




Beobachtungsstelle für
gesellschaftspolitische
Entwicklungen in Europa



Demografischer Wandel in Grenzregionen – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Christina Schliffka
August 2019

Zusammenfassung

Die Sicherung der Daseinsvorsorge steht in vielen Regionen Deutschlands vor Herausforderungen in Folge der Auswirkungen des demografischen Wandels. Kommunen sehen sich der Aufgabe gegenüber, Lösungen für diese Herausforderungen zu entwickeln und die lokalen Strukturen an die aktuellen und zukünftigen Gegebenheiten anzupassen.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit stellt eine Möglichkeit dar, gemeinsam mit Kommunen und Regionen in Nachbarländern diese Herausforderungen anzugehen. Deshalb untersucht dieses Arbeitspapier Chancen, mögliche Nachteile, Formen, Hindernisse sowie Erfolgsfaktoren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für Grenzregionen.

Hierfür wurden leitfadengestützte Interviews mit Projektverantwortlichen sowie Verantwortlichen in Kommunen und Kreisen durchgeführt und ausgewertet.

Hervorzuheben sind folgende Ergebnisse:

- In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sehen die Beteiligten eine Reihe von Chancen, etwa die Möglichkeit, Herausforderungen gemeinsam anzugehen, voneinander zu lernen, Ressourcen zu bündeln und einen Mehrwert für die Region zu schaffen. Die befragten Projektverantwortlichen sowie Verantwortlichen in Kommunen und Kreisen benennen keine Nachteile der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.
- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird in den Grenzregionen abhängig von den lokalen Bedarfen unterschiedlich ausgestaltet. Eine Förderung über das INTERREG Programm der Europäischen Union ist eine viel genutzte Form institutionalisierter Zusammenarbeit.
- Die grenzüberschreitenden Kooperationen sehen sich einer Reihe von Hindernissen und Herausforderungen gegenüber, sowohl innerhalb der Projekte als auch hinsichtlich der Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit. Insbesondere auf die rechtlichen, administrativen und politischen Herausforderungen können die Kooperationen vor Ort selbst aber nur in geringem Maße Einfluss nehmen.
- Demgegenüber wird eine Vielzahl an Erfolgsfaktoren benannt, die zu einer gelingenden grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beitragen können. Zentral sind unter anderem a) eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit, b) die Einbeziehung und Motivation vieler Akteure, insbesondere die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, c) eine Gestaltung der Kooperation, die deren Rahmenbedingungen und Zielen entspricht, d) die Verknüpfung mit bestehenden Kontakten und anderen Maßnahmen sowie e) die Steigerung der Sichtbarkeit, f) politischen Unterstützung und g) Verstetigung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.
- Auch auf europäischer Ebene werden die Herausforderungen wahrgenommen, denen sich Grenzregionen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge gegenübersehen. Neben den bestehenden Maßnahmen zur Vereinfachung der Kooperation wird aktuell die Möglichkeit diskutiert, Vorschriften eines Mitgliedstaats im Nachbarmitgliedstaat anwenden zu können.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Demografischer Wandel – Herausforderung für die Daseinsvorsorge	3
2.1	Demografische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge	3
2.2	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Den Herausforderungen des demografischen Wandels gemeinsam begegnen	5
3	Chancen grenzüberschreitender Zusammenarbeit für die Regionen	8
4	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit gestalten – Formen der Kooperation	12
5	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfolgreich umsetzen	14
5.1	Herausforderungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit	14
5.2	Erfolgsfaktoren für eine gelingende grenzüberschreitende Zusammenarbeit	25
6	Übertragbare Werkzeuge und Prozesse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	42
7	Fazit und Ausblick	44
8	Anhang	46
	Anhang 1 – INTERREG V A Fördergebiete mit deutscher Beteiligung	46
	Anhang 2 – Übersicht Chancen grenzüberschreitender Zusammenarbeit für die Regionen	47
	Anhang 3 – Übersicht Hemmnisse und Herausforderungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit	47
	Anhang 4 – Übersicht Erfolgsfaktoren für eine gelingende grenzüberschreitende Zusammenarbeit	48
9	Literaturverzeichnis	49
	Impressum	

1 Einleitung

Die Auswirkungen des demografischen Wandels zeigen sich in Deutschland in vielen Lebensbereichen. Während die Geburtenraten konstant niedrig sind, steigen Lebenserwartung und Durchschnittsalter der Bevölkerung (BMI 2015: 6).

Ländliche Regionen haben zudem oftmals Schwierigkeiten, insbesondere junge Menschen in der Region zu halten oder für die Region zu gewinnen (BMVI 2015a: 16).

Auch die Sicherung der Daseinsvorsorge steht in vielen Regionen vor Herausforderungen. Wo die Bevölkerungszahlen sinken, geht meist auch die Nachfrage nach Leistungen der Daseinsvorsorge zurück und die geringere Auslastung erschwert es, Leistungen der Daseinsvorsorge kostendeckend anzubieten (ebd.). Die Sicherung der Daseinsvorsorge wirkt sich aber direkt auf die Lebensumstände und die Qualität des Lebens der Menschen vor Ort aus und bildet damit „eine wesentliche Grundlage für gleichwertige Lebensverhältnisse“ (BBSR 2017: 6).

Daher sehen sich Kommunen der Aufgabe gegenüber, Lösungen für diese Herausforderungen zu entwickeln und die lokalen Strukturen an die aktuellen und zukünftigen Gegebenheiten anzupassen. Dies setzt Flexibilität und Offenheit sowie Innovationsfähigkeit voraus (BMI 2015: 5). Solche Lösungen werden beispielsweise bereits im Projekt „Demografiewerkstatt Kommunen“ (DWK) des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) oder im Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) erarbeitet.

Eine weitere Möglichkeit, die Herausforderungen des demografischen Wandels zu adressieren, bietet sich für Regionen, die an einer Landesgrenze liegen. Ihre besondere räumliche Lage können sich Grenzregionen zu Nutze machen, indem sie mit der Region auf der anderen Seite der Grenze gemeinsame Lösungen für gleiche Herausforderungen suchen und Ressourcen bündeln. Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Arbeitspapier untersucht, wie grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfolgreich gestaltet werden kann.

Ziel ist es, die Erfahrungen bereits bestehender grenzüberschreitender Kooperationen zu nutzen und die daraus resultierenden Erkenntnisse für andere grenzüberschreitende Projekte oder zukünftige Kooperationen nutzbar zu machen. Hierfür werden Chancen für die beteiligten Grenzregionen, mögliche Nachteile, Formen der Zusammenarbeit sowie Hindernisse und Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit erhoben. Mit der Darstellung verschiedener Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird ein Spektrum möglicher Ausgestaltungen der Zusammenarbeit aufgezeigt, die sich im Rahmen der Analyse gezeigt haben. Für eine gelingende Zusammenarbeit ist es zudem entscheidend, sich über Probleme und Hindernisse bewusst zu sein, die im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auftreten können. Aus diesem Grund werden neben den Erfolgsfaktoren für eine erfolgreich gestaltete Zusammenarbeit auch mögliche Hindernisse erhoben. Auch diese Erkenntnisse sollen anderen Kommunen und Projekten von Nutzen sein können. Zu diesem Zweck wurden die folgenden Forschungsfragen formuliert:

- Welche Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden genutzt?
- Welche Chancen und Vorteile bietet eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit, insbesondere hinsichtlich der Bewältigung von Herausforderungen, die in Folge des demografischen Wandels entstehen? Gibt es Nachteile?
- Welche Erfolgsfaktoren und Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zeigen sich?
- Welche übertragbaren Werkzeuge oder Prozesse für eine gelingende grenzüberschreitende Zusammenarbeit können identifiziert werden?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde folgendes Vorgehen gewählt: Zwölf leitfadengestützte Interviews mit Projektverantwortlichen sowie Verantwortlichen in Kommunen und Kreisen aus sieben Projekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen wurden durchgeführt und ausgewertet. Die Perspektiven des Projektmanagements wurden erhoben, da hier eine umfangreiche Kenntnis des gesamten Projekts vorliegt. Da die Zuständigkeit für viele Aspekte der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene liegt (BMVI 2016: 8), wurde diese Perspektive um die Einschätzung von verantwortlichen Personen in den beteiligten Kommunen und Kreisen ergänzt. Außerdem wurden Berichte und Studien zu diesen Projekten analysiert. Darüber hinaus wurden auch die Erfahrungen der Regionen, Kreise und Kommunen mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, über das konkrete Projekt hinaus, erfragt. Die Ergebnisse werden in den Kontext der aktuellen wissenschaftlichen Forschung auf diesem Gebiet gestellt.

Die analysierten grenzüberschreitenden Kooperationsprojekte behandeln mit den Themen Nahversorgung, Mobilität sowie Gesundheit und Pflege drei im Hinblick auf den demografischen Wandel relevante Aspekte der Daseinsvorsorge und sind für das BMFSFJ, den Auftraggeber der vorliegenden Studie, von Interesse, um die Folgen des gesellschaftlichen Wandels analysieren zu können. Ausgewählt wurden Projekte, deren Projektkonzeption besonders geeignet scheint, um daraus relevante Erkenntnisse für die formulierten Forschungsfragen zu gewinnen. Sie lassen erwarten, dass sich durch ihre Analyse übertragbare Aspekte für andere Kommunen und ihre eigene grenzüberschreitende Zusammenarbeit ableiten lassen. Dabei wurden Projekte in deutsch-niederländischen, deutsch-belgischen, deutsch-dänischen, deutsch-polnischen, deutsch-tschechischen, deutsch-schweizerischen und deutsch-österreichischen Grenzregionen betrachtet. Diese sind durch sehr heterogene Voraussetzungen gekennzeichnet. Sie verfügen über unterschiedlich ausgeprägte Strukturen der Daseinsvorsorge und sind bislang unterschiedlich stark vom demografischen Wandel betroffen. Um möglichst unterschiedliche Rahmenbedingungen einzubeziehen, wurden regional und strukturell unterschiedliche Projekte und Grenzregionen ausgewählt. Die Projekte sind darüber hinaus unterschiedlich aufgebaut, etwa hinsichtlich der beteiligten Projektpartner, und sind unterschiedlich weit im Projektprozess fortgeschritten. Alle ausgewählten Projekte werden über das INTERREG Programm der Europäischen Union gefördert (siehe Kapitel 2.2). Zusammenfassend ist die Fallauswahl so getroffen, dass möglichst aufschlussreiche und übertragbare Erkenntnisse gewonnen werden können. Die Entscheidung für einen qualitativen Forschungsansatz sieht einen Mehrwert im direkten Austausch mit Ansprechpersonen aus den Projekten, die einen unmittelbaren Einblick in die grenzüberschrei-

tende Zusammenarbeit sowie Einschätzungen und Bewertungen geben (Blatter et al. 2007: 24), gleichzeitig aber auch den Kontext und die Rahmenbedingungen der Projekte reflektieren können. Damit wird zudem eine größere Offenheit gegenüber Aspekten gewahrt, die nach Meinung der Interviewten relevant sind (Bryman 2012: 470).^{1;2} Es ist allerdings auch anzumerken, dass die Ergebnisse durch die Wahl dieser Vorgehensweise nicht generalisierbar sind und daher kein Anspruch auf Repräsentativität für alle grenzüberschreitenden Kooperationen erhoben wird. Der Erkenntnisgewinn für die praktische Umsetzung zukünftiger grenzüberschreitender Kooperationen aus bereits vorliegenden Erfahrungen steht demgegenüber im Vordergrund. Die Auswertung erfolgt anonymisiert. Um dies zu gewährleisten, werden keine Verweise auf Personen, Projekte oder einzelne Interviews verwendet. Ebenso wird mit veröffentlichten Berichten zu den Projekten verfahren, um die anonymisierte Auswertung sicherzustellen.

2 Demografischer Wandel – Herausforderung für die Daseinsvorsorge

2.1 Demografische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge

Deutschland sieht sich aktuell verschiedenen demografischen Trends gegenüber. Das durchschnittliche Alter der Bevölkerung steigt, die Menschen leben länger und die Geburtenzahlen gehen zurück. Verschiedene Regionen sind von den Auswirkungen des demografischen Wandels unterschiedlich stark betroffen, vor allem die Alterung der Bevölkerung kann aber als übergreifender Trend ausgemacht werden (BMI 2011: 227). Insbesondere die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und die sozialen Sicherungssysteme stehen im Mittelpunkt des öffentlichen Diskurses (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011: 3). Darüber hinaus benennt der Demografiebericht der Bundesregierung auch die Bereiche Familie und Gesellschaft, Migration und Integration, Arbeit, Bildung und Forschung, Gesundheit und Pflege, ländliche Räume und Stadtregionen, Infrastruktur und Mobilität sowie Staat und Verwaltung als zentrale Politikfelder, die in Zusammenhang mit dem demografischen Wandel stehen (BMI 2011).

¹ Qualitativ ausgerichtete Verfahren sind aufgrund der genannten Vorteile entsprechend üblich für die wissenschaftliche Forschung zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit (vgl. Damm 2018; Engl 2016; Evrard 2016; González-Gómez/Gualda 2016; Svensson 2013, 2017; EU KOM 2016a; Kurowska-Pysz et al. 2018; Pauli 2015; Zäch/Pütz 2014).

² Zentrale Qualitätskriterien qualitativer, interpretativer Forschung nach Blatter et al. (2018: 42) – Transparenz und intersubjektive Nachvollziehbarkeit, Plausibilität, Relevanz, systematische Reflexion der konstitutiven Subjektivität, Triangulation – werden in diesem Arbeitspapier erfüllt durch die Dokumentation des Forschungsprozesses sowie die Reflexion der Entscheidungen und Probleme, durch die Überprüfung der Widerspruchsfreiheit der Ergebnisse, durch die Anbindung an aktuelle Fragen und Herausforderungen in der politischen Praxis, durch Supervision und die Einhaltung forschungsethischer Standards sowie durch die Rückbindung der Analyseergebnisse an bestehende Forschungsergebnisse.

Auch die Sicherung der Daseinsvorsorge sieht sich vor dem Hintergrund des demografischen Wandels einer Reihe von Herausforderungen gegenüber (BBSR 2017: 7). Konkret macht die Alterung beispielsweise eine Neuausrichtung der Infrastruktur der Daseinsvorsorge notwendig, etwa bei der Betreuung hochaltriger Menschen (BMVI 2015b: 25). Eine geringe Bevölkerungsdichte erschwert gleichzeitig die Sicherung von Leistungen der Daseinsvorsorge, da die Infrastrukturkosten pro Person steigen (BBSR 2017: 7). Daseinsvorsorge kann als Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen verstanden werden, „die dem Gemeinwohl und der Lebensentfaltung der Menschen dienen“ (BMFSFJ 2016: 28).³ Somit wirkt sich die Sicherung der Daseinsvorsorge direkt auf die Lebensumstände und die Qualität des Lebens der Menschen vor Ort aus und bildet damit „eine wesentliche Grundlage für gleichwertige Lebensverhältnisse“ (BBSR 2017: 6). Wichtige Anforderungen an die Daseinsvorsorge sind Erreichbarkeit, Qualität und Verfügbarkeit zu vertretbaren Preisen (BBSR 2017: 6f.). Nach dem Verständnis von Daseinsvorsorge im Siebten Altenbericht der Bundesregierung sollte es daher Ziel des Staates sein, „jedes Mitglied und jede soziale Gruppe der Gesellschaft zum guten Leben und Handeln zu befähigen und ihnen gleiche Chancen zu bieten, am Leben der Gemeinschaft teilzunehmen“ (BMFSFJ 2016: 35).

Die ausgewählten, analysierten Projekte grenzüberschreitender Zusammenarbeit setzen Vorhaben in den Daseinsvorsorgebereichen Nahversorgung, Gesundheit und Pflege sowie Mobilität um. Viele Bereiche der Daseinsvorsorge liegen in staatlicher Zuständigkeit, insbesondere der Kommunen (BMFSFJ 2016: 28). Die Nahversorgung mit Lebensmitteln hingegen wird meist vom privaten Sektor übernommen. Und auch in anderen Bereichen werden die Zuständigkeiten zwischen öffentlichem und privatem Sektor neu organisiert (BBSR 2015b). Dies erfordert die Mitwirkung vieler Akteure: „Staat, Kommunen, Bürgerinnen und Bürger und Wirtschaftsunternehmen wirken in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge nebeneinander [...], im Idealfall miteinander“ (BMFSFJ 2016: 28, 34f.). Entsprechend des breit angelegten Verständnisses von Daseinsvorsorge werden in diesem Arbeitspapier verschiedene Erbringer von Leistungen der Daseinsvorsorge einbezogen.

Nahversorgung bezeichnet allgemein die „zeit- und ortsnahe Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs“ (BMVBS 2013: 3). Während kein einheitliches Verständnis vorliegt, welche Güter damit bezeichnet werden, umfasst die Definition in jedem Fall Lebensmittel (BBSR 2015a: 3). Dieses Verständnis wird auch im vorliegenden Arbeitspapier verwendet. Das Gebot der (fußläufigen) Erreichbarkeit gilt für diesen Bereich ganz besonders, insbesondere auch für Menschen, die weniger mobil sind (BBSR 2015a: 1; BLE 2013: 30). In den untersuchten Projekten geht es darum, die Versorgung mit Gütern des alltäglichen Bedarfs in den teilnehmenden Gemeinden langfristig sicherzustellen. Hierfür wurden vor Ort Musterlösungen, etwa in Form von Dorfläden, diskutiert und erprobt.

Während in Deutschland aktuell die *Gesundheitsversorgung* als „wohnnah gesichert“ eingeschätzt wird, tragen die demografischen Entwicklungen dazu bei, dass die Versorgung in

³ Da keine einheitliche Begriffsdefinition vorliegt (BMFSFJ 2016: 28), wird an dieser Stelle auf ein Verständnis von Daseinsvorsorge aus für diese Studie relevanten Publikationen zurückgegriffen (vgl. u.a. BBSR 2015b; BBSR 2017: 28; BMFSFJ 2016: 28; BMVI 2016: 8).

bestimmten Bereichen und Regionen als zukünftig gefährdet bewertet wird (Schlömer/Pütz 2011: 10). Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Alterung der Gesellschaft gewinnt auch die Frage nach neuen Konzepten und Lösungen im Bereich der Pflege weiter an Bedeutung. Viele der untersuchten Projekte im Bereich Gesundheit und Pflege erarbeiten innovative Lösungen, um den Herausforderungen des demografischen Wandels im ländlichen Raum entgegenzutreten und die Lebensqualität in ländlichen Kommunen zu erhalten. Gegenstand der Projekte sind deswegen der Erhalt der Versorgung und lokalen Handlungsfähigkeit, das kommunale Selbstmanagement, die Einbeziehung des ehrenamtlichen Engagements oder Maßnahmen, um individuelle Eigenständigkeit der Bürgerinnen und Bürger möglichst lange zu erhalten. Weiter stehen die grenzüberschreitende Vernetzung im Gesundheitswesen sowie die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen auf der anderen Seite der Grenze im Mittelpunkt der untersuchten Projekte.

