

IÖR-Schriften | Band 48 | 2008

Robert Knippschild

**Grenzüberschreitende Kooperation:
Gestaltung und Management
von Kooperationsprozessen
in der Raumentwicklung
im deutsch-polnisch-tschechischen
Grenzraum**

**Dissertation zur Promotion zum Dr.-Ing.
an der Technischen Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung**

**Gutachter
Prof. Dr. Klaus R. Kunzmann
Prof. Dr. Bernhard Müller**

**Prüferin
Prof. Dr. Sabine Baumgart**

**Herausgeber:
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
Direktor Prof. Dr. Bernhard Müller
Weberplatz 1
D-01217 Dresden
Tel.: (0351) 4679-0
Fax: (0351) 4679-212
E-Mail: Raumentwicklung@ioer.de
Homepage: <http://www.ioer.de>**

© 2008 IÖR

Vorwort

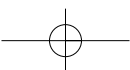
Mit dem Inkrafttreten des Schengener Abkommens im Dezember 2007 in weiteren acht Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) ist der Europäische Integrationsprozess wieder ein Stück vorangeschritten. Vor dem Hintergrund einer stetigen Erweiterung der EU sind Fragen der Raumentwicklung in Grenzräumen dauerhaft relevant. Die Länge europäischer Binnengrenzen sowie der Anteil von Grenzräumen am europäischen Territorium haben sich mit den Erweiterungen in den Jahren 2004 und 2007 vervielfacht. Diese Räume haben – insbesondere an den neuen EU-Binnengrenzen – mit besonderen Herausforderungen bei der räumlichen Entwicklung zu kämpfen. Die für Europa charakteristische Vielfalt unterschiedlicher Regionen tritt hier jedoch besonders zu Tage und bietet Chancen, die bisherigen Standortnachteile in besondere Standortvorteile umzukehren. Außerdem tragen Grenzräume in Europa eine besondere Verantwortung beim Streben nach territorialer Kohäsion. Um diese Chancen zu nutzen und dieser Verantwortung gerecht zu werden, ist dauerhafte, vertrauensvolle und sachorientierte grenzüberschreitende Kooperation erforderlich. Die Thematik der Grenzräume ist daher für die Raumwissenschaften von besonderem Interesse. Zu den wesentlichen Aufgaben des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung (IÖR) gehört daher die Beobachtung und Untersuchung der Integrations- und Raumentwicklungsprozesse in der EU aus Sicht der Raumwissenschaften.

Diese Arbeit gab mir die Möglichkeit, meine Tätigkeit am IÖR in mehreren grenzüberschreitenden Projekten gemeinsam mit den beteiligten Akteuren in den Grenzräumen zu reflektieren. Die Dissertationsschrift wurde im Oktober 2007 an der Technischen Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung verteidigt und leistet einen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion um grenzüberschreitende Kooperationsprozesse in der Raumentwicklung. Dabei werden für die Akteure vor Ort Erfahrungen aufbereitet und Hinweise gegeben, die zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beitragen.

Bedanken möchte ich mich insbesondere bei meinen Betreuern Herrn Prof. Dr. Klaus R. Kunzmann und Herrn Prof. Dr. Bernhard Müller für die inhaltliche Betreuung und Unterstützung. Außerdem danke ich allen Interviewpartnern für die wertvollen Informationen und offenen Einschätzungen sowie Freunden, Kolleginnen und Kollegen, die mir bei der Realisierung der Arbeit geholfen haben.

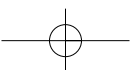
Dresden, im Januar 2008

Robert Knippschild



„Eines Nachts machte sich die Grenze auf den Weg und fand sich an einem völlig anderen Ort wieder. Und es stellte sich heraus, daß wir auf der falschen Seite waren. Und da der Mensch nicht ohne Grenzen leben kann, mußten wir uns auf die Suche nach ihr machen. Der Mensch braucht Grenzen wie die Luft. Ohne Grenzen jeglicher Art wüßten wir nicht, wie wir leben sollen, weder wer wir sind, noch was wir tun sollten. Grenzen sind dazu da, uns zu zeigen, daß es Dinge gibt, die man nicht überschreiten darf.' Ach, Petro, da redest Du wieder dein Zeug.“ (aus: TOKARCZUK 2006: 143)





Inhalt

Kurzfassung	9
Abstract	19
Streszczenie	28
Shrnutí	38
1 Wieso diese Arbeit? Problemstellung, Zielsetzung, Aufbau	49
2 Was weiß man bereits über grenzüberschreitende Kooperationsprozesse?	63
2.1 Kooperation: Begriffe, Funktionsweisen, Hindernisse	66
2.2 Kooperative Ansätze in der Raumentwicklung	79
2.3 Grenzüberschreitende Kooperation in der Raumentwicklung	90
3 Einflussfaktoren auf grenzüberschreitende Kooperationsprozesse	106
4 Fallstudiendesign und Methodik: Eine theoriegeleitete Fallstudienuntersuchung	125
5 Die Ausgangslage im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum	141
5.1 Fall „Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“	142
5.2 Fall „Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou – Städteverbund Kleines Dreieck“	164
5.3 Fall „ENLARGE-NET – Grenzüberschreitende Netzwerke zwischen Städten und Regionen in Sachsen, Niederschlesien und Nordböhmen zur Vorbereitung der EU-Erweiterung“	184
5.4 Zusammenführung der Ausgangslage in den Fallstudienstädten und -regionen mit den theoretischen Annahmen	204

6	Der Nutzen grenzüberschreitender Kooperation und die wesentlichen Einflussfaktoren	211
6.1	Nutzen der Kooperationsprozesse	213
6.2	Motivation der beteiligten Institutionen und Akteure	227
6.3	Größe des Kooperationsraumes und Kooperationserfahrung der beteiligten Städte und Regionen	233
6.4	Kooperationsbedarf in den Städten und Regionen	237
6.5	Transformationsprozesse, unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung in den Städten und Regionen	241
6.6	Transnationale Organisationen und Regelwerke	252
6.7	Sprachen, Vorbehalte und kulturelle Unterschiede	258
6.8	Transaktionskosten, finanzielle Ressourcen und Fördermittel	260
6.9	Ziele, Erwartungen und Themen des Kooperationsprozesses	270
6.10	Beteiligte Akteure, deren Kompetenzen und personelle Ressourcen	275
6.11	Gestaltung, Management und Moderation des Kommunikationsprozesses	281
6.12	Fünf Erfolgsfaktoren	291
7	Wie grenzüberschreitende Kooperationsprozesse gestalten und managen?	299
7.1	Empfehlungen für den deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum	300
7.2	Empfehlungen zu den Fallstudien	315
8	Lessons learnt: Reflexion der gewonnenen Erkenntnisse	327
8.1	Theoretischer Erkenntnisgewinn	328
8.2	Weiterer Forschungsbedarf	335
	Literatur	339
	Gesetzliche Grundlagen	367
	Abbildungsverzeichnis	369
	Tabellenverzeichnis	373
	Anhang	375

Kurzfassung

Wieso diese Arbeit? Problemstellung, Zielsetzung, Aufbau

Die grenzüberschreitende Kooperation in der Raumentwicklung an der deutsch-polnisch-tschechischen Grenze befindet sich derzeit in einem Dilemma. Die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit sind so gut wie noch nie, und der Bedarf an grenzüberschreitender Koordination ist groß. In der Förderperiode 2007–2013 der Europäischen Strukturfonds stehen enorme Fördermittel für territoriale Zusammenarbeit zur Verfügung. Ein neues Rechtsinstrument, die Europäischen Verbände für Territoriale Zusammenarbeit, ermöglicht die Überwindung unzureichender rechtlicher Rahmenbedingungen. Der Prozess der Europäischen Integration schreitet weiter voran, und das Schengener Abkommen ist in Polen und der Tschechischen Republik im Dezember 2007 in Kraft getreten. Die europäische und nationale Raumentwicklungspolitik fordert zunehmend grenzüberschreitende Koordination vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, dem Ziel einer polyzentralen Raumentwicklung und der Vermeidung raumstruktureller Fehlentwicklungen. Jedoch sind häufig Kooperationsprozesse zu beobachten, die nicht kontinuierlich sind oder hinter den hohen an sie gestellten Erwartungen zurückbleiben. Dies führt zu Kooperationsmüdigkeit unter den betroffenen Akteuren. Ziel der Arbeit ist daher zum einen die Beantwortung der folgenden Forschungsfragen:

- Was kann grenzüberschreitende Kooperation für die Raumentwicklung in Grensräumen leisten?
- Welche Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum lassen sich identifizieren?
- Wie entwickelt sich grenzüberschreitende Kooperation mit fortschreitender Kooperationserfahrung?
- Welche Rolle spielt dabei insbesondere die räumliche Dimension?

Zum anderen werden für die Akteure in der Praxis Informationen aufbereitet und Empfehlungen zur Gestaltung und zum Management grenzüberschreitender Kooperationsprozesse in der Raumentwicklung formuliert. Ziel ist es hier, Wissen bereitzustellen, um erfolgreichere und kontinuierlichere Kooperationsprozesse zu unterstützen.

Was weiß man bereits über grenzüberschreitende Kooperationsprozesse?

Zur Aufarbeitung des Standes der Forschung werden drei Theoriestränge hinsichtlich ihres Aussagegehaltes für die Fragestellungen der Arbeit diskutiert. Dies sind im Einzelnen allgemeine Erklärungsansätze zur Entstehung und zum Verlauf von Kooperation allgemein, planungstheoretische Ansätze zu Steuerung und Kooperation sowie Erklärungsansätze zu Netzwerken, Akteuren und Kommunikation im grenzüberschreitenden Kontext. Aus dieser Betrachtung werden neun theoretische Annahmen über Einflussfaktoren auf grenzüberschreitende Kooperationsprozesse in der Raumentwicklung abgeleitet, die die empirische Datenerhebung und -auswertung in der weiteren Arbeit strukturieren. Diese lassen sich in exogene und endogene Faktoren einteilen. Exogene Einflussfaktoren sind

- die Größe des Kooperationsraumes und die Kooperationserfahrung der beteiligten Städte und Regionen,
- der Kooperationsbedarf in den Städten und Regionen,
- Transformationsprozesse, unterschiedliche Verwaltungsstrukturen, das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung,
- transnationale Organisationen und Regelwerke sowie
- Sprachen, Vorbehalte und kulturelle Unterschiede.

Endogene Einflussfaktoren sind

- Transaktionskosten, finanzielle Ressourcen und Fördermittel,
- Ziele, Erwartungen und Themen,
- Akteure, deren Kompetenzen und personelle Ressourcen sowie
- die Gestaltung, das Management und die Moderation des Kooperationsprozesses.

Eine empirische Untersuchung in drei Fallstudien

In der empirischen Untersuchung dienen die folgenden drei Kooperationsprozesse in unterschiedlich großen Kooperationsräumen als Fallstudien:

- „Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“
- „Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou – Städteverbund Kleines Dreieck“
- „ENLARGE-NET – Grenzüberschreitende Netzwerke zwischen Städten und Regionen in Sachsen, Niederschlesien und Nordböhmen zur Vorbereitung der EU-Erweiterung“

Die zentralen Variablen dieser Fallstudien sind die Größe des Kooperationsraumes, die vorliegende Kooperationserfahrung, die Zielsetzung und Laufzeit des Kooperationsprozesses, die Förderung sowie die Form des Managements. Alle Fallstudien sind übersektoral angelegt, befinden sich an der deutsch-polnisch-tschechischen Grenze und stehen vor ähnlichen Herausforderungen der Stadt- und Regionalentwicklung.

Zur Datenerhebung dienen 16 leitfadengestützte Experteninterviews in deutscher, polnischer und tschechischer Sprache, Dokumentenanalysen sowie in zwei der drei Fallstudienprozesse eine teilnehmende Beobachtung. Die Datenerhebung und die Datenauswertung werden durch die oben dargelegten theoretischen Annahmen strukturiert. Die Datenauswertung erfolgt zweistufig, einerseits anhand der neun theoretischen Annahmen und andererseits anhand der drei Fallstudien.

Die wichtigsten Einflussfaktoren auf grenzüberschreitende Kooperationsprozesse

Die empirische Untersuchung zeigt, dass alle theoretisch angenommenen Einflussfaktoren relevant sind, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß und auf unterschiedliche Weise:

Die Größe *des Kooperationsraumes* übt Einfluss auf grenzüberschreitende Kooperationsprozesse aus. Je größer die Entfernung zwischen den Kooperationspartnern, desto abstrakter die behandelten Themen und desto aufwendiger der Kommunikationsprozess. Mit fortschreitender Kooperationserfahrung kann außerdem ein Ausweiten des Kooperationsraumes beobachtet werden.

Der *Kooperationsbedarf* ist trotz offensichtlicher Herausforderungen der Raumentwicklung im Grenzraum nicht klar oder es bestehen unterschiedliche Vorstellungen. Intensive Phasen zur Identifizierung des Kooperationsbedarfes haben sich bewährt.

Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen behindern die Kooperation zwar, lassen sich jedoch überwinden. Hinderlich sind vielmehr unterschiedlich große personelle Ressourcen in den kooperierenden Verwaltungen. Insbesondere die tendenziell großen Verwaltungen auf deutscher Seite werden von den Kooperationspartnern als unübersichtlich und unflexibel wahrgenommen.

Fehlende *transnationale Organisationen und Regelwerke* behindern die Kooperation. Je konkreter die Zusammenarbeit, desto mehr fehlen rechtliche Rahmenbedingungen. Die EU-Erweiterung im Jahr 2004 hat zwar im Vorfeld ein positives Klima für die Zusammenarbeit geschaffen, jedoch wurden die Erwartungen enttäuscht, und es hat sich stellenweise Resignation breit gemacht. Die Euroregionen als grenzüberschreitende Institutionen haben die Kooperation in den Fallstudien kaum positiv beeinflusst.

Die unterschiedlichen *Sprachen, Vorbehalte und kulturelle Unterschiede* üben ebenfalls Einfluss auf die Zusammenarbeit aus. Jedoch werden unterschiedliche Sprachen und kulturelle Unterschiede mit fortschreitender Kooperationserfahrung zunehmend als Bereicherung denn als Hindernis gesehen, und Vorbehalte zwischen den Nationen gehen zurück.

Transaktionskosten, finanzielle Ressourcen und Fördermittel spielen eine wichtige Rolle. Transaktionskosten von Kooperation sind im grenzüberschreitenden Kontext generell hoch, insbesondere in großen Kooperationsräumen. Daher spielen Fördermittel zur Kompensation dieser Kosten vor allem zu Beginn der Kooperationsprozesse eine wichtige Rolle. Unabdingbar ist jedoch auch das Einbringen eigener Ressourcen zur Verpflichtung der Kooperationspartner. Außerdem ist die gleichberechtigte Verteilung der Fördermittel von Bedeutung.

Ziele, Erwartungen und Themen der Kooperationsprozesse bedürfen der bewussten Identifizierung. Die Ziele und Erwartungen zu Beginn der Prozesse sind auch in kleinen Kooperationsräumen diffus oder heterogen. Es drohen übersteigerte Ziele und Erwartungen, die schädlich sind. Intensive Ziel- und Themenfindungsphasen haben sich bewährt.

Die *beteiligten Akteure, deren Kompetenzen und personelle Ressourcen* spielen eine maßgebliche Rolle in der grenzüberschreitenden Kooperation. Selbst in institutionalisierten Kooperationsprozessen sind Schlüsselakteure erforderlich. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist kein Selbstläufer. Verwaltungsakteure sind nur bedingt für solche Prozesse gerüstet, die Flexibilität, Risikobereitschaft und Kreativität erfordern. Die frühzeitige und regelmäßige Einbeziehung politischer Akteure hat sich als zentral herausgestellt. Die Ausweitung der Prozesse um weitere Akteure außerhalb der öffentlichen Verwaltungen war in allen untersuchten Fallstudien schwierig.

Außerdem sind die *Gestaltung, das Management und die Moderation der Kommunikationsprozesse* von großer Bedeutung. Grenzüberschreitende Kooperationsprozesse bedürfen der bewussten Gestaltung und eines professionellen Managements. Gleichberechtigte Koordinationsstellen zur Sicherstellung eines kontinuierlichen Kommunikationsprozesses haben sich ebenso bewährt, wie eine externe Moderation.

Aus einer fallstudienübergreifenden Betrachtung lassen sich die folgenden fünf wichtigsten Einflussfaktoren und damit die Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender Kooperationsprozesse ableiten:

- Kontinuität und eine langfristige Perspektive der Kooperationsprozesse,
- angemessene Ziele und gemeinsame Strategien,
- Schlüsselakteure in Verwaltung und Politik,
- eine Koordinationsstelle sowie
- bereitstehende Fördermittel zu Beginn der Prozesse.

Die wichtigsten Erkenntnisse zu den drei Fallstudien

Die Intensität des Kommunikationsprozesses zwischen den Städten Görlitz und Zgorzelec konnte nach Abschluss des Projektes *Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec* nicht aufrechterhalten werden. Es wurden beachtliche Vereinbarungen und Ergebnisse erzielt, die in einem modifizierten Kooperationsvertrag mündeten. Viele der getroffenen Vereinbarungen sind jedoch ohne politische Konsequenzen geblieben, haben sich nicht in weiteren Entscheidungen niedergeschlagen oder wurden nicht umgesetzt. Momentan scheinen Schlüsselakteure der Zusammenarbeit zwischen beiden Städten zu fehlen. Eine vorgesehene Koordinationsstelle zur Sicherstellung eines kontinuierlichen Kommunikationsprozesses wurde nicht eingerichtet.

Im Städteverbund Kleines Dreieck Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou ist es hingegen besser gelungen, die Zusammenarbeit zu verstetigen, zu institutionalisieren und das politische Handeln an den erzielten Kooperationsergebnissen auszurichten. Gemeinsam erarbeitete Strategien und etablierte grenzüberschreitende Organisationsstrukturen ermöglichen einen kontinuierlichen Kommunikationsprozess und die Umsetzung gemeinsamer Projekte und Vorhaben, wie einem Gewerbegebietsverbund und einem gemeinsamen Siedlungsflächenmanagement. Ein gemeinsamer Fonds verleiht der Kooperation zusätzliche Verbindlichkeit und ermöglicht eine leichtere Kofinanzierung gemeinsamer Vorhaben. Zwar existiert momentan keine gemeinsame Koordinationsstelle, jedoch verfügen alle drei Städte über interne Koordinatoren.

Mit dem Projekt *ENLARGE-NET* wurde eine zeitlich befristete Zusammenarbeit in einem großen Kooperationsraum mit wenig Kooperationserfahrung initiiert. Der Ansatz hat sich nur teilweise bewährt. Der intensive Kommunikationsprozess brach nach Projektende weitgehend ab. Die zum Teil übersteigerten Ziele und Erwartungen konnten nicht erreicht werden. Jedoch sind die im Prozess erlangten schlecht messbaren, „weichen“ Ergebnisse, wie das Kennenlernen der Akteure, der Erfahrungsaustausch und der Abbau von Stereotypen nicht gering zu schätzen, da sie die Basis für zukünftige Kooperationen darstellen.

Wie grenzüberschreitende Kooperation gestalten und managen?

Aus diesen praktischen Erkenntnissen werden im Folgenden Empfehlungen zur Gestaltung und zum Management grenzüberschreitender Kooperation in der Raumentwicklung im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum abgeleitet, zum einen generell zu den zentralen Einflussfaktoren und zum anderen spezifisch zu den drei Fallstudien. Die allgemeinen Empfehlungen lauten:

- grenzüberschreitende Kooperation bewusst gestalten und managen,
- Größe des Kooperationsraumes und Kooperationserfahrung der beteiligten Städte und Regionen beachten; mit überschaubaren Kooperationsräumen beginnen, die bei Bedarf erweitert werden können,
- grenzüberschreitende Organisationsstrukturen aufbauen und Kontinuität sicherstellen,
- Koordinationsstelle einrichten,
- externe Moderation und wissenschaftliche Begleitung einbeziehen,
- sich über rechtliche Hürden hinwegsetzen,
- angemessene und gemeinsame Ziele identifizieren,
- gemeinsam Strategien entwickeln, festschreiben und weitere Entscheidungen daran ausrichten,
- Schlüsselakteure aus Verwaltung und Politik einbeziehen,
- kontinuierliche und regelmäßige Kommunikation ermöglichen,
- politische Konsequenzen herbeiführen; gemeinsam Entscheidungen treffen,
- Fördermittel einwerben, eigene Mittel bereitstellen,
- Kooperation evaluieren und rückkoppeln.

Wie weiter in den Fallstudienstädten und -regionen?

In der *Europastadt Görlitz/Zgorzelec* wird empfohlen, die Zusammenarbeit wieder zu intensivieren, auf hohem Niveau zu verstetigen und zu institutionalisieren. Dazu ist die Einrichtung einer Koordinationsstelle sinnvoll, die eine regelmäßige Kommunikation in den Arbeitsgruppen sicherstellen und als Anlaufstelle dienen sollte. Die im Rahmen des Projektes Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec erzielten Kooperationsergebnisse sollten wieder aufgegriffen, auf Aktualität geprüft und umgesetzt werden sowie in zukünftigen politischen Entscheidungen Beachtung finden.

Die zentrale Herausforderung im Städteverbund *Kleines Dreieck Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou* ist es, die bestehenden grenzüberschreitenden Strukturen zu festigen und das Handeln in den drei Städten konsequent an den Bedürfnissen einer gemeinsamen Stadt- und Regionalentwicklung auszurichten. Zur Überwindung fehlender rechtlicher Grundlagen der Kooperation sollte die projektbezogene Einrichtung Europäischer Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) geprüft werden. Außerdem bieten die Ziel 3-Fördermittel für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Folgeprogramme INTERREG III A) in der neuen Förderperiode der Europäischen Union neue Möglichkeiten für die Zusammenarbeit. Eine gemeinsame Koordinationsstelle ist bereits angedacht und sollte eingerichtet werden. Die vorliegenden strategischen Dokumente sollten regelmäßig fortgeschrieben werden.

Empfehlungen für den gesamten Kooperationsraum des Projektes *ENLARGE-NET* sind wenig sinnvoll. Jedoch sollten die entstandenen Projektideen geprüft und wieder aufgegriffen werden. Denkbar ist etwa eine großräumigere Regionalentwicklungsstrategie mit dem Ziel, räumliche Fehlentwicklungen zu vermeiden, sowie für die kommende Förderperiode für Europäische Fördermittel, insbesondere für die Ziel 3-Mittel zur Förderung territorialer Zusammenarbeit, gemeinsam besser gerüstet zu sein. Die entstandenen Kontakte könnten dabei genutzt werden.

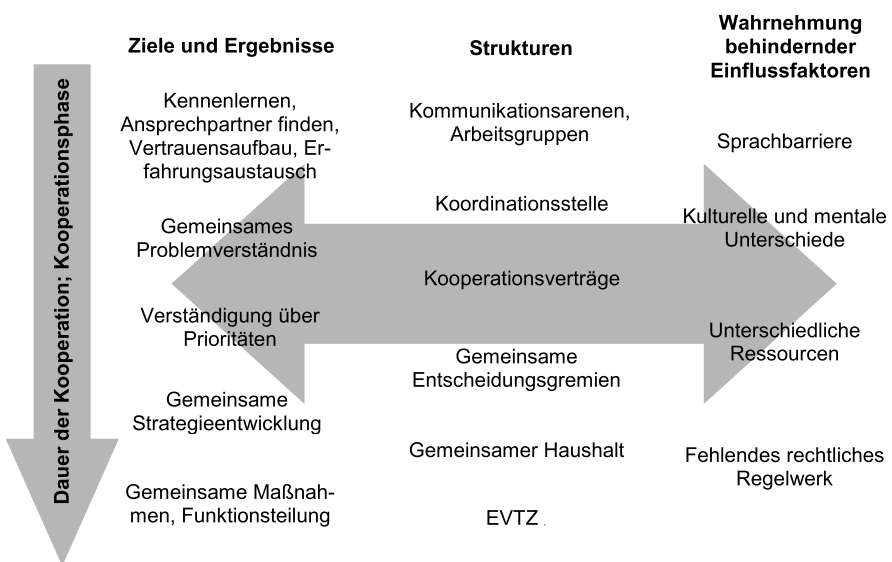
Die Evolution der Kooperation, der Unterschied zwischen Kooperationsergebnis und Kooperationsnutzen und die räumliche Dimension der Kooperation

Abschließend zeichnet sich der theoretische Erkenntnisgewinn der Arbeit ab. Die bestehenden Ansätze zur Typisierung grenzüberschreitender Kooperationsprozesse können weiter konkretisiert werden. Dabei werden der inhaltliche Gegenstand der Kooperation, organisatorische Strukturen sowie wesentliche behindernde Einflussfaktoren in Zusammenhang mit der Dauer der Kooperation gebracht.

Während zu Beginn eines grenzüberschreitenden Kooperationsprozesses schlecht messbare, „weiche“ Ziele und Ergebnisse erzielt werden, ist mit weiter fortdauernder Kooperation mit zunehmend konkreteren Ergebnissen zu rechnen

und es können besser messbare Ziele angestrebt werden. Die organisatorischen Strukturen der Kooperation unterliegen ebenfalls einem Wandel. Diese werden mit andauernder Kooperation verbindlicher und haben einen zunehmend formellen Charakter. Interessanterweise treten ebenfalls unterschiedliche behindernde Einflussfaktoren in den verschiedenen Kooperationsphasen zutage beziehungsweise werden als solche wahrgenommen. Während einerseits die Sprachbarriere, kulturelle und mentale Unterschiede zu Beginn den Kooperationsprozess behindern, haben sich die beteiligten Akteure mit fortschreitender Kooperation daran gewöhnt und nehmen diese sogar als Bereicherung wahr. Andererseits tritt beispielsweise fehlendes rechtliches Regelwerk zu Beginn der Kooperation zur Erzielung „weicher“ Kooperationsergebnisse kaum in Erscheinung, während dies die konkrete Umsetzung gemeinsamer Vorhaben behindert. Bei einem Ungleichgewicht zwischen diesen drei Dimensionen und bei der jeweiligen Kooperationsphase unangemessenen Zielen, Strukturen oder vermuteten Einflussfaktoren kann es zu Störungen im Kooperationsprozess kommen. Es drohen überzogene Ziele, die Über- oder Unterforderung der beteiligten Akteure, inadäquate organisatorische Strukturen oder unerwartete behindernde Einflussfaktoren, die den Kooperationsprozess gefährden können (siehe Abbildung)

Evolution der grenzüberschreitenden Kooperation in der Raumentwicklung an der deutsch-polnisch-tschechischen Grenze



Außerdem sind erzielte Kooperationsergebnisse keinesfalls mit dem Kooperationsnutzen gleichzusetzen. Schlecht messbare, „weiche“ Ergebnisse wie das gegenseitige Kennenlernen oder der Erfahrungsaustausch können zu Beginn eines Kooperationsprozesses von großem Nutzen sein und die Basis für die weitere Zusammenarbeit darstellen. Konkretere Ergebnisse – wie gemeinsame Strategien – können hingegen von geringem Nutzen sein, wenn an diesen keine raumrelevanten politischen Entscheidungen ausgerichtet werden oder die Kooperation nicht kontinuierlich ist. Ein erzieltes Kooperationsergebnis stiftet nur dann einen großen Kooperationsnutzen für die beteiligten Partner, wenn dieses an die jeweilige Phase angepasst ist, in der sich die Kooperation befindet. Voraussetzung für das Überführen von Kooperationsergebnissen in einen großen Kooperationsnutzen sind die Kontinuität der Kooperation, das Festschreiben der Ergebnisse in gemeinsamen Dokumenten sowie die Beachtung der Ergebnisse im Verwaltungshandeln sowie in politischen Entscheidungen.

Die räumliche Dimension spielt eine wichtige Rolle in grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen. Je größer der Kooperationsraum, desto aufwendiger die Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren und desto schwieriger lassen sich aufgrund geringerer räumlicher und funktionaler Verflechtungen gemeinsame Ziele und Interessen finden. Bei fortschreitender Kooperationserfahrung werden Kooperationsräume aufgeweitet und abstraktere Themen bearbeitet.

Weiterer Forschungsbedarf besteht insbesondere in der Überprüfung der Übertragbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse auf andere Grenzraumtypen und auf transnationale oder interregionale Kooperationen sowie in einer Langzeituntersuchung zur Evolution der Kooperation in unterschiedlichen Grenzraumtypen.

Abstract

Cross-Border Cooperation: Design and Management of Cooperation in Spatial Development in the German-Polish-Czech Borderlands

What is the purpose of this study? Issues, objectives and structures

Cooperation in cross-border in spatial development between Germany, Poland and the Czech Republic faces a dilemma. The framework conditions for cooperation are better than ever and cross-border coordination is urgently needed. In the new EU Structural Funds period 2007–2013, enormous funding is available for territorial cooperation. A new legal instrument (European Grouping for Territorial Cooperation) resolves the problem of a lacking legal framework. European integration is proceeding apace; the Schengen Treaty came into force in Poland and the Czech Republic in December 2008. European and national spatial development policy increasingly requires cross-border coordination to deal with demographic change, establish polycentric spatial structures and avoid undesirable spatial development. However, much cooperation has proved sporadic or disappointing. This discourages the actors involved. One objective of this study is therefore to answer the following research questions:

- What can cross-border cooperation achieve in spatial development?
- Which factors can be identified for successful cooperation in German-Polish-Czech borderlands?
- How does cross-border cooperation evolve with growing experience in the field?
- What role does the spatial dimension play?

Another objective is to provide information and recommendations on the design and management of cross-border cooperation in spatial development for practitioners to ensure a successful and continuous process.

What do we know about cross-border cooperation?

To establish the status of research, the relevance of three strands of theory for the research questions are discussed. They are general approaches for explaining the development and progress of cooperation between individuals, planning theory approaches on governance and cooperation, and approaches explaining networks, actors and communication in a cross-border context. Nine theoretical assumptions on factors influencing cross-border cooperation in spatial development are formulated on this basis, with the aim of structuring empirical data collection and evaluation in the course of work on the subject. These factors can be classified as exogenous or endogenous. The exogenous factors include:

- the size of the cooperation area, experience in cooperation in the participating cities and regions,
- the need for cooperation in specific cities and regions,
- processes of transition, differing administrative structures, the relationship between politics and administration,
- transnational organisations and legal framework,
- languages, prejudices and cultural differences.

The endogenous factors include:

- transaction costs, financial resources and funding,
- objectives, expectations and issues,
- actors, their competencies and resources,
- the design, management and moderation of cooperation processes.

An empirical investigation in three case studies

In the empirical investigation, the following three instances of cooperation in differently dimensioned cooperation areas serve as case studies:

- “City 2030 – A Common Guiding Principle for the European City Görlitz/Zgorzelec”,
- “Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou – Small Triangle City Network” and
- “ENLARGE-NET – Cross-Border Networks between Cities and Regions in Saxony, Lower Silesia, and Northern Bohemia in Preparation for EU Enlargement”.

Major variables in the case studies are the size of the cooperation area, experience in cooperation, objectives and duration of cooperation, as well as the type of management (external or internal). All case studies are cross-sectoral in nature, are located in the German-Polish-Czech borderlands and face similar challenges in urban and regional development.

Data was collected through sixteen semi-standardised interviews in German, Polish and Czech with experts from the case studies, analysis of documents, and participating observation. Data collection and evaluation were structured by the theoretical assumptions mentioned above. The first stage of data evaluation is guided by the nine theoretical assumptions, while the second and final stage focuses on the three case-studies.

The most important factors influencing cross-border cooperation

The empirical analysis shows that all nine factors assumed to have an influence are indeed relevant but to a varying extents in varying ways.

The *size of the cooperation area* has an impact on cross-border cooperation processes. The greater the distance between cooperating partners is, the more abstract are the issues addressed and the more costly and time-consuming is the cooperation process. The cooperation area grows in size as experience in cooperation increases.

The *need for cooperation* is often unclear in spite of obvious spatial development challenges in borderlands. Intensive phases for identifying the need for cooperation have proved their worth.

Differences in administrative structures hinder cooperation but the problems they cause can be overcome. More of an obstacle are differences in the human resources available in local authorities. German municipalities, in particular, which tend to be large, have been perceived as complex and inflexible by cooperation partners.

The lack of *transnational organisations and legal frameworks* hinders cooperation. The more tangible cooperation is, the more of a hindrance it is if a legal framework is lacking. EU Enlargement in 2004 created a positive atmosphere for cooperation, but expectations have been disappointed and resignation has spread. The Euroregions as existing cross-border institutions have done little to support cooperation.

Different *languages, prejudices and cultural differences* also influence cooperation. As experience with cooperation progresses, however, different languages and cultural differences come to be increasingly appreciated as an enrichment. Prejudices are waning.

Transaction costs, financial resources and funding play a major role in cooperation. The transaction costs of cooperation are generally high in a cross-border context – in particular in large cooperation areas. Funding to compensate these costs is therefore important, particularly in the initial stages of cooperation. However, it is essential that cooperating partners contribute their own resources if they are to gain the commitment of the others. Furthermore, the equitable distribution of funding is important.

Objectives, expectations and issues in cooperation need to be deliberately defined. When cooperation begins, objectives and expectations are vague and diverse even in small cooperation areas. Overdrawn objectives and expectations can result with harmful consequences. Intensive phases of goal definition and agenda-setting have proved useful.

The *participating actors, their competencies and human resources* play a major role in cross-border cooperation. Even in well institutionalised cooperation processes, key actors are necessary. Cross-border cooperation is never an automatic success. Administrative staff are poorly equipped for such processes, which require flexibility, a readiness to assume risk, and creativity. Early and constant involvement by political decision-makers turned out to be important. Extending cooperation to include non-administrative actors proved difficult in all case studies.

Finally, the *design, management and moderation of communication processes* are crucial. Cross-border cooperation requires careful design and professional management. Coordination offices on an equal footing for ensuring continuous communication have been useful, as has external moderation.

From a cross-case study perspective, the following five major factors influencing cooperation, and hence the success of cooperation can be identified:

- Continuity and a long-term perspective for cooperation processes
- Adequate objectives and joint strategies
- Key actors in administration and politics
- A coordination office
- Funding available at the beginning of the processes

Major findings on the three case studies

The intensity of communication between Görlitz and Zgorzelec could not be maintained after completion of the *City 2030 Görlitz/Zgorzelec* project. Notable accord and results were achieved and implemented in a modified cooperation treaty. However, many agreements remained without political consequences, have not been reflected in further decisions, or have not been implemented. Key actors for cooperation between the two cities currently seem to be lacking. A planned coordination office to maintain communication has not been established.

The *Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou Small Triangle City Network*, in contrast, performed better in institutionalisation, in stabilising cooperation, and in focusing political action on the outcomes achieved in cooperation. Jointly elaborated strategies and well established cross-border organisational structures allow a continuous communication process and the implementation of joint projects, like a cross-border industrial estate and the joint management of settlement areas. A joint budget gives greater binding force to cooperation and facilitates the co-financing of projects. Although there is currently no joint coordination office, each of the three municipalities has an internal coordinator.

The *ENLARGE-NET* project initiated temporary cooperation in a large area with little experience in cooperation. The approach has been only partially successful. Intensive cooperation largely ceased after completion of the project.

Some objectives and expectations had been overambitious and could not be attained. However, “soft,” difficult to measure results have been achieved, like the establishment of contact between actors, the exchange of experience, and the reduction of stereotypes. These results should not be underestimated, since they provide the basis for future cooperation.

How is cross-border cooperation to be designed and managed?

On the basis of these practical findings, recommendations about designing and managing cross-border cooperation in spatial planning in the German-Polish-Czech borderlands can be formulated, in general on major influencing factors and specifically on the case studies. General recommendations include:

- Cross-border cooperation needs to be purposively designed and managed.
- The size of the cooperation area and the experience of the cities and regions involved with cooperation need to be taken into account; a start should be made with reasonably restricted areas, which can later be expanded.
- Cross-border organisational structures need to be established and continuity ensured.
- A coordination office needs to be set up.
- External moderation and scientific monitoring and coaching are required.
- Adequate and joint objectives need to be identified.
- Joint strategies need to be elaborated, adopted and taken into account in further policy decisions.
- Key actors from politics and administration need to be involved.
- Continuous and regular communication needs to be enabled.
- Political consequences need to be produced and joint decisions made.
- Funding needs to be procured and own resources provided.
- Cooperation needs to be evaluated and feed back provided.

How to continue in the case study cities and regions?

The *Europe City Görlitz/Zgorzelec* should intensify cooperation and sustain it through institutionalisation. A coordination office would therefore be useful to ensure ongoing communication and provide a contact point. The results achieved in the City 2030 Görlitz/Zgorzelec project should be followed up, kept up-to-date, and implemented, as well as being taken into account in future policy decisions.

The major challenge in the Zittau, Bogatynia Hrádek nad Nisou Small Triangle City Network is to consolidate cross-border structures and to focus action in the three cities on the requirements of joint urban and regional development. The project-oriented establishment of European Groupings for Territorial Cooperation (EGTC) should be considered to supply a legal framework. Furthermore, Objective 3 funding for territorial cooperation (INTERREG III A follow-up programmes) offers new possibilities for cross-border cooperation in the coming EU funding period. The joint coordination office is under consideration and should be established. Strategic documents should be regularly updated.

Recommendations for the whole *ENLARGE-NET* cooperation area are not useful. However the ideas that the project generated should be examined and followed up. A regional development strategy addressing a larger area could help avoid undesirable spatial development in the borderlands and to be well prepared to absorb Objective 3 funding for territorial cooperation. The contacts that have been made should be used for these purposes.

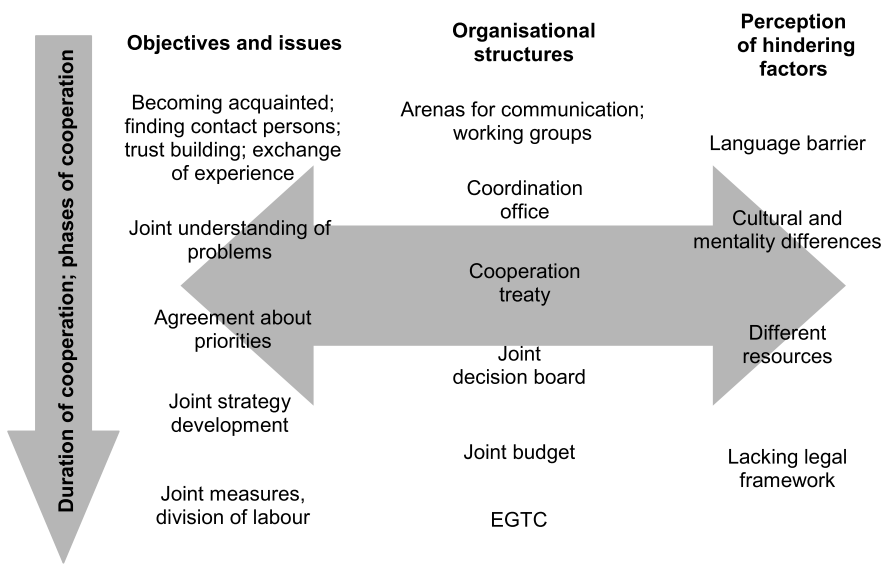
The evolution of cooperation, the difference between the results and benefits of cooperation and the spatial dimension

Finally, the theoretical findings of the study emerge. The existing approaches for classifying cross-border cooperation processes can be more clearly defined. The subject matter of cooperation, organisational structures, and major hindering factors are considered in relation to the duration of cooperation.

At the beginning of cross-border cooperation processes, “soft” objectives and results are achieved that are hard to measure. As cooperation advances, more tangible and measurable objectives come to the fore. The organisational structures of cooperation are likewise in flux and become more and more binding and formal as cooperation progresses. Interestingly, different hindering factors develop or are perceived as such in the succeeding phases of cooperation. Whereas the language barrier and differences in mentality hinder cooperation to begin with, the participating actors come to terms with these factors as work proceeds, and even come to perceive them as an enrichment. In contrast, the lack of a legal framework does not hinder “soft” outcomes of cooperation but does affect cooperation in the implementation of joint projects.

If there is an imbalance between these three dimensions or if the objectives, organisational structures or influencing factors are inappropriate to the given phase of cooperation, the cooperation process can be disrupted. There is a danger of overambitious objectives being set, of excessive or inadequate demands being made of actors, and of inadequate organisational structures or unexpected influencing factors emerging that may comprise the cooperation process (see figure).

Evolution of cross-border cooperation in spatial development in the German-Polish-Czech borderlands



Moreover, the results of cooperation cannot be equated with the benefits of cooperation. Difficult to measure and “soft” results – like becoming acquainted and the exchanging experience – can be very useful at the beginning and provide a basis for future cooperation. Tangible results – like joint strategies – can be of little value if they are not reflected in policy decisions and if cooperation is not continuous. An outcome of cooperation is beneficial for the actors if it is appropriate to the given phase of cooperation. The precondition for the outcomes of cooperation becoming benefits are continuity, the settlement of results in joint documents and the consideration of results and agreements in administrative action and political decisions.

The spatial dimension plays an important role in cross-border cooperation. The larger the cooperation area is, the more costly and time-consuming is communication between the actors and the more difficult it is to agree on joint objectives and interests, since there are few spatial and functional interdependencies. As experience with cooperation progresses, more abstract issues are tackled and there is a tendency to extend the cooperation area.

Further research is needed into on the transferability of findings to other types of borderland and cooperation (transnational and interregional cooperation) and in a long-term study on the evolution of cooperation in different types of borderlands.

Streszczenie

(Übersetzung Katarzyna Książek)

Kooperacja ponadgraniczna: Kształtowanie i zarządzanie procesów kooperacyjnych w dziedzinie rozwoju przestrzennego na pograniczu niemiecko-polsko-czeskim.

Dlaczego ta praca? Problematyka, cele, struktura

Kooperacja ponadgraniczna w dziedzinie rozwoju przestrzennego na granicy niemiecko-polsko-czeskiej znajduje się obecnie w dylemacie. Z jednej strony warunki ramowe dla współpracy nigdy dotąd nie były tak dobre, a potrzeba ponadgranicznej koordynacji tak duża. W okresie wspomagania z europejskich funduszy strukturalnych w latach 2007–2013 stoi do dyspozycji znaczna suma środków pomocowych na cele współpracy terytorialnej. Nowy instrument prawny, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, umożliwia przewyżczenie niewystarczających ram prawnych. Proces integracji europejskiej postępuje w dalszym ciągu, a Układ z Schengen wszedł w życie w grudniu 2007 roku w Polsce i w Republice Czeskiej. Na tle zachodzących przemian demograficznych, pożądanego polycentralnego rozwoju przestrzennego oraz zapobiegania nieprawidłowego rozwoju strukturalnego europejska i narodowa polityka rozwoju przestrzennego wymaga ponadgranicznej koordynacji. Z drugiej strony zauważa się procesy kooperacyjne, które nie mają ciągłego charakteru bądź nie spełniają postawionych im wysokich wymagań. To prowadzi do zmęczenia kooperacją wśród zaangażowanych podmiotów. Celem tej pracy są odpowiedzi na następujące pytania badawcze.

- Co może przynieść kooperacja ponadgraniczna rozwojowi przestrzennemu w obszarach przygranicznych?
- Jakie czynniki sukcesu współpracy na niemiecko-polsko-czeskim obszarze przygranicznym dają się zidentyfikować?
- Jak rozwija się kooperacja ponadgraniczna wraz z postępującym doświadczeniem kooperacji?
- Jaka rolę odgrywa przy tym przede wszystkim wymiar przestrzenny?

Dla praktyków ponadgranicznej kooperacji sformułowane zostaną dodatkowo informacje i zalecenia dla kształtowania i zarządzania ponadgranicznych procesów kooperacji w rozwoju przestrzennym. Celem jest zestawienie wiedzy wspomagającej długotrwałe, uwieńczone sukcesem procesy kooperacyjne.

Jaką wiedzę posiadamy obecnie o ponadgranicznych procesach koordynacji?

Celem opracowania stanu wiedzy naukowej przedyskutowane zostaną trzy istniejące nurty teorii pod względem ich przydatności dla zakresu badawczego tej pracy. Przede wszystkim są to ogólne teorie nawiązywania i przebiegu kooperacji pomiędzy licznymi stronami, teorie planowania dotyczące kierowania i kooperacji oraz teorie dotyczące powiązań sieciowych, współpracy podmiotów oraz komunikacji w transnarodowym kontekście. Z tego punktu widzenia wyróżnione zostanie dziewięć teoretycznych założeń dotyczących czynników wpływających na procesy ponadgranicznej kooperacji w dziedzinie planowania przestrzennego, w oparciu o które zebrane zostały dane empiryczne oraz dokonana została ich ocena. Czynniki te podzielić można na egzogeniczne i endogeniczne: Czynniki egzogeniczne:

- wielkość obszaru kooperacji i doświadczenie kooperacyjne uczestniczących w niej miast i regionów,
- potrzeba kooperacji w miastach i regionach,
- procesy transformacji, różnorakie struktury administracyjne, wzajemny stosunek polityki i administracji,
- organizacje transgraniczne i instrumenty prawne,
- języki, uprzedzenia, różnice kulturowe

endogeniczne czynniki wpływu:

- koszty transakcyjne, środki finansowe i środki pomocowe,
- cele, oczekiwania i tematy,
- podmioty działań, ich kompetencje i zasoby personalne,
- kształtowanie, zarządzanie, moderowanie procesów kooperacji.

Badania empiryczne trzech studiów przypadku

Następujące trzy studia przypadku procesów kooperacji na różnej wielkości obszarach kooperacji stanowią bazę badań empirycznych:

- „Miasto 2030 – Wspólna wizja Europa-Miasta Zgorzelec/Goerlitz”
- „Zittau, Bogatynia, Hradek na Nysą – Związek Miast Małego Trójkąta” oraz
- „ENLARGE-NET – Ponadgraniczne sieci powiązań pomiędzy miastami i regionami w Saksonii, Dolnym Śląsku i Północnych Czechach celem przygotowania do rozszerzenia UE”.

Głównymi zmiennymi powyższych studiów przypadku są: wielkość obszaru kooperacyjnego, dotychczasowe doświadczenie kooperacyjne, obrane cele i czas trwania procesów kooperacyjnych, wsparcie finansowe oraz formy zarządzania. Wszystkie studia przypadku mają charakter ponadsektorowy, znajdują się na niemiecko-polsko-czeskiej granicy i stoją przed podobnymi wyzwaniami rozwoju miast i regionów.

Zebraniu danych służy 16 wywiadów eksperckich opartych na jednolitym schemacie rozmów prowadzonych w języku niemieckim, polskim i czeskim, analiza dokumentów oraz w dwóch z trzech studium przypadku również metoda obserwacji uczestniczącej. Zbiór danych i ich analiza usystematyzowane zostaną na podstawie powyżej przedstawionych założeń teoretycznych. Analiza danych nastąpi dwupoziomowo, z jednej strony na podstawie dziewięciu założeń teoretycznych, z drugiej strony na podstawie trzech studium przypadku.

Najistotniejsze czynniki wpływu na ponadgraniczne procesy kooperacji

Badanie empiryczne ukazuje, iż przyjęte teoretycznie czynniki wpływu są znaczące dla procesów kooperacji, jednakże w różnorodnym zakresie oraz w różnorodny sposób:

Wielkość obszaru kooperacji na wpływ na ponadgraniczne procesy kooperacji. Im większa odległość pomiędzy partnerami kooperacyjnymi, tym bardziej abstrakcyjne tematy współpracy oraz bardziej pracochłonne procesy komunikacji. Wraz z wzrastającym doświadczeniem kooperacji zauważa się rozszerzenie obszaru kooperacji.

Pomimo oczywistych wyzwań w rozwoju przestrzennym obszaru przygranicznego *potrzeba kooperacji* jest niejasna, lub istnieją różnorodne wyobrażenia, co do niej. Intensywne fazy identyfikacji potrzeb kooperacji okazują się znaczące dla dalszego przebiegu kooperacji.

Różnorodne struktury administracyjne wpływają wprawdzie negatywnie na kooperację, dają się jednak przewyciężyć. Znacznie większą przeszkodą jest różnica w wielkości zasobów personalnych współpracujących jednostek administracyjnych. Przede wszystkim z reguły większe administracje po stronie niemieckiej widziane są przez partnerów kooperacji jako nieprzejrzyste i nieelastyczne.

Brak *transgranicznych organizacji i instrumentów prawnych* utrudnia kooperację. Im współpraca ma bardziej konkretny charakter, tym bardziej odczuwany jest brak prawnych warunków ramowych. Rozszerzenie UE w roku 2004 stworzyło pozytywny klimat dla współpracy, lecz oczekiwania zostały niespełnione, a miejscami wytworzyła się atmosfera rezygnacji. Euroregiony jako instytucje ponadgraniczne nie miały prawie żadnego pozytywnego wpływu na przebadane studia przypadku.

Różne języki, uprzedzenia i różnice kulturowe mają również wpływ na procesy kooperacyjne. Różnorodne języki i różnice kulturowe w zaawansowanej fazie doświadczeń kooperacyjnych widziane będą raczej jako wzbogacenie niż jako bariera. Uprzedzenia pomiędzy narodami ustępują.

Koszty transakcyjne, zasoby finansowe i środki pomocowe odgrywają ważną rolę. Koszty transakcyjne kooperacji są w ponadgranicznych procesach kooperacji z reguły wysokie, w szczególności w ramach dużych obszarów kooperacyjnych. Dlatego też, celem ich kompensacji, stojące do dyspozycji środki pomocowe odgrywają dużą rolę szczególnie na początku kooperacji. Nieodzownym jest również wkład własny celem zobowiązania partnerów kooperacji. Ponadto znaczący okazuje się równoprawny podział środków pomocowych.

Cele, oczekiwania i tematy procesów kooperacyjnych wymagają ich świadomej identyfikacji. Cele i oczekiwania na początku procesu są na małych obszarach kooperacyjnych rozproszone i heterogeniczne. Zagrożeniem są tu zbyt wygórowane cele i oczekiwania. Intensywne fazy określania celów i tematów mają doniosłe znaczenie.

Zaangażowane podmioty, ich kompetencje i zasoby personalne odgrywają doniosłą rolę w kooperacji ponadgranicznej. Również zinstytucjonalizowane procesy kooperacyjne wymagają centralnych postaci kooperacji. Współpraca ponadgraniczna nie następuje samoczynnie. Podmioty administracji państwowej są tylko w ograniczonym stopniu przygotowane na procesy wymagające elastyczności działania, gotowości do podjęcia ryzyka i kreatywności. Wczesne i regularne zaangażowanie podmiotów politycznych okazało się centralnym elementem. Rozszerzenie procesów o podmioty spoza administracji okazało się we wszystkich studiach przypadku jako trudne.

Ponad to *kształtowanie, zarządzanie i moderowanie procesów komunikacji* mają doniosłe znaczenie. Ponadgraniczne procesy kooperacji wymagają ich świadomego kształtowania i profesjonalnego zarządzania. Równouprawnione jednostki kooperacyjne dla zabezpieczenia kontynuacji procesów kooperacyjnych jak i moderacja zewnętrzna miały doniosłe znaczenie.

Na podstawie obserwacji studiów przypadku można wyznaczyć pięć najważniejszych czynników wpływu, na podstawie których da się wyodrębnić jednocześnie czynniki sukcesu ponadgranicznych procesów kooperacji:

- kontynuacja i długofalowa perspektywa procesów kooperacji,
- odpowiednio dostosowane cele i wspólne strategie,
- osoby kluczowe w administracji i polityce,
- jednostka kooperacyjna oraz
- środki pomocowe stojące do dyspozycji na początku procesu.

Najistotniejsze wyniki ze studiów przypadku

Po zakończeniu projektu Miasto 2030 Zgorzelec/Goerlitz intensywność procesów kooperacji pomiędzy miastami Goerlitz i Zgorzelec nie została utrzymana. W ramach projektu osiągnięte zostały doniosłe porozumienia i wyniki, które znalazły odzwierciedlenie w zmodyfikowanej umowie kooperacyjnej. Wiele z powziętych porozumień pozostało jednak bez politycznych konsekwencji, nie znalazło miejsca w podejmowanych decyzjach oraz nie zostało zrealizowanych. W chwili obecnej wydaje się brakować kluczowych podmiotów współpracy pomiędzy oboma miastami. Zaplanowana jednostka kooperacji, która miałaby na celu zabezpieczenie ciągłości procesów kooperacyjnych nie powstała.

Umocnienie współpracy, jej zinstytucjonalizowanie oraz ukierunkowanie działań politycznych na osiągnięte wyniki kooperacji w przypadku Związku Miast Małego Trójkąta Zittau, Bogatynia, Hradek nad Nysą udało się znacznie lepiej. Wspólnie opracowane strategie i powstałe ponadgraniczne struktury organizacyjne umożliwiają ciągły proces kooperacji i realizację wspólnych projektów oraz zamierzeń, jak np. strefa przemysłowa czy wspólna koncepcja zarządzania przestrzenią mieszkalną. Wspólny fundusz zacieśni dodatkowo kooperację i umożliwi łatwiejsze współfinansowanie wspólnych zamierzeń. Wprawdzie wspólna jednostka kooperacyjna obecnie nie istnieje, jednakże wszystkie miasta posiadają wewnętrznych koordynatorów.

Dzięki projektowi ENLARGE-NET zainicjowana została okresowa współpraca na dużym obszarze kooperacyjnym o małym doświadczeniu kooperacyjnym. Założenia sprawdziły się tylko częściowo. Intensywny proces komunikacji w znacznym stopniu przerwany został wraz z zakończeniem projektu. Zbyt wysoko określone cele i postawione oczekiwania zostały osiągnięte tylko częściowo. Nie należy jednakże zbyt nisko oceniać osiągniętych w procesie, złe mierzalnych „miękkich” wyników, jak np. wzajemne poznanie się podmiotów, wymiana doświadczeń i burzenie stereotypów, będące bazą przyszłej kooperacji.

Jak kształtować i zarządzać ponadgraniczną kooperacją?

Na podstawie przedstawionych praktycznych wyników sformułowane zostaną zalecenia kształtowania i zarządzania ponadgraniczną kooperacją w dziedzinie planowania przestrzennego na niemiecko-polsko-czeskim obszarze przygranicznym. Prezentacja ta nastąpi z jednej strony ogólnie w stosunku do głównych czynników wpływu, z drugiej strony specyficznie do trzech studiów przypadku. Ogólne zalecenia brzmią:

- świadome kształtowanie i zarządzanie ponadgraniczną kooperacją,
- potrzeba zwrócenia uwagi na wielkość obszaru kooperacyjnego i doświadczenie kooperacyjne współpracujących miast i regionów; rozpoczęcie współpracy w przejrzystych obszarach kooperacyjnych, w miarę potrzeby ich rozszerzane,
- tworzenie ponadgranicznych struktur organizacyjnych i zapewnienie kontynuacji,
- utworzenie jednostki koordynacyjnej,

- zaangażowanie zewnętrznej moderacji i controllingu naukowego,
- pokonywanie barier prawnych,
- identyfikacja stosownych i wspólnych celów,
- wspólne opracowywanie i zapisanie strategii, zorientowanie dalszych decyzji na przyjęte strategie,
- włączenie kluczowych podmiotów z administracji i polityki,
- umożliwienie ciągłości i regularności w komunikacji,
- zapewnienie politycznej konsekwencji, podejmowanie wspólnych decyzji,
- zdobywanie środków pomocowych, postawienie do dyspozycji własnych zasobów,
- ewaluacja kooperacji i sprzężenie zwrotne.

Co dalej w studiach przypadku?

W *Europa-Mieście Zgorzelec/Goerlitz* zaleca się ponowne zintensyfikowanie współpracy, zacieśnienie jej na wysokim poziomie oraz zinstytucjonalizowanie. Celowym jest założenie jednostki kooperacyjnej, która zapewniałaby regularną komunikację w grupach roboczych i byłaby punktem wyjściowym komunikacji. Osiągnięte w ramach projektu *Miasto 2030 Zgorzelec/Goerlitz* wyniki kooperacji powinny zostać znowu podjęte, sprawdzone pod względem ich aktualności i realizowane oraz odzwierciedlać się w przyszłych politycznych decyzjach.

Wyzwaniem w przypadku *Związku Miast Małego Trójkąta Zittau, Bogatynia, Hradek nad Nysą* jest umocnienie istniejących ponadgranicznych struktur i konsekwentne zorientowanie działań trzech miast na potrzeby wspólnego rozwoju miast i regionu. Celem przezwyciężenia brakujących prawnych podstaw kooperacji powinna zostać sprawdzona możliwość założenia do celów projektu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT). Poza tym środki celu 3-go terytorialnej współpracy (w następstwie programu INTERREG IIIA) nowego okresu finansowego Unii Europejskiej oferują nowe możliwości współpracy. Zaplanowana wspólna jednostka koordynująca powinna zostać założona. Istniejące dokumenty strategiczne powinny być regularnie aktualizowane.

Zalecenia dla całego obszaru kooperacji projektu *ENLARGE-NET* mają tylko w ograniczonym zakresie sens. Pomimo tego zaistniałe pomysły projektów powinny zostać sprawdzone, a ich opracowanie na nowo podjęte. Warto przemyślenia byłaby regionalna strategia rozwoju dotycząca dużego obszaru celem uniknięcia tendencji niekorzystnego rozwoju jak również lepszego wspólnego przygotowania się do przyszłego okresu wspomagania z europejskich środków pomocowych, przede wszystkim środków celu 3-go mającego na celu wsparcie współpracy terytorialnej. Zawiązane kontakty mogą być w tym celu wykorzystane.

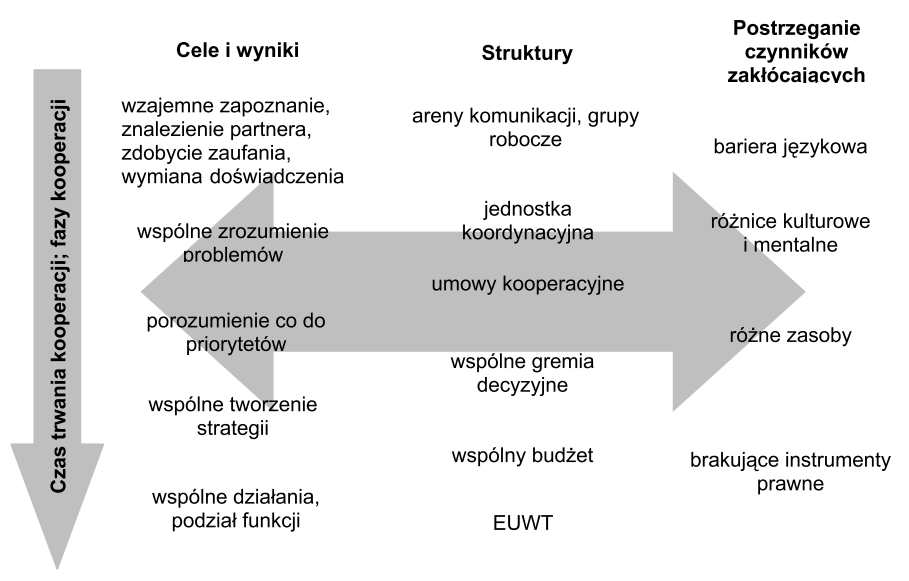
Ewolucja kooperacji, różnica pomiędzy wynikami i potrzebą kooperacji oraz wymiar przestrzenny

Na zakończenie pracy przedstawiony zostanie jej teoretyczny wynik. Istniejące teorie dotyczące typologii ponadgranicznych procesów kooperacji mogą zostać skonkretyzowane. Przy tym zakres merytoryczny kooperacji, struktury organizacyjne, jak i istotne czynniki wpływu utrudniające kooperację przebadane zostaną w uzależnieniu od czasu trwania kooperacji.

Podczas gdy na początku ponadgranicznego procesu kooperacji źle mierzalne „miękkie” cele i wyniki pozostają osiągnięte, tak w przypadku długofalowych kooperacji spodziewać się można w znaczącej mierze realizacji konkretnych wyników oraz osiągnięcia lepiej mierzalnych celów. Struktury organizacyjne kooperacji podlegają również przemianom. Podczas trwającej kooperacji stają się one bardziej wiążące oraz nabierają coraz bardziej formalnego charakteru. W różnych fazach kooperacji zauważa się również różnorakie negatywne czynniki wpływu, lub takie, które za nie są uważane. Podczas gdy bariera językowa, różnice kulturowe i mentalne utrudniają kooperację w jej początkowym stadium, tak podczas długotrwałej kooperacji partnerzy przyzwyczajają się do nich i uważają je nawet za wzbogacającą kooperację. Podczas gdy brak prawnych instrumentów podczas realizacji „miękkich” wyników kooperacji nie zostaje prawie zauważony, uniemożliwia on realizację wspólnych konkretnych „mierzalnych” przedsięwzięć.

Przy nierównowadze pomiędzy powyższymi trzema wymiarami oraz nieadekwatnie określonymi celami, strukturami i potencjalnymi czynnikami wpływu w stosunku do określonej fazy kooperacji może dojść do zakłóceń w procesie kooperacji. Proces kooperacji może zostać zakłócony, gdy kooperacji zagrażają nieadekwatne cele powodujące niewystarczające lub zbyt duże obciążenie podmiotów kooperacji, nieodpowiednie struktury organizacyjne lub nieoczekiwane czynniki upośledzające kooperację (por. schemat).

Ewolucja ponadgranicznej kooperacji w dziedzinie rozwoju przestrzennego na niemiecko-polsko-czeskiej granicy.



Osiągnięte wyniki kooperacji nie są porównywalne z korzyścią pochodzącą z kooperacji. Źle mierzalne „miękkie” wyniki – jak np. wzajemne poznanie się, czy wymiana doświadczeń – mogą stanowić dużą korzyść na początku procesu kooperacyjnego i bazę dalszej współpracy. Bardziej konkretne wyniki – jak np. wspólne strategie – mogą być mało wartościowe, jeżeli nie wynikną z nich żadne polityczne decyzje dotyczące obszaru kooperacji lub ciągłość kooperacji nie zostanie zachowana. Osiągnięty wynik kooperacji niesie za sobą dużą korzyść kooperacji dla partnerów uczestniczących, wtedy, gdy dopasowany jest on do odpowiedniej fazy, w której znajduje się kooperacja. Przede wszystkim kontynuacja kooperacji, zapisanie wyników we wspólnych dokumentach, jak również uwzględnienie wyników w działaniach administracyjnych jak i decyzjach politycznych są przesłankami przekształcenia wyników kooperacji w korzyści kooperacji.

Wymiar przestrzenny odgrywa ważną rolę w ponadgranicznych procesach kooperacji. Im większy obszar kooperacji, tym pracochłonnejsza komunikacja pomiędzy podmiotami biorącymi w niej udział i tym trudniejsza, ze względu na ich nielke obszarowo i funkcjonalnie powiązania, jest definicja celów i korzyści. Obszary kooperacji wraz z postępującym doświadczeniem kooperacyjnym zostają poszerzone, a opracowywane tematy bardziej abstrakcyjne.

Dalsza potrzeba badań naukowych dotyczy przede wszystkim sprawdzenia możliwości przenoszenia doświadczeń na inne rodzaje obszarów przygranicznych oraz na transnarodowe i międzyregionalne kooperacje oraz długoterminowego badania dotyczącego ewolucji kooperacji w różnych typach obszarów przygranicznych.

Shrnutí

(Übersetzung Hana Karlova)

Přeshraniční spolupráce: Vytváření a management kooperačních procesů územního rozvoje v německo-polsko-českém pohraničí

Odůvodnění práce, vymezení problémů, stanovení cílů, struktura

V přeshraniční spolupráci v oblasti územního rozvoje na německo-polsko-české hranici nastalo v současné době dilema. Na jedné straně jsou rámcové podmínky pro spolupráci tak dobré jako nikdy předtím a potřeba přeshraniční spolupráce je enormní. V programovacím období 2007–2013 jsou z Evropských strukturálních fondů pro teritoriální spolupráci k dispozici enormní dotační prostředky. Zavedení nového právního instrumentu Evropského seskupení pro územní spolupráci umožňuje překonání nedostatku právních podmínek. Proces evropské integrace pokračuje dále a Schengenská úmluva v Polsku a v České republice nabyla účinnosti v prosinci 2007. Evropská a národní politika územního rozvoje intenzivně vyžaduje přeshraniční spolupráci v návaznosti na demografické změny, na cíl polycentrálního územního rozvoje a zabránění územně-strukturálního chybného vývoje. Na druhé straně je možné často pozorovat kooperační procesy, které nejsou souvislé anebo výsledky nesplnily očekávané, vysoce nastavené cíle. Toto vede ke kooperačnímu útlumu ze strany dotčených aktérů. Cílem práce je proto zodpovězení následujících otázek:

- Čím může přispět přeshraniční spolupráce v územním rozvoji v pohraničí?
- Jaké faktory pro dosažení úspěchu mohou být pro spolupráci v německo-polsko-českém pohraničí identifikovány?
- Jak se vyvíjí přeshraniční spolupráce v návaznosti na přirůstající zkušenosti?
- Jakou roli zde hraje teritoriální dimenze?

Dále jsou pro aktéry zpracovány praktické informace a doporučení k vytváření a managementu přeshraničních kooperačních procesů v oblasti územního rozvoje. Cílem je poskytnout vědomosti za účelem podpory souvislých kooperačních procesů.

Jaký je současný stav znalostí o přeshraničních kooperačních procesech?

Ke zjištění stavu výzkumu a ke stanovení otázek této práce jsou s ohledem na jejich obsah diskutovány tři teoretické přístupy. Jedná se o obecné vysvětlující přístupy ke vzniku a průběhu spolupráce mezi více subjekty, plánovací teoretické přístupy k řízení a spolupráci stejně tak jako vysvětlující přístupy k sítím, aktérům a komunikaci v přeshraniční kontextu. Z těchto úvah je odvozeno devět teoretických hypotéz o faktorech, které mají vliv na přeshraniční kooperační procesy v oblasti územního rozvoje, které strukturují empirické shromažďování dat a jejich vyhodnocení v práci. Tyto je možné rozdělit na exogenní a endogenní faktory. Exogenní faktory, které mají na kooperační procesy vliv, jsou

- velikost území, ve kterém kooperace probíhá a existence zkušeností zúčastněných měst a regionů,
- potřeba kooperace ve městech a regionech,
- transformační procesy, různé správní struktury, vztah mezi politikou a správou,
- transnárodní organizace a právní instrumenty,
- jazyky, výhrady a kulturní rozdíly.

Endogenní faktory jsou:

- náklady na transakce, finanční zdroje a dotace,
- cíle, očekávání a témata,
- aktéři, jejich kompetence a personální zdroje,
- vytvoření, management a moderace kooperačních procesů.

Empirický průzkum projektů

Kooperační procesy byly zkoumány ve třech projektech, přičemž velikost kooperačního území byla odlišná:

- „Město 2030 – Společný vzor pro Evropské město Görlitz/Zgorzelec“
- „Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou – Svazek měst Malý trojúhelník“
- „ENLARGE-NET – Přeshraniční síť mezi městy a regiony v Sasku, Dolním Slezsku a severních Čechách v souvislosti s přípravou na rozšíření EU“

Největší proměnné těchto studií byly: velikost kooperačního území, již existující zkušenosti s kooperací, stanovení cílů a doba trvání kooperačních procesů, dotace a dále forma managementu. Všechny studie byly multisektorální, uskutečnily se v německo-polsko-českém pohraničí a jejich cílem byl rozvoj měst a regionů.

Data byla shromážděna během 16 expertních rozhovorů na předem stanovené otázky v německém, polském a českém jazyce, při analýze dokumentů, stejně tak při účasti na dvou ze třech uvedených projektech. Shromažďování a vyhodnocení dat bylo strukturováno podle výše uvedených hypotéz. Vyhodnocení dat bylo prováděno ve dvou stupních, na základě uvedených devíti teoretických hypotéz a na základě uvedených studií.

Nejdůležitější faktory, které mají vliv na přeshraniční kooperační procesy

Empirický průzkum ukázal, že všechny zvažované faktory, které ovlivňují kooperační procesy, jsou relevantní, nicméně rozdílně, co se týče rozsahu a způsobu:

Velikost území, na kterém kooperace probíhá, má vliv na přeshraniční kooperační procesy. Čím větší je vzdálenost mezi kooperujícími partnery, tím abstraktnější jsou témata spolupráce a komunikační procesy náročnější. S přirůstajícími kooperačními zkušenostmi se kromě toho zvětšuje území, ve kterém spolupráce probíhá.

Potřeba kooperace není přes zjevné výzvy v oblasti územního rozvoje v pohraničí vyjasněna nebo na ni jsou různé názory. Zde se osvědčily intenzivní fáze za účelem identifikace potřeby kooperace.

Rozdílné správní struktury brání sice kooperaci, ale lze je překonat. Překážkou jsou spíše rozdílně velké personální zdroje v kooperujících správních subjektech. Zvláště rozsáhlá správa na německé straně je často kooperačními partnery vnímána jako nepřehledná a neflexibilní.

Chybějící transnacionální organizace a právní instrumenty tvoří překážku kooperace. Čím je spolupráce konkrétnější, tím více pro ni chybějí rámcové podmínky. Rozšíření EU v roce 2004 vytvořilo pozitivní klima pro spolupráci, nicméně očekávání nebyla naplněna a místy se objevovala rezignace. Euroregiony jako přeshraniční instituty sotva ve zkoumaných projektech kooperaci ovlivnily.

Rozdílné jazyky, výhrady a kulturní rozdíly rovněž ovlivňují kooperaci. S přirůstajícími zkušenostmi je ovšem na rozdílné jazyky a kulturní rozdíly nahlíženo spíše jako na obohacení než na překážku, výhrady mezi národy postupně mizí.

Transakční náklady, finanční zdroje a dotace hrají velkou roli. Transakční náklady kooperace jsou v přeshraničním kontextu všeobecně vysoké, především pokud se spolupracuje v rámci velkého území. Důležitou funkci zde mají dotace, které především na začátku kooperačních procesů kompenzují tyto náklady. Absolutně nezbytným předpokladem je rovněž zapojení vlastních zdrojů ze strany kooperačních partnerů, jelikož tím jsou partneři zavázáni k činnosti. Důležité je kromě toho i spravedlivé rozdělení dotací.

Cíle, očekávání a témata kooperačních procesů musí partneři vědomě identifikovat. Cíle a očekávání jsou i při kooperaci v rámci malého území difúzní a heterogenní. V této souvislosti hrozí stanovení přehnaných cílů a přehnaná očekávání, která mohou být škodlivá. Intenzivní fáze za účelem stanovení cílů a témat se osvědčily.

Zúčastnění aktéři, jejich kompetence a personální zdroje hrají při přeshraniční kooperaci značnou roli. I při kooperaci v rámci institucí je třeba určit klíčové aktéry. Přeshraniční spolupráce nefunguje sama od sebe. Aktéři v rámci správních orgánů mohou být jen podmíněně zapojeni do procesů, které vyžadují flexibilitu, kreativitu a připravenost nést rizika. Včasné a pravidelné zapojení politických aktérů má centrální roli. Zapojení jiných aktérů mimo veřejnou správu bylo ve všech zkoumaných projektech velmi komplikované.

Kromě toho má velký význam vytváření, management a moderační kooperačních procesů. Přeshraniční kooperační procesy musí být za všech okolností vytvářeny vědomě a musí být profesionálně řízeny. V této souvislosti se osvědčila rovnoprávná kooperační místa k zajištění souvislých komunikačních procesů, stejně tak jako externí moderační.

Z pozorování, nejen v rámci zkoumaných konkrétních projektů, je možné odvodit pět nejdůležitějších faktorů, které ovlivňují přeshraniční kooperační procesy, a které rovněž ovlivňují úspěšnost těchto procesů:

- kontinuita a dlouhodobá perspektiva kooperačních procesů,
- přiměřené cíle a přiměřené strategie,
- klíčoví aktéři ve správě a politice,
- koordinační místo, stejně tak jako
- existence dotačních prostředků na začátku procesů.

Nejdůležitější poznatky z konkrétních studií

Intenzita komunikačních procesů mezi městy Görlitz a Zgorzelec nemohla být po ukončení projektu Město 2030 Görlitz/Zgorzelec zachována. Jako cíl byly stanoveny pozoruhodné dohody a výsledky, které vyústily v modifikovanou kooperační smlouvu. Mnohé ujednané dohody zůstaly bez politických konsekvencí, neprosadily se v dalších rozhodovacích procesech nebo nebyly realizovány. Momentálně zřejmě chybí klíčoví aktéři spolupráce v obou městech. Plánované kooperační místo, které by zajišťovalo kontinuitu komunikačních procesů, nebylo zřízeno.

Ve Spolku měst malý trojúhelník Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou se proti tomu lépe podařilo upevnit a institucionalizovat spolupráci a politické jednání přizpůsobit cílených kooperačním výsledkům. Společně zpracované strategie a zřízení přeshraniční organizační struktury umožňují souvislý komunikační proces a realizaci společných projektů a záměrů, podobně jako v případě sdružení činném v rámci průmyslových zón, nebo v případě společného řízení osídlování ploch. Závaznost kooperace je dotvářena společným fondem, který rovněž umožňuje jednodušší spolufinancování společných záměrů. Momentálně sice neexistuje žádné koordinační místo, nicméně ve všech třech městech byli určeni interní koordinátoři.

Projektem *ENLARGE-NET* byla iniciována časově omezená spolupráce v rámci velkého území, ve kterém neexistovaly velké zkušenosti s kooperací. Tento přístup se osvědčil jen částečně. Intenzivní kooperační proces byl po ukončení projektu zeslaben. Z části přehnané cíle a očekávání nemohly být dosaženy. V procesu byly ovšem dosaženy těžko měřitelné „soft“ výsledky, jako je poznání aktérů, výměna zkušeností a odbourání stereotypu, které taktéž nemohou být podceňovány, jelikož tvoří základ pro budoucí kooperaci.

Jak je třeba přeshraniční spolupráci vytvářet a řídit?

Z uvedených praktických znalostí je možné vyvodit následující doporučení k vytváření a managementu přeshraniční spolupráce v oblasti územního rozvoje v německo-polsko-českém pohraničí, na jedné straně obecně k centrálním faktorům ovlivňujícím kooperaci a na druhé straně specificky k uvedeným konkrétním studiím. Obecná doporučení jsou:

- přeshraniční spolupráce musí být vědomě vytvářena a řízena,
- při spolupráci je třeba vzít v úvahu velikost území, ve kterém má kooperace probíhat a zkušenosti zúčastněných měst a regionů s kooperací; kooperaci je třeba zahájit v rámci menšího přehledného území a v případě potřeby toto území rozšířit,
- zřídit přeshraniční organizační struktury a zajistit kontinuitu,
- zřídit koordinační místo,
- zapojit externí moderátory a vědecké spolupracovníky,
- překonat právní překážky,
- identifikovat přiměřené a společné cíle,
- vytvořit a písemně stanovit společné strategie a přizpůsobit jim další rozhodování,
- zapojit klíčové aktéry ze správy a politiky,
- umožnit souvislou a pravidelnou komunikaci,
- iniciovat politické konsekvence; společně rozhodovat,
- získat dotace, vyčlenit vlastní prostředky,
- kooperaci vyhodnocovat a vytvořit zpětnou vazbu.

Jak pokračovat dále v prozkoumaných regionech a městech?

V projektu *Evropské město Görlitz/Zgorzelec* se doporučuje spolupráci znova zintenzivnit, upevnit ji na vysoké úrovni a institucionalizovat ji. Účelné by bylo zřídit kooperační místo, které by zajišťovalo pravidelnou komunikaci pracovních skupin a sloužilo by jako kontaktní místo. Cíle stanovené v projektu *Město 2030 Görlitz/Zgorzelec* by měly být znova diskutovány, jejich aktuálnost by měla být prověřena a tyto cíle by měly být realizovány a zohledňovány v budoucích politických rozhodnutích.

Centrální výzvou v projektu *Svazek měst malý trojúhelník Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou* je upevnit stávající přeshraniční struktury a směřovat konsekventně činnost v těchto třech městech k uspokojení potřeb společného rozvoje těchto měst a regionů. K překonání chybějícího právního rámce kooperace je třeba prozkoumat možnost založení Evropského seskupení pro územní spolupráci (ESÚS) za účelem realizace projektu. Kromě toho nabízí Cíl 3 – Dotační prostředky pro přeshraniční spolupráci (pokračování programu INTER-REG III A) v novém programovacím období EU nové možnosti pro spolupráci. Zvažuje se i zřízení koordinačního místa. Mělo by být pravidelně pokračováno ve formulaci existujících strategických dokumentů.

Nebylo by smysluplné formulovat doporučení pro území, ve kterém byla plánována kooperace v rámci projektu *ENLARGE-NET*. Nicméně by se měly v projektu vzniklé idey prověřit a znova diskutovat. V úvahu přichází strategie rozvoje regionu v rámci většího prostoru s cílem vyvarovat se chybného vývoje, stejně tak jako se lépe připravit pro následující programovací období pro poskytování dotací z EU, zvláště pro prostředky v rámci Cíle 3 k podporování teritoriální spolupráce. Zde by mohly být využity vzniklé kontakty.

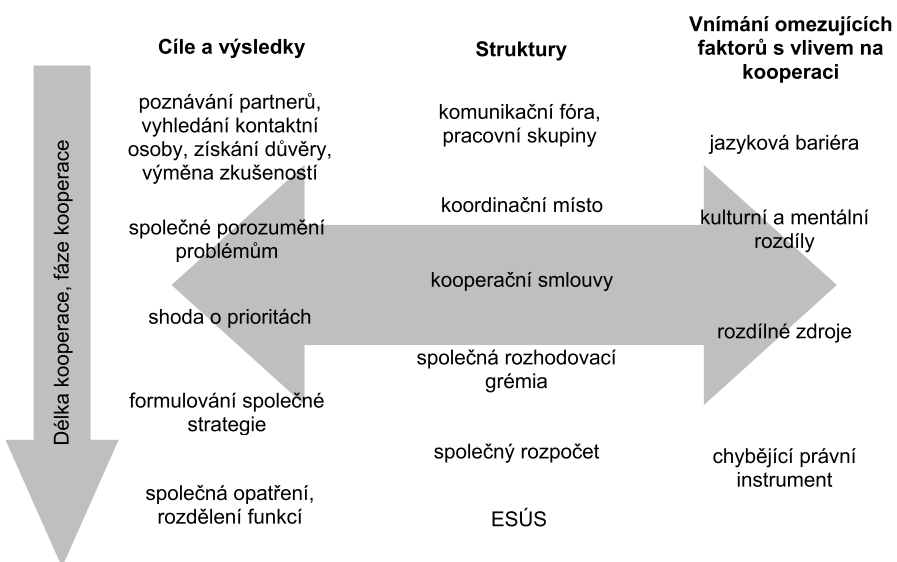
Vývoj kooperace, rozdíly mezi výsledky kooperace a jejími užitky a územní dimenze kooperace

V závěru jsou vyznačeny získané teoretické poznatky práce. Existující přístupy k typizování přeshraničních kooperačních procesů mohou být konkretizovány. Přitom je diskutován obsah kooperace, organizační struktura, stejně tak jako podstatné faktory, které kooperaci ztěžují, v souvislosti s délkou spolupráce.

Zatímco na začátku přeshraničních kooperačních procesů se očekává dosažení komplikovaně měřitelných „soft“ cílů a výsledků, v průběhu další kooperace je počítáno s konkrétnějšími výsledky a je usilováno o lépe měřitelné cíle. Dále dochází ke změně organizační struktury kooperace. S postupující kooperací jsou tyto struktury závaznější a nabývají formálnějšího charakteru. Zajímavé je rovněž že vyšly v různých fázích kooperace najevo různé faktory, které kooperaci omezují, popř. jsou takto vnímány. Zatímco na začátku kooperace je na jazykovou bariéru, kulturní a mentální rozdíly nahlíženo jako na omezující faktory, s postupující kooperací si zúčastnění partneři na tyto faktory zvykají a berou je jako obohacení. Na jedné straně nevznikají na začátku kooperace, jež chce dosáhnout „soft“ výsledků, problémy z důvodu chybějícího právního rámce, na druhé straně tento nedostatek brání realizaci konkrétních společných záměrů.

Nerovnováhou mezi těmito třemi dimenzemi a v jednotlivých fázích stanovenými nepřiměřenými cíli, strukturami a předpokládanými faktory, jež spolupráci ovlivňují, může dojít k narušení kooperačních procesů. Hrozí stanovení přehnaných cílů, přecenění nebo podcenění zúčastněných aktérů, neadekvátní organizační struktury a neočekávané faktory s vlivem na kooperaci, jež mohou ohrozit kooperační procesy (viz graf).

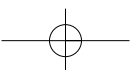
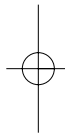
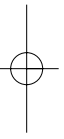
Vývoj přeshraniční kooperace v oblasti rozvoje území v německo-polsko-českém pohraničí

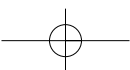
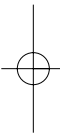
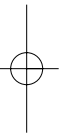


Kromě toho není v žádném případě možné cílené výsledky kooperace postavit na roveň zisku, který z kooperace plyne. Velmi užitečné může být v začátečních fázích kooperačního procesu dosažení těžko měřitelných „soft“ výsledků, jako je oboustranné poznání se nebo výměna zkušeností.

Prostorová dimenze hraje v přeshraničních procesech důležitou roli. Čím větší je území, na němž kooperace probíhá, tím nákladnější je komunikace mezi zúčastněnými partnery a tím těžší je z důvodu menší prostorové a funkční propojenosti najít společné zájmy a cíle. S postupující kooperací je území, na kterém se kooperuje, rozšiřováno a dochází ke zpracování abstraktnějších témat.

V této souvislosti by bylo vhodné s výzkumem pokračovat, zejména co se týče přenositelnosti získaných poznatků na jiné typy pohraničních oblastí a na transnárodní kooperaci a kooperaci mezi více regiony. Stejně tak je zde potřeba dalšího dlouhodobého výzkumu vývoje





1

Wieso diese Arbeit? Problemstellung, Zielsetzung, Aufbau

Grenzüberschreitende Kooperation hat in Europa eine lange Tradition. Die Zusammenarbeit an europäischen Grenzen wurde nach Ende des Zweiten Weltkriegs 1945 wieder aufgenommen und intensiviert, so auch an Deutschlands westlichen Grenzen. Innerhalb der Europäischen Union beziehungsweise der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entstanden zahlreiche Kommissionen und Arbeitsgemeinschaften, die sich in den 1960er und 1970er Jahren zunehmend auch mit Fragen der grenzüberschreitenden Raumordnung und Raumentwicklung befassten. Nach den politischen Umbrüchen in den mittel- und osteuropäischen Staaten wurde nach 1990 intensivere grenzüberschreitende Kooperation auch an diesen Grenzen möglich. In den letzten Jahren ist zunehmend eine Abschwächung der grenzüberschreitenden Aktivitäten auf zwischenstaatlicher und interministerieller Ebene zu beobachten sowie eine Intensivierung auf regionaler und lokaler Ebene (MALCHUS 2006: 19f., SCOTT 2005: 409-413).

Die grenzüberschreitende Kooperation in der Raumentwicklung auf regionaler und lokaler Ebene befindet sich jedoch derzeit in einem Dilemma. Trotz guter Rahmenbedingungen für eine abgestimmte und gemeinsame Stadt- und Regionalentwicklung in europäischen Grenzräumen sind viele Kooperationsprozesse nicht kontinuierlich oder entsprechen nicht den an sie gestellten Erwartungen. Unter den Akteuren in den betroffenen Verwaltungen ist häufig Kooperationsmüdigkeit zu beobachten.

Was kann grenzüberschreitende Kooperation für eine zukunftsfähige Raumentwicklung in Grenzräumen leisten? Welche Einflussfaktoren sind bei der Gestaltung und beim Management von grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen in der Raumentwicklung zu beachten? Die vorliegende Arbeit widmet sich diesen Fragen für den deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum. Im Vordergrund steht dabei sowohl ein wissenschaftliches Erkenntnisinteresse über die Leistungsfähigkeit und die Entwicklung grenzüberschreitender Kooperation in der Raumentwicklung, als auch das Ziel, den mit diesen Prozessen betrauten Akteuren praktische Informationen zu liefern und als Ratgeber zu dienen.

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die grenzüberschreitende Kooperation. In Abgrenzung zu transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit steht hier die grenznahe und nachbarschaftliche Kooperation im Grenzraum zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik im Vordergrund. Ziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Europäischen Union ist das Zusammenwachsen von durch Staatsgrenzen zerschnittenen Gebieten¹ (SCOTT 2005: 412f.).

Zur Abgrenzung von Grenzräumen und -regionen existieren unterschiedliche Auffassungen. Während europäische Förderinstrumente für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (zum Beispiel INTERREG III A) sich auf einen eher engen Grenzraum beziehen, geht der Trend in der Raumwissenschaft aufgrund weiträumiger grenzüberschreitender Verflechtungen zu großzügigeren Abgrenzungen über (INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE RAUMENTWICKLUNG/ INSTYTUT GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ I KOMUNALNEJ 2002: 7ff., LEIBENATH ET AL. 2007: 9, SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT (2006): Seite Fördergebiete).

Da die Zusammenarbeit insbesondere an den jungen EU-Binnengrenzen aufgrund fehlender grenzüberschreitender Organisationsstrukturen und Institutionen meist informellen Charakter hat und hierarchische Steuerungs- und Entscheidungsformen weitgehend fehlen, spielen Aushandlungsprozesse eine wichtige Rolle. In dieser Arbeit stehen daher Prozesse grenzüberschreitender Kooperation im Mittelpunkt sowie Fragen der Gestaltung und des Managements dieser Prozesse. Trotz der Einbeziehung weiterer Akteursgruppen in Prozesse der Raumentwicklung sind die öffentlichen Verwaltungen nach wie vor die wichtigsten Akteure (MIOGA 1999: 52-55, SCHARPF 1991: 622, SELLE 2005: 117). Dies gilt auch für grenzüberschreitende Kooperationsprozesse, so dass in dieser Arbeit die Betrachtung von Stadt- und Regionalverwaltungen als zentrale Akteure im Vordergrund steht.

¹ Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG), ABl. EG vom 21.10.2006. L 291. Seite 31f.

Problemstellung: Günstige Rahmenbedingungen und großer Bedarf an grenzüberschreitender Kooperation

Die äußeren Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Kooperation in der Raumentwicklung sind momentan so günstig wie nie zuvor. Der Prozess der Europäischen Integration dauert an, und der Bedarf an grenzüberschreitender Kooperation ist groß. Seit mittlerweile fast zwei Jahrzehnten befindet sich grenzüberschreitende Kooperation aus politischer Sicht in einer Hochphase (SCOTT 2002: 135).

Nach dem Beitritt Polens und der Tschechischen Republik zur Europäischen Union (EU) im Jahr 2004 ist am 21. Dezember 2007 das Schengener Abkommen zum kontrollfreien Personenverkehr in Kraft getreten. Die Länge der Landgrenzen innerhalb der EU hat mit der Erweiterung im Jahr 2004 um 174 Prozent zugenommen, sich also fast verdreifacht. Der Anteil der Grenzräume am europäischen Territorium hat ebenfalls stark zugenommen (ESPON 2006b: 59, THE ROYAL INSTITUTE OF TECHNOLOGY 2003: 77).

Die Förderung grenzüberschreitender Kooperation und der Entwicklung von Grenzräumen ist ein wichtiges Politikfeld europäischer Struktur- und Raumentwicklungspolitik. Viele der im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) formulierten Ziele und Optionen für das Territorium der EU haben Konsequenzen für europäische Grenzräume. Eine polyzentrale Raumentwicklung, neue Beziehungen zwischen Stadt und Land oder ein gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen sind in einem großen Bereich des europäischen Territoriums nur durch grenzüberschreitendes Handeln zu erlangen. Das EUREK benennt als Ziel der Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Abbildung 1.1: Die Länge der Landgrenzen in Europa hat stark zugenommen



außerdem die Vermeidung raumstruktureller Fehlentwicklungen sowie die Unterstützung des europäischen Integrationsprozesses allgemein. Die Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz (CEMAT-Leitlinien) benennen ebenfalls die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als besondere Herausforderung zur Ausarbeitung gemeinsamer Entwicklungsansätze, zur einheitlichen Entwicklung von Grenzräumen und zur Nutzung funktionaler, grenzüberschreitender Beziehungen. Die Territoriale Agenda der Europäischen Union, die am 27. Mai 2007 in Leipzig verabschiedet wurde, impliziert ebenfalls in allen aufgestellten Prioritäten die verstärkte Notwendigkeit grenzüberschreitender Kooperation zur Lösung der identifizierten Herausforderungen (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG 2007: 3–6, EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999: 21–31, 52f., EUROPÄISCHE RAUMORDNUNGSMINISTERKONFERENZ 2000: 17).

In der neuen Förderperiode der Europäischen Union 2007–2013 stehen für territoriale Zusammenarbeit insgesamt enorme Mittel zur Verfügung. Das Ziel 3-Förderprogramm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Folgeprogramm von INTERREG III A) wird mit 8,7 Milliarden Euro wesentlich besser ausgestattet sein, als die Vorgängerprogramme INTERREG I (1 Milliarde Euro), II (3,6 Milliarden Euro) und III (5,8 Milliarden Euro). Gleichzeitig werden die Anforderungen zur Nutzung dieser Mittel steigen. In den Ziel 3-Förderprogrammen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, wird das Lead-Partner-Prinzip gelten. Das bedeutet, dass einer der Projektpartner hauptverantwortlich für die Projektleitung und die Verwaltung der Fördermittel ist. Hierzu sind allerdings Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie gemeinsame Strukturen und Institutionen erforderlich. Der deutsch-polnisch-tschechische Grenzraum weist jedoch im Vergleich zu anderen europäischen Grenzregionen beispielsweise eine relativ geringe Dichte an INTERREG III A-Projekten auf (ESPON 2007: 16, EUREGIO EGRENSIS ARBEITSGEMEINSCHAFT BAYERN E.V. 2006: 40, PETRAT-CHARLÉTY 2007: 4, SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT 2007).

Nicht nur zur Durchführung der Programme für territoriale Zusammenarbeit sind nun so genannte Europäische Verbände zur territorialen Zusammenarbeit (EVTZ) anwendbar. Zur Kompensierung fehlender rechtlicher Regelwerke sind mit diesem Rechtsinstrument grenzüberschreitende Kooperationsverbände mit

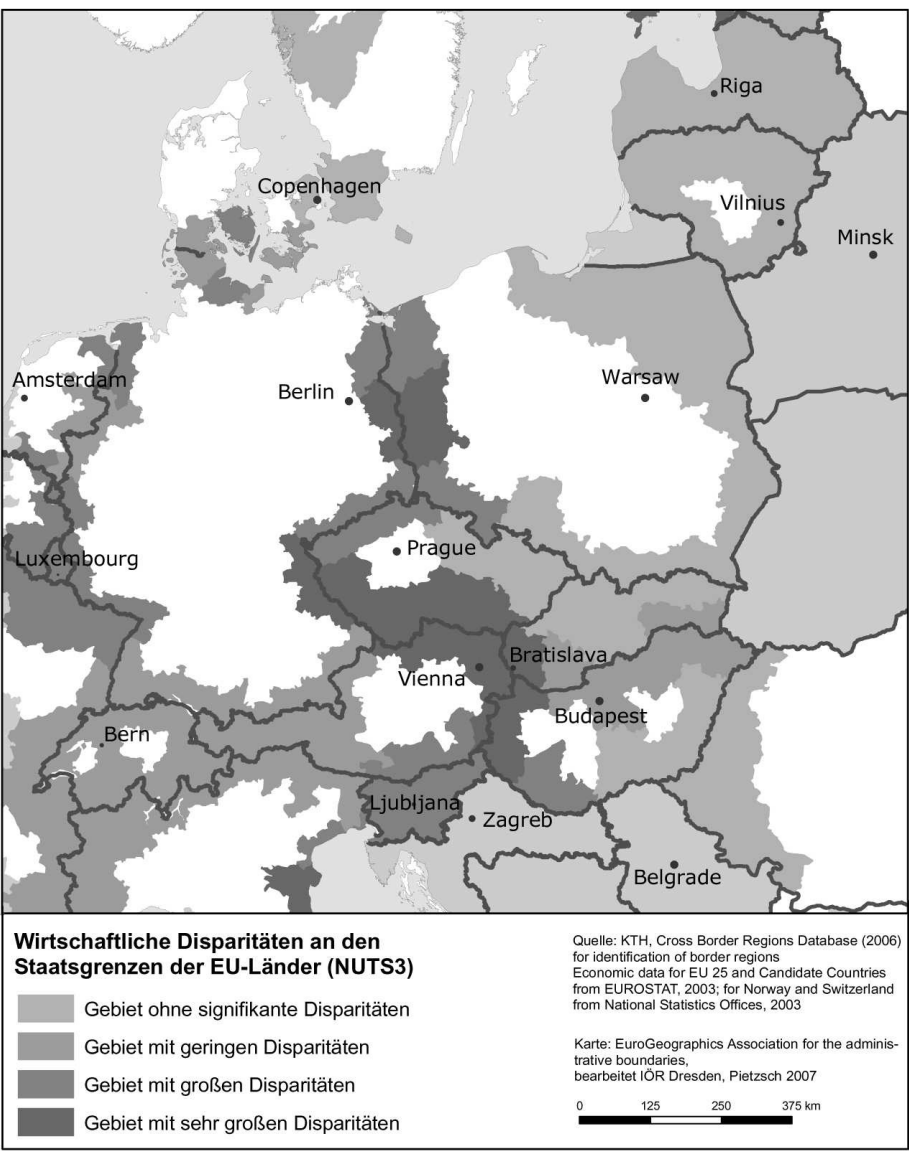
eigener Rechtspersönlichkeit, etwa grenzüberschreitende Zweckverbände, möglich. Zwar liegen mit diesem Instrument bisher kaum Erfahrungen vor, jedoch ist eine Erleichterung der grenzüberschreitenden Kooperation zu erwarten (siehe Seite 63)².

