

**Stefan Henn**

**Restriktionen und Perspektiven  
grenzüberschreitender Kooperation in der  
Großregion –  
Eine empirische Analyse**

**Master-Thesis**

**TSKR**

**Trierer Studien zur Kommunal- und Regionalpolitik**

Bd. 5

Juni 2014



 **Universität Trier**

UNIVERSITÄT TRIER  
Fachbereich III – Politikwissenschaft  
Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig

**Herausgeber (V.i.S.d.P.)**  
Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig  
Universität Trier

**Redaktion**  
Stefan Henn, M.A.

Universitätsring 15

Universitätsring 15

54286 Trier

54286 Trier

Tel.: +49 (0) 651 / 201 – 2138

Fax: +49 (0) 562 / 201 – 3917

E-Mail: [lorig@uni-trier.de](mailto:lorig@uni-trier.de)

E-Mail: [s3sthenn@uni-trier.de](mailto:s3sthenn@uni-trier.de)

**Trierer Studien zur Kommunal- und Regionalpolitik**

© Trier, Bd. 5, Juli 2014

Der Beitrag ist eine Master-Thesis, die im Jahre 2013 bei Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig verfasst wurde. Die vorliegende Fassung stellt die vollständige Masterarbeit nebst Literaturverzeichnis dar. Auf den vollständigen Anhang wurde verzichtet.

**Stefan Henn, M.A.** hat Politikwissenschaft an der Universität Trier studiert.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort .....</b>	<b>6</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Grenzüberschreitende Kooperation in europäischen Grenzregionen .</b>	<b>10</b>
2.1 Forschungsinteresse und Fragestellung .....	12
2.2 Forschungsdesign.....	13
2.3 Rezeption des Forschungsstandes.....	14
<b>3. Governance-Konzepte als theoretischer Rahmen der Analyse? .....</b>	<b>20</b>
3.1 Governance als Modebegriff.....	20
3.1.1 Governance als Steuerungsform .....	21
3.1.2 Das Konzept einer <i>Regional Governance</i> – Entwicklung eines Begriffs.....	23
3.1.3 Konzepte von ( <i>Regional</i> ) <i>Governance</i> als theoretischer Rahmen zur Analyse grenzüberschreitender Kooperation – eine kritische Betrachtung .....	25
3.1.4 Der erweiterte ( <i>Regional-</i> ) <i>Governance</i> -Begriff als Grundlage der Analyse.....	28
3.1.5 Governance als Ansatz in der empirischen Politikwissenschaft .....	29
<b>4. Die Großregion – eine europäische Region.....</b>	<b>31</b>
4.1 Geographie und Bevölkerung .....	31
4.2 Wirtschaftsstruktur.....	32
4.3 Arbeitsmarkt.....	33
4.4 Die Wettbewerbsfähigkeit der Großregion im europäischen Vergleich	34
<b>5. Strukturen von <i>Regional Governance</i> in der Großregion .....</b>	<b>35</b>
5.1 Europäische Einigung und die Ausbildung der Regionalkommission <i>Saar-Lor-Lux-Trier/Westpfalz</i> .....	35
5.2 Europäischer Fokus auf die Regionen – Ausbildung des Interregionalen Parlamentarierrates.....	36
5.3 Fortschreitende Regionalisierung in der Europäischen Union – neue Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Kooperation.....	37

5.4 Das Entscheidungszentrum in der grenzüberschreitenden Kooperation - der Gipfel der Großregion.....	38
5.5 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion .....	38
5.6 Das Haus der Großregion als Koordinationsstelle der Zusammenarbeit .....	38
5.7 Das EU-Förderprogramm INTERREG als Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation .....	39
5.8 Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit als neue Organisationsform grenzüberschreitender Kooperation .....	40
5.9 Dominanz der Exekutiven in der Governance-Architektur der Großregion – ein Fazit .....	41
<b>6. Die standardisierte Datenerhebung.....</b>	<b>41</b>
6.1 Methodische Vorüberlegungen zu den statistischen Maßen .....	43
6.2 Ergebnisse der standardisierten Befragung.....	44
6.2.1 Auswertung und erste Hypothesenbildung.....	44
6.3 Zusammenfassung der Befragungsergebnisse .....	54
6.3.1 Materielle und nationale Interessen als Motoren der grenzüberschreitenden Kooperation .....	54
6.3.2 Hohe Bedeutung des Wirtschaftsstandortes Luxemburg bei gleichzeitiger Skepsis gegenüber einem <i>Kernraum Luxemburg</i> innerhalb der Großregion .....	56
6.3.3 Problembewusstsein bei gleichzeitig mangelnder Reformbereitschaft .....	57
<b>7. Qualitative Experteninterviews – methodisches Vorgehen und Auswertung .....</b>	<b>61</b>
7.1 Interview mit Experte A.....	61
7.2 Interview mit Experte B .....	63
7.3 Interview mit Experte C .....	65
7.2 Zusammenfassung der Ergebnisse aus den Experteninterviews .....	67
<b>8. Reformszenarien der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion.....</b>	<b>67</b>
8.1 Reduktion nationaler Dominanz im Entscheidungsprozess durch verstärkte Institutionalisierung grenzüberschreitender Kooperation.....	68

8.1.1 Reform der institutionellen Beschaffenheit der Governance-Strukturen der Großregion .....	70
8.1.2 Etablierung eines EVTZ als Verwaltungszentrum der Großregion	73
8.2 Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten kommunaler- und zivilgesellschaftlicher Akteure in den Governance-Arrangements der Großregion .....	75
8.2.1 Partizipation zivilgesellschaftlicher- und kommunaler Akteure in der Großregion – Entwicklungsstand und Begriffsbestimmung .....	76
8.2.2 Ausgestaltung einer verstärkten Partizipation zivilgesellschaftlicher- und kommunaler Akteure in der Großregion.....	78
8.3. <i>Accountability</i> -Konzepte als Legitimations- und Effizienzquelle grenzüberschreitender Kooperation .....	81
8.3.1 <i>Framing</i> -Prozesse der <i>Accountability</i> -Muster in der Großregion...	83
8.3.2 Entwicklung von <i>Accountability</i> -Mustern in den Governance-Struktur der Großregion.....	84
8.4 Zusammenfassung der Reformszenarien .....	88
<b>9. Fazit und Ausblick .....</b>	<b>88</b>
<b>10. Ein Forschungsdesiderat für transnationale Kooperationsräume.....</b>	<b>91</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>93</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>98</b>

## **Vorwort**

Ich danke Frau Sabine Kratz von der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz. Ohne ihre Unterstützung wäre die Datenerhebung im Rahmen der Forschungsarbeit nicht möglich gewesen. Ein wesentlicher Dank gilt Herrn Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig, der den Arbeitsprozess stets kritisch begleitet hat. Meinen Eltern und meiner Familie, die mir stets zur Seite standen und mich unterstützt haben, gilt mein größter Dank.

## Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweisen der Europäischen Union
AG	Arbeitsgruppe
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
ebd.	ebenda
EFRE	Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
ESPN	European Spatial Planning Observation Network
EU	Europäische Union
EVTZ	Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ggf.	gegebenenfalls
GMPR	Grenzüberschreitenden polyzentrischen Metropolregion
IBA	Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungstelle
IPR	Interregionaler Parlamentarierrat
Mio.	Millionen
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
O.A.	ohne Autor
s.	siehe
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
WSAGR	Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion
z.B.	zum Beispiel

## 1. Einleitung

Europäische Regionen gelten als Motoren der Integration und Fortentwicklung der Europäischen Union (EU). Die Bertelsmann Stiftung spricht den Europäischen Regionen eine Schlüsselrolle sowohl aus funktionellen als auch aus demokratischen Gründen zu.<sup>1</sup> Grenzregionen sind Empfänger großangelegter Förderprogramme der Union und haben über die letzten Jahrzehnte vielschichtige Strukturen grenzüberschreitender Zusammenarbeit entwickelt. Die Großregion, bestehend aus Luxemburg, der belgischen Wallonie, dem französischen Lothringen sowie den deutschen Bundesländern Rheinland-Pfalz und Saarland, sollte gar als „Modellregion im Herzen Europas“<sup>2</sup> als Vorbild für andere Regionen innerhalb der Gemeinschaft dienen. Von dieser Erwartungshaltung hat die Großregion bisher noch nichts eingebüßt. So spricht auch die aktuelle Gipfelpräsidentschaft von der Großregion als *der* Region im Herzen Europas und will durch gezielte Maßnahmen und Projekte an einer Intensivierung der Kooperation festhalten und diese weiter ausbauen.<sup>3</sup>

Eingebettet sind diese realpolitischen Entwicklungen in die Debatte um neue Formen von Staatlichkeit jenseits nationaler Grenzen. Besonders Konzepte einer transnationalen *Regional Governance*, die gerade den europäischen Grenzregionen ein umfangreiches Portfolio an Steuerungsfähigkeit, Autonomie und gestalterischen Möglichkeiten zuschreiben, unterstützen den Eindruck, dass es sich bei diesen grenzüberschreitenden Konstruktionen um machtvolle Akteure handelt, welche zu maßgeblichen Entscheidern innerhalb einer *Multilevel Governance* zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaatengeworden sind.

Die vorliegende Forschungsarbeit hat es sich daher zum Ziel gesetzt, diese realpolitischen Ansprüche sowie die wissenschaftlichen Annahmen aus der Governance-Debatte für die Großregion zu überprüfen. Auf Grundlage einer Primärdatenerhebung, die auf einem Setting aus quantitativen sowie qualitativen Erhebungsinstrumenten aufbaut, soll ermittelt werden, welche Erwartungen aus Politik und Wissenschaft die Großregion erfüllen kann und an welchen Stellen möglicherweise Restriktionen und Limitierungen auftreten. Das

---

<sup>1</sup> Bertelsmann Stiftung (2003) *Regionen und die Zukunft Europas*. EU – Mitgliedstaat – Region: Auf der Suche nach der richtigen Architektur. Berlin, 3.

<sup>2</sup> Staatskanzlei des Saarlandes (2003): *Zukunftsbild 2020 für den interregionalen Kooperationsraum Saarland, Lothringen, Luxemburg, Rheinland-Pfalz, Wallonische Region, Französische Gemeinschaft und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*. Saarbrücken, 1.

<sup>3</sup> O.A. (2013): 13. Gipfel der Grossregion: Ministerpräsidentin Malu Dreyer übernimmt den Vorsitz der Grossregion. Mainz.



Forschungsinteresse und die erkenntnisleitende Fragestellung werden im weiteren Verlauf ausführlich dargelegt und spezifiziert.

Die Arbeit gibt zunächst einen Überblick über grenzüberschreitende Kooperationsformen in europäischen Grenzregionen als Gegenstand (politik-) wissenschaftlicher Analysen (Kapitel 2). Daran anschließend werden das Forschungsinteresse, die Fragestellung sowie das Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit erläutert. Dies umfasst die Rezeption des derzeitigen Forschungsstandes, um eine theoretische Einordnung des Untersuchungsgegenstandes zu ermöglichen (Kapitel 2). Bei der wissenschaftlichen Beschäftigung mit transnationalen Kooperationsräumen, wie der Großregion, werden häufig Konzepte einer sog. Governance genutzt. Diese theoretischen Konzepte sind in der Wissenschaft allerdings keineswegs unumstritten. Um den Begriff für die Analyse nutzbar zu machen, werden in Kapitel 3 verschiedene Aspekte des Governance-Ansatzes reflektiert und auf die Forschungsfrage angewandt. Nachfolgend wird zunächst der Kooperationsraum der Großregion mit Blick auf verschiedene Charakteristika (z.B. Wirtschaftsstruktur, Geographie) beschrieben. Dies dient der Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes (Kapitel 4). Daran anschließend werden die grenzüberschreitenden Strukturen der Großregion beschrieben und in den Kontext der Entwicklungen der EU eingebettet (Kapitel 5). Dies ist notwendig, da eben diese Strukturen Gegenstand der empirischen Analyse sind. Es folgt die Darstellung der Studienergebnisse sowohl der quantitativen, als auch der qualitativen Erhebung (Kapitel 6 – 7). Auf Grundlage der gewonnenen Daten werden drei Reformszenarien der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion entwickelt (Kapitel 8). Abschließend folgen die Zusammenfassung der Studienergebnisse sowie die Auseinandersetzung mit dem Forschungsbedarf im Bereich transnationaler Kooperationen (Kapitel 9 und 10).

## 2. Grenzüberschreitende Kooperation in europäischen Grenzregionen

Mit Beginn der 1990er Jahre rückten die Regionen in den Fokus der europäischen Politik. Der Vertrag von Maastricht(1992) garantierte den europäischen Regionen durch das Subsidiaritätsprinzip erstmals das Recht zur Teilhabe an politischen Prozessen der EU. Seit 1994 sind die europäischen Regionen durch den Ausschuss der Regionen (AdR) an der Entscheidungsfindung des Europäischen Parlamentes und des Rates beteiligt. Diese Entwicklung wird auch als Regionalisierung der Politik der EU bezeichnet.<sup>4</sup> Dieser Prozess wurde in der Folgezeit als das Modell eines „Europa der Regionen“ aufgegriffen und weiterentwickelt. So knüpft z.B. das Karlsruher Übereinkommen zwischen Luxemburg, Deutschland, Frankreich und der Schweiz aus dem Jahre 1996 an diese Regionalisierung an, durch welche den Gebietskörperschaften der Vertragspartner erstmals ermöglicht wird, untereinander verbindliche Verträge abzuschließen.<sup>5</sup>

Im Rahmen dieser Analyse sind besonders die grenzüberschreitenden Regionen innerhalb der EU von Interesse. Derartige Gebilde werden zumeist als Europaregionen oder auch EUREGIOs bezeichnet.<sup>6</sup> Aufgrund der unterschiedlichen administrativen Strukturen innerhalb der einzelnen EU-Staaten kooperieren in diesen EUREGIOs verschiedenartigste Akteure miteinander. So arbeiten in der Region Sønderjylland-Schleswig dänische Kommunen mit deutschen Landkreisen zusammen. Solche Kooperationsformen finden sich in der gesamten EU. Beispiele hierfür sind die EUREGIO Sprewa-Nysa-Bóbr an der deutsch-polnischen Grenze, die österreichisch-italienische Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino und die Euroregion Beskydy im Grenzgebiet zwischen Tschechien, Polen und der Slowakei.<sup>7</sup>

Diese Kooperationsräume stellen keineswegs historische Relikte eines europäischen Politikmodells aus den 1990er Jahren dar. Im aktuellen Konzeptpapier der Europäischen Kommission „Regionen 2020“ nehmen die transnationalen Verflechtungsräume eine herausgehobene Stellung bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen der europäischen Politik ein. Besonders in den Bereichen *Klimawandel, Globalisierung in Wissenschaft und*

---

<sup>4</sup> Breuer, Claudia (2001): Europäische Integration und grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Das Beispiel der EUREGIO. Münster, 14.

<sup>5</sup> vgl. Art. 3 des Karlsruher Übereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen vom 23. Januar 1996.

<sup>6</sup> Breuer, Claudia (2001): Europäische Integration und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 107.

<sup>7</sup> Zur Gesamtübersicht der europäischen Regionen siehe: Eurostat (2007): Regionen in der Europäischen Union. Systematik für Gebietseinheiten. Brüssel.

*Technik*, sowie *demographischer Wandel* geht die EU-Kommission von einer „(...) besonderen Relevanz der europäischen Regionen“<sup>8</sup> aus.

Europäische Grenzregionen sind zudem Empfänger großflächiger Förderprogramme der Gemeinschaft. Als zentrale Fördermöglichkeiten können der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und die daran angeschlossenen INTERREG-Programme für die jeweiligen Regionen angesehen werden. Dabei werden die Mittel des EFRE den einzelnen (nationalen) Regierungen bzw. subnationalen Exekutiven zugeteilt. So erhielt Rheinland-Pfalz in der letzten Förderperiode (2007-2013) 217,6 Millionen Euro aus dem EFRE. Zur Realisierung grenzüberschreitender Projekte und Kooperationen standen im gleichen Zeitraum zusätzlich 106 Millionen Euro im „INTERREG-Programm IV A Großregion“ zur Verfügung. Derzeit werden beide Programme für die neue Förderperiode 2014-2020 vorbereitet.<sup>9</sup>

Grenzregionen bieten darüber hinaus kommunalen, privatwirtschaftlichen sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren in verschiedenen Politikfeldern *win-win*-Situationen. Durch die rechtlichen Möglichkeiten zur Kooperation können nicht nur sogenannte „Leuchtturmprojekte“ im Rahmen von umfangreichen Förderinvestments realisiert werden. Kleine, zumeist kommunale Projekte unter Einbezug lokaler Unternehmen und zivilgesellschaftlicher Organisationen (z.B. Vereine) spiegeln den Alltag grenzüberschreitender Zusammenarbeit in den europäischen Grenzregionen wider. Grenznahe Kommunen nehmen so z.B. ihnen obliegende Aufgaben im Bereich der Wasserwirtschaft in Form grenzüberschreitender Kooperationen gemeinsam wahr. So entstehen u.a. gemeinsame Klärwerke und Rohrleitungssysteme zwischen den nationalen Grenzen.<sup>10</sup>

Somit sind die europäischen Grenzregionen historisch gewachsene Pfeiler der europäischen Integration und Keimzellen von Regionalentwicklung in Zeiten der Globalisierung. Sie bieten den regionalen Akteuren die Möglichkeit zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung und schaffen *win-win*-Situationen bei der Realisierung politikfeldbezogener Projekte. Zudem sind sie durch die regionale Ausrichtung der EU-Förderprogramme Empfänger von Finanzmitteln

---

<sup>8</sup> Europäische Kommission (2008): Regionen 2020. Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU-Regionen. Brüssel, 3.

<sup>9</sup> vgl. Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz (2013): EFRE - Europäischer Fonds für regionale Entwicklung.

<sup>10</sup> Beispielhaft für grenzüberschreitende Aufgabenwahrnehmung stehen die Kooperationen der Verbandsgemeinde Trier-Land. Siehe dazu: Reiland, Wolfgang (2007): Kooperationen in der VG Trier-Land: Kostengünstiger und sehr effektiv. In: Gemeinde und Stadt, 8/2007. Mainz, 229-241.

der Gemeinschaft und werden dadurch zu einer wichtigen Finanzierungsquelle für nationale Projekte in Grenzregionen.

## 2.1 Forschungsinteresse und Fragestellung

Es konnte gezeigt werden, dass die europäischen Grenzregionen in der Entwicklung der EU eine bedeutsame Ebene der Europäischen Integration und der Regionalentwicklung sind. Durch die zusätzliche Fokussierung der Förderprogramme der Gemeinschaft auf eine relativ autonome Regionalebene erfahren die Grenzregionen eine weitergehende Aufwertung. Zudem eröffnet die regionale Steuerungsebene die Möglichkeit zur Einbindung lokaler Akteure in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Im Programm zur europäischen territorialen Zusammenarbeit in der Großregion finden sich daher dezidierte Anknüpfungspunkte einer Intensivierung der lokalen bzw. kommunalen Kooperation in Grenzregionen. Dort wird „die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (...) durch lokale und regionale Projekte zwischen Partnern aus den verschiedenen Gebieten der Großregion“<sup>11</sup> als Ziel definiert.

Neben diesen realpolitischen Entwicklungen verstärken die theoretischen Diskurse um neue Formen staatlicher Steuerung das Forschungsinteresse an der Funktionsweise der transnationalen Strukturen in europäischen Grenzregionen. Grundlage dieser Diskurse ist die Frage, ob durch Prozesse wie die Globalisierung, die Komplexitätssteigerung staatlicher Aufgaben, die zunehmende Verflechtung von nationalen und internationalen Ebenen bei politischen Entscheidungsprozessen und dem Auftreten neuer politischer Akteure (z.B. der Zivilgesellschaft) ein Wandel von Staatlichkeit bewirkt wurde. Dabei wird häufig von einem Verlust der Steuerungsfähigkeit des klassischen Nationalstaates ausgegangen, welcher durch neue Steuerungsmodi kompensiert werden soll.<sup>12</sup> Diese theoretischen Modelle und Konzepte werden im Verlauf der Forschungsarbeit vertiefend dargelegt und auf die Forschungsfrage angewandt (Kapitel 3 – 3.1.4).

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Entwicklungen in der Realpolitik und der wissenschaftlichen Debatte nehmen grenzüberschreitende Räume eine herausgehobene Position ein, da diese aufgrund ihrer geographischen Beschaffenheit bereits eine Sphäre zwischen zwei oder mehreren Staaten bilden, die durch Regelungsmechanismen des

---

<sup>11</sup> O.A. (2007): Grenzüberschreitendes Programm zur europäischen territorialen Zusammenarbeit 2007-2013 – Großregion. Saarbrücken, 2.

<sup>12</sup> vgl. Rosenau, James (1992): Governance, Order, and Change in World Politics. In: Czempiel, Ernst-Otto/Rosenau, James (Hrsg.): Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge, 4-5.

klassischen Nationalstaates nicht mehr steuerbar ist. Dennoch werden gerade diese Gebilde seitens der EU und den Mitgliedstaaten durch die Ausstattung mit Fördermitteln und der Übertragung staatlicher Kompetenzen zu einer teilweise autonomen Steuerungsebene aufgewertet.

Dieser empirischen Querschnittsanalyse im Jahr 2013 liegt daher die erkenntnisleitende Fragestellung zu Grunde, welches die zentralen Restriktionen und Potentiale grenzüberschreitender Kooperation in der Großregion sind und welche Reformansätze gegebenenfalls auf dieser Grundlage entworfen werden können. Als Datengrundlage dient dabei die Perzeption der von den Teilregionen in die großregionalen Governance-Strukturen entsandten Akteure (Fachebene). In den nachfolgenden Ausführungen zum Forschungsdesign (Kapitel 2.2) wird die Fragestellung entsprechend weiter spezifiziert.

## **2.2 Forschungsdesign**

Die methodische Vorgehensweise entspricht einer fallzentrierten Analyse (Fallstudie).<sup>13</sup> Die Großregion und die Formen der grenzüberschreitenden Kooperation werden als räumlich und zeitlich abgegrenztes Phänomen verstanden.<sup>14</sup> Dabei erfolgt die räumliche Eingrenzung durch die territoriale Definition der Großregion (Kapitel 4.1), welche die Territorien der Teilregion Rheinland-Pfalz, des Saarlandes, der Region Lothringen, der Wallonie sowie Luxemburgs umfasst.<sup>15</sup> Zeitlich ist die Untersuchung auf die gegenwärtigen Governance-Strukturen der Großregion im Jahr 2013 beschränkt.

