, Immenstadt im Allgäu.*

Markus Lemberger (*1975), *Dipl.-Volkswirt (Univ.), Dr. rer. pol., Professor für Regionalmanagement und Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Angewandtes Management Ismaning (München) und Regionalmanager des Landkreises Cham.*

Jürgen Weber

MIGRATIONSDRUCK DURCH FLÜCHTLINGE: DIE SÜDOSTBAYERISCHEN GRENZRÄUME AM ENDE DER BALKANROUTE 2015–2016

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Zur raumwirksamen Staatstätigkeit: Die deutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik seit 2015
 - 2.1 Überblick
 - 2.2 Fokus ‚Grenzgebiete‘
 - 2.3 Forschungsfragen und Vorgehensweise
- 3 Die Flüchtlingswelle 2015/2016 in der Bundesrepublik Deutschland und Bayern
 - 3.1 Zahlen und Fakten
 - 3.2 Mechanismen der Verteilung und Unterbringung
 - 3.3 Integration
 - 3.4 Aus-/Rückreise, Abschiebung
- 4 Die südostbayerischen Grenzräume am Ende der ‚Balkanroute‘
 - 4.1 Komplexe Ausnahmesituation
 - 4.2 Herausforderungen im Einzelnen
 - 4.3 Zu den räumlichen Auswirkungen
 - 4.4 Von unten getragene Regionalmanagementinitiativen – erfolgversprechende Ansätze zur Integration von Flüchtlingen mit hoher Bleibeperspektive?
- 5 Fazit
Literatur

Kurzfassung

Die Flüchtlingswelle aus dem Nahen Osten, aus Afghanistan und verschiedenen afrikanischen Staaten und ihre Steuerung haben die Bundesrepublik Deutschland und Bayern 2015/2016 in hohem Maße gefordert. Besonders betroffen waren aufgrund ihrer Lage am Ende der ‚Balkanroute‘ die südostbayerischen Grenzräume. Dieser Beitrag gibt zunächst einen Überblick über wesentliche Elemente der deutschen und bayerischen Flüchtlings- und Asylpolitik. Danach werden die besonderen Herausforderungen für die südostbayerischen Grenzräume analysiert. Ein weiterer Abschnitt beschäftigt sich mit den durch die Flüchtlingswelle ausgelösten räumlichen Wirkungen in diesen Grenzgebieten. Da die Bewältigung der Integrationsaufgabe zunehmend wichtig wird, wird eine besondere Chance für handlungsorientierte, von unten getragene Regionalinitiativen gesehen.

Schlüsselwörter

Flüchtlingswelle – Flüchtlings- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und Bayern – südostbayerische Grenzgebiete – Regionalmanagement – von unten getragene Regionalentwicklung

Migration pressure by refugees: The south-east Bavarian territories at the end of Balkan Route in 2015-2016

Abstract

In 2015/2016 the Federal Republic of Germany and Bavaria were greatly challenged by the refugee wave from the Middle East, Afghanistan and various African states, and its management. The south-east Bavarian border regions were particularly affected due to their location at the end of the 'Balkan-route'. This study provides an overview of essential elements of German and Bavarian refugee policy. Afterwards, the special challenges facing the south-east Bavarian border regions are analyzed. A further section deals with the spatial effects caused by the refugee wave in these border regions. As the integration task becomes increasingly important, it is possible to identify a special opportunity for action-oriented regional initiatives supported from below.

Keywords

Refugee wave – refugee policy in Germany und Bavaria – south-east Bavarian border regions – regional management – regional policy from below

1 Einleitung

Fluchtmigration ist für die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich nichts Neues. Die erste Flüchtlingswelle erlebte die Bundesrepublik Deutschland unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, als 12,4 Mio. Flüchtlinge und Heimatvertriebene, darunter 1,9 Mio. nach Bayern, vor allem aus den deutschen Ostgebieten und Osteuropa einwanderten (vgl. BayStMI 1950). Die zweite und dritte Welle der Fluchtmigration traf die Bundesrepublik Deutschland als Folge der Niederschlagung des Ungarn-Aufstands 1956 bzw. nach Ende des ‚Prager Frühlings‘ 1968. Auslöser der vierten Welle war der sogenannte Jugoslawien-Krieg. Zwischen 1991 und 1999 kamen rund 1,4 Mio. Flüchtlinge vor allem aus Kroatien, Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo (vgl. Grimmer 2015). Schwerpunktmäßig erfolgte die Zuwanderung zwischen 1994 und 1996, als jährlich zwischen 300.000 und 350.000 Flüchtlinge in Deutschland ankamen. Im Jahr 1998 gab es aufgrund einsetzender Rückreise und sinkender Zuwanderungszahlen seit Jahren erstmals wieder eine negative Wanderungsbilanz mit diesen Staaten. Ende 2001 waren in Deutschland nur mehr knapp 20.000 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina. Die fünfte Welle der Fluchtmigration erlebten wir 2015/2016. Von Mitte 2015 bis Ende 2016 kamen vor allem aus den Kriegsgebieten des Nahen Ostens (insbesondere Syrien und Irak), aber auch aus Afghanistan, dem Iran sowie aus verschiedenen afrikanischen Staaten, wie etwa Somalia oder Eritrea, etwa 1,2 bis 1,4 Mio. Flüchtlinge nach Deutschland (vgl. BAMF 2016; BMI 2017).

Mit Ausnahme des Zustroms der Flüchtlinge und Heimatvertriebenen unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg standen in den folgenden Flüchtlingswellen die südost-bayerischen Grenzräume besonders im Fokus, denn die durch die kriegerischen Auseinandersetzungen bzw. Aufstände ausgelösten Flüchtlingstrecken nutzten die südost-bayerischen Grenzräume für den Grenzübertritt nach Deutschland. Dabei mussten jeweils unter hohem Zeitdruck funktionsfähige Ankunftsstrukturen und die Verteilung

auf das gesamte deutsche Staatsgebiet organisiert werden, zusätzlich zu den auch hier vorzuhaltenden Strukturen für Flüchtlinge, die in Südostbayern blieben.

Obwohl in den südostbayerischen Grenzräumen über Jahrzehnte vielfältige Erfahrungen im Umgang mit Flüchtlingen gesammelt wurden, konnten diese nur sehr eingeschränkt während der Flüchtlingswelle 2015/2016 Anwendung finden. Dies lag vor allem am Umfang und dem plötzlichen Anstieg, aber auch an der Heterogenität der Flüchtlinge. Herkunft und Wanderungsmotive, Familienstand, Alter, Bildungsniveau, Sprachkenntnisse und Gesundheitszustand wiesen ebenso große Unterschiede auf wie etwa traumatische Erfahrungen und Erlebnisse im Herkunftsgebiet oder während der Flucht.

Allein diese wenigen Ausführungen zeigen, dass die Flüchtlingswelle 2015/2016 aufgrund ihrer hohen Komplexität für die Bundesrepublik Deutschland, vor allem aber auch für die südostbayerischen Grenzräume, weit schwieriger zu handhaben war als die früheren Flüchtlingswellen. Auch die Abschätzung der räumlichen Wirkungen kann kaum auf früher gemachte Erfahrungen aufbauen. Damit rücken die besonderen Herausforderungen für die südostbayerischen Grenzräume, die regionalwirtschaftlichen Wirkungen und mögliche (dezentrale) Steuerungsinstrumente des Flüchtlingsstroms in den Fokus. Diese Fragen sollen im Folgenden näher betrachtet werden.

2 Zur raumwirksamen Staatstätigkeit: Die deutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik seit 2015

2.1 Überblick

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte innerhalb der politischen Geographie die Auseinandersetzung mit Fragen der raumwirksamen Staatstätigkeit und im Besonderen auch die Analyse von Flüchtlingsströmen unter räumlichen Gesichtspunkten immer einen hohen Stellenwert (vgl. z. B. Boesler 1974; Boesler 1983). Hervorzuheben ist hier etwa die wissenschaftliche Aufarbeitung der ersten Flüchtlingswelle nach dem Zweiten Weltkrieg, als mit den Vertriebenen Menschen nach Deutschland und Bayern kamen, die oft besser ausgebildet waren als die Einheimischen und häufig besondere unternehmerische Fähigkeiten und viel handwerkliches Geschick mitbrachten. Die dezentrale, von der Landesplanung geschickt gesteuerte Verteilung der Flüchtlinge und Vertriebenen im ganzen Land (vgl. Terhalle 1991) war ein maßgeblicher Faktor für den wirtschaftlichen Aufschwung Deutschlands und insbesondere des Freistaats Bayern (vgl. Maier/Tullio 1996; Frankenberger/Maier 2011).

Weit weniger bedeutsam war der Beitrag der Landesplanung in den 1990er Jahren zur Bewältigung der Fluchtmigration als Folge des ‚Jugoslawien-Konflikts‘. Im Zuge dieser Flüchtlingswelle kamen Menschen zu uns, die vorübergehend Schutz vor Massenverreibungen, ethnischen Säuberungen und Völkermord in ihrem Land suchten. Von vorneherein stand für viele Flüchtlinge fest, dass sie nach Kriegsende wieder in ihr Land zurückkehren würden. Die Maßnahmen zur Verteilung, Unterbringung, (vorü-

bergehenden) Integration und Rückführung wurden in Bayern maßgeblich von den Staatsministerien des Innern und für Arbeit und Soziales, teilweise unter Einbeziehung weiterer Fachressorts, koordiniert. Die Landesplanung wurde dabei kaum einbezogen.

Während die Zuwanderung aus ‚Ex-Jugoslawien‘ weit überwiegend in den kriegerischen Konflikten um kontroverse Grenzbeziehungen und dem Unabhängigkeitsstreben einiger Völker und Ethnien begründet war, sind die Wanderungsmotive der 2015 bis 2016 zu uns kommenden Menschen weitaus heterogener (vgl. Brücker/Fendel/Kunert et al. 2016). Unfreiwillige Wanderungsmotive, die sich aus ethnischen, politischen und religiösen Konflikten und Kriegen um Grenzen, unterschiedlichen Autonomiebestrebungen sowie gewaltsamen Verfolgungen und Vertreibungen ethnischer und/oder religiöser Minderheiten ableiten, sind vor allem für Menschen aus den Kriegsgebieten Syriens und des Iraks, aus Somalia und Eritrea sowie aus dem Iran und teilweise aus Afghanistan bestimmend. Darüber hinaus ist aber auch unstrittig, dass bei einem Teil der Migranten wirtschaftliche Wanderungsmotive, das heißt der Wunsch nach einem besseren, wirtschaftlich und sozial abgesicherten Leben, einen wichtigen, jedenfalls nicht zu vernachlässigenden Stellenwert einnehmen. Hinzu kommt, dass viele Asylbewerber keine gültigen Ausweispapiere bei sich haben. Dies führt dazu, dass die Asylbewerber der zu uns kommenden Menschen aufwendiger rechtlicher Einzelfallprüfungen mit entsprechend langer Verfahrensdauer bedürfen und in der Folge davon die Bleibeperspektiven und Bleibewahrscheinlichkeiten höchst unterschiedlich sind. Außerdem variieren Schulbildung und Qualifikationsniveaus einschließlich der sprachlichen Vorkenntnisse stark, ebenso die Bereitschaft und Fähigkeit, sich in eine westliche Gesellschaft mit hochentwickelter, international stark vernetzter Wirtschaft zu integrieren. Unabhängig davon kommt erschwerend hinzu, dass die europäischen Staaten – im Gegensatz zu den 1990er Jahren – in asyl- und sicherheitspolitischen Fragen uneins sind und fragwürdige nationale Alleingänge in der Anerkennung von Flüchtlingen, der Steuerung von Flüchtlingsströmen, beim Grenzschutz an den EU-Außengrenzen, aber auch hinsichtlich der Schließung nationaler Grenzen innerhalb der EU vermehrt zu beklagen sind.

Einen allgemeinen Überblick über die Zusammenhänge zwischen staatlicher Steuerung des Flüchtlingsstroms und möglichen räumlichen Themenstellungen gibt Abbildung 1. Darin wird schematisch der Ablauf von der Flucht über den Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland bis zur eventuellen Rückkehr, Ausreise bzw. Abschiebung dargelegt.

Im untersten Teil der Abbildung, aber im Folgenden nicht weiter berücksichtigt, wird auf den Aufenthalt jener Flüchtlinge verwiesen, die vor allem während des Massenansturms im Herbst 2015 eingereist, aber nicht registriert worden sind, sich damit entweder illegal in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten oder damals versuchten, sich vor allem Richtung Nord- oder Westeuropa meist auf eigene Faust durchzuschlagen. Aus staatlicher Sicht stellen diese Personengruppen ein Sicherheitsproblem dar. Für jene Flüchtlinge, die legal in die Bundesrepublik Deutschland kommen und dabei die südostbayerischen Grenzräume für den Grenzübertritt nach Deutschland benutzen, beginnt der Aufenthalt mit der Personenerfassung, der polizeilichen Überprü-

fung und dem Gesundheitscheck. Nach Verteilung im Bundesgebiet und (Erst-)Unterbringung erfolgt die Stellung des Asylantrags beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Noch vor Erlass des BAMF-Bescheides besteht gemäß § 61 Abs. 2 S. 1 AsylG¹ unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis, unter anderem zur Berufsausbildung. Dies steht im Ermessen der jeweils zuständigen Ausländerbehörden der Länder. Die Phase der Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Bildungssystem kann damit bereits weit vor Erlass des BAMF-Bescheids einsetzen.

Bei positivem BAMF-Bescheid, gegebenenfalls nach gerichtlicher Überprüfung, erteilt die zuständige Ausländerbehörde dann eine Aufenthaltsgenehmigung, die zur Ausübung jeder Erwerbstätigkeit berechtigt. Kommt gegebenenfalls die Wohnsitzauflage zum Tragen, kann sich der Flüchtling nach ihrer Streichung im Bundesgebiet frei bewegen. Dies schließt aber auch eine freiwillige Rückkehr in das Heimatland nicht aus.

Bei negativem BAMF-Bescheid, gegebenenfalls nach gerichtlicher Überprüfung, ist ein Asylbewerber vollziehbar ausreisepflichtig. Es besteht dann ein grundsätzlicher Vorrang der Aufenthaltsbeendigung. Dennoch kann die Ausländerbehörde einen weiteren Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland gewähren. Dies kann etwa auf der Anwendung der sogenannten 3+2-Regelung (Erteilung einer Ausbildungsduldung für die restliche Dauer der Ausbildung und Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für weitere zwei Jahre zur Beschäftigung) beruhen. Danach ist von der Ausländerbehörde über die Ausreise, gegebenenfalls auch Abschiebung zu entscheiden. Da sich der Flüchtling selbst bei negativem BAMF-Bescheid über viele Jahre im Bundesgebiet aufhalten kann, erscheinen Integrations- und Qualifizierungsmaßnahmen auf jeden Fall angezeigt, schon allein um die Reintegrationschancen im Heimatland bei einer etwaigen Rückkehr zu verbessern.

Abbildung 1 benennt auch Beispiele möglicher raumrelevanter Themen, die sich im Verlauf von der Flucht über den Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland bis hin zur Ausreise, Rückkehr und gegebenenfalls Abschiebung ergeben. Einige dieser Themen wurden bei Postlep/Ritzinger/Spellerberg (2016) angesprochen. Bei anderen wurden die Forschungen gerade abgeschlossen oder sind noch in Bearbeitung. Aus bayerischer Sicht besonders herauszustellen sind in diesem Zusammenhang etwa die an der Universität Bayreuth abgeschlossene Masterarbeit von Meindl (2017) über das Integrationsverständnis im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet oder die Studie von Kordel/Weidinger/Pohle (2016) über die Wohnortentscheidungen anerkannter Flüchtlinge im ländlichen Raum Niederbayerns.

1 Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780) geändert worden ist.

Raumwirksame Staatstätigkeit zur Steuerung des Flüchtlingsstroms: Asyl- und ausländerrechtliche Regelungen zwischen nationalstaatlichen Festlegungen und gemeinschaftlichem Handeln, mit Unterstützung vor allem durch:	
Grenzschierungs-, Außen- und Entwicklungspolitik	Außen- und Sicherheitspolitik
Innen-, Sicherheits- und Gesundheitspolitik	Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Sozial- und Wohnungsbaupolitik
Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland	
Flucht	Integration in Gesellschaft, Bildungssystem, Wohnungssystem und Arbeitsmarkt sowie Sicherstellung von Mobilität (Hierbleiben und Verortung auf Dauer oder vorübergehend)
<ul style="list-style-type: none"> Analyse der Fluchtrouten im Lichte europäischer bzw. unterschiedlicher nationaler Asyl- und Grenzpolitiken Einflussfaktoren auf das räumliche Fluchtverhalten Wanderungsmotive der Flüchtlinge 	<ul style="list-style-type: none"> Einreise- und Erstaufnahmestrukturen Mechanismen der räumlichen Verteilung Unterbringungsstrukturen (Gemeinschaftsunterkünfte bzw. dezentrale Unterbringung)
	<ul style="list-style-type: none"> Analyse und Entwicklung regionaler Milieus hinsichtlich Offenheit gegenüber Neuem, der Schaffung von Willkommenskultur und der Aufgeschlossenheit gegenüber Ausländern Bedeutung der zentralen Orte für die Integration, aber auch für die Sicherstellung der Mobilität von Flüchtlingen, für ihre Integration in regionale Arbeitsmärkte und ihre Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum bzw. passenden Bildungsangeboten Analyse der Wanderungsmotive/-ströme von anerkannten Asylbewerbern nach Beendigung der Wohnsitzauflage (Konzentration auf Agglomerationen des Westens und Nordens?) Verbesserung der Gesamtkoordinierung der unterschiedlichen Fachplanungen durch dezentral ausgerichtetes Regionalmanagement
Rückkehr/ Ausreise	
	<ul style="list-style-type: none"> Analyse der Wiedereingliederungsbedingungen im Rückreiseland Chancen zur Reintegration Risikobewertung der Rückkehr reiseländerspezifischer (Sicherheit u.a.)

Themenspeicher aus räumlicher Perspektive, u.a.:

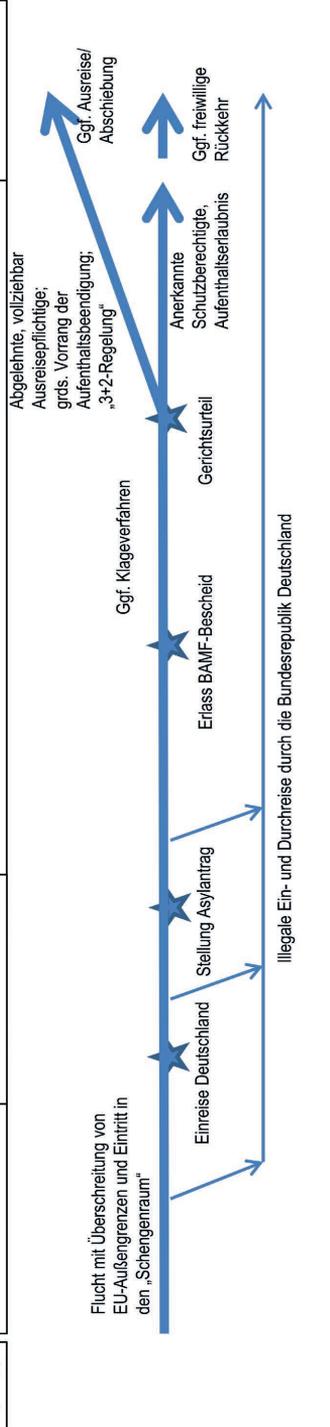


Abb. 1: Fluchtmigration unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Asylverfahrens – Zeitliche Phasen und Themen aus räumlicher Perspektive

2.2 Fokus ‚Grenzgebiete‘

Grenzgebiete entlang von Flüchtlingsrouten sind von der Fluchtmigration in besonderer Weise betroffen, da unterschiedliche nationale Regelungssysteme zur Asyl- und Flüchtlingspolitik, aber auch zur Innen- und Sicherheitspolitik unmittelbar aufeinandertreffen. Sie haben die besonderen Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme, Registrierung und Verteilung zu tragen. Hinzu kommen die meist humanitären Aufgaben der Versorgung ‚gestrandeter‘ Flüchtlinge, deren Weiterreise nicht ermöglicht oder verzögert wird. Auch Integrationsmaßnahmen fallen an, sofern eine Zuteilung durch die staatlichen Behörden erfolgt. In einzelnen Staaten haben die Grenzgebiete auch Aufgaben der Aus- und Rückreise sowie der Abschiebung zu erledigen. Vor allem bei der Abwicklung der Aufnahme, Erstregistrierung, Verteilung und Unterbringung, aber auch bei der Aus- und Rückreise sowie Abschiebung haben die betroffenen Grenzgebiete kaum eigene Ermessensspielräume, da die Flüchtlings- und Asylpolitik einschließlich der Sicherheitspolitik dem hoheitlichen Handeln des Staates zuzuordnen sind und die entsprechenden, in der Regel restriktiven Vorgaben von den jeweiligen Zentralregierungen erlassen werden. Schwierige Situationen für die betroffenen Grenzgebiete ergeben sich unter anderem dann, wenn zwischen den Staaten, wie etwa auf der Balkanroute während der Flüchtlingswelle 2015/2016 eingetreten, unterschiedliche politische Vorgaben und Regelsysteme bestehen, die zu einer einseitigen (vorübergehenden) (Teil-)Schließung nationalstaatlicher Grenzen führen oder wenn zentralstaatliche Entscheidungen zur Umsteuerung des Flüchtlingsstroms getroffen werden, die innerhalb kürzester Zeit umzusetzen sind. An den EU-Außengrenzen entstehen Probleme unter anderem auch dann, wenn Grenzkontrollen nicht richtig funktionieren, unterlaufen werden oder entgegen den bestehenden Verträgen (z. B. dem Schengen-Abkommen) eingeführt werden. Auch eine nur halbherzige Umsetzung von gemeinschaftlich beschlossenen Verträgen (wie z. B. das Dublin-Abkommen) oder/und ihre einseitige Aufkündigung oder (zeitweise) Außerkraftsetzung genügen, um Grenzräume in eine angespannte Lage zu bringen.