Neben diesen günstigen Rahmenbedingungen existieren in der grenzüberschreitenden Kooperation zahlreiche Herausforderungen, insbesondere in den mittel- und osteuropäischen Ländern, die aufgrund der schwierigen historischen Hintergründe auf eine weniger lange Kooperationserfahrung zurückblicken können und einen gewissen Nachholbedarf in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit haben. Europa bildet daher noch keine territoriale Einheit. Vielmehr spielen unterschiedliche Planungssysteme und -kulturen noch eine große Rolle. Notwendig sind daher sowohl top-down, als auch bottom-up Kooperationsansätze auf europäischer, nationaler, regionaler, subregionaler und lokaler Ebene (KUNZMANN 2006b: 58f.).

Außerdem lassen sich spezifische Herausforderungen der Raumentwicklung in den mittel- und osteuropäischen Ländern benennen. KUNZMANN nennt die soziale und räumliche Segregation, den Strukturwandel und die industrielle Modernisierung, unzulängliche Verkehrsinfrastruktur, die Bewahrung des kulturellen Erbes sowie den Verlust qualifizierter Arbeitskräfte. Die EU-Strukturförderung wird sich zunehmend auf Metropolregionen konzentrieren und weniger auf periphere und ländliche Räume (KUNZMANN 2006a: 19–22, 26). Im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum bestehen außerdem erhebliche wirtschaftliche Disparitäten zwischen den jeweiligen nationalen Teilräumen, deren Überwindung eine weitere Herausforderung für die Zusammenarbeit darstellt (ESPON 2007: 26, ESPON 2006b: 35) (siehe Abbildung 1.2).

² Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. EG vom 31.07.2006. L 210. Seite 19.

Abbildung 1.2: Wirtschaftliche Disparitäten an den Staatsgrenzen der EU-Länder (NUTS3) (Quelle: ESPON 2007: 26, Kartographie: Regina Pietzsch, IÖR)



Des Weiteren sind insbesondere die ostdeutschen Teilregionen, aber zunehmend auch angrenzende ländliche Regionen in Polen und der Tschechischen Republik, vom demografischen Wandel betroffen oder lassen Schrumpfungstendenzen in Zukunft erwarten (BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG 2005: 29–33). Effekte sind im Bereich der technischen und sozialen kommunalen Infrastruktur bereits zu beobachten. Durch rückläufige Auslastungen sind steigende Kosten bei der technischen Infrastruktur sowie eingeschränkte soziale und kulturelle Angebote und weitere Schließungen von Einrichtungen zu erwarten. Hieraus resultiert das Erfordernis für eine schrumpfungorientierte Planung, die insbesondere auf strategische und integrierte Konzepte sowie auf interkommunale Kooperation setzt (GANS/SCHMITZ-VELTIN 2006, KOZIOL 2004: 70, MÜLLER 2004, MÜLLER/SIEDENTOP 2004: 27).

In den Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland fordert des Weiteren der Bund die grenzüberschreitende Kooperation. Zur Sicherung der Daseinsvorsorge und der Versorgungsqualität in den vom demografischen Wandel betroffenen Regionen bedarf es innovativer Konzepte, wie interkommunaler Zusammenarbeit, Städtennetze und grenzüberschreitender Kooperation zur Funktionsteilung, Kostenreduzierung und Sicherung von Infrastruktureinrichtungen. Ebenso wird grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Stadtentwicklung, im Naturschutz und in der Landschafts- und Tourismusentwicklung gefordert (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG 2006: 16, 19).

Außerdem wird in den Kommunen zunehmend über knapper werdende finanzielle Ressourcen geklagt, die die Handlungsspielräume der Kommunen weiter einschränken. Dies betrifft insbesondere Städte und Gemeinden in strukturschwachen und vom demografischen und strukturellen Wandel in besonderer Weise betroffenen peripheren Räumen in Grenzlage. Vor allem auf der Ausgabenseite werden erhebliche Belastungen durch den demografischen Wandel auf die ostdeutschen Kommunen zukommen (MÄDING 2004: 84, MÜLLER/SIEDENTOP 2004: 14).

Abbildung 1.3: Der demografische Wandel wird sichtbar: Rückbau in Eisenhüttenstadt



In den vorangegangenen Ausführungen ist deutlich geworden, dass die Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Kooperation in der Raumentwicklung gut sind. Jedoch steht die Raumentwicklung im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum vor zahlreichen Herausforderungen, aus denen sich ein zunehmender Bedarf, an grenzüberschreitender Kooperation ableiten lässt.

Fehlende Kontinuität, enttäuschte Erwartungen und Kooperationsmüdigkeit

Trotz dieser günstigen Rahmenbedingungen und einem großen Bedarf an grenzüberschreitender Kooperation existieren zahlreiche Hindernisse der Zusammenarbeit, und es ist eine gewisse Kooperationsmüdigkeit unter den betroffenen Akteuren zu beobachten. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Der politische Druck zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist groß. Jedoch sind viele öffentliche Verwaltungen und Akteure nur unzureichend für grenzüberschreitende Kooperationsprozesse befähigt. Viele der angestoßenen Projekte und Prozesse sind nicht kontinuierlich und enden mit dem Auslaufen der Fördermittel. Die erzielten Ergebnisse entsprechen häufig nicht den Erwartungen. Die Zielstellungen und Erwartungen sind oftmals übersteigert oder – noch schlimmer – bleiben den gesamten Prozess über unklar.

Das einzige gemeinsame Ziel ist oftmals das Einwerben von EU-Fördermitteln (PERKMANN 1998: 660–665, VAN DER VELDE/VAN HOUTUM 2003: 6). Der Grund dafür kann entweder sein, dass erwartete Ergebnisse niemals diskutiert wurden oder die politischen Vertreter zu hohe und teilweise unerreichbare Erwartungen formulieren in der Absicht, politische Akzeptanz für die in der Öffentlichkeit nicht unumstrittenen grenzüberschreitenden Aktivitäten sicherzustellen. Die beteiligten Promotoren vernachlässigen häufig, dass grenzüberschreitende Kooperationsprozesse – aufgrund ihres schwierigen Kontextes – langwierig sind und messbare Ergebnisse erheblich mehr Zeit in Anspruch nehmen, als nationale Kooperationsprozesse (DOCHERTY/GULLIVER/DRAKE 2004: 449).

Ziel der Arbeit: Wissenschaftliche Erkenntnis und Handreichung für die Akteure

Diese Arbeit verfolgt zwei Ziele: Zum einen ist dies der wissenschaftliche Erkenntnisgewinn über die Leistungsfähigkeit grenzüberschreitender Kooperation in der Raumentwicklung, über die Entwicklung grenzüberschreitender Kooperation mit fortschreitender Kooperationserfahrung, über die wesentlichen Einflussfaktoren sowie über die Rolle der räumlichen Dimension. Zum anderen soll Wissen zur Gestaltung und zum Management dieser Prozesse für die Praxisakteure bereitgestellt werden.

In den Raumwissenschaften ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwar seit den 1990er Jahren ein intensiv bearbeitetes Forschungsfeld. Jedoch sind weiterhin Fragestellungen zu Auswirkungen unterschiedlicher Transformationsprozesse, institutionellen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen in den neuen EU-Mitgliedsstaaten auf die Kooperation offen (BEIER/MATERN 2007: 84).

Aus der vorangegangenen Problemstellung lassen sich folgende Fragestellungen zur Konkretisierung des wissenschaftlichen Erkenntnisinteresses ableiten:

- Was kann grenzüberschreitende Kooperation für die Raumentwicklung in Grenträumen leisten?
- Welche Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum lassen sich identifizieren?

- Wie entwickelt sich grenzüberschreitende Kooperation mit fortschreitender Kooperationserfahrung?
- Welche Rolle spielt dabei insbesondere die räumliche Dimension (Größe des Kooperationsraumes; Entfernung zwischen den Kooperationspartnern)?

Das praktische Erkenntnisinteresse orientiert sich an dem Bedarf, grenzraum-spezifische Informationen zur Initiierung und zum Verlauf sowie Hinweise zur Gestaltung und zum Management grenzüberschreitender Kooperationsprozesse in der Raumentwicklung aufzubereiten und zur Verfügung zu stellen. Hier fehlt es an Informationen speziell für den deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum. Zwar existieren Handbücher und Ratgeber für regionale und grenzüberschreitende Kooperation, jedoch beziehen sich diese häufig auf westeuropäische Grenzräume oder sie behandeln die Fragen nicht in der erforderlichen Tiefe (ARBEITSGEMEINSCHAFT EUROPÄISCHER GRENZREGIONEN 2000, LINDLOFF/SCHNEIDER 2001, MISSION OPÉRATIONELLE TRANSFRONTALIÈRE 2006). Auf den deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum sind diese Werke aufgrund der spezifischen Ausgangslage nur teilweise übertragbar. Ziel dieser Arbeit ist es daher, Wissen bereitzustellen, um erfolgreichere und kontinuierlichere Kooperationsprozesse zu unterstützen.

Motivation: Reflexion der Mitwirkung an grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen

Die Motivation zu dieser Arbeit war neben dem wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse und dem Ziel, Wissen für die Praxisakteure aufzubereiten die Reflexion der eigenen Mitwirkung an grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum. In zwei der drei untersuchten Fallstudienprozesse war der Autor in die Gestaltung und das Management der Kooperationsprozesse eingebunden.

Die Evaluierung der Wirkungen grenzüberschreitender Projekte ist schwierig und wurde in der Vergangenheit häufig vernachlässigt. Prozessevaluierungen und Wirkungsanalysen sind schon im nationalen Kontext schwierig. Bei Evaluierungen von grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen ist die klassische Abfolge von Vollzugskontrolle, Wirkungskontrolle, Zielerreichungskontrolle und Effizienzkontrolle aufgrund fehlenden Instrumentariums kaum möglich.

Die Elemente Zielerreichungskontrolle und Effizienzkontrolle sind im grenzüberschreitenden Kontext teilweise anwendbar (WIECHMANN/BEIER 2004: 388f.). Vollzugskontrolle und Wirkungskontrolle sind jedoch schwierig umzusetzen, wenn der Vollzug von Maßnahmen nicht Zielstellung war beziehungsweise die erhofften Wirkungen und Ziele des zu bewertenden Prozesses unklar geblieben sind. Im grenzüberschreitenden Kontext und bei einem hohen Abstraktionsgrad spielen eher langfristige Lernprozesse und Veränderungen von Einstellungen eine Rolle, die nur schwer zu evaluieren sind (FALUDI/KORTHALS ALTES 1994, KEATING 2002: 47).

Obwohl alle Beteiligten an Kooperationsprozessen (Mittelgeber, Initiator, beteiligte Akteure) Interesse an der Erfolgskontrolle von grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen haben müssten, bleibt diese aufgrund fehlender Kapazitäten oftmals aus. Während prozessbegleitende Evaluierungen zunehmend Bestandteil europäischer Förderprogramme sind, werden gerade langfristige Wirkungen von Prozessen in Ex-post-Evaluierungen bisher selten durchgeführt. Dies gilt auch für die ausgewählten drei Fallstudienprozesse.

Die vorliegende Arbeit barg in zwei der drei untersuchten Fallstudienprozesse die Chance, in einer Ex-post-Betrachtung die involvierten Akteure nochmals aufzusuchen, von ihren Erfahrungen zu profitieren und ihnen die Möglichkeit zu eigenen Einschätzungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu geben.

Aufbau der Arbeit: Was erwartet den Leser?

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine empirische Fallstudienuntersuchung. Anhand der in diesem Kapitel dargelegten Problem- und Fragestellung werden im folgenden Kapitel 2 relevante theoretische Erklärungsansätze, zusammengefasst zu drei Theoriesträngen, diskutiert. Dabei handelt es sich um ein breites Spektrum an Theorieansätzen, die eine Fokussierung auf den Aussagegehalt zu grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen in der Raumentwicklung an der deutsch-polnisch-tschechischen Grenze erforderlich machen.

Aus diesen theoretischen Betrachtungen werden in Kapitel 3 Annahmen abgeleitet, die den derzeitigen Wissensstand umreißen. Diese Annahmen bilden das Gerüst für die weitere Arbeit, und sie strukturieren die anschließende empirische Untersuchung sowie die Auswertung des empirischen Materials.

Als Schnittstelle zwischen theoretischer und empirischer Betrachtung folgen in Kapitel 4 das Fallstudiendesign und die Methodik der empirischen Untersuchung. Diese Betrachtung beinhaltet ebenfalls die Auswahl der Fallstudien.

Kapitel 5 dient der näheren Betrachtung der Fallstudien. Zunächst wird die Ausgangslage in den Fallstudienstädten und -regionen dargelegt. Diese Betrachtung schließt die in den Fallstudien identifizierten Herausforderungen der Zusammenarbeit sowie den Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen ein. Anschließend werden die zu untersuchenden Kooperationsprozesse charakterisiert. Das Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit, welches die Ausgangslage in den Fallstudienstädten und -regionen sowie die Herausforderungen der Zusammenarbeit und den Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen mit den theoretischen Annahmen zusammenführt.

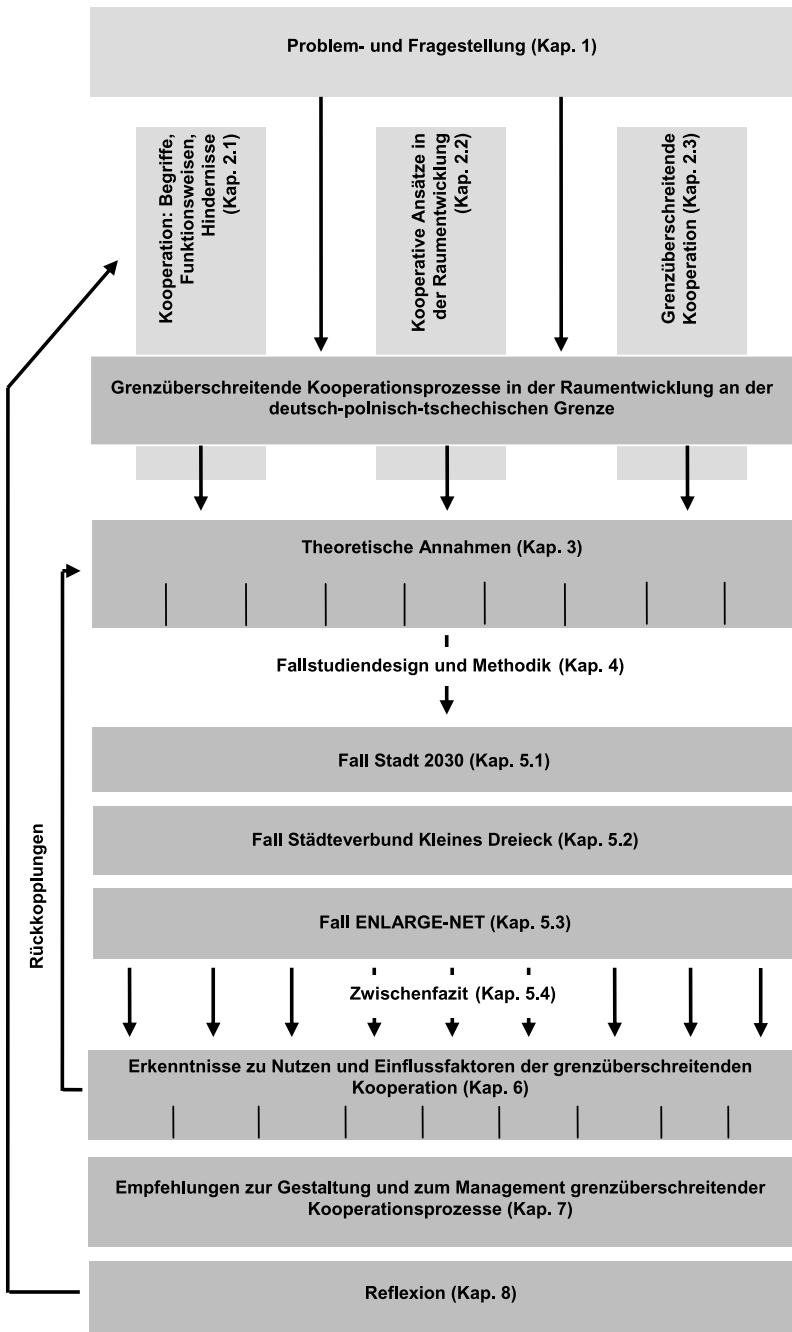
Daran schließt sich in Kapitel 6 die Auswertung des empirischen Materials an, in der die drei Fallstudien vergleichende Erkenntnisse zu Nutzen und Einflussfaktoren der grenzüberschreitenden Kooperation dargelegt werden. Diese Auswertung orientiert sich wiederum an den in Kapitel 3 abgeleiteten theoretischen Annahmen und ermöglicht eine Rückkopplung. Diese getroffenen Annahmen können nun fallstudienpezifisch reflektiert werden.

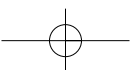
Im folgenden Kapitel 7 werden Empfehlungen zur Gestaltung und zum Management grenzüberschreitender Kooperationsprozesse formuliert. Diese Betrachtung erfolgt zweistufig und beinhaltet zunächst allgemeine Empfehlungen, die sich an den identifizierten Einflussfaktoren orientieren sowie anschließend spezifische Empfehlungen zu den drei Fallstudienprozessen.

Die Arbeit schließt mit einer Reflexion in Kapitel 8. Diese beinhaltet den theoretischen Erkenntnisgewinn, in dem die drei in Kapitel 2 diskutierten Theoriestränge reflektiert und Antworten auf die zu Beginn der Arbeit gestellten Forschungsfragen gegeben werden. Außerdem wird hier der im Laufe der Arbeit identifizierte Forschungsbedarf dargelegt, der im Rahmen dieser Arbeit nicht befriedigt werden konnte.

Abbildung 1.4 bietet einen Überblick über den Aufbau dieser Arbeit und über die Einordnung der einzelnen Kapitel.

Abbildung 1.4: Aufbau der Arbeit



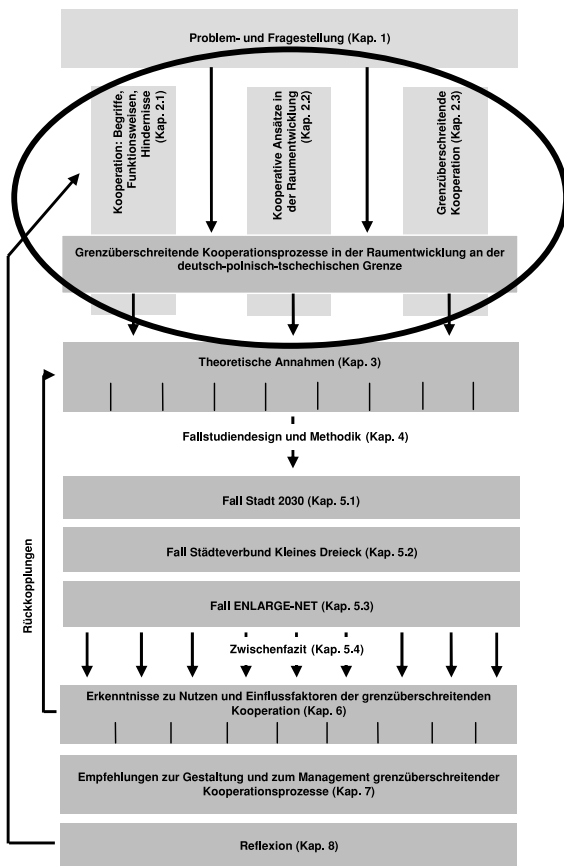


2

Was weiß man bereits über grenzüberschreitende Kooperationsprozesse?

Das folgende Kapitel bildet den theoretischen Rahmen dieser Arbeit mithilfe der Betrachtung relevanter theoretischer Grundlagen über das Zustandekommen und Funktionieren grenzüberschreitender Kooperation in der Stadt- und Regionalentwicklung sowie über wesentliche Einflussfaktoren. Ziel dieser Betrachtung ist die Aufarbeitung des vorhandenen Wissens und die Ableitung theoriegestützter Annahmen (Kapitel 3), die der weiteren Strukturierung der Arbeit dienen.

Abbildung 2.1: Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit



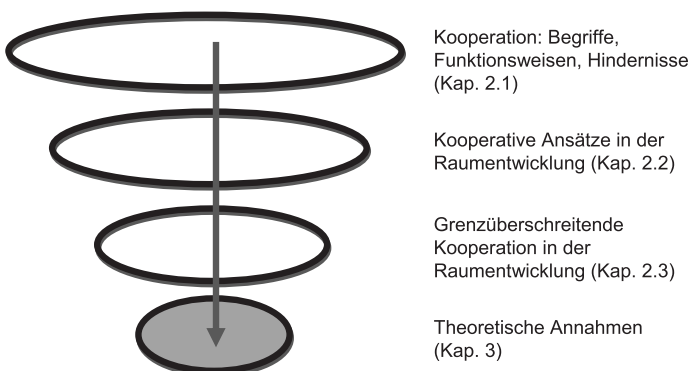
Das Kapitel gliedert sich in die folgenden drei Stränge relevanter Theorieansätze:

- Erklärungsansätze zu zentralen Begriffen, Funktionsweisen und Hindernissen von Kooperation zwischen mehreren Parteien allgemein,
- Kooperative Steuerungsansätze in der Raumentwicklung und -planung sowie
- Erklärungsansätze zu grenzüberschreitender Kooperation in der Raumentwicklung.

Die im folgenden Kapitel dargelegten Theorieansätze werden auf ihren Aussagegehalt für grenzüberschreitende Kooperationsprozesse an der deutsch-polnisch-tschechischen Grenze hin überprüft (siehe Abbildung 2.1). Dies geschieht jeweils in den die Unterkapitel zusammenfassenden Erkenntnissen für die Ableitung theoretischer Annahmen.

Dabei engt sich die Betrachtung in den drei Strängen zunehmend auf planungsrelevante und grenzüberschreitende Sachverhalte ein. Es handelt sich sozusagen um eine Lupenbetrachtung, in der jeweils diejenigen Aussagen herausgefiltert werden, die für die Fragestellung der Arbeit relevant sind (siehe Abbildung 2.2).

Abbildung 2.2: Lupenhafte Betrachtung theoretischer Erklärungsansätze zur Ableitung theoretischer Annahmen in Kapitel 2



Die Abgrenzung der einzelnen Ansätze ist mitunter schwierig. Insbesondere bei den planungstheoretischen Aspekten kommt es zu Überschneidungen. Etwa unter dem Begriff „Governance“ werden Aspekte aus mehreren Teilbereichen diskutiert. Die Fragestellung dieser Arbeit lässt jedoch die gewählte Einteilung in drei Theoriestränge sinnvoll erscheinen. Weiterhin ist die existierende Literatur über grenzüberschreitende Kooperation oftmals beschreibend, während ein Mangel an erklärenden Ansätzen besteht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass viele unterschiedliche Disziplinen in die Grenzraumforschung eingebunden sind und die Thematik vielschichtig und komplex ist. Daher ist es kaum möglich, über eine Region hinaus gültige Ansätze zu liefern, die formelle und informelle Prozesse gleichermaßen erklären können (GRIX/HOUŽVIČKA 2002: 61, 62).

2.1

Kooperation: Begriffe, Funktionsweise, Hindernisse

Die Globalisierung und die Europäische Integration erleichtern Kooperationen zwischen Unternehmen, aber auch zwischen Staaten und Gebietskörperschaften. Durch einen größeren Kreis an potenziellen Konkurrenten werden Kooperationen zunehmend notwendig. Auch in der Raumentwicklung und Raumplanung wird der Ruf nach Kooperation in vielen Bereichen geäußert. Dabei wird Kooperation häufig als Ausgleich für einen Funktionsverlust des herkömmlichen Planungsinstrumentariums gesehen (DAVY 2004: 82, FÜRST/KNIELING 2005: 531f., KLAASSEN 2003: 70).

In dieser Arbeit stehen grenzüberschreitende Kooperationsprozesse im Vordergrund, mit der sich Städte und Regionen eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit oder andere Kooperationsvorteile erhoffen. Um diese Prozesse zu untersuchen, ist es zunächst notwendig, zentrale Begriffe und Dimensionen von Kooperation zu verstehen. Dazu gehören unter anderem

- Kooperation, Souveränität und Konkurrenz,
- möglicher Kooperationsbedarf und die Motivation zur Kooperation,
- Kosten und Nutzen von Kooperation,
- die Initiierung von Kooperation und Kooperationsvoraussetzungen,
- mögliche Interessenkonstellationen und Lösungsmöglichkeiten sowie
- Hindernisse der Kooperation.

Kooperation, Souveränität und Konkurrenz

„Kooperation wird immer dann notwendig, wenn die Zweckmäßigkeit des eigenen Verhaltens vom Verhalten anderer Personen abhängt. Kooperation bedeutet entsprechend Verhaltenskoordinierung zum Zwecke besserer Zielerreichung.“ (HAUSER 1991: 108)

Abbildung 2.3: Wann ist Kooperation zweckmäßig?



In der Betriebswirtschaftslehre wird Kooperation als eine freiwillige Zusammenarbeit von Unternehmen definiert, die jedoch rechtlich eigenständig bleiben. Die beteiligten Betriebe geben einen Teil ihrer wirtschaftlichen Souveränität ab. Der Begriff der Kooperation ist durchaus nicht immer positiv belegt. Negative Wirkungen durch Kooperation von Unternehmen sollen etwa durch das Kartellrecht eingeschränkt werden.

In der Raumentwicklung wird Kooperation zunächst positiv als eine Situation gesehen, in der die Gebietskörperschaften angehalten sind, als souveräne Einheiten den eigenen Vorteil zu verfolgen und dazu die knappen zur Verfügung stehenden Ressourcen so effizient wie möglich einzusetzen. Eigentlich steht Kooperation diesem Prinzip zuwider, denn wird Konkurrenz und Wettbewerb unterbunden, besteht auch bei Gebietskörperschaften die Gefahr der Kartellbildung und der Schwächung des Innovations- und Effizienzdrucks (FREY 2003: 456).

FREY sieht Kooperation aus wirtschaftsorientierter Sichtweise als eines von drei Steuerungsprinzipien, zusammen mit Konkurrenz und Koordination, mit denen Städte und Regionen besser auf die Bedürfnisse von Wirtschaft und Bevölkerung

reagieren, um dem Wegzug von Steuerzahlern und Unternehmen sowie dem Verlust von Arbeitsplätzen zu begegnen. Zahlreiche Beispiele aus der privaten Wirtschaft zeigen jedoch, dass sich Konkurrenz und Kooperation nicht ausschließen (FREY 2003: 456).

„Kooperation beinhaltet die vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen selbstständigen Partnern aus der Einsicht heraus, dass Zusammenarbeit dann von Vorteil für alle ist, wenn Komplementaritäten bestehen.“ (FREY 2003: 456)

Kooperation ist jedoch nicht als Selbstwert anzusehen. Vielmehr müssen Eigenständigkeit und Souveränität als hohe Güter angesehen werden. Da Kooperation in der Regel mit Kosten verbunden ist, sollte sie nicht ohne triftigen Grund empfohlen werden (SCHARPF/BENZ 1991: 75f.).

Kooperationsbedarf und Motivation

Wann besteht zwischen Gebietskörperschaften der Bedarf zur Kooperation? Welche Motivation haben die Entscheidungsträger und beteiligten Akteure? SCHARPF hat zu Beginn der 1990er Jahre die „Handlungsfähigkeit des Staates“ diskutiert und Steuerungsdefizite zwischen den institutionellen Ebenen festgestellt (SCHARPF 1991, siehe auch KNIELING 2003: 470). Aufgrund von Globalisierung, Europäischem Binnenmarkt und Währungsunion müssen zunächst die Nationalstaaten immer häufiger in transnationalen Verhandlungen zu Lösungen gelangen, da die Steuerung auf nationaler Ebene aufgrund der zahlreichen transnationalen Abhängigkeiten immer weniger funktioniert (SCHARPF 1991: 622). In formellen und informellen Verhandlungssituationen müssen durch kooperatives Handeln Lösungen gefunden werden.

Diese Feststellung lässt sich auch auf Städte und Regionen übertragen. Viele Herausforderungen der räumlichen Entwicklung sind nur durch ein koordiniertes Vorgehen in den Griff zu bekommen oder lassen sich zumindest effizienter bewältigen. DAVY spricht hier von einem „Regionalisierungsdefizit“, was die Kooperation zwischen Städten unverzichtbar macht. Allerdings ist es in jedem Fall notwendig, dass die Städte immer ein klarer Mehrwert zur Kooperation motiviert. Eine auf Idealismus oder den Glauben an gemeinschaftliche Vorteile gegründete Kooperation läuft daher Gefahr zu scheitern (DAVY 2004: 83).

Kosten und Nutzen von Kooperation

Bei der Kooperation entstehen Kosten und Nutzen für die beteiligten Akteure und Institutionen. Kooperation ist daher nur dann sinnvoll, wenn der erreichte Nutzen oder das erreichte Wohlfahrtsniveau höher ist, als durch ein nicht-koordiniertes Vorgehen oder Alleinhandeln (SCHARPF/BENZ 1991: 76, KNIELING/FÜRST/DANIELZYK 2001: 185).

In den Wirtschaftswissenschaften werden als Transaktionskosten diejenigen Kosten bezeichnet, die in einem unvollkommenen Markt (z.B. unvollständige Informationen, begrenzte Rationalität der Akteure) bei Informationssuche, Vertragsschließung und Vertragsüberwachung entstehen (HAUSER 1991: 111). Im grenzüberschreitenden Kontext sind die Transaktionskosten aufgrund eines höheren Koordinationsaufwandes bei der Transaktion höher als innerhalb eines nationalen Systems (z.B. Übersetzungen, Dolmetschen, Koordinationsaufwand aufgrund unterschiedlicher Rechtssysteme, längere Verhandlungen aufgrund institutioneller Asymmetrien). Hinzu kommt, dass von Politikern und Behördenleitungen die Transaktionskosten gegenüber dem Kooperationsnutzen als höher empfunden werden, als von den Experten in den Verwaltungen (KNIELING/FÜRST/DANIELZYK 2001: 188). Diese Aussage trifft im grenzüberschreitenden Kontext aufgrund der tatsächlich höheren Transaktionskosten sicherlich nur eingeschränkt zu.

Was kann hingegen der Nutzen von Kooperation sein? Genannt werden die Bereiche Kultur, Umwelt und Marketing als möglicher „common purpose“, als ein gemeinsames Interesse, in dem ein kooperatives Handeln zwischen Kommunen einen Mehrwert darstellen kann. Außerdem können Ressourcenengpässe eine gemeinsame und effizientere Nutzung von Infrastruktur oder andere Formen der Arbeitsteilung erforderlich machen (DAVY 2004: 84, FÜRST/KNIELING 2005: 531f.).

Durch langfristige Kooperation können nicht nur Win-Win-Situationen hergestellt werden. Bei langfristiger Sichtweise und zukunftsorientiertem Handeln kann auch vereinbart werden, Vorteile abwechselnd durch kooperatives Handeln zu erzielen. Kurzfristigen Belohnungen können langfristige Kosten gegenüberstehen. Dazu ist allerdings Vertrauen notwendig, das erst durch die Kooperation aufgebaut wird (BIERHOFF 1991: 22, DAVY 2004: 87).

Initiierung von Kooperation und Kooperationsvoraussetzungen

Kooperation kann nicht von außen aufgezwungen werden. Wenn Städte in wechselseitiger Abhängigkeit zueinander stehen, können Ziele bei einem abgestimmten Vorgehen besser erreicht werden. DAVY spricht hier von Kooperation aus Eigensinn. Jedoch auch dann sollte Kooperation initiiert werden, da Städte den potenziellen Mehrwert des kooperativen Vorgehens oftmals nicht erkennen. Es müssen zunächst Prozesse in Gang gebracht oder deren Mehrwert aufgezeigt werden (DAVY 2004: 85).

Voraussetzungen für Kooperation sind klare Vorstellungen der eigenen Interessen und die Ausprägung einer eigenen Identität. Ein Leitbild kann hier helfen, im Vorfeld der Kooperation die eigenen Ziele zu formulieren, die mit der Kooperation verbunden werden (DAVY 2004: 86f.).

KNIELING/FÜRST/DANIELZYK nennen als Kooperationsvoraussetzung in der Regionalplanung einen vorhandenen Kooperationsbedarf und -anreiz, Akteure welche die Initiative übernehmen und weitere Akteure gewinnen, Kooperationsbereitschaft sowie angemessene Transaktionskosten. Auch im nationalen Kontext ist ein Kooperationsbedarf zunächst nicht vorhanden und muss aufgezeigt werden. Aufgrund der Freiwilligkeit der grenzüberschreitenden Kooperation sind es häufig externe Initiatoren, denen diese Aufgabe zufällt (KNIELING/FÜRST/DANIELZYK 2001: 185).

BIERHOFF nennt aus sozialwissenschaftlicher Sicht zwei Grundvoraussetzungen für das Zustandekommen von Kooperation. Die Partner müssen das Ziel verfolgen, langfristig durch Kooperation einen höheren Nutzen zu erzielen und die Partner müssen voneinander erwarten, dass sie auch in Zukunft kooperieren werden. Wenn eine der beiden Bedingungen nicht gegeben ist, kommt es nicht zur Kooperation. Es ist sinnlos zu kooperieren, wenn man keine langfristige Strategie verfolgt. Der andere Partner könnte unkooperativ handeln und würde damit dem ersten Partner schaden. Jedoch reicht Vertrauen alleine auch nicht aus. Wenn ein Partner nicht ein langfristiges Ziel verfolgt, für den ist die Gewissheit, dass der andere Partner kooperiert, ein Anreiz unkooperativ zu handeln (BIERHOFF 1991: 27f.).

Interessenkonstellationen

Bei zwei Partnern, die in irgendeiner Weise voneinander abhängig und zur Zusammenarbeit gezwungen sind, kann es gleichgerichtete, entgegengesetzte oder ambivalente Interessen geben. Am häufigsten sind auf städtischer Ebene jedoch ambivalente Interessen zu beobachten (SCHARPF/BENZ 1991: 79).

Bei entgegengesetzten Interessen kann nach Verteilungskonflikten und Richtungskonflikten unterschieden werden. Verteilungskonflikte können bei gemeinsamen Einrichtungen um die Verteilung von Kosten oder Nutzen entstehen, beispielsweise bei der Verteilung von Infrastruktureinrichtungen und bei Ressourcentausch oder Koppelgeschäften. Richtungskonflikte entstehen um eher qualitative politische Richtungsentscheidungen. Konflikte sind ebenfalls zu erwarten, wenn Parteien in einer Kooperation ihrer Kompetenzen beschnitten werden zugunsten des Partners (SCHARPF, BENZ 1991: 83ff., KNIELING/FÜRST/DANIELZYK 2001: 189).

Eine interessante Erklärung für unklare oder in sich widersprüchliche Interessenkonstellationen bietet unter anderem die Spieltheorie. Das so genannte Gefangenendilemma zeigt auf, welche Handlungsoptionen zwei Parteien haben, die voneinander abhängig sind und vor der Wahl stehen, kooperativ oder unkooperativ zu handeln, jedoch nicht wissen, wie der Partner handelt (AXELROD 1997: 7–10, BIERHOFF 1991: 23ff.) (siehe Exkurs 1).

Die erfolgversprechendste Strategie beim Spiel des Gefangenendilemmas nennt sich nach Auswertung zahlreicher Spielsituationen „tit for tat“. Zu Beginn rät diese Strategie dem Spieler, sich kooperativ zu halten und in allen weiteren Zügen die Handlungsweise des Partners zu kopieren (AXELROD 1997:99–111).

Das Gefangenendilemma wurde auch auf kooperative Prozesse in der Raumplanung und auf grenzüberschreitende Kooperation übertragen (DAVY 2004: 90–95, PFEIFFER 2000: 11–14). DAVY nennt folgende Hindernisse der Kooperation zwischen Städten: mangelndes konsensuales Wissen, lokale Eitelkeiten, zu hohe Kooperationskosten und mangelnde Fördermöglichkeiten (DAVY 2004: 95).

Es ist deutlich geworden, dass es in Kooperationen zu ambivalenten, diffusen oder entgegengesetzten Interessen kommen kann. Die Offenlegung von Interessen und Präferenzen der Kooperationspartner ist daher in einem frühen Stadium erforderlich, so dass es gar nicht erst zu Konstellationen wie im Gefangenendilemma kommen kann. Die Spielstrategie „tit for tat“ macht deutlich, dass wiederholtes „spielen“, also wiederholte Kooperationsaktivitäten für den Ausgleich von entgegengesetzten Interessen unabdingbar sind. Voraussetzung für wiederholte Aktivitäten und langfristige Kooperation ist wiederum das Vertrauen in den Kooperationspartner, dass dieser nicht vorzeitig aus der Kooperation ausscheidet und bereit ist, abwechselnd die eigenen Interessen und die des Partners respektiert (MISSION OPÉRATIONELLE TRANSFRONTALIÈRE 2006: 28, PFEIFFER 2000: 18ff.).

Exkurs 1: Gefangenendilemma in zwei Grenzstädten

Angenommen zwei Grenzstädte stehen vor den Aufgaben, ihre soziale Infrastruktur zu sanieren, ihre Haushalte zu konsolidieren und die Lebensqualität für die Bürger trotz schrumpfender Bevölkerung und knapper öffentlicher Kassen so hoch wie möglich zu halten. Die eine Stadt verfügt über ein Theater, welches der Sanierung bedarf, die andere über ein Sportzentrum, welches nicht mehr dem neuesten Stand der Technik entspricht. Außerdem wird der Bau eines neuen Theaters beziehungsweise eines neuen Sportzentrum in der jeweiligen Nachbarstadt diskutiert. Die Städte stecken in einem Dilemma: Einerseits möchte man den Anschluss nicht verlieren und ein breites Angebot an Infrastruktur vorhalten. Andererseits erlauben die knappen Mittel kaum, beide Einrichtungen zu bauen beziehungsweise zu sanieren und langfristig zu unterhalten. Beide Städte haben nun folgende Handlungsalternativen:

1. ☺: Beide Städte handeln kooperativ und besinnen sich auf ihre Potenziale. Stadt A modernisiert das vorhandene Theater und rüstet sie so aus, dass es von beiden Städten gemeinsam genutzt werden kann. Stadt B modernisiert nach den gleichen Prinzipien ihr Sportzentrum. Für beide Städte steht eine gemeinsame Infrastruktur zur Verfügung. Die Kosten für die Nutzer und die Städte können so gering gehalten und die Einrichtungen langfristig gesichert werden. Voraussetzung für diese Option ist, dass die Bürger der Städte bereit sind, in der jeweils anderen Stadt Infrastruktureinrichtungen nachzufragen.
2. ☹: Beide Städte handeln souverän und nach dem Grundsatz, dass jede Stadt ein eigenes Theater und ein eigenes Sportzentrum für ihre Bürger vorhalten sollte. Daher müssen in Stadt A sowohl die Stadthalle modernisiert, als auch ein neues Sportzentrum gebaut werden. Stadt B kann zwar sein Sportzentrum sanieren, muss aber ebenso ein neues Theater bauen. Die entstehenden Doppelstrukturen können zwar kurzfristig für Arbeitsplätze sorgen, verursachen aber hohe Kosten und sind daher langfristig in ihrem Bestand gefährdet. Außerdem besteht die Gefahr der Verschuldung.
3. ☹☺: Stadt A verhält sich kooperativ und Stadt B souverän.
4. ☺☹: Stadt B verhält sich kooperativ und Stadt A souverän.

In den beiden letzten Fällen übertrumpft jeweils eine Stadt die andere. Die kooperativ handelnde Stadt kann für ihre Einrichtung nicht mit Nutzern aus der anderen Stadt und mit erhöhter Auslastung rechnen. Zudem muss sie rechtfertigen, warum die zweite Einrichtung an die Partner- oder „Gegner“-Stadt „verloren“ wurde.

Grenzstadt A

		modernisiert Theater modernisiert Theater, baut Sportzentrum	
Grenzstadt B	modernisiert Sportzentrum	gemeinsame Nutzung langfristige Sicherung	Grenzstadt A übertrumpft Grenzstadt B
	modernisiert Sportzentrum, baut Theater	Grenzstadt B übertrumpft Grenzstadt A	hohe Kosten für Kommune und Bürger Gefahr: Schließung der Einrichtungen, Überschuldung

In Anlehnung an: DAVY 2004: 90, AXELROD 1997

Die Regelbarkeit von Konflikten, institutionelle Lösungsansätze und der „Schatten der Hierarchie“

In jeder Kooperation kommt es an irgendeiner Stelle zu Konflikten, die auf unterschiedliche Weise gelöst werden können. Um Konflikte zu lösen und die Kooperation nicht an einer Blockade scheitern zu lassen, sind unterschiedliche Regelbarkeiten und Lösungsansätze denkbar:

- **Ausgleichszahlungen:** Interessenunterschiede oder einseitige Leistungen werden durch vertraglich geregelte Zahlungen kompensiert. Selbst im nationalen Kontext sind Ausgleichszahlungen häufig nicht zulässig und spielen daher in Kooperationen nur eine geringe Rolle.
- **Koppelgeschäfte oder Paketverhandlungen:** Spielen eine größere Rolle und können zustande kommen, wenn Interessenkonstellationen nicht gleichzeitig gleichgerichtet sind, sondern eine unterschiedliche Nutzenverteilung durch eine Gesamtlösung zu einer ausgeglichenen Kosten-Nutzen-Bilanz führt. (SCHARPF, BENZ 1991: 83ff., SCHARPF 1991: 626)
- **Hierarchisierung:** Im Konfliktfall werden Entscheidungskompetenzen auf die hierarchisch übergeordnete Ebene verlagert und Entscheidungen durch hierarchische Steuerung herbeigeführt.
- **Zentralisierung von Verhandlungen:** Hier werden im Konfliktfall die Entscheidungen an eine Zentralinstanz abgegeben.
- **Verpflichtung zum Einvernehmen:** Nach der Einstimmigkeitsregel ist eine Verpflichtung zum Einvernehmen nur möglich, wenn die Akteure, einen Kompromiss dem Status quo vorziehen beziehungsweise wenn ein unabgestimmtes Handeln mehr Schaden verursacht, als ein Nichthandeln.
- **Auslagerung von Entscheidungskompetenzen:** Hier werden Entscheidungen an neu einzurichtende, gemeinsam getragene Körperschaften oder Zweckverbände übertragen.
- **Förderung kooperativer Handlungsorientierungen:** Wenn die Akteure die beiden kooperierenden Elemente als gemeinsame Einheit wahrnehmen, wird nicht mehr nach Vor- und Nachteilen der beiden Seiten entschieden, sondern eine Gesamtbilanz aufgestellt. Hierzu ist eine längerfristige Perspektive und Vertrauen notwendig, denn kooperative Handlungsorientierungen bleiben immer störanfällig (SCHARPF, BENZ 1991: 93ff.; FREY 2003: 458f.).

Viele dieser kooperativen Lösungsmöglichkeiten werden dadurch möglich, dass im Fall von unkooperativem Verhalten eine hierarchische Problemlösung durch staatliche Organisationsstrukturen droht, die zu suboptimalen Ergebnissen führt und von den beteiligten Akteuren daher nicht erwünscht ist. BENZ, SCHAPF, DILLER und KNIELING sprechen hier von „Kooperation im Schatten der Hierarchie“ oder von „negativer Koordination“ (BENZ 2003: 506f., BENZ 2004: 7f., DILLER 2004: 271, SCHARPF 1991: 627, KNIELING 2003: 470).

Hindernisse der Kooperation

Kooperation ist zunächst kein dauerhafter Zustand. Insbesondere grenzüberschreitende Kooperation ist aufgrund fehlender institutioneller Strukturen und Sanktionsmöglichkeiten meist freiwillig und kann jederzeit von den beteiligten Akteuren verlassen werden. Daher ist den Kooperationshindernissen besondere Beachtung zu schenken. In Akteurskooperationen auf regionaler Ebene benennt KNIELING den institutionellen Rahmen, die Akteurskonstellationen sowie die Einstellungen und Verhaltensmuster der Akteure, in denen Hindernisse von Kooperation entstehen können. Problematisch sind asymmetrisch verteilte Kosten und Nutzen sowie fehlende Tauschmasse; hier sind Verteilungskonflikte vorprogrammiert. Eine schwache oder ungleiche Ressourcenausstattung kann ebenfalls zu Problemen führen. Auf der Seite der beteiligten Akteure können große Gruppen oder heterogene Interessenstrukturen die Kooperation ebenso behindern, wie feindliche Akteursorientierungen, distanziertes Verhalten und Tagesroutinen, die ein kooperatives Verhalten von vornherein ablehnen (KNIELING 2003: 471–474). Gerade diesen Hindernissen kommt in der grenzüberschreitenden Kooperation besondere Bedeutung zu, insbesondere wenn es sich um geschichtlich belastete Grenzen oder Staaten mit großen kulturellen Unterschieden handelt.

Des Weiteren behindern Kapazitätsrestriktionen oftmals ein kooperatives Handeln. Insbesondere in Zeiten knapper werdender Ressourcen in den öffentlichen Verwaltungen stellt Kooperation zumindest zu Beginn eine Zusatzbelastung dar, solange die Prozesse noch ungewohnt sind und wenig Nutzen zur Bewältigung der Alltagsaufgaben stiften (KNIELING/FÜRST/DANIELZYK 2001: 187). Dies gilt umso mehr in grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen, die zusätzlichen Aufwand für Dolmetscher- und Übersetzungsleistungen sowie Koordinierung bedeuten.

Förderung von Kooperation und die Gestaltung von kooperativen Prozessen

Das Gefangenendilemma hat gezeigt, dass Kooperation, solange sie sich auf nur eine Interaktion stützt, schwierig ist. Zur Förderung von Kooperation rät AXELROD daher zu wiederholten Interaktionen, in denen die Akteure ihre Partner wieder erkennen und sich an deren Verhaltensweise erinnern, um damit die gegenseitige Kooperation zu stabilisieren. Aber auch andere Strategien werden empfohlen. Denkbar ist etwa eine geänderte Zählweise im Sinne des Gefangenendilemmas. Dies könnte bedeuten, dass Kooperation extern angereizt wird, also Transformationskosten bezuschusst oder nicht-kooperative Handlungen sanktioniert werden. Erfolg versprechend scheint insbesondere die Strategie, den „Schatten der Zukunft“ zu erweitern. Dies bedeutet, die Interaktionen, aus denen die Kooperation besteht, dauerhaft zu machen und für wiederholte Interaktionen zu sorgen. Der Mensch denkt zunächst nicht zukunftsorientiert und daher nicht langfristig kooperativ. Der Kooperationspartner könnte ja ausfallen, und außerdem möchte man die kurzzeitigen Kooperationsvorteile eher heute als morgen erlangen. Kooperatives Verhalten wird daher meist nur kurzfristig praktiziert. Es gibt also keine stabile Kooperation, wenn die Gegenwart wichtiger als die Zukunft wahrgenommen wird (AXELROD 1997: 112–126, SCOTT 2002: 151).

Um diese langfristige Orientierung der Kooperation zu fördern, ist auch der Aufbau von Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren notwendig. Die kooperierenden Parteien müssen darauf vertrauen, eingebrachte Leistungen nicht auf der Stelle vergütet zu bekommen, sondern zu einem späteren Zeitpunkt vom kooperativen Verhalten des Partners zu profitieren. In der grenzüberschreitenden Kooperation gilt dies umso mehr, als Sanktionsmöglichkeiten weitgehend fehlen. Der Aufbau von Vertrauen wird wiederum befördert durch wiederholte, regelmäßige und nicht in zu großen Zeitabständen stattfindende Interaktionen. Des Weiteren ist eine Kontinuität und das persönliche Engagement der beteiligten Akteure entscheidend (KLEIN-HITPAß 2005: 17–18, 88–90).

Diese aus dem Gefangenendilemma und der Spieltheorie abgeleiteten Strategien machen bereits deutlich, dass eine externe Initiierung und Steuerung von Kooperationsprozessen von Bedeutung ist. Ein Manager ist notwendig, der Vertrauen genießt und über alle notwendigen Informationen verfügt und diese an die Akteure kommuniziert (KNIELING/FÜRST/DANIELZYK 2001: 190, KLEIN-HITPAß 2005: 92)

Erkenntnisse für die Ableitung theoretischer Annahmen

- Um in eine erfolgreiche Kooperation einzutreten, müssen die Parteien klare Vorstellungen über eigene Interessen und eine ausgeprägte eigene Identität haben. Im grenzüberschreitenden Kontext, insbesondere wenn Transformationsprozesse noch dynamisch sind, haben Akteure oftmals keine klaren Zielvorstellungen oder Erwartungen an die grenzüberschreitende Kooperation. Ein Leitbild kann helfen, im Vorfeld der Kooperation Ziele zu formulieren.
- Fehlende übergeordnete Institutionen führen im grenzüberschreitenden Kontext zu fehlenden Sanktionierungsmöglichkeiten und hierarchischen Problemlösungen. Dies schränkt den Spielraum für die Regelung von Konflikten und für Lösungsansätze auf einvernehmliche Lösungen und die Förderung kooperativer Handlungsorientierungen ein (fehlender „Schatten der Hierarchie“). Den Partnern droht bei nicht kooperativem Handeln allenfalls Reputationsverlust (PFEIFFER 2000: 20).
- Kooperation ist dann sinnvoll, wenn eine langfristige Beziehung zwischen den Parteien zu erwarten ist („Schatten der Zukunft“); strategisches, kooperatives Handeln erfordert die Möglichkeit wiederholter Kooperationsaktivitäten.
- Vertrauen ist in langfristigen Kooperationen von besonderer Bedeutung, wenn nicht nur Win-Win-Situationen zu erwarten sind und wenn Vorteile durch kooperatives Handeln nicht gleichzeitig und sofort, sondern mit zeitlicher Verzögerung und abwechselnd von den beteiligten Kooperationspartner erzielt werden.
- Kooperationen müssen von außen initiiert werden, wenn die Parteien die Interessen der potenziellen Partner nicht kennen und die Kooperationsvorteile nicht erkennen. Zwar ist die Kooperationsbereitschaft im grenzüberschreitenden Kontext aufgrund der Neuigkeit, der Attraktivität und der politischen Willensbekundungen noch relativ hoch, während diese in nicht grenzüberschreitenden Kooperationen aufgrund des großen Kooperationsangebotes und der Belastungen der regionalen Akteure wieder abzunehmen droht.
- Im grenzüberschreitenden Kontext sind die Transaktionskosten aufgrund eines höheren Koordinationsaufwandes bei der Transaktion höher als innerhalb eines nationalen Systems (z.B. Übersetzungen, Dolmetschen, Koordinationsaufwand aufgrund unterschiedlicher Rechtssysteme, längere Verhandlungen aufgrund institutioneller Asymmetrien).

2.2

Kooperative Ansätze in der Raumentwicklung

Im vorangegangenen Kapitel ist deutlich geworden, dass auch in der Raumentwicklung das Paradigma der Kooperation seit geraumer Zeit Einzug hält. Was sind die Gründe dafür? Im folgenden Kapitel wird zunächst dargelegt, wo Steuerungs- und Umsetzungsdefizite in den Systemen der räumlichen Planung liegen und wieso kooperative und kommunikative Verfahren zunehmend an Bedeutung gewinnen. Daran anschließend werden neuere Ansätze in der Planungstheorie umrissen, die auf die zuvor genannten Defizite Antworten zu geben versuchen. Auch hier gilt es, die Aussagen auf ihren Gehalt für die Erklärung grenzüberschreitender Kooperationsprozesse hin zu überprüfen. Dazu ist es auch notwendig, die Unterschiede der Planungs- und Verwaltungssysteme in Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik aufzuzeigen (siehe Exkurs 2 und Abbildung 2.4).

Zur Erklärung des Bedeutungsverlustes der hierarchischen Steuerung in der Raumentwicklung und zum Bedeutungsgewinn kooperativer Ansätze existiert eine Vielzahl von Erklärungsansätzen aus unterschiedlichen Disziplinen. Je komplexer Planungsprozesse werden – und dies gilt besonders für grenzüberschreitende Prozesse – desto mehr ist der Planer gefordert, sich Nachbardisziplinen zu bedienen. Eine systematische Auswertung aller dieser Ansätze ist bisher nicht geleistet worden, obwohl dies für die planungstheoretische Debatte sinnvoll wäre (FÜRST 2001a: 23, SINNING 2002: 48). Viele der relevanten Erklärungsansätze sind darüber hinaus nur schwer gegeneinander abzugrenzen und überschneiden sich teilweise.

Steuerungs- und Umsetzungsdefizite in der Raumentwicklung und der Weg von der hierarchischen zur kooperativen Steuerung

Die zunehmende Interessenpluralität und die Individualisierung der Gesellschaft sind nur einige Gründe dafür, dass immer mehr Akteure Einfluss auf die Stadt- und Raumentwicklung nehmen und die Planungs- und Kommunikationsprozesse immer komplexer und unüberschaubarer werden. Dies ist unter anderem ein Grund dafür, dass in den letzten Jahrzehnten in der räumlichen Planung Steuerungs- und Umsetzungsdefizite beim staatlichen Handeln erkannt worden sind. Der „hierarchische Staat“ wird daher zunehmend vom „kooperativen Staat“ abgelöst. Der Steuerungsmodus Hierarchie wird dabei zunehmend vom Steuerungsmodus Kooperation ergänzt. Die hierarchische Steuerung ist mit den folgenden Defiziten behaftet:

- Überlastung der Vorgesetzten,
- Desinteresse der Mitarbeiter,
- konkurrierendes Ressortdenken,
- Barrieren zwischen horizontaler und vertikaler Kommunikation,
- dadurch bedingte Informationsdefizite,
- mangelnde Eigeninitiative und
- mangelndes Innovationsverhalten (SCHARPF 1991: 624–627, FÜRST 2001a: 20, SINNING 2002: 49, ROLF 2003: 47, SELLE 2005: 110–116, 122–125).

Die Antwort auf die Schwächen des hierarchisch handelnden Staates ist der Ansatz des kooperativen Staates. Staatliches Handeln wird zunehmend durch Kooperation und Verhandlung geprägt. Wesentliche Kennzeichen eines gewandelten Planungsverständnisses sind eine integrierte Herangehensweise, das Überschreiten von Ressortgrenzen, die Akteursorientierung und Vielfalt der Akteure, intermediäre Akteure als Vermittlungsinstanzen und die Projektorientierung. Die neuen Instrumente sind Überzeugung, Kommunikation und Prozesssteuerung. Dieses veränderte Verständnis erfordert die Erweiterung der kommunikativen Kompetenzen der Planer (SINNING 2002: 60, SELLE 2005: 120)

Dabei haben die neuen Steuerungsformen die bisherigen nicht abgelöst, sondern vielmehr erweitert. Im heutigen Planungssystem sind die folgenden Interaktionsformen zu beobachten:

- hierarchische Steuerung,
- Verhandlung und Tauschgeschäft sowie
- Einflussnahme durch Überreden und Überzeugen (persuasive Steuerung) (FÜRST 2001c: 67, SELLE 2005: 120).

Die vorausgegangenen Ausführungen machen deutlich, dass Planung zunehmend als politischer Prozess verstanden wird. Folgende Charaktereigenschaften sind politischen Prozessen zu Eigen:

- „die Aushandlung in ‚Arenen‘ (= themenbezogenen Akteurskonstellationen) [...]“
- die Unstrukturiertheit des Problemfelds, Definition des Problems, Festlegung der zu berücksichtigten Ziele, Normen, Wertvorstellungen,
- das Fehlen einer eindeutig besten Lösung: es gibt nur die konsensfähige Lösung [...]“. (FÜRST 2001b: 26)

Es kommt also nur das auf die Tagesordnung, was von den Akteuren als relevantes Problem wahrgenommen wird (FÜRST 2001b: 26). Neben der schwierigen Themenfindung ist die kooperative Steuerung auch darüber hinaus nicht frei von Defiziten. Die folgenden Probleme können bei kooperativer Steuerung aufkommen:

- Gefahr der Blockade,
- Verschleppung von Verhandlungen,
- Reduzierung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner,
- Legitimationsdefizite (SINNING 2002: 52).

Trotz aller Öffnungstendenzen spielen die öffentlichen Akteure in Behörden und Verwaltungen in der räumlichen Planung weiterhin die zentrale und initiierende Rolle. Dies gilt ebenfalls für grenzüberschreitende Kooperationsaktivitäten. Behörden und Verwaltungen sind hierarchisch strukturierte Einheiten und unterliegen daher häufig der Bürokratie (SELLE 2005: 117).

Bürokratie in der Raumentwicklung

Trotz einem veränderten Planungsverständnis beeinflussen also Mechanismen der Bürokratie nach wie vor die Prozesse in der Raumentwicklung. Wenn man davon ausgeht, dass die öffentlichen Akteure weiterhin die initiiierende oder auch nur eine zentrale Rolle in Planungsprozessen spielen, muss man das beschränkte Instrumentarium verstehen, welches ihnen in bürokratischen Organisationen zur Verfügung steht. Dieses besteht aus:

- „1. Gebote und Verbote
2. an Bedingungen geknüpfte Erlaubnisse
3. finanzielle Transfers zur Befähigung Dritter, bestimmte Leistungen zu erbringen
4. positive und negative Anreize in Gestalt von Subventionen und Abgaben
5. unmittelbare Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen“ (FÜRST 2001c: 54f.).

Die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte der Kommunen schränkt deren Handlungsspielraum als potenzielle Kooperationspartner weiter ein. Die folgenden Charakteristika kennzeichnen bürokratische Organisationen auch in der Raumentwicklung:

- strikt hierarchisches System,
- bei Informationsflüssen ist der Dienstweg einzuhalten,
- hohes Maß an Arbeitsteilung und Spezialisierung, klare Kompetenzabgrenzung,
- hoher Grad an Formalisierung und Routinen,
- kein oder kaum Leistungsanreiz,
- die Politik steuert die Verwaltung. Daher kann es zu Legimitationsproblemen kommen, wenn die Verwaltung Vorschläge macht (FÜRST 2001c: 54–60).

Jede Organisation hat darüber hinaus ihre eigenen expliziten und impliziten Regeln und Organisationsstrukturen (FÜRST 2001c: 61). Im grenzüberschreitenden Kontext treffen zudem unterschiedliche Systeme aufeinander, was Zusammenarbeit schwierig macht. Schwierig ist dies vor allem bei impliziten Regeln („das macht man bei uns so“ FÜRST 2001c: 61).

Zahlreiche Gründe existieren, warum bürokratische Organisationen in der Raumentwicklung innovativen Prozessen außerhalb von Alltagsroutinen und Pflichtaufgaben skeptisch gegenüber stehen. Mitarbeiter in den Verwaltungen werden einerseits von wissenschaftlichen Einrichtungen oder anderen Institutionen dazu gedrängt, außerhalb der Routinen in Kommunikationsprozessen aktiv zu sein und möchten auch nicht als nur ausführende Verwalter gelten. Andererseits bestehen aber auch Unsicherheiten, da es zu Konkurrenzsituationen mit der Politik kommen kann, die ihrerseits die Steuerung durch Initiativen und Aktivitäten nicht aus der Hand geben möchte.

Während der Mehrwert von Initiativen, wie grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen, eher vage ist, sind die Risiken sehr konkret. Komplexe Fragestellungen erfordern außerdem ressortübergreifende Kooperation innerhalb einer Verwaltung. Die Bereitschaft hierzu ist jedoch oftmals gering, weil ein Mehrwert unsicher beziehungsweise abstrakt ist und eher die Gefahr gesehen wird, zu scheitern. Initiativen werden außerdem nur zögerlich eingebracht, weil die Routinearbeit die personellen Ressourcen der Verwaltungsmitarbeiter aufzehrt, Verwaltungsmitarbeiter damit signalisieren könnten, dass sie nicht ausgelastet sind und das Risiko von zusätzlichem Aufwand bei unsicherem Erfolg und unsicherer Unterstützung durch die Vorgesetzten vermieden wird. Dies führt in den Verwaltungen oftmals zu Sicherheitsdenken und Vermeidungshaltung (FÜRST 2001c: 64).

All dies macht grenzüberschreitende Kooperationsprozesse mit planenden Verwaltungen schwierig. Die Bedingungen für innovative, kommunikative Prozesse außerhalb von Routinen sind schlecht. Jedoch sind genau diese erforderlich, um die bestehenden Asymmetrien im grenzüberschreitenden Kontext zu umgehen. In den noch jüngeren demokratischen Systemen Polens und der Tschechischen Republik werden diese Effekte dadurch verstärkt, dass sich der Verwaltungsumbau im Zuge anhaltender Transformationsprozesse noch in vollem Gange befindet, was zu wenig etablierten Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen führt. Dies hat wiederum Unsicherheiten seitens der Verwaltungsmitarbeiter bezüglich der Verwaltungsverfahren und Zuständigkeiten zur Folge. In allen mittel- und osteuropäischen Ländern ist zu beobachten, dass das Delegieren von Kompetenzen auf regionale und lokale Verwaltungseinheiten nur zögerlich und noch nicht abschließend stattgefunden hat. Dies führt zu anhaltenden Prozessen des Erprobens und Austarierens. In Polen und der

Tschechischen Republik liegen zudem weniger Erfahrungen mit kooperativer Planungskultur und informellen Planungsinstrumenten vor als in Deutschland (BRUSIS 2002: 10, KNIPPSCHILD 2006: 125).

Jedoch ist die Situation in den verschiedenen mittel- und osteuropäischen Staaten nicht zu generalisieren. Abhängig von den staatlichen Rahmenbedingungen sind die Stellung der Planung und die planungsrelevanten Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen in den jeweiligen Ländern unterschiedlich, ebenso wie der Grad der Dezentralisierung (ALTROCK ET AL. 2005: 12).

Erklärungsansätze und Lösungsmöglichkeiten zu diesen und andere Formen von Steuerungs- und Umsetzungsdefiziten bieten die folgenden planungstheoretischen Betrachtungen.

Governance, collaborative planning und strategische Planung

Der Begriff *Governance* leitet sich von Government ab, distanziert sich jedoch davon, indem anerkannt wird, dass staatliches und kommunales planerisches Handeln und Entscheiden mehr und mehr durch die Beteiligung privater und öffentlicher Akteure und weniger durch hierarchische Steuerung beeinflusst wird. Governance stellt eine Form der Selbststeuerung dar, die auf Kooperation der beteiligten Akteure basiert. Der umfassende Planungsansatz in einem „bereitstellenden“ Staat wird durch ein gemeinschaftliches Planungsverständnis in einem verhandelnden Staat abgelöst. Hintergrund sind eine zunehmende Interessenpluralisierung in der Gesellschaft und eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten des Staates aufgrund eines global-wirtschaftlichen Konkurrenzdrucks und begrenzter finanzieller Spielräume. Der Begriff Governance wird häufig in Verbindung mit Planungsprozessen auf regionaler Ebene diskutiert (regional governance), jedoch sind die Aussagen der Erklärungslogik auch für städtische Prozesse relevant (HEALEY 1997a: 22, FÜRST 2001d: 371, KUNZMANN 2004, ROLF 2003: 45f., SELLE 2005: 115).

Aufgrund fehlender rechtlicher Regelwerke und Institutionen sowie institutioneller Asymmetrien werden kooperative Steuerungsformen auch im grenzüberschreitenden Kontext zunehmend unter dem Begriff Cross-border Governance diskutiert (zum Beispiel GUALINI 2003).

- Insbesondere HEALEY hat den Begriff „collaborative planning“ geprägt, der die partizipative und gemeinschaftliche Komponente moderner Planungsprozesse näher untersetzt. Charakteristische Elemente von collaborative planning sind
- das Einbinden von Schlüsselakteuren,
- das Wahrnehmen und Akzeptieren der Machtbasis und der strategischen Orientierung der Entscheidungsträger,
- die Bedeutung von Dialogen und diskursiven Prozessen zur Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses zur Identifizierung von Themen und zur Entwicklung von Strategien,
- die Betonung der Rolle des „strategischen Prozesses“ zur Koordinierung der Aktivitäten der unterschiedlichen Akteure und Institutionen sowie
- das Anerkennen der Entscheidungsfähigkeit durch diskursive Prozesse.

Collaborative planning ist ein interaktiver Prozess in dem Strategien und Visionen artikuliert und Instrumente eingeführt werden, die die Strategien voranbringen. Die Akteure identifizieren sich in diesem Prozess mit den Ergebnissen und Ideen. Dadurch werden Konflikte vermieden. Transaktionskosten können durch weniger aufkommende Konflikte gespart werden (HEALEY 1997a: 32, HEALEY 1998: 1532–1544).

Nach einer Phase der inkrementalistischen Projektplanung in den 1980er Jahren war gegen Ende des Jahrtausends eine Rückbesinnung auf strategische Planung zu beobachten, insbesondere bei der Entwicklung rückständiger Stadtteile und Regionen. Unter strategischer Planung ist zunächst jegliches Planen zu verstehen, welches auf strategischen Überlegungen beruht. Oftmals geht hiermit die Schaffung neuer institutioneller Arenen innerhalb der sich ändernden Verwaltungsstrukturen einher. Auch der Ansatz der strategischen Planung bezieht sich auf einen Wechsel in Planungsabläufen von der administrativen Regulierung hin zu Verhandlungen und vom Planungssystem hin zur Arena, in der Konflikte verhandelt werden. (HEALEY 1997b: 14, ALBRECHTS/HEALEY/KUNZMANN 2003: 113).

Motivationen für *strategische Planungsprozesse* können sein, Städte und Regionen im zusammenwachsenden Europa und in zunehmend globalisierten Wirtschaftsverflechtungen neu zu positionieren, bei schrumpfenden finanziellen Ressourcen nach neuen Finanzierungsmodellen zu suchen, die Wiederentdeckung von

regionalem und lokalem Image und Imagebildung in Anbetracht Europäischer Integration und Globalisierung oder ein Verwaltungsumbau in Richtung Dezentralisierung und Kooperation (ALBRECHTS/HEALEY/KUNZMANN 2003: 114, 115, HEALEY et al. 1997: 289–294).

HUTTER/WIECHMANN beschreiben sechs Entscheidungsmodi, die in strategischen Prozessen von Bedeutung sind und in Abhängigkeit vom Kontext (Institutionen/Regelsysteme, Akteurskonstellationen, Fähigkeiten und Präferenzen der Akteure) der Prozesssituation stehen:

- Ad-hoc-Maßnahmen (ungeplante Entscheidungen, die versuchen der aktuellen Situation zu entsprechen)
- Routinen (auf Erfahrung basierende Entscheidungen in „Standard-Situationen“)
- Rationale Analyse (Entscheidung auf der Basis umfangreicher Analyse und unter Generierung und Bewertung von Handlungsalternativen – „Planungsideal“)
- Elitäre Beratung (Entscheidungen in kleinen Kreisen von Experten und politischen Entscheidungsträgern)
- Konfliktmanagement (Entscheidungen auf der Basis von Kompromisslösungen; oftmals unter Zuhilfenahme eines neutralen Moderators)
- Kooperatives Lernen (eher Suche nach Handlungsmöglichkeiten als Entscheiden; vor allem bei schlecht formulierten Problemen und bei einem weiten und heterogenen Akteursspektrum zu beobachten) (HUTTER/WIECHMANN 2005: 133–135).

Die Rolle von Projekten in der Raumentwicklung

Projekte spielen in der Raumentwicklung seit den 1980er Jahren eine zunehmend bedeutende Rolle. Hintergrund ist ein mehr umsetzungsorientiertes Verständnis von Planung aufgrund der zunehmend zu beobachtenden Umsetzungsdefizite der formellen Planungsinstrumente. Grund für diese Defizite sind eingeschränkte finanzielle und rechtliche Steuerungsmöglichkeiten des Staates aufgrund knapper werdender öffentlicher Haushalte und anhaltender Deregulierung. Mit erfolgreichen Projekten in der Planung erhofft man sich, Handlungsfähigkeit auf lokaler und regionaler Ebene zumindest partiell

wiederzuerlangen. Projekte in der Raumentwicklung sind gekennzeichnet durch eine bewusste Beschränkung auf einige privilegierte Themenfelder sowie durch eine räumliche Eingrenzung. Projekte müssen nicht allgemeingültige Lösungen liefern, sondern das Ziel sind orts- und problemspezifische Einzelfalllösungen. Ziele von Projekten sind häufig nicht klar definiert, sondern offen formuliert, um für neue Lösungen und Lernprozesse offen zu sein. Zur Lösung der außeralltäglichen Aufgaben innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens sind projektspezifische Organisationsformen notwendig. Auf diese Gremien werden Entscheidungskompetenzen übertragen. Ein weiteres Merkmal von Projekten in der Raumentwicklung ist ein Projektmanagement außerhalb der klassischen Verwaltungsstrukturen. Projekte sind außerdem ressortübergreifend und integrativ angelegt. Eine Gruppe bewusst ausgewählter Akteure kommuniziert und entscheidet in Arbeitskreisen, Werkstätten oder Runden Tischen. Dabei bestehen besondere Anforderungen an die beteiligten Akteure, wie Kompetenz, Engagement, Identifikation mit der Projektidee, kreatives Potenzial und Kommunikationsfähigkeit. In Projekten stehen insbesondere kooperative und nichthierarchische Steuerungsformen im Vordergrund, wie Überzeugung und konsensorientierte Aushandlungsprozesse (BRUNN/SCHMITT-EGNER 1998: 19, IBERT 2003: 3ff., MAYER 2004: 134–139, KNIELING 2005: 815, KRÜGER 2004: 117f.).

Jedoch werden auch Risiken der Projektplanung beschrieben und Kritik an der Projektorientierung in der Raumentwicklung geäußert. Projekte beschäftigen sich ausschließlich mit konsensfähigen Themen, es kann zu so genannten „Oaseneffekten“ kommen. Interessengegensätze und Verteilungskonflikte können kaum gelöst werden, da Projekte konsensorientiert sind. Jedoch bergen viele Planungsthemen genau diese Konflikte. Somit ist eine Selektivität von Themen zu beobachten. Akteursnetzwerke zur Steuerung von Projekten sind immer exklusiv und schließen auch Akteure aus. Des Weiteren können Gegensätze zwischen projektspezifischen Organisationsstrukturen und bestehenden Verwaltungsorganisationen beobachtet werden. Projektplanung erfordert ressortübergreifendes, integriertes Denken und flache Hierarchien. Das Projektmanagement ist auf eine funktionierende Verwaltung angewiesen und stellt besondere Anforderungen, wie prioritäre Bearbeitung, Abgabe von Entscheidungskompetenzen und das Durchbrechen formaler Verfahrensabläufe. Staatliche Administration als bürokratische Organisation gilt jedoch als unflexibel und innovationsunfähig. Verwaltungen arbeiten strikt hierarchisch und arbeitsteilig

(IBERT 2003: 6–10, MAYER [Hans-Norbert] 2004: 140, KNIELING 2005: 817f., SIEBEL/IBERT/MAYER 1999: 169–172).

Ein weiteres Problem kann die fehlende Legitimität von Projekten sein. Einerseits ist der Aufwand zur Schaffung einer projektspezifischen Organisationsstruktur zu Beginn eines Projektes hoch, so dass ein schädlicher Erwartungsdruck entstehen kann. Projekte brauchen daher einen „Legitimationsvorschuss“, da letztendliche Legitimation nur nachträglich durch den Erfolg gewährleistet werden kann. Andererseits kann es zu Problemen aufgrund fehlen der politischer Legitimation kommen, da in Projekte eingebundene Akteure aus formalen Verfahren und politischem Diskurs herausgelöst und Entscheidungsbefugnisse auf das Projektmanagement übertragen werden müssen. Außerdem sind Projekte nicht kontinuierlich und immer von einem Scheitern bedroht (IBERT 2003: 10).

Erkenntnisse für die Ableitung theoretischer Annahmen

- Die hierarchische Steuerung wird in der Raumentwicklung aufgrund von Steuerungs- und Umsetzungsdefiziten zunehmend von kooperativen und kommunikativen Steuerungsformen ergänzt; Projekte spielen eine zunehmende Rolle in der Raumentwicklung. Steuerungsdefizite treten in grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen besonders zutage, da hier aufgrund unterschiedlicher Verwaltungs- und Planungssysteme institutionelle Asymmetrien auftreten, die ressortübergreifendes, eigenverantwortliches und innovatives Handeln außerhalb von Routinen besonders erfordern. Hierarchische Steuerung ist in solchen Prozessen aufgrund fehlender Sanktionsmöglichkeiten unmöglich oder zumindest ineffizient; flexibles, nicht-programmiertes und kreatives Handeln ist erforderlich.
- Im grenzüberschreitenden Kontext haben Verhandlung und Tauschgeschäft sowie die persuasive Steuerung besondere Bedeutung. Dies stellt spezifische Anforderungen an den Kommunikationsprozess in grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen mit unterschiedlichen Sprachen: Diese Prozesse verlangen Klarheit und Einfachheit in Begriffen, in der Kommunikation und der methodischen Ausgestaltung von Planungsprozessen.
- Verwaltungen sind bürokratische Organisationen und per se nur eingeschränkt für Projekte und Kooperationsprozesse gerüstet, da diese meist querschnittsorientiert und außerhalb der Routinearbeit angelegt sind sowie

Risiken bergen. Auch der Informationsfluss ist in grenzüberschreitenden Prozessen zwischen bürokratischen Organisationen schwierig, da immer auch die jeweiligen Dienstwege eingehalten werden müssen. Hinzu können Kommunikationsschwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher Sprachen kommen, was insbesondere in Verwaltungen aufgrund mangelnder interkultureller Kompetenzen zusätzlich zu Problemen führen kann.

- In informellen Prozessen und Projekten sind Probleme häufig schlecht strukturiert und müssen erst definiert werden; der Problem- und Themenfindung kommt eine besondere Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere für grenzüberschreitende Planungsprozesse, da Probleme, die Gegenstand des Prozesses sind, insbesondere in großen Kooperationsräumen zunächst nicht augenfällig vorhanden sind. Während in einer Grenzstadt wie Görlitz/Zgorzelec „handfeste“ Probleme wie etwa die gemeinsame Infrastrukturnutzung zur Kostenreduktion auf der Tagesordnung stehen, sind diese bei größerer Entfernung der Kooperationspartner schon viel diffuser und haben einen eher optionalen Charakter.
- Wenn Projekte und Kommunikationsprozesse in der Raumentwicklung nicht ausreichend politisch abgesichert sind, drohen Legitimationsdefizite. Offene Prozesse sind immer vom Scheitern bedroht und bedürfen zu Beginn der Legitimation. Legitimationsvorschuss kann jedoch zu schädlichem Erwartungsdruck führen. Dies trifft insbesondere für grenzüberschreitende Prozesse zu, da hier die Transaktionskosten höher sind, als im nationalen Kontext.

2.3

Grenzüberschreitende Kooperation in der Raumentwicklung

Der folgende Abschnitt beleuchtet zunächst die Bedeutung von Netzwerken bei Kooperation im grenzüberschreitenden Kontext, bevor einzelne Aspekte grenzüberschreitender Kooperation näher dargelegt werden. Dazu zählen verschiedenen Formen, Funktionen und Phasen grenzüberschreitender Kooperation sowie die Rolle von Akteuren, Vertrauen und Kommunikation in grenzüberschreitenden Netzwerken. Gegen Ende des Abschnitts wird eine Möglichkeit zur rechtlichen Verankerung grenzüberschreitender Kooperation aufgezeigt.

Grenzüberschreitende Netzwerke

Netze und Netzwerke haben seit einiger Zeit in der Raumentwicklung in Wissenschaft und Praxis an Bedeutung gewonnen. In Städte- oder Regionen-Netzen bestehen funktionale Bezüge zwischen den Knotenpunkten, oder es findet eine zielgerichtete und strategische Zusammenarbeit zwischen diesen statt. Neben Netzwerken im nationalen Kontext liegen auch Erfahrungen mit grenzüberschreitenden Städtenetzwerken insbesondere an westeuropäischen Grenzen vor (ABRAHAM 2001, BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG 1999, KELLER/STAMM 1997, KUNZMANN 1995).

Der Begriff des strategischen Netzes wird daher oftmals synonym mit dem Begriff der Kooperation verwendet. KNIELING und KUNZMANN unterscheiden daher in räumliche und funktionale Netze. Während räumliche Netze einen kooperativen Handlungsraum abbilden, verbinden funktionale Netze gemeinsame Interessen. Netze und Netzwerke können dabei unterschiedliche Funktionen erfüllen:

- Erfahrungsaustausch,
- effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen,
- wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie
- abgestimmte Interessenvertretung (KNIELING/KUNZMANN 2005: 704–707).

Netzwerke bilden sich durch die Akteure selbst und werden bei Kompatibilität der Interessenlagen aufrechterhalten. Als Interaktionsformen kommen nur Verhandlung – oder bei einem Mindestmaß an Organisationsstruktur und Formalisierung – Mehrheitsentscheidung in Frage. Die Koordinierung erfolgt hierarchiearm und selbst organisiert. Ein Netzwerk ist lose gekoppelt und basiert auf Freiwilligkeit und der kooperativen Orientierung der Akteure. Es bestehen keine Sanktionsmöglichkeiten. Jeder Netzwerkakteur hat die Möglichkeit, jederzeit das Netzwerk zu verlassen („exit option“). Die Struktur eines Netzwerks wird wesentlich durch die beteiligten Akteure (Akteurskonstellation) und die bearbeiteten Inhalte und Themen geprägt. Zwar sind die Akteure im Netzwerk autonom, jedoch sind sie meistens in ihre jeweilige Institution eingebunden (Verwaltung, Unternehmen, Hochschule etc.). Wesentlich für das Funktionieren von Netzwerken sind gemeinsam akzeptierte Normen, Werte und Selbstverpflichtungen sowie Vertrauen und wechselseitiger Respekt zwischen den Akteuren. Aufgrund der Verhandlungsorientierung in Netzwerken ist die Kommunikationsfähigkeit der Akteure von erheblicher Bedeutung. Das Ziel von Netzwerken sind häufig Lernprozesse, der Ideenaustausch, der Austausch von Einstellungen und Werthaltungen sowie der Vertrauensaufbau (MIOGA 1999: 52–55., BECK 1997: 39, 55f., FÜRST 2001a: 21, KNIELING 1997: 167–170, PRIEBIS 2000: 52, ROLF 2003: 47).

Mangels hierarchischer Steuerungs- und Entscheidungsmechanismen spielen Netzwerke beim grenzüberschreitenden Handeln in Grenzräumen eine gewichtige Rolle. Der Zuständigkeitsbereich der vorhandenen Institutionen endet in der Regel an den nationalen Grenzen. Zwar steigt der Einfluss supranationaler Institutionen, wie der Europäischen Union, jedoch wird das grenzüberschreitende Handeln in Grenzräumen weiterhin durch Verhandlungen geprägt (MIOGA 1999: 51f.).

Grenzüberschreitende Netzwerke stehen in einem Spannungsverhältnis zwischen grenzüberschreitender Aufgabenstellung und nationalen Strukturen. Dies trifft auch für Netzwerke im nationalen Kontext zu („Mehr-Ebenen-Verflechtung“). In grenzüberschreitenden Netzwerken wird dieses Problem dadurch verschärft, dass in unterschiedlichen Staatssystemen und Verwaltungsstrukturen Handlungsautonomien und -ressourcen in den jeweiligen Ländern verschieden sein können. Grenzüberschreitende Akteursnetzwerke sind darüber hinaus nicht in gegebene hierarchische Struktur eingebettet. Informelle Kooperationsmuster spielen daher eine bedeutende Rolle (BECK 1997: 56f.).

Formen und Funktionen grenzüberschreitender Kooperation

Der Netzwerkbegriff wird nicht einheitlich verwendet. Netzwerke oder allgemein gesprochen grenzüberschreitende Kooperationen können unterschiedlich ausgeprägt sein und unterschiedliche Funktionen übernehmen. BECK unterscheidet in „Policy“-Netzwerke, die sich auf ein sektorales Politikfeld beziehen, und „Issue“-Netzwerke, die nur einen Teilaspekt eines Politikfeldes betrachten. Weitere Typen von Netzwerken sind politisch-strategische Netzwerke (Ziel: Beeinflussung von Politik) und „Problemsolving“-Netzwerke (Ziel: gemeinsame Lösung für kollektive Problemlagen) (BECK 1997: 38f.).

Des Weiteren unterscheidet BECK unterschiedliche Funktionen von grenzüberschreitenden Netzwerken im Politikfeld Regionalpolitik:

- Kommunikations- und Informationsfunktion (Ziel: Informationsfluss),
- Integrationsfunktion (Ziel: Integration von Akteuren),
- Kooperationsfunktion (Ziel: Interessenvermittlung),
- Steuerungs- und Koordinationsfunktion (Ziel: Steuerung und Koordination),
- Produktionsfunktion (Ziel: Produktion von Kollektivgütern) und
- Innovationsfunktion (Ziel: Lernprozesse, gemeinsames Problem- und Werteverständnis, Aufbau von Vertrauen) (BECK 1997: 54f.).

BLATTER hingegen unterscheidet in „instrumentelle“ und „identifikatorische“ sowie in fest und lose gekoppelte grenzüberschreitende Institutionen. Während bei instrumenteller Kooperation die Zweckerfüllung und die Problemlösung im Vordergrund stehen, sind dies in identifikatorischen grenzüberschreitenden Institutionen die Sinnstiftung und Orientierung. In fest gekoppelten Institutionen wird über hierarchische Steuerung interagiert, und die kollektive Handlungsfähigkeit ist groß. Dagegen stehen in lose gekoppelten Institutionen Verhandlung und Konsens im Vordergrund, und die individuelle Handlungsfreiheit ist größer, als bei der festen Kopplung, während die kollektive Handlungsfähigkeit niedrig ist (BLATTER 1998: 38–48) (siehe Tabelle 2.1).

Tabelle 2.1: Idealtypen grenzüberschreitender Zusammenarbeit (Quelle: BLATTER 2002: 86)

	Formell/fest gekoppelt	Informell/lose gekoppelt
Instrumentell/ Steuerung	„Comission“ Fachwissen/Regeln Experten: Ingenieure/Juristen	„Connections“ informelle Ressourcen Broker: Planer/Wirtschaftsförderer
Identifikatorisch/ Orientierung	„Consociation“ Affektive Symbole Integrierer: führende regionale Politiker	„Coalitions“ Werte/Ideologien Mobilisierer: Partei-/ Verbandsfunktionäre

Die Kooperationsformen und -funktionen unterscheiden sich somit in wesentlichen Punkten. Eine Vermischung etwa von instrumenteller und identifikatorischer oder feste und lose gekoppelter Kooperation kann zu Unter beziehungsweise Überforderung der Akteure, zu Missverständnissen und somit zum Scheitern des Prozesses führen.

Auch ist zu beachten, dass grenzüberschreitende Kooperation nur beschränkte Funktionen übernehmen kann. Von einer Kooperation bereits zu Beginn des Kommunikationsprozesses Produktions- oder Innovationsfunktionen zu erwarten, birgt wiederum die Gefahr, die Akteure zu überfordern und ein Scheitern des Projektes zu riskieren.

Phasen grenzüberschreitender Kooperation

Die vorangegangenen Differenzierungen machen deutlich, dass grenzüberschreitende Kooperationen unterschiedliche Formen annehmen und Funktionen erfüllen und daher durchaus unterschiedliche Qualitäten aufweisen können. Einige Autoren bringen die fortschreitende Qualität der Kooperation in Zusammenhang mit der Dauer der Kooperationserfahrung der involvierten Parteien (ANDERSON 1998: 82f., FRIEDRICH/NEUMANN 2005: 141ff., KOTZUR 2006: 57–62, MÜLLER ET AL. 2000: 141ff., SCHMITT-EGNER 1998: 64ff.).

Auf interkommunaler Ebene identifizieren MÜLLER ET AL. drei Kooperationsphasen: Start- und Orientierungsphase, Test- und Konsolidierungsphase und Reifephase (MÜLLER ET AL. 2000: 141ff.). Eine ähnliche Systematik entwickelten Friedrich und Neumann bei der Untersuchung von Kooperationsprozessen in europäischen Grenzstädten. Sie unterteilen in Anfangsphase, Aufbauphase und fortgeschrittene Phase (FRIEDRICH/NEUMANN 2005 141ff.). KOTZUR bezieht seine Typisierung auf die rechtliche Verankerung der Kooperation. Während zu Beginn informelle Kooperationsformen, wie Arbeitsgemeinschaften oder Konferenzen im Vordergrund stehen, wird die Kooperation mit zunehmender Reife von zivilrechtlichen Vereinen und später von rechtsverbindlichen Kooperationsformen getragen (KOTZUR 2006: 57–62, GRAUTE 2002: 267).

In die Start- und Orientierungs- oder Anfangsphase fällt die Initiierung einer Kooperation. Zunächst stehen der Austausch von Informationen, das Kennenlernen und der Aufbau von Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren im Vordergrund. Symbolische Politik durch die Unterzeichnung von Proklamationen und Interessenbekundungen stehen im Vordergrund. Erste Projekte entstehen nur dann, wenn sich „win-win“-Situationen ohne notwendige Konfliktbewältigung ergeben oder wenn der Problemdruck groß ist und eine Kooperation schnell erforderlich macht. Zu Beginn der 1990er Jahre war dies im Umweltschutz und bei technischer Infrastruktur an der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze zu beobachten. Damals erzwangen massive Umweltschäden aufgrund von Luftverschmutzungen sowie ein großer Nachholbedarf bei technischer Infrastruktur ein grenzüberschreitendes Handeln. Ansonsten dient diese Phase der Findung gemeinsamer Interessen und Themen. Die Kooperation ist in dieser ersten Phase lose geknüpft, und es bestehen noch keine grenzüberschreitenden Organisationsstrukturen. Die Kontakte sind projektbezogen und nicht kontinuierlich (KNIPPSCHILD/LIEBE 2004: 113f.).

In der Test- und Konsolidierungs- oder Aufbauphase findet eine Eingrenzung des zu Beginn breiten Themenspektrums auf einige Schwerpunktbereiche statt. In diesen Bereichen steht die Projektarbeit im Vordergrund, die mit fortschreitender Kooperation zunehmend strategisch ausgerichtet wird. Es wird versucht, erste grenzüberschreitende Organisationsstrukturen ins Leben zu rufen. Die Zusammenarbeit wird durch regelmäßige Treffen und Gremienarbeit verstetigt.

In der Reifephase oder fortgeschrittenen Phase geht die Kooperation über gemeinsame Projekte hinaus. Es entstehen gemeinsame Entwicklungsvorstellungen. Die symbolische Politik weicht grenzüberschreitenden Routinen, die die Kooperationspartner zu grenzüberschreitenden Problemlösungen befähigen. Darüber hinaus können Innovationsprozesse entstehen und sich gemeinsame Identitäten herausbilden. Die Kooperationsbeziehungen sind stabil, und es können grenzüberschreitende Institutionen entstehen (FRIEDRICH/NEUMANN 2005: 141ff., MÜLLER ET AL. 2000: 141ff., KNIPPSCHILD/LIEBE 2004: 113f.) (siehe Tabelle 2.2).

Tabelle 2.2: Phasen grenzüberschreitender Kooperation (Quelle: MÜLLER ET AL. 2000, FRIEDRICH/NEUMANN 2005, eigene Darstellung)

Kooperationsphase	Merkmale
Start- und Orientierungsphase, Anfangsphase	<p>Initiierung der Kooperation, Informationsaustausch, Kennenlernen, Vertrauensbildung</p> <p>„win-win“-Projekte oder Projekte mit großem Problemdruck</p> <p>Lose, projektbezogene Kontakte, keine grenzüberschreitenden Organisationsstrukturen</p>
Test- u. Konsolidierungsphase, Aufbauphase	<p>Breites inhaltliches Spektrum verengt sich auf Schwerpunktbereiche</p> <p>Strategisch ausgerichtete Zusammenarbeit in Projekten</p> <p>Formelle grenzüberschreitende Organisationsstrukturen</p>
Reifephase, fortgeschrittene Phase	<p>Gemeinsame Identitäten</p> <p>Gemeinsame Entwicklungsvorstellungen und Innovationsprozesse</p> <p>Stabile Kooperationsbeziehungen, Institutionenbildung</p>

Akteure im Mittelpunkt

Neben Strukturen, Inhalten und Themen sind die Akteure und deren Konstellation zentraler Bestandteil bei der Analyse von Netzwerken (BECK 1997: 55f.). Die Zusammensetzung der Akteure in grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen geschieht allerdings häufig mehr oder weniger zufällig aufgrund bestehender Partnerschaften oder persönlicher Beziehungen der kooperierenden Parteien (LEIBENATH/DEPPISCH 2005: 275). In Entstehungsphasen von Netzwerken können Schlüsselakteure mit besonderen Funktionen wichtig sein. Sie treiben die Netzwerkarbeit voran und gewährleisten eine gewisse personelle Kontinuität zu Beginn des Kooperationsprojektes (MÜLLER ET AL. 2000: 139ff.).

Des Weiteren ist der Kontext maßgeblich, in dem die jeweiligen Akteure interagieren und sollte daher Gegenstand von Kooperationsanalysen sein. Zum Kontext zählt SCHARPF die Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen der Akteure. Zu den Fähigkeiten eines Akteurs zählen auch seine Handlungsressourcen, die es ihm ermöglichen, ein bestimmtes Ergebnis zu beeinflussen. Des Weiteren beeinflusst den Kooperationsprozess die Motivation, die ein Akteur hat, sich an einem freiwilligen Prozess zu beteiligen, die Ziele und Interessen, die er verfolgt, seine materiellen und Arbeitsressourcen, seine interkulturelle Kompetenz und Kommunikationsfähigkeit sowie die Institutionen, in die er eingebunden ist (SCHARPF 2000: 86, PERKMANN 1998: 660–663).

Die Motivation und die Ziele der Akteure sind insbesondere in grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen oftmals diffus und implizit. Eine Vielzahl von Akteuren findet sich in einem Kooperationsprozess wieder, der nur durch einen vagen Rahmen möglicher Themen eingegrenzt wird, den sie nicht einmal selbst abgesteckt haben (PERKMANN 1998: 660). Häufig wird die gemeinsame Zielfindung auch schlicht durch fehlende Sprachkenntnisse oder mangelnde Zeit bei der Projektbeantragung erschwert. Zu beachten ist ebenfalls, dass nicht immer nur fachliche Interessen die Motivation zur grenzüberschreitenden Kooperation sein müssen, sondern auch persönliche Profilierung oder der Wunsch nach „europäischer Projektarbeit“ die Akteure motivieren können (LEIBENATH/DEPPISCH 2005: 275f.). Teilweise beschränken sich die gemeinsamen Ziele grenzüberschreitender Aktivitäten auch nur auf die Einwerbung europäischer Fördermittel („grant coalition“) (PERKMANN 1998: 663, VAN HOUTUM 2003: 6).

Weitere Kontextfaktoren der Akteure sind ihre unterschiedlichen Wahrnehmungen und Orientierungen. SCHARPF weist auf die Schwierigkeiten hin, in einem Policy-Netzwerk zwischen unterschiedlichen Handlungsorientierungen der jeweiligen Akteure zu unterscheiden (SCHARPF 2000: 110–122), also auf die Frage, was ist das Eigeninteresse des Akteurs, was erwartet seine Institution von ihm und welche seiner Orientierungen gehen auf Normen und Werte in seinem jeweiligen Umfeld zurück? Insbesondere im grenzüberschreitenden Kontext mit unterschiedlichen Sprachen, Verwaltungsstrukturen und Institutionen, Mentalitäten und Routinen fällt diese Unterscheidung schwer, zumal bei anhaltenden Transformationsprozessen Unsicherheiten über die Handlungsorientierungen unter den Akteuren selbst herrschen (KNIPPSCHILD/LEIBENATH 2005: 177, PERKMANN 1998: 661).

Im grenzüberschreitenden Kontext sind darüber hinaus die interkulturellen Kompetenzen und Kommunikationsfähigkeiten der Akteure von Bedeutung. Hierzu zählen neben den Fremdsprachenkenntnissen die Berücksichtigung und Anerkennung anderer Werthaltungen und Verhaltensweisen sowie die Sensibilität für kulturelle, mentale und sozio-historische Unterschiede. Ein Fehlen dieser Kompetenzen und Fähigkeiten kann zu Kommunikationsstörungen und Missverständnissen führen (KSIĄŻEK 2004: 97–104, KLEIN-HITPAß 2005: 91f.).

Neben diesen Faktoren spielen bei der Betrachtung von Akteurshandeln im grenzüberschreitenden Kontext weitere externe Kontextfaktoren eine Rolle. Dazu zählen beispielsweise unterschiedliche Ressourcen. In allen mittel- und osteuropäischen Staaten sind mit der Regionalisierung und Dezentralisierung beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft Asymmetrien in Institutionen, Kompetenzen sowie finanziellen und personellen Ressourcen im Vergleich zu westeuropäischen Ländern zu beobachten (siehe Exkurs 2 und Abbildung 2.4). Dies gilt in besonderem Maße für die Dezentralisierung fiskalischer Mittel. Jedoch hängt hiervon maßgeblich der Grad der regionalen Selbstverwaltung ab (KNIPPSCHILD 2006: 125, KNIPPSCHILD/KUNERT 2005: 77, BRUSIS 2002: 8–15).

Exkurs 2: Unterschiedliche Planungssysteme in Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik

Die Systeme der räumlichen Planung in Polen, der Tschechischen Republik und in Deutschland unterscheiden sich in einigen wesentlichen Punkten. Die Unterschiede gehen hauptsächlich auf den unterschiedlichen Verwaltungsaufbau in den drei Staaten zurück.

Dem föderalen Verwaltungssystem in Deutschland stehen zentrale Systeme in Polen und der Tschechischen Republik gegenüber. Während in Deutschland unterschiedliche Planungsgesetze und Verfahren in den Bundesländern existieren, sind diese in Polen und der Tschechischen Republik einheitlich. In Deutschland bestehen mit Bund, Ländern, Regierungsbezirken, Planungsregionen, Landkreisen und Gemeinden bis zu sechs Ebenen, die auf die räumliche Planung Einfluss nehmen, beziehungsweise Kontrollfunktionen ausüben, während dies in der Tschechischen Republik nach der Verwaltungsreform mit Nationalstaat, Regionen und Gemeinden (Gemeinden mit erweitertem Wirkungsbereich) nur drei, beziehungsweise vier, und in Polen mit Nationalstaat, Wojewodschaften, Kreisen und Gemeinden vier Ebenen sind (siehe Abbildung 2.4).