Mobilität wird als Bedingung „für das Funktionieren moderner Gesellschaften, in denen sich eine starke räumliche Trennung der Funktionen wie Wohnen, Arbeiten, Ausbildung oder Versorgung herausgebildet hat“, charakterisiert (BBSR 2017: 106). Eine dementsprechende Bedeutung wird dem Thema, insbesondere dem Öffentlichen Personennahverkehr, auch in der Landes- und Regionalplanung zugesprochen; alle Landesraumordnungspläne greifen das Thema auf (BBSR 2017: 30). Die betrachteten Projekte verfolgen das Ziel, die grenzüberschreitende Mobilität auszubauen, etwa durch Verbesserungen im Öffentlichen Personennahverkehr, grenzüberschreitende Ticketinglösungen und Fahrgastinformationen oder eine gemeinsame Planung der Verkehrsinfrastruktur.

2.2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Den Herausforderungen des demografischen Wandels gemeinsam begegnen

In der Europäischen Union und den angrenzenden Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) finden sich 40 Binnengrenzen (EU KOM 2017a: 2). Ihnen kommt eine zentrale Bedeutung dabei zu, das Ziel des Zusammenwachsens der Europäischen Union in sozialer, wirtschaftlicher und räumlicher Hinsicht, wie im Vertrag von Lissabon vereinbart, voranzubringen (BBSR 2018a). Auch die Sicherung der Daseinsvorsorge wird auf europäischer Ebene als Aufgabe verstanden, „um die wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung der Teilräume gemäß den Zielen der Europa-2020-Strategie zu sichern“ (Mangels/Wohland 2018: 252).

Staatsgrenzen sind für Grenzregionen Barrieren und Chancen zugleich (BMVI 2017: 13). Auch wenn Grenzen, nationalstaatliche Souveränität und die damit einhergehenden Hindernisse in Europa nach wie vor bestehen, sind eine ganze Reihe von Barrieren bereits abgebaut worden (Caesar/Pallagst 2018: 12). Der Europäische Binnenmarkt, der Euro als gemeinsame Währung sowie der Schengenraum sind beispielhafte Maßnahmen zur Überwindung der Barrierewirkung von Grenzen (Heintel et al. 2018: 6). Sie tragen dazu bei, dass Grenzregionen die Chancen der Lage an einer Staatsgrenze, die anderen Regionen nicht eigen sind (BMVI 2017: 13), leichter nutzen können.

Zur Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels werden immer wieder innovative Ideen und neue Herangehensweisen gefordert (siehe u.a. Sächsische Staatskanzlei 2014: 9f.). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Projekten, Kommunen, Kreisen und Regionen wird in diesem Arbeitspapier als eine solche mögliche Herangehensweise für Grenzregionen als eine besondere Art von Regionen dargestellt, wie diese den Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen können. Es handelt sich dabei zwar um einen bereits bestehenden Ansatz, die nachfolgenden Kapitel zeigen aber die Potenziale der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die sich auch andere Kommunen, Kreise und Projekte in Grenzregionen zu Nutze machen können.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird als Maßnahme verstanden, an der mindestens ein Akteur von jeder Seite einer Staatsgrenze beteiligt ist, und die anstrebt, durch die Zusammenlegung von Ressourcen ein gemeinsames Ziel zu erreichen (Svensson/Balogh 2018: 126). In diesem Arbeitspapier wird die Zusammenarbeit von Akteuren in Grenzregionen als grenzüberschreitende Zusammenarbeit verstanden, transnationale oder interregionale Zusammenarbeit hingegen ist nicht Untersuchungsgegenstand.⁴ Eine bekannte Form der Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit ist die *Europäische Territoriale Zusammenarbeit*, besser bekannt unter dem Namen INTERREG. Die Europäische Territoriale Zusammenarbeit ist eine von zwei Zielen der europäischen Kohäsionspolitik und wichtiges Finanzierungsinstrument für Programme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (EU KOM 2018a; 2018b: 1). Ziel von INTERREG ist eine aufeinander abgestimmte wirtschaftliche, soziale und räumliche Entwicklung der EU (EU KOM 2018a). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen des INTERREG Programms ist projektbasiert. Das Programm wird von den 57 Programmregionen in Europa verwaltet, die aus den Grenzregionen von mindestens zwei Staaten bestehen und über die Durchführung der einzelnen grenzüberschreitenden Projekte entscheiden (EU KOM 2019). In Deutschland gibt es „insgesamt 13 grenzüberschreitende [...] Programme [...], die dezentral verwaltet werden“ (BBSR 2018b). Dementsprechend legen die Grenzregionen jeweils für sich fest, wie INTERREG Projekte inhaltlich und administrativ gestaltet sein müssen. Dies wird am nachfolgenden Beispiel der deutsch-dänischen Grenzregion exemplarisch dargestellt. Aber auch über die projektbasierte Zusammenarbeit im Rahmen des INTERREG Programms hinaus sind grenzüberschreitende Kooperationen möglich (siehe Kapitel 5).

⁴ In der wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzung mit Grenzregionen finden sich verschiedene Definitionen und Eingrenzungen von Grenzregionen. Die vorliegende Studie orientiert sich an den Fördergebieten des INTERREG Programms als Grenzregionen (Ausrichtung A) (siehe Abbildung 1 im Anhang).

INTERREG V A Deutschland – Dänemark 2014-2020

Akteure, die sich an einem INTERREG Projekt beteiligen und durch das Programm gefördert werden können, sind beispielsweise Bund, Länder, Kreise und kreisfreie Städte, Gemeinden, Universitäten und Fachhochschulen, Kammern, öffentliche Krankenhäuser, Stiftungen des öffentlichen Rechts, kommunale Zweckverbände, kommunale Spitzenverbände, Natur- und Umweltschutzverbände, Stiftungen, Vereine, Interessenverbände. Sie nehmen unterschiedliche Funktionen im Projekt ein. Die Aktivitäten müssen grenzüberschreitend sein und mindestens einen deutschen und einen dänischen Partner einbeziehen. Eine öffentliche oder semi-öffentliche Institution wird zum **Leadpartner**. Er ist Antragssteller und ist übergeordnet für die Projektdurchführung verantwortlich. Aufgabe der **Projektpartner** ist zusammen mit dem Leadpartner die Planung, Finanzierung und Durchführung der Projektaktivitäten. Leadpartner und alle Projektpartner schließen eine Partnerschaftvereinbarung. **Netzwerkpartner** beteiligen sich mit Erfahrung und Expertise am Projekt, tragen aber keine finanzielle Verantwortung und erhalten keine Zuschüsse.

Inhaltliche Ausrichtung der Projekte: Jedes Projekt muss ein spezifisches Ziel auswählen, zu dem es einen Beitrag leisten wird, aktuell aus den Bereichen Innovation, Nachhaltige Entwicklung, Arbeitsmarkt, Beschäftigung und Ausbildung sowie Funktionelle Zusammenarbeit. Das Projekt muss einen grenzüberschreitenden Mehrwert aufweisen.

Förderung: Projekte können einen Zuschuss von 60% oder 75% der förderfähigen Gesamtkosten erhalten. Die Laufzeit der Projekte beträgt maximal 36 Monate, in Ausnahmefällen mehr. Der deutsch-dänische INTERREG Ausschuss trifft die Entscheidung über die Bewilligung von Projektanträgen.

(Interreg Deutschland – Danmark 2014-2020 2017; 2019a,b,c)

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge lässt viele Chancen und Potenziale für die Grenzregionen erwarten. Gleichzeitig kann sie selbst Herausforderungen für die beteiligten Grenzregionen darstellen (Mangels/Wohland 2018: 250). Nachfolgend werden diese Aspekte – Formen der Zusammenarbeit, Chancen, Nachteile Herausforderungen und Erfolgsfaktoren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge – analysiert. Hierfür werden die Ergebnisse der Befragungen der Beispielprojekte herangezogen, ebenso wie weitere Veröffentlichungen zu diesen Projekten und aktuelle Forschungsergebnisse zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

3 Chancen grenzüberschreitender Zusammenarbeit für die Regionen

Neben dem übergeordneten Ziel, den Folgen des demografischen Wandels besser begegnen zu können, sehen Projektbeteiligte eine Reihe weiterer Vorteile und Chancen durch die grenzüberschreitende Konzeption von Projekten gegeben. Diese werden nachfolgend vorgestellt, um die potenziellen Nutzen grenzüberschreitender Zusammenarbeit auch für andere Kommunen und Projekte sichtbar zu machen. Darüber hinaus können die dargestellten Chancen auch als Argumentationshilfe dienen, andere Akteure von einem grenzüberschreitenden Ansatz zu überzeugen (siehe Kapitel 6.2).

Gleiche Herausforderungen gemeinsam bewältigen

Eine zentrale Chance der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegt für viele Kooperationen in der gemeinsamen Bewältigung gleicher oder ähnlicher Herausforderungen. Benötigte lokale Strukturen brechen weg oder fehlen bereits seit längerem. Grenzregionen sehen sich aufgrund ihrer Randlage in Bezug auf die nationalen Zentren besonders häufig strukturellen Nachteilen gegenüber (BMI 2014: 5). Aber selbst städtische Regionen haben mit Problemen wie Polarisierung in Form von Segregation zu kämpfen (BMFSFJ 2016: 33). Um gleiche Herausforderungen gemeinsam bewältigen zu können, müssten diese laut den Befragten in einem ersten Schritt als solche erkannt und der Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei deren Bewältigung anerkannt werden. Dabei kann die Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen regional sehr unterschiedlich wahrgenommen werden. Diese reichen von der Sicherstellung der medizinischen Versorgung über die Steigerung der Attraktivität der Region bis hin zur Schaffung neuer Standards bei Ticketinglösungen im Nahverkehr.



„Ich glaube, es hat vorher nicht viele Projekte in der Region gegeben, [...] wo man das Thema der demografischen Entwicklung oder ein mögliches Problem einmal so klar vor Augen hat. Wenn man dann noch merkt, dass der Partner, der 50 Kilometer entfernt ist, ganz ähnliche oder die gleichen Probleme hat, dann hat das immer Vorteile.“

Unterschiedlichkeit nutzen

Trotz ähnlicher Strukturen auf beiden Seiten der Grenze finden sich häufig unterschiedliche Rahmenbedingungen und Vorgehensweise bei der Bewältigung von Herausforderungen. Für ähnliche Herausforderungen werden aufgrund der Rahmenbedingungen daher zum Teil unterschiedliche Lösungen gefunden. Ein Bewusstsein für diese Unterschiede kann zum einen dazu beitragen, dass Probleme bei der unmittelbaren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vermieden werden, etwa durch Missverständnisse oder unterschiedliche Erwartungshaltungen. Darüber hinaus geben grenzüberschreitende Konstellationen Gelegenheit, den Blick

auf die eigenen Rahmenbedingungen zu verändern und andere funktionierende Lösungen anzuerkennen und gegebenenfalls für sich nutzbar zu machen.



„Sowohl Deutschland als auch die Niederlande sind erfolgreich funktionierende Länder. Beide haben eine gute Wirtschaft, gute Sozialsysteme. Auch wenn sie unterschiedlich organisiert sind. Das heißt, das Vorgehen des jeweils anderen funktioniert. Auch wenn es nicht das ist, was man selber vielleicht bevorzugt oder woran man gewöhnt ist.“

Gegenseitiges Kennenlernen und Voneinander Lernen

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bietet Gelegenheit, die Region und die Kommunen auf der anderen Seite der Grenze kennenzulernen. Die Aktivitäten des anderen Landes in verschiedensten Bereichen kennenzulernen ist Chance und Voraussetzung für mögliche Kontaktpunkte und Kooperationen. Es ermöglicht, sich über die aktuellen Themen und Probleme auf der anderen Seite der Grenze bewusst zu werden und diese mit den eigenen regionalen Gegebenheiten abzugleichen.

Den Erfahrungen und Lösungsansätzen auf der jeweils anderen Seite der Grenze wird von den untersuchten Kooperationen ein großes Potenzial bei der Suche nach Lösungen für die eigenen Herausforderungen zugesprochen. Oft stehen Grenzregionen vor ähnlichen Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge. Unterschiede zwischen den Gesellschaftssystemen, den Gesetzgebungen, Philosophien und Kulturen sowie unterschiedliche Rahmenbedingungen führen aber zu teils sehr unterschiedlichen Lösungsansätzen. Von diesen unterschiedlichen Ansätzen können wiederum Akteure auf der anderen Seite der Grenze lernen. Die unterschiedlichen Herangehensweisen und vor allem der Austausch werden daher als Chance für Inspiration und Innovation bewertet. Über die Befragungen wird deutlich, dass ein großes Interesse daran besteht, die unterschiedlichen Erfahrungen und Ansätze nicht nur jeweils kennenzulernen, sondern diese auch in die Zusammenarbeit einzubeziehen. Insbesondere an Lösungen für ländliche Räume und an Beispielen guter Praxis, die gute Erfahrungen in grenzüberschreitenden Kooperationen anschaulich darstellen und Umsetzungsideen für andere geben, besteht ein großes Interesse. Einschränkend wird zum Teil darauf hingewiesen, dass stets die Möglichkeit besteht, voneinander zu lernen, Lösungen eines Landes aber nicht spiegelbildlich in ein anderes Land übertragen werden können, sondern vor Ort individuell angepasst werden müssen.



„Aber gerade grenzüberschreitend, aufgrund unterschiedlicher Gesetze, aufgrund unterschiedlicher Planungsphilosophien, gibt es da schon auch interessante Beispiele, dass vielleicht die eine Stadt im Güterverkehr besonders proaktiv ist, die andere im Bereich der Elektromobilität. Und da ist so ein Netzwerk für den Wissensaustausch oder, dass man Ansprechpartner kennt und auch einen kurzen Weg hat zu den Planern auf der anderen Seite, auf jeden Fall hilfreich.“

Ressourcen bündeln

Ganz praktisch stellt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit die Chance für Grenzregionen dar, Synergieeffekte zu nutzen, Ressourcen zusammenzulegen und Anliegen der Daseinsvorsorge finanziell nachhaltig anzugehen. Es gilt zu beachten, dass angrenzende Regionen zum Teil große Ähnlichkeiten aufweisen, sich in manchen Fällen aber auch deutlich unterscheiden können mit Blick auf die strukturelle Ausstattung der Region. Dementsprechend können sich hinsichtlich der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen unterschiedliche Chancen ergeben. Für strukturell schwächere Grenzregionen, die an strukturell stärker ausgestattete Regionen angrenzen, besteht beispielsweise die Möglichkeit, die Strukturen und Einrichtungen auf der anderen Seite der Grenze mitzunutzen. Bezogen etwa auf den Bereich Gesundheit, formuliert auch die Europäische Kommission als Ziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, „die Komplementarität der Gesundheitsfürsorge in Grenzregionen“ zu steigern (EU KOM 2017a: 15). Für Grenzregionen, die sich strukturell ähneln, ergibt sich häufig die Möglichkeit, durch eine Zusammenarbeit Ressourcen besser zu nutzen und Kosten zu sparen. Ein Alleingang jeder einzelnen Kommune wird als zu aufwändig und zu teuer bewertet, die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen hingegen als förderlich. Dabei wird insbesondere auf die Notwendigkeit verwiesen, Projekte und Aktivitäten zusammenzulegen, die bereits bestehen, allerdings bisher parallel auf beiden Seiten der Grenze. Die Ebenen und Intensität der Zusammenarbeit können dabei sehr unterschiedlich ausfallen. Beispiele reichen hier von einer gemeinsamen Jugendarbeit bis hin zu gemeinsamer Wirtschaftsförderung und gemeinsamem Stadtmarketing. Die Abstimmung von Angeboten der Daseinsvorsorge sowie die Vermeidung von Doppelstrukturen auf beiden Seiten der Grenze wird auch in anderen Studien als wichtiger Vorteil grenzüberschreitender Zusammenarbeit identifiziert (Caesar/Pallagst 2018: 20; Mangels/Wohland 2018: 250). Dort wird zusätzlich auf die Vorteile verwiesen, dass durch grenzüberschreitende Angebote deren Tragfähigkeit, Einzugsgebiet und Erreichbarkeit verbessert werden kann (ebd.).



„Das Denken in grenzüberschreitenden Regionen ist wichtig und auch, sich bewusst zu sein, dass auf der anderen Seite der Grenze Dienstleistungen vielleicht sogar noch verfügbar sind.“

Mehrwert für die Region schaffen

Neben der Möglichkeit, Probleme gemeinsam anzugehen, wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch als Chance für eine Aufwertung der Region generell gesehen. Daher werden grenzüberschreitende Kooperationen in manchen Regionen als langfristige Investitionen in die Region betrachtet, als Entwicklungsfaktor für eine starke, grenzüberschreitende Region, verbunden mit dem Bestreben eines Bedeutungsanstiegs der Region auf beiden Seiten der Grenze. Der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird zudem die Fähigkeit

zugeschrieben, Grenzregionen nicht nur attraktiver zu machen, sondern auch die Unterschiede zwischen Zentrum und Peripherie zu verringern (Caesar/Pallagst 2018: 20; MOT 2017: 2).



„Es ist natürlich auch so, dass das Gesundheitswesen mit konkreten Kosten verbunden ist. Wenn man aber nur das sieht und nicht die Entwicklung der Region, dann ist das gefährlich. Weil dann schließen sich die Grenzen bei diesem Thema. Weil man dann argumentieren kann, dass die Gelder woanders fließen sollen. Aber wir sehen das anders. Wir sehen das als Entwicklungsfaktor für die Region. Und das muss nicht nur von der regionalen Politik so gesehen werden, sondern auch überregional.“

Mehr Aktivitäten durch zusätzliche Finanzmittel, Sichtbarkeit erhöhen

Die Ausstattung mit zusätzlichen finanziellen Mitteln durch das INTERREG Programm führte laut den Befragten in manchen Regionen erst dazu, dass grenzüberschreitende Projekte umgesetzt werden konnten. Ebenso werden sie dazu genutzt, den Umfang der Aktivitäten im Projekt zu erhöhen. Darüber hinaus wurde die Erfahrung gemacht, dass das INTERREG Programm die Sichtbarkeit von geplanten Kooperationen erhöht und es beispielsweise erleichtert, Projektpartner anzusprechen und zusammenzubringen. Auch hat sich stellenweise gezeigt, dass potenzielle Partner, die im Vorfeld wenig Interesse gezeigt hatten, nach Projektbeginn dem INTERREG Projekt beigetreten sind.

Themen platzieren

Auch inhaltlich ergeben sich neue Chancen für die Sicherung der Daseinsvorsorge durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Durch die zusätzlichen finanziellen Mittel des INTERREG Programms etwa wird es möglich, Themen zu bearbeiten, die in den lokalen Haushaltsplänen nicht vorgesehen sind. Es wird außerdem berichtet, dass durch INTERREG Projekte Aufmerksamkeit und eine gesteigerte Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der jeweiligen Projektthemen geschaffen werden können. Einige Befragungen zeigen, dass diese Erfahrung mit der Hoffnung einhergeht, den Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit weiter hervorzuheben und langfristig auch Themen zu adressieren, die bislang noch nicht oder selten grenzüberschreitend angegangen werden. Beispiele hierfür sind die Bereiche Gesundheit, Bildung und Kindertagesbetreuung. Auch bestehende Studien sehen diesen Anspruch bei Projektverantwortlichen aktueller grenzüberschreitender Kooperationen: Nachdem in der Vergangenheit viele erfolgreiche Kooperationen etwa in Bereichen wie Tourismus oder Kultur umgesetzt worden sind, wird nun gefordert, „Kernprobleme und kritische Punkte“ anzugehen (Pallagst et al. 2018b: 345).