Damit entspricht das Forschungsdesign einer Querschnittsanalyse. So wird auch den genutzten Erhebungsinstrumenten zur Primärdatengewinnung entsprochen. Mittels eines standardisierten Fragebogens sowie ausgewählten Experteninterviews wird der Ist-Zustand der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion ermittelt. Die Gruppe der Befragten, welcher der Fragebogen zugesandt wurde, setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern aller territorialen Einheiten der Großregion zusammen. Dabei handelt es sich um Vertreter der Fachebenen der Regionen. Es wurden explizit keine politischen Repräsentanten befragt, da die Funktionsweise der Netzwerkstrukturen den Schwerpunkt der Analyse darstellt. In diesen selbstorganisierten Netzwerken finden sich z.B. Personen aus öffentlichen Einrichtungen (z.B. Ministerien, Verwaltungen) sowie zivilgesellschaftliche Akteure (z.B.

---

<sup>13</sup> vgl. Blatter, Joachim et al. (2007): Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden, 123 ff..

<sup>14</sup> Jahn, Detlef (2006): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden, 163-164.

<sup>15</sup> Hierbei sind die Deutsch- sowie die Französischsprachige Gemeinschaft Belgiens im Begriff „Wallonie“ integriert. Eine ausführliche Definition folgt in Kapitel 4.

Arbeitnehmervertreter). Entsprechend dieser Zusammensetzung des Befragten-Pools ist gewährleistet, dass die gewonnenen Daten die Perzeption der Governance-Strukturen durch die Akteure, welche in ihrer täglichen Arbeit mit diesen Prozessen befasst sind, abbilden.

Das Modell eines standardisierten Fragebogens wurde gewählt, um eine möglichst große Einheitlichkeit der Fragen zu erreichen. Dies erhöht die Vergleichbarkeit der Ergebnisse und lässt Rückschlüsse auf divergierende Interessen unterschiedlicher Akteursgruppen zu. Darüber hinaus können mittels statistischer Verfahren Korrelationen zwischen einzelnen Befragungselementen hergestellt werden. Die Experteninterviews ergänzen den Datensatz der standardisierten Befragung durch die Expertisen ausgewählter Akteure der verschiedenen Teilregionen (Fachebene).<sup>16</sup> Das Instrument der leitfadengestützten Experteninterviews ermöglicht es den Befragten von ihren Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu berichten, ohne dabei durch vorgegebene Antwortkategorien und begrenzten Raum für freie Antworten eingeschränkt zu sein. Dennoch sorgt der Leitfaden zu den Interviews dafür, dass die Befragung alle für die Beantwortung der Forschungsfrage relevanten Bereiche abdeckt.

Durch diesen Methodenpluralismus in der Datenerhebung, die Hinzuziehung von Sekundärdaten und die Einbettung in die theoretischen Debatten um Governance-Konzepte verfügt die vorliegende Analyse über ein solides sozialwissenschaftliches Grundgerüst, welches eine praxisnahe Untersuchung des Forschungsgegenstandes ermöglicht.

### **2.3 Rezeption des Forschungsstandes**

Phänomene grenzüberschreitender Kooperation jenseits der Grenzen des klassischen Nationalstaates werden in der Wissenschaft in den verschiedensten Fachrichtungen breit diskutiert. Besonders hervorzuheben sind hierbei planerisch ausgerichtete Ansätze aus der Geographie und der Raumordnung sowie juristische Perspektiven und Analysen, welche die rechtliche Struktur derartiger Kooperationsformen beschreiben. In den Sozialwissenschaften, besonders im Fachbereich Soziologie, dominieren Analysen und Konzepte zur grenzüberschreitenden Identitätsbildung und der Rolle von ideellen Faktoren wie Solidarität und Verbundenheit in transnationalen Strukturen.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> vgl. Diekmann, Andreas (2004): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Rowohlt, 169.

<sup>17</sup> vgl. dazu: Kaelble, Harmut/Kirsch, Martin/Schmidt-Gering, Alexander (2002): Zur Entwicklung transnationaler Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. In: dies. (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Frankfurt a.M., 7-36.

In der staatszentrierten Politikwissenschaft wurden grenzüberschreitende Strukturen zumeist als Randerscheinungen betrachtet oder dem Bereich staatlicher Außenpolitik zugeordnet. Erst mit Aufkommen der Debatte um einen Wandel von Staatlichkeit und der Ausbildung neuer Steuerungsformen (Governance) und der fortschreitenden europäischen Integration (Vertrag von Maastricht 1992) in den 1990er Jahren rückten grenzüberschreitende Kooperationsformen als eigenständige Forschungsobjekte verstärkt in den Fokus politikwissenschaftlicher Analysen. Als Folge dieser Entwicklungen finden sich vor allem theoretische Grundlagenmodelle zur Typologisierung spezifischer Kooperationsformen sowie Forschungen, welche eine theoretische Einordnung dieser Phänomene in die übergeordnete Debatte um Steuerungsformen wie der Governance vornehmen.<sup>18</sup>

Zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragestellung ist dabei besonders das Konzept der *Regional Governance* von Bedeutung. Dieses beschreibt innerstaatliche sowie grenzübergreifende Kooperationsstrukturen in einem bestimmten Territorium. Es wird dabei davon ausgegangen, dass diese Strukturen dazu tendieren, sich zu teilweise autonomen Akteuren innerhalb eines gesellschaftlichen Teilsystems zu entwickeln und dabei losgelöst von (staatlichen) Entscheidungszentren Agendasetting, Interessenaggregation und letztlich Entscheidungsfindung betreiben.<sup>19</sup>

Zur fallbezogenen Typologisierung ist die bereits genannte Arbeit von BLATTER hervorzuheben. Diese nimmt eine Einteilung grenzüberschreitender Kooperationsformen in formelle und informelle Kooperationstypen vor. Dabei unterscheidet BLATTER zusätzlich die inhaltliche Dimension der Zusammenarbeit. Das Konzept ermöglicht eine Einteilung in stärker materiell ausgerichtete Kooperationen und solchen Formen der Zusammenarbeit, die auf immateriellen Faktoren beruhen.<sup>20</sup> Mit diesen theoretischen Modellen ist eine erste grundlegende Beschreibung und Einordnung der in der Realität vorkommenden Kooperationsformen möglich.

---

<sup>18</sup> vgl. dazu besonders: Blatter, Joachim (2000): Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika. Baden-Baden. Sowie Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (2004): Governance in der Europäischen Union. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 77-102.

<sup>19</sup> Zum Konzept der Regional Governance siehe: Fürst, Dietrich (2010): Regional Governance. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance- Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 45-64.

<sup>20</sup> vgl. Blatter, Joachim (2000), 49ff..

Ergänzend können die rechtswissenschaftlichen Perspektiven und Konzepte zur Kategorisierung herangezogen werden. Diese ermöglichen auf Basis der europarechtlichen Grundlagen<sup>21</sup> sowie der punktuellen Verträge zwischen den Partnern in den einzelnen Kooperationsräumen (z.B. internationale Zweckverbände, kommunale bzw. regionale Vertragsvereinbarungen zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung) eine juristische Bewertung der transnationalen Zusammenarbeit. Hervorzuheben ist hierbei die umfassende rechtswissenschaftliche Betrachtung europäischer Governance-Strukturen von FRERICHS, welche besonders die Rechtsverbindlichkeit innerhalb dieser Arenen thematisiert.<sup>22</sup>

Der bisher rezipierte Forschungsstand beschränkt sich in weiten Teilen auf theoretisch-deskriptive Ansätze. Im Bereich der fallbezogenen Analyse weist die bisherige Forschung allerdings Lücken auf. So finden sich zwar deskriptive Analysen zu einzelnen Kooperationsformen bzw. Kooperationsgebieten, jedoch enthalten diese nur selten weitergehende Betrachtungen der Restriktionen und Perspektiven grenzüberschreitender Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang muss das DFG-Forschungsprojekt „Politikgestaltung in Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Europa – Demokratie in politischen Netzwerken“ genannt werden. Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens sammelte das Institut für Politische Wissenschaft der RWTH Aachen Daten über die Kooperationsformen in 37 Regionen in Europa.<sup>23</sup>

Integrierte, problemorientierte Ansätze, welche auf Grundlage empirischer Daten entwickelt wurden und in Form von Handlungs- bzw. Reformszenarien zur Behebung von Fehlentwicklungen oder zur Neuausrichtung von Kooperationen beitragen, finden sich zumeist in der Geographie bzw. Raumplanung. Dabei handelt es sich zumeist um technische bzw. planerische Ansätze, wie z.B. Strategien der Regional- und Stadtentwicklung oder zu Infrastrukturmaßnahmen in Grenzregionen. Exemplarisch können hier die Forschungen des *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON) der EU-Kommission genannt werden. Diese Einrichtung entwickelt raumordnerische Konzepte für verschiedene Regionen

---

<sup>21</sup> In erster Linie sind hier die europäischen Verträge, Richtlinien und Verordnungen zu nennen.

<sup>22</sup> vgl. Ferichis, Sabine (2006): *Judicial Governance in der europäischen Rechtsgemeinschaft. Integration durch Recht Jenseits des Staates*. Baden-Baden.

<sup>23</sup> Zum Forschungsprojekt siehe: Zeyrek, Derya (2005): *Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Europa*. In: Kriele, Almut/Lesse, Urs/Richter, Emanuel (Hrsg.): *Politisches Handeln in transnationalen Räumen : Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen*, 55-64.



Europas. Dabei reichen die Forschungsfelder von Infrastrukturprojekten im Transportwesen bis zur Angleichung der Energiepreise in Grenzregionen.<sup>24</sup>

Auch finden sich politikfeldbezogene Analysen und Erhebungen zu spezifischen Themenfeldern und Problemen in Grenzregionen. Zu nennen sind hier z.B. die Untersuchungen des Faches Geographie der Universität des Saarlandes zu „Migration und Integration in der Kreisstadt Merzig“<sup>25</sup> sowie die vergleichende Analyse der metropolitanen Qualität der Städte Lille und Luxemburg des luxemburgischen Forschungsinstituts CEPS/INSTEAD.<sup>26</sup>

Umfassende Studien auf Grundlage empirischer Daten, welche sich mit der in der Governance-Debatte thematisierten Steuerungsfähigkeit grenzüberschreitender Strukturen und damit verbundenen Restriktionen befassen, finden sich allerdings kaum in der (politik-) wissenschaftlichen Literatur. Konzepte, die derartige Phänomene messbar machen, um kritisch-analytische Fragestellungen bearbeiten zu können, müssen daher fallbezogen entwickelt werden. Im vorliegenden Fall wurde dies für die Analyseschwerpunkte „Institutionalisierung grenzüberschreitender Kooperation“, „Motivation der beteiligten Akteure“ sowie „Rolle und Bedeutung zivilgesellschaftlicher- und kommunaler Akteure“ geleistet. Dazu erwies sich eine der wenigen Fallstudien auf Basis einer Primärdatenanalyse als nützlicher Orientierungspunkt. Dabei handelt es sich um die Untersuchung des Deutsch-Französischen Instituts (dfi) zu den Erfahrungswerten und Zukunftsaussichten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein.<sup>27</sup> Diese befasste sich auf Basis einer kritischen Fragestellung mit dem tatsächlichen Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Wahrnehmung dieser durch verschiedene Akteursgruppen. Dazu zählten Politiker, Verwaltungen, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie privatwirtschaftliche Vertreter.

---

<sup>24</sup> Das Konzept „Scientific Dialogue on Cities, Rural Areas and Rising Energy Prices“ kann als Beispiel für ein politikfeldbezogenen Ansatz gesehen werden. Eine Übersicht zu den Forschungsfeldern des ESPON findet sich unter: [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/) (Abruf: 11.09.2013).

<sup>25</sup> Zur Studie der Abteilung europäische Regionalentwicklung siehe: Nienaber, Britte (2013): Europäische Regionalstudien: Aktuelle Drittmittelprojekte Migration und Integration in der Kreisstadt Merzig. Saarbrücken.

<sup>26</sup> vgl. Durand, Frédéric/Nelles, Jennifer (2012): Political rescaling and metropolitan governance in cross-border regions: comparing the cross-border metropolitan areas of Lille and Luxembourg. European Urban and Regional Studies.

<sup>27</sup> vgl. Vogel, Wolfram (2011): Zukunft Oberrhein im erweiterten Europa. Eine Erhebung zu Erfahrungswerten und Zukunftsaussichten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Ludwigsburg.

Die Studie kommt zu kritischen Ergebnissen mit Bezug auf den Mehrwert grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Demnach ist mit grenzüberschreitender Kooperation nicht zwingend die Entwicklung einer transnationalen Identität verbunden. Bezogen auf die angenommene Entwicklung hin zu einer verstärkten Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure geht die Studie z.B. davon aus, dass derartige Ansätze an der Komplexität der Netzwerkstrukturen scheitern müssen.<sup>28</sup> Für die vorliegende Arbeit waren weniger die einzelnen Ergebnisse, sondern der kritisch-empirische Forschungsaufbau von Bedeutung,

Zur Messung der Wirksamkeit der Governance-Strukturen konnten die Erkenntnisse des analytischen Forschungsbeitrages von NÖLKE zu den Restriktionen von Regieren in transnationalen Politiknetzwerken genutzt werden.<sup>29</sup> Hier wurde ein Setting für eine vergleichende Analyse entworfen, welches in Teilen die Schwerpunkte der vorliegenden Forschungsarbeit abdeckt. So fragt NÖLKE u.a. nach der Art der repräsentierten Interessen und der Motivation der Akteure in transnationalen Politiknetzwerken. Teile dieses Modells konnten in modifizierter Form auch für die hier verwandten Erhebungsinstrumente genutzt werden.

Auf dieser Grundlage sowie nach Auswertung der Literatur wurden für die Forschungsschwerpunkte der vorliegenden Analyse nachfolgende Forschungsarbeiten vertiefend genutzt. Als theoretische Grundlage zur Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit konnte die Typologie von BLATTER herangezogen werden. Diese ermöglichte eine Differenzierung zwischen formellen und informellen Institutionen. Dies konnte bei der Konzeption des Fragebogens zur Präzisierung der Fragen beitragen sowie zur Ausgestaltung eines Reformszenarios (Kapitel 8.1) genutzt werden. Maßgeblich waren in diesem Bereich auch die rechtlichen Grundlagen einer Institutionalisierung im europäischen Rechtsraum mit Blick auf die Einrichtung eines Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> vgl. ebd., 9.

<sup>29</sup> vgl. Nölke, Andreas (2000): Regieren in transnationalen Politiknetzwerken? In: Grande, Edgar/Risse, Thomas (Hrsg.): Zeitschrift für internationale Beziehungen. Globalisierung und die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats. 2/2000, Heft 2. Baden-Baden, 331-359.

<sup>30</sup> Maßgebliche Rechtsgrundlage ist hierbei: Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 Des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).

Zur Beurteilung der Rolle zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure konnten die theoretischen Konzepte zur *Participatory*- sowie *Local Governance* angewandt werden. Dabei sind die Überlegungen zum Demokratiedefizit grenzüberschreitender Kooperation von PAPADOPOULOS zentraler Bestandteil zur Bewertung der Befragungsergebnisse.

Gleiches gilt für die Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation lokaler Akteure innerhalb von Governance-Arrangements. Die von HEINELT aufgeworfenen Fragen zur Reichweite einer *Local Governance* trugen im Wesentlichen zur Entwicklung der spezifischen Fragen im Rahmen der Erhebung bei und ermöglichten eine theoretische Fundierung der empirischen Daten.<sup>31</sup> Um eine praxisnahe Analyse zu gewährleisten wurden zusätzlich die Ergebnisse des METROBORDER-Berichts hinzugezogen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass in diesem Dokument bereits Ansätze zur Einbindung zivilgesellschaftlicher und lokaler Akteure entwickelt wurden. Allerdings reichen diese nicht über deskriptive Feststellungen hinaus und enthalten keine konkreten Handlungsempfehlungen.<sup>32</sup>

Der dritte Schwerpunkt der Analyse sind die *Accountability*-Beziehungen innerhalb der Governance-Arrangements in der Großregion. Als Grundlage diente dabei die Arbeit von MOES, welcher die verschiedenen Formen von *Accountability* sowie die grundlegenden Schemata ausführlich darlegt.<sup>33</sup> Darauf wurde das entsprechende Reformszenario nach Auswertung der Datenmenge aufgebaut. Bezogen auf die *Accountability*-Strukturen in Grenzregionen konnte zudem die Arbeit von SOMMERMANN nützliche Erkenntnisse liefern.<sup>34</sup> Hervorzuheben ist hier die Anwendung des *Accountability*-Musters auf transnationale Räume und die kritische Betrachtung dieser Phänomene vor dem Hintergrund der starken Verflechtungen derartiger Strukturen.

---

<sup>31</sup> Zum Demokratiedefizit siehe: Papadopoulos, Yannis (2004): Governance und Demokratie. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance- Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 215-236. Bezogen auf die lokale Ebene siehe: Local Governance: Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 29-42.

<sup>32</sup> Der METROBORDER-Bericht wurde unter nachfolgendem Titel veröffentlicht: European Spatial Planning Observation Network (2010): METROBORDER. Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregionen. Luxemburg.

<sup>33</sup> Siehe dazu: Moes, Johannes (2009): Accountability – Antwort auf Legitimationsprobleme in neuen Governancestrukturen? In: Botzem, Sebastian et al. (Hrsg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel. Baden-Baden, 29-55.

<sup>34</sup> Siehe dazu: Sommermann, Karl-Peter (2000): Accountability of Intergovernmental Partnerships in a Legal Perspective. In: König, Klaus/Löffler, Elke (Hrsg.): Accountability Management in Intergovernmental Partnerships. Speyer, 39-50.

Zusammenfassend wurde durch die Forschung ein Rahmen zur Beschreibung und theoretischen Einordnung grenzüberschreitender Kooperationsformen geschaffen. Zudem findet sich eine Vielzahl von Einzelfallbetrachtungen, die aber meist nicht über reine Deskription hinausgehen. Die genannten empirischen Analysen stellen ein Grundgerüst für das vorliegende Forschungsdesign dar, werden aber weiter spezifiziert und fortentwickelt. Mit Blick auf die Entwicklung problemzentrierter Analyseansätze zur Untersuchung grenzüberschreitender Kooperationen auf Grundlage empirischer Forschungsdesigns leistet diese Forschungsarbeit somit einen Beitrag.

### **3. Governance-Konzepte als theoretischer Rahmen der Analyse?**

Die Diskurse um neue Steuerungsformen in nationalen sowie transnationalen Bezugssystemen werden nachfolgend rekonstruiert und auf den Schwerpunkt der Analyse ausgerichtet. Diese theoretischen Überlegungen zu Governance als Steuerungsform sowie den Potentialen und Restriktionen dieses Konzeptes dienen als Grundlage für die Analyse der empirischen Daten und werden im weiteren Verlauf zur Beantwortung erkenntnisleitenden Fragestellung herangezogen.

#### **3.1 Governance als Modebegriff**

Der Begriff der Governance hat in den letzten Jahrzehnten vielfach Verwendung in den unterschiedlichsten Forschungsfeldern gefunden. So wird in den verschiedensten Zusammenhängen etwa von *Corporate Governance*, *IT Governance*, *Good Governance* etc. gesprochen.<sup>35</sup> Auch in die Betrachtung grenzüberschreitender Kooperationen hat der Governance-Begriff Einzug gehalten. Hierbei dominiert das Konzept einer *Regional Governance*, welches zur Beschreibung regionaler Kooperationsformen genutzt werden kann. Dabei besitzen Governance-Konzepte grundsätzlich einen weitreichenden Steuerungsanspruch, welcher nicht auf das politische System und seine Akteure beschränkt ist. So definieren die Vereinten Nationen Governance als „(...) process through which institutions businesses and citizens' groups articulate their interests, exercise their rights and obligations, and mediate their differences.“<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> vgl. Walk, Heike/Demirovic, Alex (Hrsg.) (2011): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster, 7.

<sup>36</sup> Deputy Secretary General of the United Nations, zit. nach Hill, Hermann (2000): Good Governance. In: Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.): Good Governance und Qualitätsmanagement. Europäische und internationale Entwicklungen. Speyer (Speyerer Arbeitsheft Nr. 132), 5.

Diese Definition fokussiert den Austausch und die Aushandlung verschiedener Interessen von Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken. Nachfolgend werden die Ansätze der Governance-Forschung und ihre Entwicklung vorgestellt sowie in den Kontext der Fragestellung eingebettet.

### 3.1.1 Governance als Steuerungsform

Governance-Modelle thematisieren im Wesentlichen die Weiterentwicklung von Staatlichkeit. Dabei werden Veränderungen des Regierens in inner-, über- oder zwischenstaatlichen Räumen gleichermaßen erfasst. Ausgangspunkt ist dabei zumeist ein weiterhin funktionierender Staat, welcher allerdings nicht (mehr) in der Lage ist, bestimmte Aufgaben zu bewältigen. Im Falle einer *Regional Governance* ist damit in der Regel die Steuerungsfähigkeit des Staates bzw. staatlicher Teileinheiten in grenzüberschreitenden Räumen gemeint. Die Kompetenzen des einzelnen Staates enden an seinen geographisch-politischen Grenzen. Allerdings bestehen wirtschaftliche, kulturelle, infrastrukturelle sowie viele weitere Verflechtungen auch jenseits nationaler Grenzen. ROSENAU spricht hier von einer „Governance without Government“<sup>37</sup> und beschreibt damit eine politische Sphäre, welche kein zentrales Entscheidungszentrum besitzt.<sup>38</sup> Auffallend ist daher auch, dass der Begriff des Staates in der Governance-Literatur zumeist vermieden wird.

In der Theorie stehen sich somit drei Steuerungsformen gegenüber: Hierarchie (Staat), Wettbewerb (Markt) und die kooperative Interaktion zwischen staatlichen-, privaten- und zivilgesellschaftlichen Akteuren (Governance). Dabei werden besonders die staatliche Steuerungsform der Hierarchie und die Heterarchie der Governance-Ansätze kontrastiert. Zusammenfassend unterscheiden sich Governance-Modi von klassischen Steuerungsformen dadurch, dass weniger die hierarchische, sondern die kooperative Generierung kollektiv bindender Entscheidungen im Vordergrund steht. Governance fokussiert Formen des Regierens, welche es privaten, zivilgesellschaftlichen, staatlichen sowie halbstaatlichen Akteuren ermöglichen, an der Formulierung und Implementation von Politik mitzuwirken.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Rosenau, James (1992), 3.

<sup>38</sup> Dieses Konzept wird vor allem für sogenannte „failed states“ oder Räume begrenzt funktionsfähiger Staatlichkeit benutzt. Dennoch sind die beschriebenen Elemente auch für grenzüberschreitende Räume innerhalb funktionierender Staatlichkeit anwendbar. Vgl. dazu: Höppner, Ulrike/Nagl, Dominik (2008), 129f..

<sup>39</sup> vgl. Demirovic, Alex (2011): Governance – eine Stufe staatlicher Herrschaft. In: Demirovic, Alex/Walk, Heike (Hrsg.): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neuen Formen politischer Herrschaft. Münster, 74.