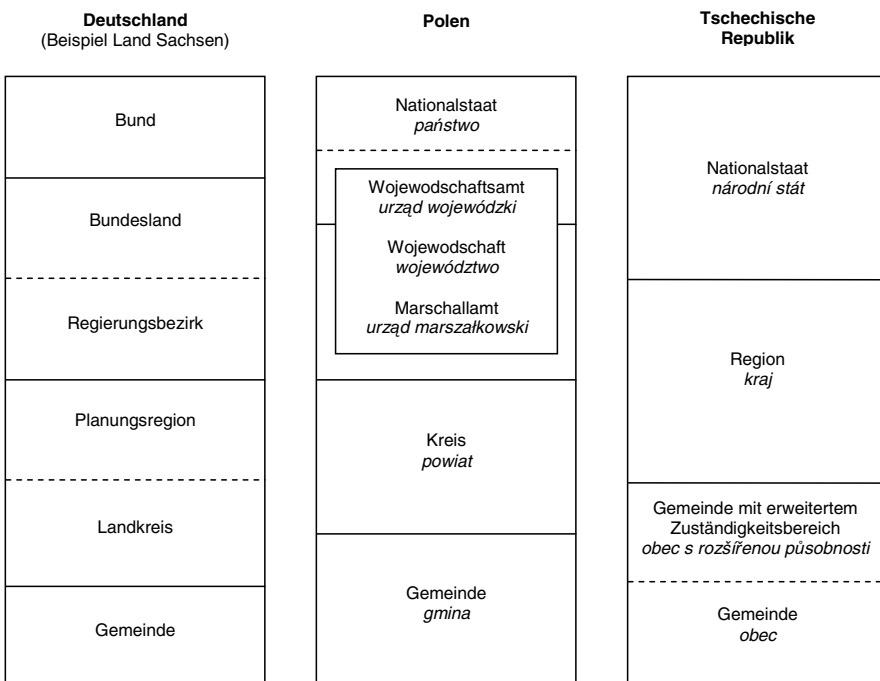
Das polnische und das tschechische Planungssystem sind daher überschaubarer, als das deutsche. Die regionalen Verwaltungsebene in Polen (Wojewodschaften) und in der Tschechischen Republik (Region – kraj), die auch für die Regionalplanung zuständig sind, haben zugeordnete Regionalparlamente. Damit ergibt sich im Vergleich zum deutschen System die Chance von kurzen Wegen von der fachlichen Vorbereitung einer raumrelevanten Maßnahme bis zur politischen Legitimierung und Umsetzung. Jedoch ist zu beachten, dass aufgrund der erst kurzen Erfahrungen mit den Verwaltungsstrukturen seit der Verwaltungsreform in den Jahren 1999 (Polen) und 2002 (Tschechische Republik) die Verfahren und Zuständigkeiten erst wenig etabliert sind und noch Unsicherheiten in den Verwaltungen bestehen. In Polen wird außerdem über Abhängigkeiten der Wojewodschaften von der Zentralregierung in Warszawa (Warschau) und über lange Entscheidungswege geklagt.

Informelle Instrumente der Raumordnung und Regionalplanung sind in Deutschland stärker ausgeprägt und gängiger. Dies kann auf die längere

Erfahrung der deutschen Seite mit informellen Instrumenten zurückzuführen sein oder auf eine stärkere Umsetzungsorientierung des bestehenden formalen Instrumentariums auf polnischer und tschechischer Seite.

Nach deutschem Recht müssen raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit mit diesen abgestimmt werden. In der Tschechischen Republik gibt es vergleichbare gesetzliche Bestimmungen erst mit der Einführung eines novellierten Baugesetzes aus dem Jahr 2007 (DENDEWICZ 2001: 7–16, LEIBENATH ET AL. 2007: 12–21, AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG/INSTYTUT POSPODARKI PRZESTRZENNEJ I KOMUNALNEJ 2001: 29–51, ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE (HRSG.) 2002).

Abbildung 2.4: Unterschiedlicher Verwaltungsaufbau in Deutschland (Land Sachsen), Polen und der Tschechischen Republik



Die Rolle von Vertrauen und Kommunikation in grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen

Aufgrund des freiwilligen, informellen Charakters und fehlender Sanktionierungsmöglichkeiten gegenüber Partnern spielt Vertrauen in grenzüberschreitenden Akteursnetzwerken eine wichtige Rolle. Da kaum grenzüberschreitende Institutionen existieren, ist insbesondere das persönliche Vertrauen in Einzelpersonen wichtiger, als das systemische Vertrauen in Institutionen und Systeme. Vorhandenes Vertrauen zwischen den Kooperationspartnern kann zu einer Verpflichtung zu kooperativem Verhalten führen und damit fehlende Sanktionierungsmöglichkeiten im grenzüberschreitenden Kontext partiell ersetzen (KLEIN-HITPAß/LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2006: 60, PFEIFFER 2000: 22, WITT 2003: 41).

Der Aufbau von Vertrauen in grenzüberschreitenden Netzwerken wird dadurch erschwert, dass die Akteure während der Verhandlungssituation nicht unterscheiden können zwischen reiner Interessenorientierung des Einzelnen und solchen Handlungsorientierungen, die aufgrund der jeweiligen nationalen Struktur erforderlich sind. Dagegen haben gemeinsame Bewertungsmaßstäbe und Grundüberzeugungen von Experten wiederum vertrauensbildende Effekte, egal aus welcher unterschiedlichen Systemen sie kommen (BECK 1997: 56f., MÜLLER ET AL. 2002: 8).

Beim Aufbau von Vertrauen in grenzüberschreitenden Netzwerken sind die folgenden Faktoren von Bedeutung:

- gemeinsame Erfahrungen und wiederholte Interaktion,
- personelle Kontinuität,
- Qualität der Kommunikation,
- räumliche Nähe,
- soziale Distanz und kulturelle Nähe,
- persönliche Kontakte sowie
- dritte Parteien/Moderation (KLEIN-HITPAß/LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2006: 67f.).

Gemeinsame Erfahrungen und wiederholte Interaktionen sind für den Aufbau von Vertrauen von Bedeutung. Wenn keine weiteren Interaktionen in Zukunft

zu erwarten sind, steigt das Risiko, dass einer der Kooperationspartner sich nicht kooperativ verhält (Gefangenendilemma) oder dass zumindest das Misstrauen steigt, dass sich der Partner als nicht vertrauenswürdig erweist.

Für gemeinsame Erfahrungen und wiederholte Interaktionen ist Kontinuität der beteiligten Kooperationspartner erforderlich. Bei Fluktuation der Akteure muss persönliches Vertrauen stets neu aufgebaut werden, während die Bereitschaft dazu sinkt.

Unter Qualität von Kommunikation werden insbesondere der direkte Kontakt zwischen den Kooperationspartnern und die direkte Kommunikation verstanden. Im grenzüberschreitenden Kontext ist dies aufgrund unterschiedlicher Sprachen beziehungsweise der Notwendigkeit des Dolmetschens und Übersetzens mit damit verbundenen Informationsverlusten und großer Entfernungen zwischen den Partnern teilweise schwierig zu realisieren.

Die räumliche Nähe ist daher für den Aufbau von Vertrauen von großer Bedeutung. Bei zunehmender räumlicher Distanz werden entweder direkte Kontakte selten oder die Transaktionskosten für Reisen steigen stark an. Vertrauensverhältnisse bilden sich daher eher in engen und überschaubaren Kooperationsräumen.

Neben der räumlichen Nähe spielt auch die soziale und kulturelle Nähe oder Distanz eine entscheidende Rolle. Gemeinsame Wertehaltungen, das Bewusstsein für kulturelle Unterschiede, ähnliche Ressourcen, Fremdsprachenkenntnisse, fachliche Nähe und gleichwertiger Rang der Kooperationspartner helfen, Vertrauen aufzubauen.

Persönliche Kontakte sind ebenfalls ein wichtiger Faktor für das Gelingen von Kooperationsprozessen und den Aufbau von Vertrauen. Hier bietet sich die Gelegenheit, dass sich die Partner persönlich kennenlernen, oder dass eventuell entstandene Interessenkonflikte oder Missverständnisse im informellen Rahmen gelöst und geklärt werden können.

Hilfreich sind in jedem Fall dritte Parteien, die insbesondere zu Beginn Kontinuität herstellen und als Vertrauensintermediär fungieren können. Diese Personen müssen einen Vertrauensvorschuss von beiden Kooperationspartnern

haben und interkulturelle Fähigkeiten in den beteiligten Kulturen sowie Sprachkompetenzen haben (KLEIN-HITPAß/LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2006: 62–68, LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2005b: 6, GÖSSLING 2004: 684, MÜLLER ET AL. 2002: 7f., 130, MIOGA 1999: 54).

Neben Vertrauen ist Wissen eine entscheidende Ressource für Innovation und regionale Kooperation. Kommunikation ist Grundvoraussetzung für Kooperation und Konsensbildung. Zur Verbreitung von Wissen zwischen den Kooperationspartnern ist Kommunikation notwendig (FÜRST 2001a: 22, MÜLLER ET AL. 2002: 7–12).

Um Kommunikation zu strukturieren und erwartete Ergebnisse sicherzustellen, ist die Steuerung von Netzwerken notwendig. Daher ist es sinnvoll, die Kommunikation zu steuern oder sich auf Regeln der Kommunikation zu verständigen. Da eine Rangordnung oder Hierarchien, wie weiter oben ausgeführt, in informellen Netzwerken fehlen, können diese Aufgabe von allen Partnern akzeptierte Diskussionsleiter oder Moderatoren übernehmen. Diese Aufgabe beinhaltet die Strukturierung der Diskussion unter Beachtung der gesetzten Ziele, das Herstellen eines positiven Gesprächsklimas und Zeitmanagement (MÜLLER ET AL. 2002: 23f.).

In grenzüberschreitenden Netzwerken ist zu erwarten, dass die Kommunikation erheblich durch Sprachprobleme und kulturelle Unterschiede erschwert wird; Missverständnisse und Verstimmungen in Kommunikationsprozessen sind teilweise darauf zurückzuführen. Umso mehr sind im grenzüberschreitenden Kontext ein guter Moderator, professionelles Übersetzen und Dolmetschen sowie bewusst gestaltete Kommunikationsarenen von großer Bedeutung (KNIPPSCHILD/KUNERT 2005: 76–78).

Die Grenzen zwischen Deutschland und Polen oder der Tschechischen Republik sind auch Grenzen zwischen unterschiedlichen Kulturen mit ungleichen Entwicklungen, mit einer gemeinsamen belasteten Geschichte und mit unterschiedlichen Sprachen sowie zwischen unterschiedlichen Mentalitäten. Dies manifestiert sich unter anderem in unterschiedlichen Umgangs- und Kommunikationsformen oder einem unterschiedlichen Umgang mit Konflikten und Kritik (BIRKE 2005: 4, Grosse 2004: 1f., GRÜNEFELD 2005: 12–15, KRÄTKE 1998: 639, WOJCIECHOWSKI o.J.: 2–5)

Ein neues Rechtsinstrument für grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

Grenzüberschreitende Kooperation hat in der Europäischen Union eine lange Tradition. Insbesondere in Westeuropa sind nach Ende des Zweiten Weltkriegs zahlreiche Initiativen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ergriffen worden. Rechtliche Grundlage dieser Aktivitäten stellen auf nationaler Ebene zum Beispiel das deutsche Grundgesetz und zwischenstaatliche Verträge sowie auf europäischer Ebene Vereinbarungen und Verträge wie die Madrider Rahmenkonvention³, die CEMAT-Leitlinien⁴ oder das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) dar. Für eine konkretere grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den westeuropäischen Grenzregionen waren weitere Verträge und Abkommen erforderlich, die gemeinsame öffentlich-rechtliche Körperschaften der grenzüberschreitenden Kooperation – beispielsweise Zweckverbände – ermöglichten. Seit 1991 besteht das Anholter Abkommen für die deutsch-niederländische Grenze sowie seit 1996 das Karlsruher Übereinkommen für die deutsch-schweizerisch-französisch-luxemburgische Zusammenarbeit. Für die seit 2004 bestehenden Binnengrenzen der Europäischen Union zwischen Deutschland, Polen und Tschechischen Republik fehlten solche Rechtsinstrumente bisher. Grenzüberschreitende Verträge oder Zweckverbände waren nicht möglich. Die Kooperation blieb hier aus rechtlicher Sicht informell und nicht bindend. (KOTZUR 2006: 58f., MALCHUS 2006: 20–37, MISSION OPÉRATIONELLE TRANSFRONTALIÈRE (2006: 14–26).

Aus diesen Gründen trat im Juli 2006 die Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) in Kraft⁵. Ziel dieser Verordnung ist es, verbindliche grenzüberschreitende Institutionen zur Intensivierung der Zusammenarbeit und zur Stärkung des räumlichen Zusammenhalts in Grenzregionen zu ermöglichen. Ein grenzüberschreitendes Handeln soll möglich werden, um etwa Programme und Projekte zur territorialen Zusammenarbeit durchzuführen, insbesondere im Rahmen der Strukturfonds (ABl. EG 2006, L 219, Seite 19f.).

³ Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, 1980

⁴ Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent, 2000

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

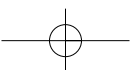
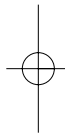
Ein EVTZ besitzt Rechtspersönlichkeit und kann zwischen Mitgliedsstaaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften gebildet werden. Der Beschluss zur Gründung wird von den Mitgliedern gefasst und an die jeweiligen Mitgliedsstaaten übermittelt. Diese prüfen dann die Gründung des EVTZ auf Rechtskonformität. Die Aufgaben eines EVTZ sollen insbesondere der Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in Europa dienen. Ein EVTZ muss über eine Satzung, eine Mitgliederversammlung und einen Direktor verfügen. Außerdem ist ein jährlicher Haushaltsplan aufzustellen und in der Mitgliederversammlung zu verabschieden (ABl. EG 2006, L 219, Seite 20ff.).

Leider liegen bisher kaum Erfahrungen mit dem neuen Rechtsinstrument EVTZ vor. Allerdings ist die Möglichkeit, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch öffentliches Recht zu verfestigen und zu vertiefen zu begrüßen. Rechtsunsicherheiten in den Gebietskörperschaften in Grenzräumen auf regionaler und lokaler Ebene können nun ausgeräumt werden. Die Regelungsbereiche eines EVTZ sind vielfältig. Denkbar sind Kooperationen zu einer gemeinsamen Regionalplanung, zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie oder der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (Managementpläne). Allerdings ist auch zu beachten, dass die Zusammenarbeit im Rahmen eines EVTZ aus rechtlicher Perspektive komplizierter wird und eine gewisse Kooperationserfahrung und Vertrauen zwischen den Akteuren voraussetzt (JANSSEN 2006: 147–151).

Erkenntnisse für die Ableitung theoretischer Annahmen

- Netzwerke spielen im grenzüberschreitenden Kontext aufgrund fehlender übergeordneter Organisationen und hierarchischer Steuerungsformen eine besonders große Rolle. Diese sind durch kooperative Steuerungsformen wie Verhandlung gekennzeichnet.
- Es existieren unterschiedliche Typisierungen von grenzüberschreitenden Netzwerken, die sich an verschiedenen Formen und Funktionen orientieren. Netzwerke können generell nur eine beschränkte Funktion übernehmen. Bei unangemessenen Formen und Funktionen von Netzwerken drohen die Unter- oder Überforderung der beteiligten Akteure.

- Grenzüberschreitende Kooperation scheint einer räumlichen und qualitativen Entwicklung zu unterliegen. In verschiedenen Phasen grenzüberschreitender Kooperation stehen unterschiedliche Merkmale und Ergebnisse im Vordergrund. Diese ändern sich mit fortschreitender Kooperationserfahrung.
- Die Zusammensetzung der Akteure sowie deren Kompetenzen und personelle Ressourcen spielen eine zentrale Rolle in der grenzüberschreitenden Kooperation. Jedoch geschieht dies häufig zufällig. Die Motivation der Akteure ist häufig implizit oder diffus.
- In geschichtlich belasteten Grenzräumen und in solchen mit unterschiedlichen Mentalitäten ist Vertrauen und die Kommunikation zwischen den Akteuren von besonderer Bedeutung. Der Aufbau von Vertrauen kann unterstützt und Kommunikation ermöglicht werden, etwa durch neutrale, dritte Personen oder Moderatoren. Räumliche Nähe ist für den Vertrauensaufbau hilfreich.
- Fehlende rechtliche Rahmenbedingungen behindern grenzüberschreitende Kooperation. Mit den Europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) könnte sich in Zukunft ein neues Rechtsinstrument für grenzüberschreitende Kooperation etablieren.

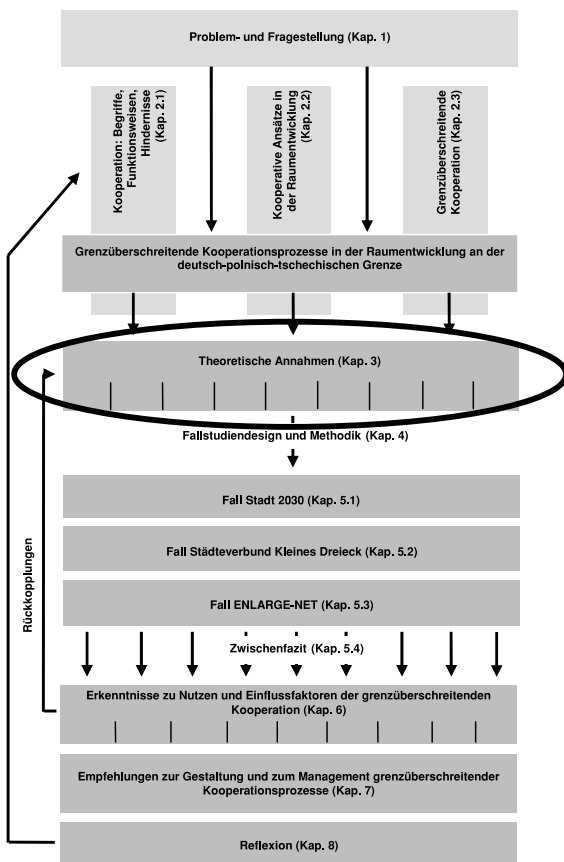


3

Einflussfaktoren auf grenzüberschreitende Kooperationsprozesse

Nach der Diskussion theoretischer Erklärungsansätze fasst dieses Kapitel die gewonnenen Erkenntnisse zusammen. Aus dem vorangegangenen theoretischen Erkenntnisstand und aus praktischem Vorwissen werden im Folgenden neun Einflussfaktoren abgeleitet, die das Entstehen, die Funktionsweisen und den Erfolg grenzüberschreitender Kooperationsprozesse in der Raumentwicklung in Form von theoretischen Annahmen erklären können. Diese vorläufigen theoretischen Annahmen dienen in der weiteren Arbeit als Gerüst für die empirischen Betrachtungen der Fallstudienprozesse (siehe Abbildung 3.1.)

Abbildung 3.1: Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit

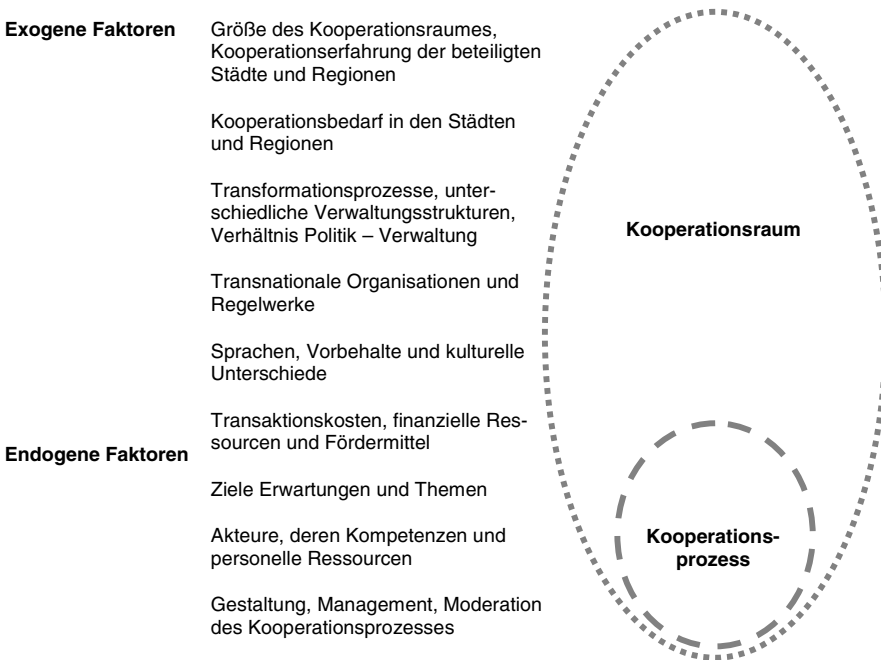


Nach BECK kann die Funktionalität grenzüberschreitender Netzwerke durch exogene Faktoren (Rechtssysteme, Verwaltungsaufbau, Handlungsressourcen der Akteure) und durch endogene Faktoren (Akteure, Interessen, Kooperationsprozess) erklärt werden (BECK 1997: 58). Eine solche Unterteilung ist sinnvoll, da lediglich die endogenen Faktoren bei der Gestaltung und dem Management grenzüberschreitender Kooperationsprozesse beeinflusst werden können. Die exogenen Faktoren können nicht verändert werden und müssen beim Management der Prozesse beachtet werden. Teilweise ist eine Unterteilung in exogene und endogene Faktoren schwierig, etwa bei der Betrachtung der beteiligten Akteure. Während die Wahl der einzubeziehenden Akteure ein endogener Faktor ist, sind deren Kompetenzen und personelle Ressourcen exogene Faktoren, die nur bedingt verändert werden können. Ähnliches gilt für entstehende Transaktionskosten und den Einsatz von Fördermitteln.

Bei der folgenden Identifizierung von Einflussfaktoren handelt es sich sicherlich nicht um eine abschließende Betrachtung. Denkbar sind auch beispielsweise situative, exogene Einflussfaktoren, wie schlecht vorhersehbare Ereignisse (zum Beispiel Hochwasserkatastrophen), die grenzüberschreitend koordiniertes Handeln erforderlich machen.

Es existieren weitere Aufstellungen von Erfolgsfaktoren zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, etwa von PFEIFFER, der diese jedoch in erster Linie auf die seit längerem etablierte Kooperation an Deutschlands Westgrenze bezieht. Die relevanten Erkenntnisse dieser Arbeit werden an den jeweiligen Stellen berücksichtigt (PFEIFFER 2000: 17–24, MISSION OPÉRATIONELLE TRANSFRONTALIÈRE (2006: 27–33).

Abbildung 3.2: Theoretische Annahmen zu exogenen und endogenen Einflussfaktoren auf grenzüberschreitende Kooperationsprozesse



Die in Abbildung 3.2 dargestellten neun Faktoren können den Erfolg grenzüberschreitender Kooperationsprozesse an der Grenze zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik beeinflussen. Der neunte Faktor (Gestaltung, Management und Moderation des Kooperationsprozesses) hat Querschnittscharakter und führt verschiedene Aspekte aus den vorangegangenen Faktoren zusammen.

Größe des Kooperationsraumes und Kooperationserfahrung der beteiligten Städte und Regionen

Annahme 1

Die Größe des Kooperationsraumes beeinflusst den Kommunikationsprozess maßgeblich. Je größer der Kooperationsraum ist, desto kleiner ist die Erfahrung mit grenzüberschreitender Kooperation und desto „weicher“ sind die zu behandelnden Themen.

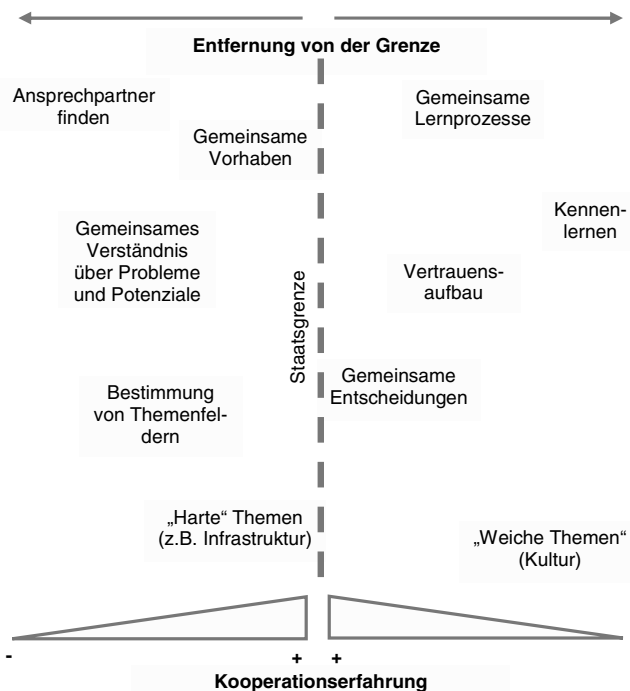
In Kapitel 2 ist deutlich geworden, dass grenzüberschreitende Kooperation unterschiedliche Formen annehmen und Funktionen erfüllen kann. BECK unterscheidet in politisch-strategische Netzwerke (Ziel: Beeinflussung von Politik) und „Problem-solving“-Netzwerke (Ziel: Problemlösung). Außerdem identifiziert er vier unterschiedliche Netzwerkfunktionen: Kommunikation und Information, Integration, Kooperation, Steuerung und Koordination, Produktion sowie Innovation. Eine andere Unterteilung liefert BLATTER. Er unterscheidet in identifikatorische (Ziel: Sinnstiftung, Orientierung) und instrumentelle Netzwerke (Ziel: Zweckerfüllung, Problemlösung) (BECK 1997, BLATTER 2002 und 2004).

Mit fortschreitender Laufzeit der Kooperation sind durchaus unterschiedliche Formen und Funktionen und damit unterschiedliche Kooperationsphasen zu beobachten (Start- und Orientierungsphase oder Anfangsphase, Test- und Konsolidierungsphase oder Aufbauphase sowie Reifephase oder fortgeschrittene Phase) (FRIEDRICH/NEUMANN 2005, MÜLLER ET AL. 2000, KNIPPSCHILD/LIEBE 2004).

Eine weitere Annahme lautet, dass Vertrauen insbesondere in grenzüberschreitenden Netzwerken eine entscheidende Rolle spielt und wiederum räumliche Nähe ein wichtiger Faktor für den Aufbau von Vertrauen ist (KLEINHITPAß/LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2006, LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2005a, GÖSSLING 2004, MÜLLER ET AL. 2002, MIOSSGA 1999). Bei größeren Entfernungen zwischen kooperierenden Städten scheinen die gemeinsamen Strategien zudem eher sektorspezifisch zu sein, während die Kooperationsfelder bei engerer Nachbarschaft vielfältiger sind (DOCHERTY/GULLIVER/DRAKE 2004).

Offenbar scheint es einen Zusammenhang zwischen Größe des Kooperationsraumes und der Kooperationserfahrung der beteiligten Partner sowie der Form und Funktion der Kooperation zu geben. Bei Städten und Regionen mit ähnlichen Motivationen und Interessen kommt eine Kooperation bei geringer Entfernung eher zustande, als bei größeren Entfernungen. Im grenznahen Raum liegt in der Regel mehr Kooperationserfahrung vor, als in grenzferneren Städten und Regionen, zumindest was die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betrifft. In transnationaler Zusammenarbeit haben insbesondere größere Städte Erfahrungen mit Partnerschaften und Netzwerken.

Abbildung 3.3: Theoretische Annahme zum Zusammenhang zwischen Größe des Kooperationsraumes, Kooperationserfahrung und Charakter der Kooperation



An der deutsch-polnisch-tschechischen Grenze stehen im grenzferneren Kooperationsraum noch „weiche“ Zielstellungen im Vordergrund, wie das gegenseitige Kennenlernen und das Finden von Ansprechpartnern, während in kleineren Kooperationsräumen bereits gemeinsame Entscheidungen und Projekte angegangen werden. Zwischenstufen sind die Herstellung eines gemeinsamen Problemverständnisses und die Bestimmung von Themenfeldern (KNIPPSCHILD 2005b: 181) (siehe Abbildung 3.3).

Kooperationsbedarf in den Städten und Regionen

Annahme 2

Der Kooperationsbedarf beeinflusst grenzüberschreitende Kooperationsprozesse. Insbesondere in größeren Kooperationsräumen sind die Probleme und der Kooperationsbedarf häufig unklar oder schlecht strukturiert und definiert. Je unklarer der Kooperationsbedarf, desto schwieriger ist der Prozess und desto wichtiger ist zu Beginn eine Ziel- und Themensetzungsphase.

BIERHOFF, SCHARPF/BENZ und DAVY sind der Auffassung, dass für die Initiierung von Kooperation immer ein Anlass, ein triftiger Grund vorliegen muss. Nur bei einem gemeinsamen Interesse („common purpose“) oder bei einem langfristig zu erwartenden Mehrwert sollte Kooperation empfohlen werden, ansonsten ist Souveränität ein hohes Gut. Eine auf Idealismus und Glauben an gemeinschaftliche Vorteile bauende Kooperation ist zum Scheitern verurteilt. Der durch die Kooperation erreichte Nutzen oder das Wohlfahrtsniveau muss größer sein, als bei nicht-koordiniertem Vorgehen (BIERHOFF 1991, SCHARPF/BENZ 1991, DAVY 2004). Möglicher Kooperationsbedarf liegt in der Positionierung von Städten und Regionen im zusammenwachsenden Europa unter zunehmenden globalisierten Wirtschaftsverflechtungen und schrumpfenden finanziellen Ressourcen oder in der Wiederentdeckung regionalem und lokalem Images in Anbetracht Europäischer Integration (HEALEY 1997, ALBRECHTS ET AL. 2003).

Im grenzüberschreitenden Kontext und unter Einfluss von Transformationsprozessen ist jedoch insbesondere zu Beginn der Kooperationsprozesse der Mehrwert von Kooperation oftmals unklar. Dann muss der Mehrwert

aufgezeigt und der Kooperationsprozess somit von externer Seite initiiert werden. Teilweise bestehen nur mögliche Handlungsfelder oder das Ziel, gemeinsam Fördergelder zu nutzen. In vielen politischen Prozessen ist das Problem zunächst unstrukturiert, und es bedarf zunächst der Problemdefinition (PERKMANN 1998, FÜRST 2001b, VAN DER VELDE/VAN HOUTUM 2003, DAVY 2004). Dieses Phänomen ist insbesondere in großen Kooperationsräumen mit wenig Kooperationserfahrung zu beobachten.

Offensichtlich besteht ein Widerspruch zwischen der Auffassung, dass Kooperation nur dann sinnvoll ist, wenn ein klarer Kooperationsbedarf vorliegt und der Problematik, dass jener Mehrwert einer Kooperation zwar vorhanden ist, aber von den Kooperationspartnern oftmals nicht erkannt wird und von externer Seite aufgezeigt werden muss. Bei nicht offensichtlichem Kooperationsbedarf ist daher eine Phase zur Findung gemeinsamer Kooperationsfelder oder eine Problemanalyse vor dem eigentlichen Kooperationsprozess von Bedeutung.

Transformationsprozesse, unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung in den Städten und Regionen

Annahme 3

Die Strukturen in den kooperierenden Verwaltungen haben einen erheblichen Einfluss auf den Verlauf und Erfolg grenzüberschreitender Kooperationsprozesse. Je unterschiedlicher die Verwaltungsstrukturen in den kooperierenden Städten und Regionen, je unerfahrener die Verwaltungen und je größer die Entfernung zwischen Politik und Verwaltung, desto schwieriger gestalten sich die Prozesse.

Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und Ressourcen der öffentlichen Verwaltungen in den beteiligten Ländern erschweren die grenzüberschreitende Kooperation. Es kommt zur Mehrebenenverflechtung, in der zwei oder mehr hierarchische und nicht-passfähige Systeme aufeinander stoßen. Dies führt zu einem fehlenden „Schatten der Hierarchie“; eine hierarchische Steuerung über Staatsgrenzen hinweg ist zunächst, solange keine neuen grenzüberschreitenden Institutionen aufgebaut werden, nicht möglich. Die beteiligten Akteure sind aufgefordert, über Hierarchien und Rangordnungen hinweg miteinander zu

kommunizieren und zu interagieren (BECK 1997, KNIELING/FÜRST/DANIELZYK 2001, KNIELING 2003, Scharpf 1991: 627).

Da es sich nicht um Routineprozesse handelt, können grenzüberschreitende Kooperationsprozesse außerdem durch Legitimationsdefizite seitens der Politik und Ressortdenken in den Verwaltungen als bürokratische und hierarchische Organisationen behindert werden. Legitimationsdefizite können entstehen, wenn die politischen Entscheidungsträger nicht ausreichend informiert und eingebunden werden. Erschwerend können Unsicherheiten in den relativ jungen Verwaltungssystemen Polens und der Tschechischen Republik aufgrund anhaltender Transformationsprozesse hinzukommen. Dies kann dazu führen, dass die Verwaltungen grenzüberschreitende Kooperationsprozesse aufgrund des vagen und abstrakten Mehrwerts und des Risikos eines Scheiterns vermeiden. Außerdem existieren in den Verwaltungssystemen unterschiedliche Regeln, die teilweise implizit und daher besonders schwierig für die Kooperationspartner zu durchschauen sind sowie unterschiedliche Dienstwege, die den Informationsfluss erschweren können (PERKMANN 1998, FÜRST 2001c, SINNING 2002, KNIPPSCHILD/KUNERT 2005).

Transnationale Organisationen und Regelwerke

Annahme 4

Die vorhandenen transnationalen Organisationen und Regelwerke beeinflussen grenzüberschreitende Kooperationsprozesse in der Raumentwicklung maßgeblich. Je rudimentärer der institutionelle Rahmen, desto wichtiger ist Vertrauen zwischen den kooperierenden Akteuren in den Städten und Regionen.

Für jede Form von Kooperation ist ein Mindestmaß an institutionellem Rahmen erforderlich, um den kooperierenden Städten und Regionen ein Minimum an Sicherheit zu bieten. Ohne jeglichen institutionellen Rahmen droht „negative Koordination“ in Form von unkooperativem Handeln oder Verstößen gegen Abmachungen (SCHARPF 1997: 112, 135).

Zwar existiert bei grenzüberschreitender Kooperation kein „Schatten der Hierarchie“ wie im nationalen Kontext, jedoch bestehen auch hier Organisationen

und Regelwerke, die ein Mindestmaß an Sicherheit gewährleisten sollen. Hierzu zählen im Bereich der Raumentwicklung an der deutsch-polnisch-tschechischen Grenze die Organisationen und Regelwerke der Europäischen Union, zwischenstaatliche Gremien wie der Raumordnungsausschuss der Deutsch-Polnischen Regierungskommission oder zwischenstaatliche Arbeitsgruppen zu Fragen grenzüberschreitender Regionalplanung. Teilweise existieren auch Verträge, Vereinbarungen oder Organisationen, die der Zusammenarbeit einen institutionellen Rahmen geben sollen (Euroregionen, projekt- oder regions- und stadtgebundene Kooperationsverträge und -vereinbarungen).

Vom Vorhandensein und von der Form der transnationalen Organisationen und Regelwerke können unter anderem die möglichen Interaktionsformen und Entscheidungsmodi bei der grenzüberschreitenden Kooperation abhängen. Vorhandene Organisationen und Regelwerke schaffen Vertrauen und Sicherheit, die eher verbindliche Interaktionsformen und Entscheidungsmodi erwarten lassen.

Sprachen, Vorbehalte und kulturelle Unterschiede

Annahme 5

Sprachbarrieren, Vorbehalte zwischen den Nationalitäten und kulturelle Unterschiede beeinflussen grenzüberschreitende Kooperationsprozesse an der neuen EU-Binnengrenze negativ. Seltene persönliche Kontakte behindern den Aufbau von Vertrauen. Diese negativen Faktoren können teilweise kompensiert werden, indem bei der Gestaltung der Prozesse darauf geachtet wird, dass die beteiligten Akteure über die nötigen sprachlichen und interkulturellen Kompetenzen verfügen, dass Klarheit und Einfachheit die Kommunikation und die Prozessgestaltung bestimmen und dass ausschließlich professionelle Dolmetscher und Übersetzer eingesetzt werden.

Feindliche Akteursorientierungen und distanziertes Verhalten können Kooperationsprozesse generell behindern. Im grenzüberschreitenden Kontext können unterschiedliche Sprachen, Vorbehalte zwischen den Nationalitäten und kulturelle Unterschiede hinzukommen. Gerade an der deutsch-polnisch-tschechischen Grenze zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik sind die

kulturellen Unterschiede groß, die gemeinsamen geschichtlichen Hintergründe schwierig und die Sprachen unterschiedlich (MÜLLER ET AL. 2000, KNIELING 2003, KNIPPSCHILD/KUNERT 2005).

Insbesondere die Sprachbarriere hat großen Einfluss auf den Erfolg und die Gestaltung grenzüberschreitender Kooperationsprozesse. Verhandlungen stehen in informellen und freiwilligen Kommunikationsprozessen im Vordergrund, da andere Interaktionsformen weitgehend fehlen. Daher ist sprachliche Kommunikation enorm wichtig (FÜRST 2001c, SELLE 2005). Jedoch können im grenzüberschreitenden Kontext durch die unterschiedlichen Sprachen, durch fehlende Sprachkenntnisse und interkulturelle Kompetenzen sowie schlechte Übersetzungen erhebliche Kommunikationsprobleme auftreten. Persönliche Kontakte sind aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse kaum möglich, die jedoch für den Aufbau von Vertrauen wichtig sind (KLEIN-HITPAß/LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2006).

Transaktionskosten, finanzielle Ressourcen und Fördermittel

Annahme 6

Die im grenzüberschreitenden Kontext hohen Transaktionskosten beziehungsweise zur Verfügung stehenden kompensierenden finanziellen Ressourcen und Fördermittel beeinflussen indirekt das Funktionieren grenzüberschreitender Kooperationsprozesse. Je höher der Erwartungsdruck zur Rechtfertigung hoher Transaktionskosten ist, desto größer die Gefahr übersteigter Ziele und Erwartungen an die Ergebnisse des Prozesses und des letztendlichen Scheiterns.

Bei jeder Form von Kooperation entstehen Transaktionskosten. Diese stehen einem mehr oder weniger großen Kooperationsnutzen gegenüber. Langfristig können Transaktionskosten durch etablierte und erfolgreiche Kooperation eingespart werden. Akteure sind nur bei angemessenen Transaktionskosten zur Kooperation bereit; wenn diese zu hoch sind, stellen sie ein Kooperationshindernis dar. Im grenzüberschreitenden Kontext sind die Transaktionskosten generell aufgrund notwendiger Dolmetscher- und Übersetzungsleistungen höher. Zudem werden Transaktionskosten von Politikern öfter als höher

wahrgenommen, als sie tatsächlich sind (HAUSER 1991, HEALEY 1997a, HEALEY 1998, KNIELING/FÜRST/DANIELZYK 2001, DAVY 2004).

Dies kann zu Legitimationsproblemen grenzüberschreitender Kooperation oder zu einem erhöhten Erwartungsdruck führen, insbesondere wenn die finanziellen Ressourcen der Kooperationspartner knapp sind. Ziele von nicht grenzüberschreitenden Netzwerken sind häufig der Ideenaustausch, Lernprozesse oder der Aufbau von Vertrauen, während in grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen Ziele, wie das Einwerben gemeinsamer Fördermittel oder das schnelle Anbahnen gemeinsamer konkreter Folgeprojekte beobachtet werden können. Daher spielen die entstehenden Transaktionskosten, die finanziellen Ressourcen der Kooperationspartner sowie die Fördermittel zur Kompensierung der Transaktionskosten eine wichtige Rolle beim Erfolg grenzüberschreitender Kooperationsprozesse. Insbesondere zu Beginn eines Prozesses scheint ein künstliches Niedrighalten der Transaktionskosten durch eine externe Förderung wichtig zu sein. Allerdings ist das Ansteigen des Kooperationsnutzens auch ein Anzeichen für wachsenden Erfolg eines Kooperationsprozesses. Es ist also zu erwarten, dass die hohen Transaktionskosten bei fortschreitendem Kooperationsprozess einem größer werdenden Nutzen gegenüberstehen und der Bedarf an externer Förderung abnimmt.

Ziele, Erwartungen und Themen des Kooperationsprozesses

Annahme 7

Die Ziele und Erwartungen der teilnehmenden Akteure sowie die gewählten Themen haben erhebliche Auswirkungen auf den Erfolg und die Gestaltung grenzüberschreitender Kooperationsprozesse. Ziele, Erwartungen und Themen müssen an die Ausgangslage (Kooperationserfahrung, Vertrauen zwischen den Akteuren) und an die Akteurskonstellation angepasst sein. Positiv wirkt sich aus, wenn die zu behandelnden Themen offensichtlich sind und die Alltagsaufgaben der Verwaltungsakteure abdecken. Dies ist insbesondere in kleinen Kooperationsräumen mit gegenseitigen Abhängigkeiten der Fall.

Aus den vorangegangenen Ausführungen ist bereits deutlich geworden, dass viele Faktoren die Ziele, die Erwartungen und die erwarteten Ergebnisse der Prozesse beeinflussen. Gleichzeitig sind diese ein wesentlicher Faktor für deren Erfolg.

Voraussetzungen für Kooperation sind die Absicht der Akteure, langfristig durch ein koordiniertes Vorgehen mit einem Partner einen höheren Nutzen zu erzielen sowie klare eigene Vorstellungen und Interessen. Wenn wechselseitige Abhängigkeiten zwischen den Städten und Regionen bestehen, können Ziele bei einem koordinierten Vorgehen eher erreicht werden (BIERHOFF 1991, DAVY 2004).

Jedoch nicht nur im grenzüberschreitenden Kontext sind Ziele und Erwartungen in politischen Prozessen häufig diffus. Akteure haben keine klaren Zielvorstellungen; die zu lösenden Probleme sind unstrukturiert. Häufig bestehen lediglich Handlungsfelder. Stellenweise ist die Motivation für grenzüberschreitende Kooperationsprozesse nicht fachliches Interesse, sondern der Wunsch nach persönlicher Profilierung oder „europäischer Projektarbeit“ (SCHARPF/BENZ 1991, PERKMANN 1998, FÜRST 2001b, LEIBENATH/DEPPISCH 2005).

Aufgrund dieser differenzierten Ausgangslage wird in verschiedene Netzwerktypen mit unterschiedlichen Funktionen unterschieden. Kooperationsformen und -funktionen unterscheiden sich somit in wesentlichen Punkten. Eine Vermischung etwa von instrumentellem und identifikatorischem Charakter eines Netzwerkes kann zu Unter- beziehungsweise Überforderung der Akteure, zu Missverständnissen und somit zum Scheitern des Prozesses führen. Grenzüberschreitende Netzwerke können nur beschränkte Funktionen übernehmen. Aufgrund der oben dargelegten Legitimationsprobleme grenzüberschreitender Kooperationsprozesse infolge hoher Transaktionskosten droht die Gefahr, bereits zu Beginn des Kommunikationsprozesses Produktions- oder Innovationsfunktionen, also schnell vorzeigbare, „handfeste, konkrete“ Ergebnisse zu erwarten und damit die Akteure zu überfordern und ein Scheitern des Projektes zu riskieren (BECK 1997, BLATTER 1998).

Wichtig scheint in jedem Fall die Offenlegung der Ziele und Erwartungen seitens der beteiligten Akteure zu sein. Ob gegenseitige Abhängigkeiten im engeren räumlichen Rahmen, also in kleineren Kooperationsräumen, eher zu erwarten sind und hier eher konkrete Ziele und Erwartungen vorliegen, wird in der empirischen Fallstudienanalyse überprüft.

Die gewählten Themen und Inhalte, mit denen sich grenzüberschreitende Kooperationsprozesse befassen, müssen an die exogenen und endogenen Faktoren angepasst sein. Dabei ist zu beachten, dass

- es in politischen Prozessen häufig keine offensichtlichen Themen gibt, allenfalls „schlecht definierte Probleme“,
- die behandelten Themen möglichst die Alltagsaufgaben der Verwaltungsakteure abdecken sollten,
- zunächst mit einfachen, überschaubaren Themen gestartet werden sollte, bevor schwierigere Dinge mit potenziellen Verteilungskonflikten behandelt werden. Allerdings sind auch Konstellationen zu beobachten, in denen drängende Probleme zur Lösung anstehen und ein Einstieg in die Kooperation mit einfachen Themen zum Vertrauensaufbau nicht sinnvoll sind („cloud of problems“) (SCHARPF 1997, FÜRST 2001d, KLEIN-HITPAß/LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2006).

Insbesondere in großen Kooperationsräumen ohne offensichtliches Kooperationserfordernis scheint zunächst das Aufspüren gemeinsamer Themen („Themen-Rauschen“, FÜRST 2001b) und das „Agenda-Setting“ wichtig zu sein. Dabei ist zu beachten, dass gerade hier Schwierigkeiten entstehen können. Nicht immer sind die Akteure bereit, „ihre“ Anliegen preiszugeben, oder es bestehen bereits bei der Themenauswahl unterschiedliche Interessen und es bahnen sich Interessenkonflikte an („negotiator’s dilemma“, SCHARPF 1997: 124). Häufig ist zu beobachten, dass die Akteure in diesen Fällen, um die Kooperation nicht schon zu Beginn zu gefährden, die eigentlich drängenden Themen nicht ansprechen (SCHARPF 1997).

Beteiligte Akteure, deren Kompetenzen und personelle Ressourcen

Annahme 8

Die beteiligten Akteure sowie deren Kompetenzen und personelle Ressourcen haben erheblichen Einfluss auf grenzüberschreitende Kooperationsprozesse. Je besser die beteiligten Akteure aus den hierarchischen Systemen der öffentlichen Verwaltungen herausgelöst werden, Zugang zu Entscheidungsträgern und Informationen haben und von ihren Institutionen befähigt und legitimiert werden, strategisch wichtige Themen auf die Tagesordnung zu bringen, desto positiver wirkt sich dies auf den Verlauf und Erfolg grenzüberschreitender Kooperationsprozesse aus. Weiterhin sind die Kontinuität der Akteure, die Einbeziehung von Leitungspositionen und Schlüsselakteuren sowie die Kompetenzen, Werthaltungen und Motivationen der beteiligten Akteure wichtig.

Zentraler und wichtigster Einflussfaktor eines jeden Netzwerks sind die beteiligten Akteure, deren Kompetenzen, personelle Ressourcen und Motivationen. Obwohl die Zusammensetzung der Akteure von großer Bedeutung für den Erfolg oder Misserfolg zu sein scheint, geschieht dies in grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen häufig zufällig. Verschiedene Autoren formulieren Hinweise, was bei der Zusammenstellung von Akteuren in regionalen Netzwerken zu beachten ist:

- Leitungspositionen einbeziehen, nicht nur Referenten und Sachbearbeiter,
- Akteure einbeziehen, die Initiative übernehmen,
- Akteure so auswählen, dass soziale Distanz gering ist (Werthaltungen, Rang, fachlicher Hintergrund),
- insbesondere zu Beginn Schlüsselakteure einbinden, die Netzwerkarbeit vorantreiben und Kontinuität sicherstellen sowie
- auf Kontinuität der Akteure achten, was für den Vertrauensaufbau wichtig ist (HEALEY 1997a, HEALEY 1998, MÜLLER ET AL. 2000, FÜRST 2001c, KNIELING/FÜRST/DANIELZYK 2001, LEIBENATH/DEPPISCH 2005, KLEIN-HITPAß/LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2006).

Die meisten Netzwerkakteure sind in eine Institution eingebunden, die sie vertreten. Der Kontext der Akteure spielt daher eine wichtige Rolle. Trotz aller Öffnungstendenzen in der Raumentwicklung spielen die öffentlichen Akteure

in Behörden und Verwaltungen immer noch die zentrale Rolle. Akteure in den öffentlichen Verwaltungen müssen sich rechtfertigen, warum sie sich in informellen, freiwilligen Prozessen engagieren. Sie stehen innovativen Prozessen außerhalb der Pflichtaufgaben und Routinen skeptisch gegenüber, da Konkurrenzsituationen mit der Politik aufkommen können und da der Erfolg solcher Prozesse unsicher, hingegen das Risiko des Scheiterns als hoch empfunden wird. Außerdem wirken sich schwache oder ungleiche Ressourcen negativ aus, vor allem so lange die Kooperation als Zusatzbelastung empfunden und wenig Nutzen zur Bewältigung der Alltagsaufgaben gesehen wird (FÜRST 2001c, KNIELING 2003, SELLE 2005).

Weiterhin haben die Kompetenzen und Werthaltungen der beteiligten Akteure Auswirkungen auf den Erfolg grenzüberschreitender Kooperationsprozesse. Dazu zählen

- gegenseitige Erwartung, dass langfristig kooperiert wird; Akzeptanz, dass abwechselnd die eigenen Interessen und die des Partners respektiert werden (Zukunftsorientierung, „Schatten der Zukunft“),
- persönliche Kooperationsbereitschaft und Motivation,
- klare Zielvorstellungen und eigene Identität,
- interkulturelle Fähigkeiten (Kommunikationsfähigkeit, Fremdsprachenkenntnisse, wechselseitiger Respekt etc.) und
- strategische Orientierung.

Mangelndes konsensuales Wissen, Eitelkeiten, feindliche oder distanzierte Haltungen und Tagesroutinen, die ein kooperatives Verhalten ablehnen, können hingegen Kooperation behindern (BIERHOFF 1991, SCHARPF/BENZ 1991, HEALEY 1997a, HEALEY 1998, KNIELING/FÜRST/DANIELZYK 2001, FREY 2003, KNIELING 2003, DAVY 2004).

Gestaltung, Management und Moderation des Kommunikationsprozesses

Annahme 9

Je bewusster grenzüberschreitende Kooperationsprozesse in den einzelnen Phasen gestaltet, gemanagt und moderiert werden, desto größer ist die Aussicht, dass die gesetzten Ziele erreicht und Erwartungen erfüllt werden können. Erfolgsfaktoren sind zu Beginn eine klare Ziel- und Themensetzungsphase, direkte, häufige und persönliche Kontakte zwischen den Akteuren, die politische Legitimierung, eine klare und einfache Strukturierung des Prozessdesigns, professionelle Übersetzung, ein bei allen Projektbeteiligten anerkannte und kompetente Moderation sowie flache Hierarchien und transparente Entscheidungen.

Aus den vorangegangenen Ausführungen ist deutlich geworden, dass der Kommunikationsprozess von erheblicher Bedeutung für den Erfolg grenzüberschreitender Prozesse in der Raumentwicklung ist. Dabei wird dieser Einflussfaktor gegliedert in die Initiierung des Kommunikationsprozesses, in Gestaltung, Management und Moderation des Kommunikationsprozesses sowie in Interaktionsformen und Entscheidungsmuster.

Kooperation kann zwar nicht von außen aufgezwängt werden, jedoch wird der Mehrwert der Kooperation von Städten und Regionen oftmals nicht erkannt. Der Prozess sollte somit initiiert und der Mehrwert der Kooperation von außen aufgezeigt werden. Diese Aufgabe wird häufig von externen Initiatoren wahrgenommen. Kooperative Handlungsorientierungen können dadurch gefördert werden, dass eine längerfristige Perspektive für die zu beteiligenden Akteure aufgezeigt wird. Die Akteure sollten nicht mehr die Vor- und Nachteile für die jeweilige Seite aufrechnen, sondern eine Gesamtbilanz aufstellen. Außerdem ist eine frühzeitige Information und Einbeziehung der Akteure bei der Prozessinitiierung und -gestaltung, insbesondere bei der Ziel- und Themenfindung, wichtig (KNIELING/FÜRST/DANIELZYK 2001, DAVY 2004).

Insbesondere in großen Kooperationsräumen, wo Ziel- und Aufgabenstellung nicht allen Beteiligten von Beginn an klar ist, scheint eine Phase der Themenfindung, also der gemeinsamen Ziel- und Themensetzung ratsam zu sein. Hierzu ist die Offenlegung der Interessen seitens der beteiligten Akteure notwendig (FÜRST 2001d, DAVY 2004).

Generell scheinen die Form des Kooperationsprozesses, die Häufigkeit der Treffen, die Moderation sowie der Charakter der Sitzungen Einfluss auf deren Erfolg zu haben. Wichtig sind wiederholte Interaktionen, um gemeinsame Erfahrungen aufzubauen, langfristig Kompromisse zu finden und eine langfristige Perspektive, einen „Schatten der Zukunft“ aufzubauen. Die Atmosphäre sollte offen sein und insbesondere zu Beginn die Offenlegung der Ziele und Interessen ermöglichen. Auch im weiteren Verlauf sollte kein Druck auf die Akteure ausgeübt, jedoch Auseinandersetzungen nicht vermieden werden (MIOSGA 1999, KNIPPSCHILD/KUNERT 2005, KLEIN-HITPAß/LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2006, DAVY 2004, MÜLLER ET AL. 2002).

Wichtig scheinen eine hohe Kontaktdichte und die Möglichkeit persönlicher und informeller Kontakte für den Erfolg des Kommunikationsprozesses zu sein. Durch regelmäßige sowie direkte und persönliche Austauschprozesse im informellen Beisammensein kann der Vertrauensaufbau zwischen den Akteuren befördert und deren Kontinuität sichergestellt werden (LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2005, KLEIN-HITPAß/LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2006).

Ein weiterer Erfolgsfaktor scheint die intensive Einbeziehung der politischen Ebene und die ständige Rückkopplung zu sein, um Blockaden zu vermeiden und die Legitimation der Verwaltungsaktivitäten sicherzustellen. Zwar sollte der eigentliche Kommunikationsprozess auf die fachlichen Akteure beschränkt sein, jedoch ist eine regelmäßige Berichterstattung und Rückkopplung mit den politischen Entscheidungsträgern notwendig (FÜRST 2001c, KNIPPSCHILD/KUNERT 2005).

Zur Verbreitung von Wissen ist Kommunikation und der Austausch von Wissen unerlässlich. Um einen ständigen Informationsfluss zu gewährleisten, sind eine direkte Kommunikation und häufige persönliche Kontakte wichtig. Außerdem ist auf Klarheit und Einfachheit in der Gestaltung der Kommunikationsprozesse und in der Kommunikation selbst zu achten, da insbesondere bei großen Sprachbarrieren Informationsverluste unvermeidbar sind. Jedoch sind professionelle Dolmetscher und Übersetzer die Voraussetzung für möglichst geringen Informationsverlust. Die Qualität und Erfahrung der Dolmetscher und Übersetzer, deren Kontinuität, deren Fachvokabular und Kommunikationsqualität haben Einfluss auf die Qualität der Kommunikation (MÜLLER ET AL. 2002, KLEIN-HITPAß/LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2006).

Des Weiteren scheint ein Moderator und Vermittler oder Manager in den verschiedenen Phasen des Kommunikationsprozesses positiven Einfluss auf dessen Erfolg zu haben. Zu seinen Aufgaben zählt es, über alle notwendigen Informationen zu verfügen und diese zwischen den Akteuren zu kommunizieren, zu vermitteln und kulturelle und sprachliche Unterschiede zu überbrücken, die Kommunikation zu strukturieren und zu steuern und die erwarteten Ergebnisse sicherzustellen, da eine hierarchische Steuerung wie erwähnt in grenzüberschreitenden Netzwerken zumeist fehlt. Insbesondere zu Beginn kann ein Moderator Kontinuität herstellen und den Vertrauensaufbau befördern. Er sollte bei jedem der Kooperationspartner einen Vertrauensvorschuss genießen sowie über Sprachkompetenzen und interkulturelle Fähigkeiten verfügen (KNIELING/FÜRST/DANIELZYK 2001, KLEIN-HITPAß/LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2006).

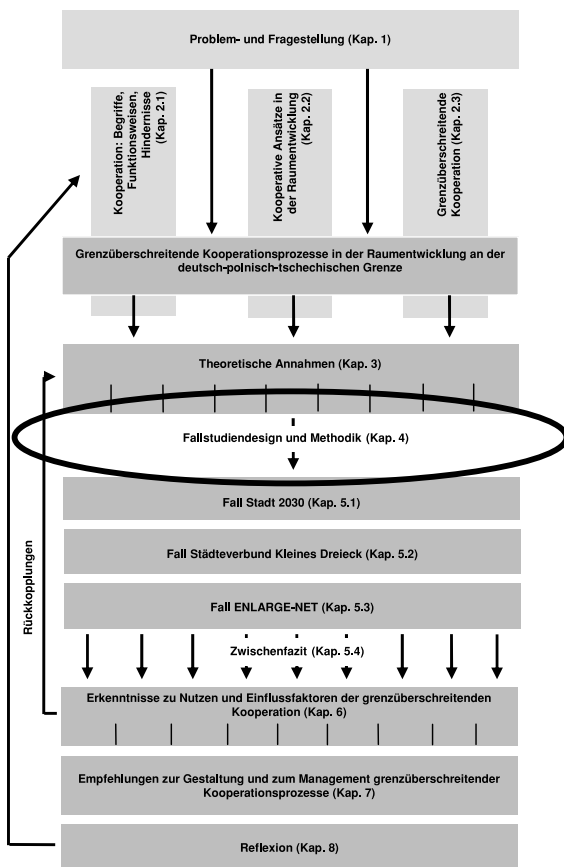
Einfluss auf den Erfolg grenzüberschreitender Kooperationsprozesse haben außerdem die zur Verfügung stehenden Interaktionsformen und Entscheidungsmuster. Im grenzüberschreitenden Kontext stehen insbesondere Verhandlung und persuasive Steuerung im Vordergrund. Diese Erkenntnis verdeutlicht einmal mehr die Bedeutung von Kommunikation und die Notwendigkeit deren Steuerung. Andere Interaktionsformen, wie Mehrheitsentscheidungen benötigen ein Mindestmaß an Formalisierung der Kooperation und sind daher erst in einer späteren Phase denkbar. Gemeinsame Routinen und Entwicklungsvorstellungen sind erst in einer fortgeschrittenen Kooperationsphase in Betracht zu ziehen. Bei einer späteren Formalisierung scheint es wichtig zu sein, flache Hierarchien anzustreben und Entscheidungen immer transparent zu machen. Es ist deutlich geworden, dass der Kommunikationsprozess erheblichen oder vielleicht den größten Einfluss auf den Erfolg grenzüberschreitender Kooperationsprozesse hat und daher in geeigneten Arenen bewusst gesteuert und gestaltet werden sollte (MÜLLER ET AL. 2002, KNIPPSCHILD/KUNERT 2005).

4

Fallstudiendesign und Methodik: Eine theoriegeleitete Fallstudienuntersuchung

Das folgende Kapitel legt das dieser Arbeit zugrunde liegende Fallstudiendesign und die Methodik der Datenerhebung und Datenauswertung dar. Die Methodik bildet den Übergang zwischen Theorie und Empirie und strukturiert in dieser Arbeit die Gegenüberstellung der theoriegeleiteten Annahmen mit der Empirie aus den Fallstudien. Hierzu ist ein geeignetes Fallstudiendesign notwendig (siehe Abbildung 4.1).

Abbildung 4.1: Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit



Im Folgenden wird zunächst der generelle methodische Ansatz der Arbeit dargelegt und die Fallstudienauswahl begründet. Anschließend folgen die Methoden zur Datenerhebung. Dazu zählen Experteninterviews, die teilnehmende Beobachtung und die Aktionsforschung sowie die Dokumentenanalyse. Abschließend wird die Methode zur Auswertung der erhobenen Daten dargelegt.

Methodischer Ansatz der Arbeit

Bei dieser Arbeit handelt es sich um eine empirische Untersuchung, die im Wesentlichen auf praktischen Erfahrungen basiert und als Fallstudienforschung bezeichnet werden kann. Im Folgenden wird das Forschungsdesign der Arbeit dargelegt, welches die Verbindung zwischen theoretischem und empirischem Wissen herstellt (YIN 2003: 18f.).

Dem Forschungsdesign liegt ein qualitativer, von theoretischen Annahmen geleiteter Fallstudienansatz zugrunde. Qualitative Sozialforschung ist sinnvoll bei unbekanntem, komplexen und heterogenen Untersuchungsbereichen und wenn es um das Verständnis subjektiver Forschungsgegenstände geht. Die Grundprinzipien qualitativer Sozialforschung sind Offenheit und Flexibilität. Qualitative Ansätze sind auf den Kontext eines Untersuchungsgegenstandes ausgerichtet und daher gut geeignet, sich der Forschungsfrage dieser Arbeit zu nähern (GLÄSER/LAUDEL 2004: 23, LAMNEK 1993: 21–30).

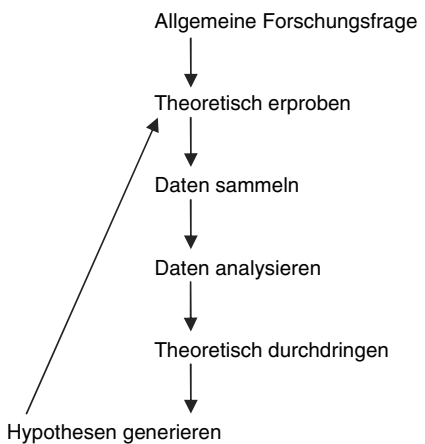
Zur Erinnerung: Das Interesse der Arbeit ist es, Erkenntnisse zu gewinnen über die Leistungsfähigkeit grenzüberschreitender Kooperation in der Raumentwicklung, über die Entwicklung grenzüberschreitender Kooperation mit fortschreitender Kooperationserfahrung, über die wesentlichen Einflussfaktoren sowie über die Rolle der räumlichen Dimension. Die Fallstudienprozesse wurden daher so ausgewählt, dass Kooperationsräume und -prozesse betrachtet werden können, in denen diese Faktoren variieren.

Diese Fälle sind wenig vergleichbar, sollen jedoch die oben genannten Erkenntnisse liefern. Daher haben die Fallstudien in dieser Arbeit eher den Charakter von Einzelfallstudien. Die empirischen Daten können daher eher der Hypothesengenerierung und -modifizierung und weniger der Hypothesenüberprüfung dienen. Zwar sind bereits in Kapitel 3 theoriegeleitete Annahmen vorläufig formuliert worden.

Diese können jedoch aufgrund des Charakters der Fallstudien nicht überprüft, sondern lediglich auf den besonderen Untersuchungsgegenstand hin spezifiziert und modifiziert werden (BORTZ/DÖRING 1995: 29, 542f., LAMNEK 1993: 103).

Der generelle methodische Ansatz der Arbeit kann als theoretische Erprobung bezeichnet werden. Dabei werden in den Fallstudien qualitative Daten erhoben und ausgewertet sowie im Weiteren unter Nutzung theoretischer Erkenntnisse zur Hypothesengenerierung genutzt. Diese vorläufigen Hypothesen können wiederum den zuvor gewonnenen theoretischen Erkenntnissen gegenübergestellt werden (BRYMAN 2004: 304ff.) (siehe Abbildung 4.2).

Abbildung 4.2: Der Prozess der theoretischen Erprobung (Quelle: BRYMAN 2004: 305, eigene Darstellung)



Diese Gegenüberstellung des theoretischen Vorwissens und der empirischen Erkenntnisse erlaubt einerseits, Rückkopplungs-, Korrektur- und Ergänzungsprozesse in der Praxis in Gang zu setzen. Andererseits liegen als Ergebnis der Arbeit vorläufige Hypothesen vor, die der Erklärung des zugrunde liegenden Untersuchungsgegenstands dienen, jedoch der empirischen Überprüfung bedürfen, um eine Allgemeingültigkeit und Übertragbarkeit zu gewährleisten. Eine solche belastbare empirische Überprüfung kann jedoch im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht geleistet werden.

Fallstudienauswahl

Jeder Fallstudienanalyse sollte eine bewusste, problemorientierte Auswahl von Fallstudien vorausgehen. Bei der Fallauswahl in der empirischen Sozialforschung gibt es zwar keine formalen Regeln. Allerdings sind Strategien für eine zweckmäßige Fallstudienauswahl formuliert worden. Zum einen sind die zentralen Variablen der Untersuchung zu benennen. Diese sind in dieser Arbeit:

- Die Größe des Kooperationsraumes und die Entfernung zwischen den Kooperationspartnern,
- die vorliegende Kooperationserfahrung,
- die Zielsetzung/Orientierung des Kooperationsprozesses,
- die Laufzeit des Kooperationsprozesses (zeitlich befristet oder unbefristet),
- die Förderung beziehungsweise Finanzierung des Kooperationsprozesses (extern oder intern),
- das Management des Kooperationsprozesses (extern oder intern) sowie
- die Institutionalisierung der Kooperation außerhalb des Fallstudienprozesses.

Zum anderen sind nicht variierende Faktoren zu bestimmen. Im Falle dieser Arbeit sind dies:

- der übersektorale Charakter der Kooperationsprozesse,
- die Lage an der EU-Binnengrenze zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik sowie
- ähnliche Probleme und Herausforderungen der Stadt- und Regionalentwicklung (Beeinträchtigung der Stadt- und Regionalentwicklung durch die Grenzlage, grenzüberschreitender Koordinationsbedarf in der Stadt- und Regionalentwicklung, Folgen des demografischen Wandels usw.) (siehe Tabelle 4.1).

Außerdem sind für das Untersuchungsfeld typische und repräsentative Fälle auszuwählen. Bei der Auswahl ist also ein gewisses Maß an Vorwissen über mögliche Fallstudien hilfreich (GLÄSER/LAUDEL 2004: 95f.).

Aus diesen und aus forschungspraktischen Gründen wurden die folgenden drei Fallstudienprozesse für die empirische Untersuchung herangezogen. Es handelt sich um übersektorale Kooperationsprozesse an der deutsch-polnisch-tschechischen Grenze zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen

Republik, die sich mit ähnlichen Problemlagen und Herausforderungen der Stadt- und Regionalentwicklung auseinandergesetzt haben beziehungsweise noch auseinandersetzen:

- Fallstudie „Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“; im Folgenden abgekürzt „Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec“,
- Fallstudie „Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou – Städteverbund Kleines Dreieck“, im Folgenden abgekürzt „Städteverbund Kleines Dreieck“,
- Fallstudie „ENLARGE-NET – Grenzüberschreitende Netzwerke zwischen Städten und Regionen in Sachsen, Niederschlesien und Nordböhmen zur Vorbereitung der EU-Erweiterung“, im Folgenden abgekürzt „ENLARGE-NET“ (siehe Tabelle 4.1).

Tabelle 4.1: Zentrale Variablen der Fallstudienprozesse

	Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec	Städteverbund Kleines Dreieck	ENLARGE-NET
Größe des Kooperationsraumes und die Entfernung zwischen den Kooperationspartnern	Geteilte Grenzstadt Unmittelbare Nachbarstädte	Stadtregionaler Kontext 5–10 Kilometer	Großräumiger regionaler Kontext Bis zu 350 Kilometer
Vorliegende Kooperationserfahrung	Langjährige Kooperationserfahrung	Langjährige Kooperationserfahrung	Kaum Kooperationserfahrung
Zielsetzung/ Orientierung des Kooperationsprozesses	Entwicklung gemeinsamer Zukunftsvorstellungen Aufbau von Vertrauensgemeinschaften	Entwicklung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes Gemeinsame Problemlösung	Kennenlernen, Ansprechpartner finden Informationsaustausch Gemeinsame Anbahnung von Folgeprojekten Aufbau einer gemeinsamen Identität
Laufzeit des Kooperationsprozesses	Befristet (2 Jahre)	Unbefristet (seit 2001)	Befristet (2 Jahre)
Förderung beziehungsweise Finanzierung des Kooperationsprozesses	Externe Förderung	Interne Finanzierung	Externe Förderung
Management des Kooperationsprozesses	Internes Management, externe Moderation und wissenschaftliche Begleitung	Zeitweise externes Management, momentan internes Management	Internes Management, externe Moderation und wissenschaftliche Begleitung
Institutionalisierung der Kooperation	Teilweise Institutionalisierung	Weitgehende Institutionalisierung	Keinerlei Institutionalisierung

In zwei der drei Prozesse (Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec und ENLARGE-NET) hat der Autor als Mitarbeiter der wissenschaftlichen Begleitung intensive Einblicke in Prozessinitiierung, -gestaltung und -verlauf sowie prozessbegleitende Evaluation bekommen.

Abbildung 4.3: Lage der drei Fallstudienprozesse im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum (Kartographie: Sabine Witschas, IÖR)



Methoden zur Datenerhebung

Zur Erhebung von empirischen Daten gibt es verschiedene Methoden. Zunächst ist in quantitative und qualitative Datenerhebung zu unterscheiden, wobei auch Kombinationen zwischen beiden möglich sind. Die qualitative Datenerhebung ist gekennzeichnet durch Prinzipien der Offenheit, der Prozess- und Kommunikationsorientierung sowie der Flexibilität. Aufgrund der komplexen Sachverhalte und dem Ziel, Kausalzusammenhänge zu Einflussfaktoren auf den Erfolg grenzüberschreitender Kooperationsprozesse zu identifizieren, erscheinen qualitative Methoden in dieser Arbeit eher geeignet zu sein, während quantitativ erfassbare Ausprägungen aufgrund der geringen Zahl an Fallstudien, Projektteilnehmer etc. begrenzt sind (GLÄSER/LAUDEL 2004: 23, 25, LAMNEK 1993: 21–29, FLICK/VON KARDORFF/STEINKE 2000: 299f.).

Zur qualitativen Datenerhebung stehen wiederum verschiedene Methoden zur Verfügung: qualitatives Experteninterview, Gruppendiskussion, Dokumenten- und Aktenanalyse, teilnehmende Beobachtung, Fotografieren etc. (LAMNEK 1989: 35–361, BORTZ/DÖRING 1995: 283–301, FLICK/VON FARDORFF/STEINKE 2000: 349–513, DIEKMANN 2005: 371–542). Die Wahl der Erhebungsmethode sollte sich an theoretischem Erkenntnisinteresse und Eigenheiten der Untersuchungsgegenstände orientieren. Da insbesondere Offenheit und Flexibilität bei der Datenerhebung wichtig sind, und um ein möglichst umfassendes Bild des komplexen Forschungsgegenstands zu erhalten, kommt es in dieser Arbeit zu einer Kombination unterschiedlicher Verfahrenstechniken (Methodentriangulation, multimethodisches Vorgehen) (LAMNEK 1989: 24, 27). Dabei handelt es sich in erster Linie um qualitative, leitfadengestützte Experteninterviews mit Projektteilnehmern, aber auch um eine Dokumentenanalyse und die teilnehmende Beobachtung. Dabei gehören Experteninterviews und die teilnehmende Beobachtung zu den prominentesten Methoden zur Informationsgewinnung in der qualitativen Forschung (BRYMAN 2004: 338).

Methoden zur qualitativen Datenerhebung können nur mit Einschränkungen den Gütekriterien Objektivität, Reliabilität (Zuverlässigkeit) und Validität (Gültigkeit) gerecht werden. Insbesondere auf die Validität ist bei der Erhebung und Auswertung qualitativer Daten besonders zu achten. Sind Interviewäußerungen ehrlich; hat der Befragte eventuell höflich, aber nicht ehrlich geantwortet? Bilden die ausgewerteten Dokumente das Geschehen valide ab? Ist der teilnehmende

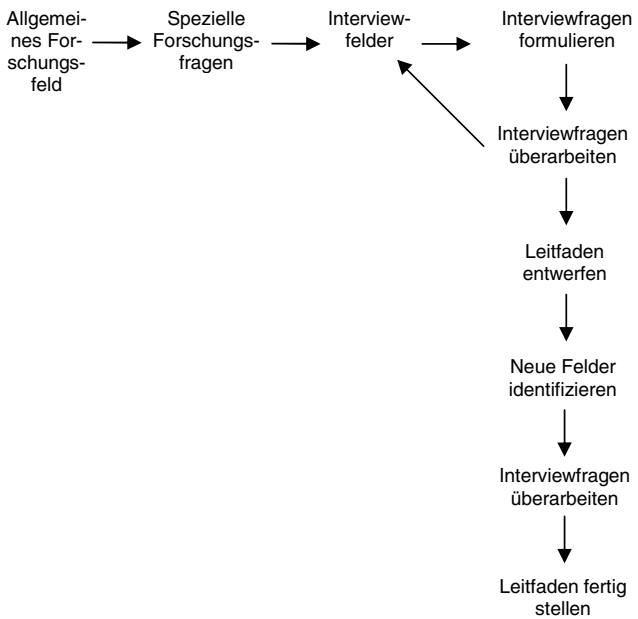
Beobachter neutral genug? Das Prüfen etwa der Glaubwürdigkeit von Interviewäußerungen ist allerdings sowohl ethisch, als auch aus Gründen der Gleichberechtigung zwischen Interviewer und Interviewpartner und aus dem Prinzip der Offenheit problematisch. Generell sind die Daten qualitativer Erhebungen jedoch valider, als die quantitativer Erhebungen (BORTZ/DÖRING 1995: 301–304, LAMNEK 1993: 171).

Experteninterviews

Für diese Arbeit wurde die Methode des teilstandardisierten, leitfadengestützten Experteninterviews gewählt. Leitfadengestützte Interviews haben den Vorteil, einerseits die Verbindung zu theoretischen Vorüberlegungen sicherstellen zu können, andererseits aber dem Prinzip Offenheit Rechnung zu tragen. Es ist möglich, von der Reihenfolge der Fragen abzuweichen, Nachfragen zu stellen und somit auf den Interviewten und den Interviewverlauf einzugehen (GLÄSER/LAUDEL 2004: 39f., 111, BRYMAN 2004: 320f.).

Die Erstellung und der Aufbau des Leitfadens sollten sich am theoretischen Vorwissen zum Untersuchungsgegenstand orientieren (siehe Abbildung 4.4). In der vorliegenden Arbeit strukturierten die theoretischen Annahmen (Kapitel 3) im Wesentlichen den Interviewleitfaden. Die neun theoretischen Annahmen bildeten die Grundlage für die Hauptfragen des Interviewleitfadens. Vor diesen neun Hauptfragen wurden vier offene Fragen zu Ausgangslage und Handlungserfordernissen in den Fallstudienstädten und -regionen, zum Nutzen der grenzüberschreitenden Kooperationsprozesse, zu den förderlichsten und hinderlichsten Einflussfaktoren und zur Motivation zur Projektteilnahme gestellt. Ziel dieser offenen Fragen war es, das Interview einzuleiten, auf den Interviewten und die Ausgangslage vor Ort einzugehen und keine Wertung bei der Abfrage der Einflussfaktoren vorwegzunehmen. Abgeschlossen wurde der Interviewleitfaden wiederum mit einer offenen Frage zu eventuellen Sachverhalten, die im bisherigen Gesprächsverlauf nicht zur Sprache kamen. Hier hatte der Interviewpartner die Gelegenheit, bisher nicht erwähnte Dinge anzusprechen und das bisher Gesagte zu reflektieren (siehe Interviewleitfaden im Anhang).

Abbildung 4.4: Fragenformulierung für einen Interviewleitfaden (Quelle: BRYMAN 2004: 326, eigene Darstellung)



Bei der Auswahl der Interviewpartner sind folgende Fragen zu beachten: „Wer verfügt über relevante Informationen? Wer ist am ehesten in der Lage, präzise Informationen zu geben? Wer ist am ehesten bereit, Informationen zu geben? Wer von den Informanten ist verfügbar?“ (aus: GLÄSER/LAUDEL 2004: 113) Daher wurden in dieser Arbeit Projektbeteiligte aus den drei Fallstudienprozessen ausgewählt. Ziel dabei war es, Akteure aus der Verwaltung, aus der Politik und eventuelle externe Projektbeteiligte zu befragen. Außerdem wurde Wert auf die Repräsentativität der jeweils beteiligten Nationalstaaten gelegt. Das heißt, es wurden jeweils in allen Fallstudienprozessen Interviewpartner aus allen beteiligten Partnerstädten, -regionen und -ländern in etwa in einem ähnlichen Verhältnis ausgewählt. Die Auswahl der zu interviewenden Experten muss nicht vor dem Beginn der Interviews abgeschlossen sein. Es kann geschehen, dass Gesprächspartner weitere Interviewpartner empfehlen (GLÄSER/LAUDEL 2004: 114). Dies ist in dieser Arbeit in zwei Fällen geschehen. In der vorliegenden Arbeit wurden 17 Experten in 16 Interviews persönlich befragt, darunter waren sieben deutsche, sechs polnische, drei tschechische und ein schweizerischer

Interviewpartner. Dabei ist zu beachten, dass in einer Fallstudie nur deutsche und polnische Akteure beteiligt waren (siehe Liste der Interviewpartner im Anhang).

Zehn der Interviews wurden in deutscher, fünf in polnischer und eins in tschechischer Sprache geführt. Die deutschen und polnischen Interviews wurden vom Autor selbst, das tschechische Interview von einer tschechischen Muttersprachlerin in Anwesenheit des Autors geführt. Bei Interviews in polnischer Sprache oder in deutscher Sprache mit tschechischen Interviewpartnern waren zur sprachlichen Unterstützung Muttersprachlerinnen zugegen (GLÄSER/LAUDEL 2004: 139f.). Den generellen Prinzipien beim Führen von Interviews Neutralität, Einfachheit und Klarheit kam bei diesen Gesprächen aufgrund der unterschiedlichen Sprachen eine besondere Bedeutung zu.

Die ausgewählten Interviewpartner wurden im Vorfeld mit einem Faltblatt zum Dissertationsvorhaben und der Bitte um ein Experteninterview in der jeweiligen Landessprache angeschrieben. Nur in einem Fall war ein ausgewählter Interviewpartner aus Zeitgründen nicht zu einem Gespräch bereit. Alle Interviews wurden mit Einverständnis der Interviewpartner auf Tonband aufgezeichnet. Die Experteninterviews fanden zwischen dem 16. Juni und dem 15. September 2006 statt und dauerten zwischen 60 und 125 Minuten. In der Regel dauerte ein Interview etwa 100 Minuten, nur jeweils zwei Gespräche waren deutlich kürzer oder länger. Die Interviews fanden in den meisten Fällen in den Büroräumen der Interviewpartner statt, drei Gespräche in Privaträumen der Interviewpartner und ein Gespräch im Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung. Jeweils anschließend an ein Gespräch wurde dieses gegebenenfalls übersetzt und anhand des Interviewleitfadens ein cirka zehnteitiges Protokoll erstellt.

Teilnehmende Beobachtung und Aktionsforschung

Die Beforschung eines Kommunikationsprozesses, in die der Forscher selbst im Zuge der wissenschaftlichen Begleitung involviert ist, kann als teilnehmende Beobachtung oder Aktionsforschung bezeichnet werden. Der Forscher ist selbst Teil des zu beforschenden Prozesses.

Der Vorteil der teilnehmenden Beobachtung ist, dass Interaktionen, zum Beispiel das Handeln von Akteuren im grenzüberschreitenden Kontext, in komplexen Handlungsfeldern, zum Beispiel in grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen, beobachtet werden können. Teilnehmende Beobachtung ist offen und flexibel, basiert auf Kommunikation, ist authentisch (FRIEDRICHS 1980: 289, LAMNEK 1989: 257) und eignet sich daher als Methode zur Datenerhebung in dieser Arbeit.

Wesentliche Charakteristika der Aktionsforschung sind, dass Forscher und Beforschte gleichberechtigt sind, dass Untersuchungsthemen praxisorientiert sind und dass der Forschungsprozess auch ein Lernprozess ist. Es geht neben dem Forschen um Veränderungen im beobachteten Prozess (BORTZ/DÖRING 1995: 317–319). Auch dies trifft für viele Aktivitäten von Raumforschern in Praxisprozessen zu, so auch für die wissenschaftliche Begleitung grenzüberschreitender Kooperationsprozesse in der Stadt- und Regionalentwicklung. Allerdings drohen bei teilnehmender Beobachtung und bei der Aktionsforschung Gefahren durch Gedächtnislücken und Fehlinterpretationen seitens des Forschers (BORTZ/DÖRING 1995: 245). Die Methode der teilnehmenden Beobachtung konnte in dieser Arbeit in zwei der drei ausgewählten Fallstudienprozesse (Stadt 2020 Görlitz/Zgorzelec und ENLARGE-NET) zur Anwendung kommen.

Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse ist Teil der Inhaltsanalyse, die sich mit der Erhebung und Auswertung von Schriftstücken, Bildern und Filmen befasst. In der Dokumentenanalyse werden Akten, Formulare, Briefe, Tagebücher und sonstige Schriftstücke untersucht, welche wiederum quantitativ und qualitativ ausgewertet werden können (DIEKMANN 2005: 481, BRYMAN 2004: 381ff.).

Diese Methode zur Datenerhebung ergänzt die oben dargestellten Methoden in dieser Arbeit. Die Analyse prozessrelevanter Dokumente und Prozessergebnisse spielt eine wichtige Rolle, um die Initiierung, die Organisations- und Managementstrukturen, bearbeitete Themen und insbesondere den Nutzen der zu untersuchenden Prozesse zu erheben. Zu diesen Dokumenten zählen Projektanträge, Organigramme, Protokolle, erarbeitete Strategien, Handlungskonzepte, Anträge für Folgeprojekte sowie weitere Ergebnisse der Projektarbeit.

Auswertung der erhobenen Daten

Ziel der qualitativen Datenauswertung und -interpretation ist es insbesondere, die Perspektive der Akteure herauszuarbeiten. Die Interpretation sollte darauf ausgerichtet sein, Handlungen und verbale Äußerungen von Akteuren richtig zu verstehen, indem Vorerfahrungen einbezogen werden. Diesem Ziel sollte die Datenauswertung und -interpretation auch in dieser Arbeit gerecht werden (BORTZ/DÖRING 1995: 304).

Klare, vorgefertigte Methoden zur Auswertung und Interpretation qualitativer Daten gibt es allerdings nicht. Einerseits muss die Auswertungsmethode insbesondere der Forschungsfrage und dem Fallstudiendesign Rechnung tragen. Andererseits sollte die angewandte Methode offen genug sein, um Neues herauszufinden und nicht Gefahr zu laufen, eine reine Deskription zu liefern (GLÄSER/LAUDEL 2004: 240, BRYMAN 2004: 398, YIN 2005: 109).

Jedoch gibt es Strategien, die sich bei der Auswertung qualitativer Daten bewährt haben. Eine bevorzugte Strategie der Datenauswertung ist es, sich auf seine eigenen theoretischen Annahmen zu beziehen, die zur Fallstudie geführt haben. Hierbei wird vorausgesetzt, dass das Ziel und der Aufbau der Fallstudie sich auf solche Annahmen gestützt haben, die wiederum die Forschungsfragen, die Literaturlauswertung und aktuelle Hypothesen reflektieren (YIN 2005: 111f.). Theoretische Annahmen haben auch in dieser Arbeit die Datenerhebung beeinflusst und sind daher geeignet, die Analyse zu strukturieren. Diese Aufgabe übernahmen in dieser Arbeit die in Kapitel 3 erarbeiteten Annahmen.

Daher wurde hier die folgende Methode zur Auswertung und Interpretation der erhobenen qualitativen Daten angewendet: Zunächst werden die drei Fälle

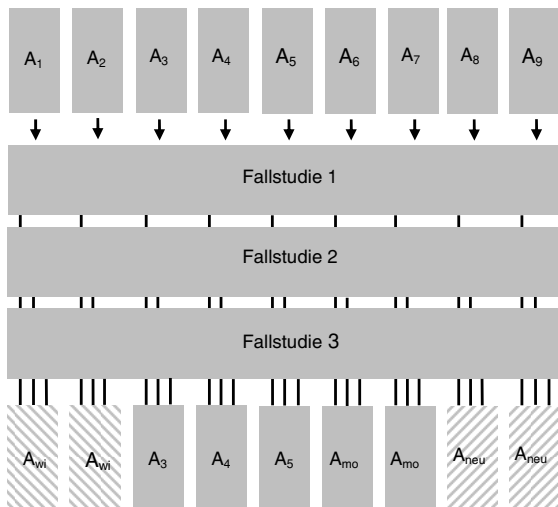
in Kapitel 5 einzeln anhand ihrer folgenden wesentlichen Merkmale beschrieben:

- Geschichtlicher Hintergrund,
- Geschichte der grenzüberschreitenden Kooperation,
- Charakteristik der beteiligten Städte und Regionen,
- Herausforderungen der Zusammenarbeit und Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen,
- untersuchter Kooperationsprozess,
- organisatorische Struktur des Prozesses,
- Ansatz, Zielsetzung, Vorgehen,
- Inhalte und Kommunikationsprozess und
- Ergebnisse des Prozesses.

Diese Beschreibung dient zum einen der Einführung in die Fallstudienstädte, -regionen und -prozesse sowie in Herausforderungen und Probleme der räumlichen Entwicklung und zum anderen der Darlegung möglicher grenzüberschreitender Lösungen, an denen der Erfolg der Kooperationsprozesse gemessen werden kann. Anschließend erfolgt die eigentliche Datenauswertung und -interpretation anhand der in Kapitel 3 dargelegten theoretischen Annahmen (siehe Abbildung 4.5).

Dabei werden die erhobenen Daten aus den Experteninterviews, aus der Dokumentenanalyse und aus der teilnehmenden Beobachtung zunächst je Fallstudie zusammengefasst und anschließend fallstudienübergreifend ausgewertet und mit den entsprechenden theoretischen Annahmen (A_1 – A_9) verglichen. Somit ist es möglich, zunächst Einschätzungen zu den jeweiligen Fallstudienprozessen und anschließend fallstudienübergreifend Einschätzungen zu den jeweiligen Einflussfaktoren zu erhalten.

Abbildung 4.5: Durch theoretische Annahmen geleitete Datenauswertung und -interpretation



Bewertungsmaßstab ist jeweils der Einfluss der jeweiligen Faktoren auf den Erfolg des Kooperationsprozesses. Der Erfolg der Prozesse wird anhand der folgenden Kriterien gemessen:

- Zielerreichung (Ziele aus Projektanträgen und von Akteuren formulierte Ziele),
- Erreichung grenzüberschreitender Lösungen für die genannten räumlichen Probleme in den Fallstudienstädten und -regionen sowie
- Kontinuität der Zusammenarbeit in der Raumentwicklung in den untersuchten Städten und Regionen.

Neben den theoriegeleiteten Einflussfaktoren werden außerdem der Nutzen der Kooperationsprozesse und die Motivation der beteiligten Akteure zur Teilnahme an den Prozessen beleuchtet. Diese beiden allgemeinen Kriterien haben sich während der Datenerhebung als wichtig herauskristallisiert und werden der Betrachtung der theoriegeleiteten Einflussfaktoren vorangestellt.

Nun ist es möglich, dass die theoretischen Annahmen (A_1 – A_9) widerlegt werden können (A_{wi}), dass sie sich in die Fallstudien nicht widerlegen lassen und sich erhärten (A_3 – A_5), dass sie modifiziert werden müssen (A_{mo}) oder dass

Erkenntnisse vorliegen, die durch keine Annahme aus theoretischem Vorwissen vermutet wurden und zu neuen Annahmen führen (A_{neu}). Als Ergebnis der Datenauswertung und -interpretation entstehen modifizierte oder neu formulierte Annahmen oder Hypothesen, die jedoch einer abgesicherten empirischen Überprüfung anhand einer repräsentativen Anzahl vergleichbarer Fälle bedürfen. Diese Überprüfung ist jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich (siehe Abbildung 4.5).

Um valide Antworten zu erhalten und aus forschungsethischen Gründen wurde den Interviewpartnern die Anonymisierung der erhobenen Daten zugesichert. Alle aus den Experteninterviews gewonnenen Aussagen wurden daher anonymisiert. Eine Rückverfolgung der Informationen auf den jeweiligen Interviewpartner ist nur mithilfe eines unveröffentlichten Zitierschlüssels möglich. Die Quellenangaben zu den Interviews beinhalten daher nur eine anonymisierte Nummer der 16 Experteninterviews (I 1–I 16) sowie den Zusatz der Nationalität des Gesprächspartners de=deutsch, pl=polnisch und cz=tschechisch (zum Beispiel I 3 de). Da wörtliche Zitate mitunter sogar bei dieser Verschlüsselung auf den jeweiligen Interviewpartner schließen lassen, sind diese nur mit einem Länderkürzel versehen (zum Beispiel Interview pl)⁶ (LAMNEK 1989: 96).

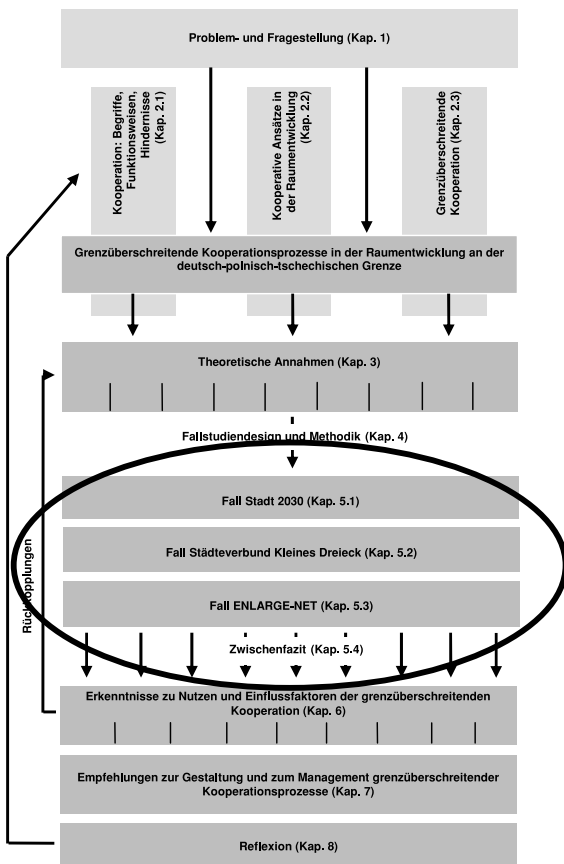
⁶ Da nur ein schweizerischer Gesprächspartner interviewt wurde, wird dieses Interview als deutsch-sprachig mit de gekennzeichnet, um auch hier Anonymität zu gewährleisten.

5

Die Ausgangslage im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum

Das folgende Kapitel legt die Ausgangslage im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum dar. Zunächst werden die einzelnen Fälle vorgestellt. Dazu zählen eine Charakterisierung der Fallstudienstädte und -regionen sowie die nähere Betrachtung der untersuchten Kooperationsprozesse. Anschließend werden die unterschiedlichen Ausgangslagen in den drei Fällen anhand der in Kapitel 3 dargelegten theoretischen Annahmen zusammengeführt sowie Herausforderungen der grenzüberschreitenden Kooperation und der Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen dargelegt (siehe Abbildung 5.1).

Abbildung 5.1: Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit



5.1

Fall „Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“

Abbildung 5.2: Das Logo des Kooperationsprozesses „Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“ (Quelle: Katja Friedrich, IÖR)

*Gemeinsames Leitbild
für die Europastadt
Görlitz/Zgorzelec*



*Wspólna wizja rozwojowa
Europa-Miasta
Zgorzelec/Görlitz*

Geschichtlicher Hintergrund

Die Städte Görlitz und Zgorzelec sind benachbarte Grenzstädte direkt an der Lausitzer Neiße, Görlitz im deutschen Bundesland Sachsen gelegen, Zgorzelec in der polnischen Województwo Dolnośląskie (Wojewodschaft Niederschlesien). Infolge des Zweiten Weltkrieges wurde laut dem Potsdamer Abkommen am 2. August 1945 der Verlauf der deutsch-polnischen Grenze entlang der Flüsse Oder und Lausitzer Neiße beschlossen. Damit wurde die Stadt Görlitz in einen deutschen Teil Görlitz und einen polnischen Teil Zgorzelec getrennt. Dieser Zustand manifestierte sich 1950, als die Deutsche Demokratische Republik (DDR) mit dem Görlitzer Abkommen

und 1970 die Bundesrepublik Deutschland mit dem Warschauer Vertrag jedoch nur unter Vorbehalt die deutsch-polnische Grenze anerkannten. Diese Anerkennung wurde erst 1990 in einem Deutsch-Polnischen Grenzvertrag völkerrechtlich verankert (JAJEŚNIAK-QUAST/STOKŁOSA 2000: 63f., 100–102).

Abbildung 5.3: Mitten in der Stadt: Die Grenzübergangsstelle „Stadtbrücke“ in Görlitz



Die Grenzverschiebung hatte unter anderem Vertreibungen und Umsiedlungen von gewaltigem Ausmaß zur Folge. Während die deutsche Bevölkerung aus den nun polnischen Gebieten vertrieben wurde, kam es zur Ansiedlung polnischer Bevölkerung aus den verloren gegangenen Gebieten in Ostpolen (im heutigen Litauen und der heutigen Ukraine). Diese Situation führte lange zu Unsicherheiten in der Bevölkerung. Einerseits hatten sich in Görlitz viele Flüchtlinge angesiedelt, die auf eine Rückkehr hofften. Andererseits befürchtete die neu angesiedelte polnische Bevölkerung, dass die Gebiete östlich von Oder und Neiße wieder an Deutschland zurückfallen könnten. Dies erschwerte die Integration und Identitätsbildung insbesondere auf polnischer Seite der Grenze (JAJEŁNIAK-QUAST/STOKŚOSA 2000: 50f., STOKŁOSA 2005).

Seit der Teilung entwickelten sich beide Städte getrennt voneinander. Infrastruktur und Stadtentwicklung wurden von nun an auf die beiden getrennten Städte ausgerichtet. Die Stadt Görlitz verlor durch die Trennung beispielsweise ihre Gas- und Elektrizitätsversorgung, die erst wieder aufgebaut werden musste (JAJEŁNIAK-QUAST/STOKŚOSA 2000: 34).