Nationale Projekte anstoßen, bessere nationale Vernetzung bewirken

Nicht zuletzt wird auch berichtet, dass erfolgreiche INTERREG Projekte dazu führen, dass die dort angestoßenen Themen auch in den Ländern selbst auf kommunaler oder regionaler

Ebene weiterverfolgt werden. Beispiele hierfür stammen vor allem aus den Bereichen Alter und Pflege. Dies kann von Ideensammlungen bis hin zur Durchführung von Projekten und zur Einrichtung von spezifischen Verwaltungsstrukturen, etwa in Form von Verwaltungsmitarbeitenden, die für die Grenzkontakte zuständig sind, führen. Auch wird über die Befragungen deutlich, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ebenso zur nationalen Vernetzung von Regionen und relevanten Akteuren in einem Themenfeld beitragen kann.

Verschlechterungen vermeiden, den Status Quo halten

Neben den Chancen und Vorteilen grenzüberschreitender Zusammenarbeit wurden die Vertreterinnen und Vertreter aus Projekten und Kommunen auch zu Nachteilen dieser Art der Kooperation befragt. Solche möglichen nachteiligen Effekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden allerdings nicht gesehen, weder in Bezug auf ihre jeweiligen Projekte noch hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Allgemeinen. Es wird jedoch angemerkt, dass es nicht Anspruch jeder Kooperation ist, die Gegebenheiten vor Ort entscheidend zu verbessern. Einige Projekte würden auch das Ziel verfolgen, eine Verschlechterung zu vermeiden, etwa die erneute Zunahme von Hindernissen bei der Nutzung des grenzüberschreitenden öffentlichen Nahverkehrs.



„Oftmals sind wir auch damit beschäftigt, dafür zu arbeiten, dass der Status Quo gehalten wird. Man arbeitet nicht nur auf kleine Veränderungen zum Positiven hin [...], sondern trägt auch Sorge dafür, dass die Situation nicht schlechter wird.“

4 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit gestalten – Formen der Kooperation

Neben den Chancen werden nachfolgend auch verschiedene Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dargestellt. Es werden die grundsätzliche Konzeption der Zusammenarbeit und deren konkrete Ausgestaltung in den Projekten analysiert. Auch diese Aufstellung dient der Information anderer grenzüberschreitender Kooperationen. Sie verdeutlicht aber auch, dass je nach Ausgestaltung der Zusammenarbeit unterschiedliche Ziele und Ansprüche an die Ergebnisse der Projekte verfolgt werden können. Zudem zeigen sich zum Teil unterschiedliche Erfolgsfaktoren und Hindernisse für grenzüberschreitende Projekte, abhängig von deren Ausgestaltung.

Grundsätzlich finden sich neben informellen Formen der Kooperation ebenso hoch institutionalisierte Formen mit eigenem Rechtsstatus (De Sousa 2013: 676). Formalisierte Kooperationen der Zusammenarbeit entwickeln sich über Zeit oft aus ursprünglich informellen Kontexten (Pallagst 2018: 354). Die Kooperation ist dabei auf verschiedenen Ebenen möglich – auf europäischer Ebene (zum Beispiel mit der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen

(AGEG)), zwischenstaatlicher Ebene (beispielsweise mit Raumordnungs- oder Regierungskommissionen), gliedstaatlicher Ebene (zum Beispiel mit Großregionen), regionaler Ebene (beispielsweise mit Euregio oder Eurodistrikt) oder kommunaler Ebene (zum Beispiel Städtenetze) (Pallagst 2018: 355 ff.). Eine besondere Bedeutung wird auch der projektbasierten Zusammenarbeit, gefördert durch das INTERREG Programm, zugesprochen (ebd.: 358).

In den untersuchten Projekten lassen sich zwei unterschiedliche Ausrichtungen der Zusammenarbeit feststellen: Zum einen die gemeinsame, grenzüberschreitende Arbeit an bestimmten Themen und Aufgaben im Projekt und zum anderen eine nationale Umsetzung der Projekte verbunden mit einem grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausch. Beispiele der gemeinsamen Arbeit an konkreten Aspekten der Projekte sind unter anderem die Zusammenführung bislang parallel auf beiden Seiten der Grenze laufender konkreter Projekte für Bürgerinnen und Bürger, die Einführung grenzüberschreitender Buslinien und Ticketingsysteme bis hin zur Schaffung gemeinsamer kommunaler Strukturen und eines gemeinsamen Images. Beispiele für die zweite Ausrichtung sind eine nationale Projektumsetzung verbunden mit Wissenstransfer, kollegialer Beratung, Reflexion zukünftiger Entwicklungspotenziale oder der gegenseitigen Vorstellung von Beispielen guter Praxis. In den untersuchten Projekten ist diese Kategorisierung so trennscharf selten zu finden, in der Regel lässt sich aber eine Tendenz feststellen. Zudem ist es Praxis, dass Teilprojekte eines Projekts unterschiedliche Ansätze verfolgen. In den Sektoren Gesundheit und Pflege sowie Mobilität sind beide Ausrichtungen der Zusammenarbeit vorzufinden. Im Bereich der Nahversorgung lässt sich eher eine nationale Umsetzung mit grenzüberschreitendem Erfahrungsaustausch feststellen. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass Angebote lokal vorhanden sein und idealerweise das Kriterium der Fußläufigkeit erfüllen müssen.

Die Befragungen haben gezeigt, dass sich die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit im Projekt weiterhin auch darin unterscheiden kann, ob die Zusammenarbeit kontinuierlich oder punktuell angelegt ist. Für welche Formate der Zusammenarbeit sich die jeweiligen Projekte entscheiden, ist abhängig von der jeweiligen Projektkonzeption sowie Zielsetzung und sollte passgenau für das Projekt ausgewählt werden. Beispielsweise können das bearbeitete Thema des Projekts sowie der Grad an Institutionalisierung der Kooperation Faktoren sein, die Einfluss auf die Wahl der Formate haben.

Verstetigte Formate der Zusammenarbeit und des Austauschs

Die untersuchten Projekte nutzen eine Vielzahl von Formaten, in denen grenzüberschreitend gemeinsam an einzelnen Aspekten der Projekte gearbeitet wird. Dies sind unter anderem themenbezogene Arbeitsgruppen, Workshop-Reihen, Fallstudien, Teilprojekte, Modellprojekte und Pilotvorhaben sowie Machbarkeitsstudien. Hinsichtlich des Erfahrungsaustauschs finden sich verstetigte Formate wie beispielsweise Stammtische beteiligter Akteure im Bereich Nahversorgung. Regelmäßige Projekttreffen sowie Arbeitstreffen, die vom INTERREG Programm vorgesehen werden, stellen eine institutionalisierte Version dieses verstetigten Austauschs dar, der meist aber nur auf die Projektlaufzeit ausgelegt ist. Aber auch außerhalb konkreter Projekte sind solche Formate etabliert, etwa durch regelmäßige gemeinsame Sitzungen der Gemeindevertretungen der Kommunen beider Länder. Eine Verstetigung des

grenzüberschreitenden Kontakts wird auch durch den Aufbau von Netzwerken angestrebt. Diese Netzwerke sind abhängig vom Projekt innerhalb einer Branche, etwa in Form eines Unternehmensnetzwerks, oder auch zwischen vielen verschiedenen Akteuren auf beiden Seiten der Grenze angelegt. Erfahrungsaustausch, regelmäßige Treffen und eine langfristige Etablierung der Zusammenarbeit sind Ziele vieler dieser Netzwerke. Als weit vorangeschrittene Form der verstetigten Zusammenarbeit ist schließlich das Doppelstadtkonzept zu nennen, bei dem sich zwei an der Grenze liegende Städte, zumindest symbolisch, zu einer (europäischen) Stadt zusammenschließen.

Punktuelle Formate der Zusammenarbeit und des Austauschs

Alleinstehende Veranstaltungsformate wie Auftaktveranstaltungen oder Konferenzen werden zu Projektbeginn und vor allem zum thematischen Austausch genutzt. Beispiele hierfür sind Nahversorger- oder Demografiekonferenzen. Darüber hinaus sind Projekt- beziehungsweise Aktionstage ein beliebtes Format, um anlassbezogen im Projekt zusammenzuarbeiten. Dabei steht die Möglichkeit im Vordergrund, einander kennenzulernen und voneinander zu lernen. Oft wird dies verbunden mit einer öffentlichkeitswirksamen Darstellung der Kooperationen, die auch die Bürgerinnen und Bürger in den grenzüberschreitenden Austausch einbindet. Exkursionen in die Kommunen auf der jeweils anderen Seite der Grenze dienen ebenfalls dem Kennenlernen und dem Erfahrungsaustausch zu beispielhaften Projekten oder den jeweils vorliegenden Problemen vor Ort. Darüber hinaus können die jeweilige Problemlage vor Ort und mögliche Lösungen den beteiligten Akteuren und Entscheidungsträgern veranschaulicht werden. Ebenso können Treffen der politischen Ebene die gemeinsamen Herausforderungen der Grenzregionen sowie die Relevanz der Kooperation verdeutlichen. Delegationsbesuche zu lokalen Anlässen werden als konkrete, wenn auch punktuelle Formate dieser Form des Austauschs genannt.

5 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfolgreich umsetzen

5.1 Herausforderungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Nachdem bereits die Vorteile grenzüberschreitender Zusammenarbeit aufgezeigt und deren mögliche Formen analysiert wurden, wird im nächsten Schritt untersucht, wie erfolgreiche Zusammenarbeit gelingen kann. Dafür werden zunächst mögliche Herausforderungen und Hindernisse identifiziert. Hierbei handelt es sich um Herausforderungen für die an der Zusammenarbeit beteiligten Akteure, nicht aber beispielsweise um spezifische Probleme für Einwohnerinnen und Einwohner von Grenzregionen. Die Wirkung von Grenzen als Barriere und Hindernis liegt in deren Zweck, verändert sich in Europa aber mit der Zeit (Svensson/Balogh 2018: 116). Hindernisse und Herausforderungen bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind daher zentraler Gegenstand der Forschung zu Grenzregionen. Für die

beteiligten Akteure grenzüberschreitender Zusammenarbeit ist es von besonderem Interesse, mögliche Hindernisse schon im Vorfeld zu kennen und möglichst Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.⁵

Auf aggregierter Ebene sind die meistgenannten Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit laut Europäischer Kommission (2016a) und Ergebnissen des Eurobarometers (KOM 2015: 24) rechtliche und administrative Hürden, Sprachbarrieren, der physische Zugang zum Nachbarland, wirtschaftliche und kulturelle Unterschiede, fehlendes Interesse der Behörden an einer Zusammenarbeit sowie mangelndes Vertrauen. Regional ist die Nennung der Herausforderungen allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägt (Medeiros 2018b: 475). Wissenschaftliche Studien zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nennen als weitere zentrale Hemmnisse unter anderem fehlenden politischen Willen, mangelnde Effizienz, bürokratischen Aufwand, ausgeschöpfte Potenziale und fehlende finanzielle Mittel (Medeiros 2018b: 481). Die Bereiche Gesundheit sowie Mobilität sind dabei von rechtlichen und administrativen Herausforderungen in besonderem Maße betroffen (KOM 2017b: 15).

Befragungen und Dokumentenanalysen der untersuchten Projekte haben ergeben, dass sich diese vielen der genannten Herausforderungen ebenfalls gegenübersehen. Dies wird nachfolgend dargestellt.

Unterschiede in Recht und Verwaltung

Als zentrale Herausforderungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit werden von den Befragten unterschiedliche Gesetzgebungen, rechtliche Rahmenbedingungen, Rechtssysteme und Rechtsordnungen sowie unterschiedliche Verwaltungsvorschriften, Verwaltungssysteme und eine abweichende Verwaltungsorganisation in den jeweiligen Ländern identifiziert, die an den Kooperationen beteiligt sind. Auch Organisation, Tradition und Abläufe in der Raumplanung können sich zwischen den Ländern stark unterscheiden (siehe auch Caesar/Pallagst 2018; Caesar et al. 2018; Damm 2018; Mangels/Wohland 2018, EU KOM 2017a, b). Konkret zeigen sich diese rechtlichen und administrativen Unterschiede in den untersuchten Projekten in unterschiedlichen Arbeitsweisen, unterschiedlichem Organisationsgrad, unterschiedlichen Strukturen und Organisationstraditionen vor Ort, die das Handeln prägen. Treffen diese unterschiedlichen Systeme aufeinander, geht dies in vielen Fällen mit Hemmnissen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einher. Dies liegt auch daran, dass grenzüberschreitende Verwaltungsverfahren bislang selten sind und auch bei der Zusammenarbeit nationale Regelungen angewendet werden (KOM 2017a: 10). In den Befragungen wurden die Staatsgrenzen daher auch als Systemgrenzen bezeichnet. Die fehlende Verzahnung der Raumplanung wird als problematisch gesehen. Explizite Beispiele für Herausforderungen sind eine fehlende Abstimmung von Krankenkassensystemen, unklare Kostenübernahmen für Gesundheitsleistungen sowie die kontinuierliche Abstimmung zwischen Ländern bei langfristig angelegten Verkehrsprojekten. Punktuell hat sich weiter gezeigt, dass

⁵ Es ist möglich, dass einige der genannten Hindernisse nicht alleine grenzüberschreitenden Kooperationen vorbehalten sind; die Herausforderungen stehen aber jeweils im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Ausrichtung der Kooperationen.

aufgrund der administrativen und institutionellen Unterschiede ein Übertrag von positiven Ansätzen und Erfahrungen aus dem Partnerland nicht möglich war.



„Aber es ist natürlich nach wie vor so, dass die nationale Grenze hier bei uns im Dorf auch eine Art Systemgrenze ist.“

„Im Prinzip sind die Herausforderungen überall ähnlich. Auf beiden Seiten wurden aber teilweise unterschiedliche Wege genommen, um Lösungen zu finden. Hiervon kann man lernen.“



„Es fehlen noch ein paar Vereinbarungen, besonders im Bereich des Rettungsdienstes. Man muss sich auch klarmachen, wir sprechen über Gesundheitssysteme in beiden Ländern. Das ist national geregelt und nicht mit dem anderen Land verbunden. Und es ist natürlich auch so, dass das Gesundheitswesen mit konkreten Kosten und Finanzen verbunden ist.“

Unklare Zuständigkeiten

Unterschiedliche rechtliche und administrative Regelungen bringen zudem oft Herausforderungen bei der Zuordnung von Zuständigkeiten mit sich. Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ergeben sich daraus insbesondere dann, wenn die Zuständigkeiten für die jeweiligen Themen auf unterschiedlichen oder mehreren staatlichen Ebenen liegen, oder wenn Zuständigkeiten nicht abschließend zugeschrieben werden können.

In einigen Kooperationen hat sich gezeigt, dass die beteiligten Akteure nicht immer (alleine) über die Entscheidungskompetenz für den behandelten Themenbereich verfügen, sodass eine weitere administrative Ebene einbezogen werden muss. So kommt es vor, dass sich Kommunen in grenzüberschreitenden Kooperationen engagieren, die Entscheidungen in diesem Bereich aber auf Landesebene getroffen werden müssen, was aus Sicht der Befragten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zusätzlich komplexer und aufwändiger macht. Zudem werden die übergeordneten administrativen Ebenen als weniger sensibel für die Bedürfnisse der Grenzregionen wahrgenommen. Weiter stellt es eine Herausforderung für Grenzregionen dar, dass Prozesse auf nationaler Ebene und in den Grenzregionen oft isoliert voneinander verlaufen und Grenzregionen nicht selten mit Entscheidungen auf nationaler Ebene konfrontiert werden, die gegenläufig zu den lokalen Zielen und Plänen sein können. Es wird konstatiert, dass Kommunen nur wenig Einfluss auf diese Prozesse haben.

Es zeigen sich Beispiele, bei denen eine zentral zuständige Stelle auf der einen Seite der Grenze auf mehrere zuständige Ebenen auf der anderen Seite der Grenze trifft. Administrative Reformen stellen in diesem Zusammenhang eine weitere Herausforderung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dar. Im Rahmen einer Strukturreform der Kommunen in Dänemark etwa haben viele der bis dahin eigenständigen Gemeinden ihre Entscheidungsbefugnisse verloren, sodass die Zuständigkeiten in grenzüberschreitenden Projekten neu arrangiert werden mussten. In Folge unklarer Zuständigkeiten wird in einigen Kooperationen auch ein abnehmendes Engagement von Partnern festgestellt. Eine feste Zuschreibung von Verantwortlichkeiten wird demgegenüber förderlich für den engagierten Einsatz aller Partner gesehen.

Neben unklaren oder ungleichen Zuständigkeiten (EU KOM 2016b; Mangels/Wohland 2018; Pallagst et al. 2018b) wird auch die unterschiedlich starke politische Prägung von Entscheidungen von anderen Studien als Hindernis identifiziert (Damm 2018: 64).



„Ich glaube, das sind wirklich administrative Probleme in der Entscheidungsfindung auf der anderen Seite der Grenze mit dem Mehrebenensystem, mit unterschiedlichen Regionen und den jeweiligen Verantwortlichkeiten der Region auf der anderen Seite, die das dann schwierig machen. Ich glaube auch, dass grundsätzlich der Entscheidungsprozess auf der anderen Seite der Grenze schwieriger dadurch ist, dass mehrere Akteure ihre Zustimmung geben müssen.“

„Ich glaube, dass das auch dazu führt in Themenbereich, wo die Zuständigkeit einfach nicht klar geregelt ist und wo auch nicht klar ist, wer ist denn jetzt eigentlich für welche Entscheidung verantwortlich, wer müsste überhaupt entscheiden [...], dass man selber für sich auch nicht direkt diese Verantwortlichkeit oder diese Dringlichkeit erkennt. Und dann versandet das halt sehr schnell.“



Nicht alle Herausforderungen können lokal gelöst werden

Vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderung, die sich durch unterschiedliche Zuständigkeiten ergeben, wird deutlich, dass Probleme bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stets lokal auftreten und vor Ort als solche wahrgenommen werden, die Lösungen dafür in vielen Fällen aber nicht lokal gefunden werden können (EU KOM 2017a: 7). Dies trifft insbesondere auf rechtlich-administrative Probleme zu, die national oder auf europäischer Ebene angegangen werden müssen (Medeiros 2018b: 480). Ansatzpunkte zur Problemlösung auf europäischer Ebene werden im abschließenden Kapitel des Arbeitspapiers diskutiert.



„Strukturelle Fragen findet man nicht nur im technologischen und im wirtschaftlichen Bereich, sondern auch im bürgerschaftlichen oder im sozialen Bereich. Es kann dort Hindernisse geben, die eben die Grenze noch als Grenze erscheinen lassen und die man im Projekt nicht lösen kann. Und das ist eine politische Aufgabe, die bilateral oder vielleicht auch europäisch gelöst werden müsste.“

Konkurrenz zu nationalen Aufgaben

Weiter wird berichtet, dass grenzüberschreitende Projekte in Konkurrenz zu nationalen Zielen, Anliegen und Aufgaben stehen können. Es besteht die Gefahr, dass nationalen Problem- und Aufgabenstellungen zu Lasten eines Blickes „über den Tellerrand“ Vorrang eingeräumt wird und dadurch Synergien nicht gesehen werden. Dies kann negative Auswirkungen auf Ressourcen, Motivation und Engagement und damit die erfolgreiche Umsetzung der Kooperationen haben. Deshalb wird der Erfolg der Zusammenarbeit in manchen Fällen auch als abhängig davon bezeichnet, welche Priorität grenzüberschreitenden Kooperationen zugeschrieben wird. Ergebnisse von Untersuchungen im Auftrag der EU-Kommission kommen zu ähnlichen Ergebnissen (EU KOM 2016b). Zentralisierte Entscheidungen auf nationaler Ebene und ein fehlendes Interesse an Problemen der Grenzregionen werden als Hemmnisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit identifiziert. Ebenso wird eine Überbewertung von kurzfristigen, positiven Ergebnissen gegenüber langfristigen Investitionen kritisiert. Auch wird dort darauf hingewiesen, dass es auf nationaler Ebene oft an Bewusstsein fehle, welche negativen Auswirkungen auf nationaler Ebene getroffene Entscheidungen für Grenzregionen haben können.



„Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit würde ich mir wünschen, dass, neben den Fördertöpfen, der Blick der Nationalstaaten etwas mehr über die Grenze hinausgeht.“

„Bis in die jüngere Vergangenheit gab es eben Grenzkontrollen. Die sind dann irgendwann weggefallen, aber die Verkehrssysteme, insbesondere im öffentlichen Verkehr, sind natürlich, was Tarife angeht, was Leistungsangebot, Linienangebote angeht, was Marketing angeht, nicht grenzüberschreitend gedacht und gemacht worden und insofern gibt es gerade im ÖPNV da einiges nachzuholen.“



Fehlende politische Unterstützung

Die Einbindung und Unterstützung der politischen Ebene wird von den Befragten als zwingend notwendig beschrieben. Je nach Zuständigkeit kann dabei die Unterstützung verschiedener Ebenen entscheidend sein. Zum Teil wird auch die Einschätzung geäußert, dass eine ablehnende Haltung einzelner Entscheidungsträger bereits zum Scheitern von grenzüberschreitenden Projekten und Kooperationen führen kann.

Diese Erfahrung wurde in einzelnen Projekten schon gemacht und wird dort auf eine starke lokale Priorisierung von Mitteln und Themen zurückgeführt. In den Projekten sei es zudem deutlich spürbar, wenn das behandelte Thema in einem Land weniger priorisiert wird als im Nachbarland. Entsprechend wird von einigen Befragten der Wunsch nach einer stärkeren politischen Unterstützung formuliert. Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass die politische Unterstützung gerade europäisch ausgerichteter Projekte in der Lokalpolitik unterschiedlich ist. Andere Kooperationen machen ähnliche Erfahrungen (Caesar/Pallagst 2018: 20f.; Medeiros 2018b: 482) und nehmen zudem eine Diskrepanz zwischen öffentlich zugesagter Unterstützung und der Umsetzung dieser Zusagen in der Zusammenarbeit wahr (Damm 2018: 65). Der Top-Down-Ansatz ist also prägend für den Projekterfolg.



„Grenzen sind eben noch Grenzen. Und die Grenzkommunen, die Grenzgebiete, haben vielleicht Schwierigkeiten mit den besonderen Problemen, die da entstehen, auch Gehör zu bekommen.“

Physischer Zugang zum Nachbarland – Distanz trotz gemeinsamer Grenzen

Vor dem Hintergrund der weiten Definition von Grenzregionen, die dem INTERREG Programm zugrunde liegt, wird berichtet, dass eine große räumliche Differenz die Absprache in persönlichen Treffen erschwert und gemeinsame Aktivitäten an einem Ort allgemein schwierig zu organisieren sind, wenn dies eine längere Anreise voraussetzt. Zudem wird in einzelnen Projekten wahrgenommen, dass durch die räumliche Distanz trotz gemeinsamer Grenze die Kommunalverwaltungen beider Länder kaum in Kontakt kommen. Dies wird aber als wichtiger Schritt gesehen, um die beschriebenen administrativen Hindernisse zu überwinden. Auch eine öffentliche Konsultation der EU-Kommission nennt dies als Hindernis, insbesondere hinsichtlich fehlender Möglichkeiten zu mehr grenzüberschreitender Mobilität durch mangelnde Angebote im öffentlichen Nahverkehr, die entweder gänzlich fehlen oder den Ansprüchen steigender Interaktion zwischen Ländern nicht mehr gerecht werden (EU KOM 2016a: 23 f.)

Administrative Hürden im Projekt

Die Projektverantwortlichen der INTERREG Projekte sehen sich oft auch administrativen Hürden innerhalb ihrer Projekte gegenüber. Insbesondere bei der Beantragung, Umsetzung

und Verwaltung der INTERREG Projekte seien hohe administrative Anforderungen zu erfüllen, die Zeit und Arbeitskraft binden. Auch andere Studien zu grenzüberschreitenden Kooperationen identifizieren dies als Hindernis (Damm 2018; Medeiros 2018b). Der bürokratische Aufwand für diese Förderverfahren wird teils als höher eingeschätzt als bei nationalen Förderprojekten. Ressourcen, die für die Projektverwaltung benötigt werden, würden an anderer Stelle fehlen. In einigen Fällen wird auch von Verzögerungen der Projekte aufgrund offener Förderverfahren und noch nicht genehmigter Finanzmittel berichtet. Weitere Hemmnisse sehen die Projektverantwortlichen in der häufigen Änderung von Fördervorschriften, teils unklaren Vorgaben für die Antragstellung, Diskrepanzen zwischen nationalen Regelungen und Anforderungen des INTERREG Programms und einer erschwerten Beratung von Projektpartnern durch die komplexen Förderrichtlinien. Administrative Hürden werden aber auch für die Beantragung und Abrechnung von nationalen oder regionalen Förderprogrammen identifiziert, wenn auch zum Teil in geringerem Umfang.



„Ich habe das Gefühl, dass gerade das Thema EU-Fördermittel gerne mal etwas mehr Aufwand ist als das vielleicht bei nationalen Förderprojekten der Fall ist. Das würde ich schon so sehen, dass das ein bisschen mehr Verwaltung und Aufwand ist, EU-Projekte abzuwickeln.“

„Zeit ist Geld. Jede Minute ist ein Euro. Ganz klar. [...] Das sind natürlich die Probleme, die die KMU auch in unserem Projekt haben. Und dann muss man sich [als Lead-Partner] auch viel Zeit nehmen für die administrative Organisation. Damit es dann so schnell geht wie möglich. Sodass sie mit dem Projekt beschäftigt sein können und nicht mit der Administration.“



Großer zeitlicher Aufwand und kurzfristige Konzeptionierung von Projekten

Neben dem administrativen Aufwand wird auch auf einen großen zeitlichen Aufwand verwiesen, der mit der Durchführung grenzüberschreitender Projekte einhergeht, sowohl im Rahmen des INTERREG Programms als auch in anderen Formen der Zusammenarbeit, die eine konkrete Zielsetzung verfolgen. Insbesondere der Abstimmungsaufwand zwischen den Partnern nehme dabei viel Raum ein. Es wird vermutet, dass dies für manche Regionen abschreckend sein kann, insbesondere aber für Mitarbeitende der Kommunen, die eine zeitliche Mehrbelastung durch die grenzüberschreitenden Projekte fürchten.

Darüber hinaus wird an verschiedenen Stellen die Konzeption der INTERREG Projekte und deren zeitlicher Horizont hinterfragt. Die wissenschaftliche Bewertung des INTERREG Programms konstatiert, dass dieses auf Projekte und „nicht in erster Linie auf eine querschnittsorientierte, kohärente und integrative Raumentwicklung in den Grenzregionen“ abzielt (Pallagst et al. 2018b: 343). Die Befragten betonen insbesondere die zusätzlich benötigte Zeit,

um grenzüberschreitende Beziehungen und das Zusammenfinden von Partnern anzubahnen. Für Themenbereiche wie Gesundheit und Verkehr wird die Gestaltung der Zusammenarbeit als Projekt zudem grundsätzlich kritisch gesehen. Diese Themenbereiche seien zu groß, um innerhalb eines zeitlich begrenzten Projektes bearbeitet zu werden. Hinsichtlich der Konzeption und inhaltlichen Ausrichtung von INTERREG Projekten sehen sich manche Projekte durch Vorgaben eingeschränkt, die nicht mit den Bedarfen der Region übereinstimmen. Beispielhaft genannt wird ein empfundenener Innovationsdruck durch die Projektvorgaben, wenn eigentlich eine Verstetigung der Zusammenarbeit vor Ort benötigt würde.



„Gerade Verkehrsprojekte haben natürlich oftmals einen langen zeitlichen Vorlauf, allein schon, wenn man das nur im jeweiligen eigenen System plant.“

„Wir können ja immer nur Projekte durchführen. Und der Kern eines Projektes ist, dass es einen Anfang und ein Ende hat. Es ist daher nicht einfach, nachhaltig tragfähige Lösungen umzusetzen. Man kann, denke ich, viele Begegnungen schaffen und auch kleinteilig Dinge aufbrechen.“



Fehlende Finanzmittel

Während die zusätzliche Förderung durch INTERREG Mittel von vielen Projektverantwortlichen als große Chance für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gesehen wird, stellen fehlende Finanzmittel im Umkehrschluss eine Herausforderung für grenzüberschreitende Kooperationen dar. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn keine Mittel für die grenzüberschreitenden Anliegen und Projekte in den nationalen Haushalten vorgesehen sind. Auch die Höhe der Förderung wird als wichtiges Kriterium für das Gelingen von Projekten genannt. Insbesondere für Projektpartner wie Vereine stellt es eine große Herausforderung dar, wenn Fördermittel nicht rechtzeitig bereitgestellt werden. Diese können finanziell nicht in Vorleistung gehen und sind auf schnelle administrative Prozesse angewiesen. Andere Einschätzungen der Befragten zeigen, dass die Höhe der INTERREG Förderung zum Teil als ausreichend angesehen wird. Punktuell wird die Meinung vertreten, dass eine Erhöhung der Fördermittel alleine nicht unbedingt zu besseren Projekten führen oder andere Herausforderungen lösen würde. Erkenntnisse aus anderen Studien zeigen, dass Projekte in bestimmten Themenbereichen besonders auf zusätzliche finanzielle Mittel angewiesen sind, da die nationalen Mittel auch nur für eine nationale Anwendung vorgesehen sind, so etwa bei Verkehrsprojekten (Caesar et al. 2018: 211). Es wird auch berichtet, dass inhaltlich gut aufgestellten INTERREG Projektanträgen oft die benötigten Eigenmittel fehlen würden, um das Projekt tatsächlich umzusetzen (Damm 2018: 64).

Unzureichende personelle Ausstattung und häufige Personalwechsel

Fehlende oder oft wechselnde Mitarbeitende erschweren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Dies ist für die projektbasierte Zusammenarbeit im Rahmen des INTERREG Programms festzustellen und wird von Akteuren aus dem öffentlichen wie auch dem privaten Bereich berichtet. So kann es zu zeitlichen Verzögerungen im Projektablauf kommen durch fehlendes Personal, das sich mit staatlichen Förderungen auskennt. Der Personalabbau in der Kommunalverwaltung macht Projekten zu schaffen, sodass eine Unterstützung der kommunalen Seite bei Projekten im Bereich demografischer Wandel zum Teil nicht mehr gewährleistet werden kann. Viele Projekte sehen sich regelmäßigen Personalwechseln gegenüber, oftmals am Ende der Projektlaufzeit. Dies erschwert die Weitergabe des gesammelten Wissens. Wechselnde Ansprechpartner können außerdem dazu führen, dass der Austausch zwischen den Ländern weniger kontinuierlich wird.

Uneinigkeit und Unklarheit bei der Zielsetzung im Projekt

Wie lokale oder nationale Projekte mit mehreren Projektpartnern sehen sich auch Projekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Problemen gegenüber, wenn unterschiedliche Erwartungen und Zielsetzungen der Projektbeteiligten vorliegen. Unklarheiten und Uneinigkeiten hinsichtlich der Ziele und Ansprüche im Projekt können dabei zu Unzufriedenheit und abnehmendem Engagement führen und die Zusammenarbeit beeinträchtigen. Spezifisch für den grenzüberschreitenden Kontext ist hierbei, dass ein unterschiedlicher Stellenwert des bearbeiteten Themas in den verschiedenen Ländern zusätzlich zu unterschiedlichen Erwartungshaltungen führen kann. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass bei langfristigen Projekten, wie etwa im Bereich Infrastruktur, die Herausforderung darin besteht, über die jahrelange Zusammenarbeit hinweg die gleiche Zielrichtung und geplante Vorgehensweise beizubehalten. Dies wird sowohl für Kooperationen im Rahmen von INTERREG als auch darüber hinaus berichtet. Die wissenschaftliche Evaluation anderer INTERREG Projekte zeigt zudem, dass neben grundsätzlich unterschiedlichen Vorstellungen über die Zielsetzung (Caesar et al. 2018: 211) auch ein Konkurrenzdenken zwischen den Projektpartnern statt der Verfolgung gemeinsamer Ziele zum Problem werden kann (Damm 2018: 60).

Unterschiedliche Motive und Motivation

Neben divergenten Zielsetzungen der Kooperationspartner können auch individuelle, abweichende Motive und Motivationen in der Zusammenarbeit zu Herausforderungen für die Kooperation werden. Einzelne Projekte berichten von erheblichen Schwierigkeiten, die relevanten, zuständigen Stellen auf verschiedenen Ebenen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit allgemein und einzelne Projekte im Besonderen zu gewinnen. Die politische Unterstützung wird dabei insbesondere für eine Beteiligung der Verwaltungsseite als unerlässlich empfunden, insbesondere der kommunalen Verwaltung. Zudem werden auch unterschiedliche Motive identifiziert, die die Kooperationspartner zur Teilnahme an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bewegen und die beachtet werden müssen, wie etwa die Möglichkeit einer zusätzlichen finanziellen Förderung oder Profilierung in dem Themengebiet (Caesar/Pallagst 2018: 21).

Ambivalente Haltung zum Nachbarland

Während in den ersten Kapiteln die möglichen positiven Effekte, Chancen und die sich ändernde Bedeutung von Grenzen dargestellt wurden, wird von den verschiedenen Grenzregionen ein zum Teil unterschiedliches Bild der Haltung gegenüber dem Nachbarland und der Zusammenarbeit gezeichnet, was auch den Erfolg der grenzüberschreitenden Kooperationen bedingen kann. Mancherorts wird beschrieben, dass die Landesgrenze zwar noch wahrgenommen wird, insgesamt aber mittlerweile ein Denken in Regionen stattfindet. In anderen Fällen entsteht der Eindruck, dass die Grenze auch heute noch als Grenze wahrgenommen wird. Dies wird zum Teil auf fehlendes Wissen übereinander und fehlende Kontakte zurückgeführt. Eine ablehnende Haltung gegenüber der europäischen Idee und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird vereinzelt sowohl auf Ebene der Bevölkerung als auch auf politischer Ebene festgestellt. Beides kann den Handlungswillen und die Handlungsfähigkeit auf der Arbeitsebene hemmen.



„Ich habe oft den Eindruck, dass bis heute noch die Grenze als solche wahrgenommen wird. Und dass das in vielen Fällen eine Frage von Transparenz ist und von Wissen oder auch von Erfahrung. [...] Und meine Erfahrung ist eigentlich: Wenn man diesen Schritt geht – und aus meiner Sicht braucht es da bis heute auch noch immer Menschen oder Projekte, die das anstoßen – dann funktioniert das super und dann ist auch die Zusammenarbeit sofort da und die Grenze spielt dann auch keine Rolle mehr.“

Sprachbarrieren

In der Zusammenarbeit stellen sprachliche Unterschiede zwischen den Ländern nach wie vor ein großes Hindernis dar, auch wenn deren Bedeutung regional sehr unterschiedlich ist. Insbesondere an der Grenze zur Schweiz und Österreich sind keine Barrierewirkungen der Sprache festzustellen. Sprachbarrieren können zu Unsicherheiten und Hemmnissen bei der Kontaktaufnahme und der Intensität der Zusammenarbeit führen. Die Grenzregionen verfolgen verschiedene Lösungsansätze, die im folgenden Kapitel dargestellt werden.

Kulturelle Unterschiede

Wie im vorangegangenen Kapitel beschrieben, können unterschiedliche Kulturen und unterschiedliche Gesellschaftsmodelle zu unterschiedlichen Lösungsansätzen führen. Aber auch in der konkreten Zusammenarbeit können kulturelle Unterschiede zu Herausforderungen werden. Hier werden insbesondere unterschiedliche Kommunikations- und Diskussionskulturen sowie Unterschiede in der Arbeitskultur und -mentalität genannt. Dies wurde beobachtet, wenn beispielsweise Arbeitsweisen aufeinandertreffen, die jeweils eher pragmatisch, kreativ oder systematisch orientiert sind. Daher wird es als notwendig angesehen, sich dieser Unterschiede bewusst zu sein und durch enge Absprachen Missverständnisse und Unmut zu vermeiden.



„Es kann sein, dass die eine Seite vielleicht einfach ein bisschen – ich sage mal – schneller agiert. Es kann aber auch sein, dass die andere Seite dann durch die Strukturen und durch die Tradition vor Ort ein bisschen organisierter vorgeht [...]. Es gibt verschiedene Unterschiede in der Arbeitsweise. Und die müssen nicht kulturell sein, sie können kulturell sein und sie können auch organisatorisch sein.“

Zusammenfassung

Viele der hier geschilderten Herausforderungen sind querschnittlich oder treffen übergreifend bei den meisten grenzüberschreitenden Kooperationen zu. Bei bestimmten Sektoren wirken bestimmte Einflussfaktoren und Voraussetzungen unterschiedlich; einzelne Herausforderungen haben spezifischen Einfluss auf das Gelingen der Zusammenarbeit in den untersuchten Sektoren.

So sind die untersuchten Sektoren Gesundheit und Pflege, Nahversorgung sowie Mobilität von diesen Herausforderungen und Hemmnissen in unterschiedlicher Weise betroffen.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich Mobilität wird besonders erschwert durch den Umstand, dass Verkehrssysteme meist nicht grenzüberschreitend gedacht werden, nationale Entwicklungen oft isoliert voneinander verlaufen und die Langfristigkeit von Verkehrsprojekten der dreijährigen Laufzeit von INTERREG Projekten widerspricht. Infrastrukturprojekte bedürfen zudem einer jahrelangen synchronen Planung auf beiden Seiten der Grenze, was kontinuierliche Absprachen nötig macht. Verkehrsprojekte, die die Infrastruktur adressieren, sind besonders betroffen, wenn Partner unterschiedliche Motivationen verfolgen, da die Mitarbeit der verantwortlichen Akteure hier unumgänglich ist. Kooperationen im Bereich Gesundheit und Pflege sind in besonderem Maße von gesetzlichen Unterschieden betroffen, die nicht lokal adressiert werden können. Insbesondere unterschiedliche Gesundheitssysteme und Unklarheiten, wer die Kosten grenzüberschreitender Gesundheitsversorgung oder auch im Bereich des Rettungsdienstes trägt, sind hier zu nennen. Klarere Zuständigkeiten und ein stärkeres politisches Engagement würden dabei zu Verbesserungen beitragen.

Für Nahversorgungsprojekte ergeben sich Herausforderungen insbesondere durch die kurzfristige Konzeption von INTERREG Projekten. Nach Ablauf des Projektes sehen sie sich zum Teil Schwierigkeiten gegenüber, die Nahversorgung aufrecht zu erhalten, wenn sich Angebote nicht tragen. In diesem Fall benötigen Nahversorgungsangebote Ansätze, das Angebot aufrechtzuerhalten, zu verstetigen sowie die Sichtbarkeit und Nachfrage zu erhalten.