Hinsichtlich der Flüchtlingsintegration unterscheiden sich Grenzräume in den entsprechenden Aktivitäten grundsätzlich nicht von den übrigen Teilräumen. Generell gilt, dass dabei größere Gestaltungsspielräume für die Gesellschaften und Verwaltungen vor Ort als bei der Aufgabenwahrnehmung der Ein- bzw. Ausreise/Abschiebung, Registrierung, Verteilung oder (Erst-)Unterbringung und auch mehr Möglichkeiten für bürgerschaftliches Engagement bestehen. Allerdings ist die Grenze zwischen EU-Staaten selbst für anerkannte Flüchtlinge oder Asylberechtigte weitgehend geschlossen, sollten diese etwa um eine Beschäftigung jenseits der Grenze nachfragen.

2.3 Forschungsfragen und Vorgehensweise

Im weiteren Verlauf dieses Beitrags wird zunächst die Flüchtlingswelle 2015/2016 anhand der wichtigsten Fakten analysiert und ein Überblick über einschlägige bundes- und landesrechtliche Vorgaben gegeben. Danach wendet sich der Beitrag dem südostbayerischen Grenzraum zu und analysiert die spezifischen Herausforderungen und räumlichen Wirkungen.

Der Untersuchung liegen folgende Forschungsfragen zugrunde:

- 1 Wurden die südostbayerischen Grenzräume in die Entscheidung zur Umlenkung des Flüchtlingsstroms im September 2015 einbezogen und wie wurden diese auf den ankommenden Flüchtlingsstrom vorbereitet?
- 2 Welche kurz-, mittel- und langfristigen regionalwirtschaftlichen Effekte ergeben sich aus der Asyl- und Flüchtlingspolitik in den Grenzräumen? Gab es Gewinner bzw. Verlierer unter den wirtschaftlichen Akteuren der Grenzgebiete?
- 3 Welche Barrieren gibt es bei einem Grenzübertritt für Flüchtlinge und Asylberechtigte in den südostbayerischen Grenzräumen?
- 4 Gibt es spezifische Hindernisse, die einer Integration von anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten im Grenzraum entgegenstehen? Was können Regionalmanagementinitiativen im Grenzraum zur Integration leisten?

Bei den nachfolgenden Analysen kommen insbesondere die teilnehmende Beobachtung und statistische Analysen zur Anwendung.

Als Bereichsleiter „Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung“ der Regierung von Niederbayern war der Autor unmittelbar in die Umsetzung der Entscheidungen des Bundes und des Freistaats Bayern zur Steuerung des Flüchtlingsstroms 2015/2016 im niederbayerischen Grenzraum eingebunden und, soweit es um Fragen der Arbeitsmarktintegration oder der Einbeziehung von Regionalmanagementinitiativen ging, in besonderer Weise gefordert. Die vor Ort von den Landkreisen, kreisfreien Städten oder von Wirtschaftsorganisationen getragenen Regionalmanagementinitiativen wurden deshalb motiviert, sich mit der Integration von Flüchtlingen und Asylberechtigten näher zu befassen, weil sich im Grenzraum schon im Herbst 2015 gezeigt hat, dass gelingende Integration und die Schaffung eines offenen Klimas gegenüber Ausländern auch Aufgaben der Regionalentwicklung darstellen, deren Erfüllung aber durch zentrale Entscheidungsstrukturen des Staates, eine ungenügende Koordination unterschiedlicher Fachstellen und Akteure und einen oft ungeschickten, teilweise auch gleichgültigen Umgang mit zivilgesellschaftlichem Engagement erschwert werden.

Unabhängig davon gehen viele der dargelegten Informationen und Positionen auf (zum großen Teil internen) Schriftverkehr innerhalb der Verwaltung des Freistaats Bayern bzw. zwischen Bund und Freistaat Bayern zurück und sind für eine Veröffentlichung nicht geeignet.

3 Die Flüchtlingswelle 2015/2016 in der Bundesrepublik Deutschland und Bayern

3.1 Zahlen und Fakten

Nach Öffnung der Grenzen ab August 2015 zunächst für syrische Flüchtlinge, dann aber für alle Flüchtlinge, die auf den Flüchtlingsrouten des Mittelmeers und des Balkans unterwegs waren, schwoll der Flüchtlingsstrom stark an und erreichte das Maximum im November 2015. Nicht zuletzt witterungsbedingt nahm der Umfang des Flüchtlingszustroms bis März 2016 Monat für Monat ab. Ungarn schloss bereits im September 2015 die Grenze für Flüchtlinge, Anfang März 2016 folgten nach und nach Slowenien, Kroatien, Serbien und Mazedonien. Danach widersetzte sich die Bundesrepublik Deutschland bei den Verhandlungen auf EU-Ebene am 9. März 2016 nicht mehr der Auffassung der Republik Österreich, die seit Längerem für eine Grenzschließung plädierte. In der Folge davon nahm der Flüchtlingszustrom weiter stark ab und hat sich seitdem auf einen Wert zwischen rund 15.000 und 18.000 monatlich eingependelt. Während im Jahr 2015 noch rund 890.000 Asylsuchende zu verzeichnen waren, ging dieser Wert 2016 auf insgesamt 321.371 zurück (vgl. Abb. 2).

Ankünfte

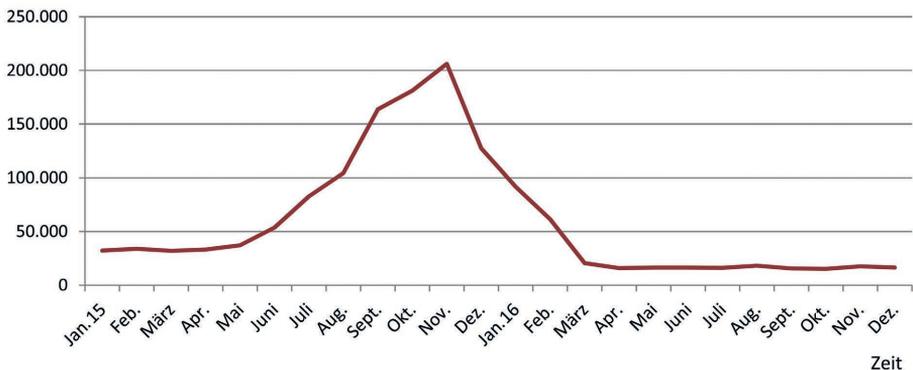


Abb. 2: Ankünfte von Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland 2015/2016 gemäß EASY^{2,3} /
Quelle: Daten des Bundesministeriums des Innern 2015/2016, eigene Darstellung

2 Zu EASY vgl. https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv3=1504436 (12.04.2018).

3 Hinweis: Noch im Januar 2016 hat das Bundesinnenministerium die Zahl der Zugänge für 2015 mit 1.091.894 und für 2016 mit 321.371 angegeben; die hier wiedergegebenen Monatswerte aggregieren sich zu diesen Jahreszugangszahlen. Allerdings enthält vor allem die Statistik von 2015 aufgrund von Doppelnennungen viele fehlerhafte Angaben. Das Bundesinnenministerium hat die Zugangszahlen für 2015 am 30. September 2016 auf rund 890.000 reduziert; Monatswerte liegen aber für diesen korrigierten Jahreswert nicht vor.

Wie die anderen Bundesländer auch, hat Bayern die nach dem Königsteiner Schlüssel (vgl. Kapitel 3.2) festgelegte Zahl der Flüchtlinge unterzubringen (Quote knapp 15,6%). Mit Stand Ende Februar 2016 gab es in Bayern in den entsprechenden Einrichtungen rund 156.000 anerkannte, abgelehnte oder in Verfahren befindliche Asylbewerber (einschließlich Bewohner in Notunterkünften, deren Zahl allerdings stark schwankt; jedoch fehlten dabei Angaben von der Stadt und dem Landkreis Passau sowie vom Landkreis Wunsiedel) (Schöffel/Kirschner 2016).

Obwohl das BAMF und die Bundesagentur für Arbeit laufend an einer Verbesserung der regionalen Datengrundlagen arbeiten (vgl. z. B. BfA 2017), ist eine verlässliche Abschätzung der aktuell in Bayern und seinen Teilräumen lebenden, anerkannten, abgelehnten oder in Verfahren befindlichen Asylbewerber nach wie vor schwierig. Vor dem Hintergrund, dass

- > es 2016 bundesweit 173.846 Ablehnungen (BMI 2017) gab, ein Teil davon abgeschoben wurde oder freiwillig, teilweise gefördert durch Bundesprogramme, das Land verlassen hat,
- > die Statistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (vgl. BAMF 2017) über die Asylentscheidungen 2016 87.965 anderweitige Erledigungen (z.B. durch Anwendung des Dublin-Verfahrens oder Verfahrenseinstellungen wegen Rücknahme des Asylantrags) ausweist und
- > trotz der seit 1. Dezember 2016 geltenden Wohnsitzauflage ein Teil der Flüchtlinge Richtung West- und Norddeutschland oder ins Ausland weitergewandert ist und wohl nur ein kleiner Teil dieser Flüchtlinge nach Bayern remigriert ist,

ist davon auszugehen, dass die Flüchtlingszahl mit einem Wohnsitz in Bayern bis Mitte 2017 wesentlich abgenommen hat.

Gegenüber 2015 konnten auch die Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge wesentlich gesteigert werden, deren Zahl belief sich 2016 auf 695.733 (vgl. Abb. 3). Die Asylantragszahlen verharrten dagegen auf hohem Niveau, 2016 gab es 745.545 Anträge. Fast zwei Drittel der Antragsteller erhielten einen Aufenthaltsstatus. Rund zwei Drittel der Asylbewerber sind männlich. Wie Abbildung 4 zeigt, kommen, gemessen an der Zahl der Asylanträge, rund zwei Drittel aus Syrien, Afghanistan und dem Irak. Rund ein Drittel der Antragsteller ist jünger als 18 Jahre, etwa 60% gehören der Altersgruppe zwischen 18 und 45 Jahren an und nur 7% sind über 45 Jahre alt.

Trotz aller Entspannung darf nicht verkannt werden, dass die internationale Lage aktuell nach wie vor sehr labil ist. Allein über 4.000 Menschen ließen 2016 auf dem Mittelmeer ihr Leben, hunderttausende Flüchtlinge warten derzeit in der Türkei, in Nordafrika, Griechenland, Italien, Österreich und den Staaten der Balkanroute, aber auch auf den Mittelmeerrouten auf die Weiterreise, und die Polizei greift nach wie vor 100 bis 300 Flüchtlinge täglich an der Ostgrenze nach Österreich und Tschechien auf. Die einschlägigen internationalen Verträge, wie etwa das EU-Türkei-Flüchtlingsabkommen, scheinen zwar im Augenblick noch zu halten, sind aber politisch umstritten.

Auch eine Vorhersage des Familiennachzugs ist in hohem Maße spekulativ. Vor diesem Hintergrund ist eine verlässliche Prognose der Flüchtlingszahlen derzeit kaum möglich.

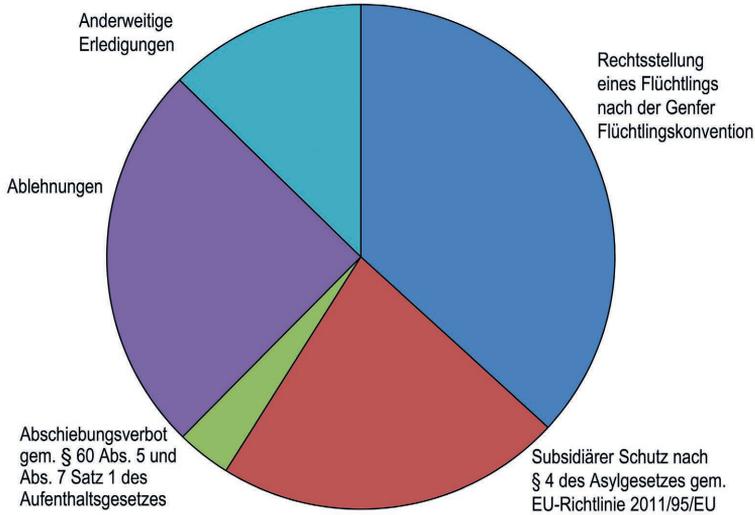


Abb. 3: Asylentscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge 2016 (695.733) / Quelle: BMI (2017), eigene Darstellung

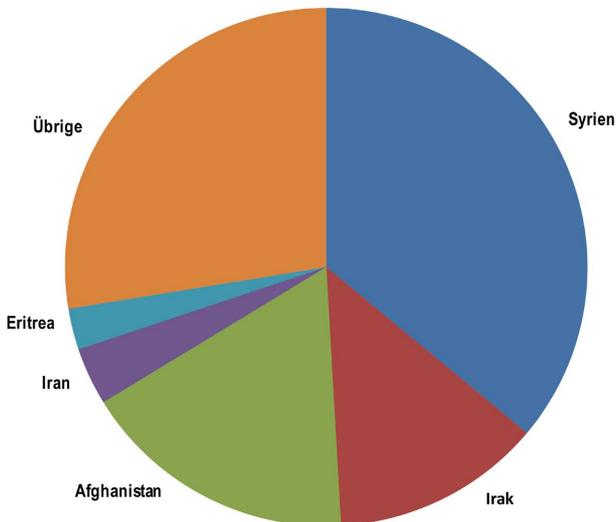


Abb. 4: Herkunft der Flüchtlinge gemessen an den Asylanträgen 2016 (745.545) / Quelle: BMI (2017), eigene Darstellung

3.2 Mechanismen der Verteilung und Unterbringung

Das vom Gesetzgeber vorgegebene Verfahren zur Verteilung und Unterbringung sieht vor, dass nach der Flucht, dem Grenzübertritt und der Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen die Erfassung der Flüchtlinge im sogenannten EASY-System erfolgt. Dies soll unmittelbar an der Grenze vollzogen werden. Durch die hohe Zahl an Flüchtlingen in der zweiten Jahreshälfte 2015 konnten diese Maßnahmen aber teilweise nicht ordnungsgemäß sofort bei Grenzübertritt erledigt werden. Von den Warteäumen in Erding und Feldkirchen bzw. unmittelbar von den Grenzorten entlang der bayerisch-österreichischen Grenze wurde die Verteilung auf das Land organisiert, wobei der Weitertransport mit Sonderzügen oder Bussen erfolgte. Bei deren Stopps setzten sich einige Flüchtlinge ab, es kam damit vereinzelt zu illegalen Einreisen und unkontrollierten Weiterreisen in andere EU-Länder, insbesondere nach Schweden, Frankreich (auch zur Weiterreise nach Großbritannien) oder in die Benelux-Staaten.

Die Verteilung von flüchtenden Familien und erwachsenen, alleinstehenden Personen (nicht von ‚Unbegleiteten Minderjährigen‘) auf die Bundesländer richtete sich nach dem Königsteiner Schlüssel gemäß §45 Abs. 1 AsylG.⁴ Der Königsteiner Schlüssel, der für das vorangegangene Jahr entsprechend den Steuereinnahmen mit einem Gewichtungsfaktor von zwei Dritteln und der Bevölkerungszahl der Bundesländer mit einem Gewichtungsfaktor von einem Drittel errechnet worden ist, fand in der Praxis rasch Akzeptanz bei den Bundesländern. Nur am Anfang kam es zu größeren Abweichungen, was aber oft an noch nicht funktionsfähigen Aufnahme- und Verteilstrukturen in einzelnen Bundesländern lag.

Die räumliche Verteilung innerhalb ihrer Gebiete regeln die Bundesländer zumeist in spezifischen Verordnungen, in Bayern z. B. erfolgt dies nach der DVAsyl.⁵ Die Maßstäbe der Verteilung auf die Regierungsbezirke werden gemäß §3 Abs. 1 DVAsyl festgelegt, innerhalb der Regierungsbezirke sind für die weitere Verteilung auf die kreisfreien Städte und Landkreise die Quoten gemäß §3 Abs.2 DVAsyl verbindlich.

Gemäß §44 AsylG und §15a Abs.4 AufenthG⁶ unterhält der Freistaat Bayern die Zentrale Aufnahmeeinrichtung Bayern in Zirndorf sowie weitere Aufnahmeeinrichtungen in allen Regierungsbezirken (mit Ausnahme von Mittelfranken). Besondere Aufnahmeeinrichtungen im Sinne von §5 Abs.5 und §30a AsylG wurden in Manching (bei Ingolstadt) und Bamberg insbesondere für Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten, vor allem aus dem Westbalkan, eröffnet.⁷ Die Bayern zugeordneten Flüchtlinge wurden einer dieser Aufnahmeeinrichtungen zugewiesen. Im Herbst 2015 stießen viele

4 Vgl. <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Erstverteilung/erstverteilung-node.html> (12.04.2018).

5 Asyldurchführungsverordnung des Freistaats Bayern vom 16. August 2016 (GVBl. S. 258, BayRS 26-5-1-A/I).

6 Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 4 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist.

7 Aktuell werden die Erstaufnahmeeinrichtungen zu Transitzentren, die sich auf einzelne Herkunftsstaaten spezialisieren, weiterentwickelt.

der durch den hohen Flüchtlingsandrang meist kurzfristig eröffneten Aufnahmeeinrichtungen rasch an Kapazitätsgrenzen, sodass zum Teil zusätzliche Container oder/und Dependanceen eröffnet werden mussten. Nach den Vorgaben des §9 DVAsyl konnte nach der vorübergehenden Unterbringung in den Aufnahmeeinrichtungen der Regierungsbezirke entweder auf Antrag einer Person oder aus Gründen des öffentlichen Interesses eine weitere Umverteilung erfolgen (sogenannter Bayernausgleich). Danach wurden die Flüchtlinge in die Anschlussunterbringung – in Gemeinschaftsunterkünfte oder in dezentrale Einrichtungen – gebracht, in der sie grundsätzlich für die Dauer von bis zu sechs Monaten wohnen konnten, um für die ersten Schritte des Asylverfahrens jederzeit erreichbar zu sein. Entsprechendes galt auch für Asylbewerber aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten bis zur Entscheidung des BAMF. Die Regierungen errichteten und betrieben Gemeinschaftsunterkünfte und Teilgemeinschaftsunterkünfte unterschiedlicher Größe. Nach §5 Abs.2 Satz1 DVAsyl eröffneten die Kreisverwaltungsbehörden zusätzlich dezentrale Unterkünfte; außerdem hatten sie gemäß §5 Abs.3 DVAsyl bei der Errichtung von Gemeinschaftsunterkünften mitzuwirken. Kreisangehörige Gemeinden hatten dem vergleichbar eine Mitwirkungspflicht bei der Errichtung dezentraler Unterkünfte.