Geschichte der grenzüberschreitenden Kooperation

Grenzüberschreitende Kontakte waren in den Jahren zwischen 1945 und 1991 nur eingeschränkt möglich. Bis 1972 war die Grenze nur schwer passierbar. Die Kontakte beschränkten sich auf organisierte Kultur- und Sportveranstaltungen sowie auf den Austausch von Arbeitskräften zur Linderung des Arbeitskräftemangels insbesondere auf deutscher Seite. Im Jahre 1972 führte die DDR den visa- und passfreien Verkehr zwischen der Volksrepublik Polen und der DDR ein. Diese Möglichkeit wurde insbesondere im Einkaufstourismus dazu genutzt, die Versorgungsengpässe der beiden sozialistischen Volkswirtschaften zu umgehen. Mit wachsender Versorgungsnot in Polen kam es hier jedoch auch teilweise zu Konflikten. Jedoch fanden auch weiterhin zahlreiche kulturelle und sportliche Austausche statt. Mit dem Erstarken der polnischen Gewerkschaft Solidarność schloss die DDR die Grenze im Jahr 1980 wieder, jedoch wurde versucht, die Austausche in den Bereichen Bildung und Kultur aufrechtzuerhalten, wenn auch unter erschwerten Bedingungen. Jedoch wurde bereits 1980 ein erster Partnerschaftsvertrag zwischen Görlitz und Zgorzelec unterzeichnet (JAJEŚNIAK-QUAST/STOKŁOSA 2000: 77–88, STADT GÖRLITZ 2006: o. S.).

„Es kostete den Görlitzern Mühe, sich in diese neue Wirklichkeit hineinzufinden und die Grenze als das zu nehmen, was sie ihrem Wesen nach von Anfang an war: eine Trennungslinie zwischen zwei Völkern, die darauf angewiesen und auch gewillt waren, künftig als gute Nachbarn zu leben. Das Gefühl wurde zunächst selbstverständlich, dann vertraut und schließlich freundlicher Bestandteil einer Gegenwart, die hüben wie drüben Sozialismus hieß.“ (aus: HEYDE/PILTZ 1971: 16)

Abbildung 5.4: Die geteilte Grenzstadt und Europastadt Görlitz/Zgorzelec (Quelle: Polskie Przedsiębiorstwo Wydawnictw Kartograficznych 1998)



Infolge der Wiedervereinigung Deutschlands und des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbruchs in Polen wurde ab 1991 wieder der visafreie Verkehr zwischen Görlitz und Zgorzelec möglich. Nun waren beide Städte in der Lage, die Kooperation umfassend und selbst bestimmt zu intensivieren. Seit 1991 besteht ein neuer Kooperationsvertrag, der unter anderem infolge des Projektes „Stadt 2030“ weiter überarbeitet wurde. Eine einmal monatlich tagende grenzüberschreitende Koordinierungskommission und eine gemeinsame Stadtratskommission ermöglichen den intensiven Austausch zwischen den beiden Stadtverwaltungen und auch gemeinsame politische Entscheidungen. Im Jahr 1998 proklamierten beide Städte die „Europastadt Görlitz/Zgorzelec“ und bekannten sich somit zu einer gemeinsamen Stadtentwicklung. Das Projekt Stadt 2030 war ein weiterer Schritt zur Intensivierung und strategischen Ausrichtung der Zusammenarbeit. Der bisherige Höhepunkt der Kooperation war die gemeinsame Bewerbung um die Kulturhauptstadt Europas im Jahr 2006, die jedoch nicht erfolgreich war. Jüngstes Ergebnis der Zusammenarbeit ist eine Gemeinsame Entwicklungsstrategie Zgorzelec/Görlitz, die von der Zgorzelecer Stadtverwaltung im Rahmen eines INTERREG III A-Projektes in Auftrag gegeben wurde und seit April 2006 vorliegt (FRIEDRICH ET AL. 2005b: 14, PUBLIC PROFIT 2006, STADT GÖRLITZ 2006: o. S.).

Abbildung 5.5: Seit 1991 sind Görlitz und Zgorzelec im öffentlichen Personennahverkehr durch eine grenzüberschreitende Buslinie miteinander verbunden



Charakteristik der Städte Görlitz und Zgorzelec

Die Städte Görlitz und Zgorzelec bilden aus stadtstruktureller Sicht eine Einheit. Jeweils eine Fußgänger-, Straßen- und Eisenbahnbrücke verbinden die beiden Städte mit zusammen etwa 90.000 Einwohnern. Insbesondere Görlitz hat mit einem starken Rückgang der Bevölkerung zu kämpfen. Seit 1991 sank die Einwohnerzahl um 21 Prozent auf 58.500 im Jahr 2003. Im gleichen Zeitraum sank die Zahl der Einwohner im Powiat zgorzelecki (Kreis Zgorzelec) um 5 Prozent. Für die zukünftige Entwicklung werden weiter sinkende Bevölkerungszahlen in beiden Städten prognostiziert. Aufgrund dieser Entwicklungen standen im Jahr 2003 in Görlitz 27,5 Prozent der Wohnungen leer. Zu einer grenzüberschreitenden Nachfrage von Mietraum ist es bisher nicht in größerem Umfang gekommen, obwohl in Zgorzelec in bestimmten Segmenten weiterhin ein Wohnungsmangel herrscht (LEIBNIZ-INSTITUT FÜR LÄNDERKUNDE (HRSG.) 2006: 28, STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (HRSG.) 2005: 26f., BANSE/EICHHORN 2005, KUPISZEWSKI/SEREK 2005).

Beide Städte verzeichnen eine hohe Arbeitslosigkeit, obwohl die statistischen Datengrundlagen in Polen und Deutschland nur bedingt vergleichbar sind. Während in Görlitz die Arbeitslosenquote im Jahr 2003 bei 25,9 Prozent lag, waren im Powiat zgorzelecki (Kreis Zgorzelec) 24,0 Prozent ohne Arbeit (STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (HRSG.) 2005: 45f.).

Erhebliche Unterschiede sind beim Preisgefüge, bei den Löhnen und bei der Wirtschaftskraft zu beobachten. Im Regierungsbezirk Dresden lag das Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2001 bei 75,1 Prozent des EU25-Durchschnitts. In der Województwo Dolnośląskie (Wojewodschaft Niederschlesien) lag dieser Wert bei 45,6 Prozent (Europäische Kommission 2004: 190, 200). Der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst der Arbeitnehmer lag im Regierungsbezirk Dresden bei 2110,00 Euro und im Powiat zgorzelecki (Kreis Zgorzelec) bei 690,76 Euro. Zum Vergleich kostete die Betreuung eines Kindes im Kindergarten pro Monat im deutschen Teil der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa 47,91 Euro und im polnischen Teil 23,86 Euro (STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (HRSG.) 2005: 72f.).

Görlitz blieb im Zweiten Weltkrieg weitgehend unzerstört, es wurden lediglich alle Brücken über die Neiße gesprengt (JAJEŚNIAK-QUAST/STOKŁOSA 2000: 28f.). Somit ist in Görlitz ein einzigartiges Ensemble historischer Bausubstanz erhalten geblieben. Die Görlitzer Altstadt wird durch Bauten aus dem Mittelalter und der Renaissance geprägt, während die Stadterweiterungen im Zuge der Industrialisierung geschlossene Gründerzeitbebauungen mit Jugendstilelementen aufweisen, die auch die Stadt Zgorzelec, den ehemaligen Stadtteil Moys, prägen. Die weitgehend sanierte Altstadt macht Görlitz zunehmend für Touristen attraktiv. Auf Zgorzelecer Seite herrscht weiterhin Sanierungsbedarf.

Beide Städte unterscheiden sich wesentlich in ihren administrativen Strukturen. Görlitz ist noch eine kreisfreie Stadt, wird diesen Status jedoch im Zuge der Verwaltungsreform in Sachsen aufgeben müssen, die zum 1. Juli 2008 wirksam werden soll. Zgorzelec ist hingegen kreisangehörig und dem Powiat zgorzelecki (Kreis Zgorzelec) zugeordnet. Diese Asymmetrie führt zu unterschiedlichen Zuständigkeiten. Zum Beispiel ist auf Zgorzelecer Seite der Kreis für Fragen des Umweltschutzes zuständig, während diese Aufgabe auf Görlitzer Seite der Stadtverwaltung zukommt. Des Weiteren unterscheiden sich die Größe und die personellen und finanziellen Ressourcen der beiden Stadtverwaltungen erheblich. Während das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt in Görlitz über fünf Sachgebiete und über 50 Mitarbeiter verfügt, ist in Zgorzelec lediglich ein Stadtarchitekt für vergleichbare Aufgaben zuständig (STADT GÖRLITZ 2006: o.S., URZĄD MIASTA ZGORZELEC o.J.: o.S.).

Herausforderungen der Zusammenarbeit und Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen

Der Proklamation der gemeinsamen Europastadt Görlitz/Zgorzelec folgend, ist das Themenspektrum der Zusammenarbeit beider Städte momentan vielfältig. Dem allgemeinen kommunalen Erfahrungsaustausch zwischen Verwaltungsmitarbeitern beider Städte und weiterer Grenzstädte in Europa dient das Projekt „City Twins Network“ (STADT GÖRLITZ 2006: o.S., SCHAAF 2003).

Abbildung 5.6: Städtebauliche Disproportionen: Grenznahe Wohnbebauung auf Zgorzelecer Seite



Im Bereich der Stadtplanung und der Stadtentwicklung werden derzeit zahlreiche Vorhaben und Herausforderungen gemeinsam diskutiert und bearbeitet: Aufgrund einer gemeinsamen Stadtstruktur sehen beide Städte die Notwendigkeit der strategischen Abstimmung in ihrer Entwicklung. Dazu zählen langfristig gemeinsame Entwicklungsziele, eine gemeinsame Flächennutzungsplanung, die Abstimmung der Fachplanungen, die gemeinsame Funktionsteilung und gemeinsame Nutzung von Infrastruktur (I 8, I 16). Bei der städtebaulichen Entwicklung kommt es momentan bei der Entwicklung und Rekonstruktion des Zgorzelecer Plac Pocztowy (Postplatz) zu einem intensiven Erfahrungsaustausch beider Stadtverwaltungen (I 8, REINKE 2005) (siehe Abbildung 5.7).

Abbildung 5.7: Gemeinsame städtebauliche Herausforderungen: Blick von der Altstadtbrücke auf den zu rekonstruierenden Plac Pocztowy (Postplatz)



Abbildung 5.8: Der Bereich des zukünftigen Brückenparks am Neißeufer



Ein weiteres gemeinsames Vorhaben ist der so genannte Brückenpark, welcher zentraler Bestandteil der Bewerbung zur Kulturhauptstadt Europas 2010 war (siehe Abbildung 5.8). Im Bereich des Neißeufer soll ein kulturelles Zentrum beide Städte verbinden. Vorhandene Bildungs- und Kultureinrichtungen sollen vernetzt und zu einem gemeinsamen Zentrum entwickelt werden (I 8). Allerdings gibt es vor allem auf polnischer Seite Unklarheiten über die konkrete Ausgestaltung dieses Vorhabens sowie teilweise abweichende Vorstellungen (I 16).

Eine weitere Herausforderung wird auf Zgorzelecer Seite in der Umsetzung der nun vorliegenden Gemeinsamen Entwicklungsstrategie sowie in der abgestimmten Stellungnahme zur Vorbereitung der Operationellen Programme für die nächste EU-Förderperiode 2007–2013 gesehen (I 16).

Abbildung 5.9: Die städtebauliche Struktur der Europastadt mit ihren verschobenen Stadtzentren (Quelle: Katja Friedrich, IÖR)



Das Projekt „Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“

Im Mai 2000 lobte das deutsche Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) den für Städte über 20.000 Einwohner offenen Ideenwettbewerb „Stadt 2030“ aus. Hintergrund war die Erkenntnis, dass die Städte als wichtiger Lebens- und Wirtschaftsraum einem enormen Anpassungsdruck aufgrund von wirtschaftlichem Wandel, strukturellem Wandel der Bevölkerung, Individualisierung und Pluralisierung, finanziellen Grenzen des Sozialstaates und Entleerungs- und Rückbautendenzen unterworfen sind. Ziel war es, den Städten außerhalb von Alltagsgeschäft und Handlungszwängen die Möglichkeit zu Lern- und Qualifizierungsprozessen unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Einrichtungen zu geben. Die Städte waren aufgerufen, Zukunftskonzepte, Perspektiven, Leitbilder und Visionen zu entwickeln.

Aus 110 Bewerberstädten wurden letztlich 21 ausgewählt, unter anderem die Europastadt Görlitz/Zgorzelec. Aus dem Ideenwettbewerb wurde der Forschungsverbund „Stadt 2030“. Das BMBF beauftragte den „Projektträger Bauen und Wohnen“ der TÜV-Akademie Rheinland mit der fachlichen und administrativen Begleitung der 21 Modellprojekte, bestehend aus den Projektpartnern aus Städten und Regionen sowie Forschungsinstitutionen und Planungsunternehmen. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) begleitet den gesamten Forschungsverbund wissenschaftlich (BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG 2004: 5–7).

Organisationsstruktur

Projektpartner waren neben den beiden Städten Görlitz und Zgorzelec das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden (IÖR). Das „Stadt 2030“-Projekt in Görlitz und Zgorzelec lief knapp zwei Jahre von März 2002 bis Februar 2004 und wurde mit einem Gesamtbudget von circa 800.000 Euro vom BMBF gefördert (280.000 Euro für Stadt Görlitz, 510.000 Euro für IÖR). Die Stadt Zgorzelec hatte keine Projektmittel zur Verfügung, da es sich beim Programm Stadt 2030 um ein rein deutsches Vorhaben handelte. Die Stadt Görlitz hat zur Abwicklung des Projektes ihrerseits und zur grenzüberschreitenden Organisation des Kommunikationsprozesses und der Veranstaltungen ein

Projektbüro in Görlitz eingerichtet. Dieses war während der gesamten Projektlaufzeit von deutschen und polnischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzt. Außerdem wurde seitens der Stadt Görlitz ein externer und neutraler Prozessmoderator eingesetzt. Diese Aufgabe nahm ein freischaffender Berater aus der Schweiz wahr. Das IÖR hat wiederum mit der polnischen Partnereinrichtung Niederschlesisches Zentrum für Kommunalpolitische Bildung in Wrocław (Breslau) bei der wissenschaftlichen Begleitung zusammengearbeitet. Der gesamte Forschungs-Praxis-Verbund wurde von einem Koordinator von der Hochschule Zittau/Görlitz koordiniert. Diese Projektstruktur und der Projektantrag wurden maßgeblich vom IÖR erarbeitet (KSIAŻEK/KUNERT 2004: 16f., LEIBNIZ-INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE RAUMENTWICKLUNG o.J.).

Hauptbestandteil des inhaltlichen Projektprozesses waren fünf Arbeitsgruppen der Stadtverwaltungen zu den folgenden Themen:

- AG 1: Stadtentwicklung, -planung, Wohnungswirtschaft,
- AG 2: Wirtschaft, Stadtmarketing, Infrastruktur,
- AG 3: Kultur, Tourismus,
- AG 4: Jugend, Bildung, Sport und
- AG 5: Gesundheit, Soziales, Umwelt.

Diese Arbeitsgruppen bestanden bereits zur fachlichen Unterstützung der gemeinsamen Koordinierungskommission beider Stadtverwaltungen und wurden jeweils von Verwaltungsmitarbeitern aus beiden Städten geleitet.

Zur Steuerung des Projektes kamen der Koordinator, die Leiter der Arbeitsgruppen, die Wissenschaftler des IÖR, die Mitarbeiter des Projektbüros sowie der Prozessmoderator in einer Kerngruppe regelmäßig zu zehn Kerngruppentreffen zusammen. Wichtige Entscheidungen wurden in der Lenkungsgruppe, bestehend aus Bürgermeistern und Parteivertretern beider Städte, getroffen. Außerdem hat ein Projektbeirat das Projekt begleitet und nach außen vertreten (KSIAŻEK/KUNERT 2004: 16f.).

Ansatz, Zielsetzung, Vorgehen

Der Ansatz des Projektes war es, einen Leitbild- und Strategieentwicklungsprozess in Gang zu setzen. Die bestehende Kooperation zwischen den Städten sollte vertieft und strategisch ausgerichtet sowie modellhafte Erkenntnisse gewonnen werden, die auch auf andere Grenzstädte übertragbar sein sollten.

Das Ziel war es, einen langfristigen Diskussionsprozess über eine zukünftige, gemeinsame Stadtentwicklung mit Verwaltungen und Bürgern in beiden Städten zu initiieren. Das Leitbild sollte nicht von der Wissenschaft vorgegeben oder als abschließendes Papier vorgelegt werden, sondern sich in einem grenzüberschreitenden Diskussionsprozess herausbilden. Dazu wurden Szenarien entworfen, die diesen Diskussionsprozesses stimulieren sollten. Weitere Ziele waren die Unterstützung von Vertrauensgemeinschaften sowie die Gestaltung des städtebaulichen Zusammenwachsens beider Städte.

In den Stadtverwaltungen wurde der Diskussionsprozess hauptsächlich in den fünf fachlichen Arbeitsgruppen geführt. Diese Arbeitsgruppen bestanden zwar formal schon vor Beginn des Projektes, jedoch zeigte sich, dass diese keineswegs etabliert waren und sich nur einige tatsächlich regelmäßig trafen. Von den Facharbeitsgruppen sollte der Diskussionsprozess im Laufe des Projektes auf andere Akteursgruppen ausgeweitet werden – auf die lokale Wirtschaft, auf Interessensverbände und zivilgesellschaftliche Gruppen und auf die Bevölkerung beider Städte. In den Arbeitsgruppen diskutierten die Verwaltungsmitarbeiter zukünftige Herausforderungen und strategisch wichtige Vorhaben und entwickelten gemeinsame Vorstellungen über das Zusammenwachsen beider Städte zu einer zweistaatlichen Europastadt (FRIEDRICH ET AL. 2005b: 15f., KSIĄŻEK/KUNERT 2004: 14f., NEUMANN 2005).

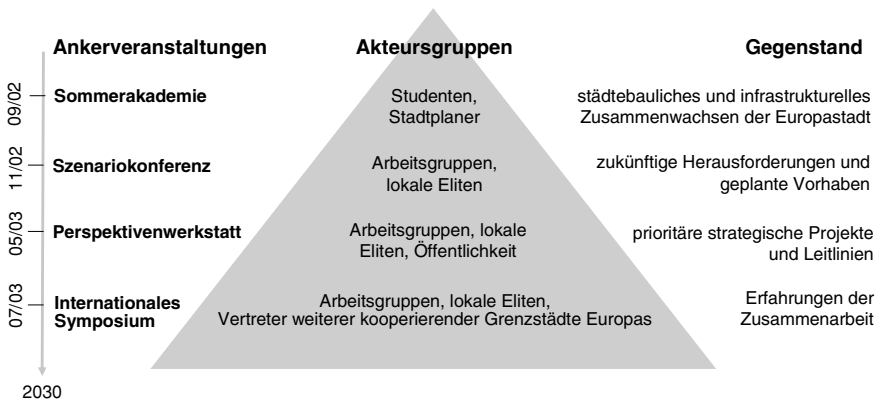
Inhalte und Kommunikationsprozess

Ein wesentlicher Bestandteil des Stadt 2030-Projektes in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec waren mehrere größere Ankerveranstaltungen, die den Kommunikationsprozess im Wesentlichen strukturiert haben. Diese waren

- eine Auftaktveranstaltung im Mai 2002,
- eine Sommerakademie im September 2002,
- eine Szenariokonferenz im November 2002,
- eine Perspektivenwerkstatt im Mai 2003 sowie
- ein Internationales Symposium Europäischer Grenzstädte im Juli 2003.

Ziel dieser Veranstaltungen war es unter anderem, den Kommunikationsprozess ausgehend von den Stadtverwaltungen auf weitere Akteursgruppen der Stadtentwicklung aus Unternehmen, der Wirtschaft und Vereinen sowie auf die Bürgerschaft auszuweiten (siehe Abbildung 5.10) (FRIEDRICH ET AL. 2006: 172–176, KSIĄŻEK/KUNERT 2004: 21–35).

Abbildung 5.10: Veranstaltungen im Projekt „Stadt 2030“ und Ausweitung des Leitbildprozesses (Quelle: FRIEDRICH ET AL. 2006: 173)



Zu Beginn des Kommunikationsprozesses stand eine Diskussion über Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft beider Städte im Vordergrund, die in den fünf Facharbeitsgruppen geführt wurde. Hier kam es zum ersten Mal zu einem Austausch über Probleme, Herausforderungen und Chancen der Stadtentwicklung beider Städte. Als Ergebnis dieser ersten Etappe wurden gemeinsam Themenfelder benannt, die aus Sicht der Arbeitsgruppenmitglieder für die Zukunft beider Städte von Bedeutung sein würden:

- Wirtschaftliche Transformations- und Integrationsprozesse,
- Bevölkerungsentwicklung,
- Wandel der nationalen und städtischen Identitäten sowie deutsch-polnischer Einstellungen sowie
- Raumentwicklung in der Grenzregion.

Anhand dieser Themenfelder wurden zehn Expertisen über mögliche zukünftige Entwicklungen an deutsche und polnische Wissenschaftler in Auftrag gegeben. Die Diskussion dieser Expertisen stand im Vordergrund der Szenariokonferenz im November 2002 mit circa 140 Teilnehmern. In vier Workshops zu den genannten Themenfeldern wurde der gemeinsame Dialog um die Zukunft der beiden Städte begonnen (FRIEDRICH ET AL. 2006: 172, KSIĄŻEK/KUNERT 2004: 21).

In einer weiteren Etappe haben die fünf Facharbeitsgruppen dann wichtige strategische Vorhaben in Anbetracht der gewonnenen Erkenntnisse über die mögliche zukünftige Entwicklung in ihren Städten diskutiert. Gleichzeitig führte die wissenschaftliche Begleitung die Expertisen und die Diskussionsergebnisse der Szenariokonferenz zu Szenarien zusammen, wiederum anhand der zuvor gemeinsam benannten vier Themenfelder. Diese umfangreichen und wissenschaftlichen Szenarien wurden anschließend mit Unterstützung von Künstlern und Journalisten aufbereitet, um sie für einen öffentlichen Dialog zugänglich zu machen. So entstanden ein umfangreicher Zeitungsbeitrag, Postkarten im Zuge eines Internetwettbewerbs sowie eine zweisprachige Broschüre. Alle drei Medien hatten die zukünftige Entwicklung der beiden Städte Görlitz und Zgorzelec zum Gegenstand (FRIEDRICH ET AL. 2006: 173f., KSIĄŻEK/KUNERT 2004: 26–29).

In einem weiteren Schritt des Kommunikationsprozesses konkretisierte sich die Diskussion in den Facharbeitsgruppen auf wichtige zukünftige Vorhaben auf beiden Seiten der Neiße. Im Rahmen einer Perspektivenwerkstatt diskutierten

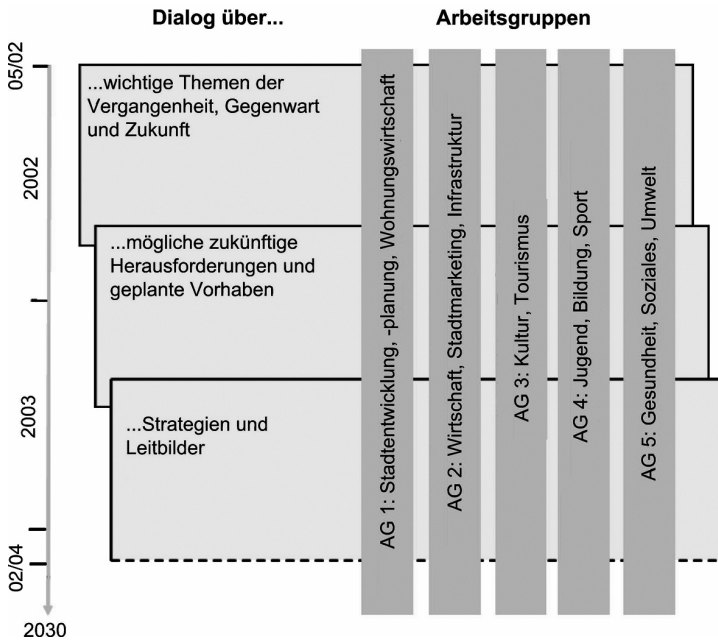
die Facharbeitsgruppen dann ihre Vorhaben und Vorhabensideen gemeinsam mit Politik und der Öffentlichkeit. Ziel dieser Veranstaltung war es, Rückhalt und Akzeptanz in der Politik und Öffentlichkeit für das Projekt zu erreichen und den Beginn des öffentlichen Diskussionsprozesses über die gemeinsame Stadtentwicklung zu markieren. Daher wurde neben den fünf Fachgruppen auch ein Schülerworkshop angeboten und eine Ausstellung mit bereits grenzüberschreitend aktiven Vereinen und Initiativen organisiert. Jedoch war die Resonanz in der Öffentlichkeit mit circa 100 Teilnehmern mäßig, von denen zudem viele Funktionsträger waren (FRIEDRICH ET AL. 2006: 174–176, KSIĄŻEK/KUNERT 2004: 31–33).

Nach der Auswertung der Perspektivenwerkstatt begann die Ergebnisphase im Projekt Stadt 2030. Die Facharbeitsgruppen fassten ihre Ergebnisse zusammen und diskutierten diese im Rahmen eines erweiterten Kerngruppentreffens mit Dezernenten und Stadträten.

Gegenstand des Kommunikationsprozesses im Rahmen des Projektes Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec war außerdem der Austausch mit anderen kooperierenden Grenzstädten in Europa. Hierzu fand ein Internationales Symposium europäischer Grenzstädte in Görlitz statt. Insbesondere die Erfahrungen des Projektes Eurode, einem Zusammenschluss der deutschen Stadt Herzogenrath und der niederländischen Stadt Kerkrade, waren für die Städte Görlitz und Zgorzelec ein wichtiges Vorbild. Außerdem fand ein reger Austausch mit der weiteren deutsch-polnischen Grenzstadt Guben/Gubin statt, welche ebenfalls eine Partnerstadt im Ideenwettbewerb Stadt 2030 war (FRIEDRICH ET AL. 2006: 176, KSIĄŻEK/KUNERT 2004: 34f).

Der Kommunikationsprozess ging hauptsächlich von den fünf Facharbeitsgruppen und der Kerngruppe, bestehend aus dem Projektkoordinator, den Leitern der Arbeitsgruppen, den Wissenschaftlern des IÖR, den Mitarbeitern des Projektbüros sowie dem Prozessmoderator aus. Die Einbindung der politischen Entscheidungsträger beider Städte erfolgte durch eine Vorstellung des Projektes in den beiden Stadträten zu Beginn, im Zuge der Perspektivenwerkstatt sowie zum Projektabschluss. Fast alle Kern- und Lenkungsgruppentreffen wurden vom Prozessmoderator moderiert. Alle Veranstaltungen wurden in die deutsche und polnische Sprache gedolmetscht, die Ankerveranstaltungen simultan, die Kern- und Lenkungsgruppentreffen konsekutiv (siehe Abbildung 5.11).

Abbildung 5.11: Der Kommunikationsprozess in den Arbeitsgruppen (Quelle: FRIEDRICH ET AL. 2006: 172)



Ergebnisse des Kooperationsprozesses

Obwohl es sich beim Projekt Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec um einen szenarien-geleiteten Leitbildentwicklungsprozess handelte, ist als Ergebnis kein Leitbild für die Stadtentwicklung im eigentlichen Sinne entstanden. Vielmehr war es Ziel des Projektes, einen langfristigen Prozess der gemeinsamen Leitbildentwicklung zu beginnen und dafür Grundlagen zu liefern. So sind zum einen Szenarien sowie städtebauliche Arbeiten zur zukünftigen Entwicklung der beiden Städte entstanden, zum anderen konnten erste gemeinsame Elemente eines sich herauskristallisierenden Leitbilds zusammengefasst werden (NEUMANN (HRSG.) 2005a, NEUMANN/STEINACKER 2005).

In den vier durch die Mitglieder der Facharbeitsgruppen bestimmten Themenfeldern Wirtschaftliche Transformations- und Integrationsprozesse, Bevölkerungsentwicklung, Wandel der nationalen und städtischen Identitäten und deutsch-polnischer Einstellungen sowie Raumentwicklung in der Grenzregion sind Szenarien entstanden. Diese basieren auf acht durch deutsche und polnische Wissenschaftler erarbeitete Expertisen, welche im Zuge der Szenariokonferenz diskutiert und im Nachgang unter Einbeziehung der Diskussionsergebnisse zu Szenarien zusammengestellt und aufbereitet wurden⁷ (siehe Abbildung 5.12).

Abbildung 5.12: Aspekte der entstandenen Szenarien sowie Postkarten, die im Zuge eines Internetwettbewerbs zur Szenarienaufbereitung entstanden sind (Quelle: FRIEDRICH ET AL. 2006: 177)

Szenarioaspekte für den Grenzraum um die Europastadt Görlitz/Zgorzelec

 **Aspekte einer möglichen zukünftigen Wirtschaftsentwicklung**

- ein gemeinsamer Markt oder zwei Märkte in peripheren Randlagen
- regionale Unternehmensnetzwerke oder Überspringen von Investitionen

 **Aspekte einer möglichen zukünftigen Bevölkerungsentwicklung**

- Rückkehr oder Abwanderung
- „Geburtenknick“ und Alter als Chance

 **Aspekte eines möglichen zukünftigen Wandels der Identitäten**

- gelebte Europastadt oder Scheinintegration
- weltoffen oder nicht
- bürgerschaftliches Engagement oder fehlendes Interesse

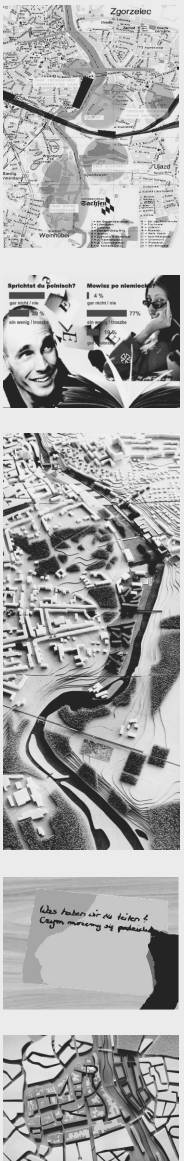
 **Aspekte einer möglichen Zukunft der Grenzregion um die Europastadt**

- Entwicklungspol oder Provinzstadt
- Paneuropäischer Verkehrskorridor III: Gefahr oder Chance
- Alltägliche Routine oder aktive Nutzung von Entwicklungsmöglichkeiten
- Ausdehnung von Siedlungsflächen oder nachhaltige Siedlungsentwicklung

⁷ Siehe BANSE/EICHHORN 2005, BLEICHER/STEINER 2005, BROL 2005, DÜRRSCHMIDT 2005, KREIBICH 2005, KUPISZEWSKI/SEREK 2005, REINKE 2005, STOKŁOSA 2005

Des Weiteren sind im Zuge der Sommerakademie sowie weiterer studentischer Arbeiten städtebauliche Vorschläge zum Zusammenwachsen beider Städte entstanden (siehe Abbildung 5.13). Außerdem dienen ein digitales dreidimensionales Stadtmodell und ein webbasiertes Computerspiel „Stadtspieltstadt – Miasto gra“ den beiden Städten, ihre städtebaulichen Visionen und Vorstellungen zu visualisieren und insbesondere junge Bevölkerungsgruppen zur Partizipation in Fragen der Stadtentwicklung zu motivieren (FRIEDRICH/PETZOLD 2003, PETZOLD 2004, SCHELLENBERG 2002, WEBER 2003).

Abbildung 5.13: Themen städtebaulicher Entwürfe und Ausschnitte aus diesen (Quelle: FRIEDRICH ET AL. 2006: 180)



Themen städtebaulicher Entwürfe

Gemeinsames Zentrum und Symbol für eine gemeinsame Identität

Ein neuer Brückenschlag könnte als Schnittstelle beider Städte die existierenden Zentren verbinden. Das strategische Vorhaben Brückenpark könnte ein gemeinsames Zentrum mit Fokus auf Kultur, Tourismus, Bildung und Freizeit schaffen. Ein Symbolbau an oder in der Neiße würde die gemeinsame Identität sowie die überregionale Ausstrahlung stärken.

Sensibilisierung für das Zusammenwachsen

Die Sensibilisierung und Motivierung der Öffentlichkeit für das Zusammenwachsen auf zwischenmenschlicher Ebene könnte Eigenengagement und Selbstorganisationsprozesse fördern. Der Rückhalt bei der Bürgerschaft würde das städtebauliche Zusammenwachsen der gemeinsamen Europastadt unterstützen.

Neißezone als verbindender öffentlicher Raum

Unter dem Motto „Grün verbindet“ wird die Neiße zum verbindenden Element, beide Uferseiten erhalten verschiedene thematische Freiräume (Business, Campus, Festival, Sport, Wasser). Die Neiße könnte als gemeinsamer Stadt- und Landschaftsraum mit differenzierten Raumidentitäten gestaltet werden.

Räume für gemeinsame Identifikation

Die Verbindung der bestehenden Stadtzentren könnte ohne größere bauliche Maßnahmen durch die Inszenierung eines Weges erfolgen. Es könnte somit zur Vernetzung der öffentlichen Stadträume beiderseits der Grenze beigetragen werden.

Infrastrukturelles Zusammenwachsen

Ein gemeinsamer Gewerbepark an der Autobahn könnte die Europastadt durch unkonventionelle Architektur repräsentieren. Anstatt gesichtsloser Gewerbeansammlungen entstünde ein Identifikationspunkt am Paneuropäischen Verkehrskorridor. Die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen wie Theater, Straßenbahn, Klärwerk, Hochschule etc. könnten Begegnungen von Görlitzern und Zgorzelecern befördern. Gleichzeitig könnten Disproportionen und Defizite überwunden werden.

Stadtstrukturelle Innenentwicklung

Die stadtstrukturelle Annäherung beider Neißeufer könnte durch eine bauliche Stärkung der Zgorzelecer Seite erreicht werden.

Als Ergebnis des Kommunikationsprozesses sind folgende Elemente eines gemeinsamen Leitbildes entstanden: Verhaltensregeln der Zusammenarbeit, gemeinsame strategisch wichtige Vorhaben in den fünf Facharbeitsgruppen sowie querschnittsorientierte Prioritäten für die weitere Zusammenarbeit:

Von der wissenschaftlichen Begleitung wurden Hindernisse und strukturelle Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit erkannt und daher folgende Verhaltensregeln aufgestellt: „Nur gemeinsam geht es“, „Nur durch Entscheidungen geht es“, „Nur durch die Veränderung von Strukturen geht es“ und „Nur mit den Bürgern geht es“. Zugrunde lagen Erfahrungen, die deutlich machten, dass die politische Unterstützung für eine gemeinsame Stadtentwicklung grundsätzlich gegeben sein muss, dass der repräsentative Charakter der Zusammenarbeit durch das Treffen gemeinsamer Entscheidungen eine neue Qualität erhalten muss, dass inadäquate und wenig etablierte Kommunikations- und Organisationsstrukturen die Zusammenarbeit behindern und, dass die Akzeptanz und Unterstützung der Bevölkerung eine Voraussetzung für eine gemeinsame Stadtentwicklung sind (FRIEDRICH ET AL. 2006 184f., KSIĄŻEK/KUNERT 2004: 58f.).

Des Weiteren wurden in den fünf Facharbeitsgruppen jeweils strategisch wichtige Vorhaben zum Zusammenwachsen der beiden Städte benannt. Hierzu zählen beispielsweise Vorhaben, wie der Brückenpark als einem Kultur-, Bildungs- und Freizeitzentrum im Neißebereich, eine gemeinsame öffentliche Bibliothek, der Aufbau gemeinsamer Bildungsangebote oder die Formulierung gemeinsamer Umweltqualitätsziele (FRIEDRICH ET AL. 2006 181ff., KSIĄŻEK/KUNERT 2004: 60–62.).

Arbeitsgruppenübergreifend hat man sich außerdem auf die folgenden Prioritäten der weiteren Zusammenarbeit verständigt. Gestaltung gemeinsamer Alltagswelten: Zur Entwicklung grenzüberschreitender Alltagswelten sollten gemeinsam genutzte Orte für die Bürger beider Städte entstehen. Hierzu zählen Veranstaltungen, Stadträume und Infrastruktureinrichtungen. Gestaltung eines grenzüberschreitenden Wirtschaftsraumes: Wesentlicher Bestandteil dieser Priorität war die Einrichtung eines gemeinsam getragenen Zentrums zur Wirtschaftsförderung, welches grenzüberschreitende Unternehmensnetzwerke sowie Forschungs- und Wissenstransfer fördert. Erarbeitung einer querschnittsorientierten Entwicklungsstrategie für die Europastadt:

Der im Projekt begonnene Diskussionsprozess um eine gemeinsame Stadtentwicklung sollte fortgeführt werden und unter Beteiligung der Bürgerschaft in eine Stadtentwicklungsstrategie münden, die regelmäßig fortgeschrieben wird. Für die hierfür notwendige Koordination sollte ein Europastadtsekretariat eingerichtet werden. Diese drei Schwerpunkte wurden in den erweiterten Partnerschaftsvertrag aufgenommen, der mit dem EU-Beitritt Polens am 1. Mai 2004 unterzeichnet wurde (FRIEDRICH ET AL. 2006 183f., KSIAŻEK/KUNERT 2004: 64f.).

Des Weiteren wurde im Projekt Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec auf eine intensive Öffentlichkeitsarbeit Wert gelegt. Unter anderem entstand eine umfangreiche zweisprachige Internetseite sowie zahlreiche Presseartikel (LEIBNIZ-INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE RAUMENTWICKLUNG o. J.).

5.2

Fall „Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou – Städteverbund Kleines Dreieck“

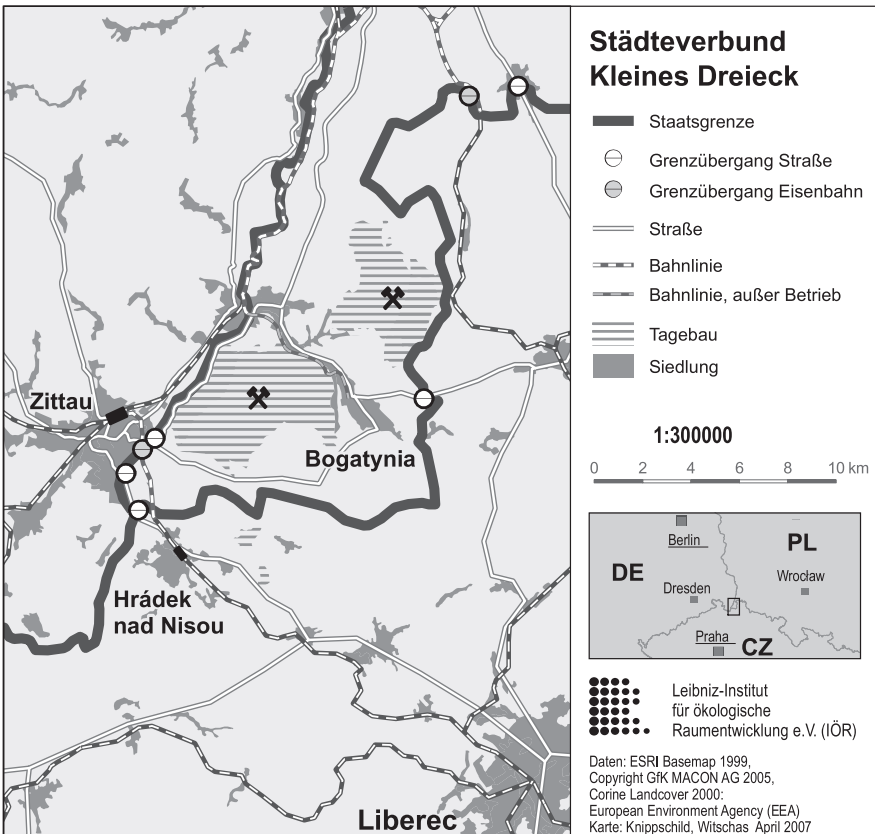
Abbildung 5.14: Das Logo des Kooperationsprozesses „Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou – Städteverbund Kleines Dreieck“ (Quelle: GROÙE KREISSTADT ZITTAU 2003)



Geschichtlicher Hintergrund

Durch die Grenzziehung nach dem Zweiten Weltkrieg wurde auch die Entwicklung des heutigen „Kleinen Dreiecks“ im unmittelbaren Dreiländereck zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik wesentlich beeinflusst. Die Gebiete um die Stadt Bogatynia (Reichenau) wurden polnisch, und die deutsch-polnische Grenze reichte von nun an bis an die Zittauer Stadtgrenze heran. Somit wurde diese Region nach 1945 zum Dreiländereck. Deren periphere Lage verstärkte sich und die Erreichbarkeit verschlechterte sich durch die neue Grenzziehung erheblich. Wichtige Verkehrsverbindungen waren nun durch Staatsgrenzen unterbrochen. Die Stadt Bogatynia (Reichenau) war von nun an nur über einen schmalen Streifen und eine einzige Straßenverbindung an polnisches Territorium angeschlossen. Eine Bahnverbindung nach Zittau und Frýdlant v Čechách war nicht mehr sinnvoll; eine neue Verbindung mit Anschluss an das polnische Bahnnetz musste erst gebaut werden. Die Straßen- und Bahnverbindung von Zittau nach Hrádek nad Nisou verlief von nun an über polnisches Gebiet (siehe Abbildung 5.15).

Abbildung 5.15: Die Lage des Städteverbundes Kleines Dreieck (Kartographie: Sabine Witschas, IÖR)



Eine weitere Folge dieser geschichtlichen Entwicklung war der massive Ausbau der Braunkohleförderung und -verstromung auf polnischer Seite, im Zuge dessen mehrere Dörfer umgesiedelt und die Stadt Bogatynia (Reichenau) von seiner Nachbarstadt Zittau räumlich getrennt wurde (BERGFELD/GROß/KNAPPE 2004: 42).

Abbildung 5.16: Der Tagebau Turów trennt Bogatynia von Zittau und Hrádek nad Nisou



Im Gegensatz zur deutsch-polnischen Grenze war die deutsch-tschechische Grenze in der Geschichte über Jahrhunderte hinweg weitgehend stabil. Auch war die Grenze zwischen der DDR und der Tschechoslowakei bis 1990 durchlässiger, als die Grenze zwischen der DDR und der Volksrepublik Polen, die nach 1980 für private Kontakte weitgehend geschlossen war (WAACK 2000: 69).

Geschichte der grenzüberschreitenden Kooperation

Zwischen 1989 und 1999 gab es erste gemeinsame Projekte zwischen den drei Städten in den Bereichen Kultur und Sport. Die deutsch-polnisch-tschechische Euroregion Neisse-Nisa-Nysa wurde als erste an Deutschlands Ostgrenze im Jahre 1991 gegründet (ARBEITSGEMEINSCHAFT EUROPÄISCHER GRENZREGIONEN 2000: B 2–38, GOWIN 2003: 39).

Abbildung 5.17: Der Dreiländerpunkt an der Neiße



Hintergrund des Prozesses Städteverbund Kleines Dreieck war ein Kooperationsprojekt im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C zur Kooperation zwischen Kommunen in Mittel- und Osteuropa. Später wurde eine Fokusbetrachtung für die Kooperation zwischen Zittau, Bogatynia und Hrádek nad Nisou gewählt. Ergebnis dieses Projektes war neben dem grenzüberschreitenden REK die Gründung des Städteverbundes Kleines Dreieck im Jahre 2001 (GOWIN 2003: 39, I 3 de).

Vom 30. April bis zum 2. Mai 2004 fanden am Dreiländerpunkt im Kleinen Dreieck die offiziellen Feierlichkeiten der Länder Deutschland, Polen und Tschechische Republik zur EU-Erweiterung unter dem Titel „Sternstunden Europas“ statt. In Anwesenheit der damaligen Regierungschefs Gerhard Schröder, Leszek Miller und Vladimír Špidla stand die Zusammenarbeit der drei Städte im Kleinen Dreieck beispielhaft für die grenzüberschreitende Kooperation auf kommunaler Ebene an der neuen EU-Binnengrenze (GROÙE KREISSTADT ZITTAU 2004).

Abbildung 5.18: Grenzen werden überwunden: Begeisterte Bevölkerung bei den Feierlichkeiten zur EU-Erweiterung am Dreiländerpunkt



Charakteristik der Städte Zittau, Bogatynia und Hrádek nad Nisou

Die Fallstudienregion Städteverbund Kleines Dreieck liegt unmittelbar im Dreiländereck zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik. Die Städte Zittau, Bogatynia und Hrádek nad Nisou liegen in einer Entfernung zwischen fünf und zehn Kilometern zueinander.

Im Jahr 2004 hatte Zittau 25.900 Einwohner, Bogatynia 25.500 und Hrádek nad Nisou 7.300. Während Hrádek nad Nisou bis zum Jahr 2015 mit einem Bevölkerungswachstum von 9 % rechnen kann, wird für Zittau und Bogatynia ein Bevölkerungsverlust von 15 % beziehungsweise 4 % prognostiziert (STADTVERWALTUNG ZITTAU/REGIOPLAN INGENIEURE GMBH 2005: 27).

Die drei Städte weisen eine durchaus unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung auf. Zittau hat nach der politischen Wende im Jahr 1990 mit einem dramatischen wirtschaftlichen Strukturwandel zu kämpfen. Ein Großteil der industriellen Arbeitsplätze ist weggefallen. Im Jahre 2003 lag die Arbeitslosenquote im Landkreis Löbau-Zittau bei 24,1 %. Folgen sind sinkende Bevölkerungszahlen, ein hoher Wohnungs- und Gewerbeleerstand sowie Überkapazitäten bei sozialer Infrastruktur und Ver- und Entsorgungsnetzen. Die Wirtschaftsstruktur und der Arbeitsmarkt von Bogatynia sind stark monostrukturiert und auf den Braunkohlebergbau und die Energieproduktion ausgerichtet. Im Jahr 2003 waren im Powiat zgorzelecki (Kreis Zgorzelec) 24,0 % der Bevölkerung arbeitslos. In Bogatynia wird in den nächsten Jahren mit einem weiteren Arbeitsplatzverlust und einem weiteren Anstieg leer stehender Gewerbeflächen gerechnet. In Hrádek nad Nisou kennt man solche Probleme momentan nicht. Die Arbeitslosenquote lag 2003 im statistischen Bezirk Liberec bei 10,5 % (BERGFELD/GROß/KNAPPE 2004: 42, STADTVERWALTUNG ZITTAU/STEG STADTENTWICKLUNG SÜDWEST o. J.: 2, 24, STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (HRSG.) 2005: 45f.).

Abbildung 5.19: Der Obere Markt in Hrádek nad Nisou mit dem Stadtamt



Ungünstig sind momentan noch die grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen. Die nur fünf Kilometer lange Straßenverbindung von Zittau nach Hrádek nad Nisou führt über polnisches Territorium, was einen zweimaligen Grenzübertritt erfordert. Eine direkte Verbindung mit dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) besteht nur durch die Eisenbahnverbindung zwischen Zittau und Hrádek nad Nisou. Bogatynia ist bisher im ÖPNV nicht an Zittau oder Hrádek nad Nisou angeschlossen. Ein Haltepunkt an der Bahnverbindung zwischen Zittau und Hrádek nad Nisou im polnischen Pojarów ist vorgesehen. Grenzüberschreitende Busverbindungen haben sich leider als nicht tragfähig erwiesen und wurden nach einer Testphase im Jahr 2006 wieder eingestellt (BERGFELD/GROß/KNAPPE 2004: 38f., Interview cz).

Abbildung 5.20: Der neue INTERREG-finanzierte Busbahnhof in Hrádek nad Nisou wirkt nach Einstellung der grenzüberschreitenden Busverbindungen überdimensioniert



Auch im kleinen Dreieck fallen die unterschiedlichen personellen Kapazitäten in den Stadtverwaltungen auf. Während die Zittauer Stadtverwaltung nur 85 Mitarbeiter in der Kernverwaltung hat (304 Einwohner je Verwaltungsmitarbeiter), sind dies in Bogatynia bei ähnlicher Bevölkerungszahl 130 (213 Einwohner je Verwaltungsmitarbeiter) und in Hrádek nad Nisou nur 39 (271 Einwohner je Verwaltungsmitarbeiter) (I 6 cz, I 7 de, I 10 pl).

Des Weiteren sind auch in dieser Fallstudienregion schwach ausgeprägte regionale Identitäten auf allen Seiten der Grenzen zu beobachten, die Folge der Bevölkerungsverschiebungen nach dem Zweiten Weltkrieg sind (MÜLLER ET AL. 2000: 27, I 7 de).

Herausforderungen der Zusammenarbeit und Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen

In Bezug auf Herausforderungen der Zusammenarbeit und Handlungsspielräume für grenzüberschreitende Lösungen werden im Städteverbund Kleines Dreieck von den befragten Akteuren relativ klar umrissene und abgestimmte Themenfelder benannt.

Die künstliche Trennung der Region infolge des Zweiten Weltkriegs hat deren periphere Lage weiter verstärkt. So ist etwa über 90 Prozent der Stadtgrenze von Bogatynia gleichzeitig eine Staatsgrenze. Die Entfernungen zu den nationalen Hauptstädten sind weit, die Verkehrsverbindungen insbesondere nach Warszawa (Warschau) und Berlin relativ schlecht. Hinzu kommen Befürchtungen, dass von den Nationalstaaten in Zukunft vermehrt Wachstumskerne und Metropolregionen gefördert werden und weniger periphere Regionen und Städte. Durch die grenzüberschreitende Kooperation hofft man einerseits, sich trotz dieser Tendenzen mehr Gehör in Berlin, Warszawa (Warschau) und Praha (Prag) sowie in den Landes-, Wojewodschafts- und Regionshauptstädten verschaffen zu können. Andererseits soll die Kooperation die Standortattraktivität der Region erhöhen und Versorgungsfunktionen gemeinsam genutzt werden können. So betrachtet etwa Zittau zunehmend das tschechische Liberec als sein Oberzentrum und weniger den oberzentralen Städteverbund Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda in Sachsen. Alle drei Städte streben eine gemeinsame Entwicklung an und sind sich bewusst, dass sich bestimmte Vorhaben in diesem Raum nur gemeinsam realisieren lassen (I 2 pl, I 3 de, I 6 cz, I 7 de, I 12 pl).

Eine weitere Herausforderung ist die hohe Arbeitslosigkeit und der anhaltende wirtschaftliche Strukturwandel. Der Wegfall der Industriearbeitsplätze in Zittau und teilweise auch in Hrádek nad Nisou steht in Bogatynia stellenweise noch bevor. Hier ist der Arbeitsmarkt stark monostrukturiert und es fehlt an Arbeitsplätzen außerhalb der Bergbau- und Energiewirtschaft. In Zittau und Bogatynia besteht ein großer Leerstand an Gewerbe- und Industrieflächen. Daher wird eine Chance der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in einer gemeinsamen wirtschaftlichen Entwicklung und einer steigenden Attraktivität für Investoren gesehen. Ein grenzüberschreitender Gewerbegebietsverbund befindet sich in der Umsetzung (I 3 de, I 7 de, I 10 pl, I 12 pl).

Der demografische Wandel hat insbesondere in Zittau bereits heute zu einem hohen Wohnungsleerstand geführt. Bevölkerungsverluste werden auch bereits in Bogatynia verzeichnet und prognostiziert. Heute ist dort ein Mangel an Wohnungen für Familien zu verzeichnen; der Wohnungsmarkt passt nicht zur Nachfrage. Daher wird langfristig insbesondere zwischen Zittau und Bogatynia über einen gemeinsamen Wohnungsmarkt diskutiert, dem momentan noch ein starkes Einkommens- und Preisgefälle sowie rechtliche Regelungen entgegenstehen. Spielräume für grenzüberschreitende Lösungen werden insbesondere in einer gemeinsamen Nutzung von sozialer und technischer Infrastruktur gesehen (I 7 de, I 10 pl, I 12 pl).

Abbildung 5.21: Leerstand in Zittau



Abbildung 5.22: Neubaugebiet in Bogatynia



Als dringendstes Problem werden die Defizite der grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur gesehen. Insbesondere Bogatynia leidet unter seiner peripheren Lage und ist nur über eine unzureichende Straßenverbindung an das polnische Verkehrsnetz angeschlossen. Hier werden negative Folgen durch die mangelhafte Anbindung des polnischen Teils des gemeinsamen Gewerbegebietsverbundes an das polnische Straßennetz befürchtet. Ein weiterer Kritikpunkt ist die noch fehlende neue Straßenverbindung von Zittau über polnisches Territorium nach Hrádek nad Nisou (I 2 pl, I 3 de, I 7 de, I 10 pl, I 12 pl).

Aufgrund dramatischer Umweltbelastungen in der Vergangenheit hat der Umweltschutz nach wie vor einen großen Stellenwert im Kleinen Dreieck. Der Naturschutz sowie die grenzüberschreitende Reinhaltung des Grenzflusses Lausitzer Neiße werden hier als Herausforderungen genannt (I 3 de, I 7 de).

Grenzüberschreitender Handlungsbedarf wird in der bisher unabgestimmten Flächennutzungsplanung gesehen. Bedingt durch die wirtschaftlichen Wandlungsprozesse existieren viele Brachflächen, die eine abgestimmte Flächennutzungsplanung erforderlich machen. Ein gemeinsames Siedlungsflächenmanagement soll hier Abhilfe schaffen, indem ein gemeinsames Verständnis vom Umgang mit Industriebrachen hergestellt und eine koordinierte Siedlungsflächenutzung gewährleistet wird, die langfristig in eine gemeinsame Flächennutzungsplanung mündet (I 3 de, I 7 de).

Eine weitere Herausforderung in den drei Städten ist die bereits angesprochene, historisch durch Vertreibung und Neuansiedlung bedingte fehlende regionale Identität ihrer Bewohner. Insbesondere in Bogatynia fehlt der Bevölkerung aufgrund des kompletten Bevölkerungsaustausches eine geschichtliche Verwurzelung mit der Stadt und der Region. Die Förderung einer grenzüberschreitenden regionalen Identität wird als gemeinsame Herausforderung gesehen. Ansatzpunkte für eine gemeinsame Identität bieten die Zugehörigkeit zur Oberlausitz (Zittau und Bogatynia) oder zum Lausitzer Gebirge (Zittau, Hrádek nad Nisou) sowie ein gemeinsamer Identifikationspunkt am Dreiländereck (I 2 pl, I 6 cz, I 7 de, BENA 2005).

Der Kooperationsprozess „Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou – Städteverbund Kleines Dreieck“

Abbildung 5.23: Identifizierung mit der grenzüberschreitenden Kooperation: Das Logo des Städteverbundes Kleines Dreieck am Stadt- und Gemeindeamt in Bogatynia



nales Entwicklungs- und Handlungskonzept (REK) auch für grenzüberschreitende interkommunale Kooperationen ein geeignetes Instrument sein kann.

Der Prozess „Städteverbund Kleines Dreieck“ ist im Gegensatz zu den anderen beiden Fallstudienprozessen nicht zeitlich befristet oder an bestimmte Förderprogramme geknüpft. Jedoch wurden verschiedene Aktivitäten im Rahmen des Prozesses von externen Förderprogrammen, wie INTERREG III A, gefördert.

Im Zuge eines INTERREG II C-Projektes zu kooperativen Städtenetzwerken in Mittel- und Südosteuropa fiel der Fokus auf das Kleine Dreieck. In einer Projekterweiterung stand die Ausgestaltung eines regional begrenzten und grenzüberschreitenden Netzwerkes im Vordergrund. Es sollte erprobt werden, inwiefern ein Regionales Entwicklungs- und Handlungskonzept (REK) auch für grenzüberschreitende interkommunale Kooperationen ein geeignetes Instrument sein kann.

Im Rahmen der Erweiterung des INTERREG II C-Projektes wurde dann ein REK für das Kleine Dreieck in Auftrag gegeben. Unter Koordination des Leipziger Instituts für Wirtschafts- und Regionalentwicklung entstand 2000–2001 in Kooperation mit tschechischen und polnischen Partnern in knapp einem Jahr ein grenzübergreifendes REK (SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN 2002: 37, I 3 de).

Im Mai 2001 wurde auf Grundlage des REK von den Bürgermeistern der drei Städte eine Erklärung zur gemeinsamen zukünftigen Entwicklung des Kleinen Dreiecks unterzeichnet. Diese Erklärung hat zwar nur den unverbindlichen Charakter einer Willenserklärung, jedoch halten sich die drei Städte bisher daran. Die Unterzeichnung dieser Erklärung wird als die Gründung des Städteverbundes Kleines Dreieck angesehen (I 12 pl, I 3 de).

Organisationsstruktur

Kurze Zeit später kamen im November 2001 alle drei Stadträte zu einer ersten Sitzung des Gemeinsamen Rates des Städteverbundes zusammen. Eine weitere Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen des Städteverbundes wurde unterzeichnet (GOWIN 2003: 36).

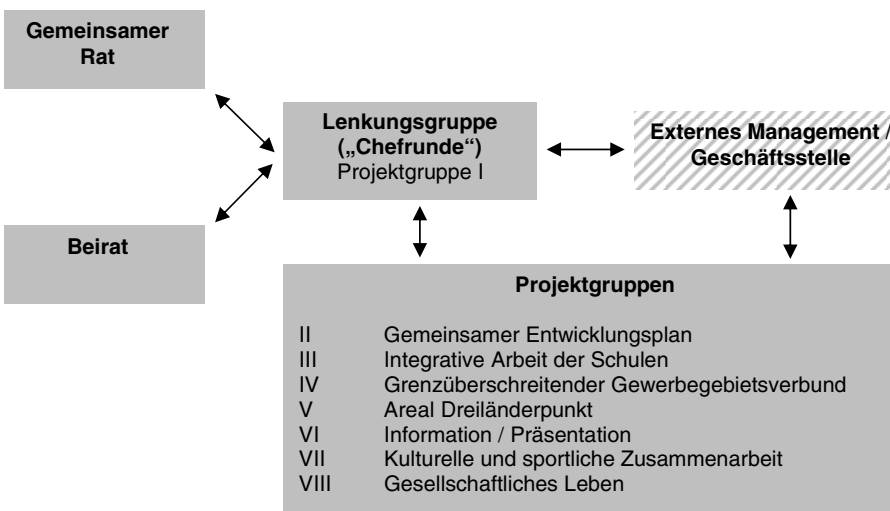
Die Organisationsstruktur des Städteverbundes besteht aus dem gemeinsamen Stadtrat, einer Lenkungsgruppe (gleichzeitig Projektgruppe I), einem Beirat sowie sieben weiteren Projektgruppen. Bis zum Jahr 2005 wurde ein externes Management durch das Institut für Wirtschafts- und Regionalentwicklung in Leipzig im Rahmen eines INTERREG III A-Projektes sichergestellt. Seitdem stellen die drei Stadtverwaltungen je einen Projektmanager (siehe Abbildung 5.24). Längerfristig ist jedoch eine gemeinsame Geschäftsstelle zur Koordinierung des Kooperationsprozesses vorgesehen. Die Präsidentschaft des Städteverbundes übernimmt jeweils einer der drei Bürgermeister der Städte in rotierendem Wechsel (GOWIN 2003, 38, I 3 de, I 7 de, I 12 pl).

Dem gemeinsamen Stadtrat gehören neben dem Oberbürgermeister von Zittau und den Bürgermeistern von Bogatynia und Hrádek nad Nisou jeweils fünf Stadträte aus den Städten an. Diese Gruppe kommt regelmäßig zweimal pro Jahr zusammen. Die Lenkungsgruppe besteht wiederum aus den Bürgermeistern

sowie jeweils zwei Verwaltungsvertretern. Dieses Gremium trifft sich mindestens viermal jährlich. Der Beirat setzt sich neben den Bürgermeistern aus politischen Vertretern der Kreis- und Wojewodschaftsverwaltungen und der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa zusammen. Die acht Projektgruppen beschäftigen sich mit den folgenden Themenfeldern:

- Projektgruppe I: Lenkungsgruppe (gibt Stoßrichtungen vor; zentrales Thema derzeit gemeinsame Straßenverbindung B 178 neu (Deutschland) – Polen – R 35 (Tschechien),
- Projektgruppe II: Gemeinsamer Entwicklungsplan,
- Projektgruppe III: Integrative Arbeit der Schulen,
- Projektgruppe IV: Grenzübergreifender Gewerbegebietsverbund,
- Projektgruppe V: Areal „Dreiländerpunkt“,
- Projektgruppe VI: Information/Präsentation,
- Projektgruppe VII: Kulturelle und sportliche Zusammenarbeit sowie
- Projektgruppe VIII: Gesellschaftliches Leben (GOWIN 2003: 38, KNÜPFER 2006: 11).

Abbildung 5.24: Organisationsstruktur im Städteverbund Kleines Dreieck (Quelle: KNÜPFER 2006: 11, eigene Darstellung)



Der Städteverbund Kleines Dreieck verfügt mittlerweile über einen gemeinsamen Fonds, aus dem insbesondere Eigenanteile für extern geförderte Vorhaben und Maßnahmen finanziert werden. Nach einem Umlageschlüssel von einem Euro je Einwohner zahlen die drei Städte jedes Jahr in diesen Fonds ein. Über diesen Haushalt in Höhe von circa 60.000 Euro entscheidet der Gemeinsame Stadtrat, indem jedes Jahr ein gemeinsamer Haushaltsplan aufgestellt wird (I 3 de, I 6 cz, I 7 de, I 10 pl, I 12 pl).

Ansatz, Zielsetzung, Vorgehen

Der Ansatz des Prozesses Städteverbund Kleines Dreieck ist eher pragmatisch und auf die dauerhafte Zusammenarbeit zwischen den Städten ausgerichtet, wo gemeinsame Interessen bestehen. Aus dem extern angestoßenen Prozess zur Aufstellung eines REK heraus ergab sich der Wunsch, die Zusammenarbeit zu verstetigen, zu institutionalisieren und durch gemeinsame Vorhaben und Maßnahmen zu festigen. Es lag das gemeinsame Verständnis zugrunde, dass die grenzüberschreitende Kooperation und eine abgestimmte räumliche Entwicklung langfristig von Vorteil für alle drei Städte sein würden. Der Kommunikationsprozess war daher von Anfang an darauf ausgerichtet, sich über gemeinsame Prioritäten und Vorhaben zu verständigen. Aus diesem Grund ist nach dem REK die Erarbeitung eines gemeinsamen Entwicklungsplans im Rahmen eines INTERREG III A-Projektes begonnen worden, der Rahmenbedingungen, Maßnahmenkomplexe und prioritäre Projekte im Städteverbund Kleines Dreieck benennt (I 3 de, I 6 cz, I 7 de, I 12 pl).

Allgemeine Ziele des Städteverbundes Kleines Dreieck sind die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Region durch die Förderung einer leistungsfähigen Wirtschaftsstruktur, die Angleichung der Lebensbedingungen und die Steigerung der Lebensqualität sowie die Verringerung infrastruktureller Defizite. Diese Ziele sollen durch Maßnahmen in den folgenden Handlungsfeldern erreicht werden:

- Erfahrungsaustausch zwischen den Verwaltungen,
- gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit,
- Zusammenarbeit in Schulwesen und Jugendarbeit,
- gemeinsames Gewerbeflächenmanagement,

- gemeinsame Entwicklung und Vermarktung touristischer Angebote,
- Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und der ÖPNV-Systeme zur besseren Anbindung der Städte untereinander sowie
- gemeinsame Ver- und Entsorgung (GROß/BERGFELD 2003: 27f.).

Nach einer Startphase in den Jahren 1999–2001 und einer Konsolidierungsphase in den Jahren 2001–2005 steht nun die Umsetzung regional bedeutsamer Schlüsselprojekte sowie die Verbreitung der Akzeptanz und Beteiligung durch die Bürgerschaft an (KNÜPFER 2006: 13, I 7 de).

Inhalte und Kommunikationsprozess

Gemeinsame Themen und Inhalte der Zusammenarbeit im Rahmen des Städteverbundes Kleines Dreieck haben sich im Prozess der Aufstellung des REK herauskristallisiert. Als Ergebnis dieses Prozesses sind die folgenden Schlüsselprojekte entstanden, die durch die drei Städte legitimiert waren:

- Trilateraler grenzübergreifender Gewerbegebietsverbund,
- Straßenverbindung B 178 neu (Deutschland) – Polen – R 35 (Tschechien),
- Gemeinsamer Entwicklungsplan des Städteverbundes,
- Gestaltung des Areals „Dreiländerpunkt“ sowie
- Integrative Zusammenarbeit der Schulen (GROßE KREISSTADT ZITTAU 2003: o.S., I 3 de).

Diese Schlüsselprojekte werden mittlerweile in den gemeinsamen Projektgruppen weiterbehandelt. In die sieben Projektgruppen sind Vertreter aus den Stadtverwaltungen der drei Städte sowie Vertreter aus den Stadträten eingebunden (I 6 cz, I 7 de).

Das Gesamtprojekt zeichnet sich durch einen intensiven Kommunikationsprozess aus. Insgesamt finden monatlich insgesamt 20 bis 30 Treffen statt. Koordiniert wird der Kommunikationsprozess seit dem Ende des externen Managements von den drei Projektmanagern in den Stadtverwaltungen. Die Projektgruppen werden jeweils von einem Vertreter aus den drei Städten geleitet. In den Projektgruppen wird in der Regel die Sprache des Leiters oder der Leiterin gesprochen, in der Lenkungsgruppe die der jeweiligen Präsidentschaft. Trotz dieser Regelung

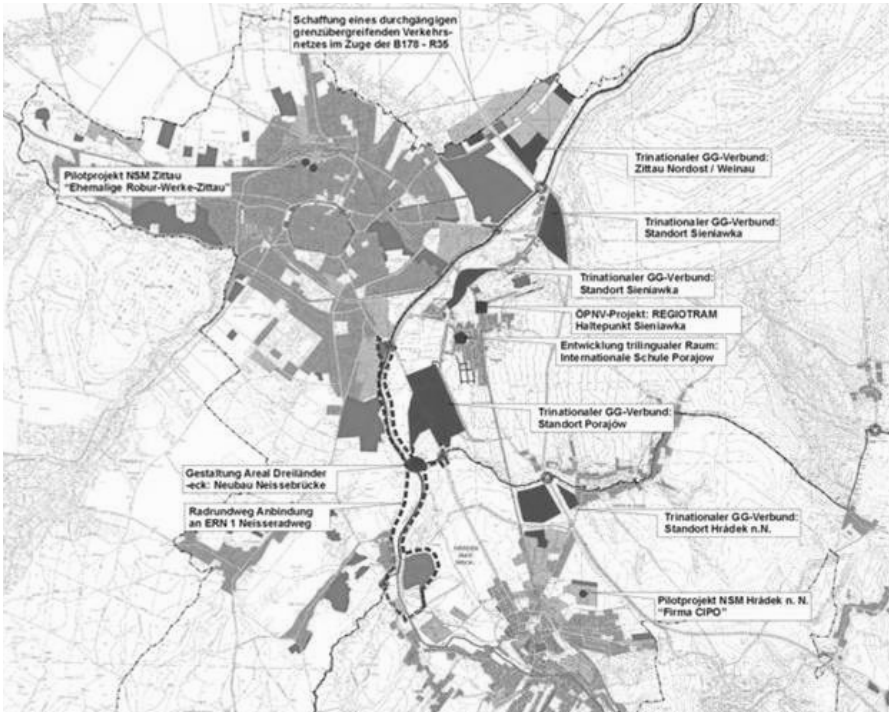
dominiert in vielen Projektgruppen die deutsche Sprache. Auf polnischer und tschechischer Seite ist bei fast allen Treffen eine Dolmetscherin anwesend, beziehungsweise die Fremdsprachenkenntnisse der Projektgruppenmitglieder sind ausreichend (I 12 pl, I 6 cz).

Ergebnisse des Kooperationsprozesses

Auf Grundlage des gemeinsamen REK, welches in den Jahren 2000–2001 erstellt wurde, ist insbesondere der Gemeinsame Entwicklungsplan eines der wichtigsten Ergebnisse des Kooperationsprozesses. Erstellt wurde dieser Plan im Jahr 2005 von der Beratungsfirma Regioplan in Mannheim und Wrocław (Breslau) sowie von der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa in Liberec. Auftraggeber waren die drei Städte des Städteverbundes Kleines Dreieck. Finanziell unterstützt wurde das Vorhaben im Zuge eines INTERREG III A-Projekts. Ziel des Plans war die Erstellung einer gemeinsamen Kartengrundlage und die Abstimmung der räumlichen und der Fachplanungen in allen drei Städten. Der Gemeinsame Entwicklungsplan beinhaltet

- Trends, Prognosen und Szenarien zur Bevölkerungs- und Wohnraumentwicklung sowie zum Arbeitsplatzangebot einschließlich Flächenbedarfe,
- ein Funktionsmodell für die drei Städte im Kleinen Dreieck,
- den Anpassungsbedarf der räumlichen Planung für eine abgestimmte Entwicklung,
- Maßnahmenvorschläge in den Maßnahmenkomplexen Wirtschaft/Standortpolitik, Verkehr und technische Infrastruktur, Siedlungs- und Wohnungswesen, Tourismus, Naherholung und Freizeitinfrastruktur sowie Umwelt/Naturraum,
- prioritäre Projekte im Städteverbund,
- sowie eine Analysekarte zur Flächennutzung im Maßstab 1:25.000 mit einheitlichen Planzeichen (STADTVERWALTUNG ZITTAU/REGIOPLAN INGENIEURE GMBH 2005: 6–67, I 7 de) (siehe Abbildung 5.25).

Abbildung 5.25: Gemeinsamer Entwicklungsplan „Kleines Dreieck“. Analysekarte – Bestand (Ausschnitt) (Quelle: STADTVERWALTUNG ZITTAU/REGIOPLAN INGENIEURE GMBH 2005)



Im Folgenden werden als weitere Prozessergebnisse einige dieser prioritären Projekte näher vorgestellt, die in der Umsetzung bereits weit vorangeschritten sind. Diese Projekte werden weitgehend im Zuge der sieben Projektgruppen bearbeitet und vorangetrieben.

Eines der wichtigsten Projekte ist der Gemeinsame Gewerbegebietsverbund. Ziel ist die Nutzung der Standortvorteile der Region und die Diversifikation der Wirtschaftsstruktur durch eine abgestimmte Gewerbeflächenentwicklung sowie eine gemeinsame Vermarktung. Adressaten sind klein- und mittelständige Unternehmen, die durch Vernetzung im Nahbereich ihre Marktchancen erhöhen können. Der Gewerbegebietsverbund umfasst einzelne bestehende und geplante Gewerbeflächen in Zittau, Bogatynia und Hrádek nad Nisou (siehe Abbildung 5.25). Bewirtschaftet werden die Flächen von Betreibergesellschaften in den drei Städten, die durch einen Kooperationsvertrag miteinander verbunden sind.

Ursprünglich war vorgesehen, eine gemeinsame Betreibergesellschaft zu gründen. Dies scheiterte an rechtlichen Schwierigkeiten. Bei Interesse eines Investors wird gemeinsam der günstigste Standort für dessen Anforderungen gesucht (GROßE KREISSTADT ZITTAU 2003: o.S., I 6 cz, I 7 de).

Ebenfalls aus dem Gemeinsamen Entwicklungsplan hervorgegangen ist das Projekt Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement. Mit diesem Steuerungsinstrument soll eine abgestimmte und zukunftsfähige Siedlungsflächenentwicklung im Kleinen Dreieck gefördert werden. Hintergrund sind unterschiedliche Entwicklungen der Funktionen Wohnen und Arbeiten in den drei Städten des Kleinen Dreiecks, Schrumpfungstendenzen in Zittau mit steigenden Infrastrukturkosten und zunehmenden Brachflächen, anhaltender Wohnflächenbedarf in Hrádek nad Nisou und Bogatynia sowie das Ziel einer sparsamen Flächeninanspruchnahme. Ziel ist es, eine Flächenbewirtschaftung zu verfolgen, die die Bestandentwicklung und Wiederinwertsetzung von Flächen unterstützt. Gemeinsam sollen Kosten zur Infrastruktur- und Flächenbereitstellung gesenkt werden. Eine Studie zum nachhaltigen Flächenmanagement beinhaltet Einflussfaktoren eines erfolgreichen Flächenmanagements, die Ist-Situation, Entwicklungstendenzen und -szenarien, Bewertungsindikatoren, eine Flächenerhebung mit Potenzialermittlung und Bewertung sowie Umsetzungs- und Finanzierungshinweise. Momentan befindet sich eine internetbasierte Plattform zum nachhaltigen Siedlungsflächenmanagement in Vorbereitung (STADTVERWALTUNG ZITTAU/STEG STADTENTWICKLUNG SÜDWEST: o.J.: 2–85, I 7 de).

Abbildung 5.26: Ein bereits bebauter Standort des gemeinsamen Gewerbegebietsverbundes in Hrádek nad Nisou

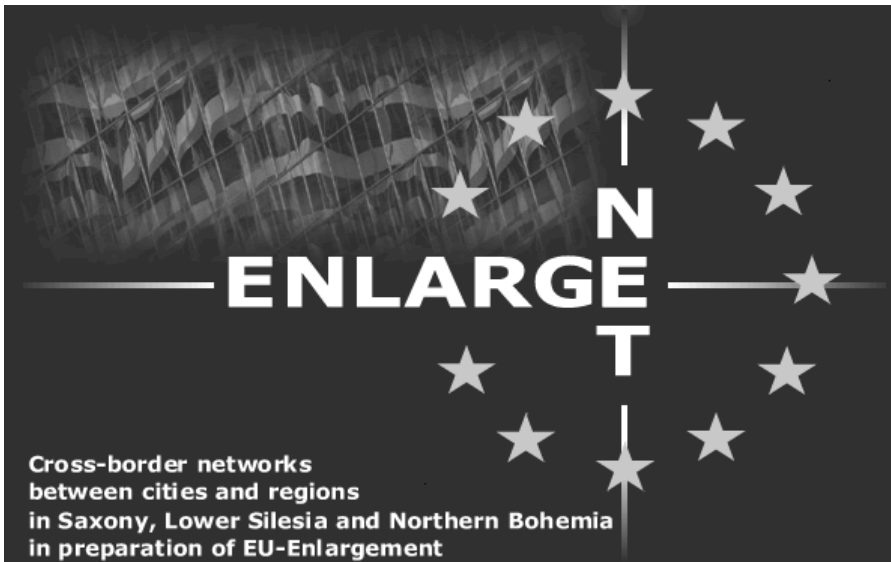


Außerdem sind zahlreiche Vorhaben des Städteverbundes Kleines Dreieck bereits umgesetzt beziehungsweise befinden sich in der Umsetzung. Dazu zählen die Straßenverbindung B 178 – neu (Deutschland) – Polen – R 35 (Tschechien), touristische Wegeverbindungen und Grenzübergänge, eine Brücke und die Gestaltung am Dreiländerpunkt sowie zahlreiche Kooperationen zwischen Schulen (I 6 cz).

5.3

Fall „ENLARGE-NET – Grenzüberschreitende Netzwerke zwischen Städten und Regionen in Sachsen, Niederschlesien und Nordböhmen zur Vorbereitung der EU-Erweiterung“

Abbildung 5.27: Das Logo des Kooperationsprozesses „ENLARGE-NET“ (Quelle: Landeshauptstadt Dresden 2005b)



Geschichtlicher Hintergrund

Die heutigen Regionen Sachsen, Niederschlesien und Böhmen sind in der Geschichte auf vielfältige Weise miteinander verknüpft. Um das Jahr 990 herum reichte Polen unter Herrschaft Mieszkos I. bis fast an die heutige deutsch-polnische Grenze an Oder und Lausitzer Neiße. Deutsche Siedler zogen im 13. und 14. Jahrhundert nach Schlesien. Seit dem Mittelalter verbinden Regionen und Städte wichtige Handelsrouten (DAVIS/MOORHOUSE 2002: 90, 649, 654).

Während die Grenze zwischen Sachsen und Schlesien beziehungsweise Deutschland und Polen immer wieder bis in die jüngste Geschichte Veränderungen unterworfen war, ist die sächsisch-böhmische Grenze relativ stabil gewesen. Das gesamte Gebiet dieser Fallstudie gehörte unter den Habsburgern zum Heiligen Römischen Reich, Dresden zum Kurfürstentum Sachsen, Presslau (Wrocław) zu Schlesien und Nordböhmen zum Königreich Böhmen. Im 18. Jahrhundert gehörte Schlesien und das mittlerweile Bresslau genannte Wrocław zum preußischen Territorium (DAVIS/MOORHOUSE 2002: 198, 255).

Zum 1871 gegründeten Deutschen Reich gehörten auch Sachsen mit Dresden und Schlesien mit Breslau (Wrocław), während Böhmen zu dieser Zeit zu Österreich-Ungarn gehörte. Dieser Zustand währte auch in der Weimarer Republik, während Böhmen nach 1918 der neu gegründeten Tschechoslowakei angehörte. Während des Dritten Reiches gehörten wiederum Sachsen, Schlesien und Böhmen zu „Großdeutschland“. Nach der Angliederung des Sudetenlandes an das Deutsche Reich im Jahr 1938, wurde wenige Monate später die westliche Tschechoslowakei als Protektorat Böhmen und Mähren besetzt (DAVIS/MOORHOUSE 2002: 334, 404, 478).

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges verschob sich wiederum die Grenze zwischen Deutschland und Polen. Während Polen sein östliches und nordöstliches Territorium an die Sowjetunion abtreten musste, gewann es ehemals deutsche Gebiete in Schlesien, Pommern und Ostpreußen hinzu, welche in Polen lange als „wieder gewonnene“ Gebiete bezeichnet wurden. Mit dieser Grenzverschiebung ging ein massenhafter Bevölkerungsaustausch einher. Die deutsche Bevölkerung floh größtenteils in die westliche Bundesrepublik, während die nun polnischen Gebiete mit Vertriebenen aus dem Lemberger und Wilnaer Raum (heute Ukraine beziehungsweise Litauen) besiedelt wurden (DAVIS/MOORHOUSE 2002: 507, 669).

Eine weitere Folge des Zweiten Weltkrieges war eine politische Neuordnung Europas. Deutschland wurde geteilt. Polen, die Tschechoslowakei und Ostdeutschland gelangten unter sowjetischen Einfluss und bauten sozialistische Staatssysteme sowie Planwirtschaften nach den Prinzipien des Demokratischen Zentralismus auf.

Geschichte der grenzüberschreitenden Kooperation

Die Deutsche Demokratische Republik, die Volksrepublik Polen und die Tschechoslowakische Sozialistische Republik (bis 1960 Tschechoslowakische Republik) waren nun „Sozialistische Bruderstaaten“. Jedoch hielt sich die grenzüberschreitende Kooperation in engen Grenzen. Im Kooperationsraum des Projektes ENLARGE-NET gab es vorher keine grenzüberschreitende Kooperation. Jedoch kooperieren auf kleinräumiger oder bilateraler Ebene Gebietskörperschaften und Gemeinden grenzüberschreitend, insbesondere nach den politischen und gesellschaftlichen Umwälzungen nach 1989.

Städtepartnerschaften bestehen seit 1959 zwischen Dresden und Wrocław (Breslau) und seit 1970 zwischen Chemnitz und Ústí nad Labem. Seit 1992 pflegen das Land Sachsen und die Tschechische Republik partnerschaftliche Beziehungen. Außerdem besteht seit dem Jahr 2002 eine Partnerschaft zwischen dem Karlovarský kraj (Region Karlovy Vary) und dem Regierungsbezirk Chemnitz (REGIERUNGSPRÄSIDIUM CHEMNITZ/REGIONALAMT KARLOVY VARY 2004: 86).

Als rechtlicher Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation dienen zwischenstaatliche Verträge über gute Nachbarschaft. Dies sind beispielsweise der Deutsch-Polnische Staatsvertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit von 1991 sowie der Deutsch-Tschechische Staatsvertrag über gute Nachbarschaft von 1992. Zwar existieren weitere bilaterale Abkommen zum Beispiel über Kooperation im Bereich Umweltschutz, jedoch fehlt eine rechtliche Basis zur Übertragung von Kompetenzen von nationalen Institutionen auf grenzüberschreitende Organisationen. An Deutschlands Westgrenze zur Schweiz, Frankreich und Luxemburg existiert eine solche Grundlage mit dem Karlsruher Übereinkommen.

In der Raumordnung und Regionalplanung beschäftigen sich zwei interministerielle Arbeitsgremien mit der grenzüberschreitenden Koordinierung. Dies sind der formalisierte Raumordnungsausschuss der Deutsch-Polnischen Regierungskommission und die im Jahr 2006 eingerichtete Deutsch-Tschechische Arbeitsgruppe für Raumordnung. Außerdem existieren seit 2005 auf Länder-

⁸ BGBl (= Bundesgesetzblatt) 1991, II 1315, Deutsch-Polnischer Staatsvertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit von 1991.

⁹ BGBl (= Bundesgesetzblatt) 1992, II 462, Deutsch-Tschechischer Staatsvertrag über gute Nachbarschaft von 1992.

¹⁰ BGBl (= Bundesgesetzblatt) 1997 II, 1159, Karlsruher Übereinkommen von 1997.

beziehungsweise Wojewodschafts- und Regionsebene eine Sächsisch-Niederschlesische und eine Sächsisch-Böhmische Arbeitsgruppe Raumordnung auf Initiative des Sächsischen Staatsministeriums des Innern (LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2004b: 16 f.).

Zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene haben sich nach 1991 die Euroregionen etabliert. Im ENLARGE-NET-Gebiet sind dies die Euroregion Neisse-Nisa-Nysa im Dreiländereck, die deutsch-tschechische Euroregion Elbe-Labe sowie die Euroregion Erzgebirge/Krušnohoří. Hierbei handelt es sich um freiwillige Kommunalverbände, die jedoch in den jeweiligen Ländern mit getrennten Geschäftsstellen eigenständig und unterschiedlich organisiert sind. Gemeinsame Geschäftsstellen und eine einheitliche Organisationsstruktur wie in den Euroregionen an Deutschlands Westgrenze existieren leider nicht. Darüber hinaus existieren zahlreiche grenzüberschreitende Initiativen und Projekte auf lokaler und regionaler Ebene, die sich unter anderem mit der Abstimmung von Stadt-, Regional- und Umweltplanung befassen (LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2004b: 16 f.).

Die Erweiterung der EU im Mai 2004 hat die Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der Grenze zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik weiter verbessert. Durch den Wegfall der Zollkontrollen ist insbesondere der grenzüberschreitende Waren- und Personenverkehr erheblich vereinfacht worden.

Charakteristik des ENLARGE-NET-Gebietes

Beim Gebiet des Kooperationsprozesses ENLARGE-NET handelt es sich um eine sehr große, keineswegs homogene Region. Die Entfernungen betragen etwa zwischen Chemnitz und Wrocław (Breslau) bis zu 400 Kilometer. Die Reisezeiten sind aufgrund der teilweise unzureichenden grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur insbesondere im öffentlichen Verkehr lang. Innerhalb des ENLARGE-NET-Gebietes bestehen erhebliche strukturelle Unterschiede zwischen den deutschen, polnischen und tschechischen Teilregionen. Jedoch fällt ebenfalls auf, dass fast alle drei Grenzregionen im nationalen Vergleich eine schwächere Wirtschaftskraft und höhere Arbeitslosenraten aufweisen (siehe Tabelle 5.1) (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004: 188–200).

Tabelle 5.1: Charakteristische Daten der Regionen im ENLARGE-NET-Gebiet auf NUTS 2-Ebene im nationalen Vergleich (Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004: 188–200)

	BIP pro Kopf EU25=100 (2001)	Arbeitslosen- quote (2002)	Bevölkerungs- dichte (2001)	Hohes Bildungs- niveau der Altersgruppe 25–64 (2002)
Regierungsbezirke Dresden und Chemnitz	73	20,7 %	240	29 %
Deutschland	110	9,4 %	230	22 %
Dolnośląskie (Niederschlesien)	47	26,1 %	149	13 %
Polen	45	19,9 %	124	13 %
Severozápad und Severovýchod (Südwest und Südost) ¹¹	54	8,4 %	125	8 %
Tschechische Republik	67	7,3 %	130	12 %

Ebenfalls herrscht nach wie vor ein recht großes Einkommens-, Preis- und Kaufkraftgefälle zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik (STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (HRSG.) 2005: 71ff.) (siehe Tabelle 5.2).

¹¹ Die tschechische NUTS 2-Region Severozápad (Südwest) umfasst neben dem Ústecký kraj (Region Ústí nad Labem) auch den westlich angrenzenden Karlovarský kraj (Region Karlovy Vary), die NUTS 2-Region Severovýchod (Südost) neben dem Liberecký kraj (Region Liberec) auch den östlich angrenzenden Královéhradecký kraj (Region Hradec Králové).

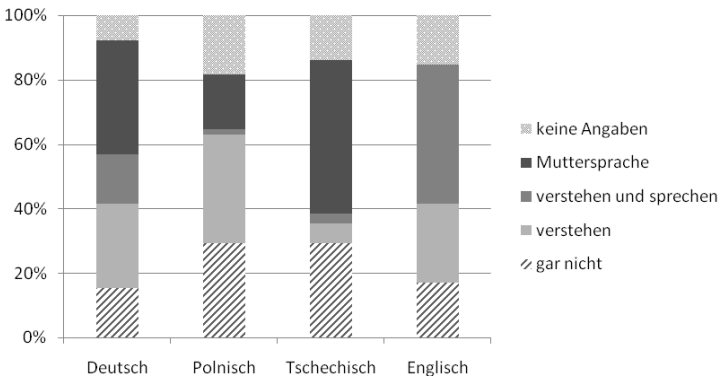
Tabelle 5.2: Ausgewählte Monatsverdienste und Preise in der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa im Mai 2003 (Quelle: STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (HRSG.) 2005: 71ff.)

	Durchschnittlicher Bruttomonats- verdienst	Monatliche Miete für eine Kommunal- wohnung pro m²	Betreuung im Kindergarten pro Monat
Deutscher Teil	2.110,00 € (Regierungsbezirk Dresden)	4,25 €	47,91 €
Polnischer Teil	690,76 € (Powiat zgorzelecki – Kreis Zgorzelec)	0,33 €	23,86 €
Tschechischer Teil	480,62 € (Liberec)	k.A.	7,69 €

Außerdem bestimmen weiterhin kulturelle und sprachliche Unterschiede das ENLARGE-NET-Gebiet. Die schwierigen geschichtlichen Erfahrungen führen immer noch zu Vorbehalten gegenüber den Nachbarländern unter der Bevölkerung.

Hinderlich bei der grenzüberschreitenden Kooperation im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum sind die wenig ausgeprägten Fremdsprachenkenntnisse unter den Mitarbeitern in Stadt- und Regionalverwaltungen, insbesondere auf deutscher Seite. Aus einer Erhebung im Zuge des Projektes ENLARGE-NET geht hervor, dass Polnisch und Tschechisch als Fremdsprache nur in Einzelfällen verstanden und gesprochen wird. Auch Englisch als gemeinsame Sprache kommt nicht infrage. Nur knapp über 40% der Befragten gaben an, Englisch zu verstehen und zu sprechen (siehe Abbildung 5.28) (LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2005a: 11).

Abbildung 5.28: Fremdsprachenkenntnisse im Projekt ENLARGE-NET (Erhebung vom Frühjahr 2005; n = 73) (Quelle: LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2005a: 11)



Aufgrund der massiven Bevölkerungsverschiebungen infolge des Zweiten Weltkriegs und der damit verbundenen Neuansiedlung von Bevölkerung insbesondere in Niederschlesien, aber auch in Nordböhmen, befindet sich eine regionale Identität in diesen Regionen immer noch im Aufbau.

Herausforderungen der Zusammenarbeit und Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen

Abbildung 5.29: Umweltprobleme machen nicht an Staatsgrenzen halt: Folgen massiver Luftverschmutzung im Isergebirge unmittelbar an der polnisch-tschechischen Grenze



Die Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum sind vielfältig. Dabei ist zu beachten, dass es sich beim Kooperationsraum des Projektes ENLARGE-NET nicht um eine homogene Region handelt. Die Größe des Raumes bringt es mit sich, dass die Metropolregionen Dresden und Wrocław (Breslau) den ländlichen und grenznahen Räumen mit ihren spezifischen Herausforderungen gegenüberstehen.

Dennoch lassen sich auch in diesem großen Kooperationsraum gemeinsame Herausforderungen und Handlungsspielräume für grenzüberschreitende Lösungen identifizieren. Am häufigsten werden Defizite bei der grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur, insbesondere im Zuge der Paneuropäischen Verkehrskorridore oder der Transeuropäischen Netze genannt (I 1, I 5, I 13).

Abbildung 5.30: Grenzüberschreitendes touristisches Potenzial: Das Riesengebirge (Schneegebirge) und traditionsreiche Bäder (Karlovy Vary)



Weitere Herausforderungen werden in allen drei Grenzregionen in den relativ hohen Arbeitslosenzahlen zum Landesdurchschnitt, in damit verbundenen sozialen Problemen, in einem geringen Qualifizierungsniveau und geringer Mobilität der Arbeitskräfte gesehen. Alle Regionen haben außerdem mit der Abwanderung gut ausgebildeter Arbeitskräfte zu kämpfen, so dass grenzüberschreitend die Entwicklung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes denkbar ist (I 5, I 9, I 15).

Abbildung 5.31: Grenzüberschreitender Kooperationsbedarf: Hochwassergefahr an Elbe und Neiße (Quelle: IÖR), Sanierung von Bergbaufolgelandschaften



Zur Entwicklung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes werden als Handlungsspielraum ein grenzüberschreitendes Standortmarketing sowie eine stärkere Kooperation der Metropolregionen Dresden und Wrocław (Breslau) gesehen (I 1, I 15).

Abbildung 5.32: Eine Volksbauweise als grenzüberschreitendes Identifikationsmerkmal: Umgebindehaus im deutschen Teil der Oberlausitz



Weitere regionalspezifische Handlungsfelder für gemeinsame Lösungen im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum sind der grenzüberschreitende Umwelt- und Naturschutz, der grenzüberschreitende Hochwasserschutz, der Erfahrungsaustausch in der Sanierung von Bergbaufolgelandschaften und eine stärkere Zusammenarbeit im Tourismus. Zahlreiche gemeinsame Attraktionen sind bisher wenig vernetzt, wie etwa die Gebirgszüge Erzgebirge, Iser- und Riesengebirge, die Bäderlandschaften oder die in der Oberlausitz und im Lausitzer Gebirge im unmittelbaren Dreiländereck vorzufindenden Umgebindehäuser, erbaut in einer regionaltypischen Volksbauweise (I 1, I 5).

Außerdem wird ein intensiverer Abstimmungsbedarf bei der kommunalen Flächennutzungsplanung und der Regionalplanung gesehen. Insbesondere die Ausweisung und Genehmigung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen ist immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen. Vor allem deutsche Kommunen fürchten durch grenznahe Einzelhandelseinrichtungen auf tschechischer Seite Kaufkraftverluste. Ein weiterer Konfliktpunkt ist die Errichtung von Windkraftanlagen in den Kammlagen im Erzgebirge mit grenzüberschreitenden Beeinträchtigungen (LEIBENATH ET AL. 2007: 28–32).

Abbildung 5.33: Grenzüberschreitender Kooperationsbedarf: Deutsche Kommunen befürchten Kaufkraftverluste durch grenznahe Einzelhandelseinrichtungen auf tschechischer Seite – hier Sluknov-Rožany

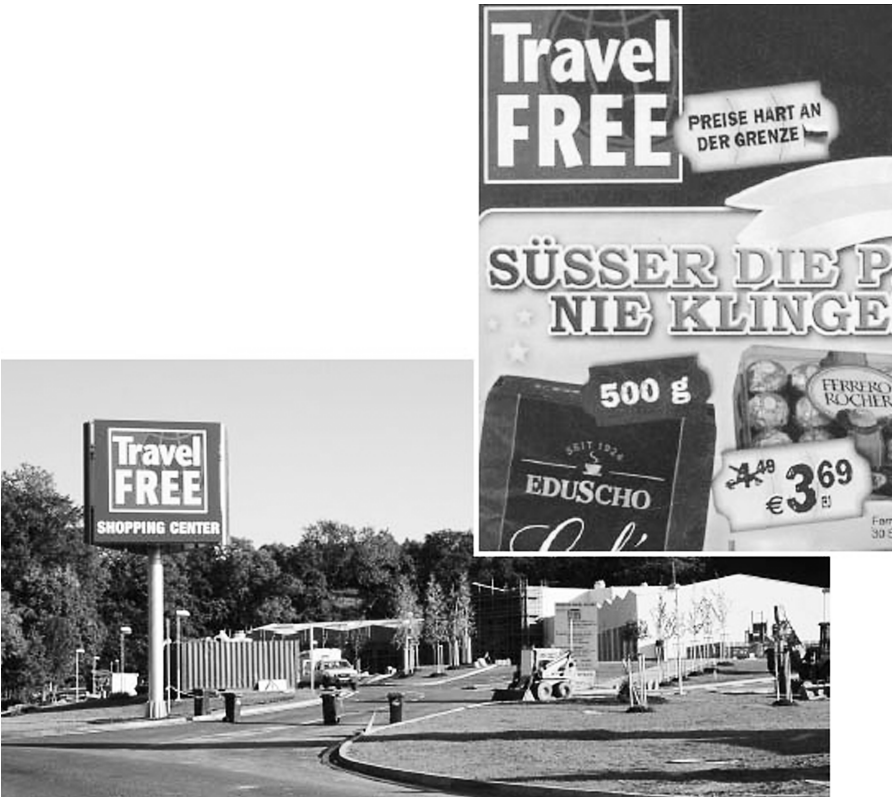


Abbildung 5.34: Grenzüberschreitender Kooperationsbedarf: Windkraftanlagen auf dem Kamm des Erzgebirges



Im sächsisch-niederschlesisch-nordböhmischen Grenzraum ist des Weiteren ein relativ dichtes Netz an Hochschulen und Forschungseinrichtungen vorhanden. Hier ist eine stärkere grenzüberschreitende Vernetzung diesen Einrichtungen denkbar (I 1).