Mit der Feststellung, dass in Governance-Arrangements eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure aufeinander treffen, sind weiterführende Probleme verbunden. MAYNTZ greift dies in ihren Überlegungen zur Steuerungsfähigkeit von Governance auf. Wird Steuerung als „(...) zielgerichtetes Handeln von staatlichen Akteuren [definiert], mit dem soziale Systeme als Steuerungsobjekte zur Lösung gesellschaftlicher Probleme in eine bestimmte Richtung gelenkt werden sollen“<sup>40</sup>, so entstehen durch die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure in den Governance-Konzepten Schwierigkeiten bei der Unterscheidung von Steuerungsobjekt- und -subjekt. Diese Unschärfe führt zu einer weiteren Herausforderung dieses Ansatzes. Die sogenannte „Problemlösungsbias“<sup>41</sup> beschreibt das Spannungsverhältnis zwischen der theoretischen Annahme, dass die Akteure innerhalb von Governance-Arrangements ein tatsächliches Interesse an der Lösung bestimmter gesellschaftlicher Probleme haben und dass mögliche andere Motivationen der Akteure diesem Ziel untergeordnet sind. Es ist also die Frage zu stellen, welches die tatsächlichen Interessen der beteiligten Akteure sind, sich in Governance-Strukturen zu begeben bzw. innerhalb dieser aktiv zu sein. Die Herausforderung besteht dabei konkret im Interessenausgleich von verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken. Im Falle einer *Regional Governance* müssen beispielsweise territorial orientierte Akteure (z.B. Kommunalpolitiker) mit funktional ausgerichteten Akteuren (z.B. Unternehmern) interagieren. Dies gilt ebenso für Akteure, die hierarchische Steuerungsformen nutzen (z.B. Verwaltungen) sowie solche, die stärker auf Konsens und solidarisches Handeln ausgerichtet sind (z.B. Vereine).<sup>42</sup>

Es wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Identifikation dieser Motivationen auch im Rahmen empirischer Untersuchungen von Governance-Strukturen schwierig ist.<sup>43</sup> Allerdings zeigt die Tatsache, dass die Diskussion um die „Problemlösungsbias“ bereits seit den 1970/80er Jahren anhält, dass eine Lösung auf theoretischer Ebene nicht in Sicht ist.

---

<sup>40</sup> ebd., 74.

<sup>41</sup> Mayntz, Renate (2011): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In: Bruth, Hans-Peter/Görlitz, Axel (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, 18.

<sup>42</sup> vgl. Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 49.

<sup>43</sup> Höppner, Ulrike/Nagl, Dominik (2008): Jenseits der Staatlichkeit: Governance und Governmentalität als postmoderne Konzepte des Regierens. In: De la Rosa, Sybille et al. (Hrsg.): Transdisziplinäre Governanceforschung. Gemeinsam hinter den Staat blicken. Baden-Baden, 127.

### 3.1.2 Das Konzept einer *Regional Governance* – Entwicklung eines Begriffs

Auch zur Beschreibung und Analyse regionaler Formen der Kooperation und Interaktion von Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken werden Governance-Konzepte genutzt. Dabei wird häufig von einer sogenannten *Regional Governance* gesprochen. Dieses Konzept hat seinen Ursprung in Großbritannien.<sup>44</sup> Hintergrund war die Neuausrichtung der Europäischen Strukturfonds Ende der 1980er Jahre. Von dieser Entwicklung war besonders der EFRE betroffen. Zielsetzung war es, die europäischen Regionen in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken. Vordringlich im Rahmen der Abrufung europäischer Fördermittel stellte dies Großbritannien vor Probleme, da die britische Regionalebene kaum organisiert war. Im AdR der EU, welcher 1992 mit dem Vertrag von Maastricht eingerichtet wurde, waren die britischen Regionen aufgrund ihres niedrigen Organisationsgrades nicht vertreten. Diese Aufgaben übernahmen die britischen Großstädte in den einzelnen Regionen.<sup>45</sup>

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich eine Diskussion darüber, wie die Selbststeuerungsfähigkeit dieser Regionen gestärkt werden kann, damit sie den Anforderungen der EU Rechnung tragen. Die Vorgaben der EU zielten darauf ab, alle sogenannten „relevanten Akteure“ in den Regionen zu identifizieren und sie zu „(...) kollektiver Handlungsfähigkeit zusammenzufinden“ und in kooperativer Form an der Entwicklung der eigenen Region mitzuarbeiten.<sup>46</sup> Dies bezog sich sowohl auf staatliche, zivilgesellschaftliche, als auch auf privatwirtschaftliche Akteure. Durch die Ausrichtung der Kooperationen und Zusammensetzung der Akteure zielten diese Organisationsformen auf die Entwicklung einer Form von *Regional Governance* ab.

Im Falle der Bundesrepublik muss die Genese des Begriffs einer *Regional Governance* verstärkt in den fortschreitenden Wandel des Staatsverständnisses seit dem 2. Weltkrieg eingebettet werden, da die föderale Gliederung der Bundesrepublik bereits eine relativ autonome Regionalebene gewährleistete. In den ersten Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg wurde die „Demokratisierung des Staates“ vorangetrieben. Diese Phase umfasst vor allem den Neuaufbau von Staatlichkeit in Form der demokratischen Institutionen, die föderale Gliederung des Staatsgebietes, der Aufbau eines Verwaltungsapparates sowie letztlich der

---

<sup>44</sup> Fürst, Dietrich (2007): *Regional Governance*. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimak, Uwe (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden, 353.

<sup>45</sup> Zur Struktur und den Rechten des Ausschusses der Regionen siehe: Art. 300-305 des Vertrages über die Arbeitsweisen der Europäischen Union (AEUV).

<sup>46</sup> Fürst, Dietrich (2007), 354.

Entwicklung einer Verfassung (Grundgesetz) nach Ende des Nationalsozialismus.<sup>47</sup> Fortgesetzt wird diese Entwicklung ab Mitte der 1960er Jahre durch die Debatte um den sogenannten *aktiven Staat*. Geprägt ist die Phase durch umfassende innerstaatliche Reformen. Der Staat trat in dieser Zeit als aktiver Mitgestalter von Reformen auf und gab die Steigerung der Problemlösungskapazität und Effizienz als Ziele aus.<sup>48</sup> In den 1970er Jahren folgte eine Phase von (neoliberaler) Staatskritik. Diese thematisiert besonders die Vermehrung staatlicher Aufgaben und das stetige Anwachsener Bürokratie.<sup>49</sup> Das daraus entstandene Konzept des *schlanken Staates* zielte daher in erster Linie auf Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung ab. Dieses Modell ist eng verbunden mit Konzepten des *New Public Managements*(NPM), welche sich in der Bundesrepublik in Form des sogenannten „Neuen Steuerungsmodells“ manifestierten.<sup>50</sup> Um die Brücke zu den Governance-Modi zu schlagen, muss abschließend auf die Debatte um den sogenannten *aktivierenden Staat* ab Mitte der 1990er Jahre eingegangen werden. Wurde in der Diskussion um das NPM noch ein Staatsversagen konstatiert, so diagnostizieren die Vertreter des Konzeptes eines *aktivierenden Staates* ein umfassendes Gesellschaftsversagen und eine sich ausbreitende Fragmentierung der Gesellschaft.<sup>51</sup> Die Instrumente zur Behandlung dieses Befundes sind eine verstärkte Inklusion und Beteiligung nicht-staatlicher Akteure bei der Produktion von öffentlichen Gütern. Häufig wird in diesem Zusammenhang von einem „Gewährleistungsstaat“ gesprochen, welcher die Rahmenbedingungen für Kooperationen zivilgesellschaftlicher, privatwirtschaftlicher und staatlicher Akteure vorgibt. Im Sinne einer Stärkung der Selbststeuerung werden Bürgerinnen und Bürger sowie der Dritte Sektor zu Ko-Produzenten öffentlicher Güter. Auf dieser Entwicklungsstufe von Staatlichkeit kann der Staat selbst als ein gesellschaftliches System neben anderen charakterisiert werden, das mit anderen Gesellschaftssystemen (Zivilgesellschaft, Wirtschaft) kooperiert. Die beschriebene Entwicklung hin zum „Gewährleistungsstaat“, weist somit in verschiedenen Bereichen (z.B. der Ausweitung des Akteurskreises bei Entscheidungsprozessen) Gemeinsamkeiten mit den beschriebenen Governance-Konzepten auf.

---

<sup>47</sup> Fürst, Dietrich (2006): Regional Governance. Ein Überblick. In: Kleinfeld, Ralf/Plamper, Harald/Huber, Andreas (Hrsg.): Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück, 39.

<sup>48</sup> Holtkamp, Lars (2009): Verwaltung und Partizipation. Von Hierarchie zur partizipativen Governance? In: Czerwick, Edwin/Lorig, Wolfgang/Treutner, Erhard (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, 68.

<sup>49</sup> vgl. ebd., 69.

<sup>50</sup> vgl. Jann, Werner/Wegrich, Kai (2010): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance- Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 197.

<sup>51</sup> vgl. Holtkamp, Lars (2009), 70ff..



Diese Entwicklung führte im bundesdeutschen Fall dazu, dass die durch die föderale Struktur bereits mit umfangreichen Kompetenzen ausgestatteten subnationalen Ebenen mit der grenzüberschreitenden Kooperation im europäischen Kontext ein zusätzliches Betätigungsfeld fanden. Durch die Fokussierung der europäischen Politik auf die Stärkung der europäischen Regionen und die beschriebene innerdeutsche Transformation der staatlichen Steuerungsformen, hin zu einer Ausweitung netzwerkartiger Kooperation unterschiedlicher gesellschaftlicher Teilsysteme, etablierte sich der Terminus der *Regional Governance* sowohl für innerstaatliche, als auch für transnationale Kooperationen, wie der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion.<sup>52</sup>

Eingebettet in die Debatte um die Neuausrichtung der Europäischen Förderprogramme und die damit einhergehende Aufwertung der Europäischen Regionen und den skizzierten Wandel von Staatlichkeit kann Governance auf regionaler Ebene nachfolgend als eine Form von Selbststeuerung verstanden werden, welche Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft einbezieht und die Fortentwicklung der jeweiligen Region zum Ziel hat. Der Fokus liegt im Rahmen dieser Analyse auf der Kooperation in unterschiedlich stark institutionalisierten Formen auf horizontaler Ebene zwischen verschiedenen Partnern in grenzüberschreitenden Regionen.<sup>53</sup>

### **3.1.3 Konzepte von (*Regional*) Governance als theoretischer Rahmen zur Analyse grenzüberschreitender Kooperation – eine kritische Betrachtung**

Welchen Mehrwert hat das Konzept einer *Regional Governance* zur Analyse grenzüberschreitender Kooperationsformen und welche Probleme sind möglicherweise mit dem Begriff verbunden?

In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es sich bei Governance-Modi grundsätzlich um freiwillige Interaktionen unterschiedlicher, autonomer Akteure handelt. Bezogen auf die Motivation dieser Akteure kann daher angenommen werden, dass der erkennbare Nutzen für diese größer sein muss, als die zutragenden Kosten. Dabei umfasst dieses Kosten-Nutzen-Kalkül sowohl den materiellen Nutzen, als auch immaterielle Faktoren, welche sich stärker durch Gemeinwohlorientierung auszeichnen. Schlussendlich geht es auch bei diesen Steuerungsformen um Verteilungskonflikte. Daher ist die Frage zu stellen, ob das Aufkommen von konflikthaften Themen, zu Rissen in der Governance-Architektur führen

---

<sup>52</sup> vgl. Fürst, Dietrich (2006), 41.

<sup>53</sup> vgl. Fürst, Dietrich (2007), 356.

kann. Dies wäre dann der Fall, wenn Akteure keinen individuellen Mehrwert in der Kooperation erkennen und daher nicht bereit sind, auf eigene Machtressourcen bzw. Entscheidungskompetenzen zu verzichten.<sup>54</sup> Die weitreichendste Konsequenz wäre dann der Ausstieg des betreffenden Akteurs aus der Kooperation (*exit*-Option). Diese Anfälligkeit für Verteilungskonflikte stellt ein zentrales Problem der konsensorientierten Governance-Modelle dar. Die Bedeutung der autonomen Verwaltung der eigenen Machtressourcen der Akteure in Governance-Arrangements darf daher nicht vernachlässigt werden.

Häufig stellen die theoretischen Konzepte und Definition nicht-materielle Faktoren in den Vordergrund. Im *Oxford Handbook of Governance* werden hierunter Begriffe wie *solidarity*, *loyalty*, *love and group identity* subsumiert.<sup>55</sup> Auch BLATTER verweist auf Faktoren wie ideelle Verbundenheit, Vertrauen, regionale Identität für eine effiziente Governance-Leistung.<sup>56</sup> Allerdings ist, wie bereits beschrieben, anzuzweifeln, dass diese „weichen“ Faktoren maßgebliche Ressourcen in Formen von *Regional Governance* sind. Vielmehr spielen die Interessenlagen der beteiligten Akteure eine zentrale Rolle. Es stehen dabei Entscheidungsprozesse im Fokus, welche auf „monetized exchanges, [which] are characterized by minimal or moderate transaction costs“<sup>57</sup> beruhen, und die zur Einhaltung von Vereinbarungen und zur Umsetzung von Maßnahmen (Bereitstellung von Kollektivgütern) ausschlaggebend sind. Daher ist anzuzweifeln, ob *Regional Governance* zwangsläufig zur Entwicklung einer „(...) regionalen Steuerungsebene [führt], die eigene regionale Machtstrukturen ausbildet und sich dem Zugriff der gewählten Politiker teilweise entzieht“<sup>58</sup>, wie in der Theorie häufig angenommen wird. Aufgrund der starken Konsenszwänge besteht die Gefahr, dass *Regional Governance* zu Lähmungseffekten bei Entscheidungsprozessen führt, welche den Erhalt des Status quo begünstigen.<sup>59</sup>

Ein weiterer Schwachpunkt des Governance-Modells mit Blick auf die grenzüberschreitende Kooperation ist das sogenannte *democratic dilemma*. Governance-Arenen sind häufig von den Institutionen der repräsentativen Demokratie abgekoppelt. Bei Governance-Strukturen handelt es sich meist um lose-gekoppelte Systeme, welche von den jeweiligen Partnern autonom mit Personal ausgestattet werden. Zentrales Merkmal der repräsentativen Demokratie ist die Wahl

---

<sup>54</sup> Dietrich Fürst spricht in diesem Zusammenhang von der „Zerbrechlichkeit der Governance“. Siehe dazu: Fürst, Dietrich (2006), 51-52.

<sup>55</sup> vgl. ebd., 9.

<sup>56</sup> Blatter, Joachim (2000), 49ff..

<sup>57</sup> Levi-Faur, David (2012): Form „Big Government“ to „Big Governance“?. In: Levi-Faur, David (Hrsg.): *Oxford Handbook of Governance*. New York, 9.

<sup>58</sup> Fürst, Dietrich (2010), 59.

<sup>59</sup> vgl. ebd., 60.

von Repräsentanten durch die Bürgerinnen und Bürger. Damit erhalten diese die zum Regieren notwendige Legitimation. In Governance-Konzepten treffen gewählte Repräsentanten auf Akteure, welche nicht in dieser Form durch die Bevölkerung autorisiert wurden. Beispiele hierfür sind u.a. Experten (Wissenschaftler), sektor-spezifisch autorisierte Akteure (Interessensvertreter), oder solche, die in die Governance-Arenen delegiert wurden (Verwaltungsbeamte).<sup>60</sup>

Neben der Zusammensetzung der Governance-Arrangements ist zudem deren Rolle im demokratischen Entscheidungsprozess zu hinterfragen. Aufgrund der selektiven Zusammensetzung kann Governance-Konzepten eine Ausschluss-Wirkung für größere Teile der Bevölkerung zugeschrieben werden. Hinzukommt, dass durch Governance-Strukturen Vorentscheidersysteme mit erheblicher Bindungswirkung geschaffen werden. So verfügen diese Strukturen zwar selbst nur über geringe Entscheidungskompetenzen, können aber durch die Erzielung eines Konsenses erheblichen Druck auf die staatlichen Entscheider ausüben. So ist es z.B. für eine lokale Gebietskörperschaft und ihre Gremien (politisch) kaum praktikabel, gegen ein Projekt zu stimmen, welches in Strukturen einer *Regional Governance* bereits akzeptiert wurde. Es kann also von einer Beschneidung der Entscheidungsfunktion der nationalen Entscheidungsgremien gesprochen werden.<sup>61</sup>

Zusätzlich zur Anfälligkeit für Verteilungskonflikte und dem Demokratiedefizit von Governance-Arrangements müssen Aspekte der Transparenz und *Accountability* kritisch hinterfragt werden. Hierbei geht es im Kern darum, dass Governance-Strukturen häufig intransparent sind und die Verantwortlichkeiten für getroffene Entscheidungen entsprechend schwer zugeordnet werden können. Dabei geht es um die Frage „*who is accountable to whom, for what, and how?*“.<sup>62</sup> Durch den geringen Bekanntheitsgrad der einzelnen Governance-Arenen unter der Bevölkerung und der komplexen Verflechtungen unterschiedlicher Akteursgruppen und Ebenen, ist es dem Souverän nicht möglich die Verantwortlichkeiten klar zuzuordnen und gegebenenfalls zu sanktionieren. Auf der anderen Seite sehen sich die Governance-Akteure auch weniger in der Pflicht Rechenschaft über ihr Handeln abzulegen, weil der Adressat, vor allem in transnationalen Governance-Formen, nicht klar zu identifizieren ist. Der klassische Sanktionsmechanismus wäre die Abwahl bei der nächsten Abstimmung zur Vergabe von Mandaten durch die Bürgerinnen und Bürger. Dies ist in einer transnationalen Sphäre nicht möglich, da dort kein gewähltes Gremium existiert,

---

<sup>60</sup> vgl. Papadopoulos, Yannis (2004), 220.

<sup>61</sup> vgl. Fürst, Dietrich (2006), 52.

<sup>62</sup> Moes, Johannes (2009), 30.

welches in dieser Form sanktioniert werden könnte. Somit ist die Responsivität der Akteure innerhalb der Governance-Arrangements weniger stark ausgeprägt, als dies innerhalb eines Nationalstaates der Fall ist.<sup>63</sup>

Zusammenfassend lassen sich somit drei zentrale Schwächen einer *Regional Governance* als theoretischen Ansatz zur Analyse grenzüberschreitender Kooperationsformen identifizieren: Die Anfälligkeit für Verteilungskonflikte und die damit einhergehende Instabilität von Governance-Arrangements, das Demokratiedefizit sowie letztlich die damit verbundene Intransparenz der *Accountability*-Beziehungen. Bezogen auf die Ausgangsfrage nach dem Mehrwert dieses theoretischen Konstrukts teilt diese Arbeit daher die Feststellung, dass es aufgrund der hohen Komplexität moderner Steuerungsformen und ihrer vielfältigen Ausprägungen nicht *die* eine Theorie einer *Regional Governance* geben kann.<sup>64</sup> Vielmehr muss versucht werden eine Systematik zu entwickeln, welche es ermöglicht die relevanten Variablen und Elemente zu ermitteln, die diese Kooperationsformen beschreiben und erklären können.

### **3.1.4 Der erweiterte (*Regional*-) Governance-Begriff als Grundlage der Analyse**

In dieser Analyse wird aufgrund der vorangegangenen kritischen Betrachtung des Governance-Konzeptes ein weitreichender, offener Begriff der *Regional Governance* verwandt, welcher die Interaktion verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Handlungslogiken in einem definierten Territorium beschreibt, die sowohl institutionalisiert, als auch lose-gekoppelt miteinander kooperieren, um gemeinsame Ziele (materielle sowie immaterielle) zu erreichen. Diese Definition wird mit Blick auf die Möglichkeiten einer funktionalen Governance durch den Begriff der grenzüberschreitenden (transnationalen) Kooperation ergänzt. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Governance-Strukturen in Grenträumen nicht zwingend das gesamte Kooperationsgebiet umfassen müssen. So zeigen beispielsweise politikfeldbezogene Kooperationen (z.B. grenzüberschreitenden Tourismuspolitik) sowie die projektbezogene Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene (z.B. gemeinsame Wahrnehmung wasserwirtschaftlicher Aufgaben), dass es auch bi- oder multilaterale Kooperationsformen außerhalb von übergreifenden

---

<sup>63</sup> Ähnliche Probleme in der Zuweisung von Verantwortlichkeit sind aus Mehrebenensystemen wie der Europäischen Union, oder föderalen Systemen bekannt. Siehe dazu: ebd., 32.

<sup>64</sup> vgl. Fürst, Dietrich (2007), 358.

Governance-Strukturen gibt, die durch den Begriff der *Regional Governance* nicht vollumfänglich erfasst werden.<sup>65</sup>

### 3.1.5 Governance als Ansatz in der empirischen Politikwissenschaft

Da diese Forschungsarbeit auf einem empirisch ausgerichteten Grundgerüst aufgebaut ist, bedürfen die theoretischen Konzepte von Governance einer Überprüfung, in wieweit sie für empirische Untersuchungen nutzbar gemacht werden können. Nachfolgend werden dazu auf Basis vorangegangener Forschungsarbeiten einige grundlegende Überlegungen angestellt. Diese dienen dazu, die theoretischen Modelle und Begriffe mit den genutzten Erhebungsinstrumenten abzustimmen, um die Reliabilität der Datenerhebung zu gewährleisten.

Der Sonderforschungsbereich „Governance in areas of limited statehood“ der Freien Universität Berlin ergänzt die steuerungstheoretische Debatte über Governance-Konzepte durch eine stärker *output*-orientierte Definition. Demnach ist Governance ein Modus der „sozialen Handlungskoordination, die auf die Herstellung und Implementierung verbindlicher Regelungen bzw. auf die Bereitstellung kollektiver Güter abzielt.“<sup>66</sup> Anhand dieser Begriffsbestimmung kann, bezogen auf konkrete Governance-Strukturen, eine sogenannte Governance-Leistung ermittelt werden. Diese setzt sich aus dem Maß der Verbindlichkeit der vereinbarten Regelungen und der Qualität der Kollektivgüter, welche durch Governance-Prozesse bereitgestellt wurden, zusammen.<sup>67</sup> Mit der Governance-Bilanz wird ein erster Ansatz präsentiert, der die Leistung dieses theoretischen Konzeptes in der Realität messbar macht. Einen ähnlichen Weg beschreitet auch das Kombinationsmodell einer sowohl *input*- als auch *output*-orientierten Betrachtung von Governance-Strukturen in der politischen Praxis<sup>68</sup>. Dabei werden drei zentrale Fragen gestellt. Erstens: Welche Interessen werden in einem transnationalen Politiknetzwerk repräsentiert?

---

<sup>65</sup> Zur kommunalen Zusammenarbeit in der Großregion siehe: Mattar, Michael (1983): Die staats- und landesgrenzenüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in der Großregion Saarland-Westpfalz-Lothringen-Luxemburg-Trier. In: Schmidt, Robert (Hrsg.): Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen, Bd. 4. Frankfurt. Zum Begriff der Lokal Governance: Heinelt, Hubert (2004), 29-42.

