AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Chilla, Tobias; Fráně, Luděk; Sielker, Franziska; Weber, Jürgen:

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

URN: urn:nbn:de:0156-4158043



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 72 bis 89

Aus:

Chilla, Tobias; Sielker, Franziska (Hrsg.):
Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns
Dynamik in der Kooperation – Potenziale der Verflechtung

Hannover 2018

Arbeitsberichte der ARL 23

Tobias Chilla, Luděk Fráně, Franziska Sielker, Jürgen Weber

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

Gliederung

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

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

Schlüsselwörter
Grenzüberschreitende Kooperation – Integration – Governance – institutionelle Mehrdeutigkeit

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

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

Keywords
Cross-border cooperation – integration – governance – institutional ambiguity

1 Einleitung: Die bayerisch-tschechische Kooperation im Überblick

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

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

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

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

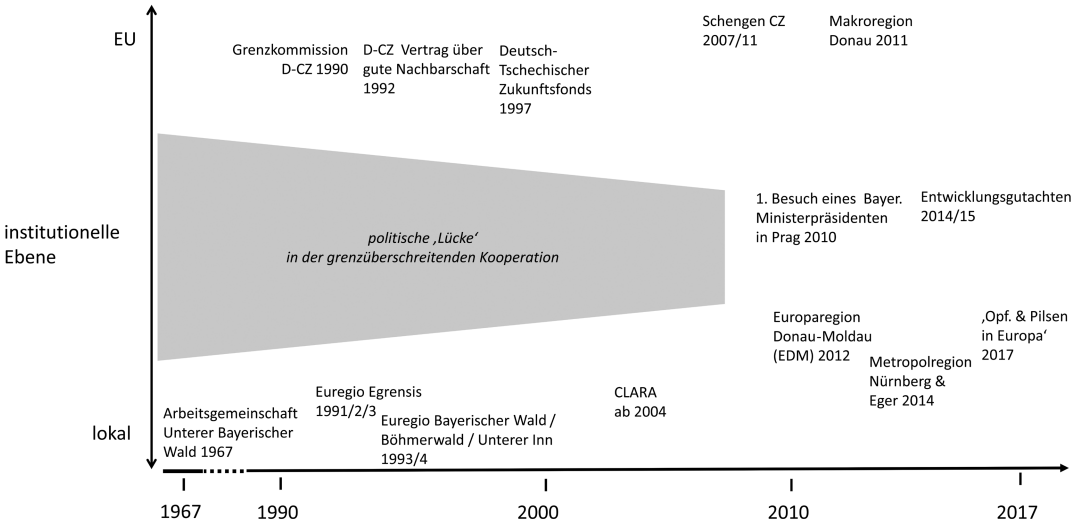


Abb. 1: Ausgewählte Meilensteine bayerisch-tschechischer Kooperation im Mehrebenensystem

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Fragestellung

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

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

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

> Welche Logik der Institutionalisierung lässt sich in dem komplexen Mehrebenengeflecht der grenzüberschreitenden Kooperation identifizieren?

> Welche Form der Dynamik lässt sich hierbei erkennen?

> Lassen sich hieraus Empfehlungen für die Entwicklungen der Kooperation ableiten?

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

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

> die Euregiones EGRENSIS und Bayerischer Wald – Böhmerwald – Unterer Inn, die eine starke Überlappung mit dem INTERREG-A-Programmraum zeigen,

> die Europäische Metropolregion Nürnberg, die sich seit 2013 darum bemüht, die Kooperation mit tschechischen Partnern zu intensivieren und zu formalisieren (vgl. Chilla/Weidinger 2014),

> die Europaregion Donau-Moldau, die vor allem die nicht-metropolitanen Räume in der südlichen Hälfte des Grenzraumes in Form einer internationalen Arbeitsgemeinschaft abdeckt,

> die Initiative der bayerischen und tschechischen Ministerien für Regionalentwicklung, die 2013 beschlossen wurde und unter dem Begriff ‚Entwicklungsgutachten' Teil des bayerischen Heimatplanes ist (vgl. Grontmij 2015),

> die Makroregion Donau, die einen größeren politischen Kontext für thematische Kooperationen darstellt; sie ist bislang wenig wirksam für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, soll als europäische Hintergrundfolie aber mit betrachtet werden.