Hinsichtlich der Frage, ob es Unterschiede bezüglich der Herausforderungen zwischen INTERREG Projekten und anderen Kooperationsformen gibt, lassen sich nur wenige Abweichungen erkennen. Zwar sind die administrativen Herausforderungen, die durch die Förderbestimmungen des INTERREG Programms hervorgerufen werden, diesen Projekten zu eigen. Der administrative Aufwand wird aber auch für die finanzielle Förderung durch andere

Geber als Herausforderung gesehen. Zudem geben Projektverantwortliche an, dass die Umsetzung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ohne den Rahmen und die finanzielle Unterstützung nicht möglich gewesen wäre, insbesondere die Beteiligung der relevanten Akteure wäre wesentlich geringer ausgefallen. Die als problematisch beschriebene zeitliche Begrenzung der Kooperation in INTERREG Projekten kann auch für andere Kooperationsformen problematisch sein, abhängig von ihrer zeitlichen Konzeption.

5.2 Erfolgsfaktoren für eine gelingende grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Nachdem dargestellt wurde, welchen Hindernissen und Herausforderungen sich Kooperationen gegenübersehen, wird nun gezeigt, welche Erfolgsfaktoren für eine gelingende grenzüberschreitende Zusammenarbeit genannt werden und welche Maßnahmen die befragten Projekte dafür ergreifen.

Offene Kommunikation und enge Abstimmungen

Über alle Befragungen hinweg wird eine positive, offene und vorurteilsfreie Kommunikation auf Augenhöhe für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als grundlegend genannt. Enge Abstimmungen in den Kooperationen sowie ein stetiger Austausch werden dafür als zentral erachtet. Es sei wichtig, die „gleiche Sprache“ zu sprechen und Ziele, Ansprüche und Probleme frühzeitig zu benennen und zu diskutieren. Ein gewisses Maß an Kompromissbereitschaft wird hierfür als notwendig erachtet.

Die regelmäßige Kontaktpflege, insbesondere auch in Form von persönlichen Treffen, wird für eine gute grenzüberschreitende Kommunikation als unerlässlich angesehen. Persönliche Beziehungen zu Kontakten auf der anderen Seite der Grenze verkürzen Abstimmungsprozesse, ebnen kommunikative Hürden, indem sie die Kommunikation auf dem „kurzen Dienstweg“ erleichtern, und können Ausgangspunkt für neue Kooperationsansätze sein. Gleichbleibende Ansprechpartner erleichtern den Kontakt. Ein Mittel, um Kommunikation und Austausch anzustoßen, ist die Schaffung von Anlässen. Diese bringen die Beteiligten vor Ort zusammen und in Kontakt. Darüber hinaus bedarf es laut den Projektverantwortlichen eines guten Gespürs, welche beteiligten Akteure auf welche Weise angesprochen werden. Eine auf die verschiedenen Funktionsträger abgestimmte Kommunikation wird dabei als ebenso zielführend bewertet wie eine frühzeitige Einbeziehung neuer Partner, etwa nach Amtswechseln oder Wahlen.



„Ich glaube, dass es auch sehr wichtig ist, einfach Anlässe zu schaffen und die Leute so häufig wie möglich in Kontakt zu bringen, um sich wirklich physisch zu treffen und miteinander zu sprechen.“

Vertrauensvolle Zusammenarbeit

Ebenso wie eine gute Kommunikation wird auch ein vertrauens- und respektvoller Umgang miteinander als zentraler Erfolgsfaktor für erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperationen genannt. Insbesondere die Vertrauensbildung wird als Prozess beschrieben, der mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann. Wachsendes Vertrauen über die Zeit kann dabei beispielsweise über den direkten Kontakt und Austausch aufgebaut werden und erleichtert wiederum die weitere Kommunikation. Diese zeitliche Investition wird als gewinnbringend erachtet, da sie Hemmnisse wie etwa Sprachbarrieren an Bedeutung verlieren lässt, wenn alle Beteiligten in der Gewissheit einer vertrauensvollen Zusammenarbeit kooperieren können. Diese Erfahrungen werden auch über die befragten Projekte hinaus gemacht (Damm 2018: 63). Auch hier werden Anlässe als hilfreich empfunden, die Möglichkeit zum Aufeinandertreffen geben und somit die Chance, Vertrauensverhältnisse zu etablieren. Diese Erfahrungen werden von allen Beteiligten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gemacht, auch von Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Kommunen. Vereinzelt wird für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch die Meinung vertreten, der persönlichen Kompetenz komme an mancher Stelle eine wichtigere Rolle zu als der fachlichen Kompetenz.



„Man muss vorurteilsfrei und offen für andere Herangehensweisen in so ein Treffen oder in einen Workshop oder überhaupt in solch ein Projekt gehen. Und immer, wenn das geschieht – und das ist meistens eine ganz persönliche Geschichte – dann funktioniert das wirklich sehr gut. Man muss natürlich immer bereit sein, auch Kompromisse zu schließen.“

Sprachliche Hürden überwinden

Als eine zentrale Herausforderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurden sprachliche Hürden genannt. Die Überwindung dieser Hürden wird damit ebenfalls zum zentralen Erfolgsfaktor. Es wird von unterschiedlichen Ansätzen berichtet, wie Herausforderungen durch unterschiedliche Sprachen angegangen werden können. Auch hier kommt es auf die verschiedenen Ebenen und Zuständigkeiten an, die miteinander kommunizieren, welcher Lösungsansatz gewählt wird, um Sprachbarrieren zu überwinden. Auf Arbeitsebene findet sich häufig mindestens eine Person im Projekt, die zweisprachig arbeitet. Darüber hinaus werden in einigen Projekten Sprachkurse, etwa für Mitarbeitende von Kommunalverwaltungen, angeboten, die einen Sprachgebrauch der jeweils anderen Sprache für den Arbeitsalltag vermitteln sollen. Auch werden zweisprachige Glossare mit den zentralen Begrifflichkeiten für die Zusammenarbeit entwickelt. Andere Kooperationen wiederum nutzen auf der Arbeitsebene die Kommunikation auf Englisch. Bei offiziellen Veranstaltungen und punktuell im Tagesgeschäft werden auch Dolmetscher und Dolmetscherinnen eingesetzt.

Motivation hochhalten

Die Betrachtung der Hindernisse für erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperationen hat gezeigt, dass verschiedene Faktoren die Motivation der Kooperationspartner beeinträchtigen können. Die Motivation der Beteiligten auf allen Ebenen des Projekts wird als wichtiger Erfolgsfaktor eingeschätzt, da ohne das persönliche Engagement und die Übernahme von Verantwortung einzelner Personen bei den Kooperationspartnern eine erfolgreiche Zusammenarbeit nicht umzusetzen wäre. Insbesondere dem persönlichen Engagement einzelner Beteiligter wird auch in anderen Projekten eine große Bedeutung beigemessen (Damm 2018: 64; Mangels/Wohland 2018: 277). Auch wird wiederholt beschrieben, dass der Wille zur Zusammenarbeit zum einen notwendige Voraussetzung, zum anderen immer auch eine Frage der Priorität sei. So erleichtere der gemeinsame Wille, Möglichkeiten und Wege zu finden, um die gemeinsamen Ziele zu erreichen. Die Befragten gehen dabei sehr unterschiedlich vor, um Motivation im Projekt zu schaffen und zu erhalten. Neben einem sehr ausgeprägten Servicegedanken, der in den meisten Projekten zu sehen ist, werden zum Teil zusätzlich klare Anforderungen und Erwartungen hinsichtlich des Engagements der Projektpartner formuliert. Einigkeit herrscht hinsichtlich der Notwendigkeit, die verschiedenen Motivationen und Ansprüche der Partner aufzugreifen, und bei Bedarf Unterstützung anzubieten. Darüber hinaus wird es auch als hilfreich angesehen, zu Beginn eine Aufbruchstimmung zu erzeugen und die persönliche Leidenschaft und Motivation der Beteiligten im Projektverlauf anzusprechen, etwa durch das kontinuierliche Kontakthalten und die Wertschätzung der jeweiligen Arbeit.



„Wenn es diesen Willen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gibt, dann gibt es da auch immer Möglichkeiten und Wege, wie man gemeinsam an Zielvorstellungen arbeiten kann.“

„Was wir immer wieder feststellen, dass, wenn zwei Seiten wollen, ziemlich viel möglich ist. Wenn allerdings der Wille weniger ausgeprägt ist und das Ganze eher als Pflichtaufgabe verstanden wird, kann das Ganze auch unheimlich zäh und schleppend verlaufen.“



„Es wird nie so sein, dass da alle, gerade in großen Gesprächsrunden oder in großen Akteurs-Konstellationen, mit gleichem Kräfteinsatz da herantreten. Aber wenn man schon alleine das Gefühl hat, grundsätzlich wollen aber alle, ich glaube, dann ist schon viel erreicht. Und dann kann man auch wirklich tolle Dinge gemeinsam gestalten. Aber das ist aus unserer Perspektive oder aus unserer Erfahrung heraus der Grundstein, den es dafür braucht.“

Moderierende und „Brückenbauer“ einsetzen

Eine zentrale Rolle wird einzelnen engagierten Personen auf verschiedenen Ebenen zugeschrieben. In den Befragungen werden diese als Kümmerer, Moderatoren und Moderatorinnen, „Fahnenträger“, „Treiber“ oder „Brückenbauer“ bezeichnet. Mit ihnen werden verschiedene Erwartungen verbunden. In manchen Kooperationen wird eine koordinierende Person oder Stelle als erfolgsfördernd empfunden, die Verantwortung für wiederkehrende Prozesse übernimmt und sich um einen langfristigen und regelmäßigen Austausch kümmert, der nicht aufgrund fehlender organisatorischer Initiative abbricht. In anderen Projekten haben Personen die Aufgabe übernommen, Impulse zu setzen, Entwicklungsprozesse zu unterstützen, voranzugehen, das Engagement anderer Partner zu wecken und für das Projekt zu begeistern. Teils sind für diese Aufgabe Personen eingestellt oder innerhalb des Projekts beauftragt worden, teils haben Projektmitarbeitende diese Rolle intuitiv übernommen, ohne damit beauftragt worden zu sein. Insbesondere die Glaubwürdigkeit dieser Personen durch ihr eigenes Engagement sei wichtig, um als Impulsgeber agieren zu können. Eine wichtige Rolle wird auch Personen zugeschrieben, die Verständigung zwischen den Ländern erzielen und gleichermaßen die Gegebenheiten in beiden Ländern kennen. Ihnen wird die Fähigkeit zugeschrieben, sich persönlich zurückzunehmen, dafür aber einen wechselseitigen Dialog zwischen unterschiedlichen Partnern zu schaffen. Einige Projekte setzen auch das methodische und fachliche Wissen externer Expertinnen und Experten für die Umsetzung der Projekte ein, die beispielsweise als Moderierende im Projekt tätig sind. Die Erfahrungen der Befragten haben gezeigt, dass sich die Rolle des Fahnenträgers oder Brückenbauers meist in der Zusammenarbeit herauskristallisiert, während die Rolle der Moderierenden oft bereits im Projektkonzept vorgesehen ist.



„Man muss aber natürlich auch ganz klar dazu sagen, dass das Ganze wahnsinnig zeitintensiv ist, dass da ein hoher Abstimmungsaufwand mit verbunden ist. Und dass das natürlich auch die Gründe dafür sind, warum das vielleicht in anderen Regionen nicht so gut funktioniert. Und das ist, glaube ich, dann auch der Punkt, den ich eingangs schon mal erwähnt habe, da muss es dann halt einen Kümmerer geben, der willens ist, diese Kapazitäten aufzuwenden und die Ressourcen einzusetzen, um das Ganze zu ermöglichen.“

„Was man machen muss, ist die Treiber zu identifizieren. Also man braucht Treiber, Driver oder Fahnenträger quasi, die vorangehen und die Lust haben und offen sind, etwas zu bewegen. Und wenn man die identifiziert hat, dann stehen die Chancen auch gut, dass man dadurch andere begeistert und dass man auch eine andere Glaubwürdigkeit hat. Denn das ist immer noch ein People's Business.“



Einbeziehung vieler Akteure

Die Einbindung vieler oder auch möglichst aller relevanten Akteure im behandelten Themenfeld der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird als weiterer Erfolgsfaktor für eine gelingende Zusammenarbeit genannt. Explizit benannt wird die Einbindung von Vertreterinnen und Vertretern verschiedener politischer Ebenen, aus der Kommunalverwaltung, Einrichtungen der Kommunen, der Wirtschaft, insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen, aus Forschungseinrichtungen, Vereinen und Wohlfahrtsverbänden sowie weiterer lokaler Experten und Expertinnen. Für die INTERREG Projekte sind auch sogenannte Netzwerkpartner wichtig, die selbst keine finanzielle Förderung erhalten, aber das Wissen in ihre Netzwerke weitertragen können. Es sei wichtig, die Expertise aller relevanten Akteure einzubeziehen, diese früh zu involvieren und auf Basis ihrer Expertise die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu entwickeln, anstatt den Beteiligten vorgefertigte Projektkonzepte zu präsentieren. Insbesondere die Expertise für die lokalen Anforderungen und Bedürfnisse wird dabei geschätzt. Zudem sei es wichtig, die Aufgaben im Rahmen der Kooperationen den Kompetenzen der Partner entsprechend zu verteilen. Neben der bereits angesprochenen persönlichen Motivation und Kompetenz wird somit auch die benötigte fachliche Kompetenz abgedeckt. Die fachliche Vielfalt der eingebundenen Akteure ermögliche eine breite fachliche Aufstellung der Kooperationen. Eine gute Kenntnis der lokalen Gegebenheiten sowie eine gute Vorbereitung auf die Zusammenarbeit werden als weitere hilfreiche Kompetenzen beschrieben. Die Befragten empfehlen, relevante Akteure aktiv, individuell und zielgerichtet anzusprechen. Die Expertise der Akteure in den befragten Projekten wird über den Austausch in Netzwerken, Gesprächen, Veranstaltungen und Befragungen in Erfahrung gebracht. Auch hier zeigt es sich als zielführend, Anlässe zu schaffen, die Möglichkeiten bieten, sich zu begegnen und in Kontakt zu kommen. Darüber hinaus sei eine gute Balance an Akteuren von beiden Seiten der Grenze wichtig, ebenso wie eine Kooperation auf verschiedenen Ebenen – von hochrangigen politischen Treffen bis hin zu kontinuierlichem Austausch und Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene.



„Wir haben das Glück, dass wir ganz motivierte Partner haben. Da habe ich auch ausgewählt: Okay, wenn man mitmachen will, dann gerne. Aber wenn man sich nicht sicher ist, dann ist das auch in Ordnung, aber dann macht man nicht mit.“

„Die Vorbereitung und Durchführung läuft die ganze Zeit mit allen Partnern. [...] Und wir haben auch ein gemeinsames Projektteam, das aus allen Partnern von beiden Seiten der Grenze besteht. Also im Projekt ist zwar eine Person angestellt, eine Koordinatorin. Aber wenn wir sozusagen richtige strategische Entscheidungen treffen, treffen wir diese gemeinsam im Projektteam.“



Bürgerbeteiligung und ehrenamtliches Engagement fördern

In besonderem Maße wird die Wichtigkeit der Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern betont. Zum einen wird auf die Alltagsexpertise und die Kreativität der Bürgerinnen und Bürger bei der Gestaltung ihres Umfeldes verwiesen. Zum anderen wird durch die Beteiligung bei der Vorbereitung und Umsetzung erhofft, die Akzeptanz der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bevölkerung zu steigern. Nicht zuletzt erhoffen sich einige der befragten Kommunen und auch andere grenzüberschreitende Projekte, zur Sicherung der Daseinsvorsorge, insbesondere im ländlichen Raum, verstärkt auf ehrenamtliches Engagement und ein lokales Selbstmanagement zurückgreifen zu können, wenn bisherige Strukturen wegfallen (Mangels/Wohland 2018: 250). Einige Projekte sind ausdrücklich auf dieses ehrenamtliche Engagement angewiesen.

Um diese Ziele umzusetzen, werden in einigen grenzüberschreitenden Projekten verschiedene Formen der Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern, Initiativen und Vereinen erprobt, um mögliche Rollen der Bevölkerung in der Umsetzung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit identifizieren zu können. Zum Teil stellt das bürgerschaftliche Engagement ein eigenes Handlungsfeld der Kooperation dar. Andere Projekte haben bereits passende Formate der Einbindung gefunden. So wurden etwa Austauschformate etabliert, die das Wissen der Bürgerinnen und Bürger mit Expertenwissen im behandelten Themenfeld zusammenbringen. In Projekten zur Sicherung der Nahversorgung wurden außerdem genossenschaftliche Ansätze zur Etablierung und Erhaltung von Dorfläden gewählt. Dieser Ansatz hat sich in den befragten Projekten als erfolgreich herausgestellt und profitiert vom Rückhalt der Bevölkerung in den Kommunen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, das ehrenamtliche Engagement in der Projektstruktur zu verankern und Kooperationsvereinbarungen beispielsweise mit Vereinen und Initiativen vor Ort anstelle der jeweiligen Kommunen zu schließen. Übergreifend wird eine enge Begleitung und Moderation der Beteiligungsprozesse als erfolgversprechend beschrieben. Neben einer schnellen Umsetzung angekündigter Prozesse sei insbesondere eine gute Information der engagierten Bürgerinnen und Bürger wichtig, um die Motivation und Unterstützung hoch zu halten und Frustration zu vermeiden.



„Nämlich, dass man diese Projekte schon in der Phase, wo sie entwickelt werden, mit den Leuten entwickelt. Weil INTERREG wurde uns hier ja sozusagen fertig vorgesetzt. Sozusagen wie ein Fünf-Gang-Menü, das andere, das die Köche schon entwickelt haben.“

„Das würde ich mir für die Zukunft wünschen, dass diese Projekte nicht am grünen Tisch entwickelt werden, sondern mit den Leuten vor Ort. Weil die ihr Dorf am besten kennen.“



Administrative Hürden überwinden

Für viele der zuvor genannten administrativen Herausforderungen im Projekt ergeben die Befragungen keine Lösungsansätze, insbesondere, wenn die möglichen Lösungen nicht im Einflussbereich der Projekte liegen. Einige Projekte berichten aber, dass den Projektpartnern mit einer großen Servicementalität begegnet und Unterstützung bei administrativen Prozessen wie Berichten oder Abrechnungen angeboten wird. Dies wird insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen betont. Diese sind oft wichtige Projektpartner, schrecken aber vor dem administrativen Aufwand geförderter Projekte zurück. Aus diesem Grund wird zum Teil eine enge Begleitung dieser Projektpartner sichergestellt oder die administrative Abwicklung stellvertretend von anderen Projektpartnern übernommen. Es wird auch berichtet, dass bereits Verbesserungen und Vereinfachungen hinsichtlich der INTERREG Förderrichtlinien erzielt wurden. Mit Blick auf die europäische Ebene besteht aber der Wunsch nach weiterer Vereinfachung und Entbürokratisierung der Prozesse.