Der Kooperationsprozess „ENLARGE-NET“

Die Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, schrieb im Jahr 2002 im Vorfeld der EU-Erweiterung des Jahres 2004 ein Pilotprogramm „Auswirkungen der Erweiterung auf die an die Beitrittsländer angrenzenden Regionen“ aus. Dieses Programm war Bestandteil der „Grenzübergreifenden Initiativen zwischen lokalen und regionalen Behörden in an die Beitrittsländer angrenzenden EU-Regionen“. Ziel des Programms war es, zukunftsfähige grenzübergreifende Netze zu fördern, kommunalen und regionalen Behörden Kenntnisse zum Aufbau und zur Institutionalisierung grenzübergreifender Strukturen zu vermitteln, und die kulturelle Verständigung in den Grenzregionen zu fördern (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002: 16f.).

Die Stadt Dresden und das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden reichten einen Projektantrag ein. Motivation der Stadt Dresden war insbesondere die damals bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union (I 15). Der volle Projekttitel lautete „EN-LARGE-NET – Cross-border networks between cities and regions in Saxony, Lower Silesia and Northern Bohemia for preparing the EU-Enlargement“ („ENLARGE-NET – Grenzüberschreitende Netzwerke zwischen Städten und Regionen in Sachsen, Niederschlesien und Nordböhmen zur Vorbereitung der EU-Erweiterung“) (LANDESHAUPTSTADT DRESDEN 2005a, 2005b).

Organisationsstruktur

Das Projekt ENLARGE-NET hatte eine Laufzeit von Mai 2003 bis Mai 2005 und wurde mit einem Gesamtbudget von circa 500.000 Euro von der Europäischen Kommission gefördert (LANDESHAUPTSTADT DRESDEN 2005a).

Projektpartner waren zunächst die Stadt Dresden als Leadpartner, die Städte Chemnitz, Ústí nad Labem, Wrocław (Breslau), das Regierungspräsidium Dresden, der Ústecký kraj (Region Ústí nad Labem), die Województwo Dolnośląskie (Wojewodschaft Niederschlesien) sowie das Sächsische Kommunale Studieninstitut und das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR). Während die Praxispartner und das Sächsische Kommunale Studieninstitut hauptsächlich für die Leitung von Facharbeitsgruppen zuständig waren, hat das IÖR die fachliche Beratung des Kommunikationsprozesses, die Moderation der Facharbeitsgruppen, die wissenschaftliche Begleitung und die prozessbegleitende Evaluierung des Projektes übernommen (LANDESHAUPTSTADT DRESDEN o.J.: 17f.). Weitere assoziierte Projektpartner waren der Karlovarský kraj (Region Karlovy Vary) und der Liberecký kraj (Region Liberec) sowie das Regierungspräsidium Chemnitz (siehe Abbildung 5.35).

Wesentlicher Bestandteil des Kommunikationsprozesses waren auch in diesem Projekt fünf Facharbeitsgruppen, die mit einer Ausnahme von bilateralen Teams geleitet wurden. Themen der Arbeitsgruppen waren:

- AG1: Personalentwicklung, Verwaltungsmodernisierung,
- AG 2: Migration, Soziales,
- AG 3: Regionalentwicklung, Infrastruktur, Verkehr,
- AG 4: Umwelt, Katastrophenschutz sowie
- AG 5: Wirtschaft, Tourismus (LANDESHAUPTSTADT DRESDEN 2005a: 5, LANDESHAUPTSTADT DRESDEN 2005b).

Neben Verwaltungsmitarbeitern waren auch Experten aus Fachbehörden, Nichtregierungsorganisationen, Hochschulen und Unternehmen in den Arbeitsgruppen vertreten. Von durchschnittlich 20 Arbeitsgruppenmitgliedern kamen 60 % aus Verwaltung und Politik, 15 % aus sonstigen öffentlichen Einrichtungen, 10 % aus Nichtregierungsorganisationen und weitere 10 % aus Unternehmen (KNIPPSCHILD/LEIBENATH 2005: 244f.).

Das Projektmanagement übernahm eine für das Projekt ENLARGE-NET eingerichtete Geschäftsstelle bei der Stadt Dresden mit einem hauptamtlichen Projektmanager sowie zwei Koordinatoren in der Stadt Wrocław (Breslau) und der Stadt Ústí nad Labem (LANDESHAUPTSTADT DRESDEN 2005b).

Der Projektsteuerung und -koordination diente ein Lenkungsausschuss und eine Koordinierungsgruppe. Im Lenkungsausschuss, der zu drei Treffen zusammenkam, waren politische Vertreter aus den beteiligten Behörden sowie die Leiter der begleitenden Institute vertreten, in der Koordinierungsgruppe fachliche Vertreter aus den Behörden und Instituten sowie die Projektkoordinatoren und der Projektmanager. Die Koordinierungsgruppe wurde teilweise um die zehn Arbeitsgruppenleiterinnen und -leiter erweitert. Alle Entscheidungen in Lenkungsausschuss und Koordinierungsgruppe wurden einstimmig beziehungsweise im Konsens getroffen (LANDESHAUPTSTADT DRESDEN 2005a: 2–5, LANDESHAUPTSTADT DRESDEN 2005b).

Abbildung 5.35: Das Projektgebiet von ENLARGE-NET (Quelle: KNIPPSCHILD/LEIBENATH 2005: 244)

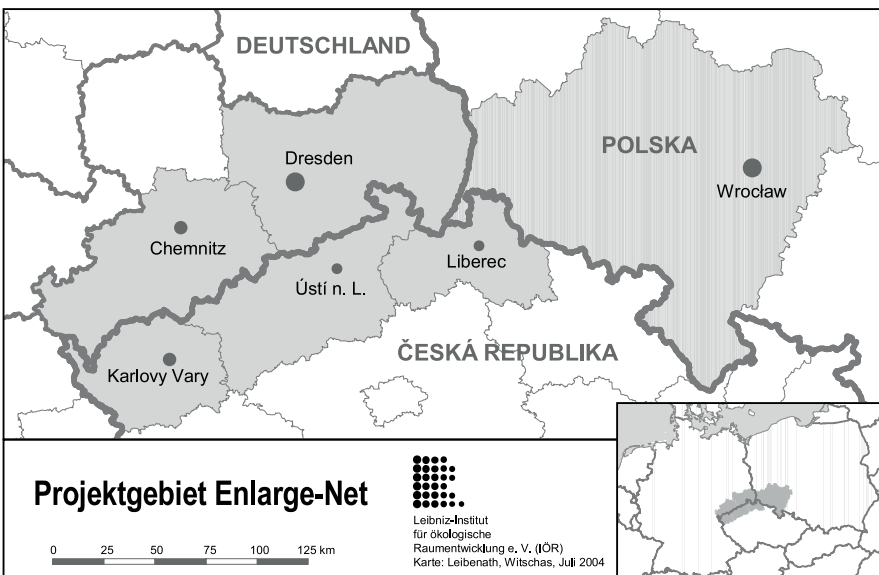
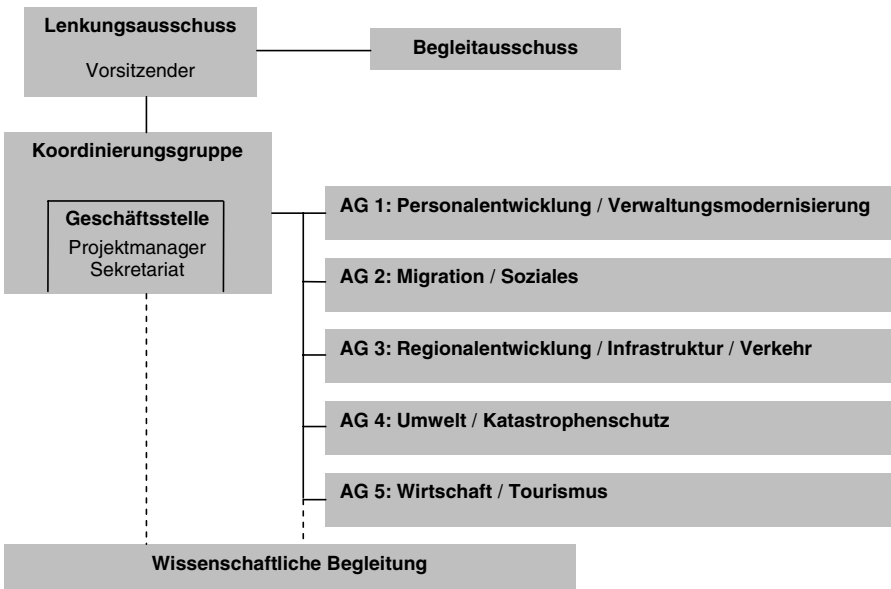


Abbildung 5.36: Organisationsstruktur des Projektes ENLARGE-NET (Quelle: LANDESHAUPTSTADT DRESDEN 2005b, eigene Darstellung)



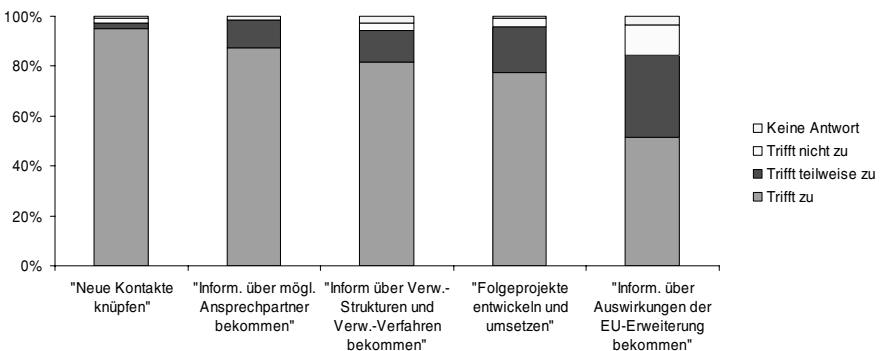
Ansatz, Zielsetzung, Vorgehen

Der Ansatz des Projektes ENLARGE-NET war es, in einem neu definierten, relativ großen Kooperationsraum erstmals ein grenzüberschreitendes Akteursnetzwerk zwischen Stadt- und Regionalverwaltungen aufzubauen. Es handelte sich um ein übersektorales Projekt, das in seinem Verlauf weitere Akteure von außerhalb der Verwaltungen einbeziehen sollte. Außerdem war das Projekt trinational angelegt, das heißt, alle Aktivitäten, Veranstaltungen und Ergebnisse sollten stets alle drei beteiligten Nationalitäten einbeziehen.

Ziel des Projektes war es, die Stadt- und Regionalverwaltungen im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum auf die EU-Erweiterung vorzubereiten und dauerhafte Netzwerke und Kooperationsstrukturen aufzubauen. Es sollte eine Plattform geschaffen werden, die insbesondere den Verwaltungsmitarbeitern das Kennenlernen und den Erfahrungsaustausch zu Verwaltungsstrukturen und -verfahren ermöglicht und ein gemeinsames Verständnis über Herausforderungen und Strategien in den Nachbarländern unterstützt. Außerdem war es das Ziel, gemeinsame Analysen, Strategien und Folgeprojekte zu erarbeiten, um die

Kooperation über die Projektlaufzeit hinaus am Leben zu erhalten. Dazu sollten weitere Akteure von außerhalb der Verwaltungen in den Kommunikationsprozess einbezogen werden. Diese Ziele deckten sich weitgehend mit den Erwartungen der Projektbeteiligten zu Beginn des Projektes (siehe Abbildung 5.37). Außerdem war es Ziel des Projektes, der Bevölkerung die Chancen der EU-Erweiterung zu verdeutlichen (KNIPPSCHILD/LEIBENATH 2005: 244, LANDESHAUPTSTADT DRESDEN o.J.c: 3, LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2004a: 15).

Abbildung 5.37: Erwartungen der Projektbeteiligten zu Beginn des Projektes ENLARGE-NET (Erhebung vom Frühjahr 2004; n = 120) (Quelle: LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2004: 15)



Wesentlicher Bestandteil des Projektes waren die fünf Facharbeitsgruppen, die sich jeweils zu mehreren Workshops trafen. Außerdem wurden drei größere und öffentliche Veranstaltungen zu Beginn, zur Halbzeit und zum Abschluss des Projektes organisiert, die über Ansatz, Zwischenstand und Ergebnisse des Projektes informieren sollten. Von Seiten der Geschäftsstelle wurde des Weiteren viel Wert auf die Öffentlichkeitsarbeit gelegt. Das gesamte Projekt wurde wissenschaftlich begleitet und prozessbegleitend evaluiert (LANDESHAUPTSTADT DRESDEN 2005a.: 8–16, LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2005c).

Inhalte und Kommunikationsprozess

Zu Beginn des Projektes stand zunächst das Kennenlernen, das Finden von Ansprechpartnern und der Erfahrungsaustausch über Verwaltungsstrukturen und -verfahren zwischen den Projektbeteiligten aus den Verwaltungen im Vordergrund.

Im weiteren Verlauf tauschten sich die Akteure über Probleme und Herausforderungen in ihren jeweiligen Städten und Regionen aus, bevor über mögliche gemeinsame Vorhaben und Folgeprojekte diskutiert wurde.

Die Kommunikation fand hauptsächlich in den insgesamt 20 Workshops der fünf Facharbeitsgruppen statt. Jede der Arbeitsgruppen kam zu jeweils vier Workshops zusammen. Diese Workshops waren in der Regel dreitägig und fanden im gesamten Projektgebiet verteilt statt. Dabei wurden in den meisten Fällen Tagungsorte im ländlichen Raum gewählt, so dass ein intensiver persönlicher Austausch zwischen den Arbeitsgruppenmitgliedern und weiteren Projektteilnehmern auch außerhalb der Verhandlungen und Diskussionen stattfinden konnten. In den vier Workshoprunden standen die folgenden Themen und Methoden im Vordergrund:

- Workshoprunde 1: Vorstellung der AG-Mitglieder, Erläuterung der Verwaltungsstrukturen und -verfahren in den Ländern, Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse (SWOT)
- Workshoprunde 2: Vertiefte Fachvorträge zu Verwaltungsstrukturen und -verfahren, Erarbeitung gemeinsamer Ideen für Folgeprojekte, eventuell Bildung von Unterarbeitsgruppen
- Workshoprunde 3: Konkretisierung der Projektideen, Erarbeitung vertiefter Analysen zu ausgewählten Bereichen
- Workshoprunde 4: Suche nach Projektpartnern und Fördermöglichkeiten, Verständigung auf weiteres Vorgehen

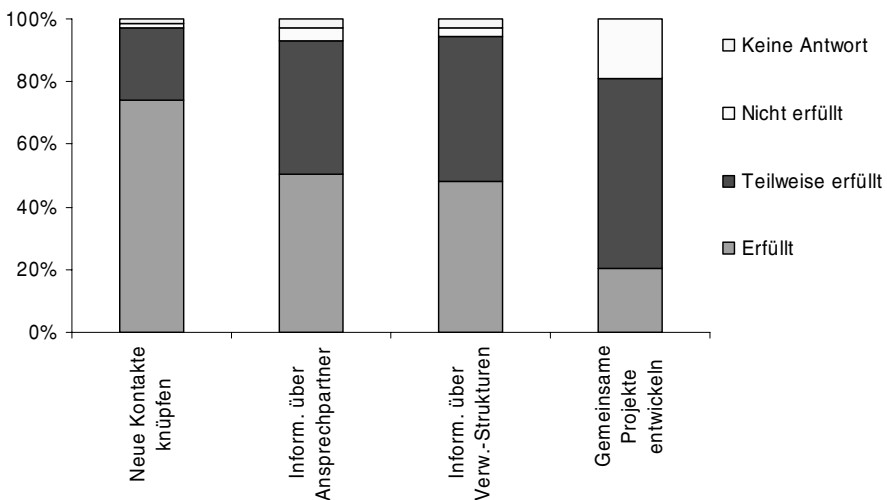
Dabei ist zu beachten, dass das Fortkommen und die inhaltlichen Schwerpunkte in den Workshops in den verschiedenen Arbeitsgruppen durchaus unterschiedlich waren. Auch innerhalb der Arbeitsgruppen bildeten sich unterschiedlich erfolgreiche Unterarbeitsgruppen heraus. Insbesondere in der fortgeschrittenen Projektphase fanden zwischen den mehrtägigen Workshops auch fachliche Zwischentreffen einzelner Arbeitsgruppen oder kleinerer Projektgruppen statt.

Alle Veranstaltungen und Workshops wurden in die deutsche, polnische und tschechische Sprache übersetzt. Während die größeren Veranstaltungen simultan gedolmetscht wurden, mussten die Workshops und Projektgruppentreffen der Arbeitsgruppen konsekutiv gedolmetscht werden, ebenso wie einige der Kerngruppen- und Lenkungsausschusssitzungen. Diese Art des Dolmetschens erwies sich als extrem zeitintensiv.

Ergebnisse des Kooperationsprozesses

Die Ziele des Projektes ENLARGE-NET konnten in unterschiedlichem Maße erreicht werden. Während das Kennenlernen und Knüpfen von Kontakten zwischen den Akteuren, das Finden von Ansprechpartnern und der Austausch über Verwaltungsstrukturen und -verfahren sowie ein gemeinsames Verständnis über Probleme und Herausforderungen in den jeweiligen Städten und Regionen ein Ergebnis des Projektes sind, stellte sich das Verständigen auf gemeinsame Ideen für Folgeprojekte sowie die Konzeptualisierung und Beantragung von Folgeprojekten als ungleich schwieriger heraus (siehe Abbildung 5.38).

Abbildung 5.38: Erfüllung der Erwartungen an das Projekt ENLARGE-NET aus Sicht der Projektbeteiligten (Erhebung vom Frühjahr 2005; n = 73) (Quelle: LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2005a: 18)



Trotz vielfältiger Schwierigkeiten beim Anbahnen und Umsetzen gemeinsamer Folgeprojekte sind Ideen und auch Projektanträge entstanden, die in mindestens zwei Fällen erfolgreich waren. Dies sind die Projekte "eu-med-east – Regionale grenzüberschreitende Netzwerkbildung im Gesundheits- und Sozialwesen" und „EURES SilBoSax – Saxonia-Silesia-Bohemia - Informationsnetzwerk zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Mobilität in der Wirtschaftsregion Sachsen-Niederschlesien-Nordböhmen“. Beide Projekte haben in etwa den gleichen Kooperationsraum wie das Projekt ENLARGE-NET (LANDESHAUPTSTADT

DRESDEN o.J.a, LANDESHAUPTSTADT DRESDEN o.J.b). Jedoch sind beide Projekte zumindest teilweise außerhalb des Projektes ENLARGE-NET entstanden. Zwar sind weitere Ideen für Folgeprojekte entstanden, die jedoch nach Ende des Projektes ENLARGE-NET aufgrund fehlender Finanzierungsmöglichkeiten oder mangelnder Initiative häufig nicht weiterverfolgt wurden. Dies sind zum Beispiel:

- Gemeinsames Curriculum von Weiterbildungseinrichtungen im ENLARGE-NET-Gebiet (AG 1),
- Barrierefreie Städte (AG 2),
- Trinational abgestimmte Raumentwicklung im ENLARGE-NET-Gebiet (AG 3),
- Umweltwissen und nachhaltige Entwicklung (AG 4) und
- Gemeinsame Tourismuskarte für das ENLARGE-NET-Gebiet (AG 5) (LANDESHAUPTSTADT DRESDEN 2005a: 13–31).

Nur der Projektvorschlag „Trinational abgestimmte Raumentwicklung im ENLARGE-NET-Gebiet“ wurde in Teilbereichen der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa als Projekt "KOREG – Koordinierung der Raumentwicklung in der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa" mithilfe von Fördermitteln der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A umgesetzt (BÖLITZ/KNIPPSCHILD 2007). Das Projekt „Umweltwissen und nachhaltige Entwicklung“ wurde von einem anderen Projektträger mit zeitlicher Verzögerung zur Förderung ebenfalls im Zuge der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A erfolgreich beantragt.

Ein Grund für die wenig befriedigende Anbahnung von Folgeprojekten war das Fehlen geeigneter Europäischer Fördermöglichkeiten für trinationale Projekte. Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A lässt aufgrund getrennter deutsch-polnischer, deutsch-tschechischer und polnisch-tschechischer Programme nur bilaterale Projekte zu. Außerdem ist die Förderkulisse dieser Programme wesentlich kleiner, als der ENLARGE-NET-Kooperationsraum. Mit INTERREG III B und C können wiederum nur transnationale und interregionale Projekte mit einer Vielzahl an Projektpartnern in einem wesentlich größeren Kooperationsraum gefördert werden. Diese Programme entsprachen den Projektideen mit regionalem und trinationalem Charakter ebenfalls nicht und hätten die Projektbeteiligten in den meisten Fällen überfordert (KNIPPSCHILD/LEIBENATH 2005: 246).

Als weitere Ergebnisse sind zu nennen zwei dreisprachige Informationszusammenstellungen zu Begriffen, Definitionen und Verwaltungsverfahren in den Bereichen Obdachlosigkeit, übertragbare Krankheiten (AG 2) sowie Raumordnung und Regionalplanung (AG 3). Außerdem fanden unter Experten der Abfallwirtschaft ein gegenseitiger Erfahrungsaustausch mit einer Exkursion und gegenseitigen Fachvorträgen statt (AG 4) (LANDESHAUPTSTADT DRESDEN 2005a: 19–26).

Eine wichtigere Rolle als die Entwicklung und Beantragung von Folgeprojekten scheinen die eher „weichen Ergebnisse“ gespielt zu haben. Während die Projektentwicklung, -beantragung und -anbahnung langwierig und wenig erfolgreich war, wurden Ergebnisse wie der Aufbau von Vertrauen seitens der Projektbeteiligten eher als Erfolg des Projektes ENLARGE-NET bewertet. Eine besondere Bedeutung haben der Aufbau eines gemeinsamen Problemverständnisses und eine erweiterte Vertrauensbasis zwischen den Akteuren. Viele Projektbeteiligte fühlten sich gegen Ende des Projektes sicherer in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Allerdings ist auch deutlich geworden, dass das Projekt ENLARGE-NET die Alltagsaufgaben der Projektbeteiligten nur relativ wenig erleichtert hat (KNIPPSCHILD/LEIBENATH 2005: 246).

Als ein weiteres Ergebnis von ENLARGE-NET ist eine rege Öffentlichkeitsarbeit der Geschäftsstelle bei der Stadt Dresden mit zahlreichen Produkten zu nennen. Entstanden sind zahlreiche mehrsprachige Informationsbroschüren und -flyer zum Projekt und zur Vermarktung des Kooperationsraumes. Außerdem ist eine viersprachige Internetseite zum Projekt mit Informationen zur Struktur, den Partnern und den Ergebnissen des Projektes entstanden (LANDESHAUPTSTADT DRESDEN 2005b).

5.4

Zusammenführung der Ausgangslage in den Fallstudienstädten und -regionen mit den theoretischen Annahmen

Im Folgenden werden die jeweiligen Ausgangslagen in den drei Fallstudienstädten und -regionen mit den in Kapitel 3 ableiteten theoretischen Annahmen zusammengeführt. Dabei werden nochmals die Gemeinsamkeiten und Unterschiede (variierende und nicht variierende Faktoren) in den drei Fällen deutlich (siehe Tabelle 5.3). Die Fallstudien unterschieden sich wesentlich in der Größe des Kooperationsraumes. Damit hängen der Kooperationsbedarf, die möglichen gemeinsamen Handlungsfelder (siehe auch Abbildung 5.39) sowie die entstehenden Transaktionskosten zusammen. Auch die Ziele, Erwartungen und Themen der Kooperation variieren in den drei untersuchten Fällen, ebenso wie die beteiligten Akteure sowie die Gestaltung und das Management des Kommunikationsprozesses. Allen drei Fällen gemein sind die spezifischen Rahmenbedingungen, unter denen grenzüberschreitende Kooperation stattfindet. Dazu zählen die unterschiedlichen Transformationspfade und Verwaltungsstrukturen in Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik, die vorhandenen transnationalen Organisationen und Regelwerke sowie Sprachbarrieren, Vorbehalte und kulturelle Unterschiede.

In der folgenden Abbildung 5.39 wird im Detail die Zusammenführung der Herausforderungen der Zusammenarbeit und des Handlungsspielraumes für grenzüberschreitende Lösungen mit der Größe des Kooperationsraumes dargestellt. Somit lässt sich die theoretische Annahme zum Einfluss der räumlichen Dimension auf grenzüberschreitende Kooperationsprozesse durch unterschiedliche beobachtete Herausforderungen und grenzüberschreitende Handlungsspielräume konkretisieren.

Abbildung 5.39: Herausforderungen der Zusammenarbeit und Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen im räumlichen Kontext

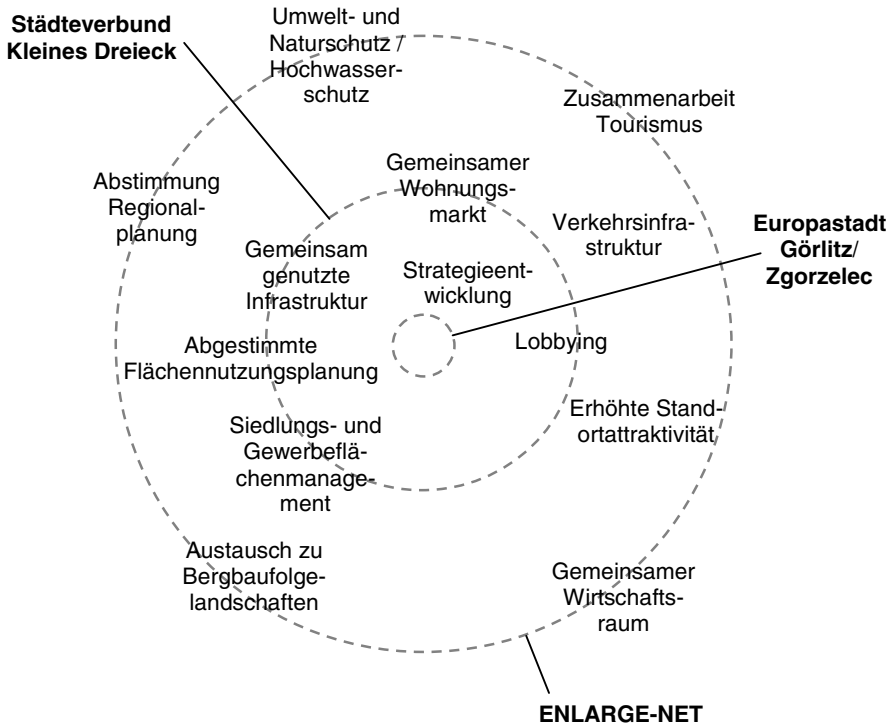
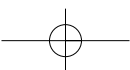
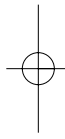


Tabelle 5.3: Zwischenfazit: Zusammenführung der Ausgangslage in den Fallstudienstädten und -regionen mit den theoretischen Annahmen

	Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec	Städteverbund Kleines Dreieck	ENLARGE-NET
Annahme 1 Größe des Kooperationsraumes, Kooperationserfahrung der beteiligten Städte und Regionen	Geteilte Grenzstadt Unmittelbare Nachbarstädte Langjährige Kooperationserfahrung	Stadtregionaler Kontext 5–10 Kilometer Langjährige Kooperationserfahrung	Großräumiger regionaler Kontext Bis zu 350 Kilometer Kaum Kooperationserfahrung
Annahme 2 Kooperationsbedarf in den Städten und Regionen	Abstimmung der Flächennutzungsplanung, der Fachplanungen und der Stadtentwicklung; Funktionsteilung und gemeinsame Nutzung von Infrastruktur	Überwindung der peripheren Lage; gemeinsames Lobbying in den jeweiligen Hauptstädten; verbesserte Standortattraktivität und Versorgungsfunktionen	Verbesserung grenzüberschreitende Verkehrsinfrastruktur; Standortmarketing; Kooperation Metropolregionen; Natur- und Hochwasserschutz; Erfahrungsaustausch Bergbausanierung; Tourismus
Annahme 3 Transformationsprozesse, unterschiedliche Verwaltungsstrukturen, Verhältnis Politik – Verwaltung	Unterschiedliche Transformationsprozesse in D, PL und CZ; unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und -verfahren in den drei Ländern; erhebliche Unterschiede bei den personellen Ressourcen der Verwaltungen		
Annahme 4 Transnationale Organisationen und Regelwerke	Beitritt Polens und der Tschechischen Republik zur Europäischen Union im Mai 2004; Euroregionen als Kommunalgemeinschaften mit getrennten nationalen Geschäftsstellen; Staatsverträge; interministerielle Arbeitsgruppen zur grenzüberschreitenden Abstimmung in der Raumordnung; unzureichendes rechtliches Regelwerk für institutionalisierte grenzüberschreitende Kooperation		
Annahme 5 Sprachen, Vorbehalte und kulturelle Unterschiede	Große Sprachunterschiede insbesondere zwischen Deutsch und Polnisch sowie Tschechisch; geringe Fremdsprachenkenntnisse in den Verwaltungen, insbesondere auf deutscher Seite; fortbestehende geschichtlich bedingte Vorbehalte; fortbestehende kulturelle Unterschiede, Mentalitäten und Arbeitsweisen		

<p>Annahme 6 Transaktionskosten, finanzielle Ressourcen und Fördermittel</p>	<p>Mittlere Transaktionskosten</p> <p>Knapp finanzielle Ressourcen</p> <p>Fördermittel durch BMBF</p>	<p>Mittlere Transaktionskosten</p> <p>Knapp finanzielle Ressourcen</p> <p>Teilweise Fördermittel INTERREG II A und III A, eigene Haushaltsmittel in gemeinsamen Fonds</p>	<p>Hohe Transaktionskosten</p> <p>Knapp finanzielle Ressourcen</p> <p>Fördermittel durch Europäische Kommission</p>
<p>Annahme 7 Ziele, Erwartungen und Themen des Kooperationsprozesses</p>	<p>Langfristiger Diskussionsprozess über zukünftige gemeinsame Stadtentwicklung</p>	<p>Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit; Steigerung der Lebensqualität; Verringerung der infrastrukturellen Defizite</p>	<p>Vorbereitung auf EU-Erweiterung; Aufbau Plattform zum Austausch über Verwaltungsstrukturen und -verfahren, Herausforderungen, Strategien; gemeinsame Projekte</p>
<p>Annahme 8 Beteiligte Akteure, deren Kontext, Kompetenzen und personelle Ressourcen</p>	<p>Hauptsächlich Verwaltungsmitarbeiter</p> <p>Teilweise fehlende politische Legitimierung</p>	<p>Hauptsächlich Verwaltungsmitarbeiter</p> <p>Politische Legitimierung durch regelmäßige gemeinsame Stadtratssitzungen gegeben</p>	<p>Delegierte Verwaltungsmitarbeiter; Vertreter aus Unternehmen und Hochschulen</p> <p>Teilweise fehlende Kompetenzen und politische Legitimierung</p>
<p>Annahme 9 Gestaltung, Management und Moderation des Kommunikationsprozesses</p>	<p>Szenariengeleiteter Leitbild- und Strategieentwicklungsprozess; 5 Facharbeitsgruppen; temporäres Projektbüro zum Management; externe Moderation</p>	<p>Stetiger Austauschprozess; gemeinsame Handlungen orientieren sich an REK und Gemeinsamen Entwicklungsplan; 8 Fach-AG; zu Beginn externes Management; mittlerweile interne Projektmanager</p>	<p>Vier Workshoprunden und weitere Zwischentreffen; 5 Facharbeitsgruppen; internes Management in einer Partnerstadt; externe Moderation</p>

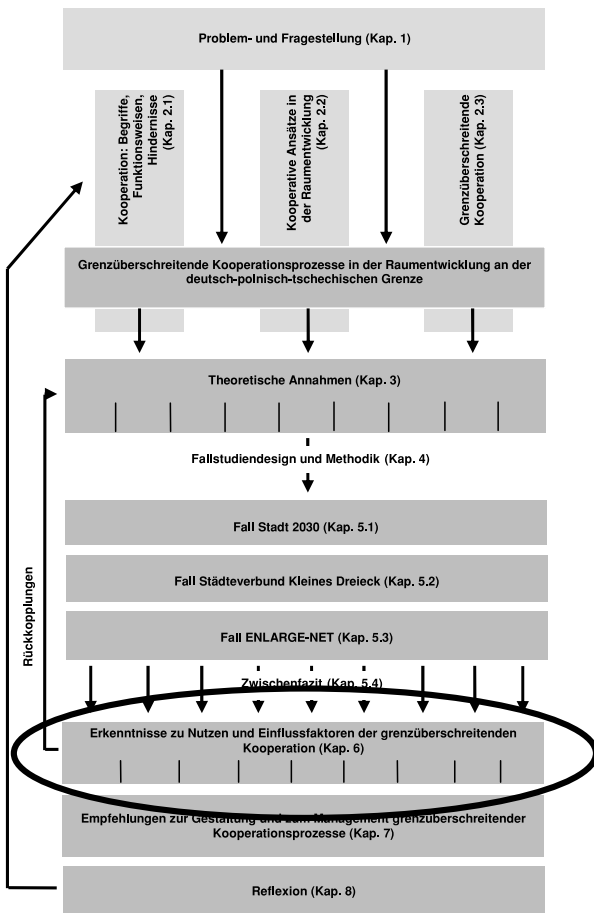


6

Der Nutzen grenzüberschreitender Kooperation und die wesentlichen Einflussfaktoren

Das folgende Kapitel enthält die Auswertung der empirischen Fallstudienanalyse zur grenzüberschreitenden Kooperation in den drei betrachteten Fallstudien. Die hier gewonnenen Erkenntnisse dienen in der weiteren Arbeit der Ableitung von Empfehlungen zur Gestaltung und zum Management grenzüberschreitender Kooperationsprozesse (siehe Abbildung 6.1).

Abbildung 6.1: Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit



Das Kapitel wird im Wesentlichen wiederum durch die in Kapitel 3 erarbeiteten theoretischen Annahmen strukturiert. Diesen neun Aspekten vorangestellt werden zwei weitere Aspekte zum Nutzen der grenzüberschreitenden Kooperation sowie zur Motivation der beteiligten Institutionen und Kooperationspartner. Diese Aspekte sind wichtig, um zunächst den Erfolg der drei Fallstudienprozesse zu bewerten und waren daher Gegenstand der ersten Interviewfragen. Zur Erinnerung: Der Nutzen grenzüberschreitender Kooperation wird in dieser Arbeit anhand Zielerreichung, Erlangung grenzüberschreitender Lösungen für die räumlichen Probleme in den Fallstudienstädten und -regionen sowie Kontinuität gemessen (siehe Kapitel 4).

In der folgenden Auswertung werden zunächst die einzelnen Aspekte jeweils in den drei Fallstudien betrachtet, bevor eine Ableitung zusammenfassender Erkenntnisse zu den jeweiligen Aspekten möglich ist. Das Ergebnis sind praktische Erfahrungen zu den einzelnen Aspekten. Diese Erkenntnisse werden in Kapitel 8.1 anhand der theoretischen Aspekte aus Kapitel 2 reflektiert. Dies liefert dann die theoretischen Erkenntnisse dieser Arbeit. Eine zusammenfassende Übersicht über die praktischen Erkenntnisse dieser Arbeit enthält Tabelle 6.2 am Ende dieses Kapitels.

Die Interviews mit den Experten aus den untersuchten Fallstudien haben eine Fülle von Erkenntnissen zum Nutzen grenzüberschreitender Kooperation sowie zur Motivation und Einflussfaktoren geliefert. Die Strukturierung des Interviewleitfadens anhand der zuvor getroffenen theoretischen Annahmen hat sich bewährt und die Auswertung erheblich vereinfacht. Alle Experteninterviews haben in einer vertrauensvollen Atmosphäre stattgefunden. Die Interviews haben eine Fülle von Informationen sowie kritische Einschätzungen geliefert.

Im Folgenden werden die einzelnen Faktoren einer näheren und fallstudien-spezifischen Betrachtung unterzogen.

6.1

Nutzen der Kooperationsprozesse

Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec

Ziel des Projektes „Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“ war es, einen langfristigen Diskussionsprozess über eine zukünftige, gemeinsame Stadtentwicklung mit Verwaltungen und Bürgern in beiden Städten in Gang zu setzen. Ein Leitbild sollte nicht vorgegeben oder als abschließendes Papier vorgelegt werden, sondern sich in einem grenzüberschreitenden Diskussionsprozess herausbilden. Weitere Ziele waren die Unterstützung von Vertrauensgemeinschaften sowie die Gestaltung des städtebaulichen Zusammenwachsens beider Städte (FRIEDRICH ET AL. 2005: 15f.).

Der Ansatz des Projektes, sich von den Alltagsproblemen zu lösen und sich relativ offen der gemeinsamen Entwicklung von Zukunftsvorstellungen zu widmen, ist als Nutzen des Projektes bewertet worden. Gleiches gilt für die entstandenen Ergebnisse sowie deren Aufbereitung und Dokumentation (I 4 de, I 16 pl).

*„Als ich die Abschlussbroschüre gesehen habe, habe ich eine Gänsehaut bekommen, wie viel da heraus gekommen ist. Das war die volle Befriedigung.“
(Interview pl)*

„Man kann über ein Projekt nichts Besseres sagen, als dass Politiker, die gerade im Amt sind, daraus lernen.“ (Interview de)

Das Projekt wird von vielen Interviewpartnern als eine Basis für die weitere Zusammenarbeit zwischen den Städten Görlitz und Zgorzelec gesehen. Allerdings ist auch deutlich geworden, dass der langfristige Nutzen des Projektes davon abhängt, ob mit entstandenen Projektergebnissen nach Projektende gearbeitet wird oder nicht. Nur wenn die gewonnenen Erkenntnisse auf politische Entscheidungen, die das Zusammenwachsen beider Städte betreffen, Einfluss nehmen, kann von einer positiven Wirkung gesprochen werden. Trotz geändertem Partnerschaftsvertrag zum Abschluss des Projektes ist dies allerdings laut vieler Experten nicht oder nur teilweise der Fall (I 4 de, I 8 de, I 11 pl, I 16 pl).

„Es fehlen die Konsequenzen [...] der politischen Bekenntnisse in der Praxis. Ich habe das Gefühl, dass das ein ostdeutsches Problem ist. Irgendetwas ist das.“ (Interview de)

„Insofern halte ich das Ganze für einen großen Gewinn, [...] wenn sich die Verantwortlichen von Zeit zu Zeit an diese Dinge erinnern, sie hervorholen, sie benutzen und bewusst einsetzen. Wenn man das Ganze als gut gelungene zeitgebundene Überlegung nur hinnimmt und wieder verdrängt oder vergisst, dann hat es nichts gebracht. [...] Mein Gefühl ist nicht gut.“ (Interview de)

„Die Analysen und Ideen waren das Ergebnis des Projektes, die allerdings erst noch umgesetzt werden müssen. [...] Viele Dinge sind bisher noch nicht umgesetzt. Ein Teil des Projektes, Ideen, liegen ungenutzt. Ich weiß nicht warum.“ (Interview pl)

„Damit droht dem wunderbaren Projekt Stadt 2030 wirklich das Schicksal einer Episode. Und das wäre [...] außerordentlich bedauerlich, weil [...] hervorragende [...] Handlungsansätze dort formuliert sind [...].“ (Interview de)

Bereits umgesetzt wurde die Priorität „Erarbeitung einer querschnittsorientierten Entwicklungsstrategie für die Europastadt“. Zwar ist das angestrebte Europastadtsekretariat nicht eingerichtet worden, jedoch ist auf Zgorzelecer Initiative eine Gemeinsame Entwicklungsstrategie Europastadt Zgorzelec/Görlitz entstanden. Jedoch wurde hier von polnischer Seite beklagt, dass die Görlitzer Seite sich nicht ausreichend in die Bearbeitung eingebracht und die Strategie nicht als gemeinsames Vorhaben angesehen hat. Für die deutsche Seite hatte dieses Vorhaben offenbar nicht die Priorität, die es auf polnischer Seite hatte. Außerdem wurde ein unkoordiniertes Vorgehen innerhalb der Görlitzer Stadtverwaltung sowie fachliche Schwächen beklagt (I 16 pl).

Ein weiteres Ergebnis des Projektes Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec war die Entwicklung der Idee des Brückenparks als gemeinsames städtebauliches Zentrum. Durch die Idee des Brückenparks hatte das Projekt positive Wirkung auf die gemeinsame Bewerbung zur Kulturhauptstadt Europas im Jahr 2010, die zwar nicht erfolgreich war, jedoch einen Höhepunkt der Zusammenarbeit beider Städte darstellte (I 8 de, I 14 de).

Ein weiterer Nutzen des Projektes war die Verständigung über das ökonomische Zusammenwachsen beider Städte und über grenzüberschreitende Funktions- teilung, etwa bei der kulturellen und freizeitorientierten Infrastruktur. Jedoch sind nach Projektende auch die Grenzen und die Umsetzungsschwierigkeiten dieser grenzüberschreitenden Funktionsteilung deutlich geworden (I 8 de).

„Das Zusammenwachsen hat auch ökonomische Folgen. Es muss wirklich eine Funktionsteilung geben. Ich weiß nicht, ob wir ein Bad gebraucht hätten in Görlitz. Muss sich eine so kleine Stadt zwei Bäder leisten, wenn eins da ist? Hätte man nicht ein Minimum eines Neubaus nehmen können und das andere dafür modernisieren? Dann hätte die Europastadt ein Bad gehabt. Jetzt haben wir zwei. Genau so blöd wäre es, wenn die Polen sich einfallen lassen, ein Theater zu bauen, wo alle sagen nee, das ist doch hier. Da hat Stadt 2030 doch sehr viel geebnet.“ (Interview de)

Generell ist deutlich geworden, dass die polnischen Interviewpartner offenbar höhere Ansprüche und Erwartungen an den Nutzen des Projektes nach Projektabschluss stellen, als die deutschen. Auf deutscher Seite scheint man bereits mit einem Bekenntnis zu einem gemeinsamen Leitbild, mit guter Kommunikation und mit erweiterten Vertrauensgemeinschaften zufrieden zu sein. Aus deutscher Sicht war ein weiterer Nutzen des Projektes die starke Außendarstellung beider Städte durch das Projekt in den Medien (I 8 de, I 14 de). Die polnischen Partner erwarten jedoch gemeinsame Projekte und die Entwicklung gemeinsamer Strategien (I 4 de, I 8 de, I 11 pl, I 16 pl).

„Wir haben eine gemeinsame Resolution gekriegt, ein gemeinsames neues Leitbild, wir wollen uns entwickeln zu einer Stadt in zwei Ländern. Das ist das Ergebnis des Stadt 2030-Prozesses und das ist durch beide Stadtparlamente als Arbeitsrichtlinie für die nächsten Jahre herausgekommen. Das soll man nicht gering schätzen. Zeig mir doch mal eine Stadt in Grenzlage, die solche weit übereinstimmende Richtlinien hat. [...] Wer hätte das gedacht?“ (Interview de)

„Das Resultat war ein Vertrag, in dem steht, dass man eine gemeinsame Strategie will. Und was ist daraus geworden? Nichts. [...] Die Politik nutzt das Projekt nur in den Medien, um die gute Zusammenarbeit herauszustellen. Es gibt nichts Praktisches. Das tut mir Leid zu sagen, aber es ist so.“ (Interview pl)

Jedoch wurde auf beiden Seiten angeführt, dass der so genannte „weiche“ Nutzen des Projektes wichtig ist. Mehr Offenheit und Normalität in der Kommunikation wurden hier positiv erwähnt, ebenso wie der Austausch und die Entwicklung gemeinsamer Ideen sowie ein sichereres Gefühl bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (I 16 pl, I 11 pl).

„Solche Projekte bereichern und machen einen um Erfahrungen reicher. Das ist das wichtigste Ergebnis eines solchen weichen Projektes. Wichtig sind Lernprozesse.“ (Interview pl)

„Deutsche und Polen saßen plötzlich an einem Tisch und haben miteinander gequatscht. Das wäre ohne das Projekt nie geschehen [...]. Es ist gelungen, dauerhafte Vertrauensgemeinschaften zu bilden, die die Basis für eine weitere Zusammenarbeit bilden.“ (Interview de)

Der Kommunikationsprozess zwischen beiden Städten ist nach Projektende nicht mit gleicher Intensität fortgeführt worden. Die Arbeitsgruppen kommen nur bei Bedarf zusammen, um die gemeinsame Koordinierungskommission der beiden Stadtverwaltungen zu unterstützen. Am intensivsten ist die Zusammenarbeit im Bereich Stadtplanung (I 8 de, I 16 pl).

Städteverbund Kleines Dreieck

Ziele des Projektes „Städteverbund Kleines Dreieck“ sind in erster Linie die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der drei Städte, die Angleichung der Lebensbedingungen, die Verbesserung der Lebensbedingungen sowie die Verringerung der infrastrukturellen Defizite. Generell fällt auf, dass die Ziele und auch der Nutzen dieses Projektes pragmatischer sind, als in den anderen Fallstudien. Neben dem sozialen und „weichen“ Nutzen werden auch „härtere“ und greifbarere Ergebnisse, als in den anderen Projekten erwartet (GROß/BERGFELD 2003: 27f.).

Die institutionalisierte Struktur des Städteverbundes ist von großem Nutzen. Der Vertrag über den gemeinsamen Städteverbund aus dem Jahr 2001 hat zwar keine formale Wirkung. Er hat lediglich den Charakter einer Willenserklärung, was jedoch als großer Nutzen für die Zusammenarbeit gesehen wird (I 7 de, I 12 pl).

„Das Projekt „Kleines Dreieck“ hat unsere grenzüberschreitende Zusammenarbeit sehr effektiv gemacht, sie ist jetzt gut organisiert, systematisiert und institutionalisiert. Das vereinfacht unsere Kontakte, obwohl das Kleine Dreieck keine formale Struktur ist [...].“ (Interview pl)

„Die Strukturen haben sich so verfestigt, dass wir kein externes Management mehr brauchen. Das ist ein Zeichen, dass man von allen drei Seiten will, dass es weitergeht.“ (Interview de).

Positiv wird außerdem der Gemeinsame Entwicklungsplan gesehen. Dieser auf das zuvor erstellte REK auf und macht die Kontinuität der Zusammenarbeit für alle Kooperationspartner deutlich. Durch dieses Dokument sind die Ziele des Städteverbands Kleines Dreieck abgestimmt und den beteiligten Partnern klar. Der Wert dieses Dokuments wird insbesondere in einem gemeinsamen Verständnis von Problemen und Lösungsmöglichkeiten gesehen. Der Gemeinsame Entwicklungsplan bildet die Grundlage für die weitere Zusammenarbeit und gibt die Prioritäten und Maßnahmen vor. Insbesondere die Flächennutzungskarte wird als einmalig und wichtig für eine grenzüberschreitend abgestimmte Flächennutzungsplanung im Rahmen des in Umsetzung befindlichen Gemeinsamen Siedlungsflächenmanagements gesehen (I 3 de, I 12 pl).

Beim Ziel der gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit werden ebenfalls erste Erfolge durch den geplanten Gewerbegebietsverbund genannt, wie das Interesse von Investoren für den Standort Kleines Dreieck. Positive Folgen einer wirtschaftlichen Entwicklung werden insbesondere auf der tschechischen Seite in Hrádek nad Nisou bereits gesehen. Interessant ist dabei, dass potenziellen Investoren das Kleine Dreieck als gemeinsamer Standort präsentiert wird. Durch den Gemeinsamen Entwicklungsplan ist es möglich, die Anforderungen potenzieller Investoren mit den jeweiligen Profilen der drei Städte abzugleichen und einen idealen Standort zu finden (I 6 cz, I 7 de, I 10 pl, I 12 pl).

„Die Investitionen durch das Kleine Dreieck liegen noch ‚in den Windeln‘, aber das sind Prozesse, die dauern immer lange.“ (Interview pl)

„Wenn ein Investor zum Beispiel nach Zittau kommt, dann schickt er sie automatisch auch nach Hrádek und nach Bogatynia. [...] In Hrádek haben wir wenig Arbeitslosigkeit und wir suchen aus, welche Unternehmen wir hier wollen.“ (Interview cz)

„Es ist schon eine wirtschaftliche Entwicklung zu erkennen. Das Interesse der Investoren ist da.“ (Interview pl)

Jedoch wird der geplante Gewerbegebietsverbund auch kritisch gesehen. Aufgrund rechtlicher Schwierigkeiten konnte keine gemeinsame Betreibergesellschaft gegründet werden, wodurch eine wirtschaftliche Kooperation sowie der Austausch von Wissen und Technologie nur teilweise erreicht werden konnte (I 2 pl).

Ein großer Nutzen der Zusammenarbeit wird in der erfolgreichen Einwerbung von EU-Fördermitteln und in der Steigerung der Lebensqualität der Städte gesehen. Viele Vorhaben wären ohne die eingeworbenen Mittel nicht möglich gewesen (I 6 cz).

„Wir haben sehr viele EU-Mittel bekommen aufgrund der Zusammenarbeit. Wir können zwar keine riesigen Projekte machen, aufgrund der Eigenmittel. Aber wir machen Projekte wie die gemeinsame Kläranlage, Radwege, Altlastensanierung, das Busterminal [...]. Die Leute spüren das. [...] Die Stadt ist ziemlich klein und man hat nur ein begrenztes Budget. Durch die EU-Mittel können wir viele Sachen machen, die wir sonst nie hätten machen können.“ (Interview cz)

Allerdings ist auch zu beobachten, dass Kooperation häufig nur dann stattfindet, wenn ein Partner zur Fördermitteleinwerbung gebraucht wird. Zu selten werden von vorn herein die Interessen der Partner oder grenzüberschreitende Nutzung von Infrastruktur bedacht. Insbesondere die tschechische Seite ist auf eine Funktionsteilung nicht angewiesen, wie dies etwa bei Bogatynia und Zittau bei der Wohnraumversorgung der Fall ist (I 3 de, I 6 cz, I 7 de).

„Man erkennt erstmal den eigenen Mehrwert und wenn man merkt, dass man aufgrund der Fördermittel den Partner braucht, dann diskutiert man auch über den Mehrwert des anderen. [...] Beispiel Wasserversorgung: Bogatynia bezieht jetzt Wasser aus dem Isergebirge, obwohl wir Wasserüberschuss haben. Hätte man nicht eine Leitung über die Neiße legen können?“ (Interview de)

„Wir wollen keine Dreistadt, aber wir wollen ein Städteverbund sein. Das heißt, jede Stadt hat eigene Funktionen und ist selbstständig in all den Funktionen, aber wir machen gemeinsame Projekte, wo es gut für alle drei Seiten ist.“ (Interview cz)

Auch im Kleinen Dreieck wurde der „weiche“ Nutzen der Zusammenarbeit für die Bürger und das Zusammenleben der Nationen von allen Interviewpartnern betont. Durch den Kooperationsprozess werden Stereotypen überwunden und die Bürgerschaft nimmt wahr, dass sie in einem Städteverbund lebt, der positive Effekte bei der Entwicklung von Arbeitsplätzen und beim Dienstleistungsangebot mit sich bringt. Durch neue Radwege- und ÖPNV-Verbindungen wird das Dienstleistungsangebot der drei Städte zunehmend grenzüberschreitend genutzt. Insbesondere die gemeinsamen Ratssitzungen sowie die Verankerung von Stadträten in den grenzüberschreitenden Arbeitsgruppen werden als wichtig angesehen. Allerdings wurde auch erwähnt, dass selbst die Kooperation zwischen den Städten nicht verhindern kann, dass Zittau und Bogatynia weiterhin unter der Abwanderung von Bevölkerung zu leiden haben (I 2 pl, I 3 de, I 6 cz, I 7 de, I 10 pl, I 12 pl).

„Die Bürgerschaft nimmt wahr, dass wir uns zu einem Städteverbund entwickelt haben. Heute diskutiert niemand mehr, ob das was bringt. Es gibt zwar noch Vorbehalte, aber niemand meint, dass wir keinen Städteverbund haben sollten.“ (Interview de)

Auch im Kleinen Dreieck wurde ein weiterer Nutzen des Kooperationsprozesses im Lobbying und in einer verbesserten Außenwahrnehmung der Städte gesehen (I 10 pl, I 12 pl).

Die Zusammenarbeit zwischen den drei Städten und der Kommunikationsprozess in den Projektgruppen sind kontinuierlich, da der Kooperationsprozess Städteverbund Kleines Dreieck zeitlich nicht begrenzt ist.

ENLARGE-NET

Im Projekt ENLARGE-NET standen insbesondere „weiche“ Ziele, wie das Kennenlernen, das Finden von Ansprechpartnern und der Erfahrungsaustausch über Verwaltungsstrukturen und -verfahren im Vordergrund. Damit sollten die Stadt- und Regionalverwaltungen im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum auf die EU-Erweiterung im Jahr 2004 vorbereitet werden. Außerdem sollten gemeinsame Folgeprojekte entwickelt und umgesetzt werden. Dieses Ziel ist während des Projektverlaufes immer stärker in den Vordergrund gerückt worden, um die Kooperation über die Projektlaufzeit hinaus am Leben zu erhalten. Hierzu sollten weitere Akteure außerhalb der Verwaltungen in den Kommunikationsprozess einbezogen werden. Diese Ziele deckten sich weitgehend mit den Vorstellungen der beteiligten Akteure (KNIPPSCHILD/LEIBENATH 2005: 244, LANDESHAUPTSTADT DRESDEN o.J.: 3, LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2004: 15).

Die zu Beginn des Projektes angestrebten Ziele konnten größtenteils erreicht werden. Es sind zahlreiche Kontakte entstanden, und es fand ein reger Austausch zu Verwaltungsstrukturen und -verfahren statt. Von den Projektbeteiligten wurden insbesondere die entstandenen persönlichen Kontakte sowie das Erkennen einer ähnlichen Problemlage in den Teilregionen als größter Nutzen des Projektes bezeichnet (I 1 pl, I 9 cz).

Allerdings ist auch deutlich geworden, dass gemeinsames Handeln, wie etwa die Beantragung von Folgeprojekten, in dieser frühen Kooperationsphase schwer fiel. Ein Grund dafür war die Größe des Kooperationsraumes und die dadurch bedingten heterogenen Interessen. Die Gesamtbewertung des Nutzens des Projektes ENLARGE-NET fällt dementsprechend kritisch aus (I 5 cz, I 13 de).

„Der Nutzen war im Grenzbereich. [...] Wenn man es rein wirtschaftlich sieht, war EN-LARGE-NET von dem was herausgekommen ist, nicht vertretbar. Aber es ging ja darum, dass die Länder sich im Zuge der EU-Erweiterung gegenseitig unterstützen. Und das war notwendig.“ (Interview de)

„Für die Stadt war der Nutzen sehr klein. Die Partnerschaften werden nicht genutzt. [...] Mir sind keine bestehenden Kontakte durch ENLARGE-NET bekannt.“ (Interview cz)

Der Nutzen des Projektes ENLARGE-NET lag also im persönlichen Kennenlernen, im Erfahrungsaustausch, im Abbau von Vorbehalten und im Training grenzüberschreitender Kommunikation. Diese Dinge wurden wiederum als eine Basis für die weitere Zusammenarbeit zwischen Sachsen, Niederschlesien und Nordböhmen gesehen (I 1 pl, I 13 de).

„Aber im Rückblick gesehen, wenn man die Kollegen aus der Arbeitsgruppe wieder trifft, ist das schon für die weitere Zusammenarbeit gut. Man kennt sich [...] und man hat schon miteinander verhandelt, das ist schon wichtig. [...] Man hat die Herangehensweise und Organisation von solchen grenzüberschreitenden Projekten gelernt.“ (Interview de)

„Am Anfang waren unterschiedliche Mentalitäten sicherlich spürbar, aber zum Ende hat sich das erledigt gehabt.“ (Interview de)

Interessanterweise konnte insbesondere das Verhältnis zwischen polnischen und tschechischen Akteuren verbessert werden, welches sich zu Beginn des Projektes als besonders schwierig erwies. Hier konnte im Projekt ENLARGE-NET eine gleichberechtigte Atmosphäre hergestellt werden (I 1 pl, I 13 de).

„Wir haben weitere Kontakte [...]. Sie schreibt auf Tschechisch, ich auf Polnisch. Mittlerweile sind wir auf eine Art ziemlich gut aneinander gewöhnt. Das ist ein Plus des Projektes.“ (Interview pl)

„Ich fand es interessant, wie sich das polnisch-tschechische Verhältnis allmählich im Projekt verbessert hat und wie Vorbehalte ausgeräumt werden konnten.“ (Interview de)

Zur Kontinuität des Kommunikationsprozesses gab es unterschiedliche Aussagen. Während den meisten der befragten Projektbeteiligten keine weitere Zusammenarbeit bekannt war, ist die Kommunikation zumindest zwischen einzelnen Akteuren nicht abgebrochen. Nach Projektabschluss sind weitere Gremien und Arbeitsgruppen mit einem ähnlichen räumlichen Zuschnitt wie ENLARGE-NET entstanden. Dies sind eine trinationale, übersektorale Arbeitsgruppe zwischen Regierungsstellen in Sachsen, der Wojewodschaft Dolnośląskie (Niederschlesien) sowie den tschechischen Regionen Liberec, Hradec Kralove und Pardubice, Aktivitäten der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH zwischen Sachsen, den

Wojewodschaften Wielkopolskie (Großpolen) und Lubuskie (Lebuser Land) sowie Berlin und Brandenburg sowie eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen dem Regierungspräsidium Dresden und dem Liberecký kraj (Region Liberec). Inwieweit diese Aktivitäten allerdings Folgen des Projektes ENLARGE-NET sind, ist nicht mehr zu ermitteln. Aus der Arbeitsgruppe Regionalentwicklung, Infrastruktur und Verkehr gingen Folgeprojekte zur grenzüberschreitenden Abstimmung der Flächennutzungsplanung hervor, allerdings in einem wesentlich kleineren Grenzraum auf kommunaler Ebene (I 1 pl, I 9 cz, I 13 de, I 15 de).

„Es ist alles eingeschlafen, und das ist schade [...].“ (Interview cz)

„Mit dem Projekt haben nicht die Kontakte aufgehört. [...] Weitere Kontakte sind durch ENLARGE-NET entstanden.“ (Interview pl)

Der Nutzen einer überregionalen Profilierung im Zuge des Erweiterungsprozesses der EU durch das Projekt ENLARGE-NET wurde insbesondere von der Landeshauptstadt Dresden als Koordinationsstelle des Projektes gesehen.

Zusammenfassende Erkenntnisse: Nutzen grenzüberschreitender Kooperation hängt von politischen Konsequenzen und Kontinuität ab

Trotz der oben dargelegten Kriterien ist die Messung des Nutzens der Fallstudienprozesse schwierig. Der Grund dafür liegt in der zeitlichen Verzögerung des Nutzens solcher Kommunikationsprozesse. Oftmals werden Nutzen und positive Effekte nicht während beziehungsweise kurz nach Abschluss der Prozesse erzielt, sondern erst mit längerem zeitlichem Abstand. Eine Ursache hierfür liegt unter anderem in der Langfristigkeit planerischer Lösungen. Viele Maßnahmen werden erst Monate oder Jahre nach Ablauf eines Diskussionsprozesses umgesetzt. Dies gilt auch für grenzüberschreitende Kooperationsprozesse. Hier wird insbesondere in frühen Phasen der Kooperation, wie beispielsweise beim Projekt ENLARGE-NET, Aufwand zur Vorbereitung zukünftiger Kooperationen in Kauf genommen, in der Hoffnung, dass weitere Zusammenarbeit in der Zukunft stattfinden wird.

„Lösungen kommen nicht immer sofort. Nicht immer ist alles sofort messbar.“ (Interview de)

*„Am Anfang [...] kann das keiner einschätzen, welchen Wert das Projekt hat. Man weiß nie, wie ein Projekt ausgeht, welche Ergebnisse es bringt.“
(Interview pl)*

Bei der bisherigen Auswertung der Fallstudienprozesse ist deutlich geworden, dass es sogenannte „weiche“ und „harte“ Ergebnisse von Kooperationsprozessen geben kann. Unter „weichen“ Ergebnissen werden im weiteren Verlauf Kennenlernen, Vertrauensaufbau, Abbau von Vorurteilen oder der Aufbau eines gemeinsamen Problemverständnisses verstanden. Unter „harten“ Ergebnissen werden gemeinsame investive Maßnahmen, Entscheidungen und Folgeprojekte verstanden.

Entscheidend für den Nutzen der untersuchten grenzüberschreitenden Kooperationsprozesse scheint zu sein, inwieweit die Ergebnisse der Prozesse in das Handeln der Akteure der Raumentwicklung einfließen und inwieweit diese die Basis für die zukünftige Kooperation bilden. Dies gilt insbesondere für Ergebnisse, die ein gemeinsames Handeln vorbereiten sollen, wie ein gemeinsames Problemverständnis, gemeinsame Strategien oder Prioritäten. Die Ergebnisse der Prozesse sind also nicht gleichzusetzen mit dem Kooperationsnutzen.

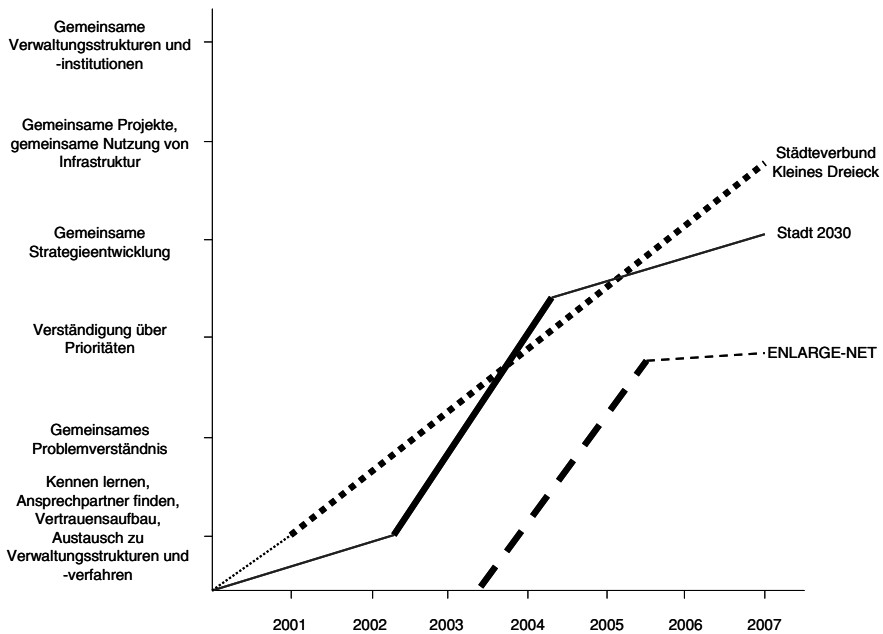
Generell kann also nicht gesagt werden, dass „harte“ Ergebnisse einen größeren Nutzen für die Kooperationspartner darstellen als „weiche“. Dies hängt von der jeweiligen Ausgangslage der Kooperation in den Städten und Regionen ab. Das Verharren bei „weichen“ Zielstellungen und Ergebnissen in einer fortgeschrittenen Kooperationsphase kann Frust bei den beteiligten Akteuren und das Gefühl auslösen, „auf der Stelle zu treten“. Dies wurde von den befragten polnischen Experten im Projekt Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec beklagt, wo die im Zuge des Projektes erarbeiteten Vorstellungen ohne Konsequenzen bleiben beziehungsweise keine Beachtung finden. Gleichzeitig können Teilnehmer grenzüberschreitender Kooperationsprozesse überfordert werden, wenn zu früh „harte“ und „handfeste“ Ergebnisse erwartet werden. Dies kann ebenfalls Frustration sowie das Gefühl auslösen, versagt zu haben, wie Beteiligte des Projektes ENLARGE-NET berichteten.

Beim modellhaften Vergleich der drei Kooperationsprozesse anhand ihrer während des grenzüberschreitenden Kooperationsprozesses entstandenen Ergebnisse fallen verschiedene Sachverhalte auf: Offenbar gibt es eine zeitliche

Abfolge von Ergebnissen, die in grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen erreicht werden. Die jeweiligen Ergebnisse bilden dabei die Basis für die nächst höhere Kooperationsstufe. So bilden etwa Vertrauen zwischen den Akteuren, Kenntnisse über Verwaltungsstrukturen und -verfahren sowie ein gemeinsames Problemverständnis die Basis für weitere Kooperationsstufen. Dies ist im Fallstudienprojekt ENLARGE-NET nicht beachtet worden. Das Ziel, gemeinsame Folgeprojekte zu entwickeln, konnte kaum erreicht werden, da genannte Voraussetzungen für diese Form der Kooperation fehlten. Gleichwohl bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass dieses Projekt keinen Nutzen hatte. Einerseits sind andere Ergebnisse erzielt worden, die Voraussetzungen für konkretere Schritte hätten schaffen können. Andererseits standen bei vielen beteiligten Akteuren diese „weichen“ Ziele im Vordergrund (siehe Abbildung 6.2).

Außerdem wird deutlich, dass die extern initiierten und finanzierten Projekte Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec und ENLARGE-NET in einer kurzen Phase von jeweils etwa zwei Jahren beachtliche Ergebnisse erreichen konnten, und dass die Kooperationstätigkeit anschließend abgenommen hat, insbesondere bei ENLARGE-NET, wo kaum weitere Aktivitäten zu beobachten sind. Hingegen zeichnet sich der Kooperationsprozess Städteverbund Kleines Dreieck durch langsameren, aber kontinuierlichen Fortschritt bei den Kooperationsergebnissen aus (siehe Abbildung 6.2).

Abbildung 6.2: Die Fallstudien im modellhaften Vergleich: Erzielte Ergebnisse der Kooperation im Zeitverlauf



Von den folgenden Fragen hängt also ab, ob erreichte Prozessergebnisse auch einen großen Nutzen für die Zusammenarbeit zwischen Städten und Regionen stiften: Ist der Kooperationsprozess kontinuierlich, wird auf dem bisher Erreichten aufgebaut? Sind die Ergebnisse in gemeinsamen Strategien etc. festgeschrieben worden? Werden raumwirksame Entscheidungen an den erreichten Ergebnissen in den kooperierenden Städten und Regionen ausgerichtet? Werden getroffene Vereinbarungen umgesetzt? (siehe Kapitel 8 – Theoretische Reflexion).

Beim Vergleich der Fallstudien fällt auf, dass das konsequent kooperative Entscheiden und Handeln in allen Städten und Regionen schwer fällt. Beispiele hierfür sind das neue Bad in Görlitz oder die unabhängige Wasserversorgung in Bogatynia, die errichtet wurden, obwohl grenzüberschreitende Lösungen, hier die gemeinsame Nutzung bestehender Infrastruktur, möglich gewesen wären. Hier schneiden also alle drei Fallstudien nicht gut ab. Am ehesten gelingt ein gemeinsames Handeln und Entscheiden im Städteverbund Kleines Dreieck. Der Gemeinsame Entwicklungsplan gilt für alle beteiligten Städte als Richtschnur.

Die Chance einer tatsächlich gemeinsam erarbeiteten Entwicklungsstrategie ist in Görlitz/Zgorzelec leider vertan worden. Gemeinsame Strategien, nach denen auch entschieden und gehandelt wird, scheinen wichtig für das Erreichen grenzüberschreitender Lösungen in der Stadt- und Regionalentwicklung zu sein, aber auch schwer zu realisieren.

Bei der Zielerreichung wird deutlich, dass alle Prozesse ihre zu Beginn gesetzten Ziele noch nicht voll erreicht haben. Insbesondere im Projekt ENLARGE-NET war die Zielstellung gemeinsamer Folgeprojekte nicht der Kooperationserfahrung angepasst. Auch im Projekt Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec konnte die angestrebte Kontinuität des intensiven Kommunikationsprozesses nicht erreicht werden.

6.2

Motivation der beteiligten Institutionen und Akteure

Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec

Die Initiative zum Projekt Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec ging vom Görlitzer Stadtplanungsamt sowie vom Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung aus. Die Motivation zu diesem Projekt war in erster Linie die Auslobung des Ideenwettbewerbs Stadt 2030 des deutschen Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Die Zukunftsorientierung war hier von besonderem Interesse, die es erlaubte, losgelöst von Tagesproblemen über das langfristige Zusammenwachsen beider Städte zu diskutieren. Die langfristige Perspektive des Projektes bis zum Jahr 2030 und damit weit über den Zeithorizont der Flächennutzungsplanung von zehn bis 15 Jahren hinaus, war für die Städte attraktiv. Die wissenschaftliche Betrachtung und Begleitung des Vorhabens und die gemeinsame Arbeit in einem Forschungs-Praxis-Verbund war ebenfalls eine Motivation beider Städte, sich im Ideenwettbewerb Stadt 2030 zu engagieren. Außerdem war die thematische Ausrichtung unter Einbeziehung des demografischen Wandels insbesondere für die Stadt Görlitz attraktiv. Die beiden Bürgermeister haben eine Chance in der Teilnahme am Ideenwettbewerb des BMBF gesehen und sich von Beginn an für das Projekt engagiert (I 4 de, I 8 de, I 11 pl, I 14 de).

„Wir haben erkannt, dass das eine Riesenchance ist, die Formulierung von Ansprüchen an die Zukunft, an denen man sich ja messen muss, um ein Ziel zu haben. Ich habe immer gesagt, das soll eine Stadt werden mit einer Verwaltung. Aber wenn ein Journalist nachfragt, wie das laufen soll, muss man schon Vorstellungen haben. Da war Stadt 2030 ein wunderbares Denkmodell und eine klar strukturierte Wegeorientierung, an der man sich orientieren kann.“ (Interview de)

Auf polnischer Seite war eine Motivation zur Teilnahme am Projekt Stadt 2030 außerdem eine positive persönliche Grundhaltung gegenüber der Zusammenarbeit mit Görlitz (I 11 pl, I 16 pl).

„Mich persönlich inspiriert die Zusammenarbeit mit Menschen, das bereichert mich, ich fühle mich dann wie ein Fisch im Wasser. Ich kann dann reflektieren, machst du das richtig, denkst du richtig, hast Du die richtigen Ideen? [...] Das Projekt war keine Höflichkeit und kein Muss.“ (Interview pl)

„Die Nähe und auch die Attraktivität der anderen Seite motiviert und bestimmt die Zusammenarbeit. Manchmal bin ich einfach auf positive Weise neidisch auf das schöne Görlitz, dann gehe ich einfach über die Brücke spazieren.“ (Interview pl)

Die zur Verfügung stehenden Fördermittel waren nicht die entscheidende Motivation zur Teilnahme am Ideenwettbewerb Stadt 2030, zumal Gelder nur auf deutscher Seite zur Beschäftigung von Projektmanagern beider Stadtverwaltungen sowie für die wissenschaftliche Begleitung zur Verfügung standen (I 4 de).

Bei einigen Verwaltungsmitarbeitern gab es auch die persönliche Motivation, an einem solchen nicht alltäglichen Projekt mitzuwirken und daraus ein gewisses Prestige abzuleiten (I 14 de).

Städteverbund Kleines Dreieck

Die Motivation zur Initiierung des Projektes Städteverbund Kleines Dreieck war insbesondere die Erkenntnis, dass die drei Städte räumlich so nah beieinander liegen, dass viele Dinge nur gemeinsam erreicht werden können. Die Hauptmotivation von deutscher Seite war es, langfristig einen einheitlichen Lebens- und Wirtschaftsraum zu entwickeln. Der Anreiz für die tschechische und polnische Seite war es hauptsächlich, deren Chancen bei der Einwerbung von Fördermitteln zu erhöhen (I 2 pl, I 3 de, I 7 de, I 12 pl).

„Wir hatten immer das Bewusstsein, dass wir nur gemeinsam überleben können. Das ist eine Notgemeinschaft.“ (Interview de)

Die Motivation zur Unterzeichnung der gemeinsamen Willenserklärung im Jahr 2001 war, die Zusammenarbeit im Rahmen des Städteverbundes Kleines Dreieck zu institutionalisieren. Vorausgegangen war eine gemeinsame Exkursion auf Initiative der Stadtverwaltung Zittau in den deutsch-französischen Grenzraum (I 10 pl, I 12 pl).

Auch in dieser Fallstudie ging die Initiative von deutscher Seite aus. Haupttriebkraften waren das Amt für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung in Zittau sowie das Leipziger Institut für Wirtschafts- und Regionalentwicklung (I 10 pl).

Weitere günstige Faktoren für das Zustandekommen des Projektes waren die zur Verfügung stehenden Fördermittel zu Beginn der Zusammenarbeit für die Erstellung des gemeinsamen REK, so dass der finanzielle Aufwand für die Partnerstädte gering gehalten werden konnte. Außerdem hat die EU-Erweiterung im Jahr 2004 sowie die Ausrichtung der offiziellen Feierlichkeiten Deutschlands, Polens und der Tschechischen Republik am Dreiländerpunkt im Kleinen Dreieck die Akteure in ihrem Handeln bestärkt und zur weiteren Zusammenarbeit motiviert (I 3 de, I 7 de).

ENLARGE-NET

Die Motivation zum Projekt ENLARGE-NET ging insbesondere von der Stadt Dresden als Projektinitiator und -koordinator aus, die sich durch das Projekt zum führenden Akteur im Prozess der Europäischen Erweiterung in Sachsen profilieren und sich mit der Kooperation in einer Dreiländerregion stärker im Wettbewerb zu Leipzig abgrenzen wollte. In den Partnerstädten und -regionen sind die Bürgermeister und Verwaltungschefs für dieses Projekt gewonnen worden. Im Projekt ENLARGE-NET ist deutlich geworden, wie wichtig die persönliche Motivation insbesondere der beteiligten Akteure aus den Verwaltungen bei der freiwilligen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist. Viele der Verwaltungsmitarbeiter waren persönlich motiviert und haben eine wichtige Rolle während des Projektverlaufes gespielt. Andere waren schlecht motiviert und hatten weder persönliches, noch fachliches Interesse (I 5 cz, I 9 cz, I 13 de, I 15 de).

Einzelne Verwaltungsmitarbeiter waren nicht von sich aus zur Mitarbeit in den Arbeitsgruppen motiviert, sondern wurden in die Arbeitsgruppen des Projektes ENLARGE-NET delegiert. Kaum einer der Projektbeteiligten hat sich durch das Projekt Erleichterungen im Arbeitsalltag erhofft. Vor allem bei älteren Akteuren wurde die Motivation zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit teilweise sehr emotional durch historische Erlebnisse begründet (I 1 pl, I 5 cz).

*„Meine Motivation ist auch persönlich, dass Sie nicht auf mich schießen und ich nicht auf Sie. Das folgt aus meiner Erfahrung von der Kriegszeit.“
(Interview pl)*

*„Wir müssen einfach zusammenarbeiten. Diese Region ist eine Einheit und ein Schmelztiegel. Wir haben gemeinsame Berge, Flüsse, Wälder. Für mich ist die Zusammenarbeit selbstverständlich. Wenn wir als eine Region in Europa etwas bedeuten wollen, sind wir auf diese Zusammenarbeit angewiesen.“
(Interview pl)*

Auch war vereinzelt eine persönliche Motivation zur Mitwirkung im Projekt ENLARGE-NET zu beobachten. Jüngere Verwaltungsmitarbeiter erhofften sich, ihre Sprachkenntnisse und interkulturellen Fähigkeiten zu verbessern (I 5 cz).

Andere Verwaltungsmitarbeiter hatten eine weit weniger idealistische Motivation zur Teilnahme am Projekt ENLARGE-NET und an den Workshops der Arbeitsgruppen.

„Für die Verwaltungsmitarbeiter war es auch eine Motivation, einmal aus dem Büro herauszukommen und eine Reise zu machen und Tagegeld für Dienstreisen zu bekommen“. (Interview cz)

Häufig genannt wurde außerdem die zu Projektbeginn bevorstehende EU-Erweiterung als Motivation zur Teilnahme am Projekt. Während dies auf deutscher Seite eher idealistisch gesehen wurde, waren die polnischen und tschechischen Vertreter vor allem daran interessiert, ihre zukünftigen Chancen bei der Einwerbung von EU-Fördermitteln durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Zuge des Projektes ENLARGE-NET zu erhöhen (I 5 cz, I 13 de, I 15 de).

Zusammenfassende Erkenntnisse: Motivation der Bürgermeister zu Beginn und die der Verwaltungsmitarbeiter während des Kommunikationsprozesses sind maßgeblich

Die zusammenfassende Auswertung der Fallstudien zeigt, dass die persönliche Motivation der beteiligten Akteure, wie persönliche Betroffenheit durch eigene Erfahrungen, von großer Bedeutung ist. Für das Zustandekommen grenzüberschreitender Kooperationsprozesse ist insbesondere die Motivation der Bürgermeister und politischen Vertreter wichtig. In allen drei Fallstudien ging die Initiative von der politischen Führung aus oder wurde von ihr von Beginn an maßgeblich unterstützt.

Insbesondere die Fallstudie ENLARGE-NET hat deutlich gemacht, dass jedoch zwischen der Motivation der Stadt- und Verwaltungschefs sowie der Mitarbeiter auf Fachebene unterschieden werden muss. Während die Motivation zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Bürgermeister und politischen Vertreter auf der Leitungsebene zum Zustandekommen solcher Prozesse gegeben sein muss, ist die Motivation der Verwaltungsmitarbeiter in Arbeitsgruppen keineswegs selbstverständlich. Falls diese wie im Fall ENLARGE-NET teilweise ohne eine eigene fachliche und persönliche Motivation nur in die Kooperationsprozesse delegiert werden, droht das Scheitern der Zusammenarbeit.

In den Fallstudien Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec und Städteverbund Kleines Dreieck scheint die persönliche Motivation auch auf der Fachebene in den Verwaltungen eher vorhanden gewesen zu sein, als in der Fallstudie ENLARGE-NET. Dies hängt mit der größeren Kooperationserfahrung in diesen Städten und einem durch die räumliche Nähe bedingten fachlichen Interesse zusammen (nähere Informationen hierzu im folgenden Abschnitt 6.3).

In allen drei Fallstudien ging die Initiative zu den grenzüberschreitenden Kommunikationsprozessen von deutscher Seite aus. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die polnischen oder tschechischen Partner weniger motiviert waren als die Deutschen. In allen drei Fallstudien gingen die Kooperationen auf die Initiative von Stadtverwaltungen beziehungsweise Bürgermeistern sowie von Forschungs- und Beratungseinrichtungen zurück. Ebenfalls in allen Fällen standen finanzielle Mittel zur Förderung der Zusammenarbeit zur Verfügung.

Außerdem konnte beobachtet werden, dass durchaus unterschiedliche Motivationen in den drei untersuchten Ländern zum Zustandekommen der grenzüberschreitenden Kommunikationsprozesse geführt haben. Dies gilt insbesondere für die Führungsebene in Politik und Verwaltung. Während auf deutscher Seite die Motivation im Vordergrund stand, einen gemeinsamen Wirtschaftsraum zu schaffen, Probleme gemeinsam zu lösen oder sich im EU-Erweiterungsprozess zu profilieren, war dies auf polnischer und tschechischer Seite häufig die Aussicht auf bessere Chancen bei der Einwerbung von EU-Fördermitteln. Bei der persönlichen Motivation der Verwaltungsmitarbeiter lassen sich andere Unterschiede zwischen den drei Ländern ausmachen. Hier war zu beobachten, dass insbesondere viele polnische Verwaltungsmitarbeiter eine starke persönliche, idealistische Motivation zur Zusammenarbeit hatten. Auf deutscher Seite standen häufig fachliche Interessen im Vordergrund, während auf tschechischer Seite manchmal eine etwas reservierte Zurückhaltung zu beobachten war.

Nicht zu vernachlässigen ist außerdem die persönliche Motivation einzelner Akteure, ihre Kompetenzen zu verbessern oder Prestige aus der Teilnahme an einem internationalen Projekt abzuleiten. Dies war zumindest in den Fallstudien Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec und ENLARGE-NET der Fall.

6.3

Größe des Kooperationsraumes und Kooperations- erfahrung der beteiligten Städte und Regionen

Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec

In Görlitz und Zgorzelec wird die Nähe zwischen beiden Städten als positiver Einflussfaktor für die Kooperation gesehen. Funktionale Abhängigkeiten und städtebauliche Verflechtungen zwischen beiden Städten machen die grenzüberschreitende Kooperation offensichtlich notwendig. Die Themen der Kooperation sind in einem kleinen Kooperationsraum wie der Europastadt Görlitz/Zgorzelec klar. Aufgrund der Nähe zwischen den Kooperationspartnern und der häufigen Kommunikation zwischen ihnen ist die Kooperation verbindlich und verpflichtend. Außerdem sind durch die Nähe häufige persönliche Kontakte möglich, die eine direkte und intensive Kommunikation ohne großen Aufwand und Reisen ermöglichen. Der Aufbau von Vertrauen ist so schneller möglich, als in größeren Kooperationsräumen (I 4 de, I 8 de, I 11 pl, I 14 de, I 16 pl).

„Wir haben es hier mit einem Stadtsystem, mit einem Organismus zu tun. [...] Daher ist die Zusammenarbeit ein Muss, ob wir wollen oder nicht.“ (Interview pl)

„Die räumliche Nähe schafft Verbindlichkeiten, weil man sich öfter begegnet und nicht einfach ausreißen kann. Not schweißt zusammen.“ (Interview de)

„Die Nähe verpflichtet. Ich kann heute nicht schlecht über [...] reden und ihm morgen wieder unter die Augen treten. Bei 50 Kilometer ist das schon wieder ganz anders, ich kann das hart kritisieren, weil ich weiß, ich sehe ihn erst in vier Wochen wieder und dann ist alles vergessen. Die Verantwortung und die Genauigkeit in Bewertungen sind viel größer bei der Nähe. Das ist eine große Chance.“ (Interview de)

„Man kann von Angesicht zu Angesicht kommunizieren. Das ist eine wunderbare Chance.“ (Interview de)

Außerdem hatte die bereits vorliegende Kooperationserfahrung zwischen den beiden Städten Görlitz und Zgorzelec positiven Einfluss auf die Kooperation im Zuge des Projektes Stadt 2030, ebenso wie das ähnliche Größenverhältnis beider Städte (I 4 de).

Städteverbund Kleines Dreieck

Auch im Städteverbund Kleines Dreieck wird die Größe des Kooperationsraumes beziehungsweise die Nähe zwischen den Kooperationspartnern als wichtiger Einflussfaktor genannt. Viele gemeinsame Themen gehen auf die räumliche Nähe der Kooperationspartner zurück (I 3 de, I 12 pl).

Interessant ist in dieser Fallstudie, dass sogar Unterschiede in der Qualität der Kooperation zwischen den drei Städten aufgrund der unterschiedlichen Entfernungen zwischen ihnen beobachtet werden können. Im fünf Kilometer weiter entfernt liegenden Bogatynia wird von einer weniger intensiven Kooperation gesprochen, insbesondere wenn es um den Austausch zwischen den Bürgern geht. Aufgrund der größeren Entfernung und der schlechten ÖPNV-Verbindungen kommen zu Veranstaltungen in Bogatynia weniger Bürger aus Zittau und Hrádek nad Nisou als beispielsweise zum Dreiländerpunkt (I 6 cz, I 10 pl, I 12 pl).

Im Städteverbund Kleines Dreieck sieht man einen Zusammenhang zwischen der Art der gemeinsamen Vorhaben und der Größe des Kooperationsraumes. Auch größere Kooperationsräume bis zu einem Radius von 50 Kilometer werden dabei in Betracht gezogen, etwa bei grenzüberschreitenden Vorhaben zur Wirtschafts- oder Tourismusförderung (I 6 cz, I 7 de).

Auch in dieser Fallstudie wird insbesondere der Einfluss der Größe des Kooperationsraumes auf die Kommunikation zwischen den Kooperationspartnern angesprochen. Trotz der zur Verfügung stehenden elektronischen Kommunikationswege wird die Bedeutung der persönlichen Kommunikation in grenzüberschreitenden Prozessen betont. Zudem entfallen in kleinen Kooperationsräumen Transaktionskosten, etwa für Reisen. Außerdem werden durch geringe Entfernungen zwischen den kooperierenden Verwaltungen viele praktische Angelegenheiten vereinfacht (I 3 de, I 6 cz).

„Nähe macht es leichter, zusammenzukommen. Viele Dinge gehen per Internet, aber einige Dinge müssen persönlich geklärt werden. Auch der Geldverkehr ist einfacher. Man kann mit einem Geldkoffer über die Grenze laufen, wenn es sein muss.“ (Interview de)

„Die Nähe unterstützt die Zusammenarbeit, weil ich schnell hinfahren kann, wenn etwas ist. Zwar geht Vieles über Internet, aber einige Sachen müssen persönlich geklärt werden.“ (Interview cz)

Auch im Städteverbund Kleines Dreieck war die vorhandene Kooperationserfahrung Voraussetzung für die mittlerweile etablierte, kontinuierliche Zusammenarbeit und den Kooperationsvertrag aus dem Jahre 2001 (I 6 cz, I 10 pl).

ENLARGE-NET

„Die Stadt Dresden ist hier etwas vorgeprescht, hat es aber nicht geschafft, die Partner in der Region richtig zu überzeugen von ihrer Abgrenzung.“ (Interview de).

Die Größe des Kooperationsraumes ENLARGE-NET stellte sich als schwierig heraus. Viele der Projektbeteiligten hielten den Kooperationsraum für zu groß. Folge dessen waren unterschiedliche Interessen bei den beteiligten Akteuren. Während der Projektlaufzeit konnten kaum gemeinsame Themen identifiziert werden, die den gesamten Kooperationsraum betrafen. Da das Projekt ENLARGE-NET trilateral angelegt war, gab es kaum Raum für kleinere oder nur bilaterale Folgeprojekte. Die wenigen entstandenen Folgeprojekte hatten zumeist einen bilateralen und lokalen Charakter. Zudem bestehen bereits zahlreiche grenzüberschreitende Initiativen in den Bereichen Sport, Kultur, Zusammenarbeit von Verwaltungen auf eher lokaler Ebene in den Euroregionen oder bilateral in den Partnerschaften etwa zwischen den Städten Ústí nad Labem und Chemnitz oder zwischen dem Regierungsbezirk Chemnitz und dem Regionalamt Karlovy Vary (I 5 pl, I 9 cz, I 13 de).

„Es ist aber klar, dass die gemeinsamen Probleme nur in dem engeren Grenzraum zu finden sind. Ein Problem war, dass wir die Grenzen von ENLARGE-NET falsch gezogen haben. Wir hätten es eher als eine Euroregion abgrenzen sollen“ (Interview cz)

Von einigen Interviewpartnern wurden mögliche, eher strategische Themen gesehen, die den gesamten Kooperationsraum ENLARGE-NET betreffen (Verkehr, Hochwasserschutz, Tourismus), jedoch für eine solch frühe Kooperationsphase zu ambitioniert erschienen (I 5 cz).

Insbesondere die großen Entfernungen zwischen den Kooperationspartnern machte die Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren schwierig. Aufgrund der Sprachdefizite war die Kommunikation per Internet oder Telefon nur eingeschränkt möglich. Viele Dinge bedurften der direkten Kommunikation mittels Dolmetschern im Zuge persönlicher Treffen, die jedoch aufgrund des großen Aufwandes nur begrenzt möglich waren (I 13 de).

Des Weiteren konnte das Projekt ENLARGE-NET kaum auf Kooperationserfahrungen zwischen den beteiligten Akteuren aufbauen, was den Kommunikationsprozess insbesondere zu Beginn des Projektes schwierig machte (I 13 de).

Zusammenfassende Erkenntnisse: Nähe und Kooperationserfahrung erleichtern die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, jedoch sind andere Faktoren entscheidender

Die Frage nach dem Einfluss der Größe des Kooperationsraumes und der Kooperationserfahrung wurde von einigen Gesprächspartnern als wichtig und bisher unterbelichtet bewertet (I 11 pl, I 16 pl).

*„Das ist ein wichtiger Aspekt, über den ich vorher nie nachgedacht habe.“
(Interview pl)*

In den untersuchten Fallstudien hat sich ein Zusammenhang zwischen der Größe des Kooperationsraumes, der Kooperationserfahrung der beteiligten Städte und Regionen und dem Nutzen der grenzüberschreitenden Kommunikationsprozesse gezeigt. Tendenziell gilt, je größer der Kooperationsraum, desto schwieriger die grenzüberschreitende Kooperation. Allerdings muss die in Kapitel 3 theoretisch abgeleitete Annahme zu einem linearen Zusammenhang zwischen Größe des Kooperationsraumes, der Kooperationserfahrung und dem Charakter der Kooperation sowie den erzielten Ergebnissen für die untersuchten Fallstudien verworfen werden. Man kann nicht sagen, dass im Kleinen Dreieck aufgrund

eines größeren Kooperationsraumes und größerer Entfernung zwischen den Kooperationspartnern weniger weitgehende Projektergebnisse erzielt wurden, als etwa im Projekt Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec. Das Gegenteil ist der Fall. Die Kooperation im Städteverbund Kleines Dreieck ist weiter fortgeschritten, kontinuierlicher und intensiver. Interessanterweise wird sogar darüber nachgedacht, den Kooperationsraum für ausgewählte Aktivitäten auszuweiten.

In Auswertung der Fallstudien ergeben sich die folgenden Erklärungen für den Zusammenhang zwischen Größe des Kooperationsraumes, Kooperationserfahrung und Charakter der Kooperation: Die funktionalen Abhängigkeiten zwischen den kooperierenden Städten und Regionen sind in einem kleinen Kooperationsraum größer oder zumindest offensichtlicher. Aufgrund der Nähe zwischen den Partnern ist die Kooperation in einem kleinen Kooperationsraum außerdem verbindlicher und verpflichtender. Eine direkte Kommunikation mit regelmäßigen persönlichen Treffen ist hier aufgrund der mit zunehmender Entfernung zwischen den Kooperationspartnern steigenden Transaktionskosten einfacher möglich, als in größeren Kooperationsräumen. Dies ist insbesondere an harten Sprachgrenzen wie zwischen Deutschland und Polen oder der Tschechischen Republik von großer Bedeutung, da die Kommunikation per Telefon oder E-Mail häufig aufgrund fehlender Fremdsprachenkenntnissen kaum möglich ist.

Des Weiteren scheint es einen Zusammenhang zwischen der Größe des Kooperationsraumes und der Art der grenzüberschreitenden Vorhaben und Maßnahmen zu geben. Während bei Vorhaben im sozialen und kulturellen Bereich die räumliche Nähe eine große Rolle spielt – insbesondere wenn die grenzüberschreitende Verkehrsinfrastruktur schlecht ist – sind bei eher strategischen Themen (zum Beispiel Wirtschaftsförderung, touristische Entwicklung) auch größere Kooperationsräume denkbar. Generell scheint zu gelten: Je größer der Kooperationsraum, desto abstrakter die Themen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Die Kooperationserfahrung übt ebenfalls einen Einfluss zwischen kooperierenden Städten und Regionen aus. Allerdings ist auch hier kein direkter Zusammenhang zwischen der Dauer der Kooperationserfahrung und der behandelten Themen und erzielten Ergebnisse herzustellen. Auch bei diesem Einflussfaktor zeigt die Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck, dass trotz etwas kürzerer und weniger intensiver Kooperationserfahrung im Vergleich zur Fallstudie Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec keineswegs weniger weit reichende Kooperationsergebnisse erzielt wurden. Entscheidend sind vielmehr andere Einflussfaktoren.

Der in Kapitel 3 angenommene Zusammenhang, dass in größeren Kooperationsräumen die Kooperationserfahrung kleiner ist und eher „weiche“ Themenfelder behandelt werden, kann für die drei untersuchten Fallstudien nicht bestätigt werden. Es trifft lediglich zu, dass der Kooperationsraum und die Entfernung zwischen den Kooperationspartnern einen Einfluss auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit haben. Allerdings ist ein gewisses Dilemma in großen Kooperationsräumen zu beobachten: Einerseits ist die Kooperation hier aufgrund geringerer Verbindlichkeit, hoher Transaktionskosten und erschwerter persönlicher Kommunikation schwierig und die Kooperationserfahrung tendenziell geringer. Andererseits beziehen sich strategische und anspruchsvolle Themen der Zusammenarbeit, die ein gewisses Maß an Vertrauen und Kooperationserfahrung benötigen, gerade häufig auf große Kooperationsräume.

6.4

Kooperationsbedarf in den Städten und Regionen

Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec

Trotz der längeren Erfahrung in der grenzüberschreitenden Kooperation zwischen den Städten Görlitz und Zgorzelec war der Kooperationsbedarf insbesondere zu Beginn des Projektes Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec nicht allen Beteiligten klar. Es wurde eher der diffuse Bedarf gesehen, die bestehende Kooperation fortzusetzen, jedoch ohne genauere oder abgestimmte Vorstellungen zu haben (I 4 de, I 16 pl).

„Jedes ‚weiche‘ Projekt ist schwieriger, als jedes Investitionsprojekt. Bei einem Investitionsprojekt gibt es einen Zeitplan, eine technische Umsetzung. Jeder weiß, wir müssen eine Straße von A nach B bauen. Aber hier gab es Zweifel, Unsicherheiten, aber so sind ‚weiche‘ Projekte, das ist normal.“
(Interview pl)

Außerdem gab es unterschiedliche Vorstellungen in Görlitz und Zgorzelec über den Kooperationsbedarf im Zuge des Projektes Stadt 2030. Während von polnischer Seite stärker ökonomische Themen vorgebracht wurden, waren die Vorstellungen auf deutscher Seite eher diffus (I 11 pl, I 14 de).

Aus diesen Gründen wurde die intensive Themenfindungsphase im Zuge des Projektes Stadt 2030 als sinnvoll erachtet. Diese diente zum Austausch der unterschiedlichen Sichtweisen zum Kooperationsbedarf und zur Identifizierung teilweise unterschwellig vorhandener gemeinsamer Vorstellungen (I 8 de, I 14 de).

Städteverbund Kleines Dreieck

Auch im Städteverbund Kleines Dreieck war zu Beginn der Zusammenarbeit der Kooperationsbedarf nicht offensichtlich, oder es gab unterschiedliche Vorstellungen in den drei Städten. Dabei fällt auf, dass in dieser Fallstudie auf pragmatische Weise insbesondere solche Themen gemeinsam bearbeitet werden, über die ein Konsens besteht (I 2 pl, I 12 pl)

Es ist auch hier deutlich geworden, dass ein offener Dialog notwendig ist, um eine gemeinsame Vorstellung über den Kooperationsbedarf herzustellen. Dieser Dialog fand im Städteverbund Kleines Dreieck insbesondere im Zuge der Erstellung des Regionalen Entwicklungskonzeptes und des Gemeinsamen Entwicklungsplanes statt. Während dieser Strategieentwicklungsprozesse haben sich gemeinsame Themen herauskristallisiert, die anschließend mit Schlüsselthemen untersetzt wurden (I 2 pl, I 3 de, I 10 pl).