Nach Anerkennung des Flüchtlingsstatus erhalten Flüchtlinge grundsätzlich dieselben Rechte und Pflichten wie Bundesbürger. Seit Mitte vergangenen Jahres besteht trotz der geltenden Freizügigkeit für anerkannte Asylberechtigte in der Bundesrepublik Deutschland unter bestimmten Bedingungen eine Wohnsitzauflage (zur Residenzpflicht vgl. Dehne/Knieling 2016), und zwar rückwirkend für alle Anträge, die ab dem 1. Januar 2016 bewilligt worden sind. Die Regelungen im Einzelnen richten sich nach §12a AufenthG. Allerdings vollziehen die Wohnsitzauflage bislang nur einige Länder, darunter auch Bayern. Diese Auflage soll übermäßigem Zuzug in die großen Städte vor allem im Westen und Norden der Bundesrepublik Deutschland und Ghettobildungen entgegenwirken.

Verteilung und Unterbringung erfolgen in einem komplizierten, mehrstufigen Prozess, der sich – wie gezeigt – weniger an den Integrationsbedürfnissen als vielmehr an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften, an ihren Aufnahmemöglichkeiten und an sonstigen öffentlichen Interessen orientiert. Unter dem Strich führen die dargelegten Verteil- und Unterbringungsmechanismen dazu, dass zum Zeitpunkt der Recherchen des Bayerischen Rundfunks Ende Februar 2016 (vgl. Schöffel/Kirschner 2016) rund 50% der anerkannten, abgelehnten oder im Verfahren befindlichen Asylbewerber in den Landkreisen und Städten der ländlichen Räume ihren Wohnsitz hatten, knapp 20% davon lebten in den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf. Die andere Hälfte der Flüchtlinge hatte ihren Wohnsitz in den Landkreisen und Städten der Verdichtungsräume, zwei Drittel davon lebten in den Städten und Landkreisen der großen Verdichtungsräume München, Nürnberg/Fürth/Erlangen und Augsburg.

3.3 Integration

Schon in frühen Phasen des Migrationsprozesses 2015/2016 wuchs bei vielen staatlichen und kommunalen Stellen die Einsicht, dass die Flüchtlingswelle keine nur vorübergehende Erscheinung ist. Viele der in den vergangenen zwei Jahren zugewanderten Menschen werden wohl für längere Zeit in der Bundesrepublik Deutschland bleiben. Damit rückt die Integrationsfrage in den Fokus.

Die Integration der hier lebenden und anerkannten Flüchtlinge in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland stellt eine bedeutende gesamtgesellschaftliche Herausforderung dar. Letztlich geht es dabei um die Verwirklichung des Leitbilds des friedlichen Zusammenlebens der Menschen in unserem Land in einer offenen, freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft.

Die ländlichen Räume müssen sich dieser Verantwortung genauso stellen wie die Agglomerationen (vgl. Braun/Simons 2015; Geis/Orth 2016; Mehl/Meschter/Neumeier et al. 2017; Schmidt 2017). Im Interesse einer ausgewogenen Raumentwicklung sind regionale Gesellschaften, die in der Integrationsfrage zerrissen sind, nicht akzeptabel. Auch Grenzräume, wie das hier im Mittelpunkt stehende südostbayerische Grenzgebiet, können sich dem nicht entziehen.

Damit der Integrationsmarathon gelingen kann, wird von allen Seiten – nicht nur von den Flüchtlingen selbst, sondern auch von den Deutschen – viel abverlangt werden. Einerseits müssen die Motivation zur Integration und die Leistungsbereitschaft bei den Flüchtlingen hoch gehalten werden; andererseits braucht es Engagement vor Ort, Mut und Bereitschaft zur Veränderung, den gemeinsamen Willen zu einem guten nachbarschaftlichen Zusammenleben, eine Kultur der Aufgeschlossenheit, Offenheit und des Hinschauens, aber auch den Veränderungswillen und die entsprechenden Mittel für die Schaffung integrationsfördernder Lebens- und Arbeitsbedingungen für Flüchtlinge und nicht zuletzt die Fähigkeit, Rückschläge zu verarbeiten (Resilienz). Neben Geduld und einem langen Atem wird auch viel Flexibilität verlangt sein.

Um die Chancen der Flüchtlinge auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in Deutschland zu verbessern, sind viele ‚Kraftakte‘ erforderlich. Für die Integration von Flüchtlingen ist ein mittel- bis längerfristiger Zeitraum anzusetzen. Staat und Kommunen sind dabei in besonderer Weise gefordert. Bessere Integrationsergebnisse lassen sich erzielen, wenn neben der Wirtschaft und den Arbeitsmarktverwaltungen auch die Kirchen und Hilfsorganisationen zusätzlich angemessen einbezogen werden. Außerdem können auch die Bürgerinnen und Bürger mit ihrem zivilgesellschaftlichen Engagement sehr viel Positives bewirken.

Dabei sollte folgenden Handlungsfeldern besondere Beachtung geschenkt werden:

Schaffung eines offenen, gegenüber Ausländern aufgeschlossenen sozialen Umfelds: Dabei geht es darum, regionale Milieus zu öffnen, die Internationalität regionaler und lokaler Gesellschaften zu stärken, Vorurteile gegenüber Fremden abzubauen und das offene Klima für die Fortentwicklung regionaler Identität zu nutzen. Wichtig sind in diesem Zusammenhang (politische) Akteure und ‚Kümmerer‘, die sich das Thema der

Integration zu eigen machen, darüber hinaus aber auch zivilgesellschaftliches Engagement und funktionierende Netzwerke zwischen Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung.

Stärkung der Wohnfunktion: Der Wohnungsmarkt, insbesondere das Angebot an brauchbaren, günstigen Wohnungen, ist im Freistaat Bayern landesweit ein Problem. Dies gilt in besonderer Weise für (prosperierende) Oberzentren. Nicht nur die Kommunen und die Privatwirtschaft, sondern auch Bund und Länder sind gefordert, um entsprechende Impulse am Wohnungsmarkt zu setzen. Aufgrund vieler Fragezeichen im Hinblick auf das Wanderungsverhalten der Flüchtlinge und den Familiennachzug ist eine Prognose der Wohnungsnachfrage oft unsicher und risikoreich. Notwendig ist, potenziellen Investoren mehr Planungssicherheit zu geben. Weitere Ansätze sind ein aktives Leerstandsmanagement und viel Überzeugungsarbeit durch die Raumentwicklungspolitik, um mehr Wohnbauflächen im Rahmen der Bauleitplanung auszuweisen. Auch eine bessere interkommunale Abstimmung kann im Einzelfall helfen. Mittlerweile gibt es vielfältige staatliche und kommunale Initiativen zur Verbesserung der Wohnungssituation. Der Freistaat Bayern hat mit dem Wohnungspakt Bayern ein Förderprogramm mit einer Mittelausstattung von 2,6 Mrd. Euro aufgelegt;⁸ bis 2019 sollen 28.000 neue staatlich finanzierte oder geförderte Mietwohnungen entstehen. Auch auf der kommunalen Ebene sind zwischenzeitlich viele Initiativen ergriffen worden. Beispielsweise hat die Landeshauptstadt München schon im März 2016 ein mittelfristig angelegtes Wohnungsbauinvestitionsprogramm auf den Weg gebracht, in dessen Rahmen 3.000 zusätzliche Wohnungen geschaffen werden sollen.⁹

Gewährleistung von Spracherwerb und Bildung: Sprache und Bildung sind eine zwingende Voraussetzung für gelingende Integration. Durch die Qualifizierung von ausländischen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen entstehen neue Anforderungen an Kindergärten, Schulen und Bildungseinrichtungen. Es ist erforderlich, flächendeckend sprachliche Spezialangebote bereitzuhalten (Deutsch als Zweitsprache nicht nur bis A2-Niveau) und die Kindertageseinrichtungen sowie die Schulen für die zahlreichen Flüchtlingskinder und unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge zu ertüchtigen. Dabei sind insbesondere auch die Übergangsklassen an Grund- und Mittelschulen und die Berufsvorbereitung an den Berufsschulen weiter auszubauen. An vergleichbaren Anpassungen in Gymnasien und Realschulen wurde bislang kaum gearbeitet. Auch die Erwachsenenbildung für Flüchtlinge und hier insbesondere die gezielte Ansprache erwachsener Frauen muss verbessert werden. Nicht zuletzt ist die Qualifizierung und Weiterbildung der vielen freiwilligen Helfer im Auge zu behalten. Vor diesem Hintergrund ist eine Reduzierung der Diskussion auf Auslastungs- und Kapazitätsfragen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Bildungsinfrastruktur deutlich zu kurz ge-griffen.

Unterstützung der Arbeitsmarktintegration (vgl. BAMF/EMN 2015; IAB 2016; Worbs/Bund 2016): Sowohl in Verdichtungsräumen wie auch in ländlichen Gebieten klagen Unternehmen über fehlende Fachkräfte. Obwohl die geflüchteten Menschen häufig Tätigkeiten auf ‚Helfer-Niveau‘ anstreben, reichen die Qualifikationen derzeit oft noch nicht aus, um entsprechende Stellen besetzen zu können. Viele Flüchtlinge stehen

8 Vgl. <http://www.stmi.bayern.de/buw/wohnen/wohnungspakt/index.php> (12.04.2018).

9 Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 16. März 2016.

dem Arbeitsmarkt aktuell noch nicht zur Verfügung, da sie Maßnahmen der Arbeitsverwaltung zur Verbesserung ihrer sprachlichen Kompetenzen oder/und beruflichen Qualifizierung durchlaufen. Es besteht nach wie vor ein zusätzlicher Bedarf an Praktikumsplätzen, Ausbildungsstellen und Arbeitsplätzen. Zur Bereitstellung entsprechender Beschäftigungsmöglichkeiten ist ein enger Schulterschluss aller Arbeitsmarktakteure, unterstützt durch zivilgesellschaftliches Engagement sowie die Tätigkeit von Kammern und proaktiven Unternehmensnetzwerken vor Ort notwendig. Besonderes Augenmerk sollte darüber hinaus auf die durchaus vorhandenen unternehmerischen Fähigkeiten der Flüchtlinge, vor allem im Handwerk, gelegt werden. Entsprechende Potenziale sollten gehoben und aktiviert werden. In der Zwischenzeit gibt es eine Vielzahl von Aktivitäten auf gesamtstaatlicher und teilträumlicher Ebene. So wurde bereits 2015 vom Freistaat Bayern gemeinsam mit der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, den Kammern und der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit eine „Vereinbarung für Integration durch Arbeit und Ausbildung“ geschlossen. Dabei wurde in einem ersten Schritt bis Ende 2016 für weit mehr als für die vereinbarten 20.000 Flüchtlinge ein Praktikums-, Ausbildungs- oder Arbeitsplatz angeboten. Bis Ende 2019 sollen als Gesamtziel 60.000 erfolgreiche Arbeitsmarktintegrationen in Bayern erreicht werden. Teil der Vereinbarung sind darüber hinaus gezielte Maßnahmen zur Integration in Ausbildung und Arbeit mit einem Gesamtvolumen von 15,3 Mrd. Euro.

Unterstützung des Zusammenlebens vor Ort (vgl. SVR 2016):¹⁰ Kontaktpflege mit Nachbarn, das Mitmachen in Vereinen, Kirchen und bei der Feuerwehr, gemeinsames Feiern von Festen und das Kennenlernen von Sitten und Gebräuchen tragen dazu bei, in Deutschland Fuß zu fassen. Gelegenheiten für entsprechende Begegnungen müssen aber organisiert werden. Zivilgesellschaftlichem Engagement kommt dabei besondere Bedeutung zu. Ein Problem ist allerdings, dass das bürgerschaftliche Engagement in den vergangenen Monaten eher abgenommen hat. Hier die Motivation hoch zu halten, damit sich auch weiterhin freiwillige Helfer für die Integration von Flüchtlingen einsetzen, ist eine wichtige Aufgabe vor Ort.

3.4 Aus-/Rückreise, Abschiebung

Im Unterschied zum Asylverfahren ist die Entscheidung über die Aus- und Rückreise bzw. Abschiebung von Flüchtlingen bei negativem BAMF-Bescheid Ländersache. Im Freistaat Bayern sind dafür die bei den Kreisverwaltungsbehörden angesiedelten Ausländerbehörden in Zusammenarbeit, Abstimmung und Arbeitsteilung mit den zentralen Ausländerbehörden der Regierungen und den Transitzentren zuständig, die gerade in jedem Regierungsbezirk im Aufbau sind. Entscheidungen, ob der Aufenthalt eines Flüchtlings mit negativem BAMF-Bescheid in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin geduldet werden kann, stehen oft dann an, wenn der Flüchtling bereits eine Beschäftigung, unter anderem zur Berufsausbildung, angenommen hat. Die bayerischen Ausländerbehörden haben für diese Entscheidungen einen Ermessensspielraum, der in der Praxis auch ausgeübt wird.

¹⁰ Vgl. auch Heft 2.2017 der Zeitschrift „Informationen zur Raumentwicklung“ zum Thema „Flüchtlinge – zwischen Ankommen und Zusammenleben“.

Die in Bayern errichtete dezentrale Struktur der Ausländerbehörden hat sich grundsätzlich bewährt, weil sachgerechte Einzelentscheidungen über den weiteren Aufenthalt grundsätzlich ausreisepflichtiger Flüchtlinge nur in engem Austausch mit dem Flüchtling selbst und den örtlichen Arbeitsverwaltungen, Kammern und Beschäftigungsstellen getroffen werden können. Von daher wird eine Verlagerung auf Bundesbehörden, wie derzeit verschiedentlich diskutiert, und eine damit verbundene Zentralisierung der Entscheidungsstrukturen mit Skepsis gesehen.

Unabhängig davon gibt es auch den Fall, dass Flüchtlinge mit positivem BAMF-Bescheid und dadurch erlangter Aufenthaltserlaubnis die Bundesrepublik wieder freiwillig verlassen wollen.

Bei der Aus- und Rückreise bzw. Abschiebung stehen die bayerischen Grenzgebiete nicht im Mittelpunkt. Die hier ansässigen Länderbehörden haben zwar wie auch anderswo entsprechende Entscheidungen zu treffen, die Ausreise selbst erfolgt aber meist von internationalen Flughäfen.

4 Die südostbayerischen Grenzräume am Ende der ‚Balkanroute‘

Bis zur Schließung der sogenannten Balkanroute, (der Route von der Türkei über Griechenland, Mazedonien, Serbien, Ungarn bzw. Kroatien und Slowenien sowie Österreich nach Deutschland) im März 2016 war der Freistaat Bayern in besonderer Weise von dem Flüchtlingszustrom betroffen. Der weit überwiegende Teil der Flüchtlinge erreichte deutsches Staatsgebiet an der südostbayerischen Grenze (vgl. Abb. 5).

Die vom Flüchtlingsstrom in besonderer Weise betroffenen südostbayerischen Grenzräume umfassen acht unmittelbar an der Grenze zur Republik Österreich und zur Tschechischen Republik gelegene Landkreise (in Oberbayern die Landkreise Rosenheim, Berchtesgadener Land, Traunstein und Altötting, in Niederbayern die Landkreise Rottal-Inn, Passau, Freyung-Grafenau und Regen) und mit Rosenheim und Passau zwei kreisfreie Städte mit zusammen rund 1,2 Mio. Einwohnern¹¹ (zum Vergleich dazu hat 2015/2016 die gleiche Zahl an Flüchtlingen die Grenze passiert). Hier führen die auf den Transitverbindungen verlaufenden Flüchtlingsrouten aus dem süd- und südosteuropäischen Raum über die Grenze nach Deutschland; im Einzelnen sind dies vor allem folgende Flüchtlingsrouten:

- > Per Bahn: Die Bahnlinien sowohl des Personen- als auch des Güterverkehrs aus Italien über Innsbruck und Grenzübergang Kufstein/Kiefersfelden nach Rosenheim bzw. aus dem östlichen Österreich über Linz und Schärding nach Passau.
- > Per Pkw, Kleinbus, Bus und Lkw: Von Italien kommend entlang der österreichischen Autobahn A12 Innsbruck–Kufstein und dann weiter ab Kiefersfelden über die A93 zum Dreieck Inntal bei Rosenheim, ferner entlang der österreichischen Autobahn A1 aus Wien nach Salzburg und von dort weiter entlang der A8 Richtung München und Westdeutschland sowie aus Wien/Graz nach Linz und von dort

11 Vgl. <https://www.statistik.bayern.de/statistik/kreise/> (12.04.2018).

über die österreichische Autobahn A8 zum Grenzübergang Suben/Passau und weiter auf der A3 nach Regensburg und Westdeutschland.



Abb. 5: Der südostbayerische Grenzraum / Kartengrundlage: <http://www.interreg-bayaut.net/programm/programmraum/> (12.04.2018), eigener Entwurf

Die Sonderstellung der südostbayerischen Grenzräume ergibt sich aus der Überlagerung und zeitgleichen Erledigung von Aufgaben, die sich zum einen aus der Einreise, Ersterfassung und Weiterverteilung ins übrige Bundesgebiet ableiten, zum anderen aus der Versorgung und Integration der den Grenzräumen zugewiesenen Flüchtlingen (nach Verteilung auf die Bundesländer und innerhalb Bayerns). Im Zusammenhang mit der Einreise, Ersterfassung und Weiterverteilung der Flüchtlinge stehen besonders die Aufgaben der Bereitstellung von Übernachtungs- und Ruhemöglichkeiten, die Versorgung der Flüchtlinge mit Lebensmitteln und warmem Essen, mit Kleidung und Spielsachen (vor allem durch zivilgesellschaftliches Engagement sichergestellt) sowie die ärztliche (Erst-)Versorgung im Mittelpunkt. Weiterhin sind Verwaltungstätigkeiten unmittelbar an der Grenze zu erledigen, wie die Ersterfassung bzw. Sicherheitschecks in kurzfristig eingerichteten Einreisezentren oder die Organisation der Weiterverteilung des Flüchtlingsstroms in die Bundesländer mit der Bereitstellung entsprechender Verkehrsmittel und Transitinfrastruktureinrichtungen (Sonderzüge, Busse, Warteräume, Busbahnhöfe mit Zu- und Abfahrten usw.). Die Aufgaben, die sich aus dem Aufenthalt der Flüchtlinge ergeben, die den Grenzräumen nach Verteilung auf die Bundesländer und innerhalb des Freistaats Bayern auf die Grenzlandkreise und -städte zugewiesen worden sind, decken sich mit jenen anderer Räume und hän-

gen vor allem mit der Bereitstellung von Unterkünften und Wohnungen sowie der Integration in Gesellschaft, Bildungssystem und Arbeitsmarkt zusammen.

In den nachfolgenden Abschnitten wird die komplexe Ausnahmesituation 2015/2016 in den südostbayerischen Grenzräumen näher beleuchtet sowie auf spezifische Herausforderungen eingegangen, die sich damals stellten.

4.1 Komplexe Ausnahmesituation

An einzelnen Spitzentagen im September, Oktober und November 2015 erreichten bis zu 20.000 Flüchtlinge die Grenze. Im Dezember 2015 hatte sich die Zahl, saisonbedingt, auf 2.000 bis 4.000 täglich eingependelt. Das anfängliche starre, nur auf Rosenheim und München fokussierte Aufnahmesystem wurde ab Ende September 2015 durch eine flexible Ankunftsstruktur unmittelbar an der Grenze ersetzt, an der in Niederbayern die Grenzübergänge Breitenberg, Wegscheid, Passau-Achleiten und Passau Hauptbahnhof, Neuhaus am Inn, Ering am Inn und Simbach am Inn sowie in Oberbayern Freilassing, Rosenheim und Kiefersfelden beteiligt waren. Um Grenzübertritt, Erstregistrierung und -versorgung der Flüchtlinge und deren Weiterverteilung mit Sonderzügen und Reisebussen in den Spitzenzeiten einigermaßen befriedigend zu gewährleisten, wurden zeitweise zusätzliche Warteräume in Erding und Feldkirchen bei Straubing an den dortigen Bundeswehrstandorten errichtet. Je nach Stärke des Flüchtlingsstroms schloss bzw. öffnete die Bundespolizei in Abstimmung mit anderen Bundes- und Landesbehörden Grenzübergänge. Die infrastrukturellen Voraussetzungen waren spätestens im November 2015 vorhanden, um entsprechend flexibel verfahren zu können. Auch der Handel, die Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, nicht zuletzt auch die Hilfsorganisationen sowie die kirchlichen und sonstigen zivilgesellschaftlich organisierten Helferkreise hatten sich darauf eingestellt.