<sup>66</sup> Draude, Anke/Schmelzle, Cord/Risse, Thomas (2012): Grundbegriffe der Governanceforschung. SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 36. Berlin, 6.

<sup>67</sup> Dabei sind Kollektivgüter als Gemeingüter definiert. Diese können sowohl immaterieller als auch materieller Natur sein. Dabei zeichnen sie sich durch Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität im Verbrauch aus. Vgl. ebd., 6-7.

<sup>68</sup> vgl. Nölke, Andreas (2000), 335.

Zweitens: Was ist die Motivation der beteiligten Akteure sich in dieser Form zu organisieren?

Drittens: Welchen Beitrag leisten diese Netzwerke zur Lösung konkreter Probleme?

Mittels empirischer Erhebungen zu Governance-Arrangements ist somit eine Annäherung an die aufgeworfenen Fragen möglich. Ein derart analytisches und weniger theoriegeleitetes Konzept kann ein nützliches Instrument in der empirischen Erforschung von Governance-Strukturen sein. Es bedarf daher einer Methodik, die sowohl die Zusammensetzung der beteiligten Akteure, die Motivation dieser zur Kooperation in den Politiknetzwerken, als auch die zu erwartenden Ergebnisse der Governance-Modi erfasst. Somit eignet sich ein auf die praktische Anwendung zugeschnittener Governance-Begriff durchaus als theoretischer Rahmen eines empirischen Forschungsansatzes.

Durch die Gewinnung von Primärdaten kann eine Annäherung an die Frage der tatsächlichen Motivation der an Governance-Arrangements beteiligten Akteure erreicht werden. Dazu wurde im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ein methodisches Setting entworfen, das sowohl quantitative als auch qualitative Elemente der empirischen Sozialforschung umfasst. Durch den standardisierten Fragebogen erfolgt eine erste Annäherung an die Motivationslage der Akteure in der grenzüberschreitenden Kooperation auf Ebene der Großregion. Mittels der Experteninterviews werden zusätzlich qualitative Daten erhoben, die es ermöglichen die Fragen nach der Interessenkonstellation innerhalb der Governance-Strukturen und deren Funktionsweise in der Großregion weiter zu vertiefen.

Damit wird das Konzept einer *Regional Governance* in dieser Untersuchung in erster Linie dazu genutzt, Vorannahmen zu generieren, welche in die Erhebungsinstrumente einfließen. Die in Kapitel 3.1.2 aufgezeigten Schwierigkeiten des Governance-Ansatzes wurden so bereits im Vorfeld der empirischen Erhebung berücksichtigt. Schwerpunkt ist demnach eine Analyse der Interessenskonstellationen innerhalb der Governance-Arenen im Fall der Großregion sowie die Eigenperzeption der Akteure bezogen auf spezifische Charakteristika der Großregion. Aufgrund der Forschungsfrage nach den Restriktionen grenzüberschreitender Kooperation in der Großregion spielen *output*-orientierte Fragestellungen eine untergeordnete Rolle. Konkrete Ergebnisse der *Regional Governance* werden nicht analysiert. Vielmehr geht es darum die Funktionsweise von Governance-Prozessen zu erfassen. Governance ist demnach kein neues Paradigma zur Analyse von Steuerungsprozessen, sondern vielmehr eine

neue Perspektive. MAYNTZ bezeichnet dies als die „institutionalistische Blickrichtung“<sup>69</sup> und beschreibt damit den Perspektivenwechsel vom Akteur hin zu Aspekten der Wirkung und Fehlentwicklung von Regelsystemen. Dabei stehen die bereits aufgeworfenen Fragen nach Motivation zur Kooperation und Akzeptanz von Governance-Arrangements im Fokus.

#### **4. Die Großregion – eine europäische Region**

Die Großregion war und ist eine Region im ständigen Wandel. Ihre Bezeichnung ist eng verbunden mit dem Zusatz „Saar-Lor-Lux“, welcher vom ehemaligen Vorstand der Saarbergwerke, Hubertus Rolshoven, im Jahre 1969 geprägt wurde. Zu dieser Zeit stand die Würdigung Luxemburgs bei der deutsch-französischen Aussöhnung im Vordergrund. Allerdings war die Diskussion um die territoriale Definition und Bezeichnung der Großregion damit nicht beendet.<sup>70</sup> Es finden sich unzählige Modelle und Konzepte zu den Grenzziehungen der Großregion. Historisch geprägte Ansätze stellen dabei vor allem die Nähe zum ehemaligen Montandrieeck Luxemburg, Saarbrücken und Nancy heraus. Allerdings vernachlässigt diese Konzeption die Kooperationen des Bundeslandes Rheinland-Pfalz sowie der belgischen Provinz Belgisch-Luxemburg mit ihren Nachbarn in der Großregion.<sup>71</sup> Nachfolgend wird das Konstrukt der Großregion unter Einbeziehung seiner Historie sowie anhand der aktuellen Statistiken und Diskurse definiert.

##### **4.1 Geographie und Bevölkerung**

Die Großregion umfasst eine Gesamtfläche von 65.401 km<sup>2</sup> und erstreckt sich zwischen den westeuropäischen Flüssen Rhein, Mosel, Saar und Maas. Sie setzt sich aus fünf Teilregionen zusammen: der französischen Region Lothringen, dem Staat Luxemburg, der belgischen Region Wallonien sowie den beiden deutschen Bundesländern Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Dabei umfasst die Wallonie sowohl die Deutsch- als auch Französischsprachige Gemeinschaft Belgiens.

---

<sup>69</sup> Mayntz, Renate (2005): Governance-Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunnaar (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, 67.

<sup>70</sup> vgl. Raich, Silvia (1995): Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“. Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und „Vier Motoren für Europa“ – Ein Beitrag zum Europäischen Integrationsprozeß, in: Rudolf Hrbek et al. (Hrsg.): Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 3, Baden-Baden, 101.

<sup>71</sup> vgl. ebd., 101.

Die Gesamtbevölkerung der Großregion beläuft sich auf 11.417.738 Personen.<sup>72</sup> Dies entspricht etwa 2,5 % der gesamten EU-Bevölkerung.<sup>73</sup> Dabei stellen Rheinland-Pfalz (35,8 %) und die Wallonie (30,2 %) die größten Bevölkerungsanteile, obwohl Lothringen mit 23.669 km<sup>2</sup> die flächenmäßig größte Teilregion repräsentiert. Wie beinahe alle Regionen in Westeuropa hat auch die Großregion mit dem demographischen Wandel zu kämpfen. Die Bevölkerungsprognosen rechnen mit einem Rückgang der Bevölkerung von 113.703 Einwohnern bis zum Jahre 2030. Aber auch hier sind erhebliche Unterschiede zu erkennen. Die Statistiken erwarten für das Saarland, Rheinland-Pfalz und auch Lothringen Rückgänge in der Bevölkerungsentwicklung, wohingegen die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens, die Wallonie und vor allem Luxemburg mit deutlichen Zuwächsen rechnen können.<sup>74</sup>

Allerdings wird die Gesamtfläche der Großregion in unterschiedlichen Formen genutzt. So ist etwa ein Drittel der Fläche bewaldet. Weitere 48,7 % der Großregion werden landwirtschaftlich genutzt. Mit einem Anteil von etwa 11,4 % ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche der Großregion relativ gering.<sup>75</sup>

## 4.2 Wirtschaftsstruktur

Die bereits thematisierte Diversität in der Flächennutzung weist auf ein weiteres zentrales Charakteristikum der Großregion hin. Die Ansiedlung von Wirtschaft und Industrie ist in der Großregion ungleichmäßig verteilt. Herrschten beispielweise im Drei-Länder-Eck zwischen Perl (Saarland), Apach (Lothringen) und Schengen (Luxemburg) ab den 1960er Jahren noch vergleichbare ökonomisch-strukturelle Bedingungen, so ungleich waren und sind die sozio-ökonomischen und infrastrukturellen Gegebenheiten in anderen Teiler der Großregion. Dem Großherzogtum Luxemburg gelang es, sich aus der Abhängigkeit von der Stahlproduktion zu lösen. So entwickelte sich Luxemburg durch gezielte Investitionen im Dienstleistungssektor, den Zuzug europäischer Institutionen und die Anwerbung internationaler Finanzunternehmen bereits kurz nach der Stahlkrise von 1974 zum wirtschaftlichen Impulsgeber der Großregion.<sup>76</sup>

Gebiete, wie die strukturschwache Eifel oder die Region Lothringen konnten von solchen Entwicklungen nicht profitieren. Die Kohle- bzw. Stahlkrisen der 1950er bzw. 1970er Jahre

---

<sup>72</sup> Bevölkerungsstand am 01. Januar 2012. Siehe dazu: Les offices statistique de la Grand Région (2013): Statistiques en bref, Luxembourg, 8.

<sup>73</sup> vgl. Groß, Bernd et al. (2006): SaarLorLux von A-Z. Handbuch für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion, Baden-Baden, 13.

<sup>74</sup> Les offices statistique de la Grand Région (2013), 19.

<sup>75</sup> Lediglich die Wasserfläche ist mit 401 km<sup>2</sup> (0,6 %) geringer. Zu den Flächenangaben siehe: Statistischer Ämter der Großregion (2004): Statistisches Jahrbuch, Luxemburg, 23ff..

<sup>76</sup> vgl. Raich, Silvia (1995), 105.



erschweren es den montanindustriell geprägten Gebieten wie Lothringen und dem Saarland ihre Wirtschaft wettbewerbsfähig zu halten. Diese Unterschiede in der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung sind in der Großregion bis heute erkennbar. Dies wird auch als die „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“<sup>77</sup> bezeichnet.

Wallonien und Lothringen gelten als strukturschwächste Gebiete der Großregion. Dagegen besitzt die Großregion mit Luxemburg einen der führenden Finanz- und Dienstleistungsstandorte Europas, obwohl auch hier im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise seit 2006 konjunkturelle Einbußen zu verzeichnen sind. So verweist der Generaldirektor der Investmentfondsvereinigung (*Alfi*), Camille Thommes, darauf, dass die weltweite Krise der Finanzmärkte auch die Bilanzen der in Luxemburg ansässigen Geldinstitute erschüttert hat.<sup>78</sup>

Als Kennzahl der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kann das Bruttoinlandsprodukt (BIP) herangezogen werden. Das BIP der Großregion belief sich für das Jahr 2012 auf 320.848 Mio. Euro. Dabei leistet Rheinland-Pfalz, mit seiner Wirtschaftsstruktur von Weinbau bis hin zu Maschinen- und Fahrzeugproduktion, den größten Teil des Wirtschaftsaufkommens der Großregion (113.224 Mio. Euro; 35,28 %). Das Saarland mit einem stärker ausgeprägten Industriesektor erwirtschaftet dagegen ein BIP von 30.501 Mio. Euro (~ 9,51 %), was dem geringsten Wert der fünf Teilregionen entspricht.<sup>79</sup>

### 4.3 Arbeitsmarkt

Neben der wirtschaftlichen Diversität ist Arbeitslosigkeit eine weitere zentrale Herausforderung für die Großregion. Die eigens für den Arbeitsmarkt der Großregion eingerichtete Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungstelle (IBA) verweist im Jahr 2012 darauf, dass Arbeitslosigkeit „nach wie vor ein drängendes Problem in der Großregion“<sup>80</sup> ist. Die Zahl der Arbeitslosen in der Großregion beläuft sich für das Jahr 2012 auf 551.620 Personen.<sup>81</sup> Auch bei diesem Indikator findet sich die „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“<sup>82</sup> wieder. So unterscheiden sich die Arbeitsmärkte nicht nur nach den

---

<sup>77</sup> Groß, Bernd et al. (2006), 24.

<sup>78</sup> vgl. Engelen, Klaus (2009): Luxemburg: Die Finanzkrise trübt die Idylle. Artikel im Handelsblatt vom 27.10.2009.

<sup>79</sup> Die Anteile der weiteren Teilregionen am BIP der Großregion betragen 50.331 Mio. Euro (Lothringen), 42.822 Mio. Euro (Luxemburg), 83.971 Mio. Euro. (Wallonien). Angaben gemäß: Les offices statistique de la Grande Région (2013), 40-41.

<sup>80</sup> vgl. Angaben auf dem Internetportal der Großregion zur Arbeitslosenquote. <http://www.granderegion.net/de/grande-region/arbeitsmarkt/ARBEITSLOSENQUOTE/index.html> (Abruf: 14.12.2011).

<sup>81</sup> Les offices statistique de la Grande Région (2013), 17.

<sup>82</sup> Groß, Bernd et al. (2006), 24.

dominierenden Wirtschaftssektoren, sondern auch in der Beschäftigungsquote. Die höchsten Arbeitslosenquoten weisen Lothringen (10,4 %) und Wallonien (9,5 %) auf. Im Saarland betrug die Arbeitslosenquote für das Jahr 2012 6,0 %. In Luxemburg (4,9 %) und Rheinland-Pfalz (4,8 %) sind die Arbeitslosenquoten am niedrigsten.<sup>83</sup>

Eine Besonderheit des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes ist das Phänomen der Grenzpendler. Dabei handelt es sich um Personen, deren Wohnsitz und Arbeitsort in zwei unterschiedlichen Teilregionen liegen. Diese Pendlerströme beeinflussen die Arbeitsmärkte der Regionen zusätzlich. Die Zahl derjenigen, die ihre Region zum Arbeiten in einem anderen Teil der Großregion verlassen (Auspendler), verdeutlicht die Verluste an Arbeitskräften für die heimischen Arbeitsmärkte. Die Teilregionen mit den höchsten Arbeitslosenquoten, Lothringen und die Wallonie, weisen gleichzeitig auch die höchste Anzahl an Auspendlern auf (Lothringen: 100.500 Personen; Wallonien: 32.660 Personen). Im Gegensatz beläuft sich die Zahl der Auspendler des wirtschaftlich starken Luxemburg, trotz der Einschnitte durch die Finanz- und Eurokrise, auf 570 Personen. Dagegen arbeiten insgesamt 142.350 Personen aus den angrenzenden Teilregionen in Luxemburg und pendeln täglich ins Großherzogtum.<sup>84</sup> Dieses Phänomen verdeutlicht auf der einen Seite die Dynamik des Grenzraumes, zeigt zum anderen jedoch die Probleme der wirtschaftlichen Diversität in der Großregion.

#### **4.4 Die Wettbewerbsfähigkeit der Großregion im europäischen Vergleich**

Um die beschriebenen Charakteristika der Großregion in einen europäischen Rahmen zu überführen eignet sich der *Regional Competitiveness Index*(RCI) der Generaldirektion Europapolitik sowie der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission. Dieser Index untersucht die europäischen Regionen auf ihre Wettbewerbsfähigkeit, welche als die Fähigkeit einer Region definiert wird, „(...) hohe und steigende Einnahmen zu erwirtschaften und den Lebensstandard ihrer Einwohner zu verbessern.“<sup>85</sup> Dabei werden insgesamt 69 Indikatoren analysiert, welche sich u.a. auf die Bereiche Institutionen, Infrastruktur, Effizienz des Arbeitsmarktes, technologische Leistungsfähigkeit und den Entwicklungsstand der regionalen Unternehmen beziehen.<sup>86</sup> Die Wertung erfolgt dabei in einem Punktesystem von 0 bis 100, wobei 100 das beste Ergebnis darstellt.

---

<sup>83</sup> Angaben zu den Arbeitslosenquoten gemäß: Les offices statistique de la Grande Région (2013), 16ff..

<sup>84</sup> Pendlerströme (Stand 2012) gemäß: ebd., 19.

<sup>85</sup> Europäische Kommission (2011): Regional Competitiveness Index. Brüssel, 7.

<sup>86</sup> Eine ausführliche Definition der genutzten Indikatoren findet sich in der genannten Studie. Siehe ebd., 10ff..

Betrachtet man den RCI für die gesamte Großregion, so stellt man fest, dass weder die Großregion selbst, noch eines ihrer Teilgebiete bei der Wettbewerbsfähigkeit zur Spitzengruppe der europäischen Regionen zählt. Im RCI-Ranking belegt die Großregion Platz 106, mit einem Durchschnittswert von 63,4 Punkten. Die niederländische Region um Utrecht belegt mit einem Spitzenwert von 100 Punkten Platz 1.<sup>87</sup> Auch spiegelt das RCI-Ranking die bereits thematisierte Diversität der Teilregionen wieder. So wird Luxemburg mit 78,2 Punkten gewertet, wohingegen die französische Region Lothringen lediglich 57,4 Punkte erhält.<sup>88</sup> Signifikant ist zudem, dass die Großregion in zwei Untersuchungsgebieten unter dem Durchschnittswert aller europäischen Regionen liegt. Es handelt sich um die Bereiche „Gesundheit“ und „Effizienz des Arbeitsmarktes“.<sup>89</sup>

## **5. Strukturen von *Regional Governance* in der Großregion**

Die Ausbildung von Governance-Strukturen in Grenzübereichen wie der Großregion ist stets in die Entwicklungen auf Ebene der EU eingebettet. Die Genese einer grenzüberschreitenden Kooperation auf regionaler Ebene kann daher nicht ohne die europäische Dimension betrachtet werden, denn die Möglichkeiten und Grenzen regionaler Kooperationsformen werden maßgeblich durch den europäischen Rechtsrahmen bestimmt. Nachfolgend wird daher die Entwicklung von Governance-Strukturen in der Großregion unter Rekurs auf die zentralen Schritte der Europäischen Integration dargelegt.

### **5.1 Europäische Einigung und die Ausbildung der Regionalkommission *Saar-Lor-Lux-Trier/Westpfalz***

Der übergreifende Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation ist seit dem Jahre 1958 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), welche im Zuge verschiedener Reformen zunächst zur Europäischen Gemeinschaft (EG) und schließlich zur EU weiterentwickelt wurde. Für die Ausbildung regionaler Steuerungs- bzw. Kooperationsformen sind dabei die nachfolgenden Integrationsschritte maßgeblich.

Zunächst ist die Ausweitung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf die EU-Staaten zu nennen. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft und der Verordnung (EWG) Nr.

---

<sup>87</sup> Der RCI-Bericht 2013 liegt noch nicht vor. Daher beziehen sich die Zahlen auf das RCI-Ranking von 2011. Siehe dazu: Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (2012): Abschlussbericht. Metz, 10.

<sup>88</sup> Zahlen nach: ebd., 10.

<sup>89</sup> vgl. ebd., 11.

1408/71 des Rates über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft ist es europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern möglich, einen Arbeitsplatz in allen EU-Staaten anzunehmen. Dies wirkte sich in Form des Grenzpendlerphänomens besonders auf die transnationalen Regionen innerhalb der EU aus.<sup>90</sup> Auf dem Gebiet der heutigen Großregion erfolgte aufgrund der zunehmenden Verflechtung im Jahre 1970 die Gründung der deutsch-französischen Regierungskommission, welche 1971 durch den Beitritt Luxemburgs erweitert wurde. Im gleichen Jahr bildete sich die sogenannte *Regionalkommission Saar-Lor-Lux-Trier/Westpfalz* als handelndes Organ dieser ersten Kooperationsform heraus. Ziel war es, die nachbarschaftlichen Beziehungen in verschiedensten Bereichen (z.B. Verwaltung, Kultur, Wirtschaft) weiter zu entwickeln. Zur Vorbereitung von Beschlüssen und deren Umsetzung bildet die Regionalkommission Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen, deren Vorsitze zwischen den Regionen verteilt sind.<sup>91</sup>

## **5.2 Europäischer Fokus auf die Regionen – Ausbildung des Interregionalen Parlamentarierrates**

Als weiteren Meilenstein auf europäischer Ebene kann das Madrider Abkommen aus dem Jahre 1980 angesehen werden. Dieser Vertrag hat sich zum Ziel gesetzt, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf regionaler und lokaler Ebene durch die Verbesserung der Kontakt- und Kommunikationsmöglichkeiten auf ein solides Fundament zu stellen.<sup>92</sup>

Auf großregionaler Ebene bildet sich in diesem Zeitraum der Interregionale Parlamentarier Rat (IPR) heraus, welcher bis heute Bestand hat. Dabei handelt es sich um einen parlamentarischen Zusammenschluss von Vertretern des saarländischen Landtages, der Abgeordnetenversammlung des Großherzogtums Luxemburg, des rheinland-pfälzischen Landtages, des lothringischen Regionalrates und des Provinzialrates der belgischen Provinz Luxemburg (heute: wallonischen Regionalrat).

Der IPR besteht in dieser Form seit 1986 und setzt sich aus den Präsidenten der fünf Parlamente und Versammlungen sowie sechs Mitgliedern, die von den Fraktionen der

---

<sup>90</sup> Zur Entwicklung der Rechtsgrundlagen siehe: Schönwald, Antje (2012): Identitäten und Stereotype in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Das Beispiel der Großregion. Wiesbaden, 28-29.

<sup>91</sup> vgl. EURES Transfrontalier (2002): Regionalprofil Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz. Saarbrücken, 65.

<sup>92</sup> vgl. Schönwald, Antje (2012), 29.

jeweiligen nationalen Gremien benannt werden, zusammen. Der IPR tagt mindestens einmal im Jahr, oder bei Bedarf und kann zu seinen Sitzungen die Regierungen der fünf Regionen einladen.<sup>93</sup> Die Kompetenzen des IPR beschränken sich auf konsultative Funktionen. Das Gremium berät den Gipfel der Großregion und kann Resolutionen verabschieden, welche allerdings keine Bindungswirkung auf andere Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entfalten.

### **5.3 Fortschreitende Regionalisierung in der Europäischen Union – neue Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Kooperation**

Ende der 1980er Jahre rückte die kommunale bzw. regionale Ebene erneut in den Fokus der EU. Als Ergebnis wird 1988 die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung verabschiedet. Damit wird deutlich, dass seitens der EU eine Kompetenzverschiebung auf die unteren staatlichen Ebenen fokussiert wird. Dabei verweist Artikel 10 der Charta explizit auf das Recht der europäischen Kommunen sich in Form von Verbänden mit anderen Kommunen zusammenzuschließen, um gemeinsame Aufgaben bewältigen zu können.

Besonders hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang auch der grenzüberschreitende Charakter solcher Kooperation auf lokaler Ebene:

*„Die kommunalen Gebietskörperschaften sind berechtigt, im Rahmen der vom Gesetz vorgegebenen Bedingungen mit den kommunalen Gebietskörperschaften anderer Staaten zusammenzuarbeiten.“<sup>94</sup>*

Ende der 1980er Jahre kann damit eine deutliche Fokussierung auf die unteren Steuerungsinstanzen im Mehrebenensystem der EU diagnostiziert werden. Besonders die Bedeutung und Rechte der Gemeinden und Städte innerhalb der EU wurden gestärkt. Diese Entwicklung wird durch den Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 fortgeführt. Im Rahmen der Ablösung der EG durch die EU wurde den europäischen Regionen durch das Subsidiaritätsprinzip zusätzlich das Recht zur Mitwirkung auf europäischer Ebene zugestanden. Dazu wurde 1994 der AdR eingerichtet, durch den die Regionen in Brüssel vertreten werden. Der AdR ist beratend tätig und besitzt keine Mitwirkungsrechte bei Gesetzgebungsverfahren.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> vgl. EURES Transformalier (2002), 69.