Im Städteverbund Kleines Dreieck gab es während dieses Prozesses Themen, die allen Kooperationspartnern von Beginn an klar waren, während andere auf der einen oder anderen Seite erst erkannt werden mussten, wie etwa die Themen Arbeitslosigkeit und Abwanderung auf polnischer Seite. Diese eher heiklen Themen wurden vom externen Prozessmanagement auf die Tagesordnung gesetzt, was positiv bewertet wurde. Generell wurde jedoch betont, dass die Themen grundsätzlich von den kooperierenden Städten eingebracht und nicht von externer Seite vorgegeben werden sollten (I 3 de, I 6 cz).

ENLARGE-NET

Obwohl etliche Herausforderungen der Zusammenarbeit und Handlungsspielräume für grenzüberschreitende Lösungen genannt wurden, war der Bedarf für grenzüberschreitende Kooperation im Projekt ENLARGE-NET noch unklarer beziehungsweise abstrakter, als in den beiden anderen Fallstudien. Die Interessen der beteiligten Akteure waren noch heterogener, und es fiel noch schwerer, gemeinsamen und trilateralen Kooperationsbedarf zu identifizieren (I 13 de, I 15 de).

Bei einer solch schwierigen Ausgangslage hängt der wahrgenommene Kooperationsbedarf stark von der Motivation der beteiligten Akteure ab und lässt sich davon nur schwer trennen. Der Kooperationsbedarf ist nicht offensichtlich oder oftmals einzelfallbezogen. Die Offenheit bei der Themenwahl hat sich nicht bewährt, da es in den meisten Arbeitsgruppen nicht gelang, sich auf trilaterale Themen zu verständigen. Offenbar waren die Interessen zu unterschiedlich, da viele Themen nur bilateral zu behandeln oder zu anspruchsvoll für die frühe Kooperationsphase in der ENLARGE-NET-Region waren (I 5 cz).

Erschwerend kam hinzu, dass sich das Projektmanagement dieses Problems nicht hinreichend bewusst war. Der Kooperationsbedarf wurde als gegeben vorausgesetzt. Dadurch wurde an dem Ziel, trilaterale Vorhaben und Folgeprojekte zu forcieren, festgehalten, was zu einer Überforderung der beteiligten Akteure und letztendlich zum Nichterreichen der gesetzten Ziele geführt hat (I 15 de).

„Einen Kooperationsbedarf gab es nicht“. (Interview de)

„Wir haben den Fehler gemacht, dass wir den Kooperationsbedarf als vorhanden, als logisch angesehen haben: Das ist die Region und die soll weiterentwickelt werden. Das war nicht der Fall. [...] Ich fand es aber richtig, dass wir teilweise mit der Brechstange ein Modell an die Wand gebeamt haben, denn man muss wissen, wohin wollen wir. [...] Das kam natürlich nicht richtig an bei einigen, man hat das nicht richtig verstanden und nachvollzogen, fachlich und innerlich.“ (Interview de)

Zusammenfassende Erkenntnisse: Trotz offensichtlicher Herausforderungen ist der Kooperationsbedarf auch in kleinen Kooperationsräumen unklar

Die Ausführungen aus den drei Fallstudien haben deutlich gemacht, dass der Kooperationsbedarf einen wesentlichen Einfluss auf die grenzüberschreitende Kooperation in der Stadt- und Regionalentwicklung ausübt. Allerdings erscheint eine Trennung in tatsächlichen Kooperationsbedarf (siehe dazu auch die jeweiligen Abschnitte „Herausforderungen der Zusammenarbeit und Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen“ in Kapitel 5) und dem durch die beteiligten Akteure wahrgenommenen Kooperationsbedarf erforderlich.

Die Fallstudie ENLARGE-NET hat gezeigt, dass insbesondere in großen Kooperationsräumen der Kooperationsbedarf abstrakt oder unklar strukturiert ist. Jedoch herrschten auch in einem kleineren Kooperationsraum in den Städten Görlitz und Zgorzelec Unklarheiten über den Kooperationsbedarf auf beiden Seiten der Grenze, obwohl die Herausforderungen der Zusammenarbeit und der Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen hier offensichtlicher und weniger abstrakt sind.

Offenbar muss sich ein gemeinsames Verständnis des Kooperationsbedarfes immer erst entwickeln. Die Fallstudien haben gezeigt, dass zu dessen Klärung eine intensive Ziel- und Themenfindungsphase wichtig ist (näher hierzu siehe Kapitel 6.9).

In der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck ist deutlich geworden, dass das Aufzeigen des Kooperationsbedarfes und des Mehrwertes durch die grenzüberschreitende Kooperation von außen sinnvoll sein kann.

Jedoch bleibt die Frage offen, wann von einem triftigen Grund für die Kooperation ausgegangen werden kann. Im Projekt ENLARGE-NET ist es innerhalb von zwei Jahren offenbar nicht gelungen, ein gemeinsames Interesse, einen „common purpose“ in einem überregionalen, trilateralen Kooperationsraum zu finden. Die Kooperation basierte hier eher auf Idealismus und dem Glauben an gemeinschaftliche Vorteile. Entweder war der extern angestoßene und finanzierte Kommunikationsprozess für die Identifizierung eines Kooperationsbedarfes zu kurz oder aber der Kooperationsraum zu groß.

6.5

Transformationsprozesse, unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung in den Städten und Regionen

Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec

In Görlitz und Zgorzelec beeinflussen die unterschiedlichen Transformationsprozesse in Polen und Deutschland die grenzüberschreitende Kooperation. Während sich das System der kommunalen Selbstverwaltung in Polen schrittweise etabliert hat, wurde auf deutscher Seite das westdeutsche Verwaltungssystem übernommen. Dies führt bis heute zu Unsicherheiten unter den Verwaltungsmitarbeitern insbesondere auf deutscher Seite (I 14 de).

„Der Transformationsprozess in Polen ist weiter. Die mussten früher mit wechselnden politischen Verhältnissen klar kommen und hatten nicht ein Modell, das ihnen übergestülpt wurde. In Deutschland hat man das nicht als Chance gepackt und das verpasst und nur das deutsche Nachkriegsmodell übernommen. Das ist das Tragische.“ (Interview de).

Um den Transformationsprozess auf deutscher Seite zu beschleunigen, wurden Anfang der 1990er Jahre zahlreiche Führungspositionen in Politik und Verwaltung von Westdeutschen besetzt. Dies beeinflusst bis heute das Verwaltungshandeln in Görlitz und damit die grenzüberschreitende Kooperation mit Zgorzelec (I 4 de, I 11 pl, I 14 de).

„Anfang der neunziger Jahre sind ungewöhnliche Leute in die Verwaltung eingezogen. Das ist heute undenkbar.“ (Interview de)

„Auch in Görlitz hat es bei den Bürgermeistern Vertreter aus dem Westen gehabt. Das sind Probleme, die mir schnell aufgefallen sind. Auch in der Verwaltung sind Leute aus dem Westen gekommen. Das ist ein Spannungsfeld, das immer wieder latent vorhanden war. Ich habe das immer wieder gemerkt, wenn nur Ostdeutsche untereinander waren, dann war das unter Umständen ein Thema: Was hat sich verändert? Wie gehen wir damit um, dass wir ein System haben, das wir uns in der Form so nicht vorgestellt haben.“ (Interview de)

In Görlitz und Zgorzelec behindern die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeiten die Zusammenarbeit. Dem föderalistischen deutschen Staat steht ein zentralistischer polnischer Staat gegenüber. Es fehlen Kenntnisse der Verwaltungsstrukturen auf der jeweils anderen Seite. So fehlten etwa im Projekt Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec Ansprechpartner für von deutscher Seite als wichtig eingestufte Umweltfragen in der Stadtverwaltung Zgorzelec. Es stellte sich heraus, dass dieser Bereich nicht in der Stadtverwaltung, sondern auf Ebene des Kreises bearbeitet wird. Jedoch können unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeiten auch Ausflüchte für nichtkooperatives Handeln sein. Mit gutem Willen sind laut Auskunft der Gesprächspartner in Görlitz und Zgorzelec viele Asymmetrien zu überwinden (I 4 de, I 14 de).

Vielleicht noch entscheidender haben unterschiedliche personelle Ressourcen den Kommunikationsprozess negativ beeinflusst. Die Görlitzer Stadtverwaltung ist um ein Vielfaches größer, als die in Zgorzelec. Während das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt in Görlitz mit circa 50 Mitarbeitern besetzt ist, übernimmt ähnliche Aufgaben in Zgorzelec ein einziger Stadtarchitekt. Zeitweise war die Zgorzelecer Verwaltung unterbesetzt und konnte sich für die Aufgaben im Projekt Stadt 2030 keine Zeit nehmen. Jedoch führte die schlankere Struktur auf polnischer Seite nicht immer zu einer Benachteiligung, sondern zeigte sich zeitweise flexibler. Von polnischer Seite wurde hingegen die unübersichtliche und unflexible Verwaltung, eine starke Spezialisierung der Verwaltungsmitarbeiter sowie eine schlechte Kommunikation zwischen den Fachbereichen in Görlitz kritisiert. Die grenzüberschreitende Koordination mit der deutschen Seite wird außerdem aufgrund fehlender Ansprechpartner, ungünstiger Arbeitszeiten und unflexibler Terminkoordination erschwert (I 11 pl, I 14 de, I 16 pl).

„Unsere Verwaltungsmitarbeiter haben ein breiteres Profil, es gibt nicht solche engen Spezialisierungen. Wenn ich etwas von Görlitz will, muss ich mich mit drei unterschiedlichen Abteilungen auseinandersetzen. [...] Außerdem gibt es hier völlig andere Arbeitszeiten. [...] Ich bin zwölf Stunden hier und auch ansprechbar. In Görlitz muss man zwei Wochen vorher einen Termin vereinbaren. Wenn jemand etwas von mir will – bitte – ich bin hier. Wir sind direkt ansprechbar und haben keine Sprechzeiten einmal pro Woche von zehn bis elf Uhr wie in Görlitz.“ (Interview pl)

Des Weiteren unterscheidet sich das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung in Görlitz und Zgorzelec. Dies geht insbesondere auf eine unterschiedliche Rolle der Bürgermeister in beiden Städten zurück. Während die Entscheidungen des Bürgermeisters in Zgorzelec aufgrund des guten Verhältnisses zwischen Bürgermeister und Stadt direkt von der Verwaltung umgesetzt wurden, waren die Umsetzungsprozesse nach politischen Entscheidungen auf deutscher Seite länger. Außerdem ist die Macht des Görlitzer Oberbürgermeisters durch die Fachbürgermeister (Dezernenten), die den Fachabteilungen vorstehen, stärker fragmentiert, als in Zgorzelec. Während des Projektverlaufes war das Verhältnis zwischen Zgorzelecer Stadtrat und dem Bürgermeister vertrauensvoll, was wiederum den Prozess auf polnischer Seite positiv beeinflusst hat (I 4 de, I 14 de, I 16 pl).

„Der wichtigste Faktor [in Görlitz] ist, dass die politische Seite etwas sagt und die Verwaltung etwas anderes tut. [...] Momentan fehlen immer häufiger konkrete politische Entscheidungen. [...] Bei uns läuft die Verwaltungsarbeit völlig anders, der Stil ist ein anderer. Ich kreierte etwas und wenn es an die Umsetzung geht, muss ich mir grünes Licht beim Bürgermeister einholen. Und wenn ich diese Akzeptierung habe, dann muss das auch umgesetzt werden.“ (Interview pl)

Eine wichtige Rolle spielte im Projekt Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec die politische Legitimierung. Diese war auf beiden Seiten nicht mehr gegeben, als die Verwaltungsmitarbeiter im Vorfeld der Perspektivenwerkstatt aufgerufen waren, ihre Prioritäten zu zukünftigen Vorhaben und Maßnahmen mit der Öffentlichkeit zu diskutieren. Es kam zu Unsicherheiten und Befürchtungen, die politische Führung könnte den Rückhalt für diese Diskussion verweigern. Erst nachdem eine Rückkopplung mit der politischen Ebene hergestellt und Konsequenzen, wie beispielsweise zusätzliche Arbeitsbelastungen für die Verwaltungsmitarbeiter diskutiert wurden, konnte die unberechtigte Zurückhaltung aufgelöst werden. Hilfreich waren außerdem eine gemeinsame Stadtratssitzung sowie regelmäßige Informationen der Stadträte über das Fortkommen des Projektverlaufes zu einem späteren Zeitpunkt. Ebenfalls günstig wirkte sich die politische Stabilität in den Städten aus, die während des Projektes Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec gegeben war (KNIPPSCHILD/KUNERT 2005: 73, I 4 de, I 8 de, I 11 pl).

Darüber hinaus beeinflusst die nationale Politik grenzüberschreitende Kommunikationsprozesse. Dies galt insbesondere für die polnische Seite. Während des Projektes war diese positiver gegenüber grenzüberschreitender Kooperation eingestellt, als heute. Während der Befragung wurde von deutscher Seite eine eher nationale und kooperations skeptische Orientierung der Regierung in Polen beobachtet, die auch die kommunale Ebene beeinflusste (I 4 de, I 14 de).

„Momentan kann man einen starken Rechtsruck der polnischen Regierung beobachten. Das führt zu Verunsicherungen an der Spitze in Zgorzelec. Die wollen ja auch wieder gewählt werden, merken aber gleichzeitig, dass das eine Belastung ist. [...] An diesem 8. Mai [Tag des Sieges in Polen – Anmerkung des Autors] waren da so schrecklich nationalistische Reden, dass einem fast schlecht geworden ist. Das habe ich nie erlebt in den vorangegangenen Jahren.“ (Interview de)

Städteverbund Kleines Dreieck

In Bogatynia und Hrádek nad Nisou kam es mit politischen Umstrukturierungen nach Wahlen häufig auch zu wechselnden personellen Besetzungen in den Stadtverwaltungen. Dies ist in Zittau nicht der Fall und auf unterschiedliche politisch-administrative Systeme in Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik zurückzuführen. Dies behindert die grenzüberschreitende Kooperation, da personelle Kontinuität als wichtig für grenzüberschreitende Kommunikationsprozesse eingestuft wird (I 7 de).

Das politisch-administrative System in Polen ist nach wie vor stark zentralistisch ausgerichtet. Viele Entscheidungen werden zentral in Warszawa (Warschau) getroffen, was langwierige Abstimmungen zwischen Warszawa (Warschau) und Berlin nach sich ziehen kann und zu langen Entscheidungswegen führt, die auch die kommunale Ebene in Bogatynia betreffen. In Deutschland und der Tschechischen Republik sind die Systeme nicht derart zentralistisch ausgerichtet (I 3 de, I 7 de, I 10 pl, I 12 pl).

Auch im Städteverbund Kleines Dreieck wird über unterschiedliche Zuständigkeiten sowie Verwaltungsstrukturen und -verfahren geklagt, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den drei Städten behindern.

Allerdings ist man auch im Städteverbund Kleines Dreieck der Auffassung, dass viele dieser Probleme überwunden werden können und müssen (I 3 de, I 12 pl).

Wie in der vorangegangenen Fallstudie wird auch im Städteverbund Kleines Dreieck ein Problem in den unterschiedlichen Verwaltungsgrößen und personellen Kapazitäten gesehen (siehe Tabelle 6.1). Jedoch wird hier von deutscher Seite eine große und unübersichtliche Verwaltung im polnischen Bogatynia beklagt. Auch hier wird die Verwaltung als unübersichtlich empfunden. Gleichzeitig wird die Verwaltung in Hrádek nad Nisou mit nur 27 Mitarbeitern als zu schlank angesehen, was zu einer außerordentlich starken Belastung des Bürgermeisters führt und die Zusammenarbeit behindert (I 3 de, I 7 de).

In dieser Fallstudie von Kompetenzproblemen in den Verwaltungen gesprochen, insbesondere aufgrund der relativ kleinen Verwaltung in der Gemeinde Hrádek nad Nisou. Außerdem fehlen teilweise auch in den anderen Stadtverwaltungen die Kompetenzen für die grenzüberschreitende Kooperation (I 3 de, I 10 pl).

Auch in Zittau, Bogatynia und Hrádek nad Nisou kann ein unterschiedliches Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung in den drei Ländern beobachtet werden. Während im polnischen Bogatynia ein starkes Hierarchiedenken ausgeprägt ist und auch im tschechischen Hrádek nad Nisou viele Entscheidungen direkt vom Bürgermeister getroffen werden, übt die Verwaltung im deutschen Zittau mit Dezernenten an der Spitze mehr Einfluss auf den Kommunikationsprozess aus (I 7 de).

Dem politischen Willen zur grenzüberschreitenden Kooperation wird auch im Städteverbund Kleines Dreieck eine große Bedeutung beigemessen. Durch die Einbindung der Stadträte in die Facharbeitsgruppen, durch mindestens zweimal jährlich stattfindende gemeinsame Stadtratssitzungen sowie durch regelmäßige Information der Bürgermeister über den Verlauf des Kooperationsprozesses konnten politische Legitimationsprobleme in dieser Fallstudie vermieden werden. Der politische Wille aller drei Städte ist zu jedem Zeitpunkt vorhanden. Gemeinsame Vorhaben werden in der Regel einstimmig befürwortet, selbst wenn finanzielle Belastungen damit verbunden sind. Dazu zählen etwa der jährliche gemeinsame Haushaltsplan für das Projektbudget sowie die gemeinsamen Entwicklungspläne. Trotz beruflicher Belastungen sind die Vertreter der Stadträte bei wichtigen Entscheidungen in den Facharbeitsgruppen anwesend.

Die unterschiedlichen politischen Situationen in den drei Städten behindern die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht (I 3 de, I 6 cz, I 7 de, I 12 pl).

„Die politische Zustimmung ist sehr wichtig. Es ist nie jemand dagegen, aber die Leute wollen informiert sein. [...] Es gibt Unterschiede in den politischen Systemen [...]. Wir sprechen darüber nach Wahlen, aber sonst ist die Politik für uns nicht wichtig“ (Interview cz).

Zu den Auswirkungen der politischen Orientierung der polnischen Regierung gab es unterschiedliche Auffassungen aus Deutschland und Polen. Während deutsche Projektbeteiligte einen negativen Einfluss der derzeit schwierigen deutsch-polnischen Beziehungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf lokaler Ebene gesehen haben, wurde dies von polnischer Seite ausdrücklich zurückgewiesen (I 3 de, I 7 de, I 10 pl).

ENLARGE-NET

Auch in der Fallstudie ENLARGE-NET können unterschiedliche Transformationspfade in den drei beteiligten Ländern beobachtet werden, die dazu führen, dass nach Wahlen mit neuen politischen Entscheidungsträgern auch neue Verwaltungsmitarbeiter eingesetzt werden. Dies behinderte die grenzüberschreitende Kooperation auch in dieser Fallstudie (I 9 cz).

Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeiten sind ebenfalls ein Problem in der Fallstudie ENLARGE-NET gewesen. Es ist deutlich geworden, dass das politisch-administrative System in Polen stark zentralistisch orientiert ist, viele Entscheidungen auf nationaler Ebene getroffen werden müssen und die Projektbeteiligten insbesondere auf Wojewodschaftsebene daher oft unsicher ob ihrer Kompetenzen waren. Auf tschechischer Seite konnte sich das damals relativ neue Verwaltungssystem während der Projektlaufzeit etablieren, und die Akteure sind zunehmend selbstsicherer geworden, während auch auf sächsischer Seite Unsicherheiten bei der Kompetenzverteilung zwischen kommunaler, regionaler und Landesebene aufkamen. Jedoch ist auch erwähnt worden, dass diese Probleme häufig als Entschuldigungen vorgebracht werden und nicht unumgänglich sind (I 1 pl, I 5 cz, I 13 de, I 15 de).

Neben den unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen haben sich in der Fallstudie ENLARGE-NET ebenfalls unterschiedliche personelle Ressourcen negativ auf die grenzüberschreitende Kooperation ausgewirkt. Insbesondere von tschechischen Projektbeteiligten wurde zum Ausdruck gebracht, dass die Verwaltungen auf deutscher Seite zwar größer, als auf polnischer und tschechischer Seite sind, jedoch nicht leistungsfähiger, sondern eher unflexibel und wenig dynamisch (I 5 cz).

„Die Ressourcenunterschiede waren ein Problem. Die Deutschen werden besser bezahlt, haben bessere Bedingungen und mehr Zeit. Aber die Ergebnisse sind nicht besser. Das ist so, weil die großen Verwaltungen nicht flexibel und dynamisch sind. Die tschechischen Projektpartner haben immer gesagt: Die Deutschen haben nichts zu tun. Wir machen Dinge alleine, wofür die Deutschen eine ganze Abteilung haben. Die Verwaltungsarbeit in der Tschechischen Republik ist gekennzeichnet durch eine große Bandbreite an Aktivitäten, durch viel Komplexität, Flexibilität und Improvisation.“
(Interview cz)

Aufgrund einer nicht funktionierenden Einbindung der politischen Ebene in der Lenkungsgruppe gab es auch in diesem Projekt Legitimierungsprobleme. Die Ziele des Projektes waren den politischen Entscheidungsträgern nicht hinreichend klar, und die Lenkungsgruppe mit politischen Vertretern war nicht ausreichend in die Arbeit der Facharbeitsgruppen eingebunden. Die Geschäftsstelle konnte hier nicht ausreichend als Mittler zwischen politischen Vertretern und den Facharbeitsgruppen dienen. Insbesondere auf deutscher Seite fehlte die Legitimierung durch das Land Sachsen, während die politische Unterstützung in Polen und der Tschechischen Republik nach anfänglichen Unklarheiten gegeben war. Aber die fehlende politische Legitimierung war ebenfalls oft eine Entschuldigung, wenn gemeinsame Aktivitäten nicht zustande kamen oder keine gemeinsamen Ideen gefunden werden konnten (I 1 pl, I 5 cz, I 13 de, I 15 de).

„Die Politiker waren sehr wenig in das Projekt einbezogen. Deswegen haben die Akteure in den Arbeitsgruppen selbst entscheiden müssen, aber ohne Konsequenzen. Es gab nichts zu entscheiden. Es wurde nur geredet. Aber die Politiker müssen sich auch einbringen wollen. Oft sind sie nur aus Höflichkeit gekommen.“ (Interview cz)

Zusammenfassende Erkenntnisse: Unübersichtliche und unflexible Verwaltungen behindern mehr, als unterschiedliche Strukturen

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

Die unterschiedlichen Staatssysteme und Verwaltungsstrukturen beeinflussen die grenzüberschreitende Kooperation erwartungsgemäß negativ. Insbesondere das polnische System ist stark zentralistisch, was zu langen Entscheidungswegen führt. Außerdem behindern unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeiten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Jedoch wurde von vielen befragten Experten zum Ausdruck gebracht, dass insbesondere unterschiedliche Verwaltungsstrukturen häufig als Entschuldigung vorgebracht werden, wenn kooperatives Handeln aus anderen Gründen nicht zustande kommt.

Tabelle 6.1 zeigt die unterschiedlichen Personalkapazitäten in den Stadtverwaltungen in den Fallstudien. Unterschiedliche personelle Ressourcen in den Verwaltungen beeinflussen die grenzüberschreitende Kooperation, allerdings auf andere Weise, als angenommen. Die tendenziell erheblich größeren Verwaltungen auf deutscher Seite werden von tschechischer und polnischer Seite als unübersichtlich und unflexibel empfunden. Eine starke Spezialisierung der deutschen Verwaltungen erschwert die grenzüberschreitenden Kommunikationsprozesse, insbesondere wenn Koordinationsstellen oder Ansprechpartner fehlen und die Kommunikation innerhalb der Verwaltungen nicht hinreichend funktioniert. Die schlankeren Verwaltungen in Polen und der Tschechischen Republik scheinen mit größerer Flexibilität und größerem Improvisationsvermögen besser mit komplexen und unvorhergesehenen Sachverhalten umgehen zu können. Allerdings ist in der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck auch deutlich geworden, dass die Stadtverwaltung in Hrádek nad Nisou mit 27 Mitarbeitern

zu klein ist, so dass eine gewisse Mindestgröße von Stadtverwaltungen notwendig erscheint.

Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung unterscheidet sich in den drei Ländern und beeinflusst die grenzüberschreitenden Kommunikationsprozesse. Während in Polen und in der Tschechischen Republik relativ hierarchische Strukturen vorherrschen, mit den Bürgermeistern an der Spitze, ist die Macht in den deutschen Städten, zumindest im Land Sachsen, eher auf (Ober-) Bürgermeister, Stadtrat und Dezernenten beziehungsweise Bürgermeister verteilt. Dies führte in den Fallstudien immer wieder zu einer stockenden Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben, was auf polnischer und tschechischer Seite auf Unverständnis stieß.

Tabelle 6.1: Unterschiedliche Personalkapazitäten in den Stadtverwaltungen (Quelle: Mündliche Auskünfte, Interviews, eigene Berechnungen)

	Anzahl der Mitarbeiter in den Stadtverwaltungen ¹²	Einwohner je Verwaltungsmitarbeiter
Fallstudie Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec		
Görlitz ¹³	880	65
Zgorzelec	95	350
Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck		
Zittau ¹³	85	304
Bogatynia	120	213
Hrádek nad Nisou	27	271
Fallstudie ENLARGE-NET		
Dresden ¹³	6.250	80
Chemnitz ¹³	3.950	62
Wrocław (Breslau)	1.400	453
Ústí nad Labem	350	266

¹² Kernverwaltung ohne Eigenbetriebe, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen etc.

¹³ Generell ist zu beachten, dass die unterschiedliche Anzahl der Verwaltungsmitarbeiter zumindest teilweise auf unterschiedliche Zuständigkeiten und Aufgaben in den aufgeführten Städten zurückzuführen sind. Auf deutscher Seite sind etwa Görlitz, Dresden und Chemnitz kreisfrei, während Zittau kreiszugehörig ist.

In allen drei Fallstudien wurde der politischen Legitimierung der grenzüberschreitenden Kooperation eine große Bedeutung beigemessen. In den Fallstudien Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec und ENLARGE-NET war die politische Legitimierung zumindest zeitweise nicht sichergestellt. Dies führte zu Unsicherheiten unter den Verwaltungsmitarbeitern bezüglich grenzüberschreitender Ideenentwicklung und Umsetzung gemeinsamer Vorhaben, bis hin zu regelrechten Blockadehaltungen. Der Grund dafür war offenbar eine nicht hinreichende Einbindung der politischen Vertreter in die grenzüberschreitenden Kommunikationsprozesse. In der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck konnten solche Probleme durch regelmäßige Information der politischen Vertreter sowie der Einbindung dieser in die Facharbeitsgruppen vermieden werden. In allen Fallstudien wurde außerdem ein uneingeschränkter politischer Wille zur Kooperation als unverzichtbare Voraussetzung für solche Prozesse angesehen.

Des Weiteren wirkt sich die derzeitige politische Situation in Polen negativ auf die grenzüberschreitende Kooperation aus. Die nationalkonservative und europaskeptische Orientierung der Regierung sowie das schwierige deutsch-polnische Verhältnis wirken sich zumindest aus deutscher Sichtweise bis auf die lokale Ebene aus.

6.6

Transnationale Organisationen und Regelwerke

Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec

In Görlitz und Zgorzelec werden fehlende rechtliche Regelwerke insbesondere bei konkreten gemeinsamen Vorhaben und Maßnahmen als hinderlich für die grenzüberschreitende Kooperation wahrgenommen. So sind etwa Kooperationsvereinbarungen für gemeinsame Vorhaben nur schwer zu realisieren. Zahlreiche Probleme und eine extrem lange Umsetzungsphase gab es ebenfalls beim Bau der im Jahr 2004 fertig gestellten Altstadtbrücke. Weiterhin erschweren unterschiedliche Interpretationen europäischer Regelwerke in Deutschland und Polen die Kooperation zwischen beiden Städten. Die vorhandenen Staatsverträge zwischen beiden Staaten können diese Lücke nicht füllen (I 4 de, I 8 de, I 11 pl).

„Die Staatsverträge liegen auf einer so hohen Ebene, dass sie für uns uninteressant sind. Niemand von der Regierung hat sich mal auf unsere Ebene begeben und gefragt, was können wir für euch tun. Ich habe immer gepredigt, dass wir etwas Ähnliches wie ein Karlsruher Abkommen brauchen, was den unmittelbaren Umgang miteinander vereinfacht und einem gewissen Regelwerk unterwirft [...]. Das hat keinen interessiert. Beispiel Altstadtbrücke: Da brauchte man eigentlich nur noch die UNO einzuschalten. [...] Ich habe immer gesagt, wir müssen irgendwie vor Ort machen und gar nicht lange fragen, dürfen wir das oder geht das, sondern wir müssen Tatsachen schaffen. Lasst uns doch einfach hier unsere Verträge schließen und unser Zusammenleben organisieren, egal, was in Staatsverträgen oder sonstwo steht.“
(Interview de)

Mit dem EU-Beitritt Polens waren in Görlitz und Zgorzelec viele Hoffnungen für eine verbesserte grenzüberschreitende Kooperation verbunden. Viele Hürden wurden auf die damals noch bestehende Außengrenze der EU zurückgeführt. Diese Hoffnungen haben sich nicht erfüllt. Erleichterungen für die grenzüberschreitende Kooperation sind mit der EU-Erweiterung kaum einhergegangen. Als problematisch wurden vielmehr die Übergangsregelungen bei der Freizügigkeit für Arbeitnehmer und eine damit verbundene empfundene Zurücksetzung Polens und der weiteren Beitrittsstaaten angesehen.

„Die EU hat nicht gehalten, was sie versprochen hat [...]. Jetzt fragen viele: ‚Was ist anders geworden? Bei uns in Polen steigen nur die Preise.‘ Das nährt das vorhandene Grundmisstrauen und eine latente Ablehnung.“ (Interview de)

„Die EU-Erweiterung hat kaum etwas verändert. Ein Problem ist die Übergangsregelung, Polen wird zweitklassig behandelt und das ist hinderlich. Das ist wie bei den Osis, die nur 75 % Gehalt kriegen. Genau dasselbe passiert jetzt mit den Polen. Entweder hätte man noch warten sollen mit der EU oder man hätte gleiche Rechte für alle haben sollen. Das suggeriert immer, dass der eine mehr wert ist, als der andere, zwischen Osis und Wesis und jetzt zwischen Deutschen und Polen. Diese Unterschiede müssen abgeschafft werden. Da werden die Polen dann immer zurückhaltender, und uns geht es genauso mit der ostdeutschen Seele. Man fühlt sich immer zurückgesetzt. [...] Daher spielt Vertrauen eine so große Rolle.“ (Interview de)

Jedoch ist ebenfalls deutlich geworden, dass die Vision eines gemeinsamen Europas im Vorfeld der EU-Erweiterung positiv für die grenzüberschreitende Kooperation war. Außerdem hat die überwiegende Zustimmung der Zgorzelecer Bürger während des Referendums zum EU-Beitritt Polens im Juni 2003 eine optimistische Grundstimmung geschaffen (I 4 de, I 11 pl, I 14 de).

„Der EU-Beitritt war überwältigend. Die Leute strömten auf die Brücke und alles war friedlich und harmonisch.“ (I 4 de)

Städteverbund Kleines Dreieck

Fehlendes rechtliches Regelwerk erschwert auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Städteverbund Kleines Dreieck. Das Projekt stößt häufig an Grenzen, weil eine rechtlich-formale Struktur fehlt. Der Vertrag zwischen den drei Städten hat keinerlei völkerrechtliche Verbindlichkeit und ist offiziell nur eine Willenserklärung. Fehlende Rechtsgrundlagen haben etwa die Gründung einer gemeinsamen Betreibergesellschaft für den grenzüberschreitenden Gewerbegebietsverbund sowie die gemeinsame Nutzung einer Schule im polnischen Porajów verhindert. Statt investiver Vorhaben können aus dem gemeinsamen Haushalt lediglich konzeptionelle Maßnahmen finanziert werden (I 3 de, I 7 de, I 12 pl).

„Unser gemeinsamer Haushalt ist eigentlich ein Schattenhaushalt und rechtswidrig.“ (Interview de)

„Man kann oft nicht auf gesetzliche Regelungen warten oder auf irgendwelche ministeriellen Genehmigungen. Manchmal muss man etwas einfach machen, was man für nötig hält. Wenn etwas nicht gesetzlich sanktioniert ist, muss es gehen, solange es eine Willenserklärung gibt. Sonst hieße es ja, dass die Städte nicht kooperieren dürfen.“ (Interview de).

„In Porajów gibt es eine super Schule, die nicht voll ausgelastet ist, 300 Meter von hier entfernt. Wir wollten die Kinder herüberfahren und uns dort in die Schule einmieten. Wir waren uns sogar schon über den Mietpreis einig. Auf beiden Seiten ist das undenkbar! Die deutschen Kinder müssten zeitweise polnische Staatsangehörige werden oder es müsste eine Botschaftsschule werden oder die Eltern müssten zeitweise ihren Wohnsitz nach Polen verlegen – lauter solcher Unfug! Wenn man das nicht bald in Griff kriegt, kann man die EU vergessen.“ (Interview de)

Vor 2004 waren große Hoffungen mit dem EU-Beitritt Polens und der Tschechischen Republik verbunden. Diese haben sich leider auch im Städteverbund Kleines Dreieck nicht erfüllt. Die Umsetzung grenzüberschreitender Maßnahmen ist nach wie vor mit vielen Hindernissen behaftet. Außer den schnelleren Grenzabfertigungen konnten keine Erleichterungen der grenzüberschreitenden Kooperation festgestellt werden. Wichtig für die Kooperation im Städteverbund Kleines Dreieck sind die Fördermittel der EU, ohne die viele Aktivitäten und Maßnahmen nicht möglich wären. Jedoch gab es in der Vergangenheit auch mit der Nutzung der Fördermittel insbesondere in Polen und der Tschechischen Republik noch Probleme, da sich die neuen Förderstrukturen hier noch nicht ausreichend etabliert hatten. Außerdem wurde die unterschiedliche EU-Förderung in den verschiedenen Ländern kritisiert. Gemeinsame Vorhaben werden durch unterschiedliche Eigenanteile in den Ländern von 10 Prozent oder 25 Prozent sowie durch unterschiedliche Antragsformalitäten erschwert (I 3 de, I 6 cz, I 7 de, I 10 pl, I 12 pl).

Jedoch wurde auch in der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck eine Aufbruchstimmung im Vorfeld der EU-Erweiterung beobachtet, die schon drei Jahre vorher, im Jahr 2001, die Vertragsunterzeichnung zwischen den drei Städten

befördert hatte. Allerdings hat diese positive Grundhaltung nachgelassen und ist teilweise in Resignation umgeschlagen, insbesondere auf polnischer Seite aufgrund der europaskeptischen politischen Situation. Auf deutscher Seite wurde von einem erstarkten und nicht immer positiven Selbstbewusstsein auf tschechischer Seite berichtet (I 3 de).

Die Euroregion Neisse-Nisa-Nysa als grenzüberschreitende Organisation beeinflusst die Zusammenarbeit im Städteverbund Kleines Dreieck kaum. Von deutscher und polnischer Seite wurde sogar eher eine Behinderung durch die Euroregion empfunden, während die tschechische Geschäftsstelle die Stadt Hrádek nad Nisou bei ihren grenzüberschreitenden Aktivitäten unterstützt. Zu beachten ist, dass die Einflussmöglichkeiten der Euroregionen generell beschränkt sind. Allerdings wurde berichtet, dass die Vertreter der Geschäftsstellen der Euroregion trotz regelmäßiger Einladungen nicht an den Ratssitzungen oder Facharbeitsgruppentreffen im Rahmen des Städteverbundes Kleines Dreieck teilnehmen (I 3 de, I 6 cz, I 7 de, I 10 pl).

ENLARGE-NET

Zwar wurden auch in der Fallstudie ENLARGE-NET von einzelnen Projektbeteiligten fehlende rechtliche Grundlagen beklagt. Jedoch war dieses Problem aufgrund relativ allgemeiner Kooperationsaktivitäten, wie beispielsweise dem Informationsaustausch, weniger drängend, als in den anderen beiden Fallstudien (I 5 cz).

Ein positiver Einfluss der während des Projektverlaufes vollzogenen EU-Erweiterung auf den Kooperationsprozess war auch in dieser Fallstudie eher mentaler Art. Insbesondere zu Beginn des Projektes hat die Perspektive des bevorstehenden EU-Beitritts Polens und der Tschechischen Republik die Städte und Regionen zum Mitmachen motiviert. In Polen und der Tschechischen Republik bestand ein großes Interesse am Erfahrungsaustausch zu EU-Fördermitteln. Außerdem hat der EU-Beitritt zu mehr Selbstbewusstsein in Polen und der Tschechischen Republik geführt (I 5 cz, I 13 de, I 15 de).

„Die EU-Erweiterung und die EU-Mittel waren die Motivation für Ústí, überhaupt mitzumachen. Und es wurde vielleicht zu wenig nachgedacht. Das war etwas blinde Euphorie. Die EU-Erweiterung hat eine große Euphorie

ausgelöst. Man wollte schneller als andere sein. Ansonsten hat sich nichts geändert, außer dass Erwartungen geweckt wurden.“ (Interview cz)

„Die EU-Erweiterung war das tragende Element, weil die Überzeugung bei allen Akteuren bestand, wir müssen was machen. Da war ein Schwung da, den man heute gar nicht mehr bekommen würde.“ (Interview de)

Probleme entstanden insbesondere mit der Struktur sowie den unterschiedlichen Förderprogrammen und -verfahren der Gemeinschaftsinitiative INTERREG. Gemeinsame Folgeprojekte kamen auch deshalb kaum zustande, da eine INTERREG-Förderung für trilaterale Vorhaben im ENLARGE-NET-Raum kaum möglich war. Während mit der Ausrichtung INTERREG III B ausschließlich transnationale Projekte im gesamten CADSES-Raum (Central European Adriatic Danubian South-Eastern European Space) gefördert werden könnten, die die Kooperation im Rahmen des Projektes ENLARGE-NET überfordern hätten, waren in der Ausrichtung INTERREG III A nur bilaterale Projekte in einem wesentlichen kleineren Kooperationsraum möglich (I 1 pl, I 15 pl).

Die Zusammenarbeit mit den Euroregionen stellte sich im Projekt ENLARGE-NET als ausgesprochen schwierig dar. Aufgrund einer offensiven Strategie der Geschäftsstelle des Projektes bei der Stadt Dresden, ENLARGE-NET als eine mögliche grenzüberschreitende Organisationsstruktur auch nach Projektende zu vertreten, entstanden in den Euroregionen Vorbehalte und regelrechte Abwehrhaltungen dem Projekt gegenüber. Die Erfahrungen der Euroregionen mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit konnten auch aufgrund ihrer von Beginn an schwachen Beteiligung an dem Projekt nicht genutzt werden (I 5 cz, I 13 de).

Zusammenfassende Erkenntnisse: Je konkreter die Zusammenarbeit, desto mehr gewinnt rechtliches Regelwerk an Bedeutung; Erwartungen in EU-Erweiterung wurden enttäuscht

Je konkreter die gemeinsamen Vorhaben der grenzüberschreitenden Kooperation werden, desto mehr behindern fehlende Rechtsgrundlagen die Zusammenarbeit. Mitunter kommen sogar gemeinsame Vorhaben oder Organisationsstrukturen nicht zustande oder bewegen sich auf rechtlich unsicherem Terrain.

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

Der mentale Effekt im Zuge der EU-Erweiterung ist deutlich größer. Es wird von einer regelrechten Euphorie und Aufbruchstimmung berichtet, die lange vor dem Mai 2004 für eine positive Grundhaltung und Motivation zur grenzüberschreitenden Kooperation gesorgt hat. Zwar konnten Polen und die Tschechische Republik als EU-Mitglieder ein gesteigertes Selbstbewusstsein erlangen, jedoch ist mittlerweile auch wieder Zurückhaltung zu beobachten.

Die Rolle der Euroregionen ist im Rahmen der untersuchten Fallstudienkooperationen kritisch zu bewerten. In den meisten Fällen haben die Euroregionen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit kaum unterstützt, teilweise sogar behindert. Dies liegt sicherlich auch an den ungünstigen Strukturen der Euroregionen mit unterschiedlichen Organisationsstrukturen und getrennten Geschäftsstellen in den drei Ländern, an dem geringen Einflussbereich – die Euroregionen an der neuen EU-Binnenengrenze sind fast nur mit der Abwicklung des Kleinprojektfonds¹⁴ der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A betraut – sowie an den geringen personellen Ressourcen. Teilweise haben die Euroregionen die betrachteten Kommunikationsprozesse als Konkurrenz gesehen.

¹⁴ Im Kleinprojektfonds wurden in der vergangenen Förderperiode Projekte mit einer Zuschusshöhe von maximal 15.000 Euro gefördert.

6.7

Sprachen, Vorbehalte und kulturelle Unterschiede

Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec

Die vorhandene Sprachbarriere ist verbunden mit einem hohen Zeitaufwand und beeinflusst die grenzüberschreitende Kooperation erheblich. Dabei sind die Defizite bei den Fremdsprachenkenntnissen auf deutscher Seite größer, als auf polnischer Seite. Im Projekt Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec wurde die Sprachbarriere zu Beginn des Projektes außerdem durch unprofessionelle Dolmetscher und unzureichende Dolmetschtechnik verschärft. Allerdings fällt auch auf, dass die Sprachbarriere von einigen befragten Projektbeteiligten gar nicht erwähnt wurde (I 4 de, I 16 pl).

Einen großen Einfluss auf die Zusammenarbeit beider Städte haben ebenfalls mentale Unterschiede und damit zusammenhängend unterschiedliche Arbeitsweisen. Die Polen wurden als spontan, aktiv und kreativ bezeichnet, während die Deutschen als verlässlich und konsequent charakterisiert wurden. Außerdem wurde berichtet, dass die Deutschen meist ausschließlich fachlich an die Zusammenarbeit heran gehen, während den Polen emotionale Aspekte wie Vertrauen, aufeinander Zugehen und das Abbauen von Barrieren im Kopf viel wichtiger sind. (I 4 pl, I 8 de, I 16 pl).

„Die Denkweisen sind unterschiedlich. Die Deutschen denken konsequent und stabil, mit viel Realisierungsdisziplin, mehr als wir Polen. In Polen gibt es viel Spontaneität, Aktivität und Kreativität. Gut wäre es, diese Eigenschaften zu ergänzen. Beispiel: Organisation des Marathons. In Görlitz plant ein ganzer Stab ein Jahr lang. Bei uns macht das einer. Wir haben mal was in der Stadthalle geplant und Prof. Karbaum hat gefragt, Miro, wie wird das geplant und ich habe gesagt: drei Wochen vorher. Und er sagte, das dauert ein halbes Jahr. So sieht das aus. Bei uns geht das schneller.“ (Interview pl)

„Es gibt Mentalitätsunterschiede, die man kennen muss, um sie beherrschen zu können. Zum Beispiel das Fest der großen Hilfe: Die Deutschen planen ein ganzes Jahr, die Polen acht Tage vorher, aber es klappt trotzdem. Den Deutschen stehen aber die Haare zu Berge. Die Arbeitsweisen sind völlig unterschiedlich.“

*Die Polen arbeiten dann vierzehn Tage Tag und Nacht.“ (Interview de)
„Es gibt [...] mentale Unterschiede, zum Beispiel unterschiedliche Arbeitsstile, andere und viel längere Planungs- und Realisierungszeiträume. Was ich in fünf Minuten mache, dazu braucht Görlitz fünf Stunden. Was ich in fünf Stunden mache, machen die in fünf Monaten.“ (Interview pl)*

Außerdem existieren in Görlitz und Zgorzelec nach wie vor geschichtlich bedingte Belastungen. Insbesondere das Problem der Vertreibungen spielt bis heute eine Rolle und wird teilweise in die folgenden Generationen weiter getragen. Außerdem gibt es Befürchtungen, dass Deutsche nun Grundstücke kaufen oder zurückverlangen (I 14 de).

„Ich habe [...] persönlich gebeten, mich durch das kürzlich eröffnete Schlesische Museum in Görlitz zu führen. Dort findet man Informationen zur Vertreibung der Deutschen aus Niederschlesien. Von Exodus ist die Rede. Ich stimme überein, das war ein Exodus. Aber man findet kein Wort, wie es dazu kam.“ (Interview pl)

Zwar sind die Stereotypen über beide Nationen in den letzten Jahren stark zurückgegangen, sie beeinflussen jedoch nach wie vor die Zusammenarbeit zwischen beiden Städten. Mittlerweile wird jedoch offen über Vorurteile gesprochen. Außerdem wurde von Vorbehalten insbesondere auf deutscher Seite berichtet, die den Kommunikationsprozess beeinflussen (I 4 de, I 11 pl, I 14 de).

„Die Ostdeutschen haben einen Komplex mit Westdeutschland. Die Erwartungen waren riesig. Es ist so viel Geld geflossen, und die Effekte sind mäßig. Die Erwartungen konnten teilweise nicht erfüllt werden. Das verursacht soziale Unzufriedenheit, die nun an uns ausgelassen wird, an den Polen.“ (Interview pl)

Des Weiteren wurde berichtet, dass die deutsche Seite häufig die grenzüberschreitende Kooperation dominiert. Dies war in der Vergangenheit meist auf ein stärkeres Einbringen von Ideen und Arbeit in die Zusammenarbeit von deutscher Seite aufgrund größerer Kapazitäten zurückzuführen. Fehlende Gleichberechtigung führte auch innerhalb des Projektes zu Beginn zu erheblichen Kommunikationsproblemen zwischen den deutschen und polnischen Mitarbeitern im Projektbüro des Projektes Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec (I 8 de, I 16 pl).

Städteverbund Kleines Dreieck

Im Städteverbund Kleines Dreieck haben die drei unterschiedlichen Sprachen großen Einfluss auf den Kommunikationsprozess. Insbesondere in der älteren Generation von Verwaltungsmitarbeitern und insbesondere auf deutscher Seite fehlen die Fremdsprachenkenntnisse. Englisch und Russisch kommen als gemeinsame Sprache derzeit kaum infrage. Die Sprachprobleme verlangsamen den Kommunikationsprozess und verursachen Informationsverluste, die zu Missverständnissen führen können. Viele Begriffe lassen sich nicht wörtlich übersetzen und bedürfen der Erklärung. Persönliche Kontakte sind nur schwer möglich. Trotz aller Schwierigkeiten ist berichtet worden, dass die Sprachprobleme immer irgendwie überwunden werden können und noch nie ein Hindernis bei der Realisierung gemeinsamer Vorhaben gewesen sind. Generell ist in dieser Fallstudie ein pragmatischer Umgang mit dem Sprachproblem zu beobachten (I 7 de, I 10 pl, I 12 pl).

„Die Sprache ist keine große Behinderung. Das findet sich immer irgendwie. Die Deutschen können die Sprachen nicht, das ist ein Problem. Mit den Polen verstehen wir uns. Die Arbeitsgruppen sollen eigentlich immer die Sprache des Leiters sprechen und in der Lenkungsgruppe je nach Präsidentschaft. Aber es läuft doch meist auf Deutsch. Die Polen haben damit keine Probleme, weil die Übersetzerin immer dabei ist. Die Deutschen machen dafür andere Leistungen [...]. Dann mache ich eben meine Gruppe in deutscher Sprache. Außerdem geht das viel schneller in einer Sprache. [...] Manchmal wird auch gedolmetscht, wenn es nicht anders geht, je nach Bedarf. Dann dauert es aber dreimal so lange.“ (Interview cz)

Jedoch wurde auch berichtet, dass professionelle Übersetzer und Dolmetscher unabdingbar sind. Teilweise arbeiten Verwaltungen oder Unternehmen mit studentischen Hilfskräften oder nehmen das Sprachproblem nicht ernst und erstellen Dokumente und Arbeiten nur in der eigenen Sprache. Dies führt unweigerlich zu Missverständnissen (I 6 cz).

Auch in der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck wurde von unterschiedlichen Mentalitäten und Arbeitsweisen berichtet, die die Zusammenarbeit zwischen den drei Städten beeinflussen. Die Einschätzungen zu den spezifischen Charaktereigenschaften der unterschiedlichen Nationen waren dabei wiederum ähnlich wie in der vorangegangenen Fallstudie.

„Die Deutschen haben alles ganz pünktlich fertig, die Polen kommen schon mal eine halbe Stunde später. Aber weil wir uns kennen, wissen wir, dass das nicht böse gemeint ist. Das sind einfach andere Arbeitsstile und andere Wege, das muss man akzeptieren und sich damit arrangieren. Wenn man das weiß, kann man das optimal nutzen. Die Deutschen können alles ganz genau und akkurat machen. Aber wenn es Veränderungen gibt, funktioniert nichts mehr. Dann sind die Polen und Tschechen besser und können das alles in einer halben Stunde umorganisieren.“ (Interview cz)

„[...] wenn ich zum Beispiel nach Polen gekommen bin, hatte ich meistens ein Konzept, welches mit einem Projekt unterlegt war. Bis ich gemerkt habe, das wollen die gar nicht. Die wollen erstmal mit mir über Kinder, Wetter, Urlaub sprechen und dann können wir auch über Projekte sprechen.“ (Interview de)

„Wir kennen unsere Traditionen und Bräuche schon. Auch wenn eine Krawatte abgeschnitten wird, ist das kein Problem. Auch mit dem Tischklopfen, das kennen wir schon. Das ist auch eine Aufgabe des Dolmetschers. Bei jeder Sitzung muss erstmal irgendetwas erklärt werden, irgendwelche Feste und Bräuche.“ (Interview pl)

Interessant ist in dieser Fallstudie die positive Haltung den unterschiedlichen Mentalitäten und Arbeitsweisen gegenüber. Die Unterschiede werden als Motivation zur Zusammenarbeit gesehen sowie als Chance, sich gegenseitig zu ergänzen.

„Kulturelle Unterschiede zwischen den Nationen sind eher der Motor der Zusammenarbeit als Barriere.“ (Interview pl)

Die geschichtlichen Ereignisse infolge des Zweiten Weltkriegs sind auch in der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck noch allgegenwärtig. Nach 1945 musste regelrechter Hass zwischen den Nationen überwunden werden. Auch heute gibt es immer wieder Rückschläge, etwa bei negativer Berichterstattung über die Nachbarländer und -städte in den Medien (I 7 cz).

„Die Identität ist klar, aber wir wollen zusammenarbeiten, damit in Zukunft nicht so schlimme Sachen kommen, wie sie schon mal waren. Die Geschichte ist schwierig mit den Vertreibungen, eigentlich gibt es keine Wurzeln hier. Am Anfang war das nicht einfach, weil es noch Wunden gab. Aber die jungen Leute haben den Krieg nicht erlebt und für die ist das anders. Die jungen Leute haben keine Vorurteile. Das Klima ist in unserer Stadt positiv gegenüber der Zusammenarbeit.“ (Interview cz)

Weiterhin sind auch noch Stereotypen vorhanden, sowohl in der Bevölkerung, als auch in den Verwaltungen. Als besonders schwierig wurde das polnisch-tschechische Verhältnis bezeichnet. Jedoch wurde betont, dass diese Vorbehalte zwar existieren, aber die grenzüberschreitende Kooperation kaum belasten (I 3 de, I 12 pl).

ENLARGE-NET

Die unterschiedlichen Sprachen haben den Kommunikationsprozess in der Fallstudie EN-LARGE-NET erheblich beeinträchtigt. Als hinderlich wurde insbesondere das konsekutive Dolmetschen in drei Sprachen in den Arbeitsgruppen angesehen, welches zeitintensiv war und Diskussionen extrem verlangsamte. Englisch als gemeinsame Sprache war aufgrund fehlender Sprachkenntnisse oder auch fehlender Bereitschaft, rudimentäre Sprachkenntnisse anzuwenden, in den meisten Arbeitsgruppen nicht denkbar. Außerdem wurde die Sprachbarriere teilweise durch unprofessionelle Dolmetscher oder unzureichende Dolmetschetechnik verschärft. Durch polnische und tschechische Teilnehmer wurde des Weiteren eine Dominanz der deutschen Sprache während des Projektverlaufes kritisiert. Allerdings ist wiederum deutlich geworden, dass mit dem Willen zur Kommunikation auch die Sprachbarriere zumindest teilweise zu überwinden ist. Dies fiel insbesondere bei der Kommunikation zwischen polnischen und tschechischen Projektbeteiligten auf. Aufgrund der Ähnlichkeit beider Sprachen ist eine Verständigung möglich. Allerdings wurde dies zu Beginn des Projektes oft verweigert (I 1 pl, I 5 cz, I 13 de, I 15 de).

„Mit [...] schreibe ich polnisch und sie tschechisch. Mit der Zeit geht das. Wenn man guten Willen hat, ist die Verständigung polnisch-tschechisch kein Problem.“ (Interview pl)

Vor allem zu Beginn des Projektes ENLARGE-NET konnten Vorbehalte und fehlendes Vertrauen zwischen den Nationen beobachtet werden. Interessanterweise erwies sich wiederum das polnisch-tschechische Verhältnis als besonders schwierig. Insgesamt gab es auf tschechischer Seite anfänglich viel Zurückhaltung und Skepsis. Aufgrund einer unklaren Zielstellung des Projektes befürchteten insbesondere die tschechischen Projektteilnehmer, ein Abschöpfen von Informationen und Know-how von deutscher Seite (I 1 pl, I 5 cz, I 13 de, I 15 de).

„Es gab fehlendes Vertrauen und Vorbehalte den Deutschen gegenüber: ‚Die wollen doch nur Informationen und Know-how abschöpfen. Ich sage nur etwas, wenn ich muss.‘“ (Interview cz)

Viele Befindlichkeiten lassen sich auf die geschichtlichen Belastungen in dieser Region zurückführen. So war beispielsweise der Begriff Sudeten – von polnischer Seite im Zuge einer touristischen Wegeerschließung ins Gespräch gebracht – immer noch negativ belegt und stieß auf Zurückhaltung. Insbesondere bei älteren Projektbeteiligten sind Erinnerungen an Krieg und Vertreibungen immer noch präsent. Diese Erinnerungen prägen das Handeln im grenzüberschreitenden Kontext und waren sogar teilweise die Motivation für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (I 1 pl, I 15 de).

„Ich bin sehr negativ gegenüber den Deutschen aufgewachsen. Einige meiner Familienmitglieder sind in Auschwitz gestorben. Ich habe als kleines Kind die Bombardierungen unseres Hauses mitbekommen. Bei uns gab es ein englisches Lager für Offiziere und wir haben mit denen Möhren und Petersilie gegen Schokolade getauscht. Meine Schwester hat Brot geschnitten und getrocknet und meinem Onkel geschickt, der im Lager war. Ich wollte da gerne ein Stück abbeißen, aber meine Tante sagte zu mir, wenn er das nicht bekommt, stirbt er vor Hunger. Er starb nicht und kam zurück. An diese Dinge erinnert man sich sehr. Wir sind dann nach Wałbrzych (Waldenburg) gegangen nach dem Krieg, im Winter mit dem Lastwagen. Mein Vater war Leiter in der Zeche. Und dort habe ich gesehen, wie die Deutschen nach dem Krieg behandelt wurden. Und das hat mich wieder viel gelehrt. Das war sehr schlimm. Wir Polen hätten das besser wissen sollen, aber... Es gab viele Menschen, die keinem etwas getan haben. Ich war manchmal bei einer älteren Dame, und sie hat mir Märchen und andere Dinge auf Deutsch vorgelesen und so habe ich ein bisschen Deutsch gelernt. Die wurden dann alle

hinausgeworfen, und das war auch furchtbar und für mich sehr wichtig. Ich hätte es mir sehr gewünscht, dass der Krieg niemals stattgefunden hätte. Ich wünsche mir ein Europa der Freunde und nicht der Feinde.“ (Interview pl)

Zusammenfassende Erkenntnisse: Mit zunehmendem Vertrauen und zunehmender Toleranz werden Sprachbarrieren sowie unterschiedliche Mentalitäten und Arbeitsweisen überwunden und als Chance gesehen

Die Sprachbarriere im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum ist aufgrund der Unterschiedlichkeit der Sprachen, zumindest zwischen Deutsch und Polnisch sowie Deutsch und Tschechisch, groß. Der Zeitaufwand ist insbesondere bei konsekutivem Dolmetschen und in dreisprachigen Kommunikationsprozessen hoch. Auch bei professionellem Dolmetschen und Übersetzen sind Informationsverluste unvermeidbar, es drohen Missverständnisse. Eine direkte Kommunikation und persönliche Kontakte sind nur schwer möglich.

Aufgrund der starken Zunahme grenzüberschreitender Interaktion im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum in den letzten Jahren übersteigt der Bedarf an Übersetzungsleistungen das Angebot an professionellen Dienstleistungen. Viele Dolmetscher und Übersetzer sind nicht professionell ausgebildet, verfügen nicht über das notwendige Fachvokabular, ausreichende Erfahrungen und das erforderliche Einfühlungsvermögen.

In allen Fallstudien fiel auf, dass die deutsche Sprache dominierte, da die Fremdsprachenkenntnisse insbesondere auf deutscher Seite gering waren. Englisch als gemeinsame Sprache hat sich aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse in keiner der Fallstudien bewährt, jedoch wurde dies von vielen Befragten als Perspektive gesehen. Alle Fallstudien hatten zumindest zeitweise mit mangelnder Qualität der Dolmetscher und der Dolmetschertechnik zu kämpfen. Trotz aller Schwierigkeiten zeigt insbesondere die Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck, dass ein pragmatischer Umgang mit der Sprachbarriere möglich ist, wenn ein gewisses Maß an Vertrauen zwischen Kooperationspartnern vorhanden ist. So ist beispielsweise die polnisch-tschechische Verständigung möglich, wenn die Akteure dazu bereit sind.

„Der Wille zur Kommunikation macht 80 Prozent aus, die Sprache nur 20 Prozent. Die Polen lernen fleißig Sprachen und auch im Amt in Görlitz wird Polnisch gelernt. Die Sprache des Nachbarn zu lernen, wird selbstverständlich sein.“ (Interview pl)

In den Fallstudien Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec und Städteverbund Kleines Dreieck wurde von unterschiedlichen Mentalitäten und Arbeitsweisen zwischen den Nationalitäten gesprochen, die die grenzüberschreitende Kooperation beeinflussen. Es fiel auf, dass für Polen und Tschechen der persönliche Austausch zumindest zu Beginn von Kommunikations- und Verhandlungsprozessen wichtig ist, während Deutsche direkt fachliche Belange auf die Tagesordnung bringen. Die Deutschen wurden außerdem als verlässlich, konsequent und akkurat bezeichnet, während Polen und Tschechen eher flexibel, spontan und kreativ sind. Auffallend war, dass kulturelle und mentale Unterschiede in der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck durchaus positiv bewertet und als Motor der Kooperation angesehen wurden. Hingegen wurden in der Fallstudie ENLARGE-NET unterschiedliche Mentalitäten und Arbeitsweisen nicht angesprochen, sondern nur anfängliche Vorbehalte. Offensichtlich ist dies ein Zeichen von weniger weit fortgeschrittener Kooperation. Je länger die Kooperation andauert, desto eher werden negative Vorbehalte neutralisiert beziehungsweise unterschiedliche Arbeitsweisen und Mentalitäten anerkannt und als bereichernd angesehen.

In allen Fallstudien konnte beobachtet werden, dass Stereotypen und Vorbehalte in den letzten Jahren und auch während der betrachteten Kommunikationsprozesse abgebaut werden konnten. In den beiden trilateralen Fallstudien erwies sich das polnisch-tschechische Verhältnis als besonders schwierig. Auf polnischer und tschechischer Seite ist das Bewusstsein über geschichtliche Ereignisse, wie Krieg und Vertreibungen noch unerwartet groß, was bis heute zu Vorbehalten und Zurückhaltung führt, jedoch auch die Motivation für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit darstellen kann.

Des Weiteren kann eine deutsche Dominanz der grenzüberschreitenden Kooperationen beobachtet werden. Dies ist teilweise auf die Dominanz der deutschen Sprache zurückzuführen sowie teilweise auf größere personelle Ressourcen in den Verwaltungen auf deutscher Seite.

6.8

Transaktionskosten, finanzielle Ressourcen und Fördermittel

Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec

Auffallend waren unterschiedliche Sichtweisen von deutscher und polnischer Seite zur Rolle der Fördermittel. Die polnische Seite maß der finanziellen Unterstützung nur beschränkte Bedeutung bei, da die Fördermittel im Rahmen des Projektes Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec direkt nur der deutschen Seite zugute kamen. Zwar konnte eine polnische Verwaltungsmitarbeiterin im Rahmen des Projektes im Projektbüro beschäftigt werden, jedoch stand sie nicht mehr für eigentliche Verwaltungsarbeiten zur Verfügung. Jedoch wird auch auf polnischer Seite anerkannt, dass dank der Fördermittel während des Projektes eine andere Qualität der Zusammenarbeit beider Städte möglich war (I 11 pl, I 16 pl).

Auf deutscher Seite wurde den Fördermitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung eine wesentlich größere Bedeutung beigemessen. Ohne diese Mittel wäre das Projekt nicht zustande gekommen und ein solch intensiver Kommunikationsprozess nicht möglich gewesen. Dank des Projektes konnte eine zeitlich begrenzte Struktur mit wissenschaftlicher Begleitung, Projektbüro und Moderation aufgebaut und eine gewisse Kontinuität während der Projektlaufzeit sichergestellt werden. Voraussetzung war jedoch das Einbringen von Eigenmitteln, auch wenn diese nicht monetär, sondern nur personell waren, um Verpflichtungen einzugehen und dem Kooperationsprozess damit einen gewissen Wert beizumessen. Das Einbringen monetärer Eigenmittel wäre im Fall der Stadt Görlitz nicht möglich gewesen.

In dieser Fallstudie haben die externen Fördermittel die Formulierung einer relativ offenen Zielsetzung und offene Erwartungen erlaubt. So konnten Freiheiten geschaffen werden, offen über zukünftige Trends und Perspektiven einer gemeinsamen Stadtentwicklung zu diskutieren (I 4 de, I 8 de, I 14 de).

Städteverbund Kleines Dreieck

In der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck werden gemeinsame Vorhaben und Maßnahmen aus dem mittlerweile bestehenden gemeinsamen Fonds finanziert. Dieser gemeinsame Haushalt bildet eine feste Struktur zwischen den Städten und stellt die Kontinuität der Zusammenarbeit sicher. Durch Eigenmittel in diesem Fonds ist ein Anreiz der Städte zur Kooperation gegeben (I 3 de, I 6 cz, I 7 de).

Jedoch verursacht die grenzüberschreitende Kooperation zwischen den drei Städten laufend hohe Transaktionskosten etwa für Übersetzungen, die durch die Budgets der Städte nicht getragen werden können und über die normalen Aufgabenbereiche einer Stadtverwaltung hinausgehen. Ein Umwidmen von Mitteln aus anderen Bereichen ist nicht möglich, um die Akzeptanz der Kooperation nicht zu gefährden. Daher ist ständig die Einwerbung externer Mittel notwendig, die eine wichtige Rolle für den Erfolg der Kooperation im Städteverbund Kleines Dreieck spielen (I 6 cz).

In allen drei Städten werden die externen Fördermittel aus den Programmen INTERREG II C und INTERREG III A insbesondere zu Beginn des Kooperationsprozesses als sehr wichtig für die Kooperation eingestuft. Ohne diese Mittel wären beispielsweise das gemeinsame Regionale Entwicklungskonzept oder der Gemeinsame Entwicklungsplan nicht zustande gekommen, die für die heutige, weitgehend selbst getragene Kooperation, wichtig waren. Die Planung und das Management der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hätten die Städte zu Beginn des Prozesses überfordert, so dass die Förderung eines externen Managements in dieser Fallstudie wichtig war (I 3 de, I 10 pl).

Überzogene Erwartungen durch das Einbringen eigener Mittel konnten in dieser Fallstudie nicht beobachtet werden. Vielmehr wurde von einem positiven Druck berichtet, der die Umsetzung gemeinsamer Maßnahmen und Vorhaben befördert (I 7 de, I 12 pl).

ENLARGE-NET

In der Fallstudie ENLARGE-NET gab es offenbar Schwierigkeiten mit der Verteilung der externen Fördermittel. Auf tschechischer und polnischer Seite wurde beklagt, dass die Mittel nur auf deutscher Seite verwaltet und teilweise unsinnig für Tagungsmaterial, wie Schreibblöcke oder Banner mit Projektlogo, ausgegeben wurden. Dies wurde von den Befragten auf fehlendes Vertrauen zwischen den Kooperationspartnern zurückgeführt. Jedoch gab es auch Kritik von deutscher Seite, dass Gelder für Übersetzungen oder angemessene Unterkünfte im Rahmen der Workshops von der Geschäftsstelle teilweise nicht zur Verfügung gestellt wurden. Aus Sicht der Geschäftsstelle gab es Missverständnisse über die Höhe des Projektbudgets und die Verwendung der Mittel. Offenbar war nicht allen Projektbeteiligten von Beginn klar, dass es sich bei ENLARGE-NET lediglich um eine Plattform zum Austausch und zur Entwicklung gemeinsamer Ideen für Folgeprojekte handelte, Fördermittel direkt zur Projektumsetzung jedoch nicht zur Verfügung standen (I 1 pl, I 5 cz, I 13 de, I 15 de).

Schwierig gestaltete sich im Projekt ENLARGE-NET außerdem das Einwerben externer Fördermittel für gemeinsame Folgeprojekte. Wie weiter oben dargestellt, war die Förderung trilateraler und großräumiger Folgeprojekte im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A nicht möglich, während die Anforderungen des transnationalen CADSES-Programms im Rahmen der Ausrichtung INTERREG III B Akteure überfordert hätten und den Projektideen nicht gerecht wurden. Außerdem sind immer wieder fehlende Möglichkeiten der Kofinanzierung angesprochen worden (I 5 cz, I 13 de, I 15 de).

Ein weiteres Problem in der Fallstudie ENLARGE-NET waren hohe Erwartungen an die Ergebnisse des Projektes, die insbesondere auf zahlreiche gemeinsame Folgeprojekte zielten und den Kommunikationsprozess behinderten. Diese übersteigerten Erwartungen wurden auch auf die externen Fördermittel und die personellen Eigenleistungen zurückgeführt (I 13 de).

Zusammenfassende Erkenntnisse: Ohne Fördermittel geht es nicht

Die externen Fördermittel waren in allen drei betrachteten Fallstudien von erheblicher Bedeutung. Alle Kooperationsprozesse wären ohne externe Mittel zur Kompensation der bei der grenzüberschreitenden Kooperation entstehenden Transaktionskosten nicht möglich gewesen. Es konnten zeitlich befristete Strukturen aufgebaut werden, die eine intensive Kommunikation und gewisse Kontinuität bei der Zusammenarbeit erlaubten. Selbst bei der Kooperation im Städteverbund Kleines Dreieck, die sich heute selbst trägt, wäre die derzeitige Struktur ohne Fördermittel undenkbar gewesen. Trotz des gemeinsamen Haushaltes aus eigenen Mitteln ist man auch in dieser Fallstudie weiterhin auf externe Fördermittel angewiesen. Außerdem wurde auf die Bedeutung des Einbringens eigener Ressourcen in Form von Eigenmitteln hingewiesen, die zur Verpflichtung der Kooperationspartner und zur Unterstreichung der Ernsthaftigkeit beitragen. Die Einschätzungen zur Rolle von Eigenmitteln waren in den verschiedenen Fallstudien durchaus zwiespältig. In Görlitz und Zgorzelec sowie im Städteverbund Kleines Dreieck wurden die notwendigen Eigenmittel als wichtig für Anreiz und Verpflichtung zur grenzüberschreitenden Kooperation angesehen, während bei ENLARGE-NET fehlende Eigenmittel als Kooperationshindernis genannt wurden.

Ebenfalls unterschiedlich waren die Sichtweisen zu Fördermitteln der Gemeinschaftsinitiative INTERREG. In den Fallstudien Städteverbund Kleines Dreieck und Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec konnten INTERREG-Mittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit genutzt werden, während im Projekt ENLARGE-NET aus den genannten Gründen Schwierigkeiten damit entstanden.

In den Fallstudien Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec und ENLARGE-NET wurde ein gewisses Ungleichgewicht bei der Verteilung der Fördermittel wahrgenommen. In beiden Projekten waren die direkt Begünstigten sowie das Management auf deutscher Seite angesiedelt, wodurch sich die polnischen und tschechischen Partner teilweise ungleich behandelt fühlten. Zudem war der Umfang sowie die Verwendung der Mittel im Projekt ENLARGE-NET zu Beginn des Projektes nicht allen Beteiligten hinreichend klar oder intransparent.

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

6.9

Ziele, Erwartungen und Themen des Kooperationsprozesses

Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec

Im Projekt Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec gab es trotz der langen Kooperationserfahrung zwischen beiden Städten keine, diffuse oder zumindest unterschiedliche Zielvorstellungen und Erwartungen. Daher hat sich der relativ offene Projektansatz bewährt. Zwar waren fünf bestehende Facharbeitsgruppen vorgegeben, jedoch war durch eine intensive Themenfindungsphase das Einbringen neuer Themen und Arbeitsfelder möglich (I 4 de, I 8 de, I 11 pl, I 14 de, I 16 pl).

Diese Analyse- und Themenfindungsphase war für die Projektbeteiligten teilweise schwierig und ist kritisiert worden. Jedoch ist diese Projektphase im Nachhinein als außerordentlich positiv und wichtig bewertet worden (I 4 de, I 8 de).

„Ich war teilweise beleidigt, weil ich der große Guru war, der alles über deutsch-polnische Beziehungen wusste. Wieso muss man da über bestimmte Zielformulierungen erst nachdenken? Das war auch bei mir ein Lernprozess. Dass jemand kommt und tief durchatmet und sagt, wir wollen das wissenschaftlich überarbeiten, war natürlich für die Ungeduld, die aus dem Alltagsgeschäft erwächst zunächst unverständlich. Gerade diese Phase der Zielfindung und -formulierung war eine der wichtigsten Phasen des Projektes überhaupt.“ (Interview de)

Außerdem haben der hohe Anspruch und die Ziele der wissenschaftlichen Begleitung die Projektbeteiligten motiviert. Aufgrund der Erfahrungen mit der schwierigen Umsetzung grenzüberschreitender Projekte waren die Ziele und Erwartungen in der Praxis, insbesondere auf deutscher Seite, niedriger. Der übersektorale Ansatz des Projektes hat sich ebenfalls bewährt (I 8 de).

Städteverbund Kleines Dreieck

Im Städteverbund Kleines Dreieck sind gemeinsam abgestimmte Ziele und Themen für die Zusammenarbeit durch das Regionale Entwicklungskonzept und den Gemeinsamen Entwicklungsplan weitgehend klar. Die Struktur des Kooperationsprozesses ist trotzdem offen genug, um Weiterentwicklungen zuzulassen. So ist in den letzten Jahren eine weitere Arbeitsgruppe entstanden, und eine Arbeitsgruppe hat das Thema gewechselt. Anhand der gemeinsamen Pläne werden ständig neue detaillierte Ziele der Zusammenarbeit aufgestellt. Es wurde berichtet, dass mit den gemeinsamen Dokumenten „Regionales Entwicklungskonzept“ und „Gemeinsamer Entwicklungsplan“ intensiv gearbeitet wird und diese als Richtschnur bei raumwirksamen Entscheidungen dienen (I 3 de, I 6 cz, I 12 pl).

Von den befragten Experten wurde positiv bewertet, dass übersteigerte Ziele und Erwartungen sowie von außen vorgegebene Themen der Zusammenarbeit durch eine gemeinsame Zielformulierung vermieden werden konnten. Vorschläge für gemeinsame Themen, die vom externen Management vorgeschlagen wurden, sind immer in den Städten diskutiert und abschließend von den Stadträten beschlossen worden (I 3 de, I 7 de).

Gemeinsame Problem- und Themenfindungsprozesse waren im Städteverbund Kleines Dreieck wichtig. Alle beteiligten Akteure mussten zunächst davon überzeugt sein, dass es ein gemeinsames Problem oder Ziel gibt, welches man mit einer gemeinsamen Aktivität lösen oder erreichen will (I 3 de).

Insgesamt fällt in dieser Fallstudie ein pragmatisches Vorgehen auf, in dem lediglich die Themen und Vorhaben bearbeitet und umgesetzt werden, bei denen Konsens und ein gemeinsames Interesse besteht.

„Der Städteverbund war ein Testballon, und alle waren happy, dass was raus kam. Es ist besser, kleine Erwartungen zu übertreffen. Man muss auf jeden Fall Erwartungshaltungen vermeiden.“ (Interview de)

ENLARGE-NET

In der Fallstudie ENLARGE-NET hat insbesondere eine unklare Zielstellung bei gleichzeitig hoher Erwartungshaltung zahlreiche Probleme verursacht. Während unter den Projektbeteiligten Ziele und Erwartungen offen oder unklar waren, hatte das Projektmanagement bei der Stadt Dresden genaue Vorstellungen von den Zielen der Kooperation und konkrete Erwartungen an das Projekt. Das Projektmanagement hat insbesondere die Vermittlung einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Region sowie das Lobbying und Marketing der ENLARGE-NET-Region zum Ziel gehabt, während die Projektbeteiligten entweder gar keine Ziele für die Zusammenarbeit oder aber konkrete Ideen für kleinräumige Kooperationsaktivitäten hatten. Diese unterschiedlichen Interessen, eine zu hohe Erwartungshaltung seitens des Projektmanagements insgesamt sowie eine fehlende Zielfindungsphase haben zahlreiche Probleme im Kommunikationsprozess hervorgerufen. Das Projektmanagement verlor das Interesse an der Unterstützung der Facharbeitsgruppen und deren Aktivitäten, während die Projektbeteiligten in den Facharbeitsgruppen zunehmend frustriert waren (I 1 pl, I 5 cz, I 15 de).

Unklare und falsche Erwartungen konnten insbesondere auf tschechischer Seite beobachtet werden. Die politischen Entscheidungsträger erwarteten hier, über das Projekt ENLARGE-NET an Fördergelder für die Entwicklung eigener Vorhaben zu gelangen. Die eigentlichen Ziele des Projektes, eine Plattform zur Entwicklung gemeinsamer Aktivitäten zu schaffen, wurden insbesondere zu Beginn des Projektes nicht ausreichend vermittelt und verstanden (I 5 cz, I 15 de).

Außerdem fiel den Projektbeteiligten die Identifizierung gemeinsamer Projektideen schwer, obwohl der Themenfindung viel Zeit und Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Offenbar gab es in diesem Kooperationsraum keine Themen, die in ausreichendem Maße die Alltagsaufgaben der Verwaltungsakteure in den teilnehmenden Ländern abgedeckt haben. Die zu Beginn des Projektes festgelegte Ausrichtung der fünf Facharbeitsgruppen hat sich nur teilweise bewährt. Die Arbeitsgruppe Regionalentwicklung, Infrastruktur, Verkehr war zu breit angelegt. Der Bereich Verkehr war unterbelichtet und hätte in einer zusätzlichen Arbeitsgruppe behandelt werden sollen. Gleiches gilt für die Arbeitsgruppe Wirtschaft, Tourismus. Auch hier war das Themen- und Akteurspektrum zu breit, so dass man sich kaum auf gemeinsame Interessen und Ideen für Folgeprojekte

verständigen konnte. Außerdem wurde der Themenbereich Kultur nicht abgedeckt, obwohl dieser eventuell ein viel versprechender Kooperationsbereich gewesen wäre (I 5 cz, I 13 de).

Des Öfteren wurde die Offenheit bei der Themensuche sowie der Anspruch trilateraler Folgeprojekte von den Projektbeteiligten kritisiert. Kleinräumigere oder bilaterale Projektideen wurden zumindest zu Beginn des Projektes vom Projektmanagement nicht hinreichend unterstützt. Jedoch sind auch nahe liegende und trilaterale Themenfelder, wie ein grenzüberschreitendes Regionales Entwicklungskonzept für die ENLARGE-NET-Region nicht aufgegriffen worden (I 5 cz, I 15 de).

Zusammenfassende Erkenntnisse: Ohne klare gemeinsame Ziele und Erwartungen keine erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperation

In allen Fallstudien ist aufgefallen, dass in grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen von unklaren, diffusen oder zumindest unterschiedlichen Zielen und Erwartungen der Kooperationspartner ausgegangen werden muss. Die Identifizierung gemeinsamer Ziele und Themenfelder ist ein wichtiger Schritt bei der grenzüberschreitenden Kooperation und bedarf der Widmung von Zeit und Aufmerksamkeit. Eine intensive Themenfindungsphase hat sich in den Fallstudien Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec und Städteverbund Kleines Dreieck bewährt.

Die Festschreibung gemeinsamer Ziele, Erwartungen und Themenfelder in einer frühen Phase der Kooperation im Zuge des Aufstellungsprozesses des Regionalen Entwicklungskonzeptes hat sich in der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck bewährt. Das Folgedokument „Gemeinsamer Entwicklungsplan“ dient als aktualisierte Richtschnur bei der grenzüberschreitenden Kooperation; unterschiedliche Ziele und Erwartungen an den Kommunikationsprozess können somit vermieden werden. Unerwarteterweise waren in der Fallstudie Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec trotz der Nähe der Kooperationspartner und offensichtlicher Herausforderungen der grenzüberschreitenden Kooperation Ziele und Erwartungen im Rahmen des Projektes unklar. Offenbar ist es hier bisher versäumt worden, gemeinsame Ziele zu formulieren und im Rahmen einer tatsächlich gemeinsamen Strategie festzuschreiben.

Weiterhin ist deutlich geworden, dass Ziele und Themen der Kooperation von „innen“ entwickelt und nicht von externer Seite vorgegeben werden sollten. In der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck hat es sich bewährt, dass mögliche Ziele und Themen vom externen Projektmanagement vorgeschlagen und dann in den kooperierenden Städten diskutiert und beschlossen wurden.

In der Fallstudie ENLARGE-NET haben der Kooperationsphase unangemessene, zu ambitionierte und innerhalb der Projektstrukturen divergierende Ziele und Erwartungen zu erheblichen Störungen des Kooperationsprozesses geführt. Vom Projektmanagement wurden überzogene Ziele vorgegeben, die nicht erreicht werden konnten.

Allerdings hat die Fallstudie Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec gezeigt, dass hohe Ziele und Erwartungen seitens des Projektmanagements oder der wissenschaftlichen Begleitung auch Ansporn für die beteiligten Akteure aus den kooperierenden Verwaltungen sein können.

6.10

Beteiligte Akteure, deren Kompetenzen und personelle Ressourcen

Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec

In der Fallstudie Stadt 2030 ist deutlich geworden, dass Schlüsselakteure grenzüberschreitende Kooperationsprozesse insbesondere zu Beginn maßgeblich beeinflussen können. Der plötzliche Tod des stellvertretenden Zgorzelecers Bürgermeisters, der das Projekt Stadt 2030 zu Beginn maßgeblich gefördert hatte, wirkte sich lähmend aus (I 8 de, I 14 de).

Die Akteure aus den Stadtverwaltungen Görlitz und Zgorzelec waren stark in das Alltagsgeschäft und in formale Hierarchien eingebunden. Die Initiative der Verwaltungsmitarbeiter wurde nicht unbedingt honoriert. Die Arbeitsatmosphäre in der Görlitzer Stadtverwaltung war während der Projektlaufzeit durch Arbeitszeitkürzungen und drohende Arbeitsplatzverluste getrübt. All dies hemmte die Motivation für zusätzliche Aufgaben, wie grenzüberschreitende Projekte, sowie die Innovationsfähigkeit. Bewährt hat sich hingegen die Besetzung des Projektbüros von polnischer Seite. Die Mitarbeiterinnen kannten sich in den Verwaltungen beider Städte gut aus, waren jedoch weniger in deren Hierarchien eingebunden (I 14 de, I 16 pl, KNIPPSCHILD/KUNERT 2005: 73).

Ein Anspruch dieses Projektes war die Einbeziehung weiterer Akteursgruppen außerhalb der öffentlichen Verwaltungen sowie der Bürger in den Leitbild- und Strategieentwicklungsprozess. Zwar wurde diese Notwendigkeit von vielen Verwaltungsmitarbeitern gesehen, jedoch fiel die Erweiterung der am Projekt beteiligten Akteursgruppen schwer und gelang nur vereinzelt. Auch in anderen Prozessen gelingt es den Verwaltungen jedoch häufig nicht hinreichend, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Bürger zu beteiligen (I 4 de, I 11 pl, I 14 de, I 16 pl, KNIPPSCHILD/KUNERT 2005: 75f.).

Wie bereits erwähnt, war die Einbindung politischer Akteure im Projekt Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec ebenfalls schwierig. Die Notwendigkeit der intensiven Information und Einbindung der politischen Ebene in den grenzüberschreitenden Kooperationsprozess wurde zu spät erkannt (I 14 de).

Neben der direkten Akteurskonstellation beeinflussen außerdem die Kompetenzen der Akteure und personelle Ressourcen die grenzüberschreitende Kooperation. Dies ist bereits bei der Betrachtung unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen (Kapitel 6.5) deutlich geworden. Auch im Zusammenhang der beteiligten Akteure wurden insbesondere unterschiedliche personelle Ressourcen als hinderlich angesehen. Die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen führten außerdem dazu, dass einzelne Akteure auf der anderen Seite der Grenze keinen entsprechenden oder entsprechend kompetenten Partner fanden (I 14 de, I 16 pl).

Städteverbund Kleines Dreieck

Trotz eines kontinuierlichen Kooperationsprozesses und einer stabilen Kooperationsstruktur, werden auch in der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck die beteiligten Akteure und deren Kontinuität als wichtig erachtet. Wechselnde personelle Besetzungen, zum Beispiel nach Wahlen, führten auch hier immer wieder zu Rückschlägen bei der Kooperation. Außerdem ist das persönliche Engagement der beteiligten Akteure von großer Bedeutung. Selbst hier ist die grenzüberschreitende Kooperation kein Selbstläufer und auf „Macher“ angewiesen. Insbesondere zu Beginn der Kooperation waren Schlüsselakteure von großer Bedeutung (I 3 de, I 6 cz, I 7 de).

Auch im Städteverbund Kleines Dreieck ist die Aufweitung der Akteursgruppe schwierig. Besondere Bedeutung bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird den Bürgern beigemessen, die jedoch nur schwer zu erreichen sind. Selbst Vertreter der Euroregion folgen den Einladungen des Städteverbundes Kleines Dreieck nicht. Auch die Beteiligung der Hochschule Zittau-Görlitz wird als mangelhaft angesehen (I 3 de, I 7 de, I 12 pl).

Wie in Görlitz/Zgorzelec wurde auch in den Stadtverwaltungen im Kleinen Dreieck Innovation und Kreativität vermisst, die zu Beginn des Kooperationsprozesses durch das externe Projektmanagement eingebracht wurden (I 7 de).

„Was ich jetzt vermisse, sind die Denkanstöße von außen. Auf viele Ideen kommt man im Verwaltungsgeschäft nicht. Anstöße und Kreativität außerhalb des Verwaltungsdenkens vermisse ich sehr. Es gibt zu viele hier, die verwalten und zu wenige, die gestalten. Aus der eigenen Verwaltung kommen

zu wenig Denkanstöße und eigene Ideen. Das Projekt wird oft als Nebensache betrachtet.“ (Interview de)

Ein weiteres Mal sind unterschiedliche personelle Ressourcen in den Städten angesprochen worden. Während der Projektkoordinator in der Stadtverwaltung Bogatynia von anderen Aufgaben freigestellt wird und sich nur der Kooperation im Rahmen des Städteverbundes widmen kann, ist dies in Hrádek nad Nisou und Zittau nicht der Fall (I 6 cz, I 10 pl).

ENLARGE-NET

In der Fallstudie ENLARGE-NET ist deutlich geworden, dass gerade zu Beginn Schlüsselakteure sowie während des gesamten Kooperationsprozesses persönlich motivierte Akteure wichtig sind, da aufgrund des freiwilligen Charakters niemand zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gezwungen werden kann. Leider haben solche Akteure bei ENLARGE-NET teilweise gefehlt (I 5 cz, I 9 cz, I 15 de).

Ein weiteres Problem war die wechselnde Besetzung in den Facharbeitsgruppen, vor allem zu Beginn des Projektes. Neu hinzugekommene Teilnehmer haben immer wieder die gleichen Fragen gestellt, kannten die Projektziele nicht und hatten oftmals falsche Vorstellungen. Diese fehlende Kontinuität hat viel Zeit gekostet, den Kommunikationsprozess behindert und war für den Aufbau von Vertrauen sowie das Voranbringen von Folgeprojekten erschwerend (I 1 pl, I 5 cz, I 13 de).

Außerdem haben strategisch wichtige Akteure im Projekt ENLARGE-NET gefehlt. Mehrfach erwähnt wurde hier die Staatskanzlei des Landes Sachsen. Die fehlende Beteiligung der Landesregierung Sachsens führte zu fehlender politischer Legitimation auf deutscher Seite. Als Grund für die Zurückhaltung des Landes Sachsen wurde die unklare Zielstellung des Projektes ENLARGE-NET genannt (I 13 de, I 15 de).

Viele Akteure, die für die Anbahnung und Umsetzung gemeinsamer Folgeprojekte aufgrund ihrer Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wichtig gewesen wären, haben ihre Teilnahme am Projekt ENLARGE-NET

verweigert. Offenbar wurde insbesondere in den Euroregionen und den Tourismusverbänden Konkurrenz durch das Projekt ENLARGE-NET befürchtet. Offenbar sind diese zu Beginn des Projektes nicht diplomatisch genug zur Mitwirkung am Projekt eingeladen worden. Andere Akteure haben ihre Projektideen nur hinter verschlossenen Türen bei der Geschäftsstelle vorgetragen, mit der Bitte, diese weiterzuverfolgen. Offenbar gab es auch hier Bedenken, Projektideen preiszugeben (I 1 pl, I 15 de).

Teilweise haben auch einzelne Akteure für bestimmte Themenbereiche gefehlt, was dazu führte, dass Ansprechpartner für beteiligte Akteure aus den Nachbarländern fehlten. Oftmals haben die Verwaltungen Mitarbeiter aus den falschen Fachbereichen zu den ENLARGE-NET-Workshops geschickt oder mit fehlenden Kompetenzen (I 5 cz, I 13 de).

Fehlende Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit haben viele Akteure verunsichert. Außerdem fehlte es teilweise an Kompetenzen, wie Fremdsprachenkenntnissen und interkulturelle Kommunikationsfähigkeiten (I 5 cz, I 9 cz, I 15 de).

Auch in der Fallstudie ENLARGE-NET wurde von Kapazitätsproblemen berichtet, da alle mit dem Projekt verbundenen Aktivitäten innerhalb der Arbeitszeit weitgehend ohne Befreiungen von Aufgaben bewältigt werden mussten. Dabei sind Unterschiede zwischen den drei Ländern deutlich geworden. Besonders gravierend waren die Kapazitätsengpässe auf tschechischer Seite (I 1 pl, I 5 cz, I 13 de, LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2005a: 10).

Zusammenfassende Erkenntnisse: Grenzüberschreitende Kooperation ist kein Selbstläufer; auch in kontinuierlichen Prozessen sind engagierte Schlüsselakteure erforderlich

In den untersuchten Fallstudien haben die beteiligten Akteure, deren Kompetenzen sowie personelle Ressourcen den Kooperationsprozess maßgeblich beeinflusst. Selbst bei relativ stabilen Strukturen und einem kontinuierlichen Kooperationsprozess, wie in der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck, sind engagierte Akteure erforderlich, die möglichst wenig in hierarchische Strukturen der Verwaltungen eingebunden sind oder die Leitungspositionen besetzen. Generell ist die persönliche Motivation für Verwaltungsmitarbeiter für zusätzliche Aufgaben und Prozesse mit ungewissem Ausgang gering. Hinzu kommen Motivationsprobleme aufgrund unterschiedlicher und knapper personeller Ressourcen in den kooperierenden Verwaltungen. Insbesondere zu Beginn grenzüberschreitender Kooperationsprozesse sind engagierte und in der Zusammenarbeit erfahrene Schlüsselakteure wichtig, die über die vorhandenen Unsicherheiten hinweghelfen. Außerdem haben unterschiedliche und generell knappe Personalkapazitäten die untersuchten Kooperationsprozesse beeinflusst. Unterschiedliche Kompetenzen in den kooperierenden Ländern führten mitunter zu mangelnder Motivation oder zu tatsächlichen Kapazitätsengpässen. In beiden Fallstudien mit tschechischer Beteiligung fiel auf, dass besonders hier knappe Personalkapazitäten bestehen.

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

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

Problematisch war außerdem, wenn einzelne Akteure als fachliche Partner fehlten. Insbesondere in der Fallstudie ENLARGE-NET war dies ein Problem, was zu Frustrationen bei den betroffenen Akteuren und zum Wegbrechen potenzieller gemeinsamer Themenbereiche geführt hat.

Als wichtig wurde in allen betrachteten Fallstudien die Einbeziehung weiterer Akteursgruppen außerhalb der Verwaltungen angesehen, insbesondere der Bürgerschaft. Dies ist in allen Fällen nur schlecht erreicht worden. Teilweise bestehen in Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Forschung eigene grenzüberschreitende Netzwerke. In der Fallstudie ENLARGE-NET verhinderte Konkurrenzdenken etwa die Beteiligung der Euroregionen. Für die Bürgerschaft sind die thematisierten Arbeitsfelder und Vorhaben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Stadt- und Regionalentwicklung häufig zu abstrakt.

Von großer Bedeutung ist die rechtzeitige Einbeziehung politischer Akteure in die grenzüberschreitenden Kooperationsprozesse. Die Fallstudien Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec und ENLARGE-NET haben deutlich gemacht, dass fehlende politische Legitimation den Kooperationsprozess zum Stocken bringen kann. Hingegen erwies sich die enge Anbindung der Politik an den Kooperationsprozess im Städteverbund Kleines Dreieck als positiv.

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

6.11

Gestaltung, Management und Moderation des Kommunikationsprozesses

Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec

Der Kommunikationsprozess im Projekt Stadt 2030 wurde planvoll durch die wissenschaftliche Begleitung gestaltet und zeichnete sich durch eine hohe Dichte an Arbeitsgruppentreffen und Veranstaltungen aus. Die sonst zumeist nur sporadisch zusammenkommenden Facharbeitsgruppen trafen sich während der Projektlaufzeit regelmäßig zu moderierten Treffen. Mehrere größere Veranstaltungen zielten auf die Einbeziehung weiterer Akteursgruppen in den beiden Städten ab. Die bewusste Gestaltung dieser Kommunikationsprozesse durch die wissenschaftliche Begleitung wurde im Nachhinein als notwendig erkannt und insgesamt positiv bewertet. Als wichtig wurde insbesondere die hohe Kontaktdichte zwischen den beteiligten Akteuren angesehen. Andererseits wurde beklagt, dass dadurch wiederum kaum Spielraum war, auf die Dynamik eines grenzüberschreitenden Kommunikationsprozesses einzugehen (I 4 de, I 8 de, I 14 de, I 16 pl).

„Also der Prozess darf nicht zufällig laufen und so weiter gehen, wie es die Tagesereignisse ergeben. Der Prozess muss bewusst gestaltet werden.“ (Interview de)

„Der Prozess hat einen Halt gegeben und eine Struktur. Aber ich denke, wir konnten der Dynamik des Prozesses wenig nachgeben. Der Takt war relativ streng und die Dynamik hätte vielleicht mal einer Sitzung dazwischen oder einer Verschiebung oder einer anderen Konstellation bedurft. Aber wir hatten keine Zeit, das zu bewerkstelligen. Man sollte die Flexibilität haben, vom Plan abzuweichen. Damit konnten wir schlecht umgehen.“ (Interview de)

Hinderlich war, dass die Leitung und Steuerung des Projektes insgesamt unklar war. Weder die wissenschaftliche Begleitung oder der Projektkoordinator, noch die Stadtverwaltungen sahen sich in der Lage, das Gesamtprojekt zu leiten, was sich insbesondere in Konfliktsituationen als schwierig erwies (I 14 de).

Die Ankerveranstaltungen wurden zum Übermitteln der erarbeiteten Inhalte und zur Beteiligung weiterer Akteursgruppen positiv gesehen. Insbesondere in der Perspektivenwerkstatt fanden intensive inhaltliche Diskussionen und eine starke Beteiligung politischer Vertreter statt, allerdings zu einem relativ späten Zeitpunkt im Projektverlauf. Ebenfalls geschätzt wurden die inhaltlichen Inputs der wissenschaftlichen Begleitung. Auf polnischer Seite sorgten die erarbeiteten Szenarien für die Zukunft der Städte Görlitz und Zgorzelec jedoch für Irritationen. Außerdem wurde die wissenschaftliche, schwer verständliche Sprache der Arbeiten insbesondere polnischer Wissenschaftler bemängelt (I 8 de, I 11 pl).

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, wurden politische Vertreter aus beiden Städten zu spät in das Projekt einbezogen. Zwar gab es Beschlüsse in den Stadträten zu Beginn des Projektes, eine regelmäßige Information und Beteiligung der Stadtratsmitglieder fand jedoch erst zu einem relativ späten Zeitpunkt statt. Zwischenzeitlich kam es zu einer Blockade, da sich die Verwaltungsmitarbeiter nicht ausreichend für die grenzüberschreitenden Aktivitäten im Projekt Stadt 2030 legitimiert fühlten (I 14 de, KNIPPSCHILD/KUNERT 2005: 77).

Das Management im Projekt Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec wurde hauptsächlich vom durch deutsche und polnische Mitarbeiter besetzten Projektbüro in Görlitz übernommen. Dieses Büro war mit der organisatorischen Abwicklung des Kommunikationsprozesses in den beiden Städten betraut und bewährte sich als Anlauf- und Koordinationsstelle. Positiv wurde im Nachhinein eine enge räumliche und personelle Anbindung an die beiden Stadtverwaltungen gesehen. Eine der polnischen Mitarbeiterinnen war bereits zuvor Mitarbeiterin in der Zgorzelecer Stadtverwaltung (I 4 de, I 8 de, I 11 pl, I 16 pl).