Die Entscheidung des Bundes, die Grenze zwischen Österreich und Bayern für Flüchtlinge zu öffnen, bahnte sich vor allem im August 2015 an. Ein entscheidendes Datum war der 21. August 2015, als das BAMF die sogenannten Dublin-Regeln für Syrer aufhob. Flüchtlinge sollten vorerst nicht mehr dorthin zurückgeschickt werden, wo sie erstmals den Boden der EU betreten hatten. In der Folgezeit geriet die Lage auf den Flüchtlingsrouten des mittleren und östlichen Mittelmeers und auf der Balkanroute teilweise außer Kontrolle. Die Entscheidung der bayerischen Staatsregierung, die Aufnahme, Erstregistrierung und Weiterverteilung von München und Rosenheim in den unmittelbaren südostbayerischen Grenzraum zu verlagern, traf diese Gebiete zunächst unvermittelt und unvorbereitet (vgl. Forschungsfrage 1), denn die Verlagerungsentscheidung erfolgte unter hohem Problem- und Zeitdruck, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund des zu erwartenden Massenansturms von Besuchern des Oktoberfestes in München. Rasch wurde auf Landesebene eine Task-Force im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr unter Leitung der Polizei eingerichtet, um die erforderlichen Aufgaben, insbesondere im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Sicherheit, der Erstregistrierung und dem Weitertransport der Flüchtlinge in das übrige Bundesgebiet, organisatorisch in den Griff zu bekommen. Die Zusammenarbeit mit den Behörden anderer Bundesländer, aber auch der betroffenen Bundesbehörden, wie BAMF, Bundespolizei und Bundeswehr, verlief nach kurzer An-

laufzeit in aller Regel konstruktiv, wenn auch nicht völlig problemfrei. Der Krisenmodus war seit November 2015 routinierter Betriebsamkeit gewichen.

Vor Ort wurden die Bundes- und Landesbehörden durch die Kommunalverwaltung und durch die Helferkreise vor allem der Kirchen und Hilfsorganisationen sowie durch engagierte Bürger unterstützt. Die Landräte, die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte Passau und Rosenheim und die weiteren Bürgermeister waren wichtige Entscheidungsträger vor Ort, hier liefen viele Fäden zusammen. Die Kommunalbehörden halfen bei der Erstaufnahme mit, ferner organisierten sie das Zurverfügungstellen geeigneter Räumlichkeiten, damit die notwendigen Verwaltungsabläufe einschließlich der Weitertransporte möglichst reibungslos funktionieren konnten. Darüber hinaus koordinierten sie das bürgerschaftliche Engagement. Die Helferkreise mit ihren engagierten Mitarbeitern gewährleisteten die Erstversorgung der Flüchtlinge vor allem mit Essen und Kleidung und übernahmen zudem wertvolle Dienste in der sozialen Betreuung. Darüber hinaus standen die Kommunalbehörden auch als generelle Ansprechpartner für die Flüchtlinge zur Verfügung.

4.2 Herausforderungen im Einzelnen

Eine besondere Herausforderung war zunächst die Steuerung von Umfang und Stärke der zum Teil stündlich ankommenden ‚Flüchtlingstrecks‘: Da die Bundesrepublik Deutschland keinen hinreichenden Konsens in der Flüchtlingspolitik mit der Republik Österreich und mit den anderen Staaten entlang der Balkanroute hergestellt hatte, wurden anfangs seitens der österreichischen Behörden Flüchtlingskontingente und ‚Trecks‘ mit unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Zusammensetzung zu verschiedenen Tages- und Nachtzeiten nach Südostbayern übermittelt, ohne die bayerische Seite davon zu unterrichten. Diese Praxis änderte sich aber nach einigen Wochen, die grenzüberschreitende Abstimmung wurde im Laufe der Zeit wesentlich verbessert und mit der Errichtung des deutsch-österreichischen Polizeikooperationszentrums in Passau nochmals vertieft.

Eine weitere Herausforderung war die Verhinderung illegaler und unkontrollierter Grenzübertritte. Um Ordnung und Sicherheit an den Grenzen wiederherzustellen, insbesondere auch um illegale Grenzübertritte über die grüne Grenze oder auch das unrechtmäßige Aussetzen von Flüchtlingen vor allem entlang der Bundesautobahnen A3, A8 und A93 zu unterbinden, wurden Grenzkontrollen eingeführt. Vor allem aus Kleinlastern, oft von Schleuserbanden organisiert, wurden ‚Passagiere‘ am Straßenrand abgesetzt, was erhebliche Probleme der Verkehrssicherheit und des Grenzschutzes nach sich zog. Die Grenzkontrollen werden bis auf Weiteres bei der Einreise von der Republik Österreich in die Bundesrepublik Deutschland an den Bundesautobahnen A93, A8 und A3 fortgeführt.

Die Verteilung ‚Unbegleiteter Minderjähriger‘ gestaltete sich anfangs nicht nach den Regeln wie in Kapitel 3.2 dargelegt. Die unbegleiteten Minderjährigen wurden nach der Registrierung von den Jugendhilfeeinrichtungen in Obhut genommen. Bis zur Änderung des Verteilmodus ab dem 1. November 2015 – erst danach wurden die ‚Unbegleiteten Minderjährigen‘ bundesweit vergleichbar den Erwachsenen verteilt – mussten die

Jugendhilfeeinrichtungen in den Grenzlandkreisen und -städten alle ‚Unbegleiteten Minderjährigen‘ aufnehmen, was schnell zu Kapazitätsengpässen in den Einrichtungen führte. Die Kosten mussten von den betroffenen Bezirken übernommen werden. Aber auch bei den unbegleiteten Minderjährigen hat die Zahl rasch abgenommen, die Einführung der bundesweiten Verteilung hat die Situation im Grenzraum zusätzlich entspannt und auch die Situation in den Jugendhilfeeinrichtungen hat sich normalisiert. Die Kosten für die unbegleiteten Minderjährigen trägt mittlerweile der Freistaat Bayern.

Schließlich war und ist die Schaffung einer Willkommenskultur und eines offenen, aufgeschlossenen Klimas gegenüber Ausländern im südostbayerischen Grenzraum eine große Herausforderung. Da die Bundesentscheidungen zur Asyl- und Flüchtlingspolitik vom August und September 2015 auch im südostbayerischen Grenzraum keinesfalls überall Zustimmung fanden, die oft harte österreichische Kritik an der deutschen Flüchtlings- und Asylpolitik auch diesseits der Grenze zu vernehmen war, ferner viele engagierte Helfer miterleben mussten, dass keineswegs alle Migranten die westlich geprägte deutsche Kultur und ihre Eigenarten kennenlernen und sich anpassen wollten und den Helfern in den persönlichen Kontakten nicht entgangen war, dass bei der Fluchtmigration oft auch wirtschaftliche Motive eine maßgebliche Rolle spielten, war die Befürchtung groß, dass die Stimmung in der Bevölkerung gegenüber Ausländern kippen könnte. Diese Befürchtung hat sich aber bislang nicht bestätigt, zumindest erscheinen die Vorbehalte im südostbayerischen Grenzraum gegenüber Flüchtlingen und Migranten nicht größer als anderswo in Bayern.

Hinzu kam eine Vielzahl weiterer Probleme, die ad hoc gelöst werden musste, wie die oft unter großen sprachlichen Schwierigkeiten durchzuführende Registrierung der meist ohne gültige Ausweispapiere einreisenden Flüchtlinge oder auch die Organisation der notwendigen Gesundheitschecks. Aber auch die Separierung und Festsetzung von Terrorverdächtigen bereitete in einzelnen Fällen Probleme.

Sollten andere Grenzräume in eine ähnliche komplexe Ausnahmesituation kommen, könnte ihnen aufbauend auf den Erfahrungen in Südostbayern geraten werden, rasch funktionsfähige Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen zwischen den betroffenen Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden aufzubauen. Nach Möglichkeit sollte dies schon im Vorfeld durch entsprechende Organisations- und Einsatzpläne vorbereitet werden. Ferner brauchen in derartigen Ausnahmesituationen Grenzräume Führung, das heißt, den politischen Entscheidungsträgern, allen voran den Landräten, Oberbürgermeistern und Bürgermeistern, und den Einsatzleitungen von Polizei und Hilfsdiensten kommt eine Schlüsselstellung zu. Darüber hinaus empfiehlt sich, möglichst eng mit Helferkreisen und engagierten Bürgern zusammenzuarbeiten und Aufgabenfelder klar abzustecken, um Doppelarbeit zu vermeiden. Um ein offenes, gegenüber Ausländern aufgeschlossenes Klima zu sichern, die Flüchtlinge bei Behörden-gängen zu beraten und zu Unternehmen und anderen Beschäftigungsstellen zu begleiten, ferner um existenzielle Bedürfnisse bei der Ankunft der Flüchtlinge zu befriedigen, können die Arbeit der Helferkreise und das bürgerschaftliche Engagement sehr gewinnbringend sein und unterstützend wirken. Unabhängig davon müssen Abstimmungsprozesse und Kommunikation über die Grenzen hinweg stimmen. Nationale Alleingänge können Sand ins Getriebe und letztlich auch Grenzräume an den Rand der Überforderung bringen.

4.3 Zu den räumlichen Auswirkungen

Bei den räumlichen Auswirkungen auf das südostbayerische Grenzgebiet kann zwischen vorübergehenden und mittel- bis langfristigen Effekten unterschieden werden.

Vorübergehend waren vor allem die regionalwirtschaftlichen Effekte (vgl. Forschungsfrage 2). Die staatliche und kommunale Ausgabentätigkeit im Zusammenhang mit der Bewältigung des Flüchtlingsstroms hatte im südostbayerischen Grenzraum zu einer Sonderkonjunktur geführt, die sich selektiv auf einzelne Wirtschaftszweige auswirkte. Zu den Gewinnern zählte insbesondere der Immobiliensektor. Anbieter von Objekten, die sich als Gemeinschaftsunterkünfte oder dezentrale Unterkünfte eigneten, konnten gute Geschäfte machen und haben die Zwangssituation, in der sich Staat und Kommunen 2015/2016 befanden, teilweise ausgenutzt. In Tourismusgebieten wurden oftmals in die Jahre gekommene, ehemalige Hotels und Pensionen einer ‚Nachfolgenutzung‘ als Flüchtlingsunterkunft zugeführt. Zu den Profiteuren sind auch die Vermieter von Wohn- und Bürocontainern, Zelten und Traglufthallen zu rechnen, darüber hinaus auch Catering-Unternehmen aus der Region, die mit der Verpflegung der Flüchtlinge beauftragt wurden. Dem stand gegenüber, dass einzelne Wellnesshotels, vor allem in der Nähe der oben genannten Grenzübergänge, Stornierungen von Zimmerreservierungen hinzunehmen hatten. Darüber hinaus haben die Einführung von Grenzkontrollen und die damit verbundenen Wartezeiten an der Grenze dazu geführt, dass der grenzüberschreitende Tagesausflugsverkehr zurückging. So beklagten etwa die Betreiber der Thermen im Bäderdreieck (Bad Füssing, Bad Griesbach, Bad Birnbach) bei den Tagesbesuchern im Herbst 2015 einen Rückgang von teilweise 40%. Auch das Speditionsgewerbe berichtete von Problemen infolge der Einführung von Grenzkontrollen. Da viele Flüchtlinge mit der Bahn ankamen und teilweise Sonderzüge für den Weitertransport eingesetzt wurden, konnte der reguläre Fahrplan der Deutschen Bahn nicht eingehalten werden. Es kam zu Zugausfällen und Verspätungen teilweise von mehreren Stunden, unter denen vor allem auch die Grenzpendler litten. Dies war umso problematischer, als auch ein Grenzübertritt mit dem Auto kaum möglich war, weil Flüchtlinge die Grenzübergänge blockierten. Im Laufe des Novembers 2015 normalisierte sich die Lage an der Grenze aber wieder.

Unter mittel- bis langfristigen Aspekten sind einige der Entscheidungen, die 2015/2016 meist unter hohem Zeitdruck getroffen worden sind, durchaus positiv zu bewerten. So soll die gemeinsame Polizeiarbeit zwischen Bayern und der Republik Österreich ausgebaut und das gemeinsame deutsch-österreichische Polizeikooperationszentrum in Passau als neue Polizeibehörde dauerhaft gesichert werden. Darüber hinaus hat die geplante Errichtung eines Trainingszentrums für Spezialeinheiten der Polizei in der Stadt Freyung neuen Schwung bekommen. Im Endausbau sollen dort mindestens 50 Dauerarbeitsplätze geschaffen werden.

Auch die neuen, durch die Flüchtlingswelle angestoßenen staatlichen und kommunalen Förderprogramme zur Ankurbelung der Wohnbautätigkeit und zur Verbesserung der Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum sind positiv hervorzuheben. Sie kommen auf mittlere Sicht auch den südostbayerischen Grenzräumen zugute, da die Wohnungsmärkte auch hier teilweise angespannt sind.

Schwierig sind die von den Flüchtlingen ausgehenden demographischen Auswirkungen sowie die Arbeitsmarkteffekte in den südostbayerischen Grenzgebieten zu beurteilen. Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang der Alterungsprozess der Bevölkerung im südostbayerischen Grenzraum verzögert wird, hängt vor allem mit dem Verbleiben der (zugeteilten) Flüchtlinge im Grenzgebiet Bayern–Österreich zusammen. Entsprechendes gilt für die zu erwartenden Arbeitsmarkteffekte, vor allem für die erhofften Beiträge zum Abbau des von vielen Branchen beklagten Fachkräftemangels. Auch wenn genaue Zahlen fehlen, ist zu berücksichtigen, dass viele Flüchtlinge nicht im Grenzgebiet bleiben wollen, sondern bereits weitergezogen sind oder noch weiterziehen werden.

Ein Grund könnte darin zu suchen sein, dass in der Bundesrepublik Deutschland anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte aus Drittstaaten außerhalb der EU jenseits der Grenze in der Republik Österreich nur unter großen Hürden eine Aufenthalts- und Beschäftigungserlaubnis erhalten; sie müssten erst vom österreichischen Staat in Obhut genommen werden. Das heißt, die Vorteile, die offene grenzüberschreitende Lebens- und Arbeitsräume EU-Bürgern bieten, können Asylberechtigte kaum nutzen (vgl. Forschungsfrage 3). Dies hat zur Folge, dass beispielsweise ein Unternehmen mit Zweigbetrieben diesseits und jenseits der Grenze anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte kaum in beiden Werken einsetzen kann, selbst wenn die Qualifikation stimmen sollte. Entsprechendes gilt für Auszubildende. Die fehlende Freizügigkeit für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte über die Grenzen hinweg gilt im Übrigen auch für die Wahl des Wohnortes. Das Problem löst sich letztlich erst dann, wenn dem anerkannten Flüchtling oder Asylberechtigten die Staatsbürgerschaft der Bundesrepublik Deutschland oder der Republik Österreich verliehen wird, was nach einem langjährigen Aufenthalt in einem der beiden Staaten nicht ausgeschlossen ist.

4.4 Von unten getragene Regionalmanagementinitiativen – erfolgsversprechende Ansätze zur Integration von Flüchtlingen mit hoher Bleibeperspektive?

Gelingende Integration ist in den südostbayerischen Grenzräumen kein Selbstläufer. Die fehlende Freizügigkeit eines in der Bundesrepublik Deutschland anerkannten Flüchtlings oder Asylberechtigten bei einem Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Republik Österreich (und umgekehrt), die oftmals kritischen österreichischen Äußerungen über die deutsche Flüchtlings- und Asylpolitik und die aufgezeigte Mehrfachbelastung von öffentlichen Stellen und der Zivilgesellschaft von der Erstaufnahme und Verteilung bis hin zur Wahrnehmung von Integrationsaufgaben sind besondere Herausforderungen, die es in den südostbayerischen Grenzräumen zu meistern gilt. Umso wichtiger ist, dass die Integration von anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten beiderseits der Grenze trotzdem gelingt (vgl. Forschungsfrage 4, Teil 1).

Dazu braucht es politische Akteure, die voll und ganz hinter der Integration von Flüchtlingen stehen, diese auch vorleben und entsprechend starke Zeichen nach außen setzen. Darüber hinaus sind ‚Kümmerer‘ notwendig, die die Umsetzung vor Ort voranbringen und managen. Eine von unten getragene Regionalentwicklung kann dazu maßgebliche Beiträge leisten (vgl. Weber 2016). Für sie ist der Umgang mit unter-

schiedlichen Fachpolitiken und deren Koordinierung nichts Neues. Aber auch in der interkommunalen Zusammenarbeit und für die Vermittlung zwischen öffentlichen Stellen und dem zivilgesellschaftlichen Engagement bringt eine von unten getragene Regionalentwicklung viele Erfahrungen mit ein.

Vor diesem Hintergrund plädiert der vorliegende Beitrag für eine handlungsorientierte, von unten getragene Regionalentwicklung, etwa im Rahmen von Regionalinitiativen, Regionalmanagements oder LEADER-Initiativen, jeweils bundesweit eingebunden und unterstützt vor allem durch das IQ-Netzwerk (Integration durch Qualifizierung) und durch die Tätigkeit von Bildungskoordinatoren vor Ort. Von unten getragene Regionalmanagementinitiativen könnten und sollten sich vor allem in folgenden Handlungsfeldern verdient machen:

- > Unterstützung eines offenen, gegenüber Ausländern aufgeschlossenen sozialen Umfelds und
- > Schaffung/Sicherung integrationsunterstützender Lebens- und Arbeitsbedingungen für Flüchtlinge mit hoher Bleibeperspektive.

In den südostbayerischen Grenzräumen haben sich drei Regionalmanagementinitiativen der Flüchtlingsproblematik besonders angenommen (vgl. Forschungsfrage 4, Teil 2):

- > Regionalmanagement Passau (Träger Wirtschaftsforum Passau e.V.): Jährliche Ausbildungsmessen für Flüchtlinge; darüber hinaus das Projekt „FAM Flüchtlinge-Asylbewerber-Migranten“, das dazu beitragen soll, diese Personengruppe in den regionalen Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu integrieren. Um Doppelstrukturen zur Förderung junger Flüchtlinge in den sogenannten BAF-Klassen (Klassen für berufsschulpflichtige Asylbewerber und Flüchtlinge) der Berufsschulen in Passau und Vilshofen zu vermeiden, konzentriert sich das Projekt auf die älteren, nicht mehr berufsschulpflichtigen Flüchtlinge im Alter von 21 bis 40 Jahren (pro Projektjahr 50 Teilnehmer).
- > Regionalmanagement Regen (Träger ArberlandRegio GmbH): Projekt „Gelebte Willkommenskultur“ mit den Schwerpunkten Förderung der Willkommenskultur, Kooperation mit regionalen Unternehmen, Unterstützung der Anerkennungsberatung, Qualifizierung, Unterstützung ehrenamtlicher Strukturen und Schnittstelle und einheitlicher Ansprechpartner vor Ort.
- > EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein: Auch grenzüberschreitend zu Österreich hat der Erfahrungsaustausch zwischen Regionalinitiativen zur Flüchtlingsproblematik bereits begonnen, z.B. im Projekt „wir ist mehrwert! teilhabe im sozialraum – teilhabe in der euregio“ mit den Partnern Lebenshilfe Salzburg gGmbH und Lebenshilfe Berchtesgadener Land, unter anderem mit Beispielen guter Praxis von Inklusion und Teilhabe in der Euregio mit dem Schwerpunkt auf älteren Menschen, Migranten und Flüchtlingen. Das Projekt hat eine Laufzeit von Mitte 2017 bis Mitte 2018 und wird im Rahmen des INTERREG V A-Programms Bayern/Österreich gefördert.

Auch um die Regionalinitiativen in den südostbayerischen Grenzräumen weiter zu motivieren, sich durch Integrationsprojekte für Flüchtlinge zu engagieren, sollte der Erfahrungsaustausch mit anderen Regionalinitiativen intensiviert werden. Von landesweit 48 aktiven Regionalmanagementinitiativen, die im Juli/August 2016 im Rahmen einer Internetrecherche untersucht wurden, hat immerhin die Hälfte dieses Thema bereits im Fokus. Dabei sind auch eine Vielzahl guter Projektideen wie etwa:

- > Regionalmanagement Wunsiedel im Fichtelgebirge (Träger Entwicklungsagentur Fichtelgebirge): Organisation mehrerer Runden von ‚Praktikums-Touren‘ für Flüchtlinge.
- > Regionalmanagement Ansbach (Träger Regionalmanagement Ansbach GmbH): Umfangreiches Informationsmaterial, darüber hinaus intensive Betreuung von engagierten Bürgern und Zusammenarbeit mit aktiven, ehrenamtlich tätigen Integrationsbeauftragten.
- > Regionalmanagement Haßberge (Träger Region Mainfranken GmbH): Projekt „Sichere Orte für Flüchtlingskinder“.
- > Regionalmanagement Main-Spessart (Träger Landkreis Main-Spessart): Projekt „Rundherum Main-Spessart“ zur Förderung der Willkommenskultur, ferner umfangreiches Informationsmaterial, darunter eine App „Ankommen“, enge Zusammenarbeit und Betreuung von Asyl-Helferkreisen.
- > Regionalmanagement Donau-Ries (Träger Landkreis Donau-Ries): Projekt „Sprachlotse“, das sich für zusätzlichen Sprachunterricht einsetzt. Damit sollen Kinder mit Migrationshintergrund schneller integriert werden.