<sup>94</sup> Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (1988): Artikel 10, 3. Brüssel.

<sup>95</sup> Europäische Union (2012): Ausschuss der Regionen. Brüssel.

## **5.4 Das Entscheidungszentrum in der grenzüberschreitenden Kooperation - der Gipfel der Großregion**

Die zentrale Entscheidungsinstanz der Großregion wurde im Jahre 1994 gegründet. Dabei handelt es sich um den sogenannten *Gipfel der Großregion*. Dieses Gremium setzt sich aus den höchsten politischen Amtsträgern der jeweiligen Regionen zusammen. Es spiegelt damit die regionalen Exekutiven wieder. Das erste Gipfeltreffen fand 1995 in Bad Mondorf statt. Die Gipfelbeschlüsse sind die maßgeblichen Direktiven in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Sie geben den politischen Willen der einzelnen Partner wieder und bestimmen über die Schwerpunkte der grenzüberschreitenden Kooperation. Die Präsidentschaft der Großregion wechselt zwischen den Exekutiven der Teilregionen für die Dauer von zwei Jahren. Der Entscheidungsmodus beruht auf dem Einstimmigkeitsprinzip. Auf dem 13. Gipfel der Großregion in Metz im Jahr 2013 übernahm Rheinland-Pfalz die Gipfelpräsidentschaft der Großregion.<sup>96</sup>

## **5.5 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion**

Auf Beschluss des 2. Gipfels der Großregion im Jahre 1996 in Saarbrücken wurde der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSAGR) der Großregion geschaffen. Dieses Gremium setzt sich paritätisch aus Personen zusammen, die entweder Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden angehören oder in einem spezifischen Bereich nützliche Expertisen einbringen können. Die Mitglieder des WSAGR werden von den Regionen für fünf Jahre benannt. Zum Themenspektrum des WSAGR gehören grenzüberschreitende-, wirtschaftliche- und soziale Fragen sowie die Raumordnung in der Großregion. Der WSAGR berät den Gipfel der Großregion, spricht Empfehlungen aus und fertigt Analysen und Konzepte an bzw. gibt diese in Auftrag.<sup>97</sup> Der WSAGR besitzt keine Entscheidungskompetenzen in den Governance-Arrangements der Großregion.

## **5.6 Das Haus der Großregion als Koordinationsstelle der Zusammenarbeit**

Mit dem *Gemeinsamen Büro* in Luxemburg erhielt die grenzüberschreitende Kooperation in der Großregion eine erste zentrale Anlaufstelle. In diese, auch als „Haus der Großregion“ bezeichnete, Koordinierungsstelle entsendet jede Partnerregion einen Vertreter bzw. eine Vertreterin. Die Zielsetzung war es, eine Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger der

---

<sup>96</sup> O.A. (2013): 13. Gipfel der Grossregion: Ministerpräsidentin Malu Dreyer übernimmt den Vorsitz der Grossregion. Artikel vom 24.01.2013 unter: [www.grandregion.net](http://www.grandregion.net). Luxemburg.

<sup>97</sup> vgl. EURES Transforntalier (2002), 68.

Großregion zu schaffen und den Austausch zwischen den unterschiedlichen Verwaltungseinheiten der Regionen zu erleichtern. Darüber hinaus soll das *Gemeinsame Büro* als Kontroll- und Koordinierungsgremium dienen, um die kooperierenden staatlichen Institutionen zu unterstützen. Zudem wird durch das „Haus der Großregion“ die Systematisierung der Unterlagen der verschiedenen Gremien wahrgenommen. Von dort erfolgt auch die Unterrichtung der zuständigen Institutionen der Regionen über die Arbeit der grenzüberschreitenden Gremien und deren Beschlüsse. Auch die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Großregion wird vom „Haus der Großregion“ gesteuert.<sup>98</sup>

## **5.7 Das EU-Förderprogramm INTERREG als Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation**

Ein weiteres Rahmenelement der grenzüberschreitenden Kooperation ist das EU-Förderprogramm INTERREG. Dieses Förderinstrument wurde 1989 als Gemeinschaftsinitiative der Union konzipiert. INTERREG ist somit eine regionalpolitische EU-Initiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Durch die Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Juli 1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung wurden die Grundlagen für diese regionalen Förderprogramme geschaffen, welche im Wesentlichen durch EFRE-Mittel finanziert werden.<sup>99</sup> Da eine vollständige Finanzierung durch den EFRE nicht erfolgt, ist eine Ko-Finanzierung durch die jeweiligen Regionen notwendig.<sup>100</sup> Entscheidend für die Bewilligung der INTERREG-Förderanträge ist der grenzüberschreitende Charakter des eingereichten Projektes. Dabei müssen die Projektpartner aus mindestens zwei verschiedenen Teilgebieten kommen.

Damit ist das INTERREG-Programm ein zentrales Element der EU zur Förderung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit in den Regionen. Die Rechtsgrundlagen zur Durchführung der Fördermaßnahmen sind die EU-Rahmenverordnungen Nr. 2052/88 und 2081/93. Diese unterstreichen dabei dezidiert die Bedeutung der Regionen durch die Festlegung von drei Prinzipien:

- das regionale Konzentrationsprinzip bei der Mittelvergabe

---

<sup>98</sup> vgl. Schönwald, Antje (2012), 40.

<sup>99</sup> vgl. Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Juli 1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

<sup>100</sup> Es ist eine maximale Förderung im Umfang von 50-75 % der Gesamtkosten der jeweiligen Projekte durch INTERREG-Mittel möglich. Siehe dazu: Rahmenbedingungen des INTERREG IV A Programms für die Großregion unter: <http://www.europa-digital.de/service/abc/glossar/ikl.shtml#inreg> (Abruf: 03.07.2013).

- das Partnerschaftsprinzip (Einbindung der Förderregion sowie kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Programmgestaltung)
- das Additionalitätsprinzip (keine Ersetzung der Normalförderung der Mitgliedsstaaten durch EU-Mittel)<sup>101</sup>

Ein beispielhaftes Großprojekt im Rahmen einer großangelegten EU-Regionalförderung ist die Öresundbrücke zwischen Schweden und Dänemark. Im Rahmen dieses grenzüberschreitenden „Leuchtturmprojektes“ wurde die längste Schrägseilbrücke der Welt errichtet.<sup>102</sup> Die letzte Förderperiode des INTERREG IVA für die Großregion umfasste den Zeitraum von 2007 bis 2013. In diesem Förderzeitraum konnte auch erstmals ein neues Instrument der territorialen Zusammenarbeit in der Großregion genutzt werden – der sogenannte Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).

## **5.8 Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit als neue Organisationsform grenzüberschreitender Kooperation**

Grundlage des EVTZ ist die Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006. Wird ein EVTZ gegründet, besitzt dieser die Rechts- und Geschäftsfähigkeit juristischer Personen entsprechend der Rechtssetzung des Staates in dem er seinen Sitz hat. Auf dieser Grundlage können solche Kooperationsverbünde „(...) Projekte für die territoriale Zusammenarbeit, die durch die Gemeinschaft kofinanziert werden, oder Maßnahmen der territorialen Zusammenarbeit durchführen, die auf die Initiative der Mitgliedstaaten zurückgehen.“<sup>103</sup>

Die erwarteten Ziele dieses neuen Instrumentes sind die Vereinfachung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die Überwindung der multi-level-mismatches. Beispiele wie der EVTZ *Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai* (Einrichtung Januar 2008) zeigen, dass diese theoretisch erwarteten Effekte eintreten können. Im vorliegenden Fall bildet der EVTZ einen Rahmen für die Zusammenarbeit von Behörden auf drei unterschiedlichen Verwaltungsebenen in Belgien und Frankreich. An dem EVTZ sind 145 Gemeinden, der französische Staat, eine Region und ein Departement Frankreichs, der

<sup>101</sup> vgl. Fürst, Dietrich/Hesse, Joachim (1996): Steuerungspotentiale des Ausschusses der Regionen gegenüber ausgewählten Fachpolitiken: Thesen aus deutscher Sicht. In: Hesse, Joachim (Hrsg.): *Regionen in Europa. Das regionale Potential*. Bd. 2. Baden-Baden, 29.

<sup>102</sup> Zum Projekt Öresundbrücke siehe: Internetpräsenz des Projektes. URL: <http://de.oresundsbron.com/page/977> (Abruf: 05.08.2013).

<sup>103</sup> Europäische Union (2012): *Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Zielsetzungen*. Brüssel.



belgische Staat, die belgische Regionen Flandern und Wallonien sowie die Wallonische und Flämische Gemeinschaft beteiligt.<sup>104</sup> Auf dem Territorium der Großregion existieren ähnliche Organisationsformen auf lokaler Ebene. Der 2010 gegründete *Eurodistrict Saar Moselle* ist hierfür ein Beispiel. Dabei handelt es sich um einen Zweckverband, welcher die Kooperation zwischen dem Regionalverband Saarbrücken und den französischen Gemeindeverbänden im Gebiet von Forbach bis Creutzwald koordinieren und optimieren soll. Diese Beispiele zeigen, dass eine Intensivierung der Kooperationen auf lokaler und regionaler Ebene in den europäischen Regionen bereits zu beobachten ist. Wie die Gestaltung eines gemeinsamen EVTZ für die gesamte Großregion realisiert werden kann, ist allerdings noch offen.

## **5.9 Dominanz der Exekutiven in der Governance-Architektur der Großregion – ein Fazit**

Zusammenfassend lässt sich die Governance-Struktur der Großregion als ein Nebeneinander verschiedenartiger Gremien mit sehr unterschiedlichen Kompetenzen und Akteuren beschreiben. Das zentrale Entscheidungszentrum ist dabei der Gipfel der Großregion, welcher seit 1994 die Ausrichtung der großregionalen Politik bestimmt. Kooperative und parlamentarische Gremien, wie der WSAGR und der IPR haben in der Governance-Architektur der Großregion lediglich beratende Funktionen. Gleiches gilt für die Ausschüsse und Arbeitsgruppen der Großregion. Sie bereiten Beschlüsse vor und entwickeln Konzepte, über welche letztendlich die Versammlung der regionalen Exekutiven entscheidet. Die besondere Rolle der INTERREG-Förderung und neue Kooperationsformen wie der EVTZ deuten allerdings eine Dynamik innerhalb der Governance-Struktur der Großregion an. Die beschriebenen Strukturen stellen den Ist-Zustand der grenzüberschreitenden Strukturen in der Großregion dar und sind somit Grundlage der Datenerhebung zu den Restriktionen und Perspektiven der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie der entwickelten Reformszenarien.

## **6. Die standardisierte Datenerhebung**

Auf Basis eines standardisierten Fragebogens wurde über einen Zeitraum von einem Monat (01. Juni 2013 – 30. Juni 2013) eine Gruppe von 70 Personen befragt. Dabei handelt es sich, wie bereits in den Ausführungen zum Forschungsdesign dargelegt, um Vertreterinnen und Vertreter aus allen Teilregionen des Untersuchungsgebietes. Es wurden bewusst keine

---

<sup>104</sup> METIS GmbH (2010): EVTZ – Entwicklungen in der Praxis: Mehrwert und Problemlösungen. Lüttich, 3.

politischen Repräsentanten befragt.<sup>105</sup> Die statistische Masse setzt sich aus Personen der Fachebenen der Verwaltungen in den einzelnen Regionen zusammen. Aufgrund der unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen der Partnerregionen kann keine detaillierte Zuordnung zu bestimmten Verwaltungsebenen vorgenommen werden. Auch die Abfrage dieser Eigenschaften durch den Fragebogen lieferte keine nützlichen Erkenntnisse, da die Probanden diese Fragen meist offen ließen. Die gesamte Gruppe der Befragten ist dennoch thematisch der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion zuzuordnen, da die Probanden ihre jeweiligen Regionen und Institutionen in den transnationalen Strukturen der Großregion repräsentieren und sich in ihrer täglichen Arbeit mit diesen Thematiken befassen.<sup>106</sup>

Die Fragebögen lagen den Probanden in schriftlicher Form, sowohl in französischer als auch in deutscher Fassung, vor und konnten entweder direkt vor Ort ausgefüllt und an den Befragungsleiter zurückgegeben werden, oder nachträglich per Post oder E-Mail zugesandt werden. Von allen Möglichkeiten wurde Gebrauch gemacht. Insgesamt wurden 70 Bögen ausgegeben. Nach Ende der Befragungsphase lagen 36 ausgefüllte Bögen vor (n=36). Das entspricht einer Rücklaufquote von 51,43 %. Diese auch als Ausschöpfungsquoten bezeichneten Werte, stellen in sozialwissenschaftlichen Umfragen ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit empirischer Analysen dar.<sup>107</sup> In der Literatur werden Rückläufe zwischen 50 und 65% als realisierbar und für die wissenschaftliche Qualität der Erhebung notwendig angesehen.<sup>108</sup> Mit einer Ausschöpfungsquote von 51,43% befindet sich die vorliegende Analyse entsprechend im Bereich dieser notwendigen, sogenannten Mindestausschöpfung. Nach spezifischen methodischen Überlegungen zu einzelnen statistischen Maßen werden nachfolgend die Ergebnisse der Datenerhebung zusammenfassend dargestellt und erste Hypothesen entwickelt.

---

<sup>105</sup> Dadurch sollte vermieden werden, dass die Ergebnisse durch Effekte der sozialen Bedingtheit beeinflusst werden. Es war davon auszugehen, dass politische Repräsentanten aus den Teilregionen aufgrund ihrer Rolle als Politiker ein bestimmtes Antwortverhalten aufweisen. Zudem ist die Fachebene in der täglichen Arbeit mit grenzüberschreitenden Fragestellungen befasst, wohingegen bei politischen Repräsentanten angenommen werden kann, dass durch sie eine Vielzahl von Themengebieten abgedeckt wird, was sich zu Lasten der Tiefenschärfe der Analyse auswirken könnte.

<sup>106</sup> Beispielhafte Probanden sind: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiterinnen des „Ministere du Developpement durable et d'Infrastructures“ in Luxemburg, welche sich mit grenzüberschreitenden Planungsprozessen befassen, Mitgliederinnen und Mitglieder der Arbeitsgruppe Jugend der Großregion, die bei französischen Jugendorganisationen beschäftigt sind sowie Vertreterinnen und Vertreter aus den rheinland-pfälzischen und saarländischen Ministerien, die sich mit grenzüberschreitenden Fragestellungen befassen.

<sup>107</sup> vgl. Petermann, Sören (2005): Rücklauf und systematische Verzerrung bei postalischen Befragungen. Eine Analyse der Bürgerumfrage Halle 2003. Mannheim, 57.

<sup>108</sup> vgl. Porst, Ralf et al. (1998): Strategien und Maßnahmen zur Erhöhung der Ausschöpfungsquoten bei sozialwissenschaftlichen Umfragen. Ein Literaturbericht. ZUMA-Arbeitspapier 98/07. Mannheim, 23ff..

## 6.1 Methodische Vorüberlegungen zu den statistischen Maßen

Die Fragen Nr. 2 und Nr. 10 des standardisierten Fragebogens müssen unter methodischen Gesichtspunkten gesondert betrachtet werden. Aufgrund der Zielsetzung der erkenntnisleitenden Fragestellung wurde in der Konstruktion dieser beiden Fragen mit einem Bewertungssystem zwischen den Werten 1 und 6 gearbeitet. Dabei waren die Probanden aufgefordert, verschiedene Problemstellungen (Frage Nr. 2) und Reformszenarien (Frage Nr. 10) der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nach ihrer Bedeutung zu bewerten. Diese Vorgehensweise liegt darin begründet, dass (im Sinne einer Defizitanalyse) ermittelt werden soll, welche Hindernisse bzw. Probleme die beteiligten Akteure innerhalb der grenzüberschreitenden Kooperation als besonders relevant erachten und wie sie konkreten Reformszenarien gegenüberstehen. Die Skalierung ermöglicht eine detaillierte Einordnung der Perzeption der Befragten.

Dieses methodische Vorgehen hat Auswirkungen auf die Datenauswertung. Anhand der nach Eingang der ausgefüllten Fragebögen vorliegenden Datenmenge (Zahlenmengen der Ziffern 1-6) können verschiedene statistische Parameter ermittelt werden. Allerdings erweisen sich nicht alle dieser Lageparameter als nützliche Maße für die vorliegende Analyse. Mit Hilfe des arithmetischen Mittels ( $\bar{x}$ ) kann auf Grundlage der nachstehenden Formel ein Durchschnittswert der vergebenen Ziffern errechnet werden:

$$\bar{x}_{\text{arithm}} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i = \frac{x_1 + x_2 + \dots + x_n}{n}$$

**Formel 1: Berechnung des einfachen arithmetischen Mittels**

Dieses Maß ist allerdings anfällig für Extremwerte. Im vorliegenden Fall führte dies dazu, dass einem Merkmal in der Mehrzahl die Ziffer 1 zugewiesen wurde. Dies spräche dafür, dass die Mehrzahl der Befragten dieses Problem in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als sehr bedeutsam einschätzt. Da dieses Merkmal von einigen Befragten jedoch mit den Ziffern 5 oder 6 bewertet wurde, stieg auch  $\bar{x}$ , entsprechend der genannten Formel, an und beeinflusst den endgültigen Wert. Damit kann mittels  $\bar{x}$  keine sinnvolle und valide Aussage über die Wahrnehmung der Probleme und Reformszenarien getroffen werden, da der Einfluss der Extremwerte zu stark ist.

Da ermittelt werden soll, wie die Mehrzahl der Befragten den Zustand und die Perspektiven der grenzüberschreitenden Kooperation einschätzt, bietet sich ein statistisches Maß an, welches die Häufigkeit innerhalb einer Zahlenreihe darstellt. Dazu eignet sich der Parameter des Modus. Dieser gibt an, welche Merkmalsausprägung in einer Befragung am häufigsten genannt wurde. Häufigkeitsauszählungen bieten sich an, wenn die Anzahl der Merkmalsausprägungen überschaubar ist.<sup>109</sup> Mit Blick auf die zugrunde liegende Fragestellung ist der Modus daher das geeignete Maß zur Datenauswertung der Fragen Nr. 2 und Nr. 10 des Fragebogens, da die möglichen Merkmalsausprägungen auf jeweils sechs Antwortfelder begrenzt sind. Es kann ermittelt werden, welche der Bewertungsziffern von den Befragten am häufigsten verwendet wurde. Dies spiegelt die Bedeutung der einzelnen Elemente in den Augen der Probanden wider und kann somit als Indikator für die weitere Analyse verwendet werden.

## **6.2 Ergebnisse der standardisierten Befragung**

Die im Rahmen dieser Analyse durchgeführte Befragung unter den Akteuren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird nachfolgend unter Rekurs auf die erkenntnisleitende Fragestellung ausgewertet. Dies erfolgt in Teilen in Form graphischer Darstellungen, welche auf den erhobenen Daten basieren. Unter Berücksichtigung der theoretischen Vorüberlegungen (Kapitel 3 – 3.1.5) werden erste Hypothesen entwickelt, die im weiteren Verlauf überprüft und spezifiziert werden.

### **6.2.1 Auswertung und erste Hypothesenbildung**

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird von den Befragten als wichtig eingeschätzt. Eine Mehrzahl von 94,45% gibt an, dass diese in ihrer Institution einen hohen Stellenwert einnimmt. Lediglich zwei der Befragten konstatierten, dass die grenzüberschreitende Kooperation im Rahmen ihrer Tätigkeit von nachgeordneter Bedeutung ist. Somit dominiert in der Eigenperzeption die Ansicht, dass die Zusammenarbeit in der Großregion in den jeweiligen regionalen Strukturen von hoher Bedeutung ist. Da die Befragten allerdings beruflich bedingt in diesem Arbeitsfeld tätig sind, überrascht diese Feststellung nicht. Auffällig sind in diesem Zusammenhang zwei Befragte, welche hier die Kategorie „gering“ gewählt haben. Diese können jedoch als statistische Ausreißer klassifiziert werden.

---

<sup>109</sup> Westle, Bettina (2009): Methoden der Politikwissenschaft - Political science methods. Baden-Baden, 285.

Entsprechend der erkenntnisleitenden Fragestellung wurde im Rahmen der quantitativen Analyse ermittelt, welches nach Ansicht der Befragten die zentralen Restriktionen bzw. Herausforderungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf Ebene der Großregion sind. Entsprechend der in Kapitel 6.1 bereits dargelegten methodischen Vorgehensweise werden die Ergebnisse nachfolgend durch den Modus dargestellt. Damit kann gezeigt werden, welche Ziffer von den Befragten zu den beschriebenen Phänomenen am häufigsten vergeben wurden. Die Ziffer 1 zeigt, dass der Proband das beschriebene Hindernis für ausschlaggebend hält. Wogegen die Zahl 6 andeutet, dass das beschriebene Phänomen durch den Befragten für unwesentlich erachtet wird. Die Datenerhebung lieferte dazu nachfolgende Ergebnisse:

<b>Herausforderungen in der grenzüberschreitenden Kooperation</b>	<b>Modus</b>
<b>Demokratiedefizit</b>	3
<b>Dominanz nationaler Interessen</b>	1
<b>Exekutiven als zentrale Entscheidungszentren</b>	1
<b>mangelnde Bereitschaft zur Macht-/Kompetenzübertragung an grenzüberschreitende Institutionen</b>	2
<b>fehlende Sanktionsmechanismen</b>	5
<b>multi-level-mismatches</b>	1

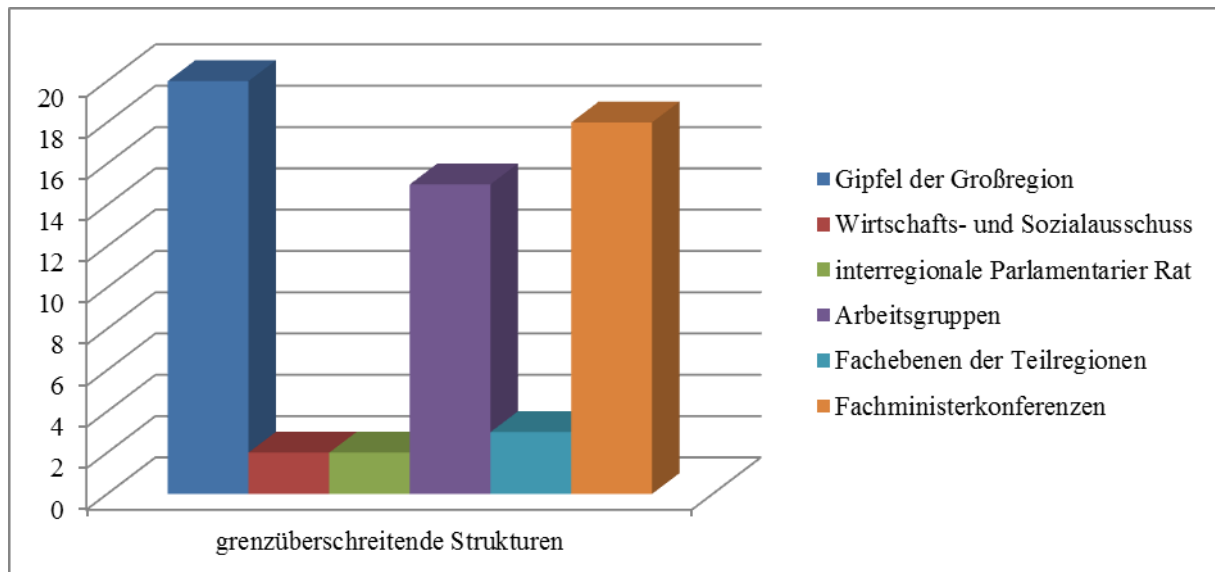
Abbildung 1: Bewertung der Hindernisse grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Quelle: Eigene Berechnung.