3 Das ‚Mapping' von Kooperationsräumen als empirisches Argument

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

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

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

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

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

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

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

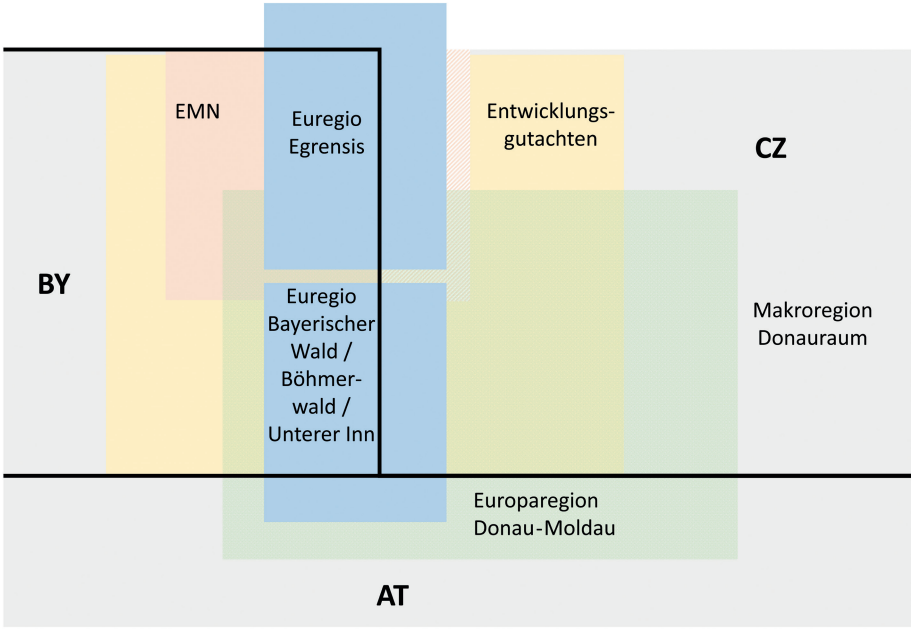


Abb. 2: ‚Reterritorialisierung' und Kooperationsdichte im bayerisch-tschechischen Grenzraum: schematische Darstellung der nicht kongruenten Perimeter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Inhalte und Instrumente: eher weich als hart

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

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

> Formulierung von **strategischen Zielen und Konzepten**: Beispiele für die Formulierung von Konzepten und Zielen sind bei der Europaregion Donau-Moldau der Strategie- und Maßnahmenplan oder der im Rahmen der Wissensplattform Verkehr entstandene Masterplan und jüngst das gesamte Entwicklungsgutachten für

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

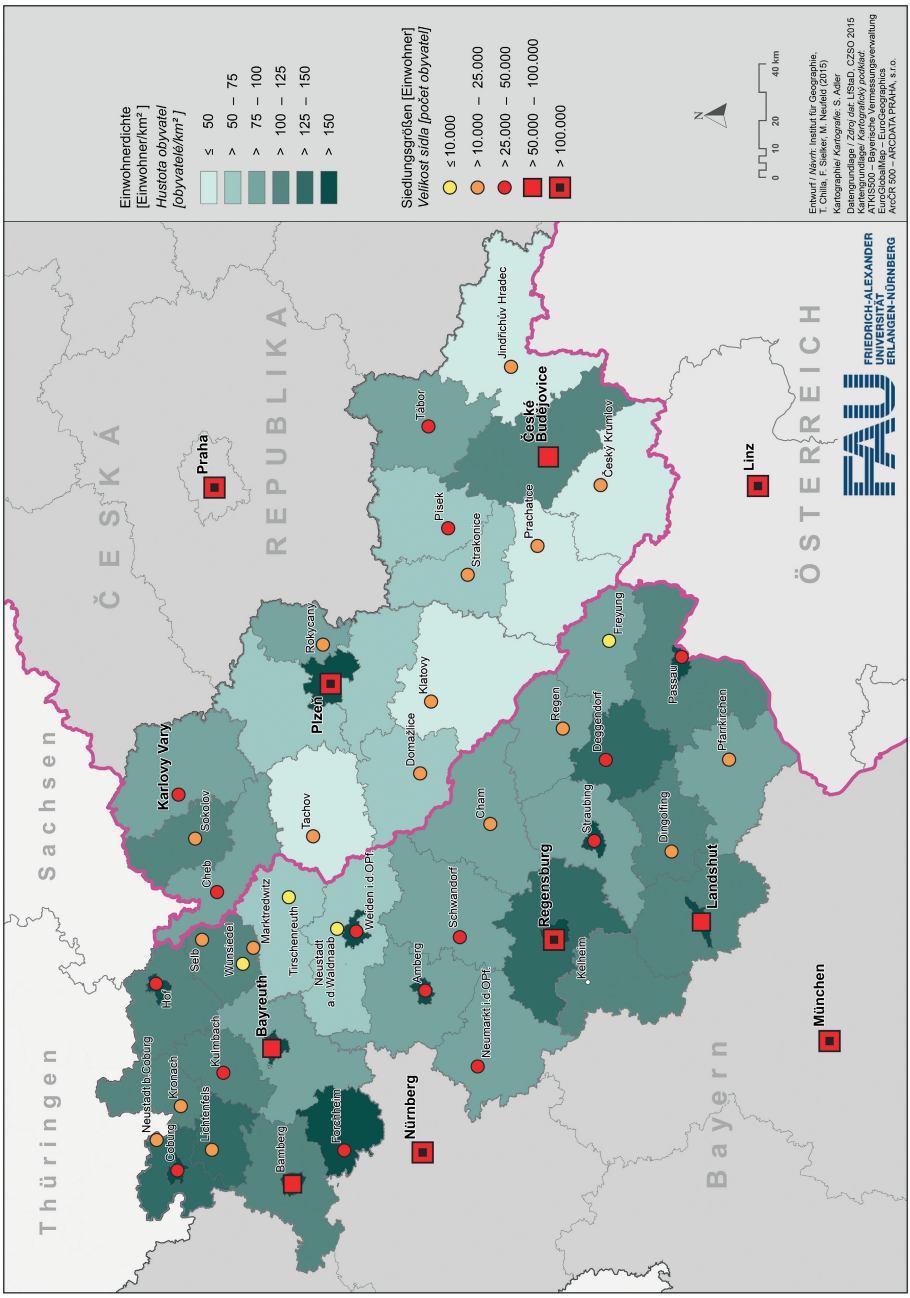


Abb. 3: Der räumliche Fokus aus dem Entwicklungsgutachten / Quelle: Grontmij (2015: 2)

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

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

Literatur

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

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

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

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

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

Grontmij GmbH (Auftragnehmer) (2015): Entwicklungsgutachten für den bayerisch-tschechischen Grenzraum. München.
https://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Projekte/151120_Entwicklungsgutachten_BY-CZ_DE_final.pdf (09.03.2018).

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

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

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

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

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

Autoren

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

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

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

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