Institutionalisierung von Kooperationen

Wie im Kapitel zu Chancen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beschrieben, bringt das institutionalisierte Format der INTERREG Projekte einige Vorteile mit sich, wie etwa die Unterlegung mit Fördermitteln, die Verstärkung der Vernetzung und des Austauschs sowie einen insgesamt größeren Handlungsspielraum für die grenzüberschreitenden Projekte. Daher wird eine solche Institutionalisierung von Kooperationen auch als Erfolgsfaktor für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit benannt. Darüber hinaus verfolgen die befragten Projektpartner und Kommunen auch andere Strategien zur Institutionalisierung von Prozessen. So werden aus Erfahrungen neue Strukturen entwickelt, wie beispielsweise die Benennung von Verwaltungsangestellten in jeder Kommune einer der befragten Grenzregionen, die für den grenzüberschreitenden Kontakt zuständig sind. Andere Kooperationen richten Arbeitsgruppen ein, die sich regelmäßig, auch außerhalb konkreter Projekte, grenzüberschreitend treffen und durch die Mitarbeit eines zuvor beschriebenen „Kümmerers“ auf organisatorischer Ebene einen institutionalisierten Charakter erhalten. Ein weiterer Ansatz ist die Einrichtung einer grenzüberschreitenden Koordinierungsstelle bei einem der beteiligten Partner, die sich kontinuierlich mit dem grenzüberschreitend behandelten Thema auseinandersetzt und zentrale Kontaktstelle ist.



„Alle Kommunen [in der Region] haben jetzt eine professionelle Verwaltungsbeamtin oder eine Angestellte, die für die Grenzkontakte zuständig sind. Das gab es vorher nicht. Das heißt, die können auch zusammenarbeiten. Die kommen auch zusammen und die lernen sich kennen und die tragen auch dazu bei, dass die Verwaltungen sich kennenlernen. Und das ist bitter notwendig.“

„Ich würde aber an der Stelle auch ergänzen, dass möglichst institutionalisierte Strukturen natürlich auch helfen, das Ganze Wirklichkeit werden zu lassen. [...] Und wir versuchen eben die Entscheidungen, die dann in den jeweils nationalen Gremien gefasst werden, in einer grenzüberschreitend aufgesetzten Arbeitsgruppe gemeinsam vorzubereiten, Beschlussempfehlungen auszusprechen, an die sich dann auch im Regelfall gehalten wird in den nationalen Gremien. Aber da braucht es aus meiner Perspektive zweifelsohne einen Kümmerer. Jemanden, der zu einer solchen Sitzung einlädt, den Raum dafür zur Verfügung stellt, [...] eine Tagesordnung zusammenstellt und einen Gesprächsrundenleiter oder Arbeitsgruppenvorsitzenden zur Verfügung stellt, der durch die Themen durchmoderiert und auch dafür Sorge trägt, dass im Nachgang ein Kurzvermerk oder ein Protokoll dazu dann rumgeschickt wird. Damit man eben diesen Grad der Institutionalisierung, den es einfach braucht, um Themen verbindlich entscheiden zu können, auch erreichen kann.“



Projektfinanzierung erleichtern

Die zusätzlichen Fördermittel, die das INTERREG Programm zur Verfügung stellt, werden von den befragten Projekten und darüber hinaus gleichermaßen als Vorteil und Erfolgsfaktor (Damm 2018: 66) und sogar als „Motor für die grenzüberschreitende Kooperation“ (Pallagst et al. 2018: 344) benannt. Wie im vorangegangenen Kapitel beschrieben, bringen die Finanzierungsvorgaben des INTERREG Programms mit Eigenanteilen und aufwändigen Abrechnungsverfahren für manche Projekte aber auch Herausforderungen mit sich, insbesondere für kleinere oder gemeinnützige Projektpartner. Dem versuchen einige Projekte und Kommunen entgegenzuwirken, indem etwa finanzielle Unterstützung von anderen Zuschussgebern eingeworben wird. Zudem versuchen Regionen, weniger finanzstarke Projektpartner durch Vorschüsse aus Landesmitteln zu unterstützen, um diese nicht vor die Problematik zu stellen, selbst in Vorleistung gehen zu müssen, bis die Fördergelder ausgeschüttet werden.

„Deswegen bin ich auch der Überzeugung, dass das, was beispielsweise im Rahmen von INTERREG gemacht wird, nämlich einen formalen Projektrahmen zu geben, mit Finanzierungsanreizen da auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu stimulieren, dass das genau der richtige Weg ist. Das Aktivitätsfeld Grenzüberschreitung ist seltenst in den nationalen Haushalten konkret eingeplant. Dann sieht man, hier gibt es ein Regelungsproblem, hier müsste es eine grenzüberschreitend erarbeitete Lösung für geben. Und dann stellt man fest, das hat aber weder die eine noch die andere Seite in ihrer Haushaltsplanung bedacht. Und wenn man dann eben Fördertöpfe hat, die so etwas ermöglichen, dann ist es auf einmal einfacher. Ich will nicht sagen, dass das dann von alleine geht. Aber nichtsdestotrotz, man verschafft sich den Handlungsspielraum und die Bewegungsfreiheit, sich überhaupt auf so ein Themenfeld einzulassen.“



Chancen identifizieren und sichtbar machen

Um das Engagement im Projekt sowie die Akzeptanz und Unterstützung grenzüberschreitender Zusammenarbeit in der Öffentlichkeit zu erhöhen, wird es als notwendig erachtet, Bedarfe vor Ort zu identifizieren, Vorteile der Kooperation herauszustellen und sichtbar zu machen (Bechtold et al. 2018: 13; Medeiros 2018b: 482). Innerhalb der Projekte gilt es den Befragten nach, durch enge Abstimmungen und klare Kommunikation den Projektpartnern den Mehrwert der Kooperation aufzuzeigen und so Anreize zu setzen, sich einzubringen. Auch wenn die Kooperationen meist systematisch geplant sind, wird empfohlen, auch Aspekte umzusetzen, die für die Beteiligten sichtbar und erlebbar sind. Zudem seien die geplanten Maßnahmen klar zu benennen und zu kommunizieren, um einerseits keine falschen Erwartungen zu wecken und andererseits motivierte Partner nicht zu verlieren, die pragmatisch arbeiten wollen.

Mit Blick auf die öffentlichkeitswirksame Darstellung grenzüberschreitender Kooperationen wird ebenfalls angenommen, dass es leichter ist, Unterstützung zu erhalten, auch von politischer Ebene, wenn ein klarer Mehrwert erkennbar ist. Es wird berichtet, dass es sich als hilfreich erweist, klar zu kommunizieren, welche Notwendigkeiten es für die Kooperation gibt, welche Vorteile zu erwarten sind, welche Kosten entstehen und wie diese Investitionen als Entwicklungsfaktoren für die Region wirken können. Vor diesem Hintergrund wurden in der vorliegenden Studie auch die Chancen und Vorteile grenzüberschreitender Zusammenarbeit erhoben und dargestellt. Ebenfalls sei es notwendig darzustellen, warum es sinnvoller ist, die Mittel für grenzüberschreitende Projekte zu nutzen als sie lediglich im jeweiligen Land einzusetzen. Die Projekte verweisen auf alle zur Verfügung stehenden Medien als Kanäle der Kommunikation, sehen zum Teil aber selbst noch Handlungsbedarf beim Thema Öffentlichkeitsarbeit.



„Das heißt, die Grenzregion hier hat ein doch deutliches Interesse an dem Themenfeld, auch an der Bearbeitung des Themenfelds im grenzüberschreitenden Kontext. Weil man eben im Alltag immer wieder mit diesen Fragestellungen konfrontiert wird.“

„Ich glaube, was zweifelsohne die Zusammenarbeit erleichtert, ist, wenn man Themenbereiche für sich identifiziert, wo eine Abstimmung, wo ein Zusammenarbeiten wirklich Mehrwert erzeugt. Wenn man das hat, dann hat man ja zumindest schon mal einen Anreiz gesetzt, warum es sich lohnt, zusammenzufinden.“



Maßgeschneiderte Lösungen finden und Erfahrungen einbeziehen

Viele der befragten Projekte betonen die Bedeutung maßgeschneiderter Lösungen für die jeweiligen Kooperationsansätze und Kommunen, insbesondere, wenn es um die Sicherung der Daseinsvorsorge geht. Es wird als zentral angesehen, eigene thematische und strategische Schwerpunkte zu setzen, geeignete Konzepte zu entwerfen und realisierbare Maßnahmen zu wählen. Es gelte dabei, die spezifischen lokalen Rahmenbedingungen zu bedenken und Konzepte daran anzupassen.

Beispielhaft werden Projekte im Gesundheitsbereich genannt, die meist aus ganz konkreten Bedürfnissen entstehen, etwa einem fehlenden Krankenhaus auf der einen Seite der Grenze.

Erprobte Konzepte aus anderen Kontexten und Kommunen sowie positive wie negative Erfahrungen anderer Projekte können als Orientierung dienen. Viele Projektverantwortliche in INTERREG Projekten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen berichten, dass sie auf Erfahrungen aus anderen grenzüberschreitenden Kooperationen zurückgreifen und diese einbringen können. Die Bedeutung des genauen Zuschnitts auf die jeweiligen Gegebenheiten wird aber auch hier betont. Konkret wird vorgeschlagen, Bedarfe und Voraussetzungen vor Ort zu prüfen, mit bestehenden und erprobten Ansätzen abzugleichen und die zur Verfügung stehenden möglichen Maßnahmen daran anzupassen, um optimale Lösungsansätze für Kommunen und Regionen zu entwickeln. Die Einbeziehung aller relevanten Akteure wird hierbei vorgeschlagen, ebenso wie die Etablierung von Austauschformaten, die einen Rahmen für die beschriebenen Entwicklungsprozesse geben können.

Auch wird ein gewisses Maß an Kreativität und Flexibilität gefordert, um die Versorgung mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zu sichern. So wird etwa vorgeschlagen, Nahversorgungsangebote über weitere Einnahmequellen und Senkung der Kosten abzusichern, wenn diese sich selbst nicht tragen können, etwa durch die Gewinnung von Strom mit Photovoltaikanlagen.

Als Erfahrung aus der Förderung durch das INTERREG Programm wird empfohlen, die grenzüberschreitenden Beziehungen erst wachsen zu lassen, bevor man hoch formalisierte Projekte angeht. Es wird als hilfreich gesehen, zunächst kleinere Projekte zu initiieren, beispielsweise Begegnungsprojekte, um das Interesse der Projektpartner und der Bevölkerung identifizieren zu können. Darüber hinaus hat es sich zum Teil als vorteilhaft erwiesen, die Kooperation mit Themen zu beginnen, die leichter umzusetzen sind, wie etwa im Bereich Tourismus, wo der Mehrwert leichter erkennbar sein kann. Auf der Basis dieser Zusammenarbeit können dann Projekte in Bereichen entstehen, die größere Herausforderungen mit sich bringen, etwa im Verkehrs- oder Gesundheitsbereich. Auch sollten eigene Kooperationsformen verfolgt werden, unabhängig davon, ob die Fördervorgaben des INTERREG Programms passgenaue Ansätze für die Bedarfe vor Ort zulassen oder nicht.



„Am Anfang kommt es sehr auf die Vertrauensbildung an, etwa über gegenseitige Besuche. Man sollte auch relativ früh kleine Erfolge feiern. Direkt zum Start nur, weil es über die EU Millionen gibt, die man irgendwo abholen kann, mit einem so großen Projekt zu starten, ist mutig. Man sollte eher klein anfangen, gegenseitiges Vertrauen erarbeiten und dann die großen Löcher bohren.“

Bestehende Potenziale vor Ort nutzen und auf vorhandene Kontakte aufbauen

Für diese Prozesse kann neben vorhandenen Erfahrungen auch die Nutzung bestehender Potenziale und Anknüpfungspunkte vor Ort zum Erfolgsfaktor werden. Konkret geht es darum, die Gegebenheiten vor Ort genau zu bestimmen, etwa die noch bestehenden Strukturen der Daseinsvorsorge und die aktuelle sowie zukünftige Versorgungslage, bestehende Initiativen, Entwicklungspotenziale und gegebenenfalls schon geleistete Vorarbeiten. Eine große Bedeutung wird auch hier der Einbeziehung aller vorhandenen Expertise vor Ort zugesprochen.

Auch wird zum Teil der Ansatz verfolgt, bereits bestehende konkrete Ansätze zu einem Thema auf einer Seite der Grenze als Ansatzpunkt für die Erarbeitung auf der anderen Seite der Grenze zu nutzen, wie beispielsweise ein integriertes Stadtentwicklungskonzept einer Kommune als Grundlage für ein gemeinsames grenzüberschreitendes Entwicklungskonzept. Auch weniger konkreten Ansatzpunkten wird ein Potenzial für weitere Kooperationen zugeschrieben, etwa bestehenden Verflechtungen zwischen Regionen, zum Beispiel durch Pendlerströme. Auch auf Planungsebene sollen bestehende Strukturen genutzt und „besser koordiniert und der Kontakt zu ihnen für interessierte Planungsakteure, beispielsweise durch eine Kontaktliste von Ansprechpartnern, erleichtert werden“ (Bechtold et al. 2018: 12).

Als weiterer Erfolgsfaktor wird die Nutzung vorhandener Kontakte genannt. Wo Kontakte bereits bestehen, auch informelle und persönliche, ist es hilfreich, auf diese aufzubauen und sie weiterzuentwickeln. Kommunen mit unmittelbarem Grenzkontakt stehen beispielsweise fast zwangsläufig im Austausch miteinander. Dieser Kontakt kann genutzt werden, um auch Orte, die etwas weiter von der Grenze entfernt sind, aber noch zur Grenzregion gehören, in den Austausch und mögliche Kooperationen einzubinden. Auch hinsichtlich anderer Kooperationspartner wird es als förderlich eingeschätzt, nach und nach mehr Partner hinzuzugewinnen, die wiederum andere Netzwerke haben und relevante Akteure einbeziehen können. Diese Netzwerke gilt es laut einigen Befragten auch über konkrete Projekte hinaus aufrechtzuerhalten. Dies ermögliche kurze Wege bei der grenzüberschreitenden Kontaktaufnahme und biete Anknüpfungspunkte für die künftige Zusammenarbeit. Es wird berichtet, dass einige Projekte auf Vorgängerprojekten mit ähnlichen Partnern aufbauen. Auch projektunabhängige Arbeitsgruppen können dazu beitragen, in Kontakt zu bleiben und auf dieser Basis neue Projekte zu entwickeln. Langjährige Kontakte, insbesondere zwischen Kommunen, zeigen sich als hilfreich für neue Projekte im gleichen Themenfeld, aber auch für die Anbahnung von Projekten in bislang nicht behandelten Themenfeldern.



„Die Vorbereitungen haben viele Monate gedauert. [...] Aber davor gab es schon kleine Projekte, Begegnungsprojekte, wie [...] eine Konferenz zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen. Das waren kleine Projekte, die aber gezeigt haben, dass es ein großes Interesse gibt, sowohl von der Seite der kommunalen Verwaltung, der Institutionen als auch vor allem von Seite der Bürger, die sich dafür interessieren, was möglich ist - wie könnte man die Gesundheitsförderung auf der anderen Seite der Grenze nutzen. Oder umgekehrt.“

Langfristigere Konzeption von Kooperationen

Vor dem Hintergrund der genannten Hemmnisse, die durch eine zeitlich begrenzte Konzeption von Kooperationen entstehen können, stellt sich in den Befragungen heraus, dass eine langfristige Planung der Kooperation als erfolgsfördernd eingestuft wird. Insbesondere für die Anbahnung von Kooperationsprojekten, das Aufbauen von Kontakten und das gegenseitige Kennenlernen gelte es, genügend Zeit einzuplanen.

Langfristige Personalkonzepte und eine hohe personelle Kontinuität werden in den Befragungen und darüber hinaus (Damm 2018: 68; Mangels/Wohland 2018: 253) ebenso als notwendig für eine gelingende grenzüberschreitende Zusammenarbeit identifiziert. Es wurde bereits gezeigt, dass Kooperationen hierin oft eine große Herausforderung sehen. Deswegen werden nicht selten dauerhafte Stellen in den Projekten gewünscht, die langfristige Kontakte aufbauen und pflegen können und auch Zeit haben, neue Projektideen zu entwickeln. Lösungsansätze werden hingegen nur wenige genannt. Die bereits genannte Einrichtung einer grenzübergreifenden Koordinierungsstelle mit entsprechender personeller Ausstattung und einem klaren Mandat sowie die Betrauung von Verwaltungsangestellten in jeder Kommune mit Aufgaben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit können mögliche Ansatzpunkte sein.



„Wenn ich mir etwas wünschen dürfte, dann würde ich mir eine dauerhafte Fünfzig-Prozent-Stelle bei uns wünschen, die Sprachkenntnisse hat und die Anträge bearbeitet, alle drei Wochen einmal hinüberfährt und mit neuen Ideen zurückkommt.“

„Wie kommt man zu einer systematischen Dorfentwicklung? Also wie könnten sich alle Dörfer hier an der Grenze gemeinsam weiterentwickeln. Das wäre im Grunde eine systematische Weiterentwicklung des INTERREG Programms. Dass man nicht nur projektartig zwei, drei Jahre arbeitet, sondern wirklich ein Konzept macht, wo man eine Vision entwickelt: Wie können unsere Dörfer in den nächsten Jahren lebendiger werden? Wie kann man sie systematischer entwickeln?“



Koordinierung mit anderen Maßnahmen

Um den langfristigen Nutzen einzelner Kooperationen zu erhöhen, nutzen die befragten Projekte und Kommunen verschiedene Strategien der Koordinierung mit anderen Maßnahmen. Zum einen werden Teilprojekte so angelegt, dass sie im Austausch miteinander bleiben und Synergien genutzt werden können. Hinsichtlich des Themas demografischer Wandel wird in verschiedenen Fällen ein ganzheitlicher Ansatz anstelle einer Beschränkung auf einzelne Sektoren verfolgt, die das Thema in regionale Entwicklungskonzepte einbindet und die Erarbeitung integrierter Handlungskonzepte anstrebt. Beim Thema Nahversorgung wird die Entwicklung von interkommunalen und regionalen Nahversorgungskonzepten als gewinnbringend betrachtet. Auch könne es helfen, das Thema Nahversorgung mit anderen Interessen der Region zu verknüpfen, etwa der Vermarktung regionaler Lebensmittel und dem ökologischen Landbau. Auch oberhalb der kommunalen oder Projektebene wird eine engere Verzahnung von Ansätzen gefordert, so etwa Abstimmungen zwischen Kommunen und der Planungsebene oder auch zwischen grenzüberschreitenden Kooperationen und regionalen Entwicklungsplänen. Nicht zuletzt wird auch die Forderung genannt, verschiedene Fördermöglichkeiten besser miteinander zu kombinieren und aufeinander abstimmen zu können, beispielsweise das INTERREG und das LEADER-Programm zur Förderung ländlicher Räume.