Zunächst ist auffällig, dass die möglichen Probleme grenzüberschreitender Zusammenarbeit von den Probanden beinahe ausnahmslos als zentrale Herausforderungen für die Kooperation in der Großregion identifiziert werden. Lediglich der Aspekt der fehlenden Sanktionsmechanismen wird als unwesentlich bzw. unproblematisch gesehen (Modus = 5). Als die größten Hindernisse sind nach Auswertung der Daten die Dominanz nationaler Interessen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die herausgehobene Rolle der jeweiligen Exekutiven in Entscheidungsprozessen und das Vorhandensein unterschiedlicher Kompetenzen, auf verschiedenen (staatlichen) Ebenen in den Teilregionen (multi-level-mismatches) zu nennen. In diesen Fällen ist 1 der Modus, was der klaren Einstufung dieser Phänomene als elementare Herausforderung für die grenzüberschreitende Kooperation entspricht. Hieran knüpft die mangelnde Bereitschaft der Partnerregionen eigene Kompetenzen auf transnationale Institutionen zu übertragen an (Modus = 2). Das Vorliegen eines Demokratiedefizits, bezogen auf das parlamentarische Gremium des IPR als reines

Beratungsgremium ohne Entscheidungskompetenz erfährt, mit der Ziffer 3 als häufigstem Wert, eine mittlere Einstufung durch die Befragten.

In aktuellen Konzeptpapieren, wie dem METROBORDER-Bericht zur raumordnerischen Ausrichtung der Großregion, werden Modelle diskutiert, welche von einer notwendigen Fokussierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf einen Kernraum ausgehen. Daher wurde den Probanden die Frage gestellt, wie sie eine solche, metropolitane Ausrichtung der Großregion auf einen Kernraum um die Stadt Luxemburg bewerten. Die Befragung lieferte hierzu differenzierte Ergebnisse. So erfährt eine solche Fokussierung auf einen Kernraum um die Stadt Luxemburg unter 30,55% der Befragten Zustimmung. Allerdings stehen 33,33% diesem Modell kritisch gegenüber. Unter dieser Befragtengruppe signalisierten 13,89% starke Ablehnung gegenüber diesem Reformmodell („stimme absolut nicht zu“). Signifikant scheint jedoch die Gruppe derjenigen zu sein, welche zur Beantwortung dieser Frage die Kategorie „stimme in Teilen zu“ nutzten. Diese dominiert mit 36,12%. Das Ergebnis zeigt, dass eine verstärkte Ausrichtung auf einen Kernraum um Luxemburg auf den Fachebenen der Großregion umstritten ist. Dass die „Unentschlossenen“ („stimme in Teilen zu“) dabei die größte Gruppe bilden deutet an, dass möglicherweise einzelne Aspekte der metropolitanen Strategie präzisiert werden müssen, bzw. weitere Aushandlungsprozesse nötig sind. Ein eindeutiges Ergebnis konnte mit Blick auf die Akzeptanz eines Kernraums innerhalb der Großregion nicht erzielt werden.

Die Frage, welche Struktur nach Meinung der Befragten Impulsgeber in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist, lieferte mit Blick auf die Fragestellung bemerkenswerte Ergebnisse. Methodisch muss angemerkt werden, dass bei dieser Frage Mehrfachantworten möglich waren. Die nachfolgende Grafik macht daher keine prozentualen Angaben, sondern zeigt die Häufigkeiten, mit welcher die verschiedenen Strukturen genannt wurden:



**Abbildung 2: Welche Struktur ist Ihrer Meinung nach der Impulsgeber in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit?**

Die Ergebnisse zeigen, dass nach Ansicht der Probanden drei Strukturen als Motoren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion fungieren: Der Gipfel der Exekutiven, die Arbeitsgruppen und die Fachministerkonferenzen. Legislative Einrichtungen wie der IPR oder kooperative Strukturen wie der WSAGR sind in der Wahrnehmung der Akteure nicht die Impulsgeber innerhalb der Großregion. Damit lässt sich eine Dominanz der Exekutiven im Bereich Problemdefinition und Agendasetting feststellen. Eine besondere Rolle nehmen die Arbeitsgruppen der Großregion ein. Diese setzen sich aus Vertreterinnen und Vertretern der nationalen Verwaltungsbehörden sowie Experten zu den jeweiligen Themenschwerpunkten zusammen. Eine direkte Zuordnung zur Exekutiveebene lässt sich somit nicht vornehmen. Da sich externe Fachwissenschaftler nicht in jeder Arbeitsgruppe finden und die entsendeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der nationalen Verwaltungen (z.B. Personal der Umweltministerien als Vertreter in der AG Umwelt) in ihrer Anzahl dominieren, kann davon ausgegangen werden, dass sich der Einfluss der Leitlinien der nationalen Hausspitzen auch in den Arbeitsgruppen wieder findet. Somit können die Arbeitsgruppen als exekutivnah bezeichnet werden. Zusammenfassend wird durch die vorliegenden Daten die angenommene Dominanz der nationalen Exekutiven und Verwaltungen im Bereich Problemidentifikation und Agendasetting bestätigt.

Häufig wird im Zusammenhang mit effizienzorientierten Optimierungsprozessen von Regelsystemen über die Bedeutung der genutzten Entscheidungsmodi diskutiert. Ein wesentliches Merkmal verhandlungsorientierter Steuerungsmodelle wie dem Governance-

Ansatz sind Konsensentscheide. Allerdings mangelt es diesen Entscheidungsformen häufig an Flexibilität und Effizienz bei akutem Entscheidungsdruck. Hierarchische Entscheide oder Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip sind demgegenüber im Vorteil. Da dies auch ein zentrales Problem in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist, wurde die Frage nach einer Effizienzoptimierung durch die Einführung des Mehrheitsprinzips gestellt. Obwohl seit Beginn der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion das Einstimmigkeitsprinzip bei Entscheidungen der Exekutiven im Rahmen konsensueller Entscheidungsfindung praktiziert wird, sprach sich eine Mehrheit von 57,14% für die Einführung des Mehrheitsentscheids auf dem Gipfel der Exekutiven aus.

Diese Ergebnisse stehen nicht nur im Widerspruch zu der jahrelang praktizierten Entscheidungsfindung in der Großregion, sondern thematisieren zugleich eine der zentralen Herausforderungen von Politikgestaltung in grenzüberschreitenden Räumen. Konsensfindung und Entscheidungen auf Basis der Einstimmigkeit ermöglichen eine ausgewogene Repräsentation verschiedener Interessen. Im Falle der Großregion bedeutet dies, dass keine Gipfelentscheidung ohne die Zustimmung aller Partner getroffen wird. Gleichzeitig führt dieser Entscheidungsmodus dazu, dass jede Teilregion ein Veto-Recht besitzt, welches es ihr erlaubt Gipfelbeschlüsse zu blockieren. Dagegen würde es der Mehrheitsentscheid ermöglichen, Entscheidungen auch ohne Zustimmung eines jeden Partners zu treffen und somit die Entscheidungsfindung optimieren.

Betrachtet man die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Partner in der Großregion, so fällt auf, dass der Nationalstaat Luxemburg hierbei eine besondere Stellung einnimmt. Mit einem BIP pro Einwohner von über 80.000 Euro liegt es weit über dem Durchschnitt der Großregion (~ 23.000 Euro pro Einwohner).<sup>110</sup> Durch seinen ausgeprägten Finanz- und Dienstleistungssektor kann das Großherzogtum als wirtschaftliches Zentrum der Großregion bezeichnet werden. Diese Feststellung floss auch in den METROBORDER-Bericht ein, da bei der metropolitanen Neuausrichtung der Großregion der Kernraum um Luxemburg fokussiert wurde.

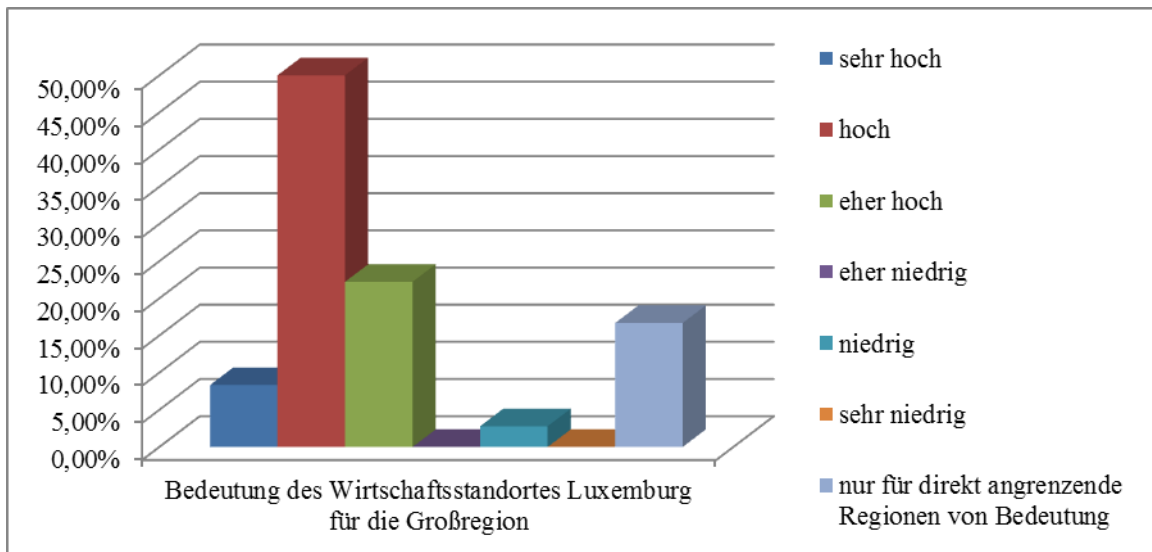
Da Luxemburg bezogen auf Fläche und Einwohnerzahl jedoch nur einen relativ kleinen Teil der Großregion darstellt, scheint hier ein Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlicher- und geographisch-demographischer Bedeutung zu bestehen. Diese Feststellung wurde im Rahmen der Befragung aufgegriffen. Dabei wurden die Probanden nach der Bedeutung eines

---

<sup>110</sup> Les offices statistique de la Grande Région (2013), 42.



funktionierenden Finanzplatzes Luxemburg für Prosperität der Großregion gefragt. Die Ergebnisse werden in nachfolgender Grafik anhand der einzelnen Antwortkategorien dargestellt:



**Abbildung 3: Wie hoch schätzen Sie die Bedeutung eines funktionierenden Finanzplatzes Luxemburg für Prosperität der Großregion ein?**

Nach Auswertung der Daten lässt sich festhalten, dass die Mehrzahl der Befragten einen funktionierenden Wirtschaftsstandort Luxemburg als zentrales Element für die Prosperität der gesamten Großregion ansieht. Werden die Kategorien „sehr hoch“, „hoch“, „eher hoch“ zusammengefasst, entspricht dies 80,55 % der Befragten. Somit bestätigen nicht nur Indikatoren wie BIP, Ansiedlungsdichte internationaler Unternehmen, Pro-Kopfeinkommen und Pendlerströme die besondere Rolle des Großherzogtums in der Großregion. Auch die Befragten aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit räumen Luxemburg eine zentrale Bedeutung für die wirtschaftliche Stabilität der Großregion ein.

Ein Ergebnis der Datenerhebung ist hierbei besonders hervorzuheben: 16,67% der Probanden geben an, dass die wirtschaftliche Dynamik Luxemburgs lediglich für die direkt angrenzenden Gebiete von Bedeutung ist. Die Effekte des Wirtschaftsstandortes Luxemburg erstrecken sich nach Einschätzung dieser Gruppe also nicht auf die gesamte Großregion, sondern lediglich auf ein kleineres Teilgebiet in der direkten Umgebung Luxemburgs. Obwohl etwa 80% der Befragten die Bedeutung des Standortes Luxemburg auf die gesamte Großregion ausdehnen, ist die Frage zu stellen, ob dies tatsächlich zutreffend ist, oder ob hiervon lediglich ein Teilgebiet in der direkten Umgebung profitiert.

Ein zentrales Element bei der Gestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den europäischen Regionen sind die Fördermaßnahmen der Gemeinschaft. Dazu hat die EU

verschiedene regionale Förderprogramme aufgelegt. In der Großregion ist das sogenannte INTERREG-Programm IV A Großregion maßgeblich. Der Finanzplan dieses Programms sieht für den Förderzeitraum 2007-2013 ein Gesamtvolumen von 105.996.517 Euro vor.<sup>111</sup> Betrachtet man die bereits abgerufenen Mittel, so ergibt sich ein Überschuss von 8.784.717 Euro<sup>112</sup>, obwohl die Förderperiode bereits abgelaufen ist. Dies wirft die Frage auf, warum das Finanzierungsinstrument in der Großregion nicht vollumfänglich genutzt wurde. Die nachfolgende Grafik zeigt mögliche Gründe für die defizitäre Nutzung aus Sicht der Befragten:

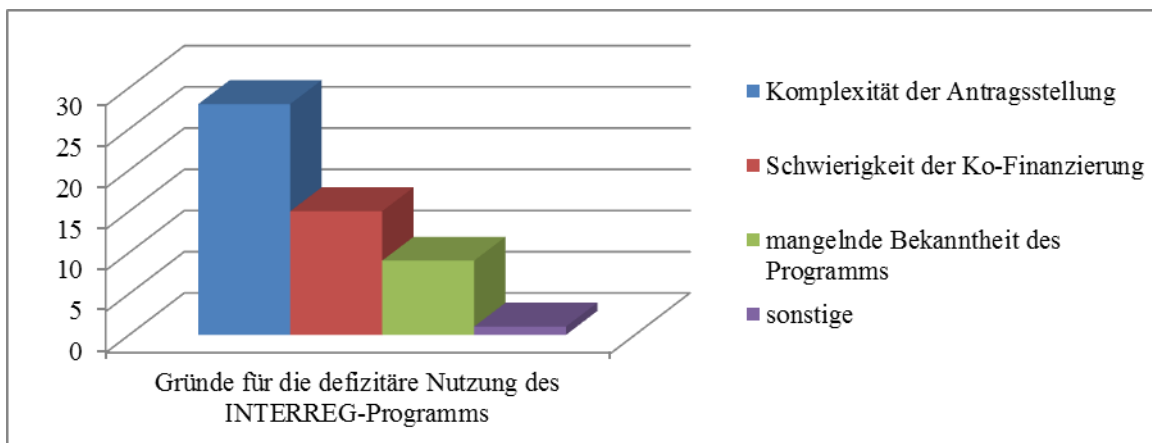


Abbildung 4: Was ist Ihrer Meinung nach ausschlaggebend für die teilweise defizitäre Nutzung des INTERREG-Programms?

Es ist anzumerken, dass bei der Beantwortung dieser Frage Mehrfachantworten möglich waren. Daher sind die nachfolgenden Prozentsätze immer auf die Gesamtzahl der Befragten zu beziehen. Demnach weisen 82,35% der Befragten der komplexen Antragsstellung die Schuld für die defizitäre Nutzung des INTERREG-Programms zu. Das Verfahren scheint es potentiellen Antragsstellern zu erschweren, Projekte zur Förderung durch INTERREG-Mittel erfolgversprechend einzureichen. 58,82% der Probanden geben zudem an, dass die INTERREG-Förderung nicht ausgeschöpft wurde, weil es Schwierigkeiten bei der, durch die Teilregionen zu leistende, Ko-Finanzierung gibt. Etwa ein Drittel der Befragten (26,47%) identifiziert zudem die mangelnde Bekanntheit des Programms unter den potentiellen Antragsstellern als Grund für die defizitäre Nutzung.<sup>113</sup>

In Anlehnung an das Konzept eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten wurde im Rahmen der Analyse die Frage nach einer Übertragung dieses Ansatzes auf die

<sup>111</sup> Zahlen nach: Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft des Saarlandes (2011): Operationelles Programm zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit „Großregion“. Saarbrücken, 80.

<sup>112</sup> Eigene Berechnung.

<sup>113</sup> Das freie Antwortfeld wurde in einem Fall genutzt. Demnach sei ein Grund für die stockende Nachfrage nach INTERREG-Mitteln die mangelnde Einbindung der Antragssteller im Entscheidungsprozess.

grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion gestellt. Demnach soll es, ähnlich wie beim Konzept der abgestuften Europäischen Integration<sup>114</sup> die Möglichkeit eines *Opt-Outs* in der grenzüberschreitenden Kooperation geben, welches es einzelnen Partnern erlaubt, sich aus bestimmten Prozessen (z.B. Institutionalisierung) zurückzuziehen, um zu einem späteren Zeitpunkt erneut daran zu partizipieren.

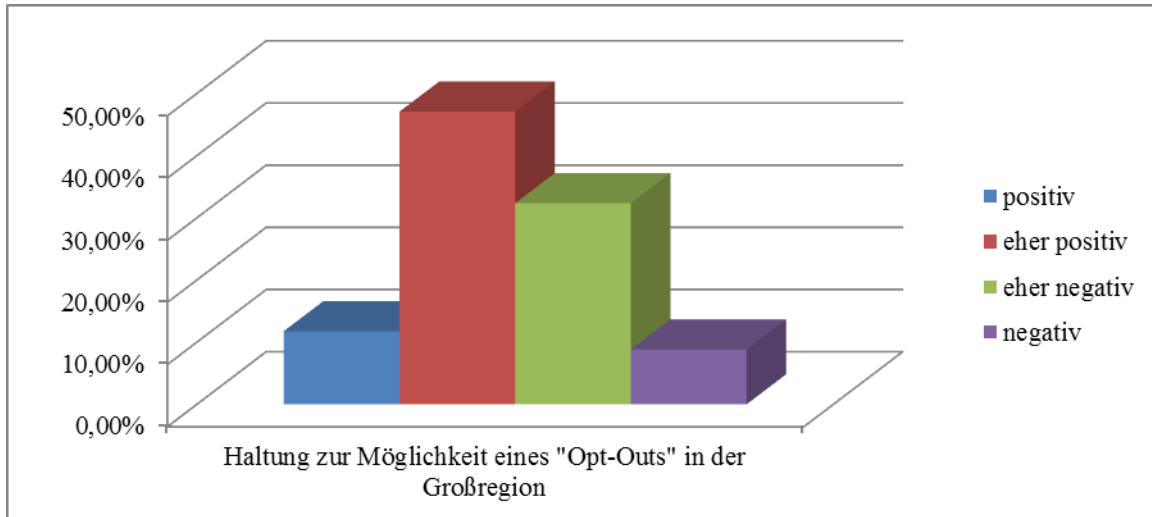


Abbildung 5: Wie stehen Sie der Einführung eines *Opt-Outs* in der grenzüberschreitenden Kooperation gegenüber, welche es einzelnen Partnern erlaubt, sich aus bestimmten Prozessen zurückzuziehen, um zu einem späteren Zeitpunkt erneut einzusteigen?

Die Daten zeigen, dass das Modell eines *Opt-Outs* in der grenzüberschreitenden Kooperation von den Befragten mehrheitlich positiv bewertet wird. Die beiden Kategorien „positiv“ und „eher positiv“ wurden am stärksten frequentiert (gesamt: 58,82%). Eine Gruppe von 8,82%, lehnt ein solches Modell dezidiert ab. Ergänzt man diese Gruppe um diejenigen Probanden, welche die Kategorie „eher negativ“ genutzt haben, so ergibt sich ein Prozentsatz von 41,17%. Demnach kann auf Grundlage der Datenmenge davon ausgegangen werden, dass die Übertragung des Konzeptes der abgestuften Integration auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion von der Mehrzahl der beteiligten Akteure mitgetragen wird. Allerdings ist die Gruppe, welche diesem Modell kritisch gegenübersteht (41,17%) nicht zu vernachlässigen.

Ein zentrales Element der standardisierten Befragung war die Frage nach der Motivation der beteiligten Partner zur Kooperation auf großregionaler Ebene. Vor dem Hintergrund der erkenntnisleitenden Fragestellung, welches die hauptsächlichen Restriktionen und

<sup>114</sup> Das Konzept der abgestuften Integration geht davon aus, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union eine verstärkte Integration anstrebt, während andere, weniger integrationswillige Staaten, zu einem späteren Zeitpunkt in den Prozess einsteigen können. Siehe dazu: Zandonella, Bruno (2005): Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten. Bonn, 37ff..

Perspektiven in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind, kann die Frage nach der Motivation der Partner nützliche Erkenntnisse liefern.

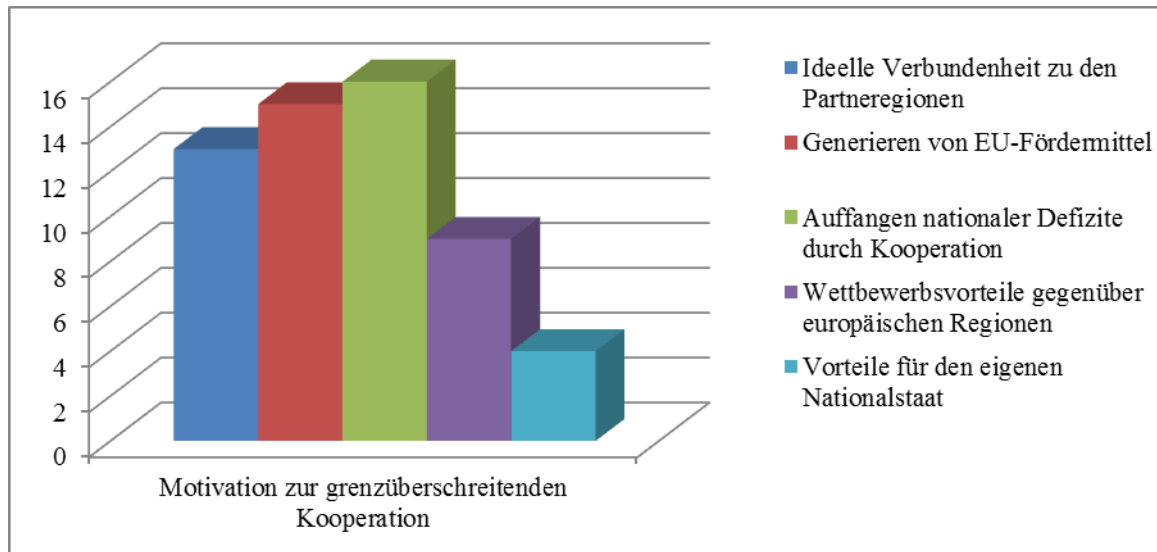


Abbildung 6: Was ist Ihrer Meinung nach die größte Motivation der Teilregionen zur Kooperation in der Großregion?