Darüber hinaus gibt es weitere, eher großräumige Initiativen, wie das Regionalmarketing Mainfranken, das Niederbayern-Forum oder die Metropolregionen München und Nürnberg, die sich die Förderung einer Willkommenskultur auf die Fahnen geschrieben haben.

Interessante Projekte haben auch andere Regionalinitiativen durchgeführt. So hat sich etwa die LEADER-Initiative LAG Regionalentwicklung Oberallgäu e.V. mit dem Projekt „Meine Gemeinde – Heimat für alle?!“ gemeinsam mit dem Caritasverband das Ziel gesetzt, allen Menschen der Region eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen (vgl. Weizenegger/Ruf 2015). Zunächst ging es dabei um die Inklusion von Menschen mit Handicaps, das Projekt wurde aber im weiteren Verlauf unter anderem um die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sowie von Flüchtlingen und Asylsuchenden erweitert. Es beinhaltet zwei Maßnahmen: Zum einen geht es um den Aufbau sozialer Knotenpunkte zur Vernetzung von Multiplikatoren, zum anderen wurde der „Inklusionsmelder“ eingerichtet. Dabei handelt es sich um eine Onlineplattform, die entsprechende Angebote und Beispiele guter Praxis bündelt.¹²

¹² Vgl. www.heimatfueralle.de (12.04.2018).

5 Fazit

Zusammenfassend können folgende Befunde festgestellt werden:

- > Der Flüchtlingsstrom 2015/2016 trifft die südostbayerischen Grenzräume unvermittelt und unvorbereitet, da die dafür notwendigen, dem hoheitlichen staatlichen Handeln zugeordneten Entscheidungen extern durch die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Bayerische Staatsregierung getroffen werden und unter hohem Zeit- und Problemdruck umzusetzen sind.
- > Regionalwirtschaftliche Auswirkungen der Asyl- und Flüchtlingspolitik im Grenzraum sind meist vorübergehend, dabei gibt es unter den wirtschaftlichen Akteuren eine erhebliche Streuung zwischen Gewinnern und Verlierern.
- > Die Vorteile offener, grenzüberschreitender Lebens- und Arbeitsräume zwischen Bayern und Österreich können von anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten nicht genutzt werden, weil unterschiedliche nationalstaatliche asyl- und ausländerrechtliche Regularien dies verhindern.
- > Umso wichtiger ist es, dass die Integration von anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten beiderseits der Grenze gelingt. Hierzu können im Erfahrungsaustausch stehende, von unten getragene Regionalentwicklungsinitiativen wertvolle Beiträge leisten.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass sich bei der Bewältigung des Flüchtlingsstroms in den südostbayerischen Grenzräumen die Aufgabenschwerpunkte mit der wachsenden Bedeutung der Integrationsaufgabe von hoheitlichen Politikbereichen hin zur Leistungsverwaltung verlagern. Bei der Schaffung attraktiver Lebens- und Arbeitsbedingungen für Menschen mit Fluchthintergrund ist besonders die teilräumliche Ebene gefordert; letztlich entscheidet sich auf dieser Ebene, ob Integration gelingt. Bei der Integration sind dezentrale Steuerung und Koordinierung und eine funktionierende interkommunale Zusammenarbeit vorteilhaft. Die Koordinierung der Arbeit der freiwilligen Helfer mit den Fachplanungen unterschiedlicher Ebenen, die Bereitstellung von Wohnungen und öffentlichen Verkehrsangeboten, der bedarfsgerechte Umbau der Bildungsinfrastruktur oder die Qualifizierung der Flüchtlinge für Jobs in Deutschland und die Aktivierung unternehmerischer Potenziale bei den Flüchtlingen – all das kann nur unter maßgeblicher Mitwirkung von Organisationen und zivilgesellschaftlichem Engagement vor Ort erledigt werden. Einige handlungsorientierte Ansätze einer von unten getragenen Regionalentwicklung im südostbayerischen Grenzraum, besonders im Wirtschaftsraum Passau oder im Landkreis Regen, haben sich bewährt. Dies sollte Ansporn für andere sein: Auch künftig sollten sich Regionalmanagementinitiativen in der Flüchtlingsproblematik engagieren und sich landesweit, aber auch grenzüberschreitend weiter vernetzen.

Literatur

- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016): Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresbericht 2015. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2017): Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe 2/2017. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; EMN – Nationale EMN-Kontaktstelle und Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl** (2015): Unterstützungsmaßnahmen für Schutzrechtige. Die Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt. Nürnberg.
- BayStMI – Bayerisches Staatsministerium des Innern** (1950): 4 Jahre Vertriebenenbetreuung in Bayern. München.
- BfA – Bundesagentur für Arbeit** (2017): Fluchtmigration Regional September 2017, 09 Bayern. Nürnberg. = Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt 17/2017.
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2017): 280.000 Asylsuchende im Jahr 2016. Pressemitteilung vom 11. Januar 2017. Berlin.
<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/01/asylantraege-2016.html> (11.04.2018).
- Boesler, K.-A.** (1974): Gedanken zum Konzept der Politischen Geographie. In: Die Erde 105 (1), 7-33.
- Boesler, K.-A.** (1983): Politische Geographie. Stuttgart.
- Braun, R.; Simons, H.** (2015): Familien auf's Land – Teil 2. Flüchtlinge kommen überwiegend als Familien und sind in der Kleinstadt schneller integrierbar – der Staat muss deswegen lenkend eingreifen. Berlin/Bonn. = Empirica Paper 230.
- Brücker, H.; Fendel, T.; Kunert, A.; Mangold, U.; Siebert, M.; Schupp, J.** (2016): Geflüchtete Menschen in Deutschland. Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen. Nürnberg. = IAB-Kurzbericht 15/2016.
- Dehne, P.; Knieling, J.** (2016): Residenzpflicht für Flüchtlinge als Instrument der Raumordnung? In: Nachrichten der ARL 46 (1), 5-8.
- Frankenberger, M.; Maier, J.** (2011): Entwicklungspfade und Strukturen im bayerisch-böhmischen Grenzraum (Oberfranken und nördliche Oberpfalz). Bayreuth. = Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung 277.
- Geis, W.; Orth, A.K.** (2016): Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus. Köln.
- Grimmer, C.** (2015): Die 90er in Deutschland. Da war doch was? München. <http://www.br.de/nachrichten/fluechtlinge-rueckblick-kosovo-balkan-100.html> (11.04.2018).
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** (2016): Zuwanderungsmonitor Januar 2016. Nürnberg.
- Kordel, S.; Weidinger, T.; Pohle, P.** (2016): Bleiben oder Gehen? Einflussfaktoren auf die Wohnstandortmobilität anerkannter Flüchtlinge in ländlichen Räumen am Beispiel des Bayerischen Waldes. In: Europa Regional 24 (3-4), 46-61.
- Maier, J.; Tullio, G.** (1996): Die Entwicklung Bayerns durch die Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge. München.
- Mehl, P.; Meschter, D.; Neumeier, S.; Osigus, T.** (2017): Integrationspotenziale ländlicher Räume. In: Informationen zur Raumentwicklung 2, 88-100.
- Meindl, K.** (2017): Der ländliche Raum auf dem Weg zur Integration von Geflüchteten – eine empirische Untersuchung zum Integrationsverständnis im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet. Masterarbeit an der Universität Bayreuth.
- Postlep, R.-D.; Ritzinger, A.; Spellerberg, A.** (2016): Migration und Raumentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 105.
- Schmidt, G.** (2017): Geflüchtete als Chance für schrumpfende Kommunen? Ein Besuch in Goslar. In: Nachrichten der ARL 47 (3), 4-6.
- Schöffel, R.; Kirschner, R.** (2016): So sind die Flüchtlinge in Bayern verteilt. München. <http://www.br.de/nachrichten/bayern-verteilung-fluechtlinge-102.html> (12.04.2018).
- SVR – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2016): Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Stuttgart.
- Terhalle, W.** (1991): Zur Geschichte der Landesplanung in Bayern nach dem zweiten Weltkrieg: Landesebene. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Ent-

wicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover, 105-133. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182.

Weber, J. (2016): Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge in Niederbayern – Zehn Thesen. In: Franke, S.; Magel, H. (Hrsg.): Flüchtlinge aufs Land? München, 33-39. = Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung 106.

Weizenegger, S.; Ruf, A. (2015): Meine Gemeinde – Heimat für alle. In: LandInForm 4, 38-39.

Worbs, S.; Bund, E. (2016): Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland. Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen. Nürnberg. = BAMF-Kurzanalyse 01/2016.

Autor

Dr. Jürgen Weber, Diplom-Handelslehrer, Abteilungsdirektor an der Regierung von Niederbayern. Von 1977 bis 1987 Mitarbeiter des Lehrstuhls Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung der Universität Bayreuth. 1980 Promotion. Daran schlossen sich eine Reihe wirtschaftsgeographischer Arbeiten an, insbesondere zur regionalen Arbeitsmarktforschung, zur Industriegeographie, zum Tourismus und zu grenzübergreifenden Fragen. Von 1988 bis 2004 verschiedene Tätigkeiten in der Abteilung Landesentwicklung in den Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen bzw. für Wirtschaft und Verkehr. Seit 2004 an der Regierung von Niederbayern, zunächst als Sachgebietsleiter „Raumordnung, Landes- und Regionalplanung“ und seit 2008 als Leiter des Bereichs „Wirtschaft, Landesentwicklung und Verkehr“.

Raymond Saller

MAKROREGIONALE STRATEGIEN ALS KATALYSATOR DER WEITERENTWICKLUNG DES EUROPÄISCHEN MEHREBENENSYSTEMS?

Gliederung

- 1 Bedeutungsgewinn der Städte im europäischen Mehrebenensystem
 - 1.1 Das Partnerschaftsprinzip der EU
 - 1.2 Unterschiedliche institutionelle Verankerung der subnationalen Gebietskörperschaften
- 2 Der Einfluss der Städte auf die europäische Integration
- 3 Neue Dynamiken durch die Etablierung von Makroregionen und die Umsetzung der Urbanen Agenda
 - 3.1 Makroregionale Strategien als Katalysator der Aufwertung der Stellung der Städte?
 - 3.2 Die Urbane Agenda und der Bedeutungsgewinn der Städte im europäischen Mehrebenensystem
 - 3.3 Verpasste Chancen?
- 4 Fazit
 - Literatur

Kurzfassung

Seit der Einführung des Partnerschaftsprinzips im Rahmen der Regionalpolitik der Europäischen Union 1988 wurde die Rolle der Städte im europäischen Mehrebenensystem schrittweise gestärkt. Heute sind die Städte Europas zentrale Akteure im Rahmen der Umsetzung der Regionalpolitik der EU, es wird ihnen eine Schlüsselfunktion zugeschrieben. Parallel zu der damit verbundenen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde durch die ausdrückliche Anerkennung der lokalen und regionalen Selbstverwaltung in den europäischen Grundlagenverträgen (Vertrag von Lissabon, Pakt von Amsterdam) die Rolle der Städte im europäischen Mehrebenensystem auch politisch gestärkt. Europas Kommunen wurde es dadurch ermöglicht, gemeinsam mit der Europäischen Kommission und Vertretern der Mitgliedstaaten an strategischen Positionspapieren zu zukünftigen Gesetzesvorhaben mitzuarbeiten. Parallel hierzu wurden mit der Einrichtung von Makroregionen erstmalig Plattformen zur Ausgestaltung der sektoralen und geographisch an den entsprechenden Regionen orientierten Politik eingeführt. Damit wurde den Städten in diesen Räumen eine Schlüsselrolle bei der Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zugewiesen. Sollten die Städte des Kontinents diese Möglichkeiten aktiv und erfolgreich nutzen, hätten sie die Chance, sich dauerhaft als vierte Ebene im europäischen Mehrebenensystem zu etablieren und ihre Stellung in den jeweiligen Nationalstaaten und im europäischen Institutionengefüge auszubauen. Die Angleichung der intrastaatlichen Strukturen wird als wichtigste Voraussetzung dafür gesehen, dass die Kommunen als Akteure im politi-

schen Mehrebenensystem besser als bislang ihre Interessen artikulieren können und somit in der EU mehr Einfluss gewinnen. Am Beispiel der Landeshauptstadt München kann jedoch gezeigt werden, dass die Stadtpolitik oftmals nur zögerlich begreift, welche Chancen die Urbane Agenda und makroregionale Strategien für Europas Städte bedeuten.

Schlüsselwörter

Makroregionale Strategie – grenzüberschreitende Zusammenarbeit – EU-Regionalpolitik – Rolle der Städte – Urbane Agenda – München – Europa der Städte

Macroregional strategies as a catalyst for the further development of the European multi-level governance system?

Abstract

Since the establishment of the partnership principle within EU regional policy in 1988, the position of the cities in the European multi-level governance system has been progressively strengthened. Today, the cities of Europe are central actors with key functions in the implementation of EU regional policy. In parallel to the associated international co-operation, the explicit recognition of local and regional self-government in the European basic treaties (Treaty of Lisbon, Pact of Amsterdam) politically strengthened the role of the cities in the European multi-level governance system. This made it officially possible for European municipalities to co-operate with the European Commission and representatives of member states to draw up strategic position papers for future legislative initiatives. At the same time the establishment of macro-regions introduced a framework for the sectoral and geographical adaptation of policies to suit the regions in question. A key role in cross-border co-operation was thus assigned to the cities in the macro-regions. If European cities actively pursue these opportunities they have a chance to establish themselves as the fourth level in the European multi-level governance system and to strengthen their position within the national states and the European institutional framework. The City of Munich provides an example of how urban policy is, however, often slow to understand the opportunities offered by the Urban Agenda and macro-regional strategies for European cities.

Keywords

Macro-regional strategy – cross-border co-operation – EU regional policy – role of the cities – Urban Agenda – Munich – Europe of the cities

1 Bedeutungsgewinn der Städte im europäischen Mehrebenensystem

Die Aufwertung der Rolle der Städte lässt sich im Verlauf der europäischen Integration durch mehrere Tatbestände umschreiben. Zum einen wurden die Städte stärker bei der Planung und Umsetzung der europäischen Regionalpolitik einbezogen. Dies nahm seinen Anfang mit der Einführung des Partnerschaftsprinzips zur Umsetzung der europäischen Strukturpolitik (vgl. Poth-Mögele 1993) und fand seinen vorläufig-

gen Abschluss im Barca-Bericht des Europäischen Parlaments (Barca 2009), der den Städten eine herausragende Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung der Regional- und Kohäsionspolitik der EU zuschreibt (vgl. auch Servillo/Atkinson/Russo 2011: 351). Als Reaktion auf die Vertiefung der europäischen Integration durch den Maastrichter Vertrag von 1992 wurde der Ausschuss der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften¹ gegründet, der den Städten und Regionen des Kontinents erstmals eine – wenngleich auch nur beratende – Beteiligung an der Politik der EU zubilligt (vgl. Saller 1999: 200 f.). Im Vertrag von Lissabon (2007) wurden die Städte erstmals als wichtige Akteure in den Grundlagenverträgen zur EU erwähnt.² Dennoch hat sich an der institutionellen Verankerung im europäischen politischen Mehrebenensystem seit der Etablierung des Ausschusses der Regionen nur wenig geändert. Die Etablierung von Makroregionen seit 2009 (vgl. Ahner 2016: ix) ermöglicht den Städten stärkere Mitgestaltungsmöglichkeiten, die in Kapitel 3.1 vorgestellt werden. Mit dem Pakt von Amsterdam (2016) und der Umsetzung der Urbanen Agenda wurden die Kommunen von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten der EU erstmals eingeladen, auf 12 strategischen Feldern aktiv an der Fortentwicklung der europäischen Integration mitzuwirken. Dieser Prozess wird in Kapitel 3.2 näher beleuchtet. Damit eröffnen sich auch historische Chancen der politischen Partizipation, die es zu nutzen gilt. Hierauf wird in Kapitel 3.3 näher eingegangen.

Darüber hinaus ist auch eine Aufwertung der Städte durch die Globalisierung festzustellen, die ihnen in ihrer Funktion als *globalizing cities* einen wichtigen Beitrag bei der wirtschaftlichen Entwicklung einräumt (vgl. Amen/Toly/McCarney et al. 2011: 1). Hierauf soll aber hier nicht weiter eingegangen werden.

Zunächst wird das Partnerschaftsprinzip im Rahmen der EU-Strukturpolitik vorgestellt. In einem weiteren Schritt werden dann institutionelle Veränderungen analysiert, um beurteilen zu können, welche neuen Spielräume sich den Städten dadurch eröffnen. Darauf aufbauend werden die beiden neuen politischen Initiativen – Bildung von Makroregionen und Urbane Agenda – skizziert und Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des institutionellen Gefüges herausgearbeitet. Bei der Umsetzung der makroregionalen Strategien setzt die Europäische Kommission auf Plattformen, in denen alle relevanten regionalen Stakeholder zusammenarbeiten. Beide Ansätze weisen den Städten eine wichtige Funktion bei der grenzüberschreitenden Kooperation zu, die so vor Jahren noch nicht denkbar war (Europäische Kommission 1997: 17 f.). Am Beispiel der Stadt München kann man deutlich machen, dass nur dann die Rolle der Städte im Mehrebenensystem gestärkt werden kann, wenn die Städte die historische Chance nutzen und sich aktiv am politischen Prozess beteiligen.

1 Im Folgenden als Ausschuss der Regionen (AdR) bezeichnet.

2 Seit dem Vertrag von Lissabon sind die Städte der EU explizit in den europäischen Grundlagenverträgen erwähnt. Zugleich hat die Generaldirektion „Regionales“ Städtepolitik als eigenständiges Politikfeld eingerichtet.

1.1 Das Partnerschaftsprinzip der EU

Generell sind die Organe der Europäischen Union dem Prinzip der Nichteinmischung in intrastaatliche Strukturen verpflichtet (vgl. Saller 1999: 251).³ Von diesem Grundsatz ist die Europäische Kommission erstmals 1988 mit der Einführung des Partnerschaftsprinzips (vgl. Poth-Mögele 1993) im Rahmen der Umsetzung der Strukturpolitik der EU abgewichen. Mittels der Einbeziehung regionaler und lokaler Partner versuchte die Europäische Kommission den Graben zwischen den verschiedenen politischen Ebenen bei der Umsetzung der europäischen Politik vor Ort zu überwinden (vgl. Charbit/Michalun 2009). Mit dem Partnerschaftsprinzip beschneidet die Europäische Kommission die Freiheitsgrade der Mitgliedstaaten, indem sie ihnen die Einbeziehung der regionalen und lokalen Akteure bei der Planung und Umsetzung der EU-Strukturfonds vorschreibt (Europäische Kommission 2012: 3). Damit wird vor allem die Rolle der Zentralstaaten beschnitten, autonom die europäische Regionalpolitik nach nationalen Vorgaben umzusetzen.⁴ Huszak (2010: 78) konnte im Rahmen der Untersuchung verschiedener ungarischer Regionen zeigen, dass das Zusammenspiel der nationalen, regionalen und lokalen Behörden maßgeblich dafür verantwortlich ist, wie erfolgreich Regionen von den vielfältigen europäischen Fördermitteln profitieren können. Damit trägt das Partnerschaftsprinzip zur erfolgreichen Umsetzung der Europäischen Regionalpolitik und zur Absorption der europäischen Fördermittel bei. Die mit der Einbeziehung der lokalen Akteure verbundene Effizienzsteigerung legitimiert die Europäische Kommission, in die hierarchische Ordnung der Mitgliedstaaten einzugreifen: „While predicated on the argument that partnerships would improve policy effectiveness, the partnership principle challenged established hierarchical relationships between central and subnational governments“ (Bache 1998: 141). Damit verbunden ist auch die Dezentralisierung ehemals zentralstaatlicher Aufgaben (vgl. Marks 1996: 392). Allerdings gibt es keine identische Umsetzung des Prinzips in allen Mitgliedstaaten. Zwar versucht die Europäische Kommission mit einem ‚Verhaltenskodex‘ (Europäische Kommission 2016) Grundprinzipien zu etablieren, aber ihre Durchsetzungsmöglichkeiten sind bislang auf die Genehmigung der Operationellen Programme beschränkt. So verwundert es nicht, dass selbst in Deutschland die für die Operationellen Programme zuständigen Bundesländer das Partnerschaftsprinzip sehr unterschiedlich auslegen und es keinen anerkannten Standard gibt, was die Beteiligung der Kommunen an der Umsetzung der Strukturpolitik der EU anbelangt.