„Wie kann ich Dinge miteinander verknüpfen. Und wir haben dann Dinge getan, die auch schon länger auf der Kritikliste zum Beispiel von LEADER stehen, nämlich, dass es zu wenig Zusammenarbeit über die Grenze gibt. Und auch der Kritikpunkt, dass LEADER und INTERREG wenig Berührungspunkte haben, der ist auch schon länger virulent. Und da haben wir im Grunde auch gesagt: Hier an der Stelle können wir konkret dafür sorgen, dass LEADER und INTERREG zusammenwirken in der Region. Und das ist auch eingesehen worden von denen, die die Entscheidungen getroffen haben.“

Nachhaltige Verstetigung der Kooperationen und Wissensmanagement

Die projektbasierte Gestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wie sie das INTERREG Programms vorsieht, wurde an manchen Stellen als zu kurzfristig und thematisch zu punktuell bewertet. Die befragten Projekte haben daher verschiedene Lösungen entwickelt, wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nachhaltig verstetigt und erarbeitetes Wissen weiterhin genutzt werden kann. Es wird angeraten, erarbeitete Kontakte und Netzwerke über konkrete Projekte hinaus langfristig zu pflegen, etwa in der Form von Austauschformaten wie Nahversorgerstammtischen oder thematischen Arbeitsgruppen. Einigen Projekten ist es gelungen, das Engagement der Partner aufrechtzuerhalten, sodass diese weiterhin als Ansprechpartner für grenzüberschreitende Fragen in ihrem Themenfeld zur Verfügung stehen. Darüber hinaus wird auch versucht, Projekte über das Projektende hinaus eigenständig weiterzuführen, auch ohne die INTERREG Fördermittel.

Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, wird darin gesehen, von Beginn an über das Projekt hinaus zu denken und weitreichendere Fragen zu stellen, etwa: Wie können unsere Dörfer in den nächsten Jahren lebendiger werden? Wie können wir sie systematischer entwickeln? Wie gestalten wir die Prozesse nachhaltig? Die Einbindung vieler Partner, der Aufbau von Netzwerken und das Einbinden der Eigeninitiative in Kommunen kann das Weitertragen von Wissen sicherstellen, auch über ein konkretes Projekt hinaus. Zum Teil werden Kooperationen wissenschaftlich begleitet. Ziel der wissenschaftlichen Begleitung kann es beispielsweise sein, Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit zu identifizieren sowie die Kommunikation und Partizipation im Projekt zu erforschen. Darüber hinaus nutzen die Projekte auch verschiedene Medien, um das erarbeitete Wissen in den Projekten festzuhalten und weitergeben zu können. Es besteht ein großes Interesse daran, von den Erfahrungen anderer Kooperationen zu profitieren und die eigenen Erkenntnisse selbst weiterzugeben. So werden Erfahrungen und Handlungsempfehlungen in Projektbroschüren oder Handbüchern verschriftlicht. Darüber hinaus werden Toolboxes für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor Ort erarbeitet und digitale Wissensplattformen angelegt.



„Es ist auch ganz wichtig, die Kommunikation so eng wie möglich zu halten. Weil sonst kann das ganz schnell auseinandergehen. Und wenn das Vertrauen dann nicht da ist, dann heißt es am Ende vom Projekt: Okay, wir haben das Projekt gemacht und das war es. Und jetzt nie wieder. Und das wollen wir natürlich nicht. Wir wollen, dass es auch nach dem Projekt weitergeht. Dass die Kontakte bleiben, dass daraus neue Projekte entwickelt werden. Dass man einander gut kennt und auch sagt: Okay, wir haben jetzt aktuell kein Projekt. Aber dass man vielleicht nach zwei Jahren sagt, ah, ich rufe mal an und sehe, wie es so geht. Und dann haben wir vielleicht ein neues Projekt.“

„Dieser persönliche Kontakt über das Netzwerk, das ist das, was neben den inhaltlichen Themen aus meiner Sicht auch nachhaltig wirkt.“



Politische Unterstützung grenzüberschreitender Zusammenarbeit fördern

In den befragten Projekten und auch in anderen grenzüberschreitenden Kontexten wird die Unterstützung von politischer Seite als unabdingbar eingeschätzt (Damm 2018: 69; Medeiros 2018b: 482). Ebenso wird es als notwendig empfunden, dass die behandelten Themen von politischer Seite als wichtig benannt werden. Dabei wird die lokale Unterstützung durch Bürgermeister und Bürgermeisterinnen oder Gemeinderäte hervorgehoben, aber auch die Unterstützung auf Landes- und Bundesebene. Der Top-Down-Ansatz ist besonders dann erfolgreich, wenn sich politische Entscheidungsträgerinnen und -träger als Impulsgebende sehen,

die wichtig sind für Motivation und Kontinuität der Kooperationen. Zudem wird von erfolgreichen Projekten berichtet, wenn sich Kommunen in die Kooperation einbringen, etwa durch Mitarbeit oder auch durch Zuschüsse oder Sachleistungen.

Um diese Unterstützung zu erreichen, nutzen die befragten Projekte verschiedene Strategien. Zum einen werden die grenzüberschreitenden Kooperationen und Themen aktiv in Entscheidungsgremien wie Gemeinderäte getragen. Auch wird mit modellhaften Lösungen und Entscheidungsvorlagen für bestehende Probleme an Entscheidungsträgerinnen und -träger herangetreten. Deren Beratung wird somit teils explizit als Aufgabe im Projekt benannt. An das aktive Zugehen auf Entscheidungsträgerinnen und -träger knüpft sich die Hoffnung, die konkreten Projekte bekannt zu machen, zu veranschaulichen und so nicht zuletzt die Relevanz der Projekte zu vermitteln. Hinsichtlich der Kommunikation mit der politischen Ebene wird auch darauf hingewiesen, dass eine klare Kommunikation der Ziele und Erwartungen an die grenzüberschreitende Zusammenarbeit notwendig sei, auch um keine falschen Erwartungen zu schüren. Die Unterstützung der politischen Ebene und deren Bekenntnis zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden auch für die Außendarstellung der Kooperationen als wichtig erachtet. Auf diese Weise werde zusätzlich Beachtung und Unterstützung generiert, was wiederum einen größeren Handlungsspielraum und oft auch eine schnellere Bearbeitung der Themen bedeute.

Hinsichtlich der teils unklaren Zuständigkeiten bei den grenzüberschreitend behandelten Themen werden in den Befragungen keine Lösungsansätze genannt. Wissenschaftliche Bewertungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit fordern daher, dass „[i]m Sinne einer lebendigen Multi-Level-Governance [...] die Herausforderung angenommen werden [sollte], die Kommunikation und Abstimmung auf unterschiedlichen Ebenen zu bewerkstelligen und die dafür notwendigen Schnittstellen zu schaffen“ (Pallagst et al. 2018b: 343).



„Damit die Partnerschaft gut weiterbesteht, müssen wir möglichst früh die Leute [die Bürgermeister auf der anderen Seite der Grenze] abholen. Wir erklären ihnen: Was war früher, was läuft jetzt gerade, was haben wir in Zukunft vor. Letzten Herbst gab es Neuwahlen. Da hat sich einiges getan. Und jetzt schauen wir, dass wir sie gleich einladen.“

„Das heißt, die Grenzregion hier hat ein doch deutliches Interesse an dem Themenfeld, auch an der Bearbeitung des Themenfelds im grenzüberschreitenden Kontext. Weil man eben im Alltag immer wieder mit diesen Fragestellungen konfrontiert wird.“



Besonderheiten von Grenzregionen anerkennen

Bezogen auf die politische Unterstützung auf Landes- oder Bundesebene fordern die Befragten eine größere Beachtung der Grenzregionen auf den übergeordneten politischen Ebenen. Zum einen wird von der politischen Seite gefordert, die europäische, grenzüberschreitende Ausrichtung von Grenzregionen als Notwendigkeit für diese Regionen anzuerkennen. Wie im vorhergehenden Kapitel gezeigt, stellen europaskeptische politische Ausrichtungen eine große Herausforderung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dar. Vielmehr sei für Grenzregionen ein „Denken in Regionen“ gegenüber einem Denken in Kategorien wie diesseits und jenseits der Grenze notwendig, insbesondere hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge. Zum Teil wird es daher als Notwendigkeit für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gesehen, sich auch auf übergeordneter politischer Ebene für die spezifischen Belange der Grenzregionen Gehör zu verschaffen. Die politische Beachtung der Grenzregionen wird zum einen hinsichtlich einer größeren Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gefordert. Zum anderen sei aber auch eine Sensibilisierung notwendig, dass nationale Entscheidungen Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Sicherung der Daseinsvorsorge haben können – beispielsweise, wenn im Personenverkehr nationale oder regionale Regelungen verändert werden, die den grenzüberschreitenden Personenverkehr erschweren oder verhindern. Der Blick der politischen Ebene über den Nationalstaat hinaus wird damit zur zentralen Forderung. Auch die EU-Kommission formuliert die Forderung an die Nationalstaaten, „regelmäßige Dialoge zu grenzbezogenen Themen weiter auszubauen“ (EU KOM 2017a: 8).



„Und diese jeweilige Randlage erfordert schon, dass man sich ein besonderes Gehör verschafft für die eigenen Problemsituationen, die sich aus der Grenzlage ergeben können. Und das ist sicherlich auch eine Herausforderung.“

Harmonisierung von Gesetzgebungen

Wie sich bei der Betrachtung der Herausforderung bereits gezeigt hat, sind die lokalen Möglichkeiten, legislative Hürden zu überwinden, sehr begrenzt. Die übergeordneten politischen Ebenen werden aufgefordert, die Harmonisierung von Gesetzgebungen voranzubringen. Dennoch benennen die Befragten einige Ansätze, wie auch die lokale und nationale Ebene dazu beitragen kann, legislative Herausforderungen anzugehen. In einem ersten Schritt wird gefordert, dass Kommunen und Kreise sich über die Problematik unterschiedlicher rechtlicher Regelungen, insbesondere hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge, bewusst werden und aktiv nach Lösungen suchen. Des Weiteren wird es, wie bereits erwähnt, als wichtig erachtet, bei legislativen Veränderungen auf regionaler und nationaler Ebene deren Auswirkungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mitzudenken. Darüber hinaus sollten Kommunen an Landesgrenzen versuchen sicherzustellen, dass Angebote auf der

einen Seite der Grenze auch von Bürgerinnen und Bürgern des anderen Landes genutzt werden können. Insgesamt wird gefordert, den Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stärker für die Bürgerinnen und Bürger sichtbar zu machen. Auch die EU-Kommission ruft die Mitgliedstaaten auf, auf diesen beiden Ebenen aktiv zu werden, nämlich zum einen Bewusstsein für Hemmnisse und Herausforderungen zu schaffen und diese zu kommunizieren sowie zum anderen aktiv nach Lösungen zu suchen (EU KOM 2017b: 307).



Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten und Regionen auf, regelmäßige Dialoge zu grenzbezogenen Themen weiter auszubauen. Grundlegenden Konzepten der europäischen Integration, z. B. die gegenseitige Anerkennung oder Angleichung von Regelungen und Verfahren, sollten die Mitgliedstaaten und Regionen mehr Beachtung schenken. Sie werden gebeten, die bestehenden Möglichkeiten zur Schließung von Vereinbarungen oder Abkommen vollumfänglich zu nutzen. – EU KOM (2017a: 8)

Zusammenfassung

Stärker noch als bei den Herausforderungen zeigt sich, dass die dargestellten Faktoren in ähnlichem Maße für alle Sektoren und viele Kooperationsformen zutreffen, wenn es darum geht, grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfolgreich zu gestalten. Die Einbeziehung und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern spielt insbesondere für die Nahversorgung eine wichtige Rolle, da diese die gewählten Nahversorgungskonzepte mittragen und nutzen müssen. Auch im Bereich Gesundheit und Pflege spielt das Ehrenamt eine immer wichtigere Rolle. Für die Bereiche Mobilität sowie Gesundheit und Pflege können in Umkehrung die zuvor genannten zentralen Hindernisse zudem als zentrale Erfolgsfaktoren genannt werden. Dies sind eine stärkere politische Unterstützung sowie die Angleichung von Gesetzgebung. Auch für informellere Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit können die genannten Faktoren erfolgsversprechend sein. Zwar ist es möglich, dass dort weniger administrative Hürden bestehen, möglicherweise keine Institutionalisierung der Kooperation angestrebt wird oder keine Themen bearbeitet werden, die eine Harmonisierung der Gesetzgebung dringend erforderlich machen. Insbesondere eine offene Kommunikation und enge Abstimmungen, eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit hoher Motivation unter Einbeziehung vieler Akteure scheinen aber weit über die projektbasierte Zusammenarbeit hinaus erfolgsversprechend. Explizit wird für beginnende grenzüberschreitende Kooperationen empfohlen, die Aktivitäten und Ziele den lokalen Gegebenheiten und Möglichkeiten anzupassen. Dabei wird auch ein moderates Wachstum empfohlen, das Zeit für die Etablierung einer soliden Basis für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit lässt. Gleichmaßen sind Sichtbarkeit und vor allem politische Unterstützung aber auch die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger ebenso entscheidend für das Gelingen grenzüberschreitender Zusammenarbeit aller Art.

6 Übertragbare Werkzeuge und Prozesse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Abschließend wurde die Frage nach Werkzeugen und Prozessen für eine gelingende grenzüberschreitende Zusammenarbeit untersucht. Diese Frage lehnt sich an bestehende Bestrebungen an, Kommunen und Projekten konkrete Ideen und Ansatzpunkte anbieten zu können, die diese wiederum nutzen können, wenn es darum geht, den Herausforderungen des demografischen Wandels bei der Sicherung der Daseinsvorsorge zu begegnen. So bietet das Programm „Demografiewerkstatt Kommune“ des BMFSFJ einen Werkzeugkoffer mit Anregungen für andere Kommunen an. Die Werkzeuge wurden in den verschiedenen Kommunen erarbeitet und umfassen beispielsweise einen Dorfdialog oder eine Bürgerinnen- und Bürgerwerkstatt im Quartier.⁶ Die Europäische Kommission ihrerseits hat mit Blick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Beispiele guter Praxis und Handlungsansätze für Grenzregionen zusammengestellt (EU KOM 2017a). Das EU-Programm Interact erstellt außerdem Werkzeugkoffer und Anleitungen für Kooperationsprogramme wie das INTERREG Programm, beispielsweise zu den Themen Kommunikation und territoriale Entwicklung. Auch in einigen der befragten Projekte werden Werkzeugkoffer entwickelt, die zukünftige Kooperationen unterstützen sollen.

Übertragbare Werkzeuge und Prozesse, die anderen Kommunen und Projekten als Anregung dienen können, lassen sich für die durchgeführten Befragungen aus den genannten Erfolgsfaktoren und den damit verbundenen Ausführungen zu deren konkreter Umsetzung ableiten. Sie bewegen sich auf unterschiedlichen Ebenen und beinhalten eine ganze Bandbreite von Ansatzpunkten, von eher abstrakten Empfehlungen zur Projektplanung bis hin zu konkreten Austauschformaten. Nachfolgend werden aus allen untersuchten Projekten exemplarisch die möglichen Werkzeuge und Prozesse aufgezeigt, die genutzt werden können, um den Erfolgsfaktor „Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ erfolgreich umzusetzen.

Bürgerinnen und Bürger als zentrale Akteure grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Hintergrund und Zielsetzung

Die Expertise, Kreativität und Verantwortungsübernahme von Bürgerinnen und Bürgern ist für die Gestaltung ihres Lebensumfeldes eine wichtige Ressource. Zudem spielt das ehrenamtliche Engagement von Bürgerinnen und Bürgern sowie das lokale Selbstmanagement eine zunehmend wichtigere Rolle, wenn bisherige Strukturen der Daseinsvorsorge wegfallen, insbesondere im ländlichen Raum. Erfolgreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist zudem auf die Akzeptanz und Unterstützung der Bevölkerung angewiesen. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Vorbereitung und Umsetzung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kann hierzu entscheidend beitragen.

⁶ Weitere Informationen bietet der Internetauftritt der Demografiewerkstatt Kommune: <https://www.demografiewerkstatt-kommunen.de/Werkzeugkoffer>.

Umsetzungsmöglichkeiten

- *Verankerung des ehrenamtlichen Engagements in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit:*
 - Bürgerinnen und Bürger in die Projektkonzeption einbeziehen
 - Bürgerinnen und Bürger in die Umsetzung konkreter Aspekte der grenzüberschreitenden Projekte einbinden
 - Rückhalt und Initiativen vor Ort bei Ausgestaltung der Projekte und Projektstruktur bedenken
 - Partizipation von Kindern und Jugendlichen beim Thema kinderfreundliche Kommune
 - Bürgerschaftliches Engagement als eigenes Handlungsfeld/Teilprojekt von Kooperationsprojekten einbinden
 - Bürgerinnen und Bürger, organisiert in Vereinen und lokalen Initiativen, als Kooperationspartner in (INTERREG) Projekte einbinden

- *Konkrete mögliche Formen der Einbindung:*
 - Austauschformate etablieren, die Raum für das Wissen der Bürgerinnen und Bürger zum jeweiligen Thema geben, wie Workshops oder Kongresse
 - Verständigungsprozesse in Form von Bürgergruppen einrichten, die Entscheidungen vorbereiten
 - Umsetzung konkreter Aktivitäten durch Bürgerinnen und Bürger, beispielsweise Nachbarschaftshilfen in Kommunen
 - Genossenschaftliche Ansätze zur Etablierung und Erhaltung von Dorfläden als mögliche Basis für die Betreibung von Dorfläden zur Sicherung der Nahversorgung, „Bürgerläden“
 - Kooperationsvereinbarungen direkt mit Vereinen und Initiativen vor Ort schließen

- *Rahmenbedingungen*
 - Enge Begleitung, Organisation und Moderation der Beteiligungsprozesse
 - Schnelle Umsetzung angekündigter Prozesse
 - Gute Information der engagierten Bürgerinnen und Bürger
 - Motivation erhalten sowie Überforderung und Frustration vermeiden
 - Absicherung des ehrenamtlichen Engagements durch Versicherungsschutz

7 Fazit und Ausblick

Um den Herausforderungen des demografischen Wandels in Bezug auf die Sicherung der Daseinsvorsorge zu begegnen, verfolgen Kommunen und Regionen verschiedenste Strategien. In diesem Arbeitspapier wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als eine dieser möglichen Strategien untersucht. Dabei wurden Ausgestaltungformen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufgezeigt und deren bestehende Probleme identifiziert. Weiter wurde dargestellt, was den Projekten für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wichtig ist, welche Themen sie beschäftigen und welche Ansätze sie verfolgen, um erfolgreich grenzüberschreitend zu arbeiten. Hierfür wurden exemplarisch sieben grenzüberschreitende Projekte aus den Bereichen Gesundheit und Pflege, Nahversorgung und Verkehr untersucht.

Um anderen Kommunen und Projekten als Informationsquelle und Ansatzpunkte dienen zu können, wurden die so gewonnenen Informationen zu Chancen, Nachteilen, Formen, Herausforderungen, Erfolgsfaktoren und zugehörigen Handlungsansätzen zusammengefasst.

Es hat sich gezeigt, dass die befragten Projektverantwortlichen und Mitarbeitenden in Kommunen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine Reihe von Chancen und Vorteilen sehen. Vor allem werden hier die gemeinsame Bewältigung gleicher Herausforderungen, das gegenseitige Kennenlernen und das Bündeln von Ressourcen genannt. Aber auch die Möglichkeit, relevante Themen der Region sichtbar zu platzieren sowie eine bessere Vernetzung im eigenen Land werden als Chancen genannt. Nachteile werden in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht gesehen. Die Chancen und Vorteile werden meist verallgemeinernd, unabhängig von Sektor oder Grad der Formalisierung der Zusammenarbeit, benannt, womit die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für die untersuchten Grenzregionen noch einmal zusätzlich betont wird.