Bei dieser Frage waren Mehrfachantworten möglich. Entsprechend müssen die nachfolgenden Prozentsätze immer im Einzelfall auf die Gesamtheit von 100% der Befragten bezogen werden.

Demnach wurde das Auffangen nationaler Defizite in 45,71% der Fälle als hauptsächliche Motivation zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit identifiziert. Es folgen die Absicht mittels grenzüberschreitender Kooperation europäische Fördermittel zu generieren (42,86%) und die ideelle Verbundenheit unter den Regionen (37,14%). Die Schaffung von Wettbewerbsvorteilen gegenüber anderen europäischen Regionen wurde von 22,86% der Befragten als Motivationsquelle für die Zusammenarbeit in der Großregion angegeben. Eine Fokussierung auf den jeweiligen Nationalstaat bei der grenzüberschreitenden Kooperation wird lediglich von 11,43% der Probanden gesehen. Bildet man ergänzend den Modus aus der vorliegenden Datenmenge, so wurde die Kategorie „Auffangen nationaler Defizite durch grenzüberschreitende Kooperation“ am häufigsten genannt (16 Nennungen). Allerdings unterscheidet sich die Häufigkeit nur um drei Nennungen von den Kategorien „ideelle Verbundenheit zu den Partnerregionen“ (13 Nennungen) und um nur eine von „Generieren von EU-Fördermittel“ (15 Nennungen).

Damit lässt sich zusammenfassend festhalten, dass das Auffangen nationaler Defizite durch Kooperation, wie z.B. die Nutzung von Arbeitsplatzangeboten in Partnerregionen, die zentrale Motivation zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion ist. Somit wurden

materielle Interessen als entscheidender Faktor identifiziert, wobei die ideellen Faktoren gleichzeitig nicht zu vernachlässigen sind. Es scheint innerhalb der Governance-Arrangements der Großregion also eine Kombination von materiellen und immateriellen Faktoren vorzuliegen, welche die Motivation der Akteure erklären, grenzüberschreitend zusammenarbeiten.

Abschließend wurde erfragt, wie die Probanden verschiedenen Reformszenarien der grenzüberschreitenden Kooperation gegenüberstehen. Damit soll die Akzeptanz verschiedener Reformmodelle unter den Akteuren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ermittelt werden. Dies lässt Rückschlüsse auf die tatsächlichen Implementationschancen der einzelnen Konzepte zu. Unter Berücksichtigung der in Kapitel 6.1 bereits ausgeführten methodischen Überlegungen werden die Ergebnisse nachfolgend in Form des Modus dargestellt. Damit kann gezeigt werden, welche Ziffer (1= der Proband steht dem Reformszenario sehr positiv gegenüber; 6= der Proband lehnt das Reformmodell dezidiert ab) von den Befragten am häufigsten genutzt wurde.

<b>Reformszenario</b>	<b>Modus</b>
<b>verstärkte Institutionalisierung (Kompetenzübertragung)</b>	1
<b>Stärkung der Rechte des IPR</b>	6
<b>Fokussierung auf die Kernregion um Luxemburg</b>	4
<b>verstärkte Einbeziehung kommunaler Akteure</b>	3
<b>intensivierte Partizipation der Bürgerschaft in der Großregion</b>	2
<b>Ausweitung von Sanktionsmechanismen</b>	5

Abbildung 7: Akzeptanz der Reformmodelle durch die Befragten. Quelle: Eigene Berechnung.

Nach Auswertung der Daten ist festzuhalten, dass die Mehrzahl der Befragten eine verstärkte Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befürwortet. Die intensivierte Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in der Großregion durch partizipative Verfahren erfährt durch die Probanden ebenfalls Zustimmung. Einen mittleren Wert erreicht die Ausweitung der Beteiligung kommunaler Akteure in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Solche Modelle könnten im Rahmen einer Neuausrichtung der Zusammenarbeit somit wahrscheinlich werden. Eine raumordnerische Fokussierung auf eine Kernregion um Luxemburg wird hingegen kritisch gesehen. Dies korrespondiert mit den Ergebnissen zu Frage Nr. 3, welche gezielt auf die im METROBORDER-Bericht diskutierte

Strategie einer grenzüberschreitenden polyzentrischen Metropolregion (GPMR) mit einem Fokus auf eine Kernregion um Luxemburg ausgerichtet war. Dass der Modus bezogen auf die Akzeptanz dieses Konzeptes bei 4 liegt, verstärkt die Annahme, dass dieses Modell unter den Akteuren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit umstritten ist. Starke Ablehnung erfahren hingegen die Reformansätze einer Ausweitung von Sanktionsmechanismen innerhalb der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie das Modell einer Stärkung der Rechte des parlamentarischen Gremiums der Großregion (IPR) zur Behebung des Demokratiedefizits. Derartige Ansätze haben somit geringe Aussichten auf Implementation.

### **6.3 Zusammenfassung der Befragungsergebnisse**

Die quantitative Datenerhebung lieferte bedeutsame Erkenntnisse in Bezug auf die Forschungsfrage. Neben zu erwartenden Ergebnissen (z.B. hohe Bedeutung grenzüberschreitender Zusammenarbeit), konnte die Erhebung wesentliche Erkenntnisse bezogen auf die Restriktionen und Motivationslagen innerhalb der transnationalen Zusammenarbeit in der Großregion liefern. Nachfolgend werden diese signifikanten Befunde mit Blick auf die Forschungsfrage zusammenfassend dargestellt. Dabei werden mögliche Kausalitäten zwischen einzelnen Befragungselementen hergestellt und in die theoretischen Diskurse eingebettet.

#### **6.3.1 Materielle und nationale Interessen als Motoren der grenzüberschreitenden Kooperation**

Die Untersuchung zeigt, dass das Auffangen nationaler Defizite die zentrale Motivation der Akteure ist, auf großregionaler Ebene zu kooperieren und sich in die vorhandenen Governance-Arrangements zu begeben. Auch die Möglichkeit europäische Fördermittel zu generieren, ist ein zentrales Interesse der Akteure in der Großregion. Demnach versuchen diese über die Kooperation auf Ebene der Großregion EU-Fördermittel (z.B. aus dem INTERREG-Programm) nutzbar zu machen.

Damit stützen die Ergebnisse die bereits reflektierte Annahme, dass sich Governance-Arrangements besonders durch Kosten-Nutzen-Kalküle auszeichnen. Dass diese sowohl an materiellem Nutzen, als auch an immateriellen Faktoren ausgerichtet sein können, wird durch weitere Befunde bestätigt. An dritter Stelle der Hauptmotivatoren zur Kooperation findet sich mit der ideellen Verbundenheit zu den Partnerregionen ein immaterieller Faktor. Dennoch überwiegen die materiellen Faktoren, welche auf die eigene Teilregion ausgerichtet sind.

Somit können die Akteure in ihrer Motivationslage als Nutzenmaximierer im Sinne der *rational choice*-Theorie verstanden werden.<sup>115</sup> Es ist daher anzunehmen, dass für die Mehrzahl der Kooperationspartner in den Governance-Arenen der Großregion ein individueller Mehrwert in der Zusammenarbeit erkennbar sein muss. Dieser bezieht sich, nach Auswertung der Daten, zumeist auf die Behebung von Defiziten der eigenen Regionen (z.B. ein Mangel an Arbeitsplätzen) sowie auf den Erhalt von Finanzmitteln aus Fördertöpfen der EU.

Daran anschließend ist die bereits diskutierte Frage zu stellen, ob die bestehenden Strukturen in der Großregion diesen Verteilungskonflikten auf Dauer Stand halten, oder ob ein Mangel an erkennbaren Vorteilen dazu führt, dass die Kooperation im Grenzgebiet für einzelne Akteure an Bedeutung verliert, oder diese sogar die *exit*-Option wahrnehmen und sich aus den Governance-Arenen zurück ziehen. Diesen Annahmen kann entgegnet werden, dass die ideelle Verbundenheit zwischen den Partnern von 37,14% der Befragten als eine zentrale Motivation zur Zusammenarbeit gesehen wird. Damit liegt sie an dritter Stelle noch vor der Schaffung von Wettbewerbsvorteilen gegenüber anderen europäischen Regionen und der gezielten Generierung von Vorteilen für den eigenen Nationalstaat. Dies stützt die These, dass Faktoren wie ideelle Verbundenheit, Vertrauen sowie regionale Identität für autonome Akteure durchaus Gründe sind, sich in Governance-Strukturen zu organisieren.<sup>116</sup>

Wie bereits angedeutet überwiegen, bezogen auf die Motivation zur Kooperation, jedoch die materiellen Faktoren. Demnach steht die Möglichkeit einer *exit*-Option von einzelnen Partnern weiterhin im Raum. Auch dazu liefert die Studie Erkenntnisse. Bezogen auf die Frage, wie die Akteure der Möglichkeit einem zeitlich begrenzten Ausstieg (*opt-out*) einzelner Partner gegenüberstehen, konnte eine Gruppe von 58,82% ermittelt werden, die ein solches Modell befürworten. Es kann daher angenommen werden, dass sich die Akteure der Problematik um die (materiellen) Kosten-Nutzen-Kalküle der einzelnen Partner durchaus bewusst sind.

Es zeigt sich, dass *Regional Governance* kein stabiles, sondern ein dynamisches Konstrukt ist, welches sich bei Veränderung einzelner Elemente durchaus umstrukturieren kann. Darüber hinaus deutete die Aufgeschlossenheit der Akteure gegenüber der Möglichkeit eines *opt-outs* an, dass die immateriellen Faktoren eine schwächer ausgeprägte Bindungswirkung haben.

---

<sup>115</sup> Zum *rational choice*-Ansatz siehe: Diekmann, Andreas/Voss, Thomas (2009): Die Theorie rationalen Handelns. Stand und Perspektiven. Leipzig, 15ff..

<sup>116</sup> Blatter, Joachim (2000), 51ff..

Denn wenn ideelle Verbundenheit und regionale Identität eine den materiellen Motivatoren gleichrangige Rolle einnehmen würden, so wäre ein *opt-out* von der Mehrzahl abzulehnen.

### **6.3.2 Hohe Bedeutung des Wirtschaftsstandortes Luxemburg bei gleichzeitiger Skepsis gegenüber einem *Kernraum Luxemburg* innerhalb der Großregion**

Einen signifikanten Befund stellt die Einschätzung der Probanden bezüglich der Bedeutung des Wirtschaftsstandortes Luxemburg für die Prosperität der Großregion dar. Insgesamt ist die Mehrzahl der Befragten (80,55%) der Auffassung, dass Luxemburg als wirtschaftlicher Nukleus der Großregion fungiert und wesentliche Einflüsse auf die Wirtschaftsindikatoren der Nachbarregionen hat. Besonders die direkt angrenzenden Gebiete profitieren nach Ansicht der Befragten von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Großherzogtums.

Obwohl diese Ergebnisse darauf hinweisen, dass Luxemburg eine zentrale Rolle in der Großregion spielt, stehen die Akteure innerhalb der Governance-Arrangements einer Fokussierung auf einen Kernraum um Luxemburg kritisch gegenüber. Dieses Modell einer raumordnerischen Konzentration um den Standort Luxemburg entstammt dem METROBORDER-Bericht des *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON). Dieser schlägt für die Großregion eine Verdichtung der Kooperation in einem Gebiet um den Metropolkern Luxemburg vor. Der Bericht geht dabei von sogenannten *Functional Urban Areas* (FUAs) aus, welche aufgrund ihrer Dichte an Bevölkerung, Wirtschaftsansiedlungen und Infrastruktur eine herausgehobene Stellung einnehmen.<sup>117</sup> Die vorgeschlagene Verdichtung um den Raum Luxemburg wird als *Core FUA* bezeichnet. Dies bedeutet im Umkehrschluss eine Abkehr von anderen, peripheren Gebieten in der Großregion. Das Konzept verfolgt die Schaffung einer polyzentrischen Großregion. Allerdings erfolgt eine Abstufung der einzelnen metropolitanen Zentren. So bildet die Stadt Saarbrücken mit ihrer näheren Umgebung die zweite *Core-FUA*. Trier, Metz und Kaiserslautern bilden sogenannte *Neighboring FUAs*, während Nancy als *Surrounding FUA* bezeichnet wird. Alle anderen Gebiete in der Großregion werden als *Other FUA* klassifiziert.<sup>118</sup>

Eine derartige Konzentration auf die genannten Kernräume und in erster Priorität auf den Raum um Luxemburg wird von etwa einem Drittel der Befragten abgelehnt (33,33%). 36,12% können einer solchen Fokussierung in Teilen zustimmen. Damit dominiert die Gruppe der Kritiker und Skeptiker mit 69,45%. Dagegen stimmen 30,55% einer metropolitanen

---

<sup>117</sup> European Spatial Planning Observation Network (2010), 31.

<sup>118</sup> vgl. ebd. 31-32.



Ausrichtung auf einen Kernraum um Luxemburg zu. Hier zeigt sich ein deutliches Spannungsverhältnis zwischen der Einschätzung der Bedeutung Luxemburgs als wirtschaftlicher Motor der Großregion und der Bereitschaft eine verstärkte Kooperation in diesem Raum zuzulassen. Mögliche Erklärungsfaktoren sind die Befürchtung weiter entfernter Gebiete, das diese Konzentration zur Vernachlässigung der Peripherie führt. Diese Annahme kann durch die Befragungsergebnisse zur Motivation der Kooperation gestützt werden. Hier dominieren das Auffangen nationaler Defizite und die Generierung von EU-Fördermitteln. Eine intensiviertere Kooperation in einem Kerngebiet könnte dazu führen, dass gezielt Fördermittel in die *Core-FUAs* geleitet werden und dass es somit peripheren Regionen erschwert wird, Mittel für die eigenen Territorien abzurufen. Auf einen weiteren Erklärungsfaktor deuten die 36,12% der Befragten hin, welche einer Ausrichtung auf den Kernraum in Teilen zustimmen können. Da es sich bei dem zitierten Bericht des ESPON um ein relativ neues Dokument handelt, welches im Jahr 2013 um Handlungsempfehlungen ergänzt wurde, kann angenommen werden, dass hier weiterer Abstimmungsbedarf besteht.<sup>119</sup> Entsprechend der kooperativen Ausrichtung der Governance-Arrangements ist davon auszugehen, dass die Skeptiker dieses Konzeptes bei der Letztentscheidung des Gipfels der Großregion Einfluss auf die genaue Ausgestaltung nehmen werden.

### **6.3.3 Problembewusstsein bei gleichzeitig mangelnder Reformbereitschaft**

Die Datenerhebung konnte zeigen, dass nahezu alle genannten Herausforderungen grenzüberschreitender Kooperation von den Probanden als relevant angesehen werden. So erhielten die Probleme im Zusammenhang mit der Dominanz nationaler Interessen innerhalb der Governance-Arrangements der Großregion, die Konzentration auf die regionalen Exekutiven als zentralen Entscheidungszentren, die fehlende Bereitschaft zur Kompetenzübertragung an transnationale Institutionen sowie das Vorhandensein von multi-level-mismatches im Durchschnitt die Werte 1-2, was einer hohen Bedeutung dieser Probleme in der Großregion entspricht. Werden diese Ergebnisse mit den Resultaten bezüglich der Offenheit gegenüber bestimmten Reformszenarien kontrastiert, so ergeben sich Kontradiktionen.

Die zuvor noch beklagte mangelnde Bereitschaft, nationale bzw. regionale Kompetenzen auf transnationale Institutionen zu übertragen, trifft im Bereich der Reformszenarien auf die

---

<sup>119</sup> Zu den strategischen Analysen siehe: European Spatial Planning Observation Network (2013): METROBORDER. Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregionen. Zielgerichtete Analysen 2013. Luxemburg.

Forderung nach einer verstärkten Institutionalisierung. Zunächst kann die Zurückhaltung bei der Kompetenzübertragung mit dem grundsätzlichen Interesse der Regionen erklärt werden, von ihren Machtressourcen möglichst wenig einzubüßen. *Max Weber* bezeichnet dieses grundlegende Phänomen als das „Ringen um Machterwerb und Machterhaltung.“<sup>120</sup> Es wäre daher damit zu rechnen, dass die Akteure innerhalb der Governance-Arrangements der Großregion einer Kompetenzübertragung distanziert gegenüberstehen, da sie in der Ausübung ihrer Entscheidungskompetenzen möglichst autonom bleiben wollen. Entgegen dieser Annahmen fordert eine Mehrheit der Befragten allerdings eine Intensivierung der Institutionalisierungsprozesse. Es ist demnach möglich, dass es sich bei der Offenheit gegenüber einer Ausweitung der grenzüberschreitenden Strukturen um das Phänomen der sozialen Erwünschtheit (*Social-Desirability-Response-Set*) handelt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Befragten dazu tendieren vermeintlich sozial vernünftige Antworten zu geben.

Da Institutionalisierung nicht nur in der Governance-Theorie, sondern auch in raumordnerischen Konzepten, wie dem METROBORDER-Bericht, als langfristige Zielsetzung grenzüberschreitender Kooperation in den europäischen Regionen diskutiert wird, muss berücksichtigt werden, dass die Befragten dies als sozial erwünscht ansehen könnten.<sup>121</sup>

Einen ähnlich signifikanten Befund liefern die Daten zum Demokratiedefizit in den großregionalen Strukturen. Die Befragung fokussierte in erster Linie die Rolle des IPR. Dieses grenzüberschreitende parlamentarische Gremium verfügt über beratende Funktionen und besitzt keine Entscheidungskompetenzen. Es setzt sich dabei allerdings aus gewählten Parlamentariern der regionalen Parlamente der Teilregionen zusammen. Die Bedeutung dieses demokratietheoretischen Problems wird von den Befragten durchaus wahrgenommen (Modus = 3). Auffallend ist allerdings, dass der am häufigsten genannte Wert bei der Frage zur Behebung des Demokratiedefizits durch eine Ausweitung der Rechte des IPR die Ziffer 6 ist. Dies entspricht einer dezidierten Ablehnung dieses Reformszenarios durch die Befragten. Somit kann zusammengefasst werden, dass die Probanden das Demokratiedefizit durchaus als Herausforderung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sehen, jedoch nicht bereit sind das einzige parlamentarische Gremium innerhalb der Governance-Strukturen mit zusätzlichen Kompetenzen auszustatten.

---

<sup>120</sup> Hanke, Edith/Mommsen, Wolfgang (2001): *Max Webers Herrschaftssoziologie*. Tübingen, 319.

<sup>121</sup> Zum *Social-Desirability-Response-Set* siehe: Hartmut Esser (1986): Können Befragte Lügen? Zum Konzept des „wahren Wertes“ im Rahmen der handlungstheoretischen Erklärung von Situationseinflüssen bei der Befragung. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* Nr. 38, 314-336.

Im Sinne der Vetospielertheorie wäre zu vermuten, dass es mit einem IPR, welcher beispielsweise seine Zustimmung zur Umsetzung von Kooperationsbeschlüssen geben muss, vermehrt zu Lähmungseffekten bei der Entscheidungsfindung kommt. Damit wäre ein kollektiver Vetospieler geschaffen, der Änderungen des Status-Quo in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion zusätzlich erschwert.<sup>122</sup> Daher scheint ein Reformszenario, welches eine Aufwertung des parlamentarischen Gremiums zum Ziel hat, in der Implementation wenig Aussicht auf Erfolg zu haben.

Allerdings stehen die Probanden konsultativen Partizipationsformen durchaus offen gegenüber. Die Datenerhebung konnte zeigen, dass die Befragten eine verstärkte Einbeziehung sowohl kommunaler-, als auch zivilgesellschaftlicher Akteure in den Governance-Arrangements befürworten. Diese empirischen Befunde decken sich mit den theoretischen Annahmen zur Rolle lokaler und besonders zivilgesellschaftlicher Akteure in Governance-Prozessen.<sup>123</sup> Es wird davon ausgegangen, dass sich mit der Zivilgesellschaft neben Parteien und Großorganisationen eine „neue Art von politischem Akteur“<sup>124</sup> entwickelt hat, welcher bei Entscheidungsprozessen eine stärkere Berücksichtigung erfährt. Dabei wird häufig von einem Mehrwert zivilgesellschaftlicher Partizipation in Governance-Prozessen ausgegangen. Dieser lässt sich in drei Bereiche unterteilen. Erstens: Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure ermöglicht die Repräsentation bisher vernachlässigter Interessen im Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess. Zweitens: Durch das Mitwirken dieser Akteure erhöht sich die sogenannte Verfahrenstransparenz. Das *European Economic and Social Committee* spricht in diesem Zusammenhang von einer Erhöhung der *Throughput-Legitimität*.<sup>125</sup> Drittens: Durch die gezielte Konsultation bürgerschaftlicher Akteure können Probleme frühzeitig erkannt und antizipiert werden. Auch bringt die Zivilgesellschaft eigene praxisorientierte Expertisen und Innovationen in den Entscheidungsprozess ein. Damit kann letztlich ein verbessertes *output* erzielt werden.<sup>126</sup>

Auch wenn eine mangelnde Bereitschaft zur Ausweitung parlamentarischer Rechte konstatiert werden muss, so kann davon ausgegangen werden, dass konsultative Reformszenarien, mit

---

<sup>122</sup> vgl. Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, 14ff..

<sup>123</sup> Geißel, Brigitte (2009): Effektive und legitime Governance mit Zivilgesellschaft? In: Botzem, Sebastian et al. (Hrsg.): *Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel*. Baden-Baden, 76.

<sup>124</sup> Touraine, Alain (1999): Loblied auf die Zivilgesellschaft. Artikel in der Zeit vom 02.12.1999.

<sup>125</sup> vgl. European Economic and Social Committee (1999): *The civil society organized at european level*. Brüssel, 36f..

<sup>126</sup> vgl. Geißel, Brigitte (2009), 81.

Blick auf eine intensivierete Beteiligung der Zivilgesellschaft an Entscheidungsprozessen auf großregionaler Ebene, Chancen auf Umsetzung haben.