Kritisiert wurde die Besetzung des Projektbüros mit teilweise unerfahrenen und unprofessionellen Mitarbeitern. Obwohl alle drei Mitarbeiter zweisprachig waren, kam es zeitweise zu erheblichen Kommunikationsstörungen innerhalb des Büros, die in der Projektverlängerung sogar zur personellen Neubesetzung führte. Entgegen den anfänglichen Vorstellungen wurde das Projektbüro weitgehend von den Stadtverwaltungen gesteuert. Aufgrund der fehlenden Erfahrungen der Mitarbeiter wurden diese von den Stadtverwaltungen nicht hinreichend ernst genommen und konnten sich kaum aus den Hierarchien der Verwaltungen lösen. Hier machte sich wiederum eine fehlende Projektleitung negativ bemerkbar (I 14 de).

„Man braucht Leute, die [...] auch mal auf den Tisch hauen in den Verwaltungen.“ (Interview de)

Die Moderation des Kommunikationsprozesses durch einen schweizerischen Moderator ist nach anfänglicher Skepsis aufgrund des hohen Aufwandes in den beiden Städten positiv bewertet worden. Mit seiner neutralen Rolle als Schweizer konnte er eine positive Atmosphäre herstellen und somit eine Aufgabe als Vermittler übernehmen, die von einem Deutschen oder Polen nicht hätte wahrgenommen werden können. Obwohl der Moderator aufgrund der räumlichen Entfernung nur zeitweise vor Ort sein konnte, wurden seine externe Sichtweise sowie seine unkonventionellen Ideen geschätzt. Außerdem verhalf der Moderator den beiden Städten im Rahmen des Forschungsverbundes Stadt 2030 sowie darüber hinaus zu einem gewissen Prestige. Nicht zuletzt konnte der Moderator einfachste Kommunikationsprobleme aufdecken und zu überwinden helfen.

„Am Anfang habe ich mich gefragt, was brauchen wir hier einen Schweizer, das ist ja wohl das Letzte. Da muss ich ganz klar sagen, dass das hervorragend war, dass wir da den Anliker hatten, der unabhängig war von deutscher Mentalität und Denkweise, der die Dinge aus seiner Sicht beurteilt und Impulse gegeben hat.“ (Interview de)

„Es gab in der Görlitzer Verwaltung Mitarbeiter, die nicht nach Polen anrufen konnten. Das ist natürlich schlecht für die Kommunikation. Ich habe dann zweimal mein Handy gezückt, um die Kommunikation zu ermöglichen.“ (Interview de)

Seitens des Moderators wurde berichtet, dass er sich frei in den Verwaltungen bewegen und zwischen diesen vermitteln konnte. Trotz Sprachproblemen wurde ihm auf beiden Seiten Vertrauen entgegengebracht sowie Bedenken und Probleme formuliert, die im Projekt nicht zur Sprache kamen. Kritisch wurde gesehen, dass Spontaneität im Kommunikationsprozess sowie ein Reagieren auf veränderte Rahmenbedingungen aufgrund der sehr engen Abfolge von Arbeitsgruppentreffen und Veranstaltungen sowie der großen Entfernungen kaum möglich war. Zu dem war der Moderationsbedarf zwischen Praxis und wissenschaftlicher Begleitung unerwartet höher und aufwendiger, als der zwischen Deutschen und Polen (I 4 de, I 8 de, I 11 pl, I 14 de, I 16 pl).

„Am meisten Energie habe ich nicht bei der Vermittlung zwischen Deutschen und Polen, sondern zwischen Praxis und Wissenschaft verbraucht. Ich habe hier klar die Position der Praxis eingenommen. [...] Ich habe teilweise eine sehr einsame Rolle gespielt, sonst hätten mich die Praktiker nicht mehr anerkannt.“ (Interview de)

Städteverbund Kleines Dreieck

Auch in der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck wurde die Notwendigkeit erkannt, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit einer Organisationsstruktur zu festigen. Der grenzüberschreitende Kooperationsprozess wird bewusst gestaltet und organisiert, um Gleichberechtigung und Fairness zwischen den Kooperationspartnern sicherzustellen und eine spätere Bewertung zu ermöglichen (I 3 de, I 2 pl).

Die Struktur des Kooperationsprozesses wird hauptsächlich durch die acht Facharbeitsgruppen bestimmt, die zu insgesamt 20 bis 30 monatlichen Treffen zusammenkommen. Die Kontinuität und Regelmäßigkeit der Beratungen und die hohe Kontaktdichte werden als wichtig für die Zusammenarbeit angesehen. Geleitet und moderiert werden die Arbeitsgruppen von Arbeitsgruppenleitern aus den drei Stadtverwaltungen. Gesteuert wird der Kooperationsprozess durch eine Lenkungsgruppe, bestehend aus den drei Bürgermeistern. Die Präsidentschaft wird rotierend von jeweils einem der drei Bürgermeister wahrgenommen. Diese Struktur hat sich weitgehend bewährt (I 3 de, I 7 de).

„Wenn die Prozesse nicht kontinuierlich angelegt sind, stirbt es wieder. So etwas ist kein Selbstläufer. Wenn es keine Notwendigkeit zur Kooperation gibt, ist jeder ausgegebene Euro Fördermittel herausgeschmissen.“ (Interview de).

Zu Beginn übernahm ein externes Institut aus Leipzig das Management und die Moderation des Kooperationsprozesses. Mittlerweile wird der Prozess von je einem Koordinator in den drei Stadtverwaltungen koordiniert. Die drei Koordinatoren treffen sich regelmäßig circa zweimal monatlich zur Abstimmung. Langfristig ist eine gemeinsame Geschäfts- und Koordinationsstelle der drei Städte

vorgesehen. Das externe Management wurde insbesondere zu Beginn der Kooperation als wichtig für fachliche und methodische Hilfestellung angesehen und wird mittlerweile von mehreren Befragten vermisst. Vorteile des externen Managements waren die Unabhängigkeit von den Verwaltungen und das Einbringen unkonventioneller und kreativer Ideen außerhalb des Verwaltungsdenkens. Außerdem sind zu Beginn des Kooperationsprozesses Themenfelder vom externen Management eingebracht worden, die seinerzeit nicht von allen Kooperationspartnern als wichtig erkannt wurden, sich hinterher jedoch als zentral erwiesen haben, zum Beispiel die wirtschaftliche Entwicklung, die Arbeitsmarktsituation oder die demografische Entwicklung. Die jetzigen Projektkoordinatoren sind stark in ihre jeweilige Verwaltung eingebunden und können daher kaum gemeinsame Vorhaben selbst vorschlagen und umsetzen. Außerdem sind sie an die Hierarchien in den Verwaltungen gebunden und müssen die Dienstwege einhalten. Als Gefahr eines externen Projektmanagements wurde jedoch Inaktivität in den kooperierenden Städten genannt. Von einer ehemaligen externen Projektmanagerin wurde selbstkritisch angemerkt, dass die Einbeziehung polnischer und tschechischer Partner notwendig gewesen wäre. Dies ist notwendig, damit das Projektmanagement als unparteiisch akzeptiert wird und die Kooperationspartner das Gefühl haben, gleich behandelt zu werden. Ein externes Management wird in Zukunft wieder angestrebt, allerdings auf Ebene größerer Projekte, wie dem Siedlungsflächenmanagement oder dem Gewerbegebietsverbund (I 3 de, I 7 de, I 10 pl, I 12 pl).

„Solche Projekte sollte man soweit finanziell absichern, dass über einen längeren Zeitraum als in diesem Projekt die Umsetzung gestützt wird. Langfristig müssen sich die Städte mit Eigenmitteln einen Projektmanager leisten. Das halte ich für äußerst wesentlich. Aus der Stadtverwaltung heraus geht das nicht.“ (Interview de)

In den acht Facharbeitsgruppen sind auch Stadträte aus den drei Städten vertreten, um die Einbindung der politischen Ebene im Städteverbund Kleines Dreieck sicherzustellen. Außerdem finden regelmäßige Treffen der Lenkungsgruppe mit den Bürgermeistern statt, welche stets von den Stadtverwaltungen über das Fortkommen der grenzüberschreitenden Kooperation informiert werden. Zweimal jährlich kommen die Stadträte aus allen drei Städten zu einer gemeinsamen Stadtratssitzung zusammen, auf der gemeinsame Vorhaben, wie etwa der gemeinsame Haushaltsplan, beschlossen werden. Die Präsidentschaft des

Städteverbundes übernimmt im Wechsel jeweils einer der Bürgermeister. Diese Struktur hat sich bewährt. Probleme mit der politischen Legitimierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wie sie in den anderen Fallstudien beobachtet wurden, konnten im Städteverbund Kleines Dreieck vermieden werden (I 3 de, I 6 cz).

ENLARGE-NET

Der Kommunikationsprozess im Projekt ENLARGE-NET wurde hauptsächlich durch regelmäßige Workshops der fünf Facharbeitsgruppen strukturiert. Diese Workshops waren mehrtägig und fanden an unterschiedlichen Orten im gesamten Projektgebiet statt. Die Leitung der Arbeitsgruppen wurde durch Mitarbeiter der teilnehmenden Verwaltungen übernommen. Diese Struktur hat sich generell bewährt. Die mehrtägigen Workshops erlaubten auch persönliche Kontakte zwischen den Akteuren. Von den Arbeitsgruppenleitern wurde jedoch die unklare Kompetenzverteilung, insbesondere bei der finanziellen Ausstattung der Arbeitsgruppen für die Ausrichtung der Workshops kritisiert. Außerdem ist deutlich geworden, dass eine professionelle Organisation und angemessene Ausrichtung der Workshops unabdingbar ist, um Irritationen im grenzüberschreitenden Kontext zu vermeiden (I 1 pl, I 5 cz, I 13 de, I 15 de).

„Das erste Treffen war fürchterlich. Diese Sparsamkeit hat uns befremdet. Die anderen Arbeitsgruppen hatten bessere Lokalitäten. Der Standard auf dem Herbergsschiff war sehr niedrig. Das Bett war zu kurz. Es gab kein Badezimmer auf dem Zimmer. Das war richtiges „Survival“. Ich habe mich dort außerdem fürchterlich erkältet.“ (Interview pl).

Die Steuerung des Projektes oblag der Lenkungsgruppe, die jedoch insbesondere zu Beginn des Projektes unzureichend über Projektziele und -verlauf informiert und kaum in die Arbeitsgruppen einbezogen wurde. Hier wurde eine fehlende Vermittlung durch den deutschen Koordinator in der Geschäftsstelle kritisiert. Eine fehlende Kommunikation zwischen dieser und den politischen Vertretern führte zu Unsicherheiten seitens der Verwaltungsmitarbeiter und zu Legitimationsproblemen (I 1 pl, I 13 de).

Die Gesamtkoordination und das Management des Projektes ENLARGE-NET

war Aufgabe eines Koordinators in der Geschäftsstelle bei der Stadt Dresden sowie zweier Koordinatoren in den Städten Wrocław (Breslau) und Ústí nad Labem. Viele Probleme im Projekt ENLARGE-NET gehen auf die Koordination zurück. Von vielen Befragten wurde eine unzureichende Vermittlung der Ziele des Projektes seitens der Geschäftsstelle bemängelt. Viele, insbesondere später hinzugezogene Projektbeteiligte kannten die Zielstellung des Projektes nicht, was den Kommunikationsprozess behinderte. Dies ist unter anderem auf eine fehlende Teilnahme der Koordinatoren an den Arbeitsgruppenworkshops zurückzuführen. Ein weiteres Problem war die Ungleichbehandlung des polnischen und tschechischen Koordinators durch den deutschen Koordinator in der Geschäftsstelle. Auch hier waren unklare Entscheidungskompetenzen insbesondere bei der Verteilung der Projektmittel zu beobachten. In der Geschäftsstelle wurden zu viele Entscheidungen zentral getroffen, ohne auf die Bedürfnisse in den Arbeitsgruppen einzugehen. So wurden Gelder für Übersetzungen nicht bereitgestellt, obwohl diese aus einer Arbeitsgruppe erbeten wurden. Die Verteilung der Projektmittel wurde als untransparent kritisiert. Außerdem wurden die beiden polnischen und tschechischen Koordinatoren aus den Stadtverwaltungen in den Regionalverwaltungen ihrer eigenen Länder nicht hinreichend akzeptiert und ernst genommen. Außerdem konnte zwischen den drei Koordinatoren mangelndes Vertrauen beobachtet werden. Insgesamt hat die Geschäftsstelle ihre Arbeit zu wenig in den Dienst der Arbeitsgruppen gestellt und zuviel Marketing und Lobbying für das Projekt betrieben, was zudem zu einer hohen Erwartungshaltung führte (I 1 pl, I 5 cz, I 13 de, I 15 de).

Die Moderation und wissenschaftliche Begleitung des Projektes ENLARGE-NET erfolgte durch das Dresdener Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR). Insgesamt wurde die Unterstützung der Arbeitsgruppenleiter durch die externe Moderation positiv bewertet. Jedoch wurde auch die Gefahr gesehen, dass die Arbeitsgruppenleiter durch die externe Moderation drohen, inaktiv zu werden. Die Ergebnisse und Berichte der prozessbegleitenden Evaluation sind leider kaum beachtet worden. Die Evaluation ist sogar teilweise als Kontrolle und Bedrohung empfunden worden. Die Rolle des begleitenden Instituts in der Projektstruktur war vielen Projektbeteiligten nicht klar. Teilweise wurde sogar die Neutralität der wissenschaftlichen Begleitung und Moderation von einigen Projektbeteiligten, insbesondere von tschechischer Seite, infrage gestellt. Es wurde befürchtet, dass Ideen für Folgeprojekte durch das IÖR in Eigeninteresse manipuliert und umformuliert würden, um bei einer späteren

Projektumsetzung selbst zum Zuge zu kommen. Hier machte sich fehlendes Vertrauen, eine ausschließlich deutsche wissenschaftliche Begleitung und Moderation, also das Fehlen polnischer und tschechischer Partner negativ bemerkbar (I 5 cz, I 13 de, I 15 de, LEIBENATH/KNIPPSCHILD 2005: 87).

Außerdem wurden Koordinationsprobleme zwischen der wissenschaftlichen Begleitung und der Geschäftsstelle kritisiert. Der wissenschaftlichen Begleitung gelang es offenbar nicht hinreichend, dem Koordinator in der Geschäftsstelle die Bedürfnisse der Arbeitsgruppen zu vermitteln sowie dessen starke Fokussierung auf die Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Folgeprojekte zu relativieren (I 13 de).

Die angewendeten Methoden der Moderation wurden als zu zeitaufwendig und wenig innovativ empfunden, insbesondere die Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse (SWOT-Analyse) zu Beginn des Projektes. Die Befragten hätten ein sofortiges Identifizieren gemeinsamer Themen sowie innovativere Moderationsmethoden bevorzugt (I 5 cz, I 13 de).

Zusammenfassende Erkenntnisse: Bewusst gestaltete Kommunikation, Koordination und Moderation unerlässlich

In allen drei Fallstudien ist die Notwendigkeit eines bewusst gestalteten Kommunikationsprozesses für die grenzüberschreitende Kooperation erkannt worden. Verschiedene Facharbeitsgruppen, Steuerungs- und Leitungsgremien, eine Koordinations- und Managementstelle sowie eine zumindest zeitweise Moderation waren allen Kooperationsprozessen zu Eigen, jedoch in unterschiedlicher Kontinuität und Intensität. Insgesamt ist deutlich geworden, dass ein bewusst gestalteter Kommunikationsprozess, ein Management und eine Moderation unerlässlich für den Erfolg grenzüberschreitender Kooperation in der Raumentwicklung sind. Die untersuchten Fallstudien haben einige wesentliche Einflussfaktoren erkennen lassen.

Alle drei untersuchten Kooperationen wurden von außen initiiert. Bewährt hat sich in allen Fallstudien eine relativ hohe Kontaktdichte. Bei den zeitlich befristeten Kooperationsprozessen Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec und ENLARGE-NET hat diese Kontaktdichte nachgelassen oder die Kontakte sind völlig abgebrochen,

womit ein Rückschritt in der grenzüberschreitenden Kooperation einherging. Wesentlich für den Erfolg des Städteverbundes Kleines Dreieck sind die Kontinuität einer intensiven Zusammenarbeit und die damit entstehende Perspektive und Verbindlichkeit der an sich freiwilligen Kooperation („Schatten der Zukunft“).

Wie in der theoretischen Betrachtung bereits vermutet, ist die Phase des „Agenda-Setting“, der Themenfindung von großer Bedeutung. Insbesondere im großen Kooperationsraum des Projektes ENLARGE-NET mit heterogener Ausgangs- und Interessenslage ist diese Phase schwer gefallen und bedurfte mehr Zeit, als erwartet. Eine intensive Widmung dieser Phase durch die Erarbeitung von Szenarien (Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec) oder die Aufstellung gemeinsamer Strategiepläne (Städteverbund Kleines Dreieck) hat sich bewährt.

Eine weitere Erfahrung aus den betrachteten Fallstudien betrifft die Einbindung der politischen Ebene in die grenzüberschreitende Kommunikation. Zu Beginn der Prozesse sind eine intensive Information und politische Beschlüsse zur Legitimierung unabdingbar. Ansonsten drohen Blockaden in den Verwaltungen. Während des Prozessverlaufes ist eine ständige Information der politischen Entscheidungsträger über die Inhalte und Ergebnisse der grenzüberschreitenden Kooperation wichtig. Die Einbindung politischer Vertreter in die Facharbeitsgruppen wurde im Projekt Stadt 2030 vermieden, hat sich hingegen im Städteverbund Kleines Dreieck, anders als anhand der theoretischen Betrachtung angenommen, bewährt.

Die Fallstudien Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec und ENLARGE-NET haben deutlich gemacht, dass klare Entscheidungs- und Leitungsstrukturen unerlässlich sind. Während im Projekt Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec eine Gesamtprojektleitung fehlte, gab es im Projekt ENLARGE-NET erhebliche Kommunikationsprobleme zwischen der Lenkungsgruppe und dem Projektmanagement.

In jedem Fall ist eine Koordinationsstelle für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wichtig. Auch hierzu hat die Fallstudienanalyse verschiedene Erfahrungen gezeigt. Es ist deutlich geworden, dass unerfahrene Mitarbeiter (Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec) oder eine dominante Koordinationsstelle bei einem der Kooperationspartner (ENLARGE-NET) den Kooperationsprozess behindern. Weiterhin haben die Fallstudien gezeigt, dass Koordinationsstellen, die in den

Verwaltungen verankert sind (Städteverbund Kleines Dreieck) kaum in der Lage sind, in den Kooperationsprozess steuernd und kritisch einzugreifen oder eigene Projektvorschläge einzubringen. Eine externe Koordinationsstelle ist hingegen nicht an Hierarchien und Dienstwege gebunden. Die Schlussfolgerungen dazu sind daher durchaus zwiespältig. Einerseits befördern eine externe Koordination und ein externes Management den Kommunikationsprozess und können diesen um übersektorale Sichtweisen und kreativen Input bereichern. Andererseits droht Inaktivität in den Verwaltungen, wenn sich diese zu sehr auf das externe Management verlassen.

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

6.12

Fünf Erfolgsfaktoren

In den vorangegangenen Ausführungen ist deutlich geworden, dass alle theoretischen angenommenen Faktoren zumindest einen gewissen Einfluss auf den Erfolg grenzüberschreitender Kooperation haben. Jedoch lässt sich ebenfalls feststellen, dass viele dieser Faktoren als Hindernisse und als Entschuldigung für nichtkooperatives Verhalten genannt wurden, jedoch durchaus überwunden werden können. Im Folgenden werden nochmals die wichtigsten Faktoren zusammengeführt, die den Erfolg der drei betrachteten Fallstudien maßgeblich beeinflusst haben. Diese Gewichtung leitet sich aus den fallstudienübergreifenden zusammenfassenden Betrachtungen der einzelnen Einflussfaktoren in den vorangegangenen Unterkapiteln ab.

Kontinuität

Der Vergleich der Fallstudien hat gezeigt, dass Kontinuität ein wesentlicher Erfolgsfaktor für grenzüberschreitende Kooperation in der Stadt- und Regionalentwicklung ist. Grenzüberschreitende Kooperation führt nur zum Erfolg, wenn sie langfristig angelegt ist. Nur mit einer langfristigen Perspektive kann gemeinsames Handeln erreicht werden. Einerseits ist zunächst Zeit für das Kennenlernen, den Vertrauensaufbau sowie den Erfahrungsaustausch zu Herausforderungen und Prioritäten erforderlich. Andererseits können die beteiligten Akteure nur durch eine langfristige Perspektive zu kooperativem Handeln motiviert werden.

Kontinuität entsteht nicht von selbst, sondern kann ermöglicht und befördert werden. Dazu dienen ein kontinuierlicher Kommunikationsprozess mit hoher Kontaktdichte zwischen den beteiligten Akteuren sowie grenzüberschreitende organisatorische und institutionelle Strukturen, die diesen Kommunikationsprozess ermöglichen. Außerdem kann Kontinuität in der grenzüberschreitenden Kooperation durch Konsequenzen in politischen Entscheidungen sichergestellt werden. Aus dem grenzüberschreitenden Kommunikationsprozess hervorgegangene Aushandlungen und Festlegungen müssen – falls nicht bereits gemeinsamen Gremien bestehen – in den politischen Gremien der jeweiligen Städten und Regionen bei Entscheidungen konsequent beachtet und umgesetzt werden.

Angemessene Ziele und gemeinsame Strategien

Insbesondere die Fallstudie ENLARGE-NET hat gezeigt, dass unangemessene oder unklare Ziele die grenzüberschreitende Kooperation erheblich behindern können. Hingegen dienen gemeinsam erarbeitete und festgeschriebene Ziele, Prioritäten und Strategien – etwa in der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck – als Richtschnur der Zusammenarbeit und stellen ein gemeinsames und zielgerichtetes Handeln in den Städten und Regionen sicher.

Es ist ebenfalls deutlich geworden, dass die Ziele der Zusammenarbeit selbst bei offensichtlichen Herausforderungen in kleinen Kooperationsräumen den Kooperationspartnern keineswegs klar sind und unterschiedliche Zielvorstellungen bestehen können. Eine intensive Zielfindungsphase ist daher unerlässlich, ebenso wie die Einbeziehung politischer Entscheidungsträger. Unangemessene und übersteigerte Ziele und Erwartungen blockieren den Kooperationsprozess, indem sie zu Frustrationen und Missverständnissen führen und ein gleichgerichtetes Handeln unmöglich machen. Bewährt hat sich das Festschreiben von Zielen, Prioritäten und Maßnahmen in gemeinsamen Strategien.

Schlüsselakteure

Grenzüberschreitende Kooperation ist selbst bei bestehenden organisatorischen und institutionellen Strukturen kein Selbstläufer. Insbesondere zu Beginn sind in den kooperierenden Verwaltungen Schlüsselakteure erforderlich, die eine positive und unvoreingenommene Einstellung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit haben und engagiert sind, die mit Ideen und Aktivitäten in Vorleistung gehen und damit den Kooperationsprozess vorantreiben. Schlüsselakteure sind dabei sowohl in den Verwaltungen als auch in der Politik erforderlich. Zu Beginn der Prozesse haben insbesondere politische Schlüsselakteure eine große Bedeutung, während im Verlauf des Kommunikationsprozesses und beim Ausloten gemeinsamer Interessen und Vorhaben vor allem engagierte Akteure in den Verwaltungen wichtig sind.

Koordinationsstelle

Zur Sicherstellung und zum Management eines kontinuierlichen Kommunikationsprozesses haben sich in den untersuchten Fallstudien gemeinsame Koordinationsstellen bewährt. Es ist deutlich geworden, dass diese Stellen die Kooperation befördern, wenn sie gleichberechtigt mit erfahrenen und professionellen Verwaltungsmitarbeitern besetzt sind. Als ungünstig haben sich dominante Koordinatoren bei einem der Kooperationspartner, in der Verwaltungsarbeit unerfahrene oder unprofessionelle Mitarbeiter und auch zu eng in die Verwaltungen eingebundene Koordinatoren erwiesen.

Fördermittel

Externe Fördermittel sind nach wie vor eine Voraussetzung für das Zustandekommen grenzüberschreitender Kooperationsprozesse. Die entstehenden Transaktionskosten konnten in keiner der untersuchten Fallstudien durch die Verwaltungen geschultert werden; die Prozesse wären ohne die externen Fördermittel nicht zustande gekommen. Allerdings sind Eigenleistungen aller beteiligten Verwaltungen erforderlich, um der Zusammenarbeit die notwendige Ernsthaftigkeit zu verleihen und die verbindlich und verpflichtend zu machen. Die Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck zeigt, dass sich die Verwaltungen bei fortschreitender Kooperation eher bereit erklären, den Kommunikationsprozess finanziell selbst abzusichern. Allerdings ist hier deutlich geworden, dass Fördermittel projektbezogen weiterhin erforderlich sind, um anfallende Kosten zu kompensieren.

Tabelle 6.2: Die praktischen Erkenntnisse der Arbeit im Überblick

Theoretische Annahmen/Nutzen und Motivation	Fallstudie Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec	Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck	Fallstudie ENLARGE-NET	Zusammengefasste praktische Erkenntnisse
Nutzen der Projekte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intensiver Kommunikationsprozess; Basis für weitere Zusammenarbeit ▪ Politische Entscheidungen jedoch kaum an Projektergebnissen ausgerichtet; fehlende Umsetzung ▪ Mehr Offenheit in der Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Institutionalisierte Zusammenarbeit ▪ Kontinuität und gemeinsame Ziele und Prioritäten durch Gemeinsamen Entwicklungsplan (GEP) und REK ▪ Nutzen von Synergieeffekten ▪ Überwindung von Stereotypen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kennenlernen, Austausch; Basis für weitere Zusammenarbeit ▪ Kaum gemeinsame Projektentwicklung ▪ Überwindung von Stereotypen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nutzen schwer messbar und nur mit zeitlicher Verzögerung ▪ Kooperationsergebnis ≠ Kooperationsnutzen ▪ Kooperationsnutzen abhängig von politischer Umsetzung und Kontinuität ▪ Konsequenz kooperatives Handeln fällt generell schwer
Motivation der beteiligten Institutionen und Akteure	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Langfristige Strategieentwicklung losgelöst von Alltagsaufgaben ▪ Persönliche Motivation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gegenseitige Abhängigkeiten ▪ Gemeinsame Standortpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Profilierung vor der EU-Erweiterung ▪ Kaum fachliche Motivation ▪ Zugang zu Fördermitteln 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Persönliche und fachliche Motivation in Politik und Verwaltung von Bedeutung ▪ In PL und CZ vor allem europäische Fördermittel
Größe des Kooperationsraumes, Kooperationserfahrung der beteiligten Städte und Regionen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Funktionale Abhängigkeiten groß ▪ Nähe ermöglicht häufige persönliche Kontakte ▪ Kooperationserfahrung günstig 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Funktionale Abhängigkeiten groß; Themen der Kooperation klar ▪ Nähe ermöglicht häufige persönliche Kontakte ▪ Kooperationserfahrung günstig 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Heterogene Interessen; gemeinsame Themen eher abstrakt ▪ Kommunikation aufgrund der großen Entfernungen schwierig ▪ Fehlende Kooperationserfahrung hinderlich 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kooperation bei geringer Entfernung verbindlicher und verpflichtender ▪ Nähe zwischen den Kooperationspartnern günstig, jedoch kein linearer Zusammenhang zwischen Größe des Kooperationsraumes, Kooperationserfahrung und Erfolg der Kooperation

Theoretische Annahmen/Nutzen und Motivation	Fallstudie Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec	Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck	Fallstudie ENLARGE-NET	Zusammengefasste praktische Erkenntnisse
Kooperationsbedarf in den Städten und Regionen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trotz offensichtlicher Herausforderungen kein klarer Kooperationsbedarf, eher diffuse und unterschiedliche Vorstellungen ▪ Extern angestoßene Themenfindungsphase günstig 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trotz offensichtlicher Herausforderungen kein klarer Kooperationsbedarf, eher diffuse und unterschiedliche Vorstellungen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kein offensichtlicher Kooperationsbedarf; heterogene Vorstellungen ▪ Kooperationsbedarf als vorhanden vorausgesetzt und Probleme unterschätzt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auch bei offensichtlichen Herausforderungen ist Kooperationsbedarf nicht klar und bedarf Identifizierung
Transformationsprozesse, unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung in den Städten und Regionen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterschiedliche Ressourcen hinderlicher als unterschiedliche Strukturen ▪ Verwaltung in D unflexibel und unübersichtlich; in PL teilweise unterbesetzt ▪ Umsetzungsdefizite in D; stärkere Hierarchien in PL 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ System in PL stark zentralistisch ▪ Verwaltung in D übt Einfluss auf politische Entscheidungen aus; in PL und CZ stärkere Hierarchien 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterschiedliche Ressourcen hinderlicher als unterschiedliche Strukturen ▪ System in PL stark zentralistisch 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen lassen sich überwinden; in PL und CZ stärkere hierarchischere Systeme ▪ Unterschiedliche Ressourcen hinderlicher als unterschiedliche Strukturen; große Verwaltungen ▪ Unübersichtlich und unflexibel ▪ Intensive Einbindung der Politik unerlässlich
Transnationale Organisationen und Regelwerke	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fehlende Regelwerke behindern Zusammenarbeit ▪ Erwartungen an EU-Erweiterung wurden enttäuscht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fehlende rechtliche Regelwerke behindern Zusammenarbeit ▪ Erwartungen an EU-Erweiterung wurden enttäuscht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EU-Erweiterung als Motivation ▪ Ungünstige Struktur der EU-Förderung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Je konkreter die Zusammenarbeit, desto mehr behindern fehlende Regelwerke ▪ Erwartungen an EU-Erweiterung wurden enttäuscht, jedoch Aufbruchstimmung im Vorfeld ▪ Rolle der Euroregionen und weiterer Institutionen marginal

Theoretische Annahmen/Nutzen und Motivation	Fallstudie Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec	Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck	Fallstudie ENLARGE-NET	Zusammengefasste praktische Erkenntnisse
Sprachen, Vorbehalte und kulturelle Unterschiede	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sprachbarriere mit professioneller Übersetzung/Dolmetschung zu überwinden ■ Unterschiedliche Mentalitäten/Arbeitsweisen prägen Zusammenarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sprachbarriere mit professioneller Übersetzung/Dolmetschung zu überwinden ■ Unterschiedliche Mentalitäten/Arbeitsweisen werden als Chance gesehen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sprachbarriere mit professioneller Übersetzung/Dolmetschung zu überwinden ■ Zu Beginn Vorbehalte und Zurückhaltung; Angst vor „Aushorchen“, Vertrauensdefizite 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sprachbarriere überwindbar ■ Unterschiedliche Arbeitsweisen/ Mentalitäten werden bei fortschreitender Kooperation zunehmend als Bereicherung gesehen ■ Geschichtliche Belastungen nach wie vor präsent; Stereotypen nehmen jedoch ab ■ PL-CZ Verhältnis besonders schwierig
Transaktionskosten, finanzielle Ressourcen und Fördermittel	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ohne Fördermittel wäre Projekt nicht zustande gekommen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ohne Fördermittel wäre Kooperation in heutiger Intensität nicht zustande gekommen ■ Gemeinsamer Fonds stellt Verbindlichkeit und Kontinuität sicher, jedoch weiterhin punktuelle Fördermittel notwendig 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ohne Fördermittel wäre Projekt nicht zustande gekommen ■ Hohe Transaktionskosten durch große Entfernungen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zu Beginn Kompensation der Transaktionskosten durch Fördermittel notwendig ■ Gleichberechtigte Verteilung wichtig
Ziele, Erwartungen und Themen des Projektes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Trotz Kooperationserfahrung diffuse Zielvorstellungen und Erwartungen ■ Intensive und extern initiierte Zielfindung hat sich bewährt 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gemeinsame und angepasste Ziele, Erwartungen und Themen durch REK- und GEP-Prozesse 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Unklare Zielstellung und hohe Erwartungshaltung ungünstig ■ Identifizierung gemeinsamer Themen schwer ■ Vorgegebene AG ungünstig 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Diffuse und heterogene Ziele auch in kleinen Kooperationsräumen ■ Zu hohe Erwartungen schädlich ■ Intensive Ziel- und Themenfindung wichtig

Theoretische Annahmen/Nutzen und Motivation	Fallstudie Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec	Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck	Fallstudie ENLARGE-NET	Zusammengefasste praktische Erkenntnisse
<p>Beteiligte Akteure, deren Kompetenzen und personelle Ressourcen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Schlüsselakteure zu Beginn wichtig ■ Ressourcen- und Kompetenzprobleme in Verwaltungen ■ Einbeziehung von Akteuren außerhalb der Verwaltungen schwierig 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Trotz institutionalisierter Kooperation Schlüsselakteure erforderlich ■ In Verwaltungen kaum Innovation und Kreativität ■ Einbeziehung von Akteuren außerhalb der Verwaltungen schwierig 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zu wenig engagierte Schlüsselakteure ■ Fehlende Kontinuität hinderlich ■ Fehlende Parität bei Akteuren ■ Einbeziehung von Akteuren außerhalb der Verwaltungen schwierig 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Schlüsselakteure auch bei institutionalisierter Kooperation erforderlich ■ Verwaltungsakteure nur bedingt für grenzüberschreitende Kooperation gerüstet ■ Einbeziehung von Akteuren außerhalb der Verwaltungen schwierig
<p>Gestaltung, Management und Moderation des Kommunikationsprozesses</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Straffer Kommunikationsprozess und hohe Kontaktdichte sinnvoll ■ Zu späte Einbeziehung der Politik ■ Koordinationsbüro sinnvoll, zu Beginn zu unerfahren und unprofessionell ■ Neutrale Moderation positiv 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hohe Kontaktdichte in AG ■ Regelmäßige Einbeziehung der Politik ■ Koordination zu Beginn extern, nun intern; starke Einbindung in Hierarchien ■ Externe Moderation zu Beginn sinnvoll 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mehrtägige Workshops sinnvoll ■ Unzureichende Einbeziehung der Politik ■ Nicht gleichberechtigte Koordination ungünstig; Kommunikationsprobleme ■ Nur deutsches Moderationsteam/wissenschaftliche Begleitung ungünstig 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kommunikationsprozesse bedürfen bewusster Gestaltung ■ Intensive Einbeziehung der Politik wichtig ■ Erfahrene, professionelle und gleichberechtigte Koordination wichtig ■ Externe Moderation sinnvoll

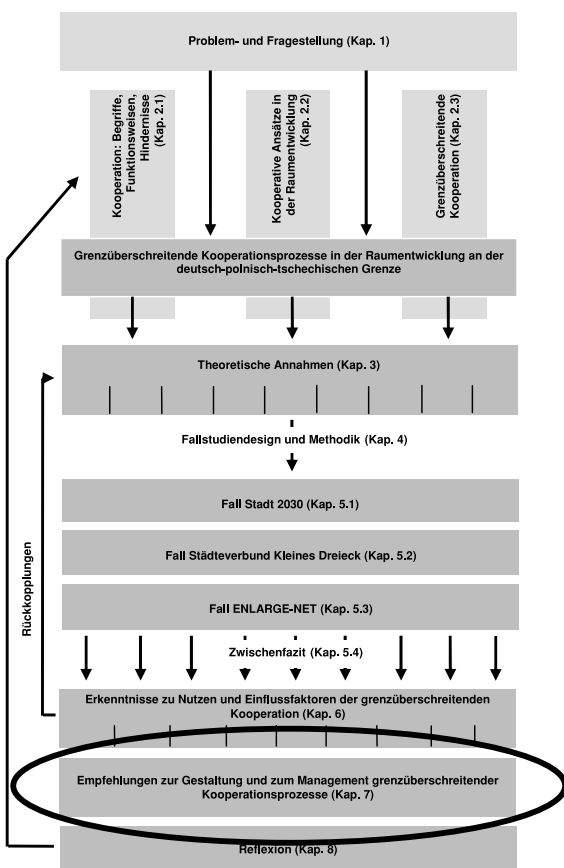
Theoretische Annahmen/Nutzen und Motivation	Fallstudie Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec	Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck	Fallstudie ENLARGE-NET	Zusammengefasste praktische Erkenntnisse
<p>Zusammengefasste praktische Erkenntnisse</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intensität des Kommunikationsprozesses Stadt 2030 konnte nicht beibehalten werden ▪ Politische Umsetzung der erzielten Kooperations-ergebnisse gerät ins Stocken; insbesondere auf deutscher Seite ▪ Trotz Nähe der Kooperationspartner und offensichtlicher Herausforderungen weiterhin kaum kontinuierlichen organisatorischen Strukturen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontinuität gegeben durch gemeinsamen Haushalt, Stadtratssitzungen, regelmäßig tagende AG, Koordinatoren ▪ Gemeinsame strategische Vorhaben (Gewerbegebietsverbund, Siedlungsflächenmanagement) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kaum Folgeaktivitäten ▪ Unklare beziehungsweise überzogene Zielstellung ▪ Fehlende Kontinuität und Parität der Akteure ▪ Fehlende Gleichberechtigung bei Koordination und Moderation ▪ Probleme bei der Förderung gemeinsamer Projekte 	

7

Wie grenzüberschreitende Kooperationsprozesse gestalten und managen?

Die folgenden Handlungsempfehlungen zur Gestaltung und zum Management grenzüberschreitender Kooperationsprozesse wurden aus den Erkenntnissen der Fallstudienanalyse abgeleitet. Sie dienen als Handreichung für die betroffenen Akteure. Zunächst werden Empfehlungen zu einzelnen Einflussfaktoren formuliert, die auf weitere Kooperationsprozesse an der Grenze zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik übertragbar sind, bevor sich spezifische Empfehlungen an die drei untersuchten Fallstudien richten (siehe Abbildung 7.1).

Abbildung 7.1: Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit



7.1

Empfehlungen für den deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum

Grenzüberschreitende Kooperation bewusst gestalten und managen

Die empirische Untersuchung der drei Fallstudien hat deutlich gemacht, dass grenzüberschreitende Kooperation in der Stadt- und Regionalentwicklung an der neuen EU-Binnengrenze zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik langwierig, aufwendig und keineswegs einfach ist. Bei fehlendem oder ungünstigem Management drohen die Kooperationsprozesse wenig erfolgreich zu sein und hinter den an sie gestellten Erwartungen zurückzubleiben. Unklare oder unangemessene Ziele und Erwartungen, ausbleibende Konsequenzen und Umsetzungen der Kooperationsergebnisse oder fehlende politischer Rückhalt und Fehler bei der Koordination können zu Überforderung, Frustration oder Kooperationsmüdigkeit der beteiligten Akteure und letztendlich zu nicht kontinuierlichen Kooperationsprozessen führen.

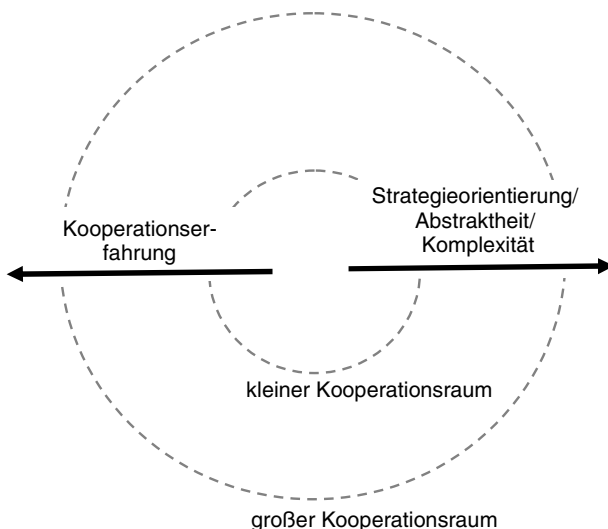
Nicht kontinuierliche Kooperationsprozesse können bedeuten, dass mögliche grenzüberschreitende Lösungen nicht umgesetzt und Potenziale einer grenzüberschreitenden Stadt- und Regionalentwicklung nicht genutzt werden. Die eingesetzten materiellen und personellen Ressourcen können den erhofften Nutzen nicht erzielen. Die Motivation für weitere Kooperationsaktivitäten ist aufgrund der enttäuschten Erwartungen gedämpft.

Die grenzüberschreitende Kooperation in der Stadt- und Regionalentwicklung bedarf der bewussten Gestaltung und eines professionellen Managements, das den spezifischen Umständen in der Region Rechnung trägt. Die unterschiedlichen Mentalitäten sind anzuerkennen und zu beachten. Jedoch sollte die Gestaltung und das Management flexibel genug sein, um auf die Dynamik grenzüberschreitender Kooperationsprozesse eingehen zu können.

Größe des Kooperationsraumes und Kooperationserfahrung der beteiligten Städte und Regionen beachten

Bei der Gestaltung grenzüberschreitender Kooperationsprozesse sollte der Zusammenhang zwischen der Größe des Kooperationsraumes und der Kooperationserfahrung der beteiligten Städte und Regionen beachtet werden. Generell gilt, dass in großen Kooperationsräumen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgrund geringerer Verbindlichkeit, hoher Transaktionskosten und erschwerter persönlicher Kommunikation tendenziell schwieriger ist, als in kleinen Kooperationsräumen. Gleichzeitig sind größere Kooperationsräume oftmals für strategische Themen der Zusammenarbeit erforderlich. Daher werden zu Beginn grenzüberschreitender Kooperationsprozesse eher kleine Kooperationsräume empfohlen, die bei fortschreitender Kooperationserfahrung und einer strategischen Entwicklung der behandelten Themen ausgeweitet werden können (siehe Abbildung 7.2).

Abbildung 7.2: Zu beachtender Zusammenhang zwischen Größe des Kooperationsraumes, Kooperationserfahrung und Charakter der behandelten Themen



In großen Kooperationsräumen und bei geringer oder fehlender Kooperationserfahrung ist zu Beginn des Kooperationsprozesses eine intensive Phase des Kennenlernens, des Vertrauensaufbaus und des gegenseitigen Erfahrungsaustauschs besonders wichtig. Erst wenn ein gemeinsames Verständnis der Kooperationspartner über Herausforderungen, Interessenlagen und wichtige Vorhaben in der Stadt- und Regionalentwicklung sowie ein gewisses Maß an Vertrauen zwischen diesen aufgebaut werden konnte, sind die Partner in der Lage, gemeinsame Strategien, Prioritäten und Projekte zu entwickeln und umzusetzen. Diese Prozesse sind jedoch sehr zeit- und ressourcenaufwendig. Während der Projektlaufzeit von zwei Jahren im Fallstudienprojekt ENLARGENET konnte die Phase gemeinsamer Strategie- und Projektentwicklung trotz eines intensiven und aufwendigen Kommunikationsprozesses nicht erreicht werden.

Daher sollte zu Beginn der Zusammenarbeit sichergestellt sein, dass ein langfristiger und aufwendiger Kommunikationsprozess von den Kooperationspartnern gewollt ist und eine hinreichende finanzielle und personelle Ausstattung gegeben ist.

Grenzüberschreitende Organisationsstrukturen aufbauen und Kontinuität sicherstellen

Jede Form der grenzüberschreitenden Kooperation bedarf eines Mindestmaßes an institutionalisierter Struktur. Um die Kontinuität der Zusammenarbeit zu sichern, sollten bereits zu Beginn des Kooperationsprozesses grenzüberschreitende Organisationsstrukturen aufgebaut werden.

Wichtig ist zunächst eine klar geregelte Leitung der Zusammenarbeit. Empfohlen wird ein Leitungsgremium, in dem die politischen Vertreter aller kooperierenden Städte und Regionen vertreten sind. Dieses Gremium sollte in allen Phasen der Kooperation in den Kommunikationsprozess eingebunden sein. Notwendig ist eine regelmäßige Information über den Fortschritt des Kooperationsprozesses sowie das Beschließen wesentlicher Kooperationsergebnisse, wie etwa gemeinsamer Strategien und Konzepte. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Zusammenarbeit hinreichend politisch legitimiert ist und keine Blockaden in den Verwaltungen entstehen. Außerdem ist eine Gesamtsteuerung der Kooperationsprozesse sinnvoll. Diese sollte für einen bestimmten Zeitraum bei einem

der Kooperationspartner liegen und periodisch zwischen diesen rotieren. Der jeweils leitende Kooperationspartner kann während dieser Perioden gewisse Schwerpunkte der Kooperation setzen.

Für einen fachlichen, übersektoralen Kommunikationsprozess hat sich die Einrichtung grenzüberschreitender Arbeitsgruppen bewährt. Die Ausrichtung dieser Facharbeitsgruppen sollte sich an den Themenfeldern der Kooperation orientieren und von den betroffenen Verwaltungsakteuren intern entwickelt werden.

In einem weiter fortgeschrittenen Kooperationsprozess ist ein gemeinsames Entscheidungsgremium zu empfehlen, welches sicherstellt, dass sich die erzielten Kooperationsergebnisse in Entscheidungen niederschlagen und umgesetzt werden. Außerdem kann mit einem gemeinsamen Entscheidungsgremium die ständige Legitimation der Zusammenarbeit sichergestellt und Blockaden in den Verwaltungen von vornherein vermieden werden. Denkbar sind beispielsweise regelmäßige gemeinsame Stadtratssitzungen, wie sie sich in der Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck bewährt haben.

Gemeinsam Projekte umsetzen

Die Fallstudien haben gezeigt, dass sich gemeinsames Handeln positiv auf die grenzüberschreitende Kooperation auswirkt. Erfolgreiche gemeinsame Projekte können wiederum die Kontinuität der Kooperation sicherstellen, den Aufbau von Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren in den kooperierenden Verwaltungen unterstützen und diese ermutigen, weitere gemeinsame Vorhaben in Angriff zu nehmen.

Daher ist es ratsam, zu einem geeigneten Zeitpunkt kleine gemeinsame Projekte umzusetzen und gemeinsames Handeln zu ermöglichen, was jedoch die Zusammenarbeit nicht überfordern sollte. Daher sind Projekte zu vermeiden, die Konfliktstoff bergen. Dazu zählen häufig Projekte und Vorhaben im Bereich der Raumentwicklung, wo Verteilungskonflikte drohen. Erfolgversprechende Aktivitäten in frühen Kooperationsphasen können in den Bereichen Kinder- und Jugendarbeit sowie Kultur beobachtet werden.

Für diese Zwecke sind auch in der aktuellen Förderperiode 2007–2013 im Zuge der Ziel 3-Programme für grenzüberschreitende Zusammenarbeit so genannte Kleinprojektfonds vorgesehen, in denen mit überschaubarem formellem Aufwand Projekte bis zu einem Budget von 22.500 Euro gefördert werden können (SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT 2007: 38f.).

Koordinationsstelle einrichten

Zentral für einen kontinuierlichen und erfolgreichen Kooperationsprozess in der Stadt- und Regionalentwicklung ist die Einrichtung einer Koordinationsstelle. Am günstigsten ist eine gemeinsame Koordinationsstelle, in der Verwaltungsmitarbeiter aus allen kooperierenden Städten und Regionen an einem Ort gleichberechtigt vertreten und ansprechbar sind.

Bei der Einrichtung einer solchen Koordinationsstelle ist insbesondere auf die personelle Besetzung zu achten. Hier bedarf es erfahrener und professioneller Mitarbeiter mit den notwendigen interkulturellen Kompetenzen, wie Fremdsprachkenntnissen und einem gewandtem Umgang in den Nachbarländern. Die Mitarbeiter in den Koordinationsstellen sollten einerseits über Erfahrungen und Kontakte mit den durch sie vertretenden Verwaltungen verfügen, andererseits jedoch weitgehend unabhängig von deren Hierarchien sein, Zugang zu Informationen haben und Dienstwege umgehen können. Dazu bedarf es eines gewissen „Standings“ der einzusetzenden Mitarbeiter sowie dem Einräumen notwendiger Freiheiten dieser Mitarbeiter seitens der Verwaltungen.

Falls diese Rahmenbedingungen nicht gegeben sind, was insbesondere zu Beginn der grenzüberschreitenden Kooperationsprozesse der Fall sein kann, ist auch eine externe Koordination der Prozesse denkbar. In diesem Fall sind die Unabhängigkeit von den Verwaltungen, der Zugang zu Informationen und das Umgehen der Dienstwege gegeben. Gegen eine externe Koordinationsstelle spricht die Gefahr, dass die Verwaltungen sich nicht hinreichend mit der grenzüberschreitenden Kooperation identifizieren und inaktiv werden. Bei größeren räumlichen Entfernungen drohen der Koordination außerdem Informationsverluste und eine Eigendynamik, in die die Koordination keinen hinreichenden Einfluss mehr nehmen kann.

In jedem Fall sollte die Koordinationsstelle einen engen Kontakt zwischen den verschiedenen involvierten Stellen und insbesondere mit den politischen Steuerungsgremien pflegen, um voneinander abweichende Ziele und Erwartungen oder Unsicherheiten bezüglich fehlender politischer Legitimation zu vermeiden. Eine verwaltungsinterne Koordinationsstelle sollte außerdem räumlich günstig gelegen sein, um eine gute Erreichbarkeit für alle beteiligten Akteure sicherzustellen. Eine zentrale Lage ist insbesondere wichtig, um verwaltungsexterne Akteure und die Bürgerschaft zu erreichen und in die Kooperationsprozesse einbeziehen zu können. Dazu ist ebenfalls ein repräsentativer Zugang der Koordinationsstelle zu empfehlen. Für die Öffentlichkeit schlecht wahrnehmbare Räumlichkeiten, etwa in höheren Stockwerken, sind zu vermeiden.

Externe Moderation und wissenschaftliche Begleitung einbeziehen

Zur Unterstützung des Kooperationsprozesses kann die Einbeziehung eines externen Moderators oder einer wissenschaftlichen Begleitung sinnvoll sein. Insbesondere an Grenzen mit einer schwierigen Ausgangslage – großen sprachlichen Hürden, einem geschichtlich belasteten Verhältnis zwischen den Staaten mit bestehenden Vorbehalten, großen mentalen und kulturellen Unterschieden – kann eine externe und neutrale Moderation sinnvoll sein, um Missverständnissen vorzubeugen und zwischen den Partnern zu vermitteln. Eine wissenschaftliche Begleitung ist zu Beginn eines Kooperationsprozesses zu empfehlen, um fachliche Expertisen und kreative Ideen einzubringen, mögliche Themenfelder und Handlungsfelder aufzuzeigen und Kooperationsergebnisse zusammenzufassen und aufzubereiten. Eine Kombination von wissenschaftlicher Begleitung und Moderation ist ebenfalls denkbar.

Sowohl für eine wissenschaftliche Begleitung, als auch für eine externe Moderation sollte wiederum der Grundsatz der Gleichberechtigung beziehungsweise Neutralität gelten. Moderatoren oder wissenschaftliche Einrichtungen aus nur einer der kooperierenden Nation sind zu vermeiden. Entweder sind Partneereinrichtungen aus den Ländern der Kooperationspartner einzubeziehen, oder es sollten neutrale Institutionen und Personen aus Drittstaaten zum Zuge kommen. Auch für die externe Moderation und wissenschaftliche Begleitung gilt, dass erfahrene und professionelle Mitarbeiter mit den entsprechenden Kompetenzen zur Verfügung stehen sollten.

Generell ist bei der Gestaltung und Moderation grenzüberschreitender Kooperationsprozesse durch wissenschaftliche oder externe Einrichtungen auf eine klare und einfache Sprache zu achten. Zu ambitionierte wissenschaftliche Ansprüche oder Forschungsinteressen können die Kooperationsprozesse leicht überfordern und zu Konflikten zwischen der Wissenschaft und der Praxis führen. Die Mehrsprachigkeit dieser Prozesse im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum und die damit verbundenen Informationsverluste erfordern von allen Beteiligten ohnehin eine einfache und klare Sprache und Ausdrucksweise.

Auch bei einem externen Management oder einer wissenschaftlichen Begleitung droht wiederum Inaktivität in den Verwaltungen, wenn die Akteure sich auf ihr Alltagsgeschäft beschränken und alle grenzüberschreitenden Aktivitäten an die externen Einrichtungen abgeben. Eine besondere Herausforderung der Moderation oder wissenschaftlichen Begleitung ist es daher, die Verwaltungsmitarbeiter ständig intensiv einzubinden und in die Pflicht zu nehmen. Langfristig ist aus dem gleichen Grund eine zeitliche Befristung der Moderation und wissenschaftlichen Begleitung anzuraten. Eine erneute oder projektbezogene Hilfestellung zu einem späteren Zeitpunkt – wie im Fall des Städteverbundes Kleines Dreieck – ist denkbar.

Sich über rechtliche Hürden hinwegsetzen

Die Fallstudienanalyse hat deutlich gemacht, dass die grenzüberschreitende Kooperation im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum nach wie vor durch fehlendes rechtliches Regelwerk behindert wird. Verbindliche grenzüberschreitende Verträge oder Verbünde waren bisher nicht möglich. Mit dem Rechtsinstrument Europäische Verbünde für Territoriale Kohäsion (EVTZ) liegen kaum Erfahrungen vor.

Daher ist es erforderlich, dass die kooperierenden Städte und Regionen sich über rechtliche Hürden hinwegsetzen. Insbesondere die Fallstudie Städteverbund Kleines Dreieck hat gezeigt, dass eine offene Interpretation der rechtlichen Vorgaben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erforderlich und möglich ist. Die bestehenden Verträge zwischen den drei Städten haben keinerlei völkerrechtliche Verbindlichkeit; für den gemeinsamen Haushalt gibt es keine Rechtsgrundlage. Dennoch stellen diese eine selbst auferlegte Verbindlichkeit zwischen

den Kooperationspartnern her und tragen zu einer kontinuierlichen Zusammenarbeit bei.

Städte und Regionen in Grenzräumen können sich jederzeit auf fehlendes rechtliches Regelwerk als Begründung berufen, falls ein kooperatives Handeln nicht zustande kommt oder nicht gewollt ist. Daher ist der uneingeschränkte politische Wille zur grenzüberschreitenden Kooperation erforderlich, um sich über rechtliche Hürden so weit wie möglich hinwegzusetzen.

Angemessene und gemeinsame Ziele identifizieren

Zu Beginn eines jeden Kooperationsprozesses sollten angemessene und gemeinsame Ziele identifiziert und festgeschrieben werden. Diese sind die Basis für jegliche grenzüberschreitende Kooperation. Die Fallstudienauswertung hat gezeigt, dass selbst bei von außen betrachtet offensichtlichen Handlungserfordernissen in Grenzstädten und -regionen keineswegs von klaren und homogenen Zielsetzungen ausgegangen werden kann. Nur gemeinsam erarbeitete Ziele haben im weiteren Kooperationsprozess eine Chance auf Verwirklichung. Überzogene Ziele oder unterschiedliche Vorstellungen hingegen gefährden die Prozesse ebenso, wie von außen aufgezwungene Zielsetzungen.

Eine intensive Zielfindungsphase sollte daher Bestandteil eines jeden Kooperationsprozesses sein. Die Ergebnisse dieser Zielfindungsphase sollten als Teil des Kooperationsergebnisses durchaus wertgeschätzt werden. Bei der Suche nach gemeinsamen Zielen werden folgende Schritte empfohlen:

- Austausch über aktuelle Probleme, Herausforderungen und Ziele der Stadt- und Regionalentwicklung in den kooperierenden Grenzstädten und -regionen,
- Austausch über Ziele der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Städten und Regionen,
- Ausloten gemeinsamer Ziele der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit,
- Überprüfung der möglichen gemeinsamen Ziele auf Erreichbarkeit sowie
- Festschreibung der gemeinsamen Zielvorstellungen und politische Legitimierung.

Dieser Zielfindungsphase ist ausreichend Zeit – bei begrenzter Laufzeit beziehungsweise Förderung etwa ein Drittel, mindestens mehrere Monate – des Kooperationsprozesses zu widmen. Eventuelle Ungeduld, dass endlich „Konkretes“ in Angriff genommen werden soll, ist zu vermeiden. Nur wenn allen beteiligten Akteuren die gemeinsamen Ziele der Kooperation klar sind und diese festgeschrieben und politisch legitimiert sind, können konkrete Ergebnisse der Zusammenarbeit erreicht und vorgezeigt werden.

Die gemeinsamen Ziele der grenzüberschreitenden Kooperation sollten die weitere Zusammenarbeit leiten und bei den beteiligten Akteuren ständig präsent sein. Dazu bedarf es einer Weiterentwicklung der Ziele zu Strategien, Leitbildern, Entwicklungskonzepten oder -programmen.

Gemeinsam Strategien entwickeln

Zur Förderung eines kontinuierlichen Kooperationsprozesses und zur langfristigen Ausrichtung der Zusammenarbeit sind gemeinsame Strategien erforderlich. Diese sollten die erarbeiteten Ziele aufgreifen und weiterentwickeln sowie gemeinsames Handeln vorbereiten. Gemeinsame Strategien können zudem als Argumentationsgrundlage etwa bei der Beantragung von Fördermitteln dienen. Schritte zu einer gemeinsamen Strategie sollten sein:

- Austausch über wichtige zukünftige Vorhaben und Projekte,
- Austausch über Prioritäten der Zusammenarbeit auf Grundlage gemeinsamer Ziele,
- Ausloten gemeinsamer Prioritäten, Vorhaben und Projekte,
- Prioritätensetzung bei der Zusammenarbeit,
- Festschreibung der gemeinsamen Prioritäten, Vorhaben und Projekte,
- Untersetzung dieser Prioritäten durch gemeinsame Vorhaben und Projekte sowie
- politische Beschlüsse.

In den Entstehungsprozess zur Strategieentwicklung sollten sich alle Kooperationspartner gleichberechtigt einbringen. Eine Dominanz eines Kooperationspartners oder ein reaktives Handeln in Form von Stellungnahmen ist zu vermeiden. Wenn Vorschläge von einem der Kooperationspartner oder von

externer Stelle eingebracht werden, sollten diese in einem Kommunikationsprozess intensiv diskutiert werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass sich die Kooperationspartner mit dem Dokument identifizieren und Entscheidungen daran ausrichten. Außerdem bedürfen Strategien und Konzepte für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der regelmäßigen Reflexion, Aktualisierung und Fortschreibung an sich ändernde Rahmenbedingungen, Herausforderungen und sich fortentwickelnde Ziele und Interessen.

Schlüsselakteure aus Verwaltung und Politik einbeziehen

Selbst bei bestehenden Strukturen und Institutionen ist grenzüberschreitende Kooperation kein Selbstläufer und auf Schlüsselakteure angewiesen. Beim Ausscheiden der „Macher“ drohen grenzüberschreitende Kooperationsprozesse an Schwung zu verlieren. Daher müssen von Beginn an Schlüsselakteure aus Verwaltung und Politik mit der Kooperation betraut sein, die vom Nutzen und der Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit überzeugt sind, möglichst persönlich betroffen sind und eine positive Grundhaltung einnehmen.

Notwendig sind Schlüsselakteure sowohl aus der Politik, als auch aus der Verwaltung in leitenden Positionen. Ihre Aufgabe ist es, die Verwaltungsmitarbeiter zu motivieren, ihnen Rückhalt für das Entwickeln und Finden grenzüberschreitender Lösungen zu geben und selbst Ideen einzubringen. Außerdem müssen diese Schlüsselakteure den Kommunikationsprozess aufrecht halten, bis gefestigte grenzüberschreitende Strukturen, wie eine Koordinationsstelle, etabliert sind. Insbesondere zu Beginn ist eine enge Abstimmung zwischen Verwaltung und Politik in den kooperierenden Städten und Regionen erforderlich.

Kommunikation ermöglichen

Die Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren ist ein wesentlicher Bestandteil grenzüberschreitender Kooperationsprozesse. Neben Verhandlungen sind im grenzüberschreitenden Kontext kaum andere Formen der Interaktion möglich. Die grenzüberschreitende Kommunikation kann ermöglicht und unterstützt werden, indem geeignete Diskussionsforen geschaffen werden.

Die Basis für solche Foren sollten Arbeitsgruppen bilden, in denen die fachlichen Diskussionen geführt werden. Die Ausrichtung und fachliche Abgrenzung dieser Arbeitsgruppen sollte sich möglichst nach bereits bestehenden Strukturen in den kooperierenden Verwaltungen richten und in einem gemeinsamen Prozess bestimmt werden. Wichtig ist, dass die Arbeitsbereiche der jeweiligen Verwaltungen möglichst gut abgedeckt werden und in jedem Fall Ansprechpartner in allen beteiligten Verwaltungen gefunden werden. Die Arbeitsgruppen sollten außerdem so gestaltet sein, dass die inhaltlichen Ziele der grenzüberschreitenden Kooperation erreicht werden können. Äußerst wichtig ist eine kontinuierliche Zusammensetzung und Teilnahme der Arbeitsgruppenmitglieder. Die Leitung der Arbeitsgruppen sollte von einem der Mitglieder aus einer der Verwaltungen übernommen werden. Dabei ist auf eine ausgewogene Verteilung der Arbeitsgruppenleiter aus den kooperierenden Ländern zu achten.

Zu Beginn der Kooperationsprozesse ist eine hohe Kontaktdichte zwischen den beteiligten Akteuren anzustreben. Generell sollten sich die Arbeitsgruppen regelmäßig und ohne allzu große zeitliche Abstände treffen. Außerdem sind vereinzelt mehrtägige Klausursitzungen oder auch Exkursionen zu empfehlen, bei denen die Akteure sich außerhalb ihres alltäglichen Umfeldes zusammenfinden und persönliche Kontakte zum Aufbau von Vertrauen ermöglicht werden.

Für die Treffen der Arbeitsgruppen sind geeignete Räumlichkeiten erforderlich. Bewährt hat sich ein Besprechungsraum in der Koordinationsstelle des Projektes Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec. Hier war gleichzeitig das Dolmetschen durch die dort beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewährleistet. Außerdem ist eine inhaltliche Begleitung und professionelle Moderation der Arbeitsgruppen zu empfehlen.

Eine besondere Herausforderung bei der grenzüberschreitenden Kommunikation ist die Überwindung der Sprachbarriere. Die unterschiedlichen Sprachen und die mangelnden Fremdsprachenkenntnisse machen ein professionelles Dolmetschen und Übersetzen der Kommunikation im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum ständig erforderlich. Großes Augenmerk gilt weiterhin der Auswahl professioneller und erfahrener Dolmetscher und Übersetzer. Dies ist ein schwieriges Unterfangen, da aufgrund der starken Zunahme grenzüberschreitender Interaktion der Bedarf an Übersetzungsleistungen das Angebot an professionellen Dienstleistungen übersteigt. Viele Dolmetscher und Übersetzer sind nicht professionell ausgebildet, verfügen nicht über das notwendige Fachvokabular, ausreichende Erfahrungen oder die erforderlichen sozialen Kompetenzen. Dolmetscher haben ebenfalls eine Vermittlerrolle inne und können zum Aufbau von Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren beitragen. Daher sollten auch bei der Beschäftigung von Dolmetschern auf Kontinuität geachtet werden. Jedoch reicht das Bereitstellen von Dolmetschern und Übersetzern bei weitem nicht aus. Das Dolmetschen und Übersetzen in eine andere Sprache geht immer mit Informationsverlusten einher. Dies muss bei der grenzüberschreitenden Kommunikation beachtet werden. Alle beteiligten Akteure sollten daher um eine einfache Sprache, um langsames Sprechen und einfaches Schreiben bemüht sein.

Die Einbeziehung weiterer Akteursgruppen außerhalb der öffentlichen Verwaltungen hat sich in allen Fallstudien als schwierig erwiesen und sollte wohl überlegt werden. Einerseits ist eine Ausweitung der Kooperationsprozesse mit fortschreitender Dauer und bei der Behandlung zahlreicher Themenfelder dringend erforderlich. Andererseits gelingt diese Einbeziehung, insbesondere der Bürgerschaft, nur schwer. Daher sollte darauf geachtet werden, weitere Akteursgruppen und die Bürgerschaft erst dann einzubeziehen, wenn die Ziele des Kooperationsprozesses hinreichend klar und konkret sind. Allzu abstrakte Themen der Zusammenarbeit können zivilgesellschaftliche Gruppierungen und die Bürgerschaft vor der Mitwirkung abschrecken.

Politische Konsequenzen herbeiführen

In der Fallstudienanalyse hat sich das Herbeiführen politischer Konsequenzen der grenzüberschreitenden Kooperation als wesentlicher Erfolgsfaktor herausgestellt. Wenn die Verhandlungsergebnisse nicht durch Entscheidungen unteretzt werden und sich das Handeln der Verwaltungen nicht daran ausrichtet, bleibt der Nutzen der grenzüberschreitenden Kooperation gering, es droht Frustration unter den beteiligten Akteuren.

Erzielte Kooperationsergebnisse, wie gemeinsame Ziele, Interessen und Prioritäten oder gemeinsame Vorstellungen über Strategien und Vorhaben sollten festgeschrieben und in den politischen Gremien behandelt sowie wichtige Meilensteine beschlossen werden. Dies kann die politische Legitimation gemeinsamer Aktivitäten und Vorhaben sicherstellen und die Umsetzung in den Verwaltungen befördern. Allerdings besteht hierbei die Gefahr des „Verschwindens in den Schubladen“, wenn die Dokumente und Beschlüsse nicht in den alltäglichen Entscheidungen der Stadt- und Regionalentwicklung Niederschlag finden. Auch festgeschriebene Strategien, Meilensteine etc. bedürfen der kontinuierlichen Auseinandersetzung. Entscheidungen im Alltagsgeschäft müssen ständig auf Konformität mit diesen Dokumenten überprüft werden. Daher sollten diese in ausreichender Stückzahl vervielfältigt oder anderweitig öffentlich zugänglich gemacht werden. So kann öffentlicher und politischer Druck erzeugt werden, sich im Alltagsgeschäft an den vereinbarten Kooperationsergebnissen zu orientieren.

Ebenfalls dienlich können regelmäßige gemeinsame Stadtratssitzungen oder zumindest eine regelmäßige Information der Stadträte über das Fortkommen des Kooperationsprozesses sein. So ist eine Kontrollfunktion durch die politischen Gremien möglich, oder es können gemeinsame Entscheidungen getroffen werden.

Fördermittel einwerben, eigene Mittel bereitstellen

Die Fallstudienanalyse hat gezeigt, dass die grenzüberschreitende Kooperation zwar nicht von Fördermitteln abhängig sein sollte, sondern vom Engagement der beteiligten Städte und Regionen. Jedoch ist ebenfalls deutlich geworden, dass durchaus erhebliche Transaktionskosten entstehen, die die finanziellen Ressourcen der Verwaltungen schnell übersteigen können. Ohne externe finanzielle Mittel wäre keine der drei betrachteten Kooperationen zustande gekommen. Daher sollten Städte und Regionen auch in Zukunft Fördermittel für die grenzüberschreitende Kooperation einwerben. Angesichts der europäischen Förderprogramme für grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird es in zunehmendem Maße erforderlich sein, tatsächlich grenzüberschreitende Aktivitäten und Maßnahmen in den Vordergrund zu stellen, gemeinsame Strukturen, Vorarbeiten und Erfahrungen der grenzüberschreitenden Kooperation vorzuweisen und Eigenmittel für die Kofinanzierung bereitzustellen. So werden die Ziel 3-Förderprogramme für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Folgeprogramme für INTERREG A) nach dem Leadpartnerprinzip funktionieren, was die gemeinsame Einwerbung der Fördermittel sowie Verwaltung und Abwicklung der Projekte bei nur einem Projektpartner erfordert. Außerdem sind hierzu klare Zuständigkeiten und kompetente Mitarbeiter erforderlich.

Bei der Einwerbung und Verwaltung von Mitteln für die grenzüberschreitende Kooperation ist insbesondere auf Transparenz und Gleichberechtigung zu achten. Hier kann wiederum eine gemeinsame Koordinationsstelle von Nutzen sein.

Das Modell eines gemeinsamen Fonds für die grenzüberschreitende Kooperation, wie im Fall des Städteverbundes Kleines Dreieck, sollte Nachahmer finden. Ein gemeinsamer Fonds stellt die Ernsthaftigkeit und Verpflichtung der Kooperationspartner sicher, verleiht der Kooperation Kontinuität und ermöglicht eine einfachere Kofinanzierung bei der Einwerbung externer Mittel für gemeinsame Vorhaben und Aktivitäten.

Kooperation evaluieren

Die gesamte bisherige Betrachtung hat gezeigt, dass die Reflexion der grenzüberschreitenden Kooperation notwendig ist, um die gesetzten Ziele zu rekapitulieren, deren Erreichung zu überprüfen und Korrekturen vorzunehmen. Daher wird die Evaluierung der grenzüberschreitenden Kooperation empfohlen.

Allerdings ist ebenfalls deutlich geworden, dass die Bewertung grenzüberschreitender Kooperation schwierig ist. Kooperationsergebnisse und Kooperationsnutzen sind keineswegs gleichzusetzen. Eine Bewertung allein anhand der Kooperationsergebnisse kann zu falschen Erkenntnissen führen. Der Nutzen grenzüberschreitender Kooperation tritt häufig nicht unmittelbar, sondern mit zeitlicher Verzögerung ein. Die Grenzen einer prozessbegleitenden Evaluation sind in der Fallstudie ENLARGE-NET sichtbar geworden. Der Nutzen grenzüberschreitender Kooperation lässt sich häufig erst längerfristig messen und bemisst sich daran, ob sich Entscheidungen der Stadt- und Regionalentwicklung an den Kooperationsergebnissen orientieren oder nicht. Expost Evaluationen sind daher eher in der Lage, den Nutzen grenzüberschreitender Kooperation zu messen. Hier besteht jedoch ein Dilemma, da ebenfalls empfohlen worden ist, kontinuierliche Kooperationsprozesse anzustreben. Der richtige Moment für eine Evaluierung ist daher mit einigem zeitlichen Abstand nach dem Erreichen wichtiger Meilensteine, wie gemeinsamer Strategien, oder nach abgeschlossenen gemeinsamen Vorhaben gegeben. In jedem Fall sollte eine Evaluierung frühzeitig eingeplant werden.

Auch die Rolle des Evaluators ist mit Problemen behaftet. Die Evaluierung sollte durch externe Partner vorgenommen werden, die tiefgehende Einblicke in die Kooperationsprozesse haben, jedoch den nötigen Abstand zu den beteiligten Akteuren haben.

7.2

Empfehlungen zu den Fallstudien

Den folgenden Empfehlungen zur zukünftigen Kooperation in den Fallstudien geht jeweils eine kurze Zusammenfassung der praktischen Erkenntnisse aus dem empirischen Analyse voraus.

Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec

Das Projekt Stadt 2030 hat den Kommunikationsprozess zwischen den beiden Städten Görlitz und Zgorzelec während der Projektlaufzeit erheblich intensiviert. Als Ergebnisse des Projektes wurden in erster Linie querschnittsorientierte Prioritäten der Zusammenarbeit sowie gemeinsame, strategisch wichtige Vorhaben in den fünf Facharbeitsgruppen formuliert. Allerdings folgten diesen Kooperationsergebnissen kaum politische Konsequenzen. Viele der Prioritäten und Vorhaben sind bisher nicht umgesetzt worden. Selbst die umgesetzte Gemeinsame Entwicklungsstrategie Europastadt Zgorzelec/Görlitz wurde kaum genutzt, um gemeinsame Ziele, Prioritäten und Vorhaben der zukünftigen Zusammenarbeit zu formulieren. Das Dokument wurde vielmehr von polnischer Seite erarbeitet, während sich die deutsche Seite lediglich in Form von Stellungnahmen, aber wenig aktiv und gestaltend einbrachte.

Nicht umgesetzt wurde außerdem das anvisierte Europastadtsekretariat, welches an fehlenden finanziellen Ressourcen scheiterte. Damit fehlt in beiden Städten weiterhin eine zentrale Koordinationsstelle, die den Kommunikationsprozess sicherstellt und organisiert. Dies führt zu mangelnder Kontinuität der Zusammenarbeit in den Facharbeitsgruppen. Die hohe Kontaktdichte während des Projektes Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec konnte nicht beibehalten werden. Die Kommunikation zwischen beiden Städten wird weiterhin durch fehlende Ansprechpartner und eine fehlende Kontakt- und Vermittlungsstelle behindert. Damit ist die Zusammenarbeit trotz der Nähe der Kooperationspartner weiterhin kaum institutionalisiert.

Dies führt unter anderem dazu, dass konsequent kooperatives Handeln in der Stadtentwicklung weiterhin nicht zu beobachten ist. Ein anschauliches und

während des Projektes oft diskutiertes Beispiel hierfür ist der Neubau eines Bades in Görlitz, trotz eines bestehenden, ausreichend großen Bades in Zgorzelec.

Offenbar fehlen in Görlitz und Zgorzelec momentan insbesondere auf politischer Ebene die nötigen Schlüsselakteure, die ein kooperatives Handeln forcieren, weil sie darin einen Mehrwert für die Entwicklung beider Städte sehen und die bereit sind, eigene Kräfte aufzubringen, um die Zusammenarbeit zu institutionalisieren.

In der Europastadt Görlitz/Zgorzelec sollten daher in Zukunft in erster Linie organisatorische Strukturen ausgebaut werden, um die Zusammenarbeit nach dem Abfallen der Kooperationsintensität nach dem Projekt Stadt 2030 und der Bewerbung zur Kulturhauptstadt Europas wieder zu intensivieren, auf hohem Niveau zu verstetigen und zu institutionalisieren. Die bisherigen Kooperationsergebnisse sollten wieder aufgegriffen, gegebenenfalls aktualisiert und weiterentwickelt werden.

Zentral für die Strukturierung, Vertiefung und Kontinuität der Zusammenarbeit zwischen beiden Städten ist die Einrichtung einer Koordinationsstelle. Eine solche Koordinationsstelle hat sich im Rahmen des Projektes Stadt 2030 – mit Einschränkungen aufgrund personeller Schwierigkeiten – gut bewährt. Ein Europastadtsekretariat ist außerdem Gegenstand des im Mai 2004 modifizierten Partnerschaftsvertrags beider Städte, wurde bisher jedoch nicht realisiert. Diese Stelle sollte mit Mitarbeitern aus beiden Stadtverwaltungen besetzt werden, die über Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und mit dem Verwaltungshandeln verfügen. Bei der Einrichtung sollte auf eine zentrale Lage, eine gute Erreichbarkeit aus beiden Städten sowie auf eine gute Wahrnehmbarkeit geachtet werden.

Aufgaben einer solchen Koordinationsstelle sind

- das Aufgreifen und Weiterentwickeln der bereits vorhandenen und teilweise im Kooperationsvertrag festgeschriebenen Kooperationsergebnisse,
- das Vermitteln von Ansprechpartnern in beiden Stadtverwaltungen,
- das Verstetigen der Arbeit in den Facharbeitsgruppen und deren Unterstützung und Moderation,
- die enge Verknüpfung zwischen der fachlichen Arbeit in den Arbeitsgruppen und in der Koordinierungskommission sowie der politischen Zusammenarbeit

- durch Teilnahme an allen Sitzungen der Koordinierungskommission und der Stadträte,
- das Übersetzen und Dolmetschen sowie
 - das Dienen als Anlaufstelle für Bürger und Interessensgruppen aus beiden Städten sowie die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit für die grenzüberschreitende Kooperation.

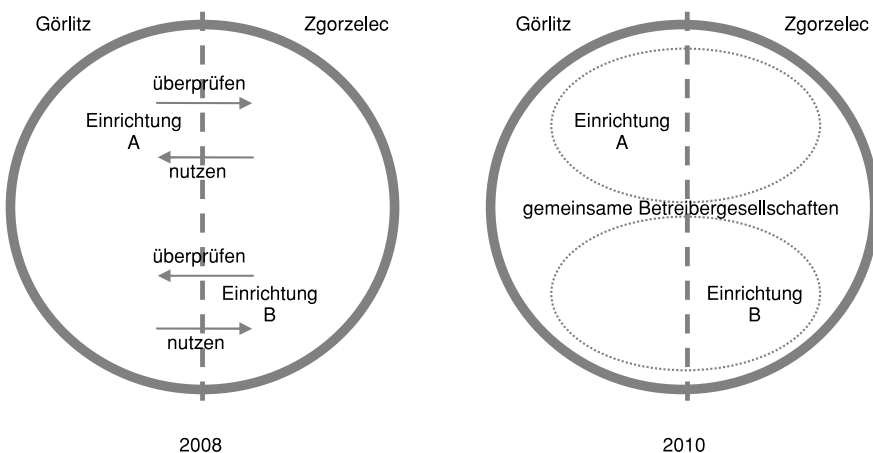
Weitere im Rahmen des Projektes Stadt 2030 erzielte Kooperationsergebnisse und Prioritäten sollten weiterverfolgt werden. Dazu zählen beispielsweise die Formulierung gemeinsamer Umweltqualitätsziele, der Aufbau einer gemeinsamen öffentlichen Bibliothek und weiterer gemeinsamer Infrastruktureinrichtungen sowie die Einrichtung eines gemeinsamen Zentrums für Wirtschaftsförderung. Die von polnischer Seite initiierte Gemeinsame Entwicklungsstrategie – ebenfalls Bestandteil des Partnerschaftsvertrages – sollte regelmäßig fortgeschrieben und dazu genutzt werden, den Diskussionsprozess um eine gemeinsame Stadtentwicklung wieder aufzugreifen und fortzuführen. Bei der Fortschreibung ist jedoch auf eine gemeinsame Erarbeitung zu achten, ein nur reaktives Handeln in Form von Stellungnahmen sollte vermieden werden. Eine solche Entwicklungsstrategie ist nur sinnvoll und gewinnbringend, wenn beide Städte bereit sind, ihre Entwicklungsvorstellungen offen zu legen und im Sinne einer gemeinsamen Stadtentwicklung fortzuentwickeln, wie es im Rahmen des Projektes Stadt 2030 begonnen wurde. Eine gemeinsame Entwicklungsstrategie kann außerdem die Chancen einer erfolgreichen Einwerbung Europäischer Fördermittel erhöhen. Parallel sollten die in der vorliegenden Entwicklungsstrategie enthaltenen Vorhaben diskutiert beziehungsweise deren Umsetzung vorbereitet werden.

In Zukunft sollte auf eine konsequentere und ernsthaftere Umsetzung und Beachtung gemeinsamer Prioritäten und Interessen in Entscheidungen geachtet werden. Entscheidungen in Fragen der Stadtentwicklung sollten sich in beiden Städten an den erzielten Kooperationsergebnissen und am Ziel einer gemeinsamen Stadtentwicklung orientieren. Dies betrifft in Görlitz und Zgorzelec insbesondere den Erhalt und den Ausbau kommunaler technischer und sozialer Infrastruktur. Hierzu bedarf es der regelmäßigen Information der politischen Gremien über das Fortkommen des Kooperationsprozesses sowie eines grenzüberschreitenden Austauschs zwischen den Entscheidungsgremien. Nur so kann die politische Legitimation für das Handeln im Sinne einer grenzüberschreitenden Stadtentwicklung gewährleistet werden. Diese enge Verknüpfung zwischen fachlichen

und politischen Gremien in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sollte durch die zu schaffende Koordinationsstelle hergestellt werden. Notwendig hierzu sind außerdem regelmäßige gemeinsame Stadtratssitzungen.

Um Alleingänge beider Städte, etwa im Bereich sozialer und technischer Infrastruktur, in Zukunft zu vermeiden, wird eine Prüfung aller Vorhaben in beiden Städten auf Konformität mit einer gemeinsamen Stadtentwicklung empfohlen („Prüfung auf Europastadt-Verträglichkeit“). Einer solchen Prüfung sollten sich beide Städte bei neuen Vorhaben und Projekten im Einvernehmen unterziehen. Eine entsprechende Selbstverpflichtung wäre durch die politischen Gremien zu beschließen. Aus Sicht einer gemeinsamen Stadtentwicklung nicht zukunftsgerichtete Entwicklungen, wie der Neubau eines Bades in Görlitz trotz einer vorhandenen Einrichtung in der Nachbarstadt Zgorzelec, könnten mit einer solchen Prüfung vermieden werden. Denkbar sind kurzfristig eine einvernehmliche Willensbekundung im Rahmen des Partnerschaftsvertrages oder längerfristig grenzüberschreitende Betreibergesellschaften für gemeinsame Einrichtungen, die eine gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen ermöglichen.

Abbildung 7.3: Nutzung von Infrastruktureinrichtungen in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec: Kurzfristig „Prüfung auf Europastadt-Verträglichkeit“, langfristig gemeinsame Betreibergesellschaften



Städteverbund Kleines Dreieck

Der Kooperationsprozess Städteverbund Kleines Dreieck entstand aus einem zunächst zeitlich befristeten Kommunikationsprozess im Zuge eines INTERREG II C-Projektes. Hier gelang es jedoch besser als in Görlitz und Zgorzelec die Kooperation zu verstetigen, zu institutionalisieren und das politische Handeln, in den Bereichen, die für die Stadtentwicklung der drei Städte sinnvoll sind, danach auszurichten. Durch regelmäßig tagende Facharbeitsgruppen, einen gemeinsamen Haushalt, Koordinatoren in den drei Stadtverwaltungen sowie gemeinsame Stadtratssitzungen und eine Verankerung von Stadträten in den Arbeitsgruppen ist die Zusammenarbeit dauerhaft institutionalisiert und der Kommunikationsprozess kontinuierlich und intensiv.

Daher konnten in relativ kurzer Zeit seit der Unterzeichnung der Erklärung zur gemeinsamen zukünftigen Entwicklung im Jahr 2001 gemeinsame Vorhaben zur Stadtentwicklung, wie ein Gewerbegebietsverbund oder ein nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement angebahnt beziehungsweise realisiert werden. Ein Gemeinsamer Entwicklungsplan als Fortentwicklung eines grenzüberschreitenden Regionalen Entwicklungskonzeptes geben dabei abgestimmte Ziele, Prioritäten und Vorhaben der Zusammenarbeit vor.

Günstig wirkt sich in dieser Fallstudie aus, dass die politischen Entscheidungsträger über gemeinsame Stadtratssitzungen und die Facharbeitsgruppen eng in die grenzüberschreitende Kooperation eingebunden sind. Jedoch wurde die Befürchtung geäußert, dass auch in dieser Fallstudie die grenzüberschreitende Kooperation stark von Schlüsselakteuren abhängig ist und bei deren Ausscheiden ein Einbruch bei der Zusammenarbeit droht.

Mittlerweile wird die Zusammenarbeit im Kleinen Dreieck ohne die Hilfe einer externen Begleitung durch verwaltungsinterne Koordinatoren gemanagt. Dies zeigt den Willen der Städte, die Kooperation ohne fremde Unterstützung aufrechtzuerhalten. Jedoch bewährt sich diese Struktur nur bedingt, und man beabsichtigt in Zukunft ein externes, allerdings projektbezogenes Management.

Trotz eines gemeinsamen Haushaltes, der die Zusammenarbeit zwischen den drei Städten erheblich festigt, sind externe, projektgebundene Fördermittel auch in dieser Fallstudie erforderlich.

Die zentrale Herausforderung im Städteverbund Kleines Dreieck ist es, die bestehenden grenzüberschreitenden Strukturen zu festigen und das Handeln in den drei Städten konsequent an den Bedürfnissen einer gemeinsamen Stadt- und Regionalentwicklung auszurichten. Empfohlen wird auch hier eine Überprüfung aller Vorhaben in den drei Städten auf eine Konformität mit einer gemeinsamen Stadt- und Regionalentwicklung („Prüfung auf Städteverbund-Verträglichkeit“).

Bisher wurden grenzübergreifende Strukturen und Vorhaben im Städteverbund Kleines Dreieck durch fehlende rechtliche Grundlagen erschwert oder verhindert; so etwa eine gemeinsame Trägerschaft des Gewerbegebietverbunds oder der gemeinsame Fonds. In Zukunft wird hier mit den Europäischen Verbänden für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) mehr Rechtssicherheit möglich. So können etwa grenzüberschreitende Zweckverbände gebildet werden, die über einen eigenen Haushalt verfügen¹⁵. Leider liegen bisher kaum Erfahrungen mit diesem Instrument vor. Ein möglicher Anwendungsbereich für einen Europäischen Verbund für Territoriale Zusammenarbeit könnte eine gemeinsame Betreibergesellschaft für den gemeinsamen Gewerbegebietsverbund sein, der zunächst aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen scheiterte.

Eine weitere Chance für die grenzüberschreitende Kooperation im Städteverbund Kleines Dreieck bieten die EU-Fördermittel für territoriale Zusammenarbeit in der Förderperiode 2007–2013. Die Ziel 3-Förderprogramme für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Folgeprogramme von INTERREG III A) werden in der neuen Förderperiode 2007–2013 nach dem Leadpartner-Prinzip funktionieren. Es werden nur solche Projekte gefördert, die grenzüberschreitend ausgerichtet sind. Neu ist außerdem das so genannte Leadpartner-Prinzip. Mindestens zwei der folgenden vier Kriterien müssen in einem grenzüberschreitenden Projekt erfüllt sein: Gemeinsame Planung und Ausarbeitung, gemeinsame Durchführung, gemeinsames Personal oder gemeinsame Finanzierung. Außerdem stehen erstmals einheitliche Förderprogramme mit einer Förderquote von 85 Prozent für alle beteiligten Regionen zur Verfügung (SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT 2007) Damit steigen die Anforderungen für solche Projekte, allerdings sind grenzüberschreitende Vorhaben in Zukunft

¹⁵ EVerordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. EG vom 31.07.2006. L 210. Seite 19.

leichter zu realisieren. Aufgrund der vorhandenen und etablierten Strukturen birgt dies eine Chance für den Städteverbund Kleines Dreieck.

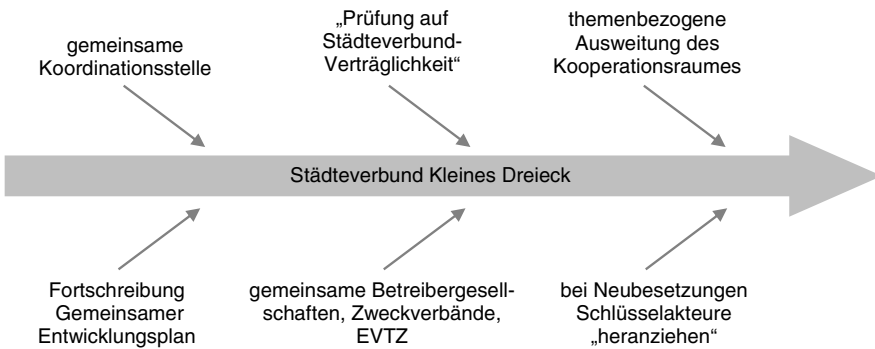
Empfohlen wird auch in dieser Fallstudie – wie bereits angedacht – eine gemeinsame Koordinationsstelle einzurichten, die durch die drei Koordinatoren aus den Stadtverwaltungen besetzt wird. Somit könnte eine noch engere Abstimmung der drei Stadtverwaltungen erzielt werden. Auch hier sollte auf eine zentrale und grenznahe sowie gut erreich- und wahrnehmbare Lage geachtet werden. Für die größeren gemeinsamen Projekte, wie den Gewerbegebietsverbund oder das nachhaltige Siedlungsflächenmanagement sind externe Partner zur Koordination und für fachlichen Input angedacht. Diese Idee sollte weiterverfolgt werden. Hierbei ist neben der fachlichen Qualifikation außerdem auf interkulturelle Kompetenzen, Fremdsprachenkenntnisse und auf Gleichberechtigung bei den zum Zuge kommenden Beratern oder bei der personellen Besetzung zu achten. Die Abstimmung zwischen den verschiedenen Aktivitäten und Partnern sollte wiederum von der gemeinsamen Koordinationsstelle übernommen werden.

Die Fallstudienanalyse hat gezeigt, dass selbst etablierte grenzüberschreitende Strukturen Schlüsselakteure nicht ersetzen können. Daher ist bei personellen Neubesetzungen in den Stadtverwaltungen ebenfalls auf interkulturelle Kompetenzen und Engagement für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu achten.

Als Herausforderung im Städteverbund Kleines Dreieck hat sich unter anderem die grenzüberschreitende Erreichbarkeit der drei Städte erwiesen. Insbesondere die Anbindung der Stadt Bogatynia an Zittau und Hrádek nad Nisou ist verbesserungswürdig. Um einen noch intensiveren Austausch zwischen den Städten zu ermöglichen, und Kontakte zwischen den Bürgern zu ermöglichen, sind vor allem bessere öffentliche Verkehrsverbindungen im Städteverbund Kleines Dreieck anzustreben. Hier bedarf es einer angebotsorientierten Bedienung, da sich ein eigenwirtschaftlicher Betrieb als nicht tragfähig erwiesen hat.

Zur Weiterentwicklung der Kooperation sollte der derzeit vorliegende Gemeinsame Entwicklungsplan regelmäßig fortgeschrieben werden. In einem kontinuierlichen Kommunikationsprozess ist zu empfehlen, zukünftige Herausforderungen und Themen der Zusammenarbeit im Städteverbund Kleines Dreieck zu diskutieren, festzuschreiben sowie in den gemeinsamen Stadtratssitzungen zu beschließen (siehe Abbildung 7.4).

Abbildung 7.4: Fortschreitende Integration im Städteverbund Kleines Dreieck



ENLARGE-NET

Mit dem Projekt ENLARGE-NET wurde vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung ein zeitlich befristeter Kommunikationsprozess zwischen Stadt- und Regionalverwaltungen in Sachsen, Niederschlesien und Nordböhmen gefördert. Für viele der beteiligten Institutionen und Akteure war das Projekt die erste Erfahrung mit grenzüberschreitender Zusammenarbeit, zumindest in dieser räumlichen Dimension und mit einem trilateralen Anspruch.

Die Kooperation war nicht kontinuierlich. Der intensive Kommunikationsprozess brach nach Projektende weitgehend ab. Die gesetzten Ziele und Erwartungen konnten nur zum Teil erreicht werden. Insbesondere die Entwicklung und die Umsetzung gemeinsamer Folgeprojekte scheiterten. Teilweise fiel es schwer, gemeinsame Prioritäten und mögliche Vorhaben zu identifizieren. Wenn dies gelang, wurde die Umsetzung vom trilateralen Anspruch des Projektes überfordert oder durch fehlende geeignete Fördermittel behindert. Offenbar war das Ziel der gemeinsamen Entwicklung und Umsetzung von Folgeprojekten für die frühe Phase der Zusammenarbeit im Kooperationsraum zu ambitioniert. Für gemeinsame strategische Vorhaben fehlten die relevanten Akteure und das notwendige Vertrauen zwischen den Kooperationspartnern.

Die Fallstudie ENLARGE-NET hat gezeigt, dass in einer frühen Phase der grenzüberschreitenden Kooperation eher „weiche“ Ergebnisse zu erwarten sind, wie das Kennen lernen der Akteure, der Erfahrungsaustausch und der Abbau von

Stereotypen. Diese Ergebnisse sind der eigentliche Nutzen des Projektes ENLARGE-NET, der aufgrund überzogener Zielsetzungen und Erwartungshaltungen nicht hinreichend wertgeschätzt wurde. Der Wert des Projektes hängt davon ab, inwieweit die beteiligten Akteure ihre Erfahrungen für weitere grenzüberschreitende Kooperationsaktivitäten nutzen können. Die Untersuchung hat gezeigt, dass durchaus grenzüberschreitende Kontakte fortbestehen oder neue entstanden sind.

Weiterhin ist deutlich geworden, dass Fehler bei der Gestaltung und beim Management des Kooperationsprozesses gemacht wurden. Es fehlten außerdem Schlüsselakteure in den kooperierenden Verwaltungen, die die beteiligten Akteure hätten motivieren und die Zusammenarbeit generell unterstützen können. Die Zielstellung des Projektes war nicht hinreichend klar, und es ist fälschlicherweise von einer gemeinsamen Interessenlage ausgegangen worden. Die Koordination des Projektes hat sich teilweise nicht bewährt. Die Einbindung politischer Entscheidungsträger sowie die Gleichberechtigung der Koordinatoren in den beteiligten Ländern waren nicht hinreichend gegeben. Es fehlte an Flexibilität, auf die dynamische Entwicklung des Kooperationsprozesses beispielsweise mit geänderten Zielsetzungen zu reagieren.

Aufgrund des bereits beendeten Kooperationsprozesses können an dieser Stelle keine Empfehlungen für den gesamten Kooperationsraum ausgesprochen werden. Jedoch lassen sich Hinweise für kleinräumigere grenzüberschreitende Einzelaktivitäten und Vorhaben formulieren.

Obwohl kaum gemeinsame Folgeprojekte beantragt oder umgesetzt wurden, sind im Rahmen des Projektes ENLARGE-NET Ideen für grenzüberschreitende Vorhaben entstanden. Diese könnten wieder aufgegriffen und weiterverfolgt werden, was teilweise bereits der Fall ist. Im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung war dies ein Projekt zu einer trinational abgestimmten Raumentwicklung im erweiterten deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum. Diese Idee wurde von einigen Akteuren weiterverfolgt und ist in zwei räumlich kleinere INTERREG III A-Projekte zur Koordinierung der Flächennutzungsplanung im deutsch-tschechischen Teilraum der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa gemündet. Die Idee einer großräumigeren Regionalentwicklungsstrategie ist nach wie vor relevant und sollte von den betreffenden Stellen wieder aufgegriffen werden. Empfohlen wird ein prozessorientiertes Projekt auf der räumlichen Ebene

der Planungsregionen (Deutschland), der Wojewodschaften (Polen) und der Regionen (Tschechische Republik) mit den folgenden Arbeitsschritten:

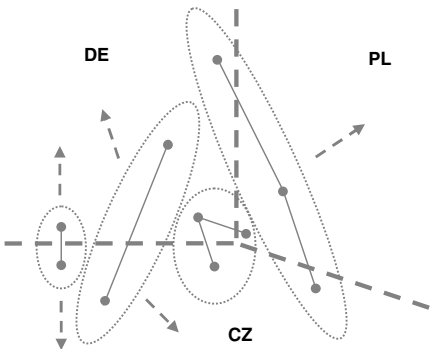
- Austausch zu Herausforderungen und Handlungsspielräumen grenzüberschreitender Kooperation in den jeweiligen Planungsregionen; Aufbau eines gemeinsamen Problemverständnisses,
- Austausch zu Zielen der Regionalentwicklung und -planung; Identifizierung gemeinsamer Ziele sowie
- Verständigung auf Prioritäten der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung; Identifizierung gemeinsamer Themen und zentraler Projekte.