Es zeigt sich dabei, dass es Bereiche gibt, in denen Projekte sehr effektive eigene Lösungen gefunden haben, wie etwa bei der Einbeziehung vieler relevanter Akteure oder bei der Überwindung von Sprachbarrieren. Demgegenüber gibt es aber auch Bereiche, wo Forderungen formuliert werden, eigenen Handlungsmöglichkeiten zur Behebung der Hindernisse aber kaum genannt werden, da diese nicht im Einflussbereich der einzelnen Projekte und Kooperationen liegen, etwa bei der Harmonisierung von Gesetzgebungen. Es ist festzustellen, dass Projektverantwortliche und Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen in den Befragungen häufig die gleichen Themen nennen, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Region bewegt. Zum Teil unterscheidet sich die Schwerpunktsetzung etwas, die grundsätzliche Perspektive ist aber ähnlich.

Die hier dargestellten Ergebnisse beziehen sich vor allem auf Erfahrungen, die im Rahmen von INTERREG Projekten gemacht wurden. Die Herausforderungen und Erfolgsfaktoren für beginnende, gegebenenfalls noch informelle Kontakte und Kooperationen können sich hiervon unterscheiden. Diesem Umstand wurde in der Analyse begegnet, indem Projekte in verschiedenen Stadien der Projektentwicklung untersucht und die gesamte Erfahrung mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Befragten einbezogen wurde. Daher können die gewonnenen Erkenntnisse trotzdem von Nutzen für andere Kommunen und Projekte

sein, unabhängig vom aktuellen Grad der grenzüberschreitenden Kooperation, und als Anhaltspunkte zur Gestaltung der eigenen (geplanten) grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dienen.

Es hat sich gezeigt, dass viele Hindernisse und Herausforderungen der Zusammenarbeit nicht von den Beteiligten selbst gelöst werden können. Insbesondere administrative und rechtliche Hürden bedürfen einer Regelung auf übergeordneter Ebene. Die Europäische Kommission hat daher verschiedene Maßnahmen ergriffen und adressiert, unter anderem das Thema Komplexität mit den sogenannten „80 Vereinfachungsmaßnahmen in der Kohäsionspolitik 2021-2027“ (EU KOM 2018c). Außerdem hat die EU-Kommission aufbauend auf einer Initiative des luxemburgischen Ratsvorsitzes 2015 einen Vorschlag für einen freiwilligen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext vorgelegt. Dieser soll „– auf freiwilliger Basis und in Absprache mit den zuständigen Behörden – ermöglichen [...], die Vorschriften eines Mitgliedstaats im Nachbarmitgliedstaat anzuwenden. Dies würde für zeitlich begrenzte spezifische Projekte oder Maßnahmen gelten, die in einer Grenzregion durchgeführt werden und von den lokalen und/oder regionalen Behörden ins Leben gerufen wurden“ (EU KOM 2018b: 1). Der Mechanismus soll vor allem Komplexität und Kosten für die Grenzregionen bei der Zusammenarbeit reduzieren, er sei „jedoch keine Einheitslösung, sondern räumt den Mitgliedstaaten vielmehr die Möglichkeit ein, Lösungen zu erarbeiten, die dem regionalen Kontext am besten gerecht werden“ (ebd. 6). Dieser Vorschlag wird im Rahmen des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens aktuell im Europäischen Parlament sowie im Rat der Europäischen Union erörtert.

8 Anhang

Anhang 1 – INTERREG V A Fördergebiete mit deutscher Beteiligung

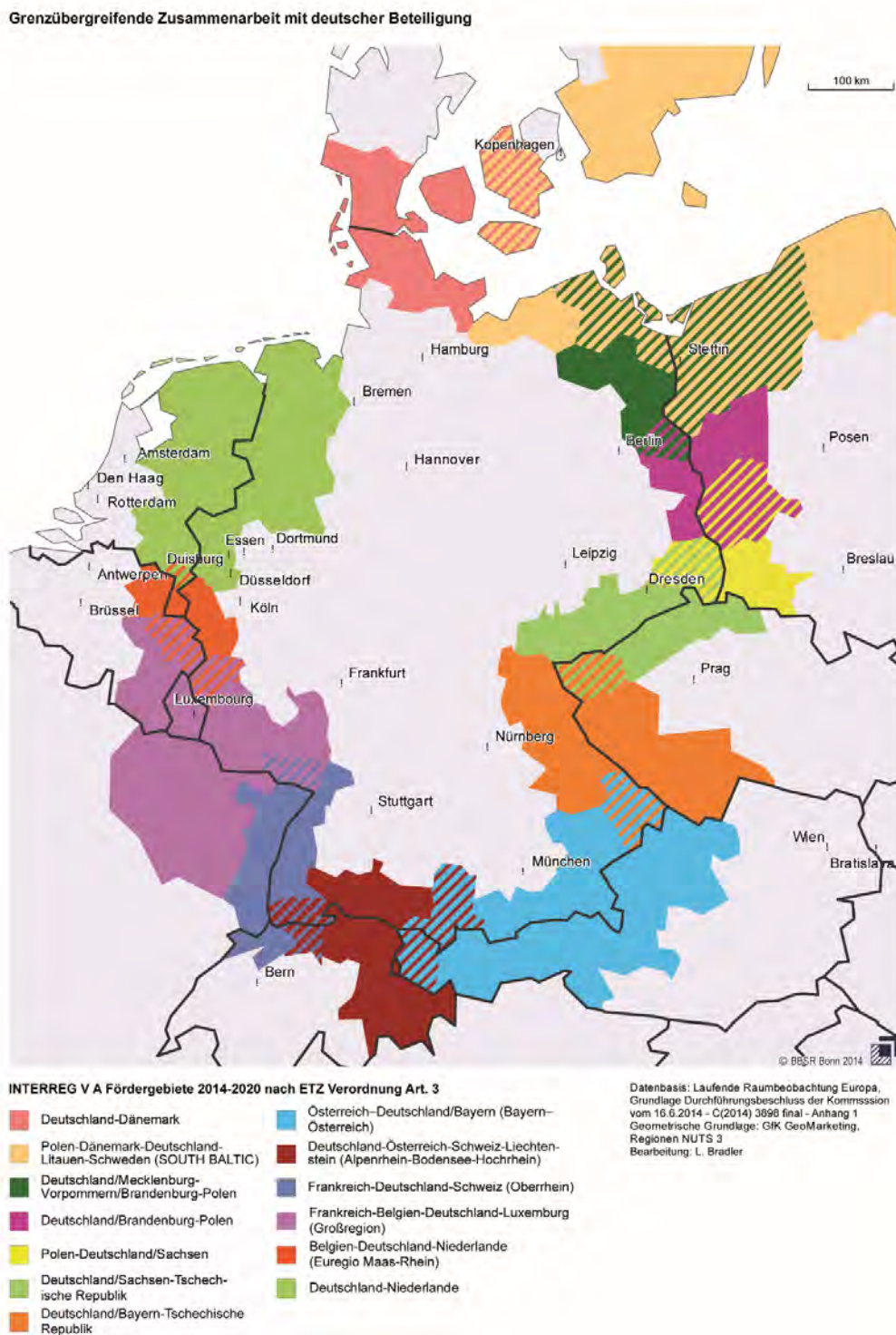


Abbildung 1 – Grenzübergreifende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung 2014-2020 (INTERREG V A) (BBSR 2018b)

Anhang 2 – Übersicht Chancen grenzüberschreitender Zusammenarbeit für die Regionen

- Gleiche Herausforderungen gemeinsam bewältigen
- Unterschiedlichkeit nutzen
- Gegenseitiges Kennenlernen und Voneinander Lernen
- Ressourcen bündeln
- Mehrwert für die Region schaffen
- Mehr Aktivitäten durch zusätzliche Finanzmittel, Sichtbarkeit erhöhen
- Themen platzieren
- Nationale Projekte anstoßen, bessere nationale Vernetzung bewirken
- Verschlechterungen vermeiden, den Status Quo halten

Anhang 3 – Übersicht Hemmnisse und Herausforderungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

- Unterschiede in Recht und Verwaltung
- Unklare Zuständigkeiten
- Nicht alle Herausforderungen können lokal gelöst werden
- Konkurrenz zu nationalen Aufgaben
- Fehlende politische Unterstützung
- Physischer Zugang zum Nachbarland – Distanz trotz gemeinsamer Grenzen
- Administrative Hürden im Projekt
- Großer zeitlicher Aufwand und kurzfristige Konzeptionierung von Projekten
- Fehlende Finanzmittel
- Unzureichende personelle Ausstattung und häufige Personalwechsel
- Uneinigkeit und Unklarheit bei der Zielsetzung im Projekt
- Unterschiedliche Motive und Motivation
- Ambivalente Haltung zum Nachbarland
- Sprachbarrieren
- Kulturelle Unterschiede

Anhang 4 – Übersicht Erfolgsfaktoren für eine gelingende grenzüberschreitende Zusammenarbeit

- Offene Kommunikation und enge Abstimmungen
- Vertrauensvolle Zusammenarbeit
- Sprachliche Hürden überwinden
- Motivation hochhalten
- Moderierende und „Brückenbauer“ einsetzen
- Einbeziehung vieler Akteure
- Bürgerbeteiligung und ehrenamtliches Engagement fördern
- Administrative Hürden überwinden
- Institutionalisierung von Kooperationen
- Projektfinanzierung erleichtern
- Chancen identifizieren und sichtbar machen
- Maßgeschneiderte Lösungen finden und Erfahrungen einbeziehen
- Bestehende Potenziale vor Ort nutzen und auf vorhandene Kontakte aufbauen
- Langfristigere Konzeption von Kooperationen
- Koordinierung mit anderen Maßnahmen
- Nachhaltige Verstetigung der Kooperationen und Wissensmanagement
- Politische Unterstützung grenzüberschreitender Zusammenarbeit fördern
- Besonderheiten von Grenzregionen anerkennen
- Harmonisierung von Gesetzgebungen

9 Literaturverzeichnis

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015a): *Indikatoren zur Nahversorgung*. BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2015.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015b): *Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung*; <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2015/daseinsvorsorge-regionalplanung/01-start.html?nn=1384512¬First=true&docId=1151614>.⁷
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): *Raumordnungsbericht 2017*. Daseinsvorsorge sichern.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018a): *Warum Interreg*; <https://www.interreg.de/INTERREG2014/DE/Interreg/WarumINTERREG/waruminterreg-node.html>, zuletzt abgerufen am 04.02.2019.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018b): *Interreg A*; <https://www.interreg.de/INTERREG2014/DE/Interreg/WasistINTERREG/InterregA/InterregA.html?nn=798482>.
- Blatter, J.; Janning, F.; Wagemann, C. (2007): *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. VS Verlag.
- BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2013): *Daseinsvorsorge unter Druck. Wie reagieren auf den demografischen Wandel?*
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016): *Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften und Stellungnahme der Bundesregierung*.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2018): *Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ nimmt Arbeit auf*; <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/kommission--gleichwertige-lebensverhaeltnisse--nimmt-arbeit-auf/128208>.
- BMI – Bundesministerium des Innern (2011): *Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes*.

⁷ Alle angegebenen Internetquellen sind aktuell verfügbar [Stand: 09.07.2019].

- BMI – Bundesministerium des Innern (2014): *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung. Ein Erfahrungsaustausch. Dokumentation der Veranstaltungen 2012 und 2013 in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg.*
- BMI – Bundesministerium des Innern (2015): *Jedes Alter zählt. „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“.*
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): *Nahversorgung in ländlichen Räumen.* BMVBS Online-Publikation 02/2013.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2015a): *Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung.* MORO Praxis Heft 2/2015.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2015b): *Regionale Daseinsvorsorge in Europa. Beispiele aus ländlichen Regionen.* MORO Praxis Heft 3/2015.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): *Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Leitfaden für die Praxis.* Bonn.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017): *Raumb Beobachtung Deutschland und angrenzende Regionen. Räumliche Strukturen und Verflechtungen.* MORO Praxis Heft 11/2017.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2018): *Sicherung von Versorgung und Mobilität. Strategien und Praxisbeispiele für gleichwertige Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen.*
- Bryman, A. (2012): *Social Research Methods.* Oxford: Oxford University Press.
- Caesar, B.; Pallagst, K. (2018): *Entwicklungspfade der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Status quo.* In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit.* Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 12–27.
- Caesar, B.; Heilmann, M.; Saalbach, J.; Schreiner, W. (2018): *Grenzüberschreitender Öffentlicher Verkehr – immer noch Barrieren trotz EU.* In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit.* Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 207–231.
- Damm, G. (2018): *Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion – Interviews mit Handlungsträgern.* In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenz-*

überschreitender Zusammenarbeit. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 56–69.

De Sousa, L. (2013): *Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis*. In: *Journal of European Integration*, Vol. 35 (6), 669–687.

Engl, A. (2016): *Bridging borders through institution-building: the EGTC as a facilitator of institutional integration in cross-border regions*. In: *Regional & Federal Studies*, Vol. 26 (2), 143–169.

EU KOM – Europäische Kommission (2015): *Flash Eurobarometer 422. Cross-Border Cooperation in the EU*. Summary;
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/eurobarometer/422/cbc_coop_summary_en.pdf.

EU KOM – Europäische Kommission (2016a): *Beseitigung von Hindernissen in Grenzregionen. Zusammenfassender Bericht zur öffentlichen Online-Konsultation 21. September – 21. Dezember 2015*. Brüssel;
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/overcoming-obstacles-border-regions/results/overcoming_obstacles_de.pdf.

EU KOM – Europäische Kommission (2016b): *Identification of types of obstacles. Workshop summary. Border Obstacles Review 2nd Stakeholders' Workshop Brussels, 28 January 2016*; https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/workshop2_summary.pdf.

EU KOM – Europäische Kommission (2017a): *Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament*. KOM(2017) 534 final;
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders.pdf.

EU KOM – Europäische Kommission (2017b): *Commission Staff Working Document Accompanying the Document “Communication from the Commission to the Council and The European Parliament on Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions”*. SWD(2017) 307 final;
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/swd_boosting_border_en.pdf.

EU KOM – Europäische Kommission (2018a): *Interreg: European Territorial Co-operation*;
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/.

EU KOM – Europäische Kommission (2018b): *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext*.

KOM(2018) 373 final; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0373&from=DE>.

EU KOM – Europäische Kommission (2018c): *Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen. 80 Vereinfachungsmaßnahmen in der Kohäsionspolitik 2021–2027*; https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_de.pdf.

EU KOM – Europäische Kommission (2019): *Interreg A - Cross-border cooperation*; https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#10.

González-Gómez, T.; Gualda, E. (2016): *Reporting a bottom-up political process: Local perceptions of crossborder cooperation in the southern Portugal–Spain region*. In: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 23 (3), 468–480.

Heintel, M.; Musil, R.; Stupphann, M.; Weixlbaumer, N. (2018): *Grenzen – eine Einführung*. In: Heintel, M.; Musil, R.; Stupphann, M.; Weixlbaumer, N. (Hrsg.): *Grenzen. Theoretische, konzeptionelle und praxisbezogene Fragestellungen zu Grenzen und deren Überschreitungen*. VS Springer, 1–18.

Interreg Deutschland – Danmark 2014-2020 (2017): *Handbuch für Antragsteller und Projektträger. Version 3/03.2018*; https://www.interreg5a.eu/wp-content/uploads/2017/09/Handbuch-3.0_DE_final_ohne-Mark.pdf.

Interreg Deutschland – Danmark 2014-2020 (2019a): *Was kann gefördert werden?*; <https://www.interreg5a.eu/ueber-uns/was-kann-gefoerdert-werden>.

Interreg Deutschland – Danmark 2014-2020 (2019b): *Wer kann gefördert werden?*; <https://www.interreg5a.eu/ueber-uns/wer-kann-gefoerdert-werden>.

Interreg Deutschland – Danmark 2014-2020 (2019c): *Programmmittel*; <https://www.interreg5a.eu/ueber-uns/programm-mittel>.

Kurowska-Pysz, J.; Alexandre Castanho, R.; Loures, L. (2018): *Sustainable Planning of Cross-Border Cooperation: A Strategy for Alliances in Border Cities*. In: *Sustainability*, Vol. 10 (5), 1–26.

Mangels, K.; Wohland, J. (2018): *Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Grenzräumen – eine Untersuchung am Beispiel der Großregion*. In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 248–285.

- Medeiros, E. (2018b): *Should EU cross-border cooperation programmes focus mainly on reducing border obstacles?* In: Documents d'Anàlisi Geogràfica, Vol. 64 (3), 467–491.
- MOT – Mission Opérationnelle Transfrontalière (2017): *Report. Working Group on Innovative Solutions to Cross Border obstacles*; http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/REPORT_20170628_WG_on_Innovative_Solutions_to_Cross-Border_Obstacles.pdf.
- Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (2018): *Border Futures – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gebiet der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland*. In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 4–11.
- Pallagst, K. (2018): *Ausgewählte grenzüberschreitende Kooperationsformen und die INTERREG-Förderung in Europa*. In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 353–361.
- Pauli, A. (2015): *Kooperationsbeziehungen im deutsch-polnischen Grenzraum. Zur Rolle kultureller und anderer Grenzen*. Freie Universität Berlin.
- Sächsische Staatskanzlei (2014): *Den demografischen Wandel gestalten. Anregungen für die Praxis*.
- Schlömer, C.; Pütz, T. (2011): *Bildung, Gesundheit, Pflege – Auswirkungen des demografischen Wandels auf die soziale Infrastruktur*. BBSR-Berichte KOMPAKT 11/2011.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): *Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 1 – Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung*.
- Svensson, S. (2013): *Forget the policy gap: why local governments really decide to take part in cross-border cooperation initiatives in Europe*. In: Eurasian Geography and Economics, Vol. 54 (4), 409–422.
- Svensson, S. (2017): *Health Policy in Cross-border Cooperation Practices: The Role of Euroregions and Their Local Government Members*. In: Territory, Politics, Governance, Vol. 5 (1), 47–64.
- Svensson, S.; Balogh, P. (2018): *Limits to Integration: Persisting Border Obstacles in the EU*. In: Medeiros, E. (Hrsg.): *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Cham: Springer, 115–134.

Zäch, C.; Pütz, M. (2014): *Regional Governance in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*. In: *disP – The Planning Review*, Vol. 50 (4), 29–42.

Impressum

Herausgeber

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.
Hausanschrift: Zeilweg 42, D-60439 Frankfurt a. M.
+49 (0) 69 - 95 789-0
Standort Berlin: Lahnstraße 19, 12055 Berlin
+49 (0)30 - 616 717 9-0
beobachtungsstelle@iss-ffm.de
<http://www.iss-ffm.de>



Diese Publikation ist eine Veröffentlichung der „Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa“. Die Beobachtungsstelle ist ein Projekt, das aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert wird.
Die Webseite der Beobachtungsstelle: <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de>

Die Publikation gibt nicht die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem Herausgeber bzw. der Autorin.

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Träger der Beobachtungsstelle

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.

Autorin

Christina Schliffka: beobachtungsstelle@iss-ffm.de

Bildnachweise

S. 46: ©BBSR 2014 / INTERREG V A Fördergebiete 2014-2020 nach ETZ-Verordnung Art. 3

Auflage

Diese Veröffentlichung ist als PDF unter <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de> verfügbar.

Stand

August 2019