Ebenfalls auf Zustimmung traf der Vorschlag einer verstärkten Einbeziehung kommunaler Akteure in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dabei sollen unter kommunalen Akteuren nicht nur Städte und Gemeinden als Gebietskörperschaften subsumiert werden. Das Lokale soll vielmehr als Ort sozialer Interaktion und als Funktionsraum verstanden werden, welcher neben den administrativen Einheiten auch andere lokale Organisationsformen umfasst.<sup>127</sup> Daher wurde der Fragebogen bewusst nicht ausschließlich auf Gemeinden und Städte ausgerichtet. In bestehenden Reformkonzepten wird die Einbindung lokaler Akteure in die Governance-Arrangements der Großregion bereits gefordert.<sup>128</sup> Mit den Städtenetzen, dem Eurodistrikt und der EuRegio bestehen in der Großregion zudem bereits punktuelle Anknüpfungspunkte für stärker lokal ausgerichtete Kooperationsformen.<sup>129</sup> Dennoch mangelt es an einer institutionellen Verankerung der lokalen Ebene in den zentralen Governance-Arrangements der Großregion. Aufgrund der signalisierten Zustimmung können solchen Reformansätzen Chancen auf Umsetzung zugesprochen werden.

Zusammenfassend ist auffallend, dass die Akteure innerhalb der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einer „klassischen“ Demokratisierung durch den Ausbau parlamentarischer Mitbestimmungsrechte des IPR kritisch gegenüberstehen. Demokratisierungsbereitschaft findet sich hingegen stärker im Bereich einer *Partizipatory Governance*. Die Datenerhebung konnte zeigen, dass die Einbindung lokaler sowie zivilgesellschaftlicher Akteure in bestehenden Governance-Arrangements auf Akzeptanz trifft. Bringt man dies mit dem Wunsch der Befragten nach einer verstärkten Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Kooperation in Verbindung, so kann angenommen werden, dass eine institutionelle Reform innerhalb der Großregion es den beiden Akteursgruppen ermöglichen kann, sich dauerhaft in den Governance-Arrangements zu platzieren, wohingegen der Ausbau parlamentarischer Mitbestimmung unwahrscheinlich erscheint.

---

<sup>127</sup> vgl. Heinelt, Hubert (2004), 35.

<sup>128</sup> vgl. European Spatial Planning Observation Network (2010), 30ff..

<sup>129</sup> Bei den Städtenetzen handelt es sich um freiwillige Zusammenschlüsse von Städten und Gemeinden in der Großregion. Ein Beispiel ist das Städtenetzwerk QuattroPole zwischen Luxembourg, Metz, Saarbrücken, Trier. Die EuRegio SaarLorLux+ ist der Zusammenschluss der Gemeinden und lokalen Gebietskörperschaftender Großregion. Die EuRegio entspricht in ihren Aufgaben einer Art kommunalem Spitzverband für die Kommunen der Großregion. Der Eurodistrikt Saar-Moselle-Est bildet ein Rahmenprogramm zur verstärkten Zusammenarbeit der Gemeinden und Städte in der Großregion.

## **7. Qualitative Experteninterviews – methodisches Vorgehen und Auswertung**

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurden neben der standardisierten Befragung ergänzend leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt. Dabei wurde das Ziel verfolgt, weiterführende Informationen über die Restriktionen grenzüberschreitender Kooperation in der Großregion zu erhalten. Die Auswahl der Interviewten erfolgte nach der Definition eines Experten als „Menschen, der ein besonderes Wissen über soziale Sachverhalte besitzt.“<sup>130</sup> Dabei diene das Experteninterview als Methode, um dieses Wissen zu erschließen und für die Analyse nutzbar zu machen. Bei den ausgewählten Personen handelt es sich um Menschen, die aufgrund ihrer beruflichen Stellung und ihrer langjährige Erfahrung über besondere Kenntnisse der grenzüberschreitenden Kooperation verfügen. Den Befragten wurden jeweils zwischen fünf bis sieben Fragen zur grenzüberschreitenden Kooperation gestellt.

Die Schwerpunkte lagen, anknüpfend an die quantitative Befragung, in den Bereichen *Intensität der Zusammenarbeit, Elemente von Governance in der transnationalen Kooperation, Partizipation und Demokratisierung von Governance, Bedeutung von EU-Förderprogrammen.*

Auf Grundlage von theoretischen Vorüberlegungen wurde die "Informationsfülle systematisch reduziert sowie entsprechend dem Untersuchungsziel strukturiert"<sup>131</sup>. Daher werden nachfolgend zunächst die Interviewpartner in Zusammenhang mit ihrer beruflichen Position vorgestellt und anschließend werden die Kernelemente der Interviews zusammengefasst. Dies erfolgt stets unter Rekurs auf die Forschungsfrage und die Ergebnisse aus der quantitativen Befragung.

### **7.1 Interview mit Experte A**

Die Befragte ist im Referat 8702 für Europäische Raumordnung im Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung des Landes Rheinland-Pfalz tätig. Sie betreut die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion sowie in der Oberrheinregion. Seit Übernahme der Präsidentschaft in der Großregion durch Rheinland-Pfalz vertritt sie die Gipfelpräsidentschaft in den Governance-Arrangements. Zudem ist Experte A Mitglied in verschiedenen Arbeitsgruppen und Ausschüssen der Großregion. Als

---

<sup>130</sup> Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden, 10.

<sup>131</sup> ebd., 194.

zentrale Betätigungsfelder sind der Ausschuss zum Projekt grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion (GPMR) und der Koordinierungsausschuss Raumentwicklung (KaRe) zu nennen. Damit handelt es sich bei der Probandin um eine Expertin aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die aufgrund ihrer beruflichen Stellung über Fachwissen und praktische Erfahrungen in den Schwerpunktbereichen der Analyse verfügt. Nach Auswertung des Interviews lassen sich die nachfolgenden Ergebnisse festhalten:

Grundsätzlich wird eine Intensivierung der Kooperation über Zeit diagnostiziert. Dabei seien aber auch zunehmend Konfliktlinien in der grenzüberschreitenden Kooperation sichtbar geworden. Zudem habe sich die Schwerpunktsetzung innerhalb der Zusammenarbeit auf Ebene der Großregion verändert. „Viele Themen aus früheren Jahren wie die Zusammenarbeit in Kernthemen wie dem Hochwasserschutz oder der Ausbau der Infrastruktur sind zum Großteil abgearbeitet“<sup>132</sup>. Als neue Herausforderungen werden der demografische Wandel und die Sicherung der Daseinsvorsorge identifiziert.

Die qualitativen Daten lieferten bezogen auf einzelne Erkenntnisse aus der standardisierten Befragung nützliche Ergänzungen. So kann durch das vorliegende Interview die bereits aufgeworfene These gestützt werden, dass die nationalen Exekutiven die maßgeblichen Entscheider sind. Damit muss der theoretischen Vermutung, dass sich Governance-Arrangements von nationalen Entscheidungszentren loslösen und eine eigenständige Steuerungsinstanz bilden, widersprochen werden. In der Gesamtschau entspreche die Kooperation in der Großregion eher „klassischem Government mit Tendenz zur Governance.“<sup>133</sup>

Angesprochen auf die Legitimationsproblematik innerhalb der grenzüberschreitenden Governance-Arrangements ging die Interviewte auf das bereits im Rahmen der quantitativen Befragung analysierte Demokratiedefizit grenzüberschreitender Kooperation ein. Legitimationsfragen im Sinne einer demokratischen Qualifikation der Entscheidungen spielten in der Praxis der Zusammenarbeit keine Rolle. Auch die Bedeutung eines grenzüberschreitenden Parlamentes wird als gering eingeschätzt. Hierdurch werde keine Verbesserung der Kooperation erzielt. Vielmehr seien es kulturelle und sprachliche Barrieren zwischen den einzelnen Partnern, die es zu lösen gelte.<sup>134</sup> Diese Aussagen korrelieren mit den

---

<sup>132</sup> Interview mit Experte A. Antwort zu Frage Nr. 1.

<sup>133</sup> ebd., Antwort zu Frage Nr. 2.

<sup>134</sup> ebd., Antwort zu Frage Nr.3.

Ergebnissen der standardisierten Befragung, welche darauf hindeuten, dass die Stärkung des IPR als parlamentarischem Gremium der Großregion nicht im Fokus der Akteure liegt.

Übereinstimmungen zwischen quantitativen und qualitativen Daten finden sich auch im Bereich einer intensivierten Bürgerpartizipation in der Großregion. Dem Reformszenario einer verstärkten Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse stand eine Mehrzahl der Befragten positiv gegenüber. Auch das vorliegende Interview verdeutlicht die Bedeutung dieser Elemente für die grenzüberschreitende Kooperation. So hält die Probandin eine verstärkte Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure für sinnvoll, merkt aber gleichzeitig an, dass eine solche Einbindung nicht „losgelöst von Entscheider-Strukturen“<sup>135</sup> geschehen dürfe und dass ein Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger erkennbar sein müsse. Gleiches gilt nach ihrer Einschätzung auch für die Beteiligung kommunaler Akteure innerhalb der Großregion. Die Aufnahme von kommunalen Vertretern in den Ausschuss zur GMPR sei bereits ein Schritt in die richtige Richtung gewesen.<sup>136</sup>

Damit kann die These gestützt werden, dass eine Implementation von Beteiligungsverfahren zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure ein mögliches Szenario für die Großregion ist.

## **7.2 Interview mit Experte B**

Die Befragte ist Mitarbeiterin der *Préfecture de la Région Lorraine* mit Sitz in Metz. Dort leitet sie den Bereich *Affaires Internationales*. Dabei betreut Sie, ähnlich wie Probandin A, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion und am Oberrhein. Experte B vertritt die Region Lothringen in verschiedenen Gremien der grenzüberschreitenden Kooperation. So ist sie Mitglied im Ausschuss zur GPMR und verschiedenen Arbeitsgruppen der Großregion.

Die Angaben der französischen Expertin stützen verschiedene Annahmen aus der standardisierten Befragung. So wird die Dominanz der regionalen Exekutiven im Entscheidungsprozess auch hier hervorgehoben. Sie werden als „Hauptvertreter und die wahren Entscheidungsträger“<sup>137</sup> identifiziert. Die quantitative Erhebung konnte zeigen, dass Gremien wie der WSAGR und der IPR nicht als Impulsgeber der Zusammenarbeit gesehen

---

<sup>135</sup> ebd., Antwort zu Frage Nr. 5.

<sup>136</sup> vgl. ebd., Antwort zu Frage Nr. 6.

<sup>137</sup> Interview Experte B. Antwort zu Frage Nr. 1.

werden. Daran schließt auch das Experteninterview an. Diese Gremien können demnach zwar Empfehlungen abgeben und Projekte initiieren, aber „(...) endgültige Entscheidungen werden während Gipfeltreffen, Kamingsgesprächen oder sektoriellen Ministerkonferenzen getroffen“.<sup>138</sup>

Bezogen auf das Demokratiedefizit der grenzüberschreitenden Kooperation kommt auch die Expertin zu dem Ergebnis, dass dies bereits „(...) seit mehreren Jahren seitens der Exekutiven und der verschiedenen Beratungsinstanzen wahrgenommen wurde.“<sup>139</sup> Allerdings greift die Probandin nicht die Lösungsansätze „Stärkung des parlamentarischen Gremiums“ bzw. „Einbindung zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure“ auf, sondern verweist auf eine weitere Legitimationsform. Demnach kann die grenzüberschreitende Kooperation über ihre Ergebnisse (*outputs*) legitimiert werden. Diese *Output*-Legitimation kann durch erfolgreiche Zusammenarbeit der großregionalen Netzwerke generiert werden. Allerdings sei es hierfür entscheidend, dass der Adressat, die Bevölkerung der Großregion, über die Arbeit der Governance-Arrangements informiert ist und die erzielten Ergebnisse wahrnimmt.

Denn „(...) nur wenn die BürgerInnen die Bedeutung und die Nützlichkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erkennen, werden sie auch dazu bereit sein, Geld, Energie und Personal dafür einzusetzen“.<sup>140</sup>

Eine verstärkte Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure in den Strukturen der Großregion hält die Probandin darüber hinaus für wünschenswert. Einen konkreten Mehrwert kann sie jedoch nicht identifizieren. Hierbei würde es sich um konsultative Einbindung handeln, die im Bereich Problemdefinition und dem Einbringen externer Expertise anzusiedeln wäre. Dadurch sollen verstärkt die akteursspezifischen Belange aus der täglichen Praxis der grenzüberschreitenden Kooperation in den Meinungsbildungsprozessen verankert werden.

Bezogen auf die Rolle der nationalen Interessen als entscheidendes Blockadeinstrument in der grenzüberschreitenden Kooperation stützt das Interview die Annahmen der quantitativen Befragung. Demnach erschweren an den nationalen Prioritäten orientierte Verhandlungspositionen den Entscheidungsprozess besonders im Rahmen der Verteilung von EU-Fördermitteln.<sup>141</sup> Es wird auf verwaltungstechnische „(...) Hürden verwiesen, welche von

---

<sup>138</sup> ebd., Antwort zu Frage Nr. 1.

<sup>139</sup> ebd., Antwort zu Frage Nr. 2.

<sup>140</sup> ebd., Antwort zu Frage Nr. 4.

<sup>141</sup> vgl. ebd., Antwort zu Frage Nr. 5.



den einzelnen Partnern – oft bedingt durch nationale Prioritäten – aufgestellt werden<sup>142</sup>, um Verteilungskonflikte zu den eigenen Gunsten zu entscheiden.

### 7.3 Interview mit Experte C

Der Proband ist *Conseiller de Gouvernement 1ère classe* im *Ministère du Développement durable et des Infrastructures* in Luxemburg. Er ist zuständig für die Bereiche *Coordination des Parcs naturels, Chargé de direction, Affaires européennes et transfrontalières*. Seit 1988 ist der Befragte mit Fragen der grenzüberschreitenden Kooperation befasst und betreut den Bereich der europäischen und grenzüberschreitenden Angelegenheiten auch nach der Zuständigkeitsübertragung auf die Raumplanung in Luxemburg im Jahr 2009.

Zunächst wird durch den Probanden der Anspruch der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hervorgehoben. Er verweist dabei auf die Organisation der Großregion als Ganzes: „Anspruch muss es sein, die Großregion als Ganzes zu organisieren.“<sup>143</sup> Dieser Anspruch wird gegenüber den meist sektoriellen Kooperationen abgegrenzt.

Integrative Ansätze, welche langfristige strategische Ziele verfolgen, seien in der Geschichte der Großregion selten gewesen. Mit dem Vorhaben einer grenzüberschreitenden Polyzentrischen Metropolregion (GPMR) läge derzeit ein solcher Ansatz vor. Allerdings gestalte sich die Umsetzung äußerst schwierig, da vor allem die französischen Partner aufgrund ihrer vielschichtigen Verwaltungsebenen und Zuständigkeitsverschränkungen (Präfektur, Regionalrat, Département) teilregionspezifische Hindernisse nicht überwinden könnten. Nationale Interessenskonflikte und Zuständigkeitsfragen in der Region Lothringen behinderten demnach die Umsetzung der GPMR-Strategie. Diese seien, unabhängig vom französischen Exempel im GPMR-Prozesses, das zentrale Hindernis grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

Auf die Konsenszwänge innerhalb der Governance-Arrangements angesprochen verweist der Befragte auf den Grundsatz der Freiwilligkeit, der grenzüberschreitenden Kooperation stets inne wohne. Ein befristeter Ausschluss einzelner Partner (*Opt-Out*) sei nur bei sektoriellen Ansätzen denkbar. Bei Großvorhaben wie der umfassenden GPMR-Strategie sei ein solches

---

<sup>142</sup> ebd., Antwort zu Frage Nr. 5.

<sup>143</sup> Interview mit Experte B. Antwort zu Frage Nr. 1.

Vorgehen jedoch nicht praktikabel: „Umfassende Strategien, wie die GPMR, lassen sich damit nicht realisieren.“<sup>144</sup>

Bei dem INTERREG-Programm stand besonders die Verwendung der Mittel im Vordergrund des Gespräches. Es wird darauf hingewiesen, dass es an Anträgen der öffentlichen Hand fehle und dass diese seltenen Anträge häufig qualitativ unausgereifter seien, als die privater Akteure. Als strategische INTERREG-Projekte zwischen 2007-2011 seien die Universität der Großregion, die gemeinsame Tourismusstrategie, die Task-Force Grenzgänger sowie die Zusammenarbeit der Verkehrsverbände hervorzuheben, so der Experte. Parallel liefen jedoch stets bi- oder trilaterale Projekte, welche zeitnahe und sichtbare Ergebnisse für die Beteiligten produzierten.

Diese kleineren Projekte seien deutlich effektiver als die strategischen Großprojekte auf gesamtregionaler Ebene. „Die Großregion als Ganzes macht nicht viel“<sup>145</sup>, erklärt der Proband und verweist dabei auf die hohe Anzahl bilateraler Projekte Luxemburgs. Für derartige nicht-strategische Projekte sei die Governance-Architektur der Großregion keine notwendige Voraussetzung.

Abschließend wurde die Rolle Luxemburgs in der Großregion beleuchtet. Der Befragte gebraucht dazu das Bild von „Luxemburg in, mit und durch die Großregion.“<sup>146</sup> Dabei verweist er auf die Entwicklung des Finanzplatzes Luxemburg, welche ohne die Pendlerströme von Fachkräften aus den Nachbarregionen nicht möglich gewesen sei. Mit Blick auf die Zukunft wird die Großregion als „Reservoir an Arbeitskräften“ für das Großherzogtum, als Absatzmarkt für Lebens- und Genussmittel und als Labor für neuartige Kooperationsmodelle im Dienstleistungssektor (z.B. Integrierte Banken in der Großregion) gesehen.

Die institutionellen Strukturen der Großregion werden als noch nicht so weit entwickelt angesehen, als dass über eine Übertragung nationaler Kompetenzen an grenzüberschreitende Institutionen nachgedacht werden sollte. Denkbar wäre allerdings der Aufbau eines gemeinsamen Budgets für die Großregion. Dabei dient der Vergleich zum Haushalt der EU als Fixpunkt. Es sei denkbar, dass die Teilregionen einen bestimmten Prozentsatz ihres Haushaltes für das grenzüberschreitende Budget ausweisen. Mit diesem Geld könnten dann

---

<sup>144</sup> ebd., Antwort zu Frage Nr. 4.

<sup>145</sup> ebd., Antwort zu Frage Nr. 5.

<sup>146</sup> ebd., Antwort zu Frage Nr. 6.

großregionale Projekte finanziert werden. Vorbild könnten die Makro-Regionen der EU-Kommission sein, welche sich z.B. im Donau-Raum und in der baltischen See finden.

## **7.2 Zusammenfassung der Ergebnisse aus den Experteninterviews**

In einer abschließenden Gesamtschau kann diagnostiziert werden, dass die Ergebnisse der qualitativen Interviews die nach Abschluss der quantitativen Befragung aufgestellten Hypothesen im Wesentlichen bestätigen. Die Exekutiven werden als zentrale Entscheidungszentren identifiziert. Gleichzeitig wird die Rolle des parlamentarischen Gremiums (IPR) als marginal für die grenzüberschreitende Kooperation angesehen. Ein Ausbau der parlamentarischen Mitbestimmung in der Großregion wird nicht forciert. Allerdings stehen die Akteure einer intensivierten Einbindung zivilgesellschaftlicher und lokaler Vertreter positiv gegenüber. Dabei scheint für die Befragten auch eine Kompetenzübertragung vorstellbar. Dies deckt sich wiederum mit den Ergebnissen aus der standardisierten Befragung, welche den Wunsch nach einer verstärkten Institutionalisierung aufzeigte. Die EU-Förderprogramme, hauptsächlich das INTERREG-Programm, stellen aus Sicht der Expertinnen und Experten Motoren für die grenzüberschreitende Kooperation dar. Allerdings konnten die Interviews zeigen, dass auch hierbei die nationale Priorisierung eine entscheidende Rolle spielt.

Netzwerkartige Kooperation, im Sinne einer *Regional Governance*, verorten die Befragten mehrheitlich auf Ebene der Ausschüsse und Arbeitsgruppen der Großregion. Allerdings haben diese lediglich beratende Funktionen. Eine ausschließliche Konzentration auf solche Konzepte ist demnach realitätsfern.

## **8. Reformszenarien der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion**

Zielsetzung der vorliegenden Forschungsarbeit ist, neben der Ermittlung der Restriktionen grenzüberschreitender Kooperation in der Großregion im Rahmen der Primärdatenerhebung, die Entwicklung von Handlungsempfehlungen zur Optimierung der Kooperationsstrukturen in Grenzräumen. Entsprechend werden nachfolgend auf Grundlage der Datenanalyse sowie der entsprechenden theoretischen Modelle, Reformszenarien für die grenzüberschreitende Kooperation in der Großregion skizziert. Dabei werden die Bereiche „Institutionalisierung grenzüberschreitender Kooperation“, „Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher und lokaler Akteure“ sowie ein stärker staatszentrierter Ansatz von

*Accountability* vorrangig behandelt. Dies trägt den Ergebnissen der Datenerhebung Rechnung und gewährleistet eine praxisnahe Konzeptentwicklung, die dem Umfang der Forschungsarbeit angepasst ist.

### **8.1 Reduktion nationaler Dominanz im Entscheidungsprozess durch verstärkte Institutionalisierung grenzüberschreitender Kooperation**

Das Reformmodell einer Ausweitung des institutionellen Gefüges der Großregion trägt den Ergebnissen der Datenerhebung Rechnung und rekurriert auf theoretische Konzepte aus der Forschung zu Institutionalisierungsprozessen. Die Befragungsergebnisse zeigen unter mehreren Aspekten Anknüpfungspunkte für eine verstärkte Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion. So wurde der Vorschlag einer verstärkten Institutionalisierung mit einhergehender Kompetenzübertragung auf transnationale Institutionen in der quantitativen Befragung von einer Mehrzahl der Befragten als positiv bewertet.<sup>147</sup> Zudem scheint ein solches Reformszenario relevant, da die Dominanz nationaler Interessen und Akteure in Entscheidungsprozessen, durch die Datenerhebung als zentrales Hindernis der Zusammenarbeit identifiziert wurde.

In diesem Zusammenhang wurde von den Befragten besonders die mangelnde Bereitschaft zur Kompetenzübertragung hervorgehoben.<sup>148</sup> An diesen empirischen Befunden knüpft das Reformmodell an und greift damit auch eine Feststellung der METROBORDER-Studie auf, welche für die Großregion eine „Unter-Institutionalisierung“<sup>149</sup> diagnostiziert.

In der Politikwissenschaft rückten Institutionen Ende der 1980er Jahre verstärkt in den Vordergrund wissenschaftlicher Untersuchungen. Unter dem Begriff des „Neo-Institutionalismus“ wurden vielfältige Konzepte zur Ordnungswirkung von Institutionen, deren Fähigkeit zur Transaktionskostensenkung sowie zur Steuerungskapazität entwickelt.<sup>150</sup> Bezogen auf das zu entwickelnde Reformszenario muss der Begriff der Institutionen besonders auf Aspekte der Steuerungsfähigkeit solcher Gebilde sowie der Verteilung von Macht und Ressourcen ausgerichtet sein, wenn