Ziel eines solchen Vorhabens wäre eine grenzüberschreitend besser abgestimmten Regionalentwicklung, die räumliche Fehlentwicklungen vermeidet sowie die gemeinsame Vorbereitung auf die aktuelle Förderperiode für Europäische Fördermittel, insbesondere für die Ziel 3-Förderprogramme für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Folgeprogramme von INTERREG III A) ermöglicht. Es lägen abgestimmte Vorstellungen zu gemeinsamen Projekten vor, die die Beantragung vereinfachen und die Chancen bei der Fördermitteleinwerbung erhöhen würden.

Relevante Akteure für ein solches Projekt wären die für Regionalplanung und -entwicklung zuständigen Institutionen sowie die übergeordneten Behörden auf Landes-, Wojewodschafts- und Regionsebene. Zur Vorbereitung wäre zunächst eine Verständigung auf eine Regionsabgrenzung, die Bereitschaft der Akteure sowie das Sicherstellen des politischen Rückhaltes erforderlich. Hier sollte die im Nachgang des Projektes ENLARGE-NET entstandene Arbeitsgruppe zwischen Regierungsstellen in Sachsen, der Wojewodschaft Dolnośląskie (Niederschlesien) sowie den tschechischen Regionen Liberec, Hradec Kralove und Pardubice genutzt werden. Während der Anbahnung eines solchen Vorhabens könnte die Zuhilfenahme eines externen Beraters zur Koordinierung sinnvoll sein.

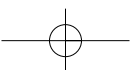
Auf die im Rahmen des Projektes ENLARGE-NET entstandenen Kontakte kann aufgebaut werden. Dabei ist bei zukünftigen Kooperationen insbesondere darauf zu achten, angemessene Ziele in den Vordergrund zu stellen. Das Kennenlernen, der Aufbau von Vertrauen, der Erfahrungsaustausch zu Problemen und Herausforderungen sowie das Identifizieren gemeinsamer Prioritäten sind die Basis der vertieften grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und sollten als Ziele nicht gering geschätzt werden (siehe Abbildung 7.5).

Abbildung 7.5: Aufgreifen kleinräumiger Kooperationen im ENLARGE-NET-Gebiet



In der neuen Förderperiode der Europäischen Union für den Zeitraum 2007–2013 werden die Anforderungen an Projekte zur grenzüberschreitenden Kohäsion steigen. Dies erfordert etablierte grenzüberschreitende Strukturen und Vorstellungen zu gemeinsamen Vorhaben. Die im Rahmen des Projektes ENLARGE-NET aufgekommenen Probleme mit der INTERREG III A-Förderung für grenzüberschreitende und trilaterale Folgeprojekte existieren damit weitestgehend nicht

mehr. Diese Chance sollte genutzt werden, gemeinsame und für die Regional- und Stadtentwicklung im deutsch-polnischen Grenzraum sinnvolle Projekte zu beantragen. Einige der notwendigen Voraussetzungen dafür konnten im Projekt ENLARGE-NET geschaffen werden. Dazu zählen die geknüpften Kontakte und der erste Erfahrungsaustausch zu gemeinsamen Zielen und Vorhaben.

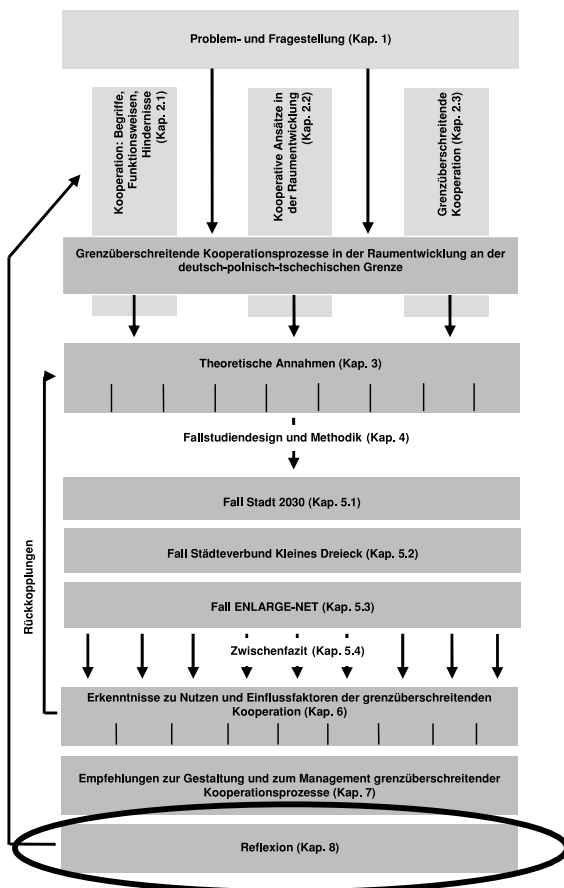


8

Lessons learnt: Reflexion der gewonnenen Erkenntnisse

Das folgende Kapitel widmet sich der abschließenden Reflexion der gewonnenen Erkenntnisse dieser Arbeit. Dazu zählt zum einen die Ableitung des theoretischen Erkenntnisgewinns. Zum anderen dient dieses Kapitel der Identifizierung des weiteren Forschungsbedarfes, der sich während der Bearbeitung ergeben hat, jedoch im Rahmen der Arbeit nicht befriedigt werden konnte (siehe Abbildung 8.1).

Abbildung 8.1: Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit



8.1

Theoretischer Erkenntnisgewinn

Der theoretische Erkenntnisgewinn dieser Arbeit wird aus der Rückkopplung der praktischen Erkenntnisse aus der empirischen Analyse mit den theoretischen Betrachtungen aus Kapitel 2 abgeleitet. Als Ergebnis entstehen für den deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum gültige Aussagen, die die theoretischen Betrachtungen reflektieren und konkretisieren.

„Schatten der Zukunft“ statt „Schatten der Hierarchie“

Die Regelbarkeit von Konflikten ist im grenzüberschreitenden Kontext stark eingeschränkt. Es fehlen Sanktionierungsmöglichkeiten. Hierarchische Problemlösungen sowie Anreize zu kooperativem Handeln durch deren Androhung sind nicht vorhanden. Grenzüberschreitende Kooperation kann also nicht im „Schatten der Hierarchie“ stattfinden (SCHARPF 1991, KNIELING 2003). Als Steuerungsformen kommen daher bisher nur Verhandlung und einvernehmliche Lösungen in Betracht. Bei nicht-kooperativem Handeln droht den Parteien allenfalls Reputationsverlust. Die Fallstudienbetrachtung hat gezeigt, dass dieser informelle Charakter der grenzüberschreitenden Kooperation insbesondere zu Beginn die Kooperationsprozesse behindert. Bei fortgeschrittener Kooperation wiegt die Gefahr des Reputations- und Vertrauensverlustes schwerer, als zu Beginn der Prozesse. In den Fallstudien war jedoch neben nicht-kooperativem Handeln – zum Beispiel im Bereich kommunaler Infrastruktur – insbesondere Passivität und fehlende Kontinuität in der Kooperationsintensität ein Problem. Die Kooperationspartner entzogen sich teilweise der Umsetzung der vereinbarten Kooperationsergebnisse in der Praxis. Raumrelevante Entscheidungen wurden nicht an den erzielten Verhandlungsergebnissen ausgerichtet. Dies wurde von den Kooperationspartnern nicht als nicht-kooperatives Handeln, sondern vielmehr als Unsicherheit wahrgenommen, ein Reputationsverlust drohte den passiveren Kooperationspartner daher leider nicht. In Zukunft ist jedoch eine weitere Formalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum – zum Beispiel durch die Einrichtung Europäischer Verbände für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) – zu erwarten. Damit werden verbindliche Vereinbarungen und Sanktionierungen bei nicht-kooperativem Handeln möglich.

Bis dahin kann der fehlende „Schatten der Hierarchie“ nur durch einen „Schatten der Zukunft“ ersetzt werden (AXELROD 1997, SCOTT 2002). Das heißt, grenzüberschreitende Kooperation bedarf einer langfristigen Perspektive. Kurzfristig angelegte Kooperationsprozesse sind wenig sinnvoll oder bergen zumindest die Gefahr, dass ein „Schatten der Zukunft“ von den beteiligten Akteuren nicht wahrgenommen wird. Dies war etwa in der Fallstudie ENLARGE-NET der Fall.

In allen Fallstudien ist deutlich geworden, dass der Kooperationsbedarf den potenziellen Kooperationspartnern trotz offensichtlicher Herausforderungen in der Raumentwicklung keinesfalls klar ist. Eine Initiierung der Kooperationsprozesse von außen ist daher an der deutsch-polnisch-tschechischen Grenze sinnvoll. Allerdings birgt dies wiederum die Gefahr der Passivität in den Verwaltungen. Daher ist eine rechtzeitige Übernahme der Aktivitäten durch die Kooperationspartner wichtig.

Schlanke und flexible Verwaltungen besser gerüstet für grenzüberschreitende Kooperationsprozesse

In den untersuchten Fallstudien traten Probleme mit hierarchischer Steuerung aufgrund des Aufeinandertreffens unterschiedlicher Verwaltungs- und Planungssysteme zutage. Allerdings ist deutlich geworden, dass unterschiedliche personelle Ressourcen in den Verwaltungen an der deutsch-polnisch-tschechischen Grenze ein größeres Kooperationshindernis sind. Sowohl große und unübersichtliche, als auch kleine, teilweise unterbesetzte Verwaltungen erschwerten die grenzüberschreitende Kooperation. Einerseits sind personell besonders starke Verwaltungen mit einer komplexen Organisationsstruktur und einer Vielzahl von Abteilungen für die Kooperationspartner unübersichtlich. Wobei Arbeitsteilungen stark ausgeprägt sowie Zuständigkeiten und Kompetenzen eng sind, was für übersektorale Kooperationsprozesse hinderlich ist. Andererseits treten in schmalen Verwaltungen schneller Personalengpässe auf, jedoch sind diese eher in der Lage, flexibel und kreativ zu agieren, was in informellen Kooperationsprozessen generell erforderlich ist.

Bestätigt hat sich die theoretische Erkenntnis, dass Verwaltungen als bürokratische Organisationen nur eingeschränkt für Projekte und Kooperationsprozesse gerüstet sind, da diese meist querschnittsorientiert angelegt sind, Kreativität und Spontaneität erfordern und die Gefahr des Scheiterns bergen. In der Fallstudienanalyse

fiel auf, dass dies insbesondere für die deutschen, tendenziell großen Verwaltungen zutrifft, während schlankere Verwaltungen für grenzüberschreitende Kooperationsprozesse besser gerüstet waren.

Für grenzüberschreitende Prozesse gilt in besonderem Maße, dass die zu behandelnden Probleme schlecht strukturiert sind und der Identifizierung bedürfen. Die unterschiedlichen Sprachen, Verwaltungs- und Rechtssysteme führen zu einer unterschiedlichen Wahrnehmung oder zumindest Interpretation von Problemen und Herausforderungen, obwohl diese im untersuchten Grenzraum scheinbar ähnlich sind. Dieses Problem verschärft sich mit zunehmender Größe des Kooperationsraumes.

Auch Legitimationsdefizite drohen bei grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen, wenn diese nicht hinreichend politisch abgesichert sind. Im grenzüberschreitenden Kontext besteht außerdem die Gefahr, dass diese Defizite zu Missverständnissen führen, und mitunter fälschlicherweise auf andere Ursachen – etwa Vorbehalte – zurückgeführt werden. Der politischen Legitimation bedarf daher in grenzüberschreitenden Prozessen besonderes Augenmerk. Jedoch ist ebenfalls deutlich geworden, dass ein Legitimationsvorschuss zu einem schädlichen Erwartungsdruck führen kann, der insbesondere in frühen Phasen der grenzüberschreitenden Kooperation nicht erfüllt werden kann. Dies kann zu Enttäuschungen seitens der beteiligten Akteure führen und die Kooperationsprozesse in dieser sensiblen Phase gefährden.

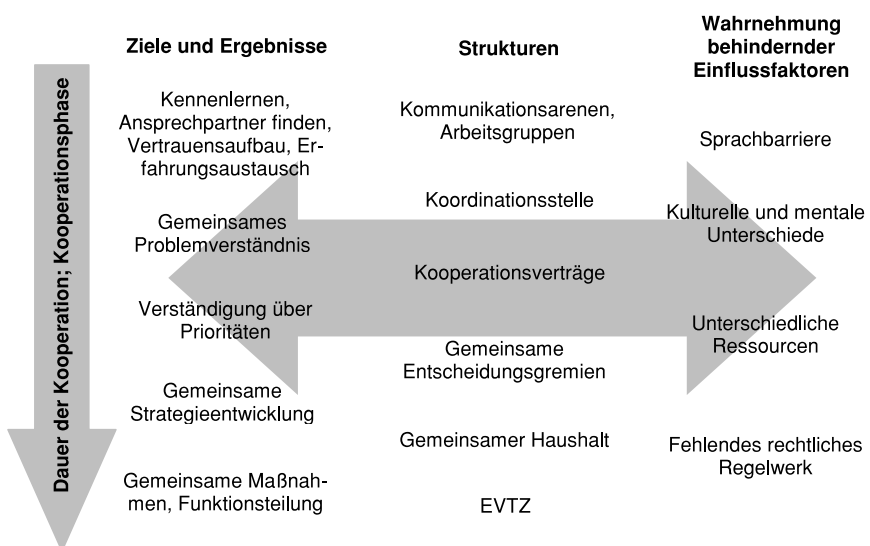
Die Evolution grenzüberschreitender Kooperation

Grenzüberschreitende Kooperationsprozesse lassen sich auf unterschiedliche Weise typisieren (BECK 1997, BLATTER 2002, FRIEDRICH/NEUMANN 2005, KOTZUR 2006, MÜLLER ET AL. 2000). FRIEDRICH und NEUMANN sowie MÜLLER ET AL. haben bereits Phasen der grenzüberschreitenden Kooperation identifiziert. Diese Klassifizierungen können für den deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum weiter konkretisiert werden. Dabei werden der inhaltliche Gegenstand der Kooperation, organisatorische Strukturen sowie die von den beteiligten Experten wahrgenommenen hindernden Einflussfaktoren in Zusammenhang mit der Dauer der Kooperation gebracht. Diese Darstellung der Evolution der grenzüberschreitenden Kooperation im deutsch-polnischen

Grenzraum macht deutlich, dass diese Dimensionen zusammenhängen und bei der Gestaltung und beim Management dieser Prozesse Beachtung finden sollten (Abbildung 8.2).

Während zu Beginn eines grenzüberschreitenden Kooperationsprozesses „weiche“ und schlecht messbare Ziele gesetzt und Ergebnisse erzielt werden, ist mit weiter fortdauernder Kooperation mit zunehmend konkreteren Ergebnissen zu rechnen und es können „härtere“ Ziele angestrebt werden. Die organisatorischen Strukturen der Kooperation unterliegen ebenfalls einem Wandel. Diese werden mit andauernder Kooperation verbindlicher und haben einen zunehmend formellen Charakter. Interessanterweise treten ebenfalls unterschiedliche behindernde Einflussfaktoren in den verschiedenen Kooperationsphasen zutage beziehungsweise werden als solche wahrgenommen. Während einerseits die Sprachbarriere, kulturelle und mentale Unterschiede zu Beginn den Kooperationsprozess behindern, haben sich die beteiligten Akteure mit fortschreitender Kooperation daran gewöhnt und nehmen diese sogar als Bereicherung wahr. Andererseits tritt beispielsweise fehlendes rechtliches Regelwerk zu Beginn der Kooperation zur Erzielung „weicher“ Kooperationsergebnisse kaum in Erscheinung, während dies die konkrete Umsetzung gemeinsamer Vorhaben behindert.

Abbildung 8.2: Evolution der grenzüberschreitenden Kooperation in der Raumentwicklung an der deutsch-polnisch-tschechischen Grenze

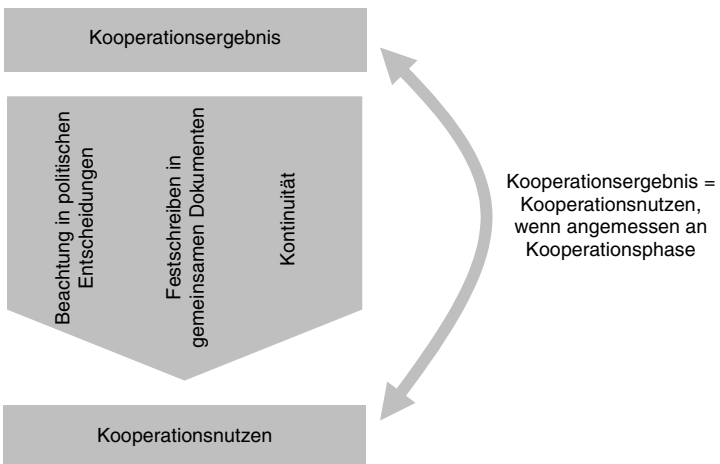


Bei einem Ungleichgewicht zwischen diesen drei Dimensionen und bei der jeweiligen Kooperationsphase unangemessenen Zielen, Strukturen oder vermuteten Einflussfaktoren kann es zu Störungen im Kooperationsprozess kommen. Es drohen überzogene Ziele, die Über- oder Unterforderung der beteiligten Akteure, inadäquate organisatorische Strukturen oder unerwartete behindernde Einflussfaktoren, die den Kooperationsprozess gefährden können.

Der Unterschied zwischen Kooperationsergebnis und Kooperationsnutzen

Die empirische Untersuchung hat ebenfalls deutlich gemacht, dass erzielte Kooperationsergebnisse keinesfalls mit dem Kooperationsnutzen gleichzusetzen sind. Wenig konkrete und schlecht messbare, „weiche“ Ergebnisse – wie das gegenseitige Kennenlernen oder der Erfahrungsaustausch – können zu Beginn eines Kooperationsprozesses von großem Nutzen sein und die Basis für die weitere Zusammenarbeit darstellen. Konkretere Ergebnisse – wie gemeinsame Strategien – können hingegen von geringem Nutzen sein, wenn an diesen keine raumrelevanten Entscheidungen ausgerichtet werden oder die Kooperation nicht kontinuierlich ist. Ein erzieltes Kooperationsergebnis stiftet nur dann einen großen Nutzen für die beteiligten Partner, wenn dieses an die jeweilige Phase angepasst ist, in der sich die Kooperation befindet. Voraussetzung hierfür sind zunächst die Kontinuität der Kooperation, das Festschreiben der Ergebnisse in gemeinsamen Dokumenten sowie die Beachtung der Ergebnisse im Verwaltungshandeln, zum Beispiel indem politische, raumrelevante Entscheidungen an den erzielten Vereinbarungen ausgerichtet werden (siehe Abbildung 8.3).

Abbildung 8.3: Von Kooperationsergebnissen zum Kooperationsnutzen

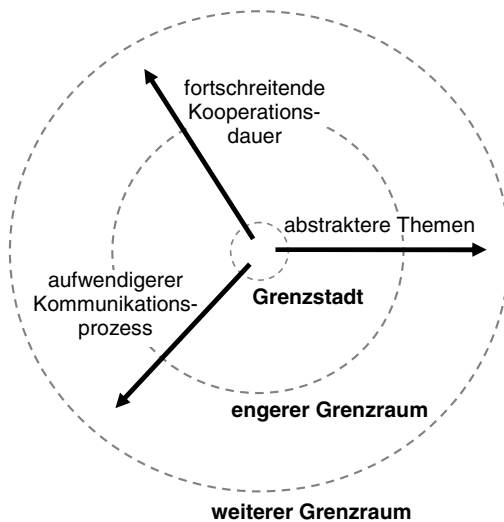


Räumliche Dimension ist von Bedeutung

Ein weiteres Forschungsinteresse dieser Arbeit war der Einfluss der räumlichen Dimension auf grenzüberschreitende Kooperationsprozesse. Die Größe des Kooperationsraumes beziehungsweise die Entfernung zwischen den Kooperationspartnern beeinflusst die grenzüberschreitende Zusammenarbeit maßgeblich. Zwar konnte kein linearer Zusammenhang zwischen der Größe des Kooperationsraumes und der Schwierigkeiten mit der Kooperation nachgewiesen werden. Jedoch ist deutlich geworden, dass sich gemeinsame Ziele und Interessen in kleinen Kooperationsräumen aufgrund größerer räumlicher und funktionaler Verflechtungen einfacher finden lassen, als bei größeren Entfernungen zwischen den Kooperationspartnern. Außerdem steigen die Transaktionskosten in großen Kooperationsräumen erheblich an. Eine hohe Dichte persönlicher Kontakte zwischen den beteiligten Akteuren ist mit großem Aufwand verbunden.

Die Fallstudienanalyse hat ebenfalls gezeigt, dass bei fortschreitender Kooperation ein Trend zur Ausweitung des Kooperationsbedarfes besteht. Es wurde der Bedarf deutlich, weitere Akteure von außerhalb des Kooperationsraumes einzubeziehen. Jedoch werden in fortgeschrittenen Kooperationsphasen zunehmend abstraktere Themen bearbeitet, die ebenfalls eines größeren Kooperationsraumes bedürfen. Die Fallstudie ENLARGE-NET hat deutlich gemacht, dass die Initiierung grenzüberschreitender Kooperation in einem sehr großen Kooperationsraum ohne Kooperationserfahrung schwer ist (Abbildung 8.4).

Abbildung 8.4: Einfluss der räumlichen Dimension auf grenzüberschreitende Kooperationsprozesse in der Raumentwicklung an der deutsch-polnisch-tschechischen Grenze



8.2

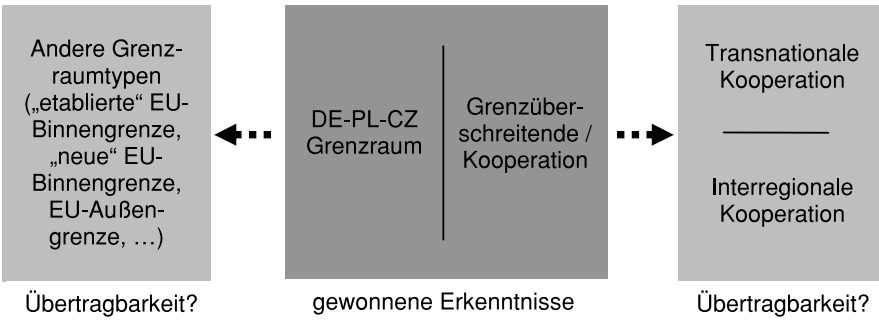
Weiterer Forschungsbedarf

Am Schluss dieser Arbeit zeichnen sich neben dem theoretischen Erkenntnisgewinn auch einige weiterführende und unbeantwortet gebliebene Fragen ab. Im Folgenden wird dieser weitere Forschungsbedarf aufgezeigt, der im Zuge der Arbeit nicht hinreichend befriedigt werden konnte. Hier besteht Potenzial für weiterführende Untersuchungen.

Der vorliegenden Arbeit liegt der Ansatz einer qualitativen, annahmegerleiteten Fallstudienanalyse zugrunde. Ziel dieses Ansatzes war es, in vertieften Fallstudienbetrachtungen Erkenntnisse zu gewinnen, wie grenzüberschreitende Kooperationsprozesse ablaufen und wirken, welche zentralen Einflussfaktoren sie haben, und wie dies in verschiedenen Fällen variiert. Die drei untersuchten Fallstudien unterschieden sich daher in wesentlichen Eigenschaften: Größe des Kooperationsraumes, Kooperationserfahrung der Partner, Zielsetzung/ Orientierung des Kooperationsprojektes, Laufzeit des Kooperationsprojektes, Förderung beziehungsweise Finanzierung des Kooperationsprojektes (extern oder intern), Management des Kooperationsprojektes (extern oder intern) sowie Institutionalisierung der Kooperation.

Trotz Individualität der drei Fallstudien sind die gewonnenen Erkenntnisse dieser Arbeit mit Einschränkungen auf andere Prozesse grenzüberschreitender Kooperation in der Raumentwicklung im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum übertragbar. Eine Übertragbarkeit auf andere Grenzraumtypen und andere Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (transnational, interregional) ist sicherlich nur teilweise gegeben. Inwieweit eine solche Übertragbarkeit möglich ist, sollte durch weitere Untersuchungen geprüft werden (siehe Abbildung 8.5).

Abbildung 8.5: Eingeschränkte Übertragbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse und weiterer Forschungsbedarf

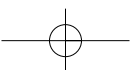
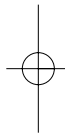


Weiterer Forschungsbedarf besteht außerdem in einer vertieften Betrachtung einzelner Einflussfaktoren. Hierzu könnten eine größere Anzahl vergleichbarer Fallstudien sowie die Kombination mit einem quantitativen Forschungsansatz sinnvoll sein (FLYVBJERG 2004: 432). Interessant für eine solche räumlich breitere Untersuchung erscheint insbesondere die Frage nach dem Einfluss der Größe des Kooperationsraumes und der Entfernung zwischen den Kooperationspartnern.

Außerdem hat sich gezeigt, dass weitere verwaltungsexterne Einflussfaktoren von Bedeutung für den Erfolg grenzüberschreitender Zusammenarbeit sind. Hierzu zählen insbesondere der Einfluss von Medien und zivilgesellschaftlicher Aktivitäten auf grenzüberschreitende Verwaltungsarbeit. Diese konnten in dieser Arbeit nicht hinreichend untersucht werden. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf.

Die Erkenntnisse dieser Arbeit beziehen sich auf einen Untersuchungszeitraum von etwa fünf Jahren. Interessant wäre des Weiteren eine Langzeituntersuchung in den untersuchten oder weiteren Fallstudiengrenzräumen, die vertiefte Rückschlüsse über die Evolution grenzüberschreitender Kooperation sowie einen regelmäßigen Vergleich der Regionen im Zeitverlauf hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit bei der grenzüberschreitenden Kooperation in der Raumentwicklung ermöglichen würde. Hierzu müssten zunächst handhabbare Indikatoren identifiziert werden, wozu diese Arbeit erste Erkenntnisse geliefert hat (Kontinuität, Umsetzung von Vereinbarungen in politischen Entscheidungen, Aufbau organisatorischer und institutioneller Strukturen).

Weiterer Forschungsbedarf besteht weiterhin zum Einfluss und den Möglichkeiten rechtlicher Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Kooperation. Mit den Europäischen Verbänden für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) steht seit 2006 ein neues, Erleichterung versprechendes Rechtsinstrument zur Verfügung, mit dem jedoch kaum Erfahrungen vorliegen. Zu einem späteren Zeitpunkt könnten die dann vorliegenden Erfahrungen ausgewertet sowie Chancen und Grenzen dieses Instrumentes aufgezeigt werden.



Literaturverzeichnis

Abraham, Thomas (2001): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Beispiel des deutsch-niederländischen Städtennetzes ANKE. In: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg: Die Grenze als Chance – Stadtentwicklung in deutschen, polnischen und anderen europäischen Grenzstädten. Schriftenreihe 1-2001. Seite 23–27.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)/Instytut Pospodarki Przemysłowej i Komunalnej (IGPIK) (2001): Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover. ARL.

Albrechts, Louis/Healey, Patsy/Kunzmann, Klaus. R. (2003): Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. In: Journal of the American Planning Association Vol. 69 (2). Seite 113–129.

Altrock, Uwe/Güntner, Simon/Huning, Sandra/Peters, Deike (2005): Zwischen Anpassung und Neuerfindung – Raumplanung und Stadtentwicklung in den Staaten der EU-Osterweiterung. In: Altrock, Uwe/Güntner, Simon/Huning, Sandra/Peters, Deike (Hrsg.) (2005): Zwischen Anpassung und Neuerfindung. Planungsrundschau Ausgabe 11. Berlin. Seite 9–24.

Anderson, Malcolm (1998): Transfrontier Cooperation – History and Theory. In: Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen in Europa als Feld der Integrationspolitik und Gegenstand der Forschung. In: Brunn, Gerhard/Schmitt-Egner, Peter (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie – Empirie – Praxis. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) (2000): Praktisches Handbuch zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Gronau. AGEG.

Axelrod, Robert (1997): Die Evolution der Kooperation. München, Wien. Oldenbourg.

Banse, Juliane/Eichhorn, Daniel (2005): Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Görlitz – Analyse und zukünftige Entwicklung. In: Neumann, Ingo (Hrsg.): Die Zukunft des deutsch-polnischen Grenzraums gestalten. Szenarien für die Euro-pastadt Görlitz/Zgorzelec im Zuge der EU-Erweiterung. Dresden. Universitätsverlag und Buchhandlung Eckhard Richter. Seite 59–70.

Beck, Joachim (1997): Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Beier, Markus/Matern, Antje (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Kommunikation. Hannover. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover.

Bena, Waldemar (2005): Polskie Górne Łużyce : przyroda – historia – zabytki [Die polnische Oberlausitz: Umwelt – Geschichte – Denkmäler]. Zgorzelec. Agat-Verlag.

Benz, Arthur (2003): Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 8/9.2003. Seite 505–512.

Benz, Arthur (2004): Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik. In: disp 157. Seite 4–10.

Bergfeld, Annedore (2002): Trinationales Städtenetz Bogatynia, Hrádek nad Nisou, Zittau – Entwicklung der Zusammenarbeit und wichtige Kooperationsfelder des grenzüberschreitenden Städteverbundes. In: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg: Grenzübergreifende interkommunale Kooperation. Frankfurt (Oder).

Bergfeld, Annedore/Gross, Ina-Beate/Knappe, Elke (2004): Klein- und Mittelstädte: Der Städteverbund „Kleines Dreieck – Bogatynia, Hrádek nad Nisou, Zittau“ – eine Schnittstelle der EU-Erweiterung. In: Petermanns Geographische Mitteilungen, 148, 2004/4. Seite 38–43

Bierhoff, Hans Werner (1991): Soziale Motivation kooperativen Verhaltens. In: Wunderer, Rolf (Hrsg.): Kooperation. Gestaltungsprinzipien und Steuerung der Zusammenarbeit zwischen Organisationseinheiten. Stuttgart. C.E. Poeschel Verlag. Seite 21–38.

Birke, Heike (2005): 10 Irrtümer, die Ihr Tschechien-Geschäft trüben und viel Geld und Nerven kosten können – Erfolgreich mit tschechischen Partnern zusammenarbeiten. Verfügbares Dokument [online] <http://www.tschechienkontakt.de/pitcms/.tschechien/hauptordner9/irrtuemer.pdf>. 11.05.2006.

Blatter, Joachim (1998): Entgrenzung der Staatenwelt. Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Blatter, Joachim (2002): Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit: Erkenntnisse einer theoriegeleiteten und interkontinental sowie intertemporal vergleichenden Studie. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus 2002. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft. Seite 82–96.

Blatter, Joachim (2004): 'From Space to Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. In International Journal of Urban and Regional Studies, Volume 28.3 September 2004. Seite 530–548.

Bleicher, André/Steiner, Roald (2005): Szenarien wirtschaftlicher Entwicklung in der sächsisch-polnischen Grenzregion oder Win-Win-Situation? In: Neumann, Ingo (Hrsg.): Die Zukunft des deutsch-polnischen Grenzraums gestalten. Szenarien für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec im Zuge der EU-Erweiterung. Dresden. Universitätsverlag und Buchhandlung Eckhard Richter. Seite 33–55.

Bleicher, Knut (1991): Kooperation als Teil des organisatorischen Harmonisationsprozesses. In: Wunderer, Rolf (Hrsg.): Kooperation. Gestaltungsprinzipien und Steuerung der Zusammenarbeit zwischen Organisationseinheiten. Stuttgart. C.E. Poeschel Verlag. Seite 143–158.

Bölit, Dirk/Knippschild, Robert (2007): Grenzüberschreitende Koordinierung der kommunalen Flächennutzungsplanung im deutsch-tschechischen Grenzraum. Schriftenreihe zur Regionalentwicklung Heft 7/2007. Bautzen. Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien.

Bortz, Jürgen/Döring, Nicola (1995): Forschungsmethoden und Evaluation. Berlin, Heidelberg. Springer-Verlag.

Brol, Ryszard (2005): Raumentwicklung der deutsch-polnischen Grenzregion. In: Neumann, Ingo (Hrsg.): Die Zukunft des deutsch-polnischen Grenzraums gestalten. Szenarien für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec im Zuge der EU-Erweiterung. Dresden. Universitätsverlag und Buchhandlung Eckhard Richter. Seite 115–124.

Brunn, Gerhard/Schmitt-Egner, Peter (1998): Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen in Europa als Feld der Integrationspolitik und Gegenstand der Forschung. In: Brunn, Gerhard/Schmitt-Egner, Peter (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie – Empirie – Praxis. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft. Seite 7–26.

Brusis, Martin (2002): Die regionale Ebene in Mittel- und Osteuropa – Institutionen und Kompetenzen. Verfügbares Dokument [online] <http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2001/ra/Brusis1.pdf>. 11.05.2006.

Bryman, Alan (2004): Social Research Methods. New York. Oxford University Press.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1999): Modellvorhaben „Städtenetze“ – Neue Konzeptionen der interkommunalen Kooperation. Schriftenreihe Werkstatt: Praxis Nr. 3/1999. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004): Auf dem Weg zur Stadt 2030 – Leitbilder, Szenarien und Konzepte: Ergebnisse des Forschungsverbundes „Stadt 2030“. Bonn, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Verfügbares Dokument [online] http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_22550/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/Leitbild_text,templated=raw,property=publicationFile.pdf/Leitbild_text.pdf. 09.05.2007.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Territoriale Agenda der Europäischen Union. Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Stand 27. Mai 2007. Verfügbares Dokument [online] http://www.bmvbs.de/Anlage/original_990543/Territoriale-Agenda-der-EU.pdf. 10.05.2007.

Cappelin, Riccardo (1998): The 'Network-Concept'. A Theoretical Approach and Analytic Instrument for Research on Transnational Regionalism. In: In: Brunn, Gerhard/Schmitt-Egner, Peter (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie – Empirie – Praxis. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft. Seite 98–109.

Casteigts, Michel/Eisenberg Ewald (1998): Evaluierung im grenzüberschreitenden Kontext. In: Brunn, Gerhard/Schmitt-Egner, Peter (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie – Empirie – Praxis. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft. Seite 241–249.

Davis, Norman/Moorhouse, Roger (2002): Die Blume Europas. Breslau – Wrocław – Vratislavia. München. Droemer Verlag.

Davy, Benjamin (2004): Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und Stadtregion Ruhr 2030. Wuppertal. Verlag Müller und Busmann.

Dendewicz, Stanisław. (2001): Bestandteile des Regionalplanungssystems und die Raumplanung in Polen. In: Bulletin des niederschlesisch-sächsischen Grenzgebietes 1/2001. Seite 7–16.

Diekmann, Andreas (2005): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Reinbek. Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Diller, Christian (2004): Regional Governance im Schatten der Hierarchie. In: Raumforschung und Raumordnung 4–5/2004. Seite 270–279.

Docherty, Ian/Gulliver, Stuart/Drake, Philip (2004): Exploring the Potential Benefits of City Collaboration. In: Regional Studies, Vol. 38.4, June 2004. Seite 445–456.

Drewello, Hansjörg (2002): Evaluationsmethodik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Das Beispiel Oberrhein. Bern. Verlag Paul Haupt.

Dürschmidt, Jörg (2005): Einstellungen und Identitäten im deutsch-polnischen Grenzraum. In: Neumann, Ingo (Hrsg.): Die Zukunft des deutsch-polnischen Grenzraums gestalten. Szenarien für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec im Zuge der EU-Erweiterung. Dresden. Universitätsverlag und Buchhandlung Eckhard Richter. Seite 99–111.

ESPON (2006a): Applied Territorial Research. ESPON Scientific Report II, autumn 2006. Luxemburg.

ESPON (2006b): Territory matters for competitiveness and cohesion. ESPON Synthesis Report III, results by autumn 2006. Luxemburg.

ESPON (2007): Cross-border Cooperation – Cross-Thematic Study of INTERREG and ESPON activities. Eschsur-Alzette, Viborg. Verfügbares Dokument [online] http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/interact/1316/80/file_2792/Cross-Border_Cooperation_web.pdf. 24.04.2007.

Euregio Egrensis Arbeitsgemeinschaft Bayern e.V. (2006): Euregio Newsletter Ausgabe 01/2006. Verfügbares Dokument [online] http://www.euregioegrensis.de/presse/newsletter2006_01.pdf. 04.09.2006.

Europäische Kommission (1999): EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union. Luxemburg. Verfügbares Dokument [online] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_de.pdf. 17.04.2007.

Europäische Kommission (2001): Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen der Erweiterung für die an die Beitrittsländer angrenzenden Regionen – Gemeinschaftsaktionen für Grenzregionen. Verfügbares Dokument [online] http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/bordde.pdf. 17.01.2005.

Europäische Kommission (2002): Calls for proposals for cross-border initiatives between local and regional authorities in EU regions bordering the candidate countries. In: Official Journal of the European Communities C 174. Seite 16–17. Verfügbares Dokument [online]: http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2002/c_174/c_17420020720en00160017.pdf. 24.10.2006.

Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Luxemburg.

Europäische Kommission (2006): Die Strategie für Wachstum und Beschäftigung und die Reform der europäischen Kohäsionspolitik – Vierter Zwischenbericht über den Zusammenhalt. Luxemburg. Verfügbares Dokument [online] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim4/4inter_de.pdf. 18.10.2006.

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (2004): Territoriale Kohäsion – Zwischenbericht. Luxemburg. Verfügbares Dokument [online] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter_de.pdf. 04.09.2006.

Europäische Raumordnungsministerkonferenz (2000): Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent. CEMAT (2000) 7. Verfügbares Dokument [online] http://www.bbr.bund.de/nn_21916/DE/Forschungsprogramme/ModellvorhabenRaumordnung/Forschungsfelder/CEMATModellregionenInnovationsregionen/05_Ver_C3_B6ffentlichungen.html. 17.04.2007.

Faludi, Andreas (2000): Die Anwendung des EUREK – oder: Wonach man strategische Plandokumente bewertet. In: Noetzel, Roman/Schmitz, Holger (Hrsg.): Europäisches Raumentwicklungskonzept – Entstehung und Anwendung. Material zur Angewandten Geographie, Band 37. Bonn. Verlag Irene Kuron.

Faludi, Andreas/Korthals Altes, Willem (1994): Evaluating Communicative Planning: A Revised Design for Performance Research. In: *European Planning Studies*, Vol. 2, No. 4, 1994. Seite 403–418.

Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.) (2000): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Reinbek. Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Flyvbjerg, Bent (2004): Five misunderstandings about case-study research. In: Seale, Clive/Giampietro, Gobo/Gubrium, Jaber F./Silverman, David (Hrsg.): *Qualitative Research Practice*. London, Thousand Oaks, CA. Sage. Seite 420–434.

Fraunhofer Institut Systemtechnik und Innovationsforschung (2004): *Evaluierung und Weiterentwicklung der Netzwerkstrategie des Freistaates Sachsen*. Karlsruhe, Heidenau. Endbericht für das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Frey, René (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. In: *Informationen zur Raumentwicklung* Heft 8/9.2003. Seite 451–462.

Friedrich, Katja/Knippschild, Robert/Kunert, Matthias/Meyer-Künzel, Monika/Neumann, Ingo (Hrsg.) (2005a): *Zwei Grenzstädte wachsen zusammen – Im Zukunftsdialog zur Europastadt Görlitz/Zgorzelec*. München. Oekom-Verlag. Friedrich, Katja/Knippschild, Robert/Kunert, Matthias/Neumann, Ingo (2005b): *Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec*. In: Friedrich, Katja/Knippschild, Robert/Kunert, Matthias/Meyer-Künzel, Monika/Neumann, Ingo (Hrsg.): *Zwei Grenzstädte wachsen zusammen – Im Zukunftsdialog zur Europastadt Görlitz/Zgorzelec*. München. Oekom-Verlag. Seite 13–20.

Friedrich, Katja/Knippschild, Robert/Kunert, Matthias/Neumann, Ingo (2006): *Görlitz/Zgorzelec: Szenariengeleitete Strategie- und Leitbildentwicklung in einer Zwei-Nationen-Stadt*. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): *Zukunft von Stadt und Region. Band IV: Chancen lokaler Demokratie. Beiträge zum Forschungsverband „Stadt 2030“*. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften. Seite 159–198.

Friedrich, Katja/Neumann, Ingo (2005): Grenzüberschreitende Interaktion in kooperierenden europäischen Grenzstädten. In: Friedrich, Katja/Knippschild, Robert/Kunert, Matthias/Meyer-Künzel, Monika/Neumann, Ingo (Hrsg.): Zwei Grenzstädte wachsen zusammen – Im Zukunftsdialo g zur Europastadt Görlitz/Zgorzelec. München. Oekom-Verlag. Seite 115–147.

Friedrich, Katja/Petzold, Hans (Hrsg.) (2003): Die Sommerakademie 2002 in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec – Akademia Letnia 2002 w Europa-Mieście Zgorzelec/Görlitz. Dresden. Universitätsverlag und Buchhandlung Eckhard Richter.

Friedrichs, Jürgen (1980): Methoden empirischer Sozialforschung. Opladen. Westdeutscher Verlag.

Fürst, Dietrich (2001a): Begriff der Planung und Entwicklung der Planung in Deutschland. In: Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. Seite 9–25.

Fürst, Dietrich (2001b): Planung als technischer und politischer Prozess. In: Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. Seite 25–36.

Fürst, Dietrich (2001c): Planung in bürokratischen Organisationen – Organisation als strukturelle Steuerung des Verwaltungshandelns. In: Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. Seite 54–69.

Fürst, Dietrich (2001d): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung 5–6/2001. Seite 370–380.

Fürst, Dietrich (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 8/9.2003. Seite 441–450.

Fürst, Dietrich/Knieling, Jörg (2005): Kooperation, interkommunale und regionale. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. ARL. Seite 531–533.

Fürst, Dietrich/Scholles Frank (2001): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

Gans, Paul/Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.) (2006): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6. Hannover. Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Gartz, Detlev/Kraimer, Klaus (Hrsg.) (1991): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden Analysen. Opladen. Westdeutscher Verlag.

Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften.

Görmar, Wilfried (2001): Zur Bewertung transnationaler Programme der räumlichen Entwicklung. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7.2001. Seite 423–436.

Gorzela, Grzegorz/Bachtler, John/Kasprzyk, Mariusz (2004): Współpraca Transgraniczna Unii Europejskiej – Doświadczenia Polsko-Niemieckie [Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Europäischen Union – Deutsch-polnische Erfahrungen]. Warszawa.

Gössling, Tobias (2004): Proximity, Trust and Morality in Networks. In: European Planning Studies, Vol. 12, No. 5, July 2005. Seite 675–689.

Gowin, Marian (2003): Trójkąt Trzech Krajów Zittau-Bogatynia-Hrádek – Das Dreiländereck Zittau-Bogatynia-Hrádek. In: Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien/Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu: Zusammenarbeit von Städten im Sächsisch-niederschlesischen Grenzraum. Bulletin des niederschlesisch-sächsischen Grenzgebietes Nr. 2/2003. Seite 35–45.

Graute, Ullrich (2002): Kooperation in der Europäischen Raumentwicklungspolitik. IÖR-Schriften Band 37. Dresden.

Grix, Jonathan/Houžvička, Václav (2002): Cross-border cooperation in theory and practice. The case of Czech-German borderland. In: Acta Universitatis Carolinae 2002 Geographica, No. 1. Seite 61–77.

Groß, Ina-Beate/Bergfeld, Annedore (2003): Städteverbund „Kleines Dreieck“ – Związek Miast „Mały Trójkąt“. In: Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien/Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu: Zusammenarbeit von Städten im Sächsisch-niederschlesischen Grenzraum. Bulletin des niederschlesisch-sächsischen Grenzgebietes Nr. 2/2003. Seite 20–34.

Große Kreisstadt Zittau (2003): Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou – Städteverbund Kleines Dreieck. Homepage www.zittau.de/kleines-dreieck/index.html. 07.01.2005.

Große Kreisstadt Zittau (2004): Sternstunden Europas 30.4.–2.5.2004. Homepage <http://www.sternstunden-europas.de/>. 11.12.2006.

Grosse, Tomasz G. (2004): Die Zusammenarbeit zwischen polnischen und deutschen Regionen in der Perspektive der europäischen Integration. Verfügbares Dokument [online] http://www.feswar.org.pl/2/publications_d.htm. 04.10.2005.

Grünefeld, Ella (2005): Polen und Deutsche: Verschiedene Mentalitäten – gemeinsamer Erfolg. Münster. Interkulturelles Management & Trainings. Verfügbares Dokument [online] http://www.ihk-augsburg.de/dokumente/ergaenz_info/EI164453.pdf. 11.05.2006.

Gualini, Enrico (2003): Cross-border Governance: Inventing Regions in a Trans-National Multi-level policy. In: disp 152. Seite 43–52.

Hauser, Heinz (1991): Institutionen zur Unterstützung wirtschaftlicher Kooperation. In: Wunderer, Rolf (Hrsg.): Kooperation. Gestaltungsprinzipien und Steuerung der Zusammenarbeit zwischen Organisationseinheiten. Stuttgart. C.E. Poeschel Verlag. Seite 107–124.

Healey, Patsy (1997a): An institutionalist approach to spatial planning. In: Healey, P./Khakee, A., Motte, A., Needham, B. (Hrsg.): Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe. London. UCL-Press. Seite 21–36.

Healey, Patsy (1997b): The revival of strategic spatial planning in Europe. In: Healey, P./Khakee, A., Motte, A., Needham, B. (Hrsg.): Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe. London. UCL-Press. Seite 3–19.

Healey, Patsy (1998): Building institutional capacity through collaborative approach to urban planning. In Environment and Planning A 1998, volume 30. Seite 1531–1546.

Healey, Patsy/Khakee, Abdul/Motte, Alain/Needham, Barrie (1997): Strategic planamking and building institutional capacity. In: Healey, P./Khakee, A., Motte, A., Needham, B. (Hrsg.): Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe. London. UCL-Press. Seite 283–295.

Heyde, Gerhard W./Piltz, Georg (1971): Görlitz. Leipzig. Brockhaus Verlag.

Hummelbrunner, Richard (2004): Evaluierung regionaler Projekte und Programm – Grundlagen und Alternativen aus systemischer Sicht. Verfügbares Dokument [online] <http://www.leader-austria.at/network/downloads>. 06.06.2005.

Hutter, Gérard/Wiechmann, Thorsten (2005): Stadtumbau als strategischer Prozess – Möglichkeiten der Kommunikation kommunaler Akteure für neue gemeinsame Prioritäten am Beispiel Dresden. In: Weiske, Christine/Kabisch, Gudrun/Hannemann, Christine (Hrsg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften. Seite 131–154.

Ibert, Oliver (2003): Projekte und Innovation – Projektorientierung in der Entwicklungsplanung als Antwort auf das Problem der Organisation und Innovation. In: Raumforschung und Raumordnung 1–2/2003. Seite 3–12.

Institut für ökologische Raumentwicklung/Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej (2002): Zur Aktualisierung der Raumordnerischen Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze. Dresden, Warszawa (Warschau).

Jajeśniak-Quast, Dagmara/Stokłosa, Katarzyna (2000): *Geteilte Städte an Oder und Neiße*. Frankfurt (Oder) – Słubice, Guben – Gubin und Görlitz – Zgorzelec 1945–1995. *Frankfurter Studien zur Grenzregion Band 5*. Berlin. Berlin Verlag.

Janssen, Gerold (2006): *EVGZ auf dem Prüfstand: Diskussion rechtlicher, praktischer und materieller Aspekte*. In: Janssen, Gerold (Hrsg.): *Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)*. Berlin. LIT Verlag. Seite 147–154.

Keating, Michael (2002): *Paradiplomatie und regionale Netzwerke*. In: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft. Seite: 43–53.

Keller, Sabine/Stamm, Torsten (1997): *Grenzen und Perspektiven von grenzüberschreitenden Städtenetzwerken*. In: *Raumforschung und Raumordnung 1.1997*. Seite 14–23.

Kennedy, Mary M. (1979): *Generalizing from Single Case Studies*. In: *Evaluation Quarterly, Vol. 3 No. 4, November 1979*. Seite 661–678.

Klaassen, Jan (2003): *Die Globalisierung von Problemen. Letzte Chance Kooperation?* In: Raiser, Simon/Volkman, Krister: *Die neue Welt der Städte: Metropolen in Zeiten der Globalisierung*. Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin. Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft. Heft 48/2003. Seite 69–71. Verfügbares Dokument [online] http://userpage.fuberlin.de/~segbers/downloads/working_papers/AP48.pdf. 05.10.2005.

Klein-Hitpaß, Katrin (2005): *Aufbau von Vertrauen in grenzüberschreitenden Netzwerken – das Beispiel der Grenzregion Sachsen, Niederschlesien und Nordböhmen im EU-Projekt ENLARGE-NET*. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Geografisches Institut.

Klein-Hitpaß, Katrin/Leibenath, Markus/Knippschild, Robert (2006): *Vertrauen in grenzüberschreitenden Akteursnetzwerken. Erkenntnisse aus dem deutsch-polnisch-tschechischen Kooperationsprojekt ENLARGE-NET*. In: *disP 164 1/2006*. Seite 59–70.

Knieling, Jörg (1997): *Städtenetze und Konzeptionen der Raumordnung*. In *Raumforschung und Raumordnung 3.1997*. Seite 165–175.

Knieling, Jörg (2003): Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 8/9.2003. Seite 463–478.

Knieling, Jörg (2005): Projektorientierte Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. ARL. Seite 813–818.

Knieling, Jörg/Fürst, Dietrich/Danielzyk, Rainer (2001): Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen? In: Raumforschung und Raumordnung 2–3/2001. Seite 184–191.

Knieling, Jörg/Kunzmann, Klaus R. (2005): Netze, räumliche und funktionale. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. ARL. Seite 704–709.

Knippschild, Robert (2005): Potentials of Cross-border Cooperation for Strategic Urban Development in Border Regions – Designing and Evaluating Informal Cooperation Processes. In: Giffinger, Rudolf (Hrsg.): Competition between Cities in Central Europe: Opportunities and Risks of Cooperation. Hannover, Wien, Bratislava. ARL, TU Wien, SPECTRA. Seite 173–183.

Knippschild, Robert (2005a): Cross-border Cooperation as a New Tool for Urban Development in Border Regions? In: Komornicki, Tomasz/Czapiewski, Konrad (Hrsg.): New Spatial Relations in New Europe. Europa XXI Nr. 13. Warszawa (Warschau). Polish Academy of Sciences. Seite 123–128.

Knippschild, Robert (2005b): Potentials of Cross-border Cooperation for Strategic Urban Development in Border Regions – Designing and Evaluating Informal Cooperation Processes. In: Giffinger, Rudolf (Hrsg.): Competition between Cities in Central Europe: Opportunities and Risks of Cooperation. Hannover, Wien, Bratislava. ARL, TU Wien, SPECTRA. Seite 173–183.

Knippschild, Robert (2006): Rahmenbedingungen und Beispiele zur Koordination der Raum- und Siedlungsentwicklung im deutsch-polnischen Grenzraum. In: Born, Karl Martin/Fichtner, Timo/Krätke, Stefan: der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 321. Hannover. Seite 123–136.

Knippschild, Robert/Kunert, Matthias (2003): Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec. In: Planerin 1/03. Seite 23–24.

Knippschild, Robert/Kunert, Matthias (2005): Kommunikation und Beteiligung bei der grenzüberschreitenden Leitbildentwicklung in Görlitz/Zgorzelec. In: Friedrich, Katja/Knippschild, Robert/Kunert, Matthias/Meyer-Künzel, Monika/Neumann, Ingo (Hrsg.): Zwei Grenzstädte wachsen zusammen – Im Zukunftsdialog zur Europastadt Görlitz/Zgorzelec. München. Oekom-Verlag. Seite 65–80.

Knippschild, Robert/Leibenath, Markus (2005): Das EU-Vernetzungsprojekt „ENLARGE-NET“. Zur Zusammenarbeit kommunaler und regionaler Verwaltungen an einer neuen EU-Binnengrenze. In: RaumPlanung 123, Dezember 2005. Seite 243–248.

Knippschild, Robert/Liebe, Jana (2004): Umweltorientiertes Regionalmanagement in Grenzräumen. IÖR-Schriften Band 44. Dresden.

Knüpfer, Holger (2006): Der Städteverbund „Bogatynia (PL) – Hrádek nad Nisou (CZ) – Zittau (D)“. Chancen und Probleme bei der Gestaltung eines einheitlichen Lebens- und Wirtschaftsraumes. Präsentation im Zuge des Sächsischen Mittel- und Osteuropatages 2006. Dresden. 16.06.2006.

Kotzur, Markus (2006): Rechtsfragen grenzüberschreitender Zusammenarbeit. In: Janssen, Gerold (Hrsg.): Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Berlin. LIT Verlag. Seite 55–76.

Koziol, Matthias (2004): Folgen des demografischen Wandels für die kommunale Infrastruktur. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft 2004/I. Seite 69–83.

Krätke, Stefan (1998): Regional Integration or Fragmentation? The German-Polish Border Region in a New Europe. In: Regional Studies, Vol. 33.7. Seite 631–641.

Kreibich, Rolf (2005): Entwicklungsszenarien für die Europaregion Görlitz/Zgorzelec. In: Neumann, Ingo (Hrsg.): Die Zukunft des deutsch-polnischen Grenzraums gestalten. Szenarien für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec im Zuge der EU-Erweiterung. Dresden. Universitätsverlag und Buchhandlung Eckhard Richter. Seite 125–142.

Książek, Katarzyna (2004): Möglichkeiten und Grenzen der interkulturellen Kommunikation am Beispiel des Projektes „Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“. Unveröffentlichte Diplomarbeit am Internationalen Hochschulinstitut Zittau, Fachbereich Sozialwissenschaften, insbesondere Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftsethik.

Książek, Katarzyna/Kunert, Matthias (2004): Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec. Grenzüberschreitende Leitbildentwicklung in einer Stadt zweier Nationen. Dresden. Universitätsverlag und Buchhandlung Eckhard Richter.

Kühn, Manfred (2004): Wirkungsanalysen in der Stadt und Regionalentwicklung. Chancen und Probleme der Evaluation. In: Sedlacek, Peter (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften. Seite 39–46.

Kunert, Matthias (2005): Grenzüberschreitende Elitenetzwerke für die gemeinsame Entwicklung einer geteilten Grenzstadt. In: Friedrich, Katja/Knippschild, Robert/Kunert, Matthias/Meyer-Künzel, Monika/Neumann, Ingo (Hrsg.): Zwei Grenzstädte wachsen zusammen – Im Zukunftsdialog zur Europastadt Görlitz/Zgorzelec. München. Oekom-Verlag. Seite 49–64.

Kunzmann, Klaus R (2006a): Spatial Development and Territorial Cohesion in Europe. In: Altrock, Uwe/Güntner, Simon/Huning, Sandra/Peters, Deike (Hrsg.): Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States. Hampshire, Burlington. Ashgate. Seite 19–30.

Kunzmann, Klaus R (2006b): The Europeanization of Spatial Planning. In: Adams, Neil/Alden, Jeremy/Harris, Neil (Hrsg.): Regional Development and Spatial planning in an Enlarged European Union. Hampshire, Burlington. Ashgate. Seite 43–63.

Kunzmann, Klaus R. (1995): Europäische Städtenetze und die Hauptstadt Berlin. In Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3.1995, Seite 127–133.

Kunzmann, Klaus R. (2004): An Agenda for Creative Governance in City Regions. In: disp 158. Seite 5–9.

Kupiszewski, Marek/Serek, Robert (2005): Demographische Entwicklung in der Stadt Zgorzelec. In: Neumann, Ingo (Hrsg.): Die Zukunft des deutsch-polnischen Grenzraums gestalten. Szenarien für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec im Zuge der EU-Erweiterung. Dresden. Universitätsverlag und Buchhandlung Eckhard Richter. Seite 71–81.

Kurcza, Zbigniew (Hrsg.) (1999): Pogranicze z Niemcami a inne pogranicza Polski [Der Grenzraum mit Deutschland und andere polnische Grenzräume]. Wroclaw (Breslau). Wydawnictwo Uniwersytetu Wroclawskiego.

Lamnek, Siegfried (1989): Qualitative Sozialforschung. Band 2 Methoden und Techniken Psychologie Verlags Union.

Lamnek, Siegfried (1993): Qualitative Sozialforschung. Band 1 Methodologie. Weinheim. Psychologie Verlags Union.

Landeshauptstadt Dresden (2005a): ENLARGE-NET – Bilanz und Perspektiven. Abschlussbericht. Dresden. Landeshauptstadt Dresden, Referat für europäische und internationale Angelegenheiten.

Landeshauptstadt Dresden (2005b): ENLARGE-NET – Grenzüberschreitende Netzwerke zwischen Städten und Regionen in Sachsen, Niederschlesien und Nordböhmen zur Vorbereitung der EU-Erweiterung. Homepage <http://enlarge-net.dresden.de>. 07.01.2005, 24.10.2006.

Landeshauptstadt Dresden (o.J.a): eu-med-east – Regionale grenzüberschreitende Netzwerkbildung im Gesundheits- und Sozialwesen. Homepage <http://eu-med-east.dresden.de/>. 26.10.2006.

Landeshauptstadt Dresden (o.J.b): EURES SilBoSax – Saxonia-Silesia-Bohemia - Informationsnetzwerk zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Mobilität in der Wirtschaftsregion Sachsen-Niederschlesien-Nordböhmen. Homepage <http://eures.dresden.de/>. 26.10.2006.

Landeshauptstadt Dresden (o.J.c): ENLARGE-NET – Cross-border networks between cities and regions in Saxony, Lower Silesia and Northern Bohemia for preparing the EU-Enlargement. Dresden. Unveröffentlichter Projektantrag.

Leibenath, Markus/Deppisch, Sonja (2005): Grenzüberschreitende Kooperation an den neuen Binnengrenzen der Europäischen Union. In: Altrock, Uwe/Güntner, Simon/Huning, Sandra/Peters, Deike (Hrsg.) (2005): Zwischen Anpassung und Neuerfindung. Planungsrundschau Ausgabe 11. Berlin. Seite 269–280.

Leibenath, Markus/Knippschild, Robert (2004a): ENLARGE-NET – Zweiter Evaluierungsbericht. Dresden. Verfügbares Dokument [online] <http://enlarge-net.dresden.de/enlarge-net/de/a1/b1/PDF/Evaluierung2.pdf>. 20.04.2005.

Leibenath, Markus/Knippschild, Robert (2004b): ENLARGE-NET – Dritter Evaluierungsbericht. Dresden. Verfügbares Dokument [online] <http://enlarge-net.dresden.de/enlarge-net/de/a1/b1/PDF/Evaluierung3.pdf>. 14.11.2006.

Leibenath, Markus/Knippschild, Robert (2005a): ENLARGE-NET – Vierter Evaluierungsbericht. Dresden. Verfügbares Dokument [online] <http://enlarge-net.dresden.de/enlarge-net/de/a1/b1/PDF/Evaluierung4.pdf>. 05.06.2005.

Leibenath, Markus/Knippschild, Robert (2005b): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Euphorie und Alltagsroutinen. Schlussfolgerungen der wissenschaftlichen Begleitung des EU-Projektes ENLARGE-NET. In: Landeshauptstadt Dresden: Bilanz und Perspektiven. ENLARGE-NET-Abschlussbericht. Dresden.

Leibenath, Markus/Knippschild, Robert (2005c): Systemic Evaluation of Cross-border Networks of Actors: Experience with a German-Polish-Czech Cooperation Project. In: Journal for Borderland Studies, Volume 20, No 1, Spring 2005. Seite 73–90.

Leibenath, Markus/Knippschild, Robert/Kyselka, Igor/Vesely, Robert/Hahn, Anke (2007): Grenzüberschreitende Raumentwicklung zwischen Deutschland und der Tschechischen Republik. Schriftenreihe Forschungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung Heft 122. Bonn.

Leibenath, Markus/Knippschild, Robert/Kyselka, Igor/Vesely, Robert/Hahn, Anke (2007): Grenzüberschreitende Raumentwicklung zwischen Deutschland und der Tschechischen Republik. Schriftenreihe Forschungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung Heft 122. Bonn.

Leibniz-Institut für Länderkunde (Hrsg.) (2006): Konkretisierung der Leitbilder für den erweiterten deutsch-polnischen Grenzraum. Leipzig. Unveröffentlichter Abschlussbericht.

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (o.J.): Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec. Wspólna wizja rozwojowa Europa-Miasta Zgorzelec/Görlitz. Homepage des Projektes Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec. Homepage <http://www.stadt2030-goerlitz-zgorzelec.de/>. 24.10.2006.

Lindloff, Karsten/Schneider, Lothar (2001): Handluch Nachhaltige Regionale Entwicklung. Kooperations- und Vernetzungsprozesse in Region, Landkreis, Stadt und Gemeinde. Dortmund. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

Mädling, Heinrich (2004): Demografischer Wandel und Kommunalfinanzen – Einige Trends und Erwartungen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft 2004/I. Seite 84–102.

Malchus, Viktor Freiherr von (2006): Rechtliche Instrumente: „Von der Madrider Rahmenkonvention zum Anholter Abkommen, zum Karlsruher Übereinkommen und zu den Eurodistrikten“. In: Janssen, Gerold (Hrsg.): Europäische Verbände für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Berlin. LIT Verlag. Seite 19–45.

Marschallamt der Woiwodschaft Niederschlesien (2006): Verzeichnis Kommunalen Daten. Wrocław (Breslau).

Mastop, H./Faludi, Andreas (1997): Evaluation of strategic plans: the performance principle. In: Environment and Planning B. Planning and Design 1997, volume 24, Seite 815–832.

Mayer, Hans-Norbert (2004): Projekte in der Stadtentwicklung – Chancen und Risiken einer projektorientierten Planung. In: Gestring, Norbert/Glasauer, Herbert/Hannemann, Christine/Petrowsky, Werner/Pohlen, Jörg (Hrsg.): Jahrbuch Stadtregion 2003. Opladen. Leske und Budrich. Seite 133–143.

Mayer, Horst O. (2004): Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung. München. Oldenbourg Verlag.

Miosga, Manfred (1999): Europäische Regionalpolitik in Grenzregionen – Die Umsetzung der INTERREG-Initiative am Beispiel des nordrhein-westfälischen-niederländischen Grenzraums. Münchener Geografische Hefte. Heft 79. München. L.I.S. Verlag, Passau.

Mission Opérationelle Transfrontalière (2006): Practical Guide to Transfrontier Cooperation. Paris. Verfügbares Dokument [online] <http://www.espaces-transfrontaliers.eu/>. 23.01.2007.

Müller, Bernhard (2004): Demografischer Wandel und die Folgen für die Städte – Einführung und Übersicht. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft 2004/I. Seite 5–13.

Müller, Bernhard (2005): Raumwissenschaft. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. ARL. Seite 906–911.

Müller, Bernhard/Kučera, Kateřina/Jeřábek, Milan/Přikryl, Jan (2000): Grenzraum als Vermittlungsraum. Berlin. Verlag für Wissenschaft und Forschung.

Müller, Bernhard/Siedentop, Stefan (2004): Wachstum und Schrumpfung – Trends, Perspektiven und Herausforderungen für die räumliche Planung und Entwicklung. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft 2004/I. Seite 14–32.

Müller, Bernhard/Wiechmann, Thorsten/Scholl, Wolfgang/Bachmann, Thorsten/Habisch André (Hrsg.) (2002): Kommunikation in regionalen Innovationsnetzwerken. München und Mering. Rainer Hampp Verlag.

Neumann, Ingo (2005): Szenariengeleitete Strategie- und Leitbildentwicklung in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec. Ansatz und Erkenntnisse zur Leitbildentwicklung, Szenarioplanung und zum kollektiven Lernen. In: Friedrich,

Katja/Knippschild, Robert/Kunert, Matthias/Meyer-Künzel, Monika/Neumann, Ingo (Hrsg.): Zwei Grenzstädte wachsen zusammen – Im Zukunftsdialo zur Europastadt Görlitz/Zgorzelec. München. Oekom Verlag. Seite 29–47.

Neumann, Ingo (Hrsg.) (2005a): Die Zukunft des deutsch-polnischen Grenzraums gestalten. Szenarien für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec im Zuge der EU-Erweiterung. Dresden. Universitätsverlag und Buchhandlung Eckhard Richter.

Neumann, Ingo/Steinacker, Uwe (2005): Die Zukunft im Zuge der EU-Erweiterung gestalten. Szenarien für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec. In: Neumann, Ingo (Hrsg.): Die Zukunft des deutsch-polnischen Grenzraums gestalten. Szenarien für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec im Zuge der EU-Erweiterung. Dresden. Universitätsverlag und Buchhandlung Eckhard Richter. Seite 13–28.

Pallagst, Karina (2006): European Spatial Planning Reloaded: Considering EU Enlargement in Theory and Practice. In: European Planning Studies Vol 14, No. 2, February 2006. Seite 253–272.

Perkmann, Markus (1998): Building Governance Institutions across European Borders. In: Regional Studies, Vol. 33.7, Seiten 657–667.

Petrat-Charléty, Eveline [Europäische Kommission GD Regionalpolitik] (2007): Interregionale Zusammenarbeit 2007–2013. Das INTERREG IV C Programm. Unveröffentlichte Powerpoint-Präsentation.

Petzold, Hans (Hrsg.) (2004): Europastadt Görlitz/Zgorzelec – Städtebauliche Studien und Entwürfe. Dresden. Hochschule Zittau/Görlitz.

Pfeiffer, Thomas (2000): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender regionaler Zusammenarbeit. Eine ökonomische Analyse am Beispiel des südlichen Oberrheins und der EUREGIO Gronau. Frankfurt am Main. Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften.

Priebs, Axel (2000): Stadt – Stadtregion – Städtenetze. Ansätze zur kooperativen Zukunftsgestaltung. In: Geographische Rundschau 52(2000) H. 7–8. Seite 51–53.

Public Profit (2006): Gemeinsame Entwicklungsstrategie Europastadt Görlitz/Zgorzelec. Poznań (Posen).

Regierungspräsidium Chemnitz/Regionalamt Karlovy Vary (2004): Der Regierungsbezirk Chemnitz und die Region Karlovy Vary. Chemnitz und Karlovy Vary.

Regulski, Jerzy (2003): Local Government Reform in Poland: An Insider's Story. Budapest. Open Society Institute. Dokument verfügbar [online] http://www.frdl.org.pl/downloads/profRegulski_LG_Poland.pdf. 11.05.2006.

Reinke, Markus (2005): Szenarien zur Umwelt- und Stadtentwicklung in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec. In: Neumann, Ingo (Hrsg.): Die Zukunft des deutsch-polnischen Grenzraums gestalten. Szenarien für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec im Zuge der EU-Erweiterung. Dresden. Universitätsverlag und Buchhandlung Eckhard Richter. Seite 143–153.

Rolf, Hauke (2003): Governance ohne Government? Städtische Entscheidungsprozesse im Wandel. In: Raiser, Simon/Volkman, Krister: Die neue Welt der Städte: Metropolen in Zeiten der Globalisierung. Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin. Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft. Heft 48/2003. Seite 45–48. Verfügbares Dokument [online] http://userpage.fu-berlin.de/~segbers/working_papers/AP48.pdf. 05.10.2005.

Sächsische Staatskanzlei (2004): Jährlicher Durchführungsbericht zum Programm „Freistaat Sachsen – Woiwodschaft Niederschlesien“ im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen 2000–2006. Durchführungsbericht 2003. Verfügbares Dokument [online] http://www.interreg3a.info/media/files/jahresbericht_2003_sn-wns.pdf. 22.04.2005.

Sächsisches Staatsministerium des Innern (2002): INTERREG II C. 5 Jahre transnationale Zusammenarbeit in der Raumordnung. Dresden.

Sächsisches Staatsministerium des Innern (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen. In Kraft seit 16. Dezember 2003. Dresden.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (2006): INTERREG III A – Hallo Nachbar. Ahoj Sousedede. Cześć sąsiedzie. Homepage <http://www.interreg3a.info/>. 17.04.2007.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (2007): Ziel 3. Cíl 3 – Ahoj Sousedede. Hallo Nachbar. Homepage <http://www.ziel3-cil3.eu/>. 22.05.2007.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (2007): Programmdokument Ziel 3/Cíl 3 zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit 2007–2013 zwischen dem Freistaat Sachsen und der Tschechischen Republik im Rahmen des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit. Dresden. Verfügbares Dokument [online] http://www.ziel3-cil3.eu/servlet/PB/show/1038137_11/2007-03-08_DE_Programmdokument_Ziel3-Cil3.pdf. 07.08.2007.

Sauerborn, Klaus/Tischer, Martin (2001): Evaluierung und Monitoring der europäischen Strukturförderung als Qualitätsmanagement zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7.2001. Seite 409–421.

Schaaf, Andreas (2003): Stadt 2030 – Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec – Miasto 2030 – Wizja rozwojowa Europa-Miasto Görlitz/Zgorzelec. In: Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien/Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu: Zusammenarbeit von Städten im Sächsisch-niederschlesischen Grenzraum. Bulletin des niederschlesisch-sächsischen Grenzgebietes Nr. 2/2003. Seite 5–14.

Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift, 32. Jg. (1991), Heft 4, Seite 621–634.

Scharpf, Fritz W. (1997): Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research. Colorado and Oxford. Westview Press.

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen. Verlag Leske und Budrich.

Scharpf, Fritz W./Benz, Arthur (1991): Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. In: Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Schellenberg, Heiko (Hrsg.) (2002): Görlitz-Zgorzelec 2030. Dresden. Technische Universität Dresden.

Schmitt-Egner (1998): „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ (GZA) in Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und Strategie transnationaler Praxis. Anmerkungen zur Theorie, Empirie und Praxis des Transnationalen Regionalismus. In: Brunn, Gerhard/Schmitt-Egner, Peter (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie – Empirie – Praxis. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft. Seite 27–77.

Scott, James W. (2002): Cross-border Governance in the Baltic Sea Region. In: Regional and Federal Studies, 12(4). Seite 135–153.

Scott, James W. (2005): Grenzüberschreitende Raumordnung. In: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. ARL. Seite 408–414.

Sedlacek, Peter (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Herausforderung für Wissenschaft und Praxis. In: Sedlacek, Peter (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften. Seite 11–26.

Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

Siebel, Walter/Ibert, Oliver/Nayer, Hans-Norbert (1999): Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 3/4.1999. Seite 163–172.

Sinning, Heide (2002): Leistungsfähigkeit und Grenzen kommunikativer Planungsinstrumente am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen. Dissertation an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen. Verfügbares Dokument [online] http://sylvester.bth.rwth-aachen.de/dissertationen/2002/133/02_133.pdf. 28.01.2006.

Stadt Görlitz (2006): Willkommen in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec. Homepage <http://www.goerlitz.de/index.html?id=1>. 04.07.2006.

Stadtverwaltung Zittau/Regioplan Ingenieure GmbH (2005): Zittau – Bogatynia – Hrádek nad Nisou. Städteverbund Kleines Dreieck. Gemeinsamer Entwicklungsplan. Endbericht. Zittau, Mannheim.

Stadtverwaltung Zittau/STEG Stadtentwicklung Südwest (o. J.): Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement (NSM) und stadträumliche Strategien im Städteverbund "Kleines Dreieck". Zittau, Dresden.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2005): Statistisches Jahrbuch der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa. Kamenz, Wrocław, Liberec.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsens (2006): Gemeindestatistik Sachsen. Homepage <http://www.statistik.sachsen.de/Index/21gemstat/unterseite21.htm>. 08.01.2007.

Stokłosa, Katarzyna (2005): Eine Region, eine Stadt oder Europa – Entwicklung der Identitäten in Görlitz und Zgorzelec. In: Neumann, Ingo (Hrsg.): Die Zukunft des deutsch-polnischen Grenzraums gestalten. Szenarien für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec im Zuge der EU-Erweiterung. Dresden. Universitätsverlag und Buchhandlung Eckhard Richter. Seite 85–97.

The Royal Institute of Technology (2003): ESPON action 1.1.3 – Particular effects of enlargement of the EU and beyond on the polycentric spatial tissue with special attention on discontinuities and barriers. Second Interim Report Part II “Options for spatially balanced developments in the enlargement of the European Union” (ODEN). Stockholm. Verfügbares Dokument [online] http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/650/file_1194/2.ir_1.1.3-full.pdf. 17.04.2007.

Tokarczuk, Olga (2006): Letzte Geschichten [Roman]. München. Deutsche Verlags-Anstalt.

Urząd Miasta Zgorzelec [Stadtamt Zgorzelec] (o.J.): Zgorzelec. Homepage <http://www.zgorzelec.com/>. 12.07.2006.

Ústav Územního Rozvoje (ÚÚR) (Hrsg.) (2002): Town and Country Planning in the Czech Republic. Praha. ÚÚR.

van der Velde, Martin/van Houtum, Henk (2003): Communicating Borders. In: Journal for Borderland Studies, Vol. 18, No. 1, Spring 2003. Seite 1–11.

van Houtum, Henk (2000): An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions. In: Journal of Borderland Studies, Vol. 15, No. 1, Spring 2000. Seite 57–83.

Vissi, András/Bertalan, Laura (2005): Schwierigkeiten des Dezentralisierungsprozesses der Verwaltungs- und Entwicklungsstrukturen in den Visegrád-Ländern. In: Salimi-Asl, Cyrus/Wrasse, Eric/Schuch, Gereon (Hrsg.): Die Transformation nationaler Politik. Europäisierungsprozesse in Mitteleuropa. DGAP-Schriften zur internationalen Politik. Berlin. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. Seite 97–114.

Waack, Christoph (2000): Stadträume und Staatsgrenzen. Geteilte Grenzstädte des mittleren und östlichen Europas im Kontext lokaler Alltagswelten, nationaler Politik und supranationaler Anforderungen. Beiträge zur Regionalen Geographie 31. Leipzig. Institut für Länderkunde.

Weber, Ralf (Hrsg.) (2003): Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Euro-pastadt Görlitz/Zgorzelec. Digitales Modell & Webseite. Endbericht. Dresden. Technische Universität Dresden, Fakultät Architektur, Lehrstuhl Raumgestaltung.

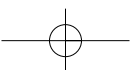
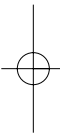
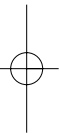
Wiechmann, Thorsten/Beier, Markus (2004a): Evaluation in der Regionalentwicklung. Eine vernachlässigte Herausforderung für die Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 6/2004. Seite 387–396.

Wiechmann, Thorsten/Beier, Markus (2004b): Kriterien und Indikatoren zur Evaluierung regionaler Entwicklungskonzepte in Sachsen. Unveröffentlichter Endbericht. Dresden.

Witt, Andrea (2003): Die deutsch-polnische und die US-mexikanische Grenze – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen regionaler Identität, nationaler Priorität und transkontinentaler Integration. Dissertation an der HU Berlin. Verfügbares Dokument [online] <http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/witt-andrea-2003-07-08/HTML/index.html>. 13.01.2006.

Wojciechowski, Krzysztof (o.J.): Knigge für deutsche Unternehmer in Polen. Frankfurt (Oder).

Yin, Robert K. (2003): Case Study Research. Applied Social Research Methods Series, Volume 5. Thousand Oaks, London, New Delhi. Sage Publications.



Gesetzliche Grundlagen

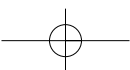
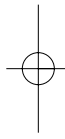
ABl. EG (Amtsblatt der Europäischen Union) 2006, L 210/19, Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).

ABl. EG (Amtsblatt der Europäischen Union) 2006, L 291/11, Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG).

BGBI (= Bundesgesetzblatt) 1991, II 1315, Deutsch-Polnischer Staatsvertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit von 1991.

BGBI (= Bundesgesetzblatt) 1992, II 462, Deutsch-Tschechischer Staatsvertrag über gute Nachbarschaft von 1992.

BGBI (= Bundesgesetzblatt) 1997, II, 1159, Karlsruher Übereinkommen von 1997.



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1:	Die Länge der Landgrenzen in Europa hat stark zugenommen	51
Abbildung 1.2:	Wirtschaftliche Disparitäten an den Staatsgrenzen der EU-Länder (NUTS3)	54
Abbildung 1.3:	Der demografische Wandel wird sichtbar: Rückbau in Eisenhüttenstadt	56
Abbildung 1.4:	Aufbau der Arbeit	61
Abbildung 2.1:	Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit	63
Abbildung 2.2:	Lupenhafte Betrachtung theoretischer Erklärungs- ansätze zur Ableitung theoretischer Annahmen in Kapitel 2	64
Abbildung 2.3:	Wann ist Kooperation zweckmäßig?	67
Abbildung 2.4:	Unterschiedlicher Verwaltungsaufbau in Deutschland (Land Sachsen), Polen und der Tschechischen Republik	99
Abbildung 3.1:	Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit	107
Abbildung 3.2:	Theoretische Annahmen zu exogenen und endogenen Einflussfaktoren auf grenzüberschreitende Koopera- tionsprozesse	109
Abbildung 3.3:	Theoretische Annahme zum Zusammenhang zwischen Größe des Kooperationsraumes, Kooperations- erfahrung und Charakter der Kooperation	111
Abbildung 4.1:	Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit	125
Abbildung 4.2:	Der Prozess der theoretischen Erprobung	127
Abbildung 4.3:	Lage der drei Fallstudienprozesse im deutsch-polnisch- tschechischen Grenzraum	131
Abbildung 4.4:	Fragenformulierung für einen Interviewleitfaden	134
Abbildung 4.5:	Durch theoretische Annahmen geleitete Datenauswertung und -interpretation	139
Abbildung 5.1:	Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit	141
Abbildung 5.2:	Das Logo des Kooperationsprozesses „Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“	142

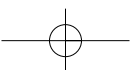
Abbildung 5.3:	Mitten in der Stadt: Die Grenzübergangsstelle „Stadtbrücke“ in Görlitz	143
Abbildung 5.4:	Die geteilte Grenzstadt und Europastadt Görlitz/Zgorzelec	145
Abbildung 5.5:	Seit 1991 sind Görlitz und Zgorzelec im öffentlichen Personennahverkehr durch eine grenzüberschreitende Buslinie miteinander verbunden	146
Abbildung 5.6:	Städtebauliche Disproportionen: Grenznahe Wohnbebauung auf Zgorzelecer Seite	149
Abbildung 5.7:	Gemeinsame städtebauliche Herausforderungen: Blick von der Altstadtbrücke auf den zu rekonstruierenden Plac Pocztowy (Postplatz)	150
Abbildung 5.8:	Der Bereich des zukünftigen Brückenparks am Neißeufer	150
Abbildung 5.9:	Die städtebauliche Struktur der Europastadt mit ihren verschobenen Stadtzentren	151
Abbildung 5.10:	Veranstaltungen im Projekt „Stadt 2030“ und Ausweitung des Leitbildprozesses.	155
Abbildung 5.11:	Der Kommunikationsprozess in den Arbeitsgruppen.	158
Abbildung 5.12:	Aspekte der entstandenen Szenarien sowie Postkarten, die im Zuge eines Internetwettbewerbs zur Szenarienaufbereitung entstanden sind	159
Abbildung 5.13:	Themen städtebaulicher Entwürfe und Ausschnitte aus diesen	161
Abbildung 5.14:	Das Logo des Kooperationsprozesses „Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou – Städteverbund Kleines Dreieck“	164
Abbildung 5.15:	Die Lage des Städteverbundes Kleines Dreieck	165
Abbildung 5.16:	Der Tagebau Turów trennt Bogatynia von Zittau und Hrádek nad Nisou	166
Abbildung 5.17:	Der Dreiländerpunkt an der Neiße	167
Abbildung 5.18:	Grenzen werden überwunden: Begeisterte Bevölkerung bei den Feierlichkeiten zur EU-Erweiterung am Dreiländerpunkt	168
Abbildung 5.19:	Der Obere Markt in Hrádek nad Nisou mit dem Stadtamt	170

Abbildung 5.20: Der neue INTERREG-finanzierte Busbahnhof in Hrádek nad Nisou wirkt nach Einstellung der grenz- überschreitender Busverbindungen überdimensioniert . . .	171
Abbildung 5.21: Leerstand in Zittau	173
Abbildung 5.22: Neubaugebiet in Bogatynia	174
Abbildung 5.23: Identifizierung mit der grenzüberschreitenden Kooperation: Das Logo des Städteverbundes Kleines Dreieck am Stadt- und Gemeindeamt in Bogatynia.	175
Abbildung 5.24: Organisationsstruktur im Städteverbund Kleines Dreieck.	177
Abbildung 5.25: Gemeinsamer Entwicklungsplan „Kleines Dreieck“. Analysekarte – Bestand (Ausschnitt).	181
Abbildung 5.26: Ein bereits bebauter Standort des gemeinsamen Gewerbegebietsverbundes in Hrádek nad Nisou.	183
Abbildung 5.27: Das Logo des Kooperationsprozesses „ENLARGE-NET“ .	184
Abbildung 5.28: Fremdsprachenkenntnisse im Projekt ENLARGE-NET . . .	190
Abbildung 5.29: Umweltprobleme machen nicht an Staatsgrenzen halt: Folgen massiver Luftverschmutzung im Isergebirge unmittelbar an der polnisch-tschechischen Grenze	191
Abbildung 5.30: Grenzüberschreitendes touristisches Potenzial: Das Riesengebirge (Schnee gruben) und traditionsreiche Bäder (Karlovy Vary)	192
Abbildung 5.31: Grenzüberschreitender Kooperationsbedarf: Hochwassergefahr an Elbe und Neiße, Sanierung von Bergbaufolgelandschaften	192
Abbildung 5.32: Eine Volksbauweise als grenzüberschreitendes Identifikationsmerkmal: Umgebäudehaus im deutschen Teil der Oberlausitz	193
Abbildung 5.33: Grenzüberschreitender Kooperationsbedarf: Deutsche Kommunen befürchten Kaufkraftverluste durch grenznahe Einzelhandelseinrichtungen auf tschechischer Seite – hier Šluknov-Rožany	194
Abbildung 5.34: Grenzüberschreitender Kooperationsbedarf: Windkraftanlagen auf dem Kamm des Erzgebirges.	194
Abbildung 5.35: Das Projektgebiet von ENLARGE-NET	197
Abbildung 5.36: Organisationsstruktur des Projektes ENLARGE-NET	198

Abbildung 5.37: Erwartungen der Projektbeteiligten zu Beginn des Projektes ENLARGE-NET	199
Abbildung 5.38: Erfüllung der Erwartungen an das Projekt ENLARGE-NET aus Sicht der Projektbeteiligten.	201
Abbildung 5.39: Herausforderungen der Zusammenarbeit und Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen im räumlichen Kontext	205
Abbildung 6.1: Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit.	209
Abbildung 6.2: Die Fallstudien im modellhaften Vergleich: Erzielte Ergebnisse der Kooperation im Zeitverlauf	223
Abbildung 7.1: Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit.	299
Abbildung 7.2: Zu beachtender Zusammenhang zwischen Größe des Kooperationsraumes, Kooperationserfahrung und Charakter der behandelten Themen	301
Abbildung 7.3: Nutzung von Infrastruktureinrichtungen in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec: Kurzfristig „Prüfung auf Europastadt-Verträglichkeit“, langfristig gemeinsame Betreibergesellschaften	318
Abbildung 7.4: Fortschreitende Integration im Städteverbund Kleines Dreieck.	322
Abbildung 7.5: Aufgreifen kleinräumiger Kooperationen im ENLARGE-NET-Gebiet	325
Abbildung 8.1: Einordnung des Kapitels in den Kontext der Arbeit.	327
Abbildung 8.2: Evolution der grenzüberschreitenden Kooperation in der Raumentwicklung an der deutsch-polnisch- tschechischen Grenze	331
Abbildung 8.3: Von Kooperationsergebnissen zum Kooperationsnutzen.	333
Abbildung 8.4: Einfluss der räumlichen Dimension auf grenzüberschreitende Kooperationsprozesse in der Raumentwicklung an der deutsch-polnisch- tschechischen Grenze	334
Abbildung 8.5: Eingeschränkte Übertragbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse und weiterer Forschungsbedarf	336

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Idealtypen grenzüberschreitender Zusammenarbeit	93
Tabelle 2.2:	Phasen grenzüberschreitender Kooperation	95
Tabelle 4.1:	Zentrale Variablen der Fallstudienprozesse	130
Tabelle 5.1:	Charakteristische Daten der Regionen im ENLARGE-NET-Gebiet auf NUTS 2-Ebene im nationalen Vergleich.	188
Tabelle 5.2:	Ausgewählte Monatsverdienste und Preise in der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa im Mai 2003.	189
Tabelle 5.3:	Zwischenfazit: Zusammenführung der Ausgangslage in den Fallstudienstädten und -regionen mit den theoretischen Annahmen	206
Tabelle 6.1:	Unterschiedliche Personalkapazitäten in den Stadtverwaltungen	250
Tabelle 6.2:	Die praktischen Erkenntnisse der Arbeit im Überblick . . .	294



Anhang

Liste der Interviewpartner

Interviewpartner	Funktion	Ort	Funktion im Fallstudienprojekt	Datum, Ort und Sprache des Interviews
Stadt 2030				
René Anliker	Freiberuflicher Berater	Zürich	Projektmoderator	16.06.2006 Dresden deutsch
Halina Duniec-Falasa	vormals Leiterin Abteilung Entwicklung und grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Zgorzelec	Leiterin der Arbeitsgruppe Wirtschaft, Stadtmarketing, Infrastruktur	26.07.2006 Zgorzelec polnisch
Mirosław Fiedorowicz	Bürgermeister a. D.	Zgorzelec	Mitglied der Lenkungsgruppe	28.07.2006 Zgorzelec polnisch
Prof. Dr. Rolf Karbaum	Oberbürgermeister a. D., pensioniert	Görlitz	Mitglied der Lenkungsgruppe	17.07.2006 Görlitz deutsch
Lutz Penske (Gespräch zusammen mit Andreas Schaaf)	Leiter Stadtplanungsamt	Görlitz	Leiter der Arbeitsgruppe Stadtentwicklung, -planung, Wohnungswirtschaft	17.07.2006 Görlitz deutsch
Andreas Schaaf (Gespräch zusammen mit Lutz Penske)	Sachbearbeiter Stadtplanungsamt	Görlitz	Mitglied der Arbeitsgruppe Stadtentwicklung, -planung, Wohnungswirtschaft	17.07.2006 Görlitz deutsch

Interviewpartner	Funktion	Ort	Funktion im Fallstudienprojekt	Datum, Ort und Sprache des Interviews
Städteverbund Kleines Dreieck				
Michał Andrzejewski	Mitarbeiter Abteilung Regionalpolitik, Stadt- und Gemeindeamt Bogatynia	Bogatynia	Polnischer Projektmanager	31.07.2006 Bogatynia polnisch
Prof. Dr. Ina-Beate Groß	Institut für Wirtschafts- und Regionalentwicklung	Leipzig	Externe Projektberatung und -begleitung zu Projektbeginn	25.08.2006 Leipzig deutsch
Dr. Holger Knüpfer	Leiter Amt für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung, Stadtverwaltung Zittau	Zittau	Mitglied der Lenkungsgruppe, Projektinitiator	30.08.2006 Zittau deutsch
Anna Ludziak	Dolmetscherin und Übersetzerin	Bogatynia	Dolmetscherin und Übersetzerin	15.09.2006 Bogatynia deutsch
Zbigniew Szatkowski	Stellvertretender Bürgermeister a. D.	Bogatynia	Mitglied der Lenkungsgruppe	15.09.2006 Bogatynia polnisch
Hedvika Zimmermannová	Stellvertretende Bürgermeisterin a. D.	Hrádek nad Nisou	Tschechische Projektmanagerin	31.07.2006 Hrádek nad Nisou deutsch

Interviewpartner	Funktion	Ort	Funktion im Fallstudienprojekt	Datum, Ort und Sprache des Interviews
ENLARGE-NET				
Helmut Koller	Abteilungsleiter Verkehr u. Straßenbau, vormalig Abteilungsleiter Raumordnung, Bau- und Wohnungswesen, Regierungspräsidium Dresden	Dresden	Leiter Arbeitsgruppe Regionalplanung/Infrastruktur/Verkehr, Mitglied der Koordinierungsgruppe	14.09.2006 Dresden deutsch
Jiří Kubricht	Direktor des Amtes für die Vertretung des Staates in Eigentumsangelegenheiten, Außenstelle Ústí nad Labem, vormalig Leiter des Bezirksamtes des Ústecký Kraj (Region Ústí nad Labem)	Ústí nad Labem	Mitglied der Koordinierungsgruppe und Mitglied der Arbeitsgruppe Umwelt/Katastrophenschutz	11.08.2006 Ústí nad Labem tschechisch
Aleksandra Ruzikowska	Stellvertretende Direktorin des Planungsbüros der Wojewodschaft Dolnośląskie (Niederschlesien), pensioniert	Wrocław	Leiterin Arbeitsgruppe Regionalplanung/Infrastruktur/Verkehr, Mitglied der Koordinierungsgruppe	19.07.2006 Wrocław polnisch
Tomaš Sýkora	Leiter Referat für Konzeptionen, Abteilung Aktive Politik, Magistrat Ústí nad Labem	Ústí nad Labem	Tschechischer Projektkoordinator, Mitglied der Koordinierungsgruppe	08.09.2006 Litvínov deutsch
Jörn Timm	Mitarbeiter Stadtverwaltung Dresden, vormalig Referatsleiter für europäische und internationale Zusammenarbeit, Landeshauptstadt Dresden	Dresden	Deutscher Projektkoordinator und Leiter der Geschäftsstelle ENLARGE-NET, Mitglied der Koordinierungsgruppe	18.08.2006 Dresden deutsch

Interview-Leitfaden

Allgemeine Informationen

Gesprächspartner

Ort, Datum, Uhrzeit des Gesprächs

Offene Fragen zu Handlungserfordernissen und -spielräumen, zu Nutzen der Prozesse, zu den wichtigsten Einflussfaktoren und zur Motivation

Welche Handlungserfordernisse der Raumentwicklung in ... sehen Sie in der Zukunft?

Was sind die dringendsten Probleme?

Wo sehen Sie Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Lösungen?

Was ist das Ziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit ... ?

Was war im Rückblick der Nutzen des Kooperationsprozesses ... ?

Was hat die Kooperation zwischen ... und ... befördert und was behindert?

Was war die Motivation für die Zusammenarbeit im Rahmen des Kooperationsprozesses ... ?

Fragen zu angenommenen Einflussfaktoren

Wie hat sich die Größe des Kooperationsraumes auf den Kommunikationsprozess ausgewirkt?

Wie hat sich die Kooperationserfahrung zwischen ... und ... ausgewirkt?

Gab es einen klaren Kooperationsbedarf zu Beginn des Projektes?
Welchen?

War dieser für alle offensichtlich?

Bedurfte es der Identifizierung des Kooperationsbedarfes?

Inwiefern haben die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen den Prozess beeinflusst?

Wie hat das politische System in ... und das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung den Prozess beeinflusst?

Inwiefern haben transnationale und grenzüberschreitende Organisationen und Regelwerke den Prozess beeinflusst (EU-Erweiterung, Staatsverträge, Euroregionen etc.)?

Inwiefern haben Sprachen, Vorbehalte und kulturelle Unterschiede den Prozess beeinflusst?

Welche Rolle haben die bereit stehenden Fördermittel gespielt?

Kam es durch die Verwendung eigener finanzieller Ressourcen dazu, dass ein erhöhter Erwartungsdruck entstanden ist, dem später eventuell nicht entsprochen werden konnte?

Waren die Ziele und Erwartungen an das Projekt von Beginn an klar?

Waren die Ziele und Erwartungen angemessen?

Wie sind die Themen des Kooperationsprozesses zustande gekommen? Hat sich die gewählte Methode bewährt?

Waren die richtigen Akteure beteiligt? Inwieweit haben die unterschiedlichen Ressourcen und Kompetenzen der Akteure den Prozess beeinflusst?

Hat sich die Gestaltung des Prozesses bewährt?

Gab es ein Management? Wenn ja, welchen Einfluss hatte es?

Gab es eine Moderation? Wenn ja, welchen Einfluss hatte sie?

Abschließende offene Frage

Sind wichtige Dinge bisher noch nicht angesprochen worden?

Position, Funktion, berufliche Perspektive

IÖR Schriften

Herausgegeben vom Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.

Band-Nr.	Autor/Titel	Schutzgebühr/EUR
47	Günter Arlt, Jörg Hennersdorf, Iris Lehmann, Nguyen Xuan Thinh Auswirkungen städtischer Nutzungsstrukturen auf Grünflächen und Grünvolumen Dresden 2005	11,00
46	Thorsten Wiechmann, Peter Wirth (Hrsg.) Ökologischer Umbau in Städten und Regionen Dresden 2005	9,00
45	Thorsten Wiechmann, Sabine von Löwis, Johann Kaether (Hrsg.) Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“ Erfahrungen und Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung in Deutschland Dresden 2004	12,00
44	Robert Knippschild, Jana Liebe Umweltorientiertes Regionalmanagement in Grenzräumen Dresden 2004	10,00
43	Ulrich Walz, Gerd Lutze, Alfred Schultz, Ralf-Uwe Syrbe (Hrsg.) Landschaftsstruktur im Kontext von naturräumlicher Vorprägung und Nutzung – Datengrundlagen, Methoden und Anwendungen Dresden 2004	16,00
42	Jana Bovet Sanierung und Entwicklung als raumordnerische Aufgabe – § 7 Abs. 2 Nr. 2c ROG – Dresden 2003	10,00

Bestellungen:

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Weberplatz 1,
01217 Dresden

Sieglinde Sauer, Tel.: (03 51) 46 79-205, Fax: (03 51) 46 79-212,
E-Mail: S.Sauer@ioer.de