3 Das Prinzip der Beachtung der Souveränität der Mitgliedstaaten wird auch in den einschlägigen Veröffentlichungen der Europäischen Kommission betont, wie beispielsweise im Weißbuch „Europäisches Regieren“ (Europäische Kommission 2001: 10); vgl. auch Keating (2008: 634).

4 Zwar besteht hierzu kein Rechtsanspruch der Beteiligung und das Prinzip wird auch nicht immer stringent umgesetzt. Allerdings müssen die für die Strukturfonds erforderlichen Operationellen Programme der Europäischen Kommission zur Genehmigung vorgelegt werden. Im Rahmen des Genehmigungsprozesses agiert die Kommission oftmals als Anwalt der regionalen und kommunalen Akteure und fordert deren stärkere Berücksichtigung ein. Beispielsweise sah das Operationelle Programm des Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) für den Freistaat Bayern ursprünglich keine Förderung der Region München vor und musste auf Intervention der Europäischen Kommission überarbeitet werden. In der endgültigen Fassung konnten auch Münchner Akteure Projektvorschläge zur Verminderung der CO₂-Emissionen einreichen.

Parallel zu der Stärkung der Rolle der Städte bei der Umsetzung der EU-Regionalpolitik wurden mit dem Vertrag von Maastricht (1994) die Konsultationsbefugnisse der Kommunen Europas gegenüber den EU-Organen durch die Etablierung des Ausschusses der Regionen (AdR) gestärkt. Damit hat die Europäische Kommission die informellen Kontakte schrittweise zu den Kommunen ausgebaut. Auf dieser Basis kann die „Urbane Agenda“ aufbauen, im Rahmen derer seit 2017 Kommunen und Regionen erstmals gleichberechtigt zusammen mit Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission politische Strategien für ausgewählte Politikfelder entwickeln.⁵

1.2 Unterschiedliche institutionelle Verankerung der subnationalen Gebietskörperschaften

Europa ist geprägt von historisch bedingten unterschiedlichen innerstaatlichen Strukturen und Verwaltungskulturen. Einen guten Überblick über die aktuelle Situation gibt eine vom Rat der Regionen und Gemeinden (CEMR) herausgegebene Zusammenstellung (CEMR 2016). So lassen sich Staaten mit Städten, die über umfangreiche Kompetenzen verfügen, wie beispielsweise Deutschland mit seinem föderalen System, von Zentralstaaten wie beispielsweise Kroatien, in denen die Kommunen eher den Charakter von dezentralen Verwaltungseinheiten haben, unterscheiden. Neben allen Unterschiedlichkeiten sind in den letzten Jahrzehnten auch schrittweise Angleichungstendenzen der intrastaatlichen Strukturen beobachtbar, wie Ladner/Keuffer/Baldersheim (2015: 61 f.) herausgearbeitet haben. Demnach haben vor allem die neuen EU-Mitgliedstaaten⁶ zwischen 1990 und 2014 ihr subnationales politisches System und damit die Regionen und Städte gestärkt. Auch die Europäische Kommission spricht von einem Angleichen der intrastaatlichen Strukturen: „EU member states have generally increased their decentralisation in recent decades – and this is also true of traditionally centralised countries“ (Europäische Kommission 2012: 165). Vor allem osteuropäische Städte haben davon profitiert und konnten ihre Kompetenzen und Ressourcen ausbauen. Die Dezentralisierung der intrastaatlichen Strukturen ist dabei eine Vorgabe der Europäischen Kommission im Rahmen der Beitrittsverhandlungen. So werden im *Acquis Communautaire*, Kapitel 22, Vorgaben zur Mindestausgestaltung der intrastaatlichen Strukturen gemacht, um auch in den neuen Mitgliedstaaten mit Beginn der Mitgliedschaft die europäische Regionalpolitik umsetzen zu können.⁷ Ferner müssen die Beitrittskandidatenstaaten territoriale Abgrenzungen⁸ definieren und entsprechende Verwaltungseinheiten etablieren, die im Einklang mit den europäischen Vorgaben stehen. Mit der einheitlichen Abgrenzung soll es den Mitgliedstaaten erleichtert werden, gemäß den Vorgaben der EU – wie beispielsweise mit der Anwendung des Partnerschaftsprinzips – Mittel der europäischen Strukturfonds erfolgreich abzurufen (vgl. Elias 2008: 484). Sowohl die betroffenen (meist rückständigen) Mitgliedstaaten als auch die Europäische Kommission haben dabei ein essentielles Interesse an der

5 Vgl. <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda> (20.04.2017).

6 Damit sind die seit 2004 in die EU aufgenommenen Staaten aus Ost- und Südosteuropa gemeint, deren Gemeinsamkeit ein zentralistischer Staatsaufbau ist.

7 Vgl. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en (04.05.2018).

8 Gemäß der Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS).

erfolgreichen Umsetzung der EU-Strukturpolitik. Im Falle der Nichtauszahlung der EU-Fördermittel werden diese den Nettozahlerländern gutgeschrieben und stehen somit den eigentlichen Adressaten nicht mehr zur Verfügung.

Damit ergibt sich zwar noch kein Automatismus des Angleichens, jedoch ein politischer Druck, da Politik und Verwaltung oftmals an dem Abruf europäischer Mittel gemessen werden.⁹ Allerdings kann trotz der von Ladner/Keuffer/Baldersheim (2015) mit ihrem lokalen Autonomie-Index beobachteten Dezentralisierungstendenzen nicht von einer generellen Angleichung der intrastaatlichen Strukturen gesprochen werden (vgl. Hooghe/Keating 1994: 383). Es überwiegen nach wie vor die Unterschiede. Nach Olsen (2007: 81 f.) „has been no revolutionary change in any of the national systems and no significant convergence towards a common institutional model [...]“, da die Vorgaben der EU zu einem großen Teil kompatibel zu den jeweiligen nationalen Strukturen sind.

Die geringe Assimilierung der intrastaatlichen Strukturen dürfte auch der geringen Durchdringungskraft des europäischen Rechts auf die regionalen und lokalen Ebenen geschuldet sein. Sprach der damalige Europäische Kommissionspräsident Jacques Delors noch davon, dass fast 80% der nationalen Gesetze einen europäischen Hintergrund haben (zitiert nach König/Mäder 2008: 439), kamen König/Mäder (2008: 459) nach einer Analyse der deutschen Gesetze zu dem Schluss, dass seit dem Vertrag von Maastricht die Auswirkungen der EU-Gesetzgebung auf die nationalen Regelungen tendenziell abnehmen und man höchstens einen Anteil von 25% nachweisen kann.

Ferner sind auch Gegenteiligkeiten zu der allgemeinen Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben feststellbar. So sind nach Bußjäger (2010) in Österreich eindeutig Zentralisierungstendenzen zu bemerken.

Inzwischen haben sich die Auswirkungen der europäischen Integration in der politikwissenschaftlichen Forschung unter dem Schlagwort „Europäisierung“ als eigener Forschungsstrang etabliert, unter dem viele unterschiedliche Ansätze subsumiert werden können (für einen Überblick vgl. Olsen 2002; Axt/Milososki/Schwarz 2007). Nach Hamedinger/Wolffhardt (2011: 11) führt die Europäisierung zu „generating new opportunities for local policy actors“. Dieser These soll im Weiteren nachgegangen werden.

2 Der Einfluss der Städte auf die europäische Integration

Selbst in föderalen Staaten wie Deutschland fungieren die Länder als „Sachwalter der kommunalen Interessen“ (Saller 1999: 42). Weder das Grundgesetz noch die Verfassungen der Bundesländer enthalten eine ausdrückliche Regelung, wonach Kommunen eine Kompetenz auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt zuteilwird. Die Regelung des Artikel 32 GG verteilt Befugnisse auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt aus-

⁹ Die Europäische Kommission liefert hierfür den nationalen politischen Akteuren eine Argumentationsgrundlage, indem sie die Absorptionsraten regelmäßig veröffentlicht und auf gelungene Beispiele EU-finanzierter Projekte hinweist; vgl. http://ec.europa.eu/regional_policy/de/ (20.04.2018).

schließlich zwischen der Bundes- und der Länderebene. Den Städten verbleiben nur geringe Möglichkeiten, über ihre Verbände (Deutscher Städtetag bzw. Städtetage auf Länderebene) ihre Interessen gegenüber Bundestag und Bundesregierung bzw. Landtag und Landesregierung zu artikulieren und Bundes- und Landespolitik zu beeinflussen (vgl. Arthenstaedt 2011: 17).

Anders sieht es auf der europäischen Ebene aus. Trotz der eingangs erwähnten Heterogenität der intrastaatlichen Strukturen innerhalb der Mitgliedstaaten der EU besitzen die Städte gerade in Europa weitergehende Möglichkeiten, sich in die europäische Politik einzubringen. Europas Städte feierten es als historischen Erfolg, mit dem Vertrag von Maastricht (1992) erstmals als Akteure im europäischen Vertragswerk erwähnt zu werden und offiziell über den Ausschuss der Regionen (AdR) ihre Stellungnahmen bei den europäischen Organen einreichen zu können. Dennoch sollte der Ausschuss der Regionen, von Isensee (1993: 103) als „folkloristische Schaubühne“ bezeichnet, nicht überbewertet werden. Er hat es seit seiner Gründung 1994 nicht vermocht, seine Stellung im europäischen Institutionengefüge auszubauen. Die unterschiedliche Verfasstheit seiner Mitglieder ist auch verantwortlich für die relativ schwache Stellung des Ausschusses der Regionen, in dem neben Vertretern von deutschen Bundesländern – die Staatsqualität aufweisen – auch Repräsentanten von Städten sitzen, bei denen es sich lediglich um dezentrale Verwaltungseinheiten ohne eigenständige Kompetenzen handelt. Daher besitzt der Ausschuss nur wenig Spielräume für eine dezidierte Einbringung originärer Interessen von Städten mit Ressourcen und Kompetenzausstattung (Saller 1999: 250). Somit sind die formellen Mitwirkungsmöglichkeiten der Städte an der europäischen Politik weiterhin begrenzt. Aus diesem Grund war es in der Realität zielführender, kommunale Positionen im Schatten der Hierarchie auszubauen. Die mit mehr Kompetenzen ausgestatteten Städte setzen daher verstärkt auf informelle Möglichkeiten, die das europäische Mehrebenensystem mit seiner Vielzahl von Interventionsmöglichkeiten für staatliche und private Akteure bietet.

Vor allem die Mitwirkungsmöglichkeiten über Konsultationen, die Beteiligung an Konferenzen und, nicht zu unterschätzen, die direkten Kontakte zu Mitgliedern der Europäischen Kommission sowie des Europäischen Parlaments werden daher von den Städten vorrangig genutzt. Unterstützung bei der schrittweisen stärkeren Verankerung der Städte im europäischen Institutionengefüge bekamen die Kommunen in den letzten Jahren vom ehemaligen Wiener Stadtrat Johannes Hahn und vom ehemaligen Leipziger Oberbürgermeister Wolfgang Tiefensee. Beide Personen haben in ihren Funktionen als Europäischer Kommissar für Regional- und Stadtentwicklung bzw. als deutscher Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie Präsident von EURO CITIES¹⁰ die Weiterentwicklung der Mitteilung der Europäischen Kommission „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union – ein Aktionsrahmen“ (Europäische Kommission 1998) zur „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ geebnet. So konnten die Städte parallel zur Stärkung der aufgabenorientierten Stellung im Bereich grenzüberschreitender Kooperationen schrittweise ihre Position im europäischen Mehrebenensystem ausbauen.

¹⁰ Vgl. <http://www.eurocities.eu> (20.04.2018).

Generell lässt sich festhalten, dass „die kommunale Ebene sich zunehmend von einem passiven zu einem aktiven Akteur im europäischen Mehrebenensystem“ (Münch 2006: 280) entwickelt hat. Ähnlich argumentiert auch Schultze (2003), der die These aufstellt, dass die Städte vom „policy taker“ zum „policy maker“ mutiert sind. Das europäische Mehrebenensystem führte zu einer schleichenden Stärkung der Position der subnationalen Ebenen und hier vor allem der Städte (vgl. Marks/Hooghe/Blank 1996: 346). Seit 2009 verfolgt die Politik der Europäischen Kommission mit der Einrichtung von Makroregionen eine stärkere territoriale Ausrichtung. Damit übt sie – wie gezeigt werden soll – Druck auf die Mitgliedstaaten aus, dezentrale Institutionen zur Umsetzung der europäischen Regionalpolitik einzurichten. Bei Makroregionen handelt es sich um neue Formen der geographisch abgegrenzten Zusammenarbeit, die sich an gemeinsamen Bedürfnissen zur Verbesserung der Lebenssituation, der Umweltsituation und der wirtschaftlichen Situation orientiert. Nach Sielker (2017: 8) wird dadurch „the development of new policy agendas, new styles of policy making and politics of scale“¹¹ angeregt. Mit der territorialen Ausrichtung dürfte eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation einhergehen, die positiven Einfluss der regionalen und lokalen Akteure auf den europäischen politischen Prozess haben dürfte (Sielker 2017: 14). Kommunale und regionale Akteure werden immer systematischer und intensiver in den Politikprozess auf der europäischen Ebene integriert und territoriale Belange werden von den europäischen Institutionen zunehmend in ihren Entscheidungsprozessen berücksichtigt (Stahl/Degen 2014: 191).

Mit dem Pakt von Amsterdam (2016) wurde mit der Urbanen Agenda¹² ein neues Modell der europäischen Politikentwicklung eingeführt. Die Urbane Agenda gibt den Kommunen die Möglichkeit, sich an der Fortentwicklung der europäischen Politik mittels thematischer Plattformen zu beteiligen. Zu der Mitarbeit an den Gremien wurden dabei die Städte explizit über ihre europäischen Verbände Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) und EUROCITIES eingeladen. Gerade für die Kommunen ergeben sich durch die Einrichtung thematischer Plattformen neue Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Derartige Plattformen wurden sowohl im Rahmen der Urbanen Agenda europaweit als auch kleinräumiger abgegrenzt, als Netzwerke der Metropolen im Donau- und Alpenraum (vgl. Hix/Goetz 2001: 11). Im Folgenden wird in Kapitel 3.1 auf die Makroregionen und in Kapitel 3.2 auf die Urbane Agenda im Detail eingegangen.

3 Neue Dynamiken durch die Etablierung von Makroregionen und die Umsetzung der Urbanen Agenda

Mit dem Aufbau sogenannter Plattformen im Rahmen der Donaunraumstrategie 2015 und europaweit mit der Einführung der Urbanen Agenda 2016 wurden die Kommunen eingeladen, sich aktiv an der Fortentwicklung der europäischen Politik zu beteiligen. Hier zeigt sich klar ein Unterschied zu den 1980er Jahren. Damals wurde das kommu-

¹¹ Mit „Politics of Scale“ werden neue, räumlich begrenzte Politikstile beschrieben, die lokalen Akteuren aufgrund von externen Einflüssen Chancen der Mitwirkung eröffnen; vgl. auch Heeg (2008: 256 ff.).

¹² Vgl. <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda> (20.04.2018).

nalpolitische Engagement im (europäischen) Ausland noch als „kompetenzwidrig“ und problematisch gesehen (Heberlein 1989: 54). Als Grund für den Wandel führen Marks/Hooghe/Blank (1996: 346) an, „that states receive something important in return“, das in einer finanziellen Unterstützung seitens der EU besteht. Damit haben die Mitgliedstaaten einen Anreiz, subnationale Akteure zu stärken, um EU-Mittel für eine erfolgreiche Regionalentwicklung überhaupt nutzen zu können (Piattoni 2010: 19). Für diese These steht, dass beispielsweise der Freistaat Bayern über Programme der Bayerischen Forschungsallianz (bayfor) oder das Programm „Start Transnational“ aktiv die Beteiligung bayerischer Kommunen an grenzüberschreitenden Aktivitäten fördert. Ähnliche Initiativen gibt es auch auf der Bundesebene, z. B. durchgeführt durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR),¹³ und vermutlich auch in den meisten EU-Mitgliedstaaten. Zweck der Aktivitäten der Bundesländer und des BBSR ist eine stärkere Beteiligung der lokalen und regionalen Akteure mit dem Ziel, EU-Fördermittel für die Regionen zu akquirieren.¹⁴

Im Folgenden wird kurz erörtert, inwieweit sich durch die Einrichtung von Makroregionen und die Urbane Agenda neue Chancen für die Einbindung der Kommunen in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und darüber hinaus auf dem Gebiet der politischen Teilhabe ergeben haben oder noch ergeben könnten. Ausgangspunkt bilden die Möglichkeiten, die mit der Etablierung von Plattformen, im Rahmen derer Kommunen, Regionen und Mitgliedstaaten mit Vertretern auf bestimmten Gebieten institutionalisiert zusammenarbeiten, verbunden sind.

3.1 Makroregionale Strategien als Katalysator der Aufwertung der Stellung der Städte?

2009 wurde mit der Makroregion Ostsee (englisch *Baltic Sea*) der Anfang für „a macro-regional Europe in the making“ (Gänzle/Kern 2016a) gemacht. Sie geben den Rahmen für eine enge territoriale Zusammenarbeit vor. Bei Makroregionen handelt es sich um territorial abgegrenzte Gebiete, im Rahmen derer verschiedene EU-Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Sie bauen auf den bestehenden politischen Programmen und Finanzierungsinstrumenten der EU auf. Ähnlich wie bei den EU-Strukturfonds sind die Mitgliedstaaten angehalten, verschiedenen politischen Ebenen und Akteuren die grenzüberschreitende Kooperation zu ermöglichen und die Politik unter partnerschaftlicher Einbeziehung der relevanten regionalen Akteure umzusetzen (vgl. Gänzle/Kern 2016b: 3). Kennzeichen von Makroregionen ist die Politikformulierung und -umsetzung mittels Plattformen. Dabei sind auch Plattformen unter aktiver Beteiligung der Kommunen initiiert. Neben der Makroregion Ostsee wurden inzwischen auch für den Donaauraum, die Alpen und die Adria entsprechende Makroregionen konstituiert.

¹³ Programm „Zusammenarbeit Transnational“.

¹⁴ Diesen Gedanken betonte Thomas Bonn vom bayerischen Finanzministerium bei der Übergabe der Förderbescheide des Programms „Start Transnational“ am 23. Januar 2016.

Diese neuen Kooperationsformen mit grenzüberschreitendem Charakter gehen jedoch klar über die bisher möglichen Beteiligungsformen, insbesondere für kommunale Akteure, hinaus. Darüber hinaus besteht die Chance, den von der EU angestoßenen Integrationsprozess durch die Städte aktiv zu nutzen, um ein Städtetzwerk zu etablieren, das raumbezogene Strategien und Lösungen erarbeitet. Nach Sielker (2016: 92) eignet sich beispielsweise die EU-Donauraumstrategie (EUSDR) „[...] as a platform to ‚build‘, ‚increase‘, ‚activate‘ or ‚strengthen‘ networks“. Durch die sachorientierte grenzüberschreitende Kooperation werden sich nach Hooghe/Marks (2008: 114) Impulse ergeben, die zu einer Angleichung der Kompetenz- und Ressourcenausstattung führen, um die Zusammenarbeit erst zu ermöglichen.

Damit tun sich nach Gänzle/Kern (2016b: 4) gerade für regionale und lokale Akteure neue Perspektiven auf. So bietet sich gerade auch für Kommunen mit wenig eigenständigen Kompetenzen die Chance, europäische Politik auf regionaler Ebene mitzugestalten.

Allgemein wird beobachtet, dass damit ein erhöhter Anpassungsdruck gerade für die osteuropäischen Staaten einhergeht, die intrastaatlichen Strukturen den Vorgaben der EU entsprechend anzupassen, „[...] denn sie können nur mit einem EU-optimierten Institutionsapparat in den Genuss der Gelder aus den Strukturfonds kommen“ (Huszak 2010: 24). Dabei kann man von einer asymmetrischen Verhandlungsposition der Mitgliedstaaten gegenüber der EU sprechen, die sich auf die strukturellen Probleme der Staaten zurückführen lässt (Marks/Hooghe/Blank 1996: 361). Um die Handlungsoptionen nutzen zu können, welche die EU den Kommunen offeriert, aber vor allem um europäische Fördermittel abrufen zu können, waren gerade die osteuropäischen Mitgliedstaaten, die traditionell eine zentralstaatliche Struktur aufweisen, zum Umbau der intrastaatlichen Strukturen gezwungen (Ladner/Keuffer/Baldersheim 2015: 10). Nach Börzel/Risse (2000: 2) sehen sich so die Mitgliedstaaten aus rationalen Gründen gezwungen, ihre Strukturen „europafit“ auszugestalten, um im europaweiten Wettbewerb der Städte und Regionen von Fördermitteln der EU profitieren zu können: „Thus, the logic of rationalist institutionalism suggests that Europeanization leads to domestic change through a different empowerment of actors resulting from a redistribution of resources at domestic level.“

Mittels makroregionaler Strategien fördert die Europäische Kommission mit europäischen Mitteln eine kommunale Beteiligung an der Umsetzung der entsprechenden Strategie von den Mitgliedstaaten, unterstützt die Mitgliedstaaten aber auch aktiv dabei. Ferner sind Nationalstaaten gezwungen, Kompetenzen und Ressourcen – beispielsweise für die notwendige Kofinanzierung bei der Inanspruchnahme europäischer Fördermittel – auf die regionalen und lokalen Ebenen zu verlagern und diese subnationalen Akteure zu einem Mindestmaß im Rahmen des Partnerschaftsprinzips an der Umsetzung der europäischen Regionalpolitik zu beteiligen. Eine Nichtbeachtung dieser Mindeststandards führt zu einer geringeren Absorptionsfähigkeit der Regionen, wie Beispiele aus Italien und Ungarn zeigen, und im schlimmsten Fall, dass Mitgliedstaaten dringend benötigte europäische Fördermittel nicht in Anspruch nehmen können. So ist auch Piattoni (2008: 78) der Ansicht, dass die europäischen Strukturfonds nicht nur ein Finanzierungsinstrument darstellen, sondern auch der Europäischen Kommission die Möglichkeit geben, auf die intrastaatlichen Strukturen einzuwirken.

Die politischen Spitzen der Städte erhalten damit auch eine offizielle Anerkennung, wenn sie sich in den Makroregionen engagieren und werden nicht mehr als ‚lästige‘ Konkurrenz zu Ländern und Staaten gesehen. Mit der expliziten Einbeziehung der Städte in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit besteht für die Kommunen somit die Möglichkeit, im Schatten der Hierarchie eine gewisse Freiheit gegenüber den Nationalstaaten zu erreichen: „Macro-regional strategies with their fuzzy governance arrangements, described as soft spaces, serve as a tool for stakeholders to operate alongside the existing multilevel governance system“ (Sielker 2016: 94).

3.2 Die Urbane Agenda und der Bedeutungsgewinn der Städte im europäischen Mehrebenensystem

Im Rahmen des Amsterdamer Paktes zur Urbanen Agenda sollen Vertreter der städtischen Gebiete besser in die nationalen Politiken und die EU-Politik eingebunden werden. Dabei wird den Städten erstmals eine tragende Rolle zugewiesen. So wurden im Rahmen der Urbanen Agenda zwölf Themen priorisiert, die die Europäische Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten und interessierten Kommunen innerhalb strategischer Partnerschaften auf den Gebieten nachhaltige Landnutzung, öffentliche Vergabe, Energiewende, Klimawandel, Luftqualität, Migranten und Flüchtlinge, Wohnungswesen, digitale Transformation, Beschäftigungsförderung, Kreislaufwirtschaft, Mobilität sowie Armutsbekämpfung bearbeiten möchte. In den kommenden drei Jahren bietet sich für die Städte die Möglichkeit, in diesen Politikbereichen die europäische Gesetzgebung weiterzuentwickeln und die europäische Politik mitzugestalten. Der RGRE und EUROCITIES sind direkt an den Partnerschaften beteiligt. Beide Organisationen hatten zudem ein Vorschlagsrecht bei der Benennung kommunaler Vertreter. Sie sind auch für die Einbindung weiterer Kommunen und die Verbreitung der Zwischenergebnisse mitverantwortlich.

Die Beteiligung deutscher Städte fällt jedoch enttäuschend aus. Lediglich die Stadtstaaten Hamburg und Berlin sowie Karlsruhe, Bielefeld, Erlangen und Weinheim haben sich bereit erklärt, mitzuarbeiten. Keine deutsche Stadt hat bei einem der o.g. Themenfelder die Leitung übernommen.¹⁵

3.3 Verpasste Chancen?

Die Grenzen der Stärkung der Rolle der Städte lassen sich zum einen auf eine nur ungenaue Umsetzung der Vorgaben aus Brüssel in den jeweiligen Mitgliedstaaten sowie zum anderen auf ein lediglich passives Verhalten der beteiligten subnationalen Akteure zurückführen. Ersteres soll an der Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in Deutschland erörtert werden. Das Auslassen von Chancen kann hingegen am Beispiel der bayerischen Landeshauptstadt München illustriert werden.¹⁶

¹⁵ Vgl. <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda> (22.04.2018).

¹⁶ Hier kann der Autor auf Erfahrungen seiner über 20-jährigen Tätigkeit für die Landeshauptstadt München im Bereich Europäische Angelegenheiten zurückgreifen.

Die Grundidee des Partnerschaftsprinzips ist es, die lokalen und regionalen Akteure frühzeitig und umfassend bei der Ausgestaltung der europäischen Strukturfonds einzubeziehen. Zwar achtet die Europäische Kommission bei der Erstellung der jeweiligen Operationellen Programme auf die Beteiligung subnationaler Akteure, dennoch verbleibt den Mitgliedstaaten ein nicht unerheblicher Interpretationsspielraum. Eine Umfrage bei den deutschen EURO-CITIES-Mitgliedsstädten 2012 (vgl. Saller 2012) hat ergeben, dass Bundesländer mit einem hohen Verstärkungsgrad die Kommunen gemäß des Prinzips frühzeitig bei der Ausgestaltung der EU-Strukturfonds einbeziehen.¹⁷ Umgekehrt legen Flächenländer wie Bayern und Sachsen das Prinzip sehr vage aus, sodass sich für die Kommunen so gut wie keine Mitwirkungsmöglichkeiten daraus ergeben. Eine direkte Einbeziehung der relevanten kommunalen Akteure von Anfang an unterbleibt oftmals. Stattdessen werden bei der Ausgestaltung sogenannte „umbrella organisations“ (Europäische Kommission 2016: 10) wie beispielsweise der Bayerische oder der Deutsche Städtetag berücksichtigt. Auch einen rechtlichen Anspruch auf die identische Übernahme der Vorgaben der europäischen Strukturverordnungen in die jeweiligen nationalen Operationellen Programme besteht nicht. Beispielsweise gelten Bestimmungen, dass 5% der EFRE-Mittel für städtische Gebiete¹⁸ ausgegeben werden müssen, nur für die Mitgliedstaaten und gewähren somit einzelnen Bundesländern die Freiheit, davon abzuweichen. Dieses Problem ist der Europäischen Kommission durchaus bekannt und wird auch in den einschlägigen Kommissionsdokumenten thematisiert. So wird im Weißbuch „Europäisches Regieren“ gefordert, dass „das Verhältnis zu den regionalen und lokalen Körperschaften sowie zur Zivilgesellschaft [...] interaktiver gestaltet werden“ (Europäische Kommission 2001: 2) muss. Die europäische Politik verfolgt hier klar den Grundsatz der Wahrung der intrastaatlichen Strukturen, wenngleich auch auf die Verantwortung der Mitgliedstaaten verwiesen wird, dieses umzusetzen.

Damit entfalten derartige Verordnungen kaum einen Druck, den Städten mehr Mitspracherechte an der europäischen Politik einzuräumen. Somit bestätigt sich die These, dass die Unterstützung von Städten auch von einem Lobbying gegenüber den Nationalstaaten abhängt. Die Europäische Kommission dürfte gerade gegenüber reicheren Mitgliedstaaten eine schwächere Verhandlungsposition bei der Durchsetzung des Partnerschaftsprinzips haben und somit von deren Bereitschaft der Anwendung von EU-Recht in einem gewissen Maße abhängig sein. Somit hängt vieles vom aktiven Engagement der relevanten Akteure ab. Ob die Städte sich der damit verbundenen Chancen bewusst sind, muss kritisch gesehen werden, wie man anhand der Landeshauptstadt München gut zeigen kann.

Die bayerische Landeshauptstadt München hätte gute Chancen gehabt, sich auf den Gebieten Nachhaltige Mobilität, Kreislaufwirtschaft und Beschäftigungsförderung für eine offizielle Mitgliedschaft oder gar Leitung der entsprechenden Plattform der Urbanen Agenda zu bewerben. Die dafür infrage kommenden Dienststellen führten aber Kapazitätsprobleme und mangelnde politische Unterstützung als Hauptgründe

¹⁷ Die damalige Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen hatte vor Beginn der Förderperiode 2014 die Städte zu einem extra eingerichteten Runden Tisch in die Staatskanzlei eingeladen.

¹⁸ Vgl. EFRE-Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 vom 20.12.2013, Art. 7(4).

dafür auf, von einer Bewerbung abzusehen.¹⁹ Europapolitisches Engagement zählt in Deutschland zu den freiwilligen kommunalen Aufgaben.²⁰ Das bedeutet im Umkehrschluss, dass deren Erfüllung einen bestimmten politischen Willen oder entsprechende Anreize voraussetzt. Am Beispiel der Landeshauptstadt München kann jedoch gezeigt werden, dass der politische Wille, sich auf europäischer Bühne zu engagieren, nicht unbedingt gegeben sein muss.

Im Oktober 2010 versammelten sich auf Einladung des Freistaates Bayern politische Repräsentanten, vor allem Oberbürgermeister aus Städten der Alpenregion, im Rahmen des Forum Alpinum in München, um sich über eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit im EU-Alpenraum zu verständigen. Ausgerechnet der Oberbürgermeister der gastgebenden Stadt, Christian Ude, war wegen anderer wichtiger Termine verhindert. Ein ähnliches Bild ergibt auch die Auswertung der Auslandsaktivitäten der Stadtverwaltung München anhand der getätigten Flugreisen. Hier ist klar zu sehen, dass die Stadtspitze, was die Anzahl der Flüge anbelangt, im Vergleich zur Verwaltung deutlich unterrepräsentiert ist. Das kann nach Ansicht des Autors auch als Indikator für das geringe politische Engagement, beispielsweise in Brüssel, herangezogen werden (vgl. Landeshauptstadt München 2018).

Im Endeffekt konnte bislang keine politische Teilnahme an Veranstaltungen des Donauraumes (EUSDR) und der Alpenregion (EUSALP) außerhalb Münchens durch politische Repräsentanten Münchens realisiert werden. Die politische Spitze der Landeshauptstadt München hat darauf verzichtet, Einfluss auf die Ausgestaltung der Politik und der Strategie der Makroregionen zu nehmen. Lediglich bei der EUSALP-Tagung in der bayerischen Landeshauptstadt waren auch politische Vertreter der Stadt München anwesend. Dadurch hält sich aber auch das Engagement der Verwaltung in Grenzen. Die Landeshauptstadt München bringt lediglich die Aktivitäten des von der EU geförderten Projektes „Los Dama“ in die entsprechende Arbeitsgruppe 7 bei der EUSALP ein. Die bayerische Landeshauptstadt versteht es folglich nicht, die Chancen, die sich durch das politische Engagement auf europäischer Ebene für die Stadtentwicklung und die Interessensvertretung ergeben, zu nutzen.

Dadurch, dass München weniger von EU-Fördermitteln abhängig ist als andere Städte Europas,²¹ kann hier die These von Peter John untermauert werden, dass Kommunen weniger an politischem Einfluss in Europa interessiert sind, sondern mehr an dessen Fördermitteln, denn „any public authority becomes alert if it can access pots of money, and for many this is the main advantage of engaging with Europe“ (John 2000: 879).

19 Der Autor war zu diesem Zeitpunkt der offizielle Vertreter der Landeshauptstadt München bei EUROCITIES und hat entsprechende Anfragen weitergeleitet und bearbeitet.

20 Man unterscheidet generell zwischen kommunalen Pflichtaufgaben, übertragenen Aufgaben und freiwilligen Aufgaben (vgl. Vogelgesang/Lübking/Ulbrich 2005: 146 ff.).

21 Beispielsweise hat Birmingham die Gründung des europäischen Netzwerkes EUROCITIES initiiert, um dadurch besseren Zugang zu europäischen Fördermitteln zu erlangen (Saller 1999: 101).

Wie man am Beispiel Münchens zeigen kann, dürfte sich der Bedeutungsgewinn der Urbanen Agenda somit in Grenzen halten, wenn es nicht gelingt, deren Chancen durch die Kommunalpolitik zu nutzen. Ein größeres politisches Engagement würde eine stärkere Betroffenheit der Städte, zusätzliche finanzielle Anreize oder ein stärkeres Europabewusstsein erfordern. Ohne mehr europapolitisches Engagement wird es den Städten kaum möglich sein, den politischen Bedeutungsgewinn, den die Städte erfahren haben, institutionell zu untermauern. Umgekehrt können Makroregionen, vor allem in Regionen, die einen Nachholbedarf²² haben, eine Eigendynamik entfachen, denn dort dürften thematische Interessen und finanzielle Förderung als Katalysator fungieren und entsprechende institutionelle Reformen nach sich ziehen. Allerdings kann nur auf den Gebieten, auf denen Akteure direkt betroffen sind, eine thematisch orientierte Kooperation diese Wirkung entfachen. So steht zu befürchten, dass die funktional orientierten Kooperationen auf die Makroregionen beschränkt bleiben und sich dadurch keine Spillover-Effekte ergeben.

4 Fazit

Zunächst ist Thomas Conzelmann zuzustimmen, dass der „nation state still seems to serve as the foremost frame of reference“ (Conzelmann 2008: 11). Damit behält Andrew Moravcsiks Theorie des Intergouvernalismus weiterhin Gültigkeit, die besagt, dass die Mitgliedstaaten immer noch die Letztentscheidung besitzen (Moravcsik 1998: 472). Ähnlich sind auch Stead/Sielker/Chilla (2016: 112) der Meinung, dass „the nation state remains crucial“. Le Galès (2004: 110) spricht davon, dass „there is no such thing as a Europe of regions or cities in the making“. Allerdings betont auch Moravcsik (1998: 489 ff.), dass der Staat nicht autonom reagiert, sondern sich dem Druck und den Forderungen innerstaatlicher wirtschaftlicher und sozialer Interessensgruppen anpassen muss. Darüber hinaus wird der Staat durch wirtschaftliche Verflechtungen und Abhängigkeiten gezwungen, die eigene Politik mit anderen Staaten abzustimmen.

So kann gerade die Bildung von Makroregionen zu einer neuen Dynamik führen, denn „je mehr Grenzregionen existieren, desto wichtiger wird grenzüberschreitende Kooperation und damit Handlungsfreiheit der subnationalen Einheiten“ (Dieringer 2010: 363). Damit verbunden ist aber auch eine Stärkung der subnationalen Gebietskörperschaften.

Eine Veränderung der Möglichkeiten der Städte ergibt sich auch aus dem „shift from territorial towards functional regions“ (Gänzle/Kern 2016b: 12). Funktionale Problemlösungen sind an den jeweiligen Raum gebunden und bedingen damit die Kompetenz- und Ressourcenausstattung der beteiligten Akteure. Es waren sowohl funktionale, binnenstaatliche rückgekoppelte Notwendigkeiten als auch die europäische Integration, die in den damaligen EU-Kandidatenstaaten Mittel- und Osteuropas Reformpro-

22 Nach dem Austritt Großbritanniens aus der EU als Nettozahler ist damit zu rechnen, dass die EU-Fördermittel stärker auf Innovationsförderung und Förderung von Gebieten mit besonderem Handlungsbedarf fokussiert werden, sodass für reichere Kommunen und Regionen die Förderchancen sinken dürften.

zesse in Gang setzten. Die Europäische Kommission wirkte in ihrer Rolle als Gutachter über die Beitrittsfähigkeit der Kandidatenländer als ‚Push-Faktor‘. Dass Gelder prospektiv über die europäische Regionalpolitik verteilt werden, kann als ‚Pull-Faktor‘ bezeichnet werden (Dieringer 2010: 360). ‚Pull-Faktor‘ bedeutet, dass die Mitgliedstaaten ein Eigeninteresse an deren Realisierung haben. Somit erscheint es plausibel, dass die Einbindung der Nationalstaaten in europäische Entscheidungsprozesse „zu einer Veränderung der nationalen politischen Institutionen, ihrer Verwaltungspraxis und ihrer Kompetenzen sowie der gesellschaftlichen Willensbildung“ führt (Dieringer 2010: 361). Damit können eigendynamische Prozesse in Gang gesetzt werden, die zu einer Aufwertung der lokalen und regionalen Ebene beitragen können (Hix/Goetz 2001: 23); was aber nicht mit einer Angleichung der intrastaatlichen Strukturen aller EU-Mitgliedstaaten gleichgesetzt werden darf (Conzelmann 2008: 11).

Dabei muss die Europäische Kommission vorsichtig und zaghaft reagieren, um nicht auf die Widerstände der Nationalstaaten zu stoßen. So hebt Olsen (2005: 26) hervor, dass es immer noch große Vorbehalte der Nationalstaaten gibt, den subnationalen Einheiten mehr Spielräume zuzugestehen (vgl. auch van den Berg/Braun/van der Meer 2007: 425). Die stärkere Einbeziehung der subnationalen Gebietskörperschaften muss allerdings ‚im Schatten der Hierarchie‘ passieren. Conzelmann (2008: 12) spricht hier von „less visible, but nevertheless sweeping institutional transformations“. Dies entspricht weitgehend der Analyse von Franziska Sielker, die den Erfolg der Etablierung von Makroregionen mit deren schleichendem Charakter erklärt: „An Austrian administration representative argued the concept succeeded because it was precisely a ‚concrete concept, but **diffuse enough to avoid discussions on competences**““ (Sielker 2016: 93).²³

Das Erfolgsgeheimnis für die schleichende Stärkung der Kommunen und Regionen liegt zweifelsohne in der Bereitstellung finanzieller Anreize. So hebt Beate Kohler-Koch hervor, dass die Europäische Union weniger ein Konzept zur Entwicklung des politischen Mehrebenensystems verfolgt, sondern dessen Ausgestaltung mittels Finanzmitteln und Legitimitätsstärkung beeinflusst und dabei auf das Eigeninteresse der Akteure baut (Kohler-Koch 2014: 194). Um die europäischen Fördermittel akquirieren zu können, müssen die Mitgliedstaaten ihre Strukturen und Programme optimieren, da es „ohne EU-konforme Verwaltungsstruktur schwierig bis gar unmöglich ist, den Prozess von Antragsstellung, Projektauswahl, Gelderverwaltung, Projektüberwachung usw. zu bewältigen“ (Huszak 2010: 77). Auf der anderen Seite kann sich dadurch auch eine gewisse institutionelle Eigendynamik entwickeln: „European policy making provides domestic actors [...] with additional resources which enables them to circumvent or bypass their national governments by gaining direct access to the European political arena“ (Börzel 1999: 576).

Allerdings sind die hier beschriebenen Angleichungstendenzen kein Automatismus: „Strong movements in europeanization as well as strong adaptational pressure do not necessarily translate into domestic structural change. These forces must pass through and interact with facilitating and/or obstructive factors specific to each country“ (Risse/Cowles/Caporaso 2001: 2). Langfristig gesehen kann die Integration von Teilen

23 Hervorhebungen durch den Autor dieses Beitrags.

der zentralstaatlichen Regierungsstrukturen in funktionale Regionen die nationale politische Ordnung umgestalten und den subnationalen Akteuren mehr Handlungskompetenzen übertragen (Olsen 2005: 26 f.).

Trotz der laut Ladner/Keuffer/Baldersheim (2015: 61 f.) beobachtbaren Konvergenztendenzen stehen die meisten vergleichenden Untersuchungen dem kritisch gegenüber und haben kaum empirische Evidenz für eine wie auch immer geartete Angleichung (vgl. Hooghe/Keating 1994: 383) gefunden (Börzel 2000: 229). Denn nach Johan Olsen ist die Kausalität der Wirkung der Europäisierung keineswegs so eindeutig, wie die meisten Autoren behaupten. Seiner Meinung nach wirkt sie in beide Richtungen, das heißt, auch die institutionelle Struktur der Europäischen Union passt sich unterschiedlichen intrastaatlichen Strukturen an. Er spricht in diesem Fall von einer „ecology of mutual adaptation“ (Olsen 2002: 926). Wenn dem so ist, würde das dann tatsächlich der hier vertretenen These entsprechen, dass die Städte erstmalig die Chance hätten, sich von den Nationalstaaten zu emanzipieren und ihre Rolle im europäischen Mehrebenensystem zu festigen.

„If mayors ruled the world“ heißt das Buch von Benjamin Barber (Barber 2013), in dem er beschreibt, wie lokale Politiker die Verantwortung für internationale Aufgaben übernehmen könnten. In der Realität zeigt sich aber – und München ist hier ein gutes Beispiel – dass die Bürgermeister von den Bürgern dafür gewählt werden, sich um lokale Belange zu kümmern. Das ist ihre Messlatte, an der sie ihr Handeln orientieren. Ihr europäisches Engagement wird sich dadurch der lokalen Verantwortung unterordnen. Es bleibt die Frage, ob sie wirklich von den historischen Chancen, die ihnen die Makroregionen und die Urbane Agenda einräumen, Gebrauch machen werden. Im Rahmen dieses Beitrags wurde deutlich, dass europapolitisches kommunales Engagement weniger auf politische Ambitionen als vielmehr auf finanzielle Chancen und Notwendigkeiten zurückgeführt werden kann. Oder wie es ein Mitarbeiter der Stadt Haarlem ausdrückt: „If we were eligible for EU funds, we would be more active in EU affairs“ (zitiert nach de Rooij 2002: 464).

Balme/Le Galès (1997: 162) haben die Städte und Regionen nach „leuchtenden Sternen“ und „schwarzen Löchern“ unterschieden. Nur wenn die Städte beginnen, über die Makroregionen hinaus zu strahlen, werden sie eine aktivere Rolle im Rahmen der europäischen Integration einnehmen und ihre institutionelle Stellung verbessern können. Das bedeutet aber auch, dass sie ihre Rolle aktiv einfordern und ausfüllen müssen und nicht nur passive Zuschauer bleiben.

Für eine wirkungsvolle kommunale Interessensvertretung auf europäischer Ebene wäre jedoch eine Stärkung der Position des Ausschusses der Regionen notwendig (Hobe/Biehl/Schroeter 2004: 81). Sollten die Städte tatsächlich die Chancen nutzen, die ihnen Makroregionen und Urbane Agenda bieten, könnte dies zu einer Angleichung der intrastaatlichen Strukturen führen. Damit könnten sich auch neue Perspektiven für den Ausschuss der Regionen eröffnen. Denn die Heterogenität seiner Mitglieder verhindert bislang eine wirkungsvolle kommunale Interessensvertretung, was man

gut aus der von Mancur Olsen entwickelten Theorie der Gruppen ableiten kann.²⁴ Damit würde die Diskussion um einen Unterausschuss der Städte im Ausschuss der Regionen neu entfacht werden, die eine institutionelle Eigendynamik in Gang bringen könnte.

Literatur

- Ahner, D. (2016): Foreword. In: Gänzle, S.; Kern, K. (Hrsg.): A 'macro-regional' Europe in the making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence. Basingstoke/New York, ix-xv.
- Amen, M.; Toly, N.J.; McCarney, P.L.; Segbers, K. (2011): Introduction. In: Amen, M.; Toly, N.J.; McCarney, P.L.; Segbers, K. (Hrsg.): Cities and Global Governance. New Sites for International Relations. Farnham, 1-11.
- Arthenstaedt, C. (2011): Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. München.
- Axt, H.-J.; Milososki, A.; Schwarz, O. (2007): Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen. In: Politische Vierteljahresschrift 48 (1), 136-149.
- Bache, I. (1998): The politics of European Union regional policy. Sheffield. = Contemporary European Studies 3.
- Balme, R.; Le Galès, P. (1997): Stars and black holes. In: Goldsmith, M.; Klausen, K.K. (Hrsg.): European Integration and Local Government. Cheltenham, 146-171.
- Barber, B.R. (2013): If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities. New Haven.
- Barca, F. (2009): An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Brüssel.
- Börzel, T.A. (1999): Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to europeanization in Germany and Spain. In: Journal of Common Market Studies 37 (4), 573-596.
- Börzel, T.A. (2000): Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung? In: Politische Vierteljahresschrift 41 (2), 225-250.
- Börzel, T.A.; Risse, T. (2000): When Europe hits home. Europeanization and domestic change. In: European Integration online Papers 4 (15).
- Bußjäger, P. (2010): Österreich – Eine Föderation im Unitarisierungstrend. In: Dieringer, J.; Sturm, R. (Hrsg.): Regional Governance in EU-Staaten. Opladen, 79-103.
- CEMR – Council of European Municipalities and Regions (2016): Local and Regional Government in Europe – Structures and Competences. Paris.
- Charbit, C.; Michalun, M. (2009): Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government. Paris = OECD Working Papers on Public Governance 14.
- Conzelmann, T. (2008): A new mode of governing? Multi-level governance between cooperation and conflict. In: Conzelmann, T.; Smith, R. (Hrsg.): Multi-level governance in the European Union: Taking stock and looking ahead. Baden-Baden, 11-30.
- De Rooij, R. (2002): The impact of the European Union on local government in the Netherlands. In: Journal of European Public Policy 9 (3), 447-467.
- Dieringer, J. (2010): Regionen und Regionalismus im europäischen Kontext. In: Dieringer, J.; Sturm, R. (Hrsg.): Regional Governance in EU-Staaten. Opladen, 347-363.
- Elias, A. (2008): Introduction: Whatever happened to the Europe of the Regions? Revisiting the regional dimension of European politics. In: Regional and Federal Studies 18 (5), 483-492.
- Europäische Kommission (1997): Towards an urban agenda in the European Union. KOM (97) 197 final. Brüssel.
- Europäische Kommission (1998): Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Ein Aktionsrahmen. KOM (98) 605 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2001): Das Weißbuch „Europäisches Regieren“. KOM (2001) 428 endgültig. Brüssel.

²⁴ Olson (2004: 43) hat in seiner Theorie der Gruppen darauf hingewiesen, dass bestimmte gesellschaftliche Gruppen dann besonders gute Einflussmöglichkeiten auf politische Prozesse haben, wenn sie einen homogenen Charakter aufweisen und dadurch klare politische Forderungen stellen können. Dieser Grundsatz dürfte sich auch auf Kommunen übertragen lassen (vgl. Keating 2008: 633).

- Europäische Kommission (2012): The Partnership Principle in the Implementation of the Common Strategic Framework Funds. Elements for a European Code of Conduct on Partnership. Brüssel. = Commission Staff Working Document SWD 106.
- Europäische Kommission (2016): Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014–2020 ESI Funds. Brüssel.
- Gänzle, S.; Kern, K. (2016a) (Hrsg.): A 'macro-regional' Europe in the making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence. Basingstoke/New York.
- Gänzle, S.; Kern, K. (2016b): Macro-regions, 'macro-regionalization' and macro-regional strategies in the European Union: Towards a new form of European governance? In: Gänzle, S.; Kern, K. (Hrsg.): A 'macro-regional' Europe in the making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence. Basingstoke/New York, 3-22.
- Hamedinger, A.; Wolffhardt, A. (2011): Understanding the Interplay between Europe and the Cities. Frameworks and Perspectives. In: Hamedinger, A.; Wolffhardt, A. (Hrsg.): The Europeanisation of Cities: Policies, Urban Change, and Urban Networks. Amsterdam, 9-42.
- Heberlein, H.C. (1989): Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem. Köln.
- Heeg, S. (2008): Die Europäische Union – eine fragile Staatlichkeit? Politisch-territoriale Organisation der EU und die Diskussion um scale. In: Wissen, M.; Röttger, B.; Heeg, S. (Hrsg.): Politics of Scale: Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik. Münster, 251-266. = Raumproduktionen. Theorie und gesellschaftliche Praxis 3.
- Hix, S.; Goetz, K.H. (2001): Introduction. European integration and national political systems. In: Goetz, K.H.; Hix, S. (Hrsg.): Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems. London, 1-26.
- Hobe, S.; Biehl, D.; Schroeter, N. (2004): Europarechtliche Einflüsse auf das Recht der deutschen kommunalen Selbstverwaltung. Stuttgart.
- Hooghe, L.; Keating, M. (1994): The politics of European Union regional policy. In: Journal of European Public Policy 1 (3), 367-393.
- Hooghe, L.; Marks, G. (2008): European Union? In: West European Politics 31 (1/2), 108-129.
- Huszak, L. (2010): Der Wettbewerb der Regionen. Regionale Unterschiede in der Absorption der EU-Fördermittel. Frankfurt am Main.
- Isensee, J. (1993): Europa, die politische Erfindung eines Erdteils. In: Isensee, J. (Hrsg.): Europa als politische Idee und als rechtliche Form. Berlin, 103-138.
- John, P. (2000): The Europeanisation of Sub-national Governance. In: Urban Studies 37 (5-6), 877-894.
- Keating, M. (2008): A quarter century of the Europe of the regions. In: Regional and Federal Studies 18 (5), 629-635.
- König, T.; Mäder, L. (2008): Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent Europäisierung in Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift 49 (3), 438-463.
- Kohler-Koch, B. (2014): The strength of weakness. The transformation of governance in the EU. In: Gustavsson, S.; Lewin, L. (Hrsg.): The future of the nation-state. London, 169-210.
- Ladner, A.; Keuffer, N.; Baldersheim, H. (2015): Self-rule index for local authorities (release 1.0). Brüssel.
- Landeshauptstadt München (2018): München fliegt „atmosfair“. Stadtratsvorlage 14-20/V10269 vom 16.01.2018. München.
- Le Galès, P. (2004): European cities. Social conflicts and governance. Oxford.
- Marks, G. (1996): Exploring and explaining variation in EU cohesion policy. In: Hooghe, L. (Hrsg.): Cohesion policy and the European integration. Building multi-level governance. Oxford, 388-422.
- Marks, G.; Hooghe, L.; Blank, K. (1996): European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level Governance. In: Journal of Common Market Studies 34 (3), 341-378.
- Moravcsik, A. (1998): The choice for Europe – social purpose and state power from Messina to Maasticht. Ithaca.
- Münch, C. (2006): Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa. Wiesbaden.
- Piattoni, S. (2008): The development of the Structural Funds. A success story? In: Conzelmann, T.; Smith, R. (Hrsg.): Multi-level governance in the European Union: Taking stock and looking ahead. Baden-Baden, 73-93.
- Piattoni, S. (2010): Theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges. Oxford.
- Poth-Mögele, A. (1993): Das Prinzip der „Partnerschaft“ in der Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Frankfurt am Main.

- Olsen, J.P. (2002): The many faces of europeanization: In: Journal of Common Market Studies 40 (5), 921-952.
- Olsen, J.P. (2005): Unity and Diversity – European Style. Oslo. = Arena Working Paper 24/2005.
- Olsen, J.P. (2007): Europe in search of political order. Oxford.
- Olson, M. (2004): Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen.
- Risse, T.; Cowles, M.G.; Caporaso, J.A. (2001): Europeanization and domestic change – Introduction. In: Cowles, M.G.; Caporaso, J.A.; Risse, T. (Hrsg.): Transforming Europe – Europeanization and domestic change. Ithaca, 1-20.
- Saller, R. (1999): Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung der Kommunen und Regionen an den Entscheidungen der Europäischen Union. Würzburg. = Spektrum Politikwissenschaft 10.
- Saller, R. (2012): Das Partnerschaftsprinzip 2014–2020 in der neuen EU-Förderperiode. Viel Spielräume, Auslegungsmöglichkeiten und mangelnde politische Instrumentalisierung. München, unveröffentlichtes Manuskript.
- Servillo, L.; Atkinson, R.; Russo, A.P. (2011): Territorial attractiveness in EU urban and spatial policy: a critical review and future research agenda. In: European Urban and Regional Studies 19 (4), 349-365.
- Schultze, C.J. (2003): Cities and EU governance: policy takers or policy makers? In: Regional and Federal Studies 13 (1), 121-147.
- Sielker, F. (2016): New approaches in European governance? Perspectives of stakeholders in the Danube macro-region. In: Regional Studies, Regional Science 3 (1), 88-95.
- Sielker, F. (2017): Macro-Regional Integration – new scales, spaces and governance for Europe? Erlangen. Dissertation an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
- Stahl, G.; Degen, M. (2014): Die Europäisierung der Kommunen und der Ausschuss der Regionen. In: Alber, E.; Zwilling, C. (Hrsg.): Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert. Baden-Baden, 191-216.
- Stead, D.; Sielker, F.; Chilla, T. (2016): Macro-regional strategies – Agents of europeanization and rescaling? In: Gänzle, S.; Kern, K. (Hrsg.): A 'macro-regional' Europe in the making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence. Basingstoke/New York, 99-120.
- Van den Berg, L.; Braun, E.; van der Meer, J. (2007): Synthesis. In: Van den Berg, L.; Braun, E.; van der Meer, J. (Hrsg.): National policy responses to urban challenges in Europe. Aldershot, 399-432.
- Vogelgesang, K.; Lübking, U.; Ulbrich, I.-M. (2005): Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen, Organisation, Aufgaben, Neue Steuerungsmodelle. Berlin.

Autor

*Raymond Saller (*1966) ist im Referat für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München für die Ausgestaltung der städtischen Europapolitik zuständig. Im Rahmen seiner Tätigkeit verfolgt er die europäischen Gesetzesinitiativen mit kommunal-politischer Relevanz und formuliert die Interessen der Stadt gegenüber den europäischen Organen. Er begleitete die Entstehung der Makroregionen Alpenraum und Donauraum von Anfang an und pflegt intensive Kontakte zu anderen Kommunen in den Räumen.*

KURZFASSUNG / ABSTRACT

Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns

Aus mehreren Anlässen lohnt es sich derzeit, über die grenzüberschreitende Dimension der Raumentwicklung Bayerns nachzudenken. Erstens ist auf bayerischer Ebene eine neue Aufmerksamkeit für Fragen der grenzüberschreitenden Entwicklung festzustellen. Dies bezieht sich vor allem auf die bayerisch-tschechische Grenze, die aufgrund ihrer historischen und politischen Komplexität lange kaum auf der Ebene Prag-München adressiert werden konnte, und wo jetzt eine spürbare Dynamik auf der ‚mittleren Ebene‘ einsetzt. Zugleich wird im Alpenraum mit dem Start der makroregionalen Strategie EUSALP eine verstärkte Diskussion um die Instrumente der Raumentwicklung geführt.

Zweitens haben die vor allem im Jahr 2015 einsetzenden Flüchtlingsströme die Bedeutung von Grenzen mit unvorhergesehener Wucht auf die politische Agenda gesetzt. Nachdem viele Jahre die Rede von einem ‚grenzenlosen‘ Europa weit verbreitet war, ist nun durch die Debatten um Flüchtlingspolitik und Grenzkontrollen deutlich geworden, dass europäische Binnengrenzen weiterhin eine erhebliche politische Bedeutung haben. Dies betrifft Bayern vor allem im Grenzraum zu Österreich.

Drittens ist auf europäischer Ebene eine Dynamik in der grenzüberschreitenden Kooperation zu beobachten: In den vergangenen Jahren standen vor allem die INTERREG-A- und Euregio-getragenen Aktivitäten im unmittelbaren Grenzraum im Vordergrund, die auch weiterhin wichtig bleiben werden. Nun ist auf übergeordneter Ebene eine neue Dynamik hinzugekommen, wo sich mit Makroregionen und zahlreichen bi- und multilateralen Kooperationsformen neue Konstellationen ergeben. Dies zeigt sich in Bayern vor allem mit der noch recht jungen Europaregion Donau-Moldau und durch die Einbindung in zwei makroregionale Strategien im Donau- und Alpenraum.

Vor diesem Hintergrund hat sich innerhalb der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) im Jahre 2015 eine Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Raumentwicklung Bayerns formiert, die in recht großer Personalstärke und bemerkenswerter Internationalität über drei Jahre hinweg zahlreiche Facetten des Themenbereiches aufgearbeitet hat. Ziel dieser Arbeitsgruppe und damit auch der vorliegenden Publikation ist es, auf folgende Fragen Antworten zu finden:

- > Wie verändern diese aktuellen Entwicklungen das Akteurs- und Institutionengefüge der Regionalentwicklung und räumlichen Planung?
- > Welche Bedeutung nehmen Grenzen als Raumelement vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung nun ein?
- > Welche Chancen und Herausforderungen bringen die neuen Instrumente und Trends für die Praxis der Planung und Regionalentwicklung mit sich?

Schlüsselwörter

Grenzen – Regionalentwicklung – grenzüberschreitende Planung – Alpenraum – Österreich – Tschechien

The cross-border spatial development of Bavaria

There are a number of pertinent reasons for considering the cross-border dimension of Bavaria's spatial development at the present time. First, it is possible to identify a new awareness of issues of cross-border development on the Bavarian level. This is particularly related to the border between Bavaria and the Czech Republic, which is so historically and politically complex that it has long been difficult to address on the 'middle level'. Tangible developments have recently been seen here on the 'middle level'. At the same time the start of the macro-regional strategy EUSALP has led to increased discussion of spatial development instruments in the Alpine region.

Second, the significance of borders was placed on the political agenda with unexpected force by the flows of refugees that largely began in 2015. After many years of widespread talk of a 'borderless' Europe, debates about refugee policies and border controls have made clear that the internal European borders still have considerable political significance. This affects Bavaria especially along the border to Austria.

Third, it is possible to identify fresh impetus in cross-border cooperation on the European level. In recent years the focus was on activities in the immediate border area based on INTERREG-A and Euroregions. These remain important, but there is also new impetus on the higher level where macro-regions and numerous bilateral and multilateral forms of cooperation are creating novel constellations. In Bavaria this can be seen particularly in the relatively new European region Danube-Vltava and through involvement in two macro-regional strategies in the Danube and Alpine areas.

Against this background, in 2015 the Bavarian state working party of the Academy for Spatial Research and Planning (ARL) formed a working group on cross-border spatial development in Bavaria. This large and exceptionally international group has spent three years working on numerous facets of the topic at hand. Both the working group and this publication aim to find answers to the following questions:

- > How are these current developments changing the structures of actors and institutions in regional development and spatial planning?
- > What is the significance of borders as spatial elements in the context of the dynamic developments?
- > What are the opportunities and challenges presented by the new instruments and trends for planning and regional development practice?

Keywords

Borders – Regional development – Cross-border planning – Alpine region – Austria – Czech Republic

Aus mehreren Anlässen lohnt es sich derzeit, über die grenzüberschreitende Dimension der Raumentwicklung Bayerns nachzudenken. Erstens ist auf bayerischer Ebene eine neue Aufmerksamkeit für Fragen der grenzüberschreitenden Entwicklung festzustellen. Dies bezieht sich vor allem auf die bayerisch-tschechische Grenze. Zugleich wird im Alpenraum mit dem Start der makroregionalen Strategie EUSALP eine verstärkte Diskussion um die Instrumente der Raumentwicklung geführt. Zweitens haben die vor allem im Jahr 2015 einsetzenden Flüchtlingsströme die Bedeutung von Grenzen mit unvorhergesehener Wucht auf die politische Agenda gesetzt. Dies betrifft Bayern vor allem im Grenzraum zu Österreich. Drittens ist auf europäischer Ebene eine Dynamik in der grenzüberschreitenden Kooperation zu beobachten: In den vergangenen Jahren standen vor allem die INTERREG-A- und Euregio-getragenen Aktivitäten im unmittelbaren Grenzraum im Vordergrund. Nun ist auf übergeordneter Ebene eine neue Dynamik hinzugekommen, wo sich mit Makroregionen und zahlreichen bi- und multilateralen Kooperationsformen neue Konstellationen ergeben.

Vor diesem Hintergrund hat sich innerhalb der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) im Jahre 2015 eine Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Raumentwicklung Bayerns formiert. Ziel dieser Arbeitsgruppe und damit auch der vorliegenden Publikation ist es, auf folgende Fragen Antworten zu finden:

- > Wie verändern diese aktuellen Entwicklungen das Akteurs- und Institutionengefüge der Regionalentwicklung und räumlichen Planung?
- > Welche Bedeutung nehmen Grenzen als Raumelement vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung nun ein?
- > Welche Chancen und Herausforderungen bringen die neuen Instrumente und Trends für die Praxis der Planung und Regionalentwicklung mit sich?



Die ARL ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Akademie für Raumforschung und Landesplanung · arl@arl-net.de · www.arl-net.de
ISBN 978-3-88838-415-8 (PDF-Version) · ISBN 978-3-88838-416-5 (Print-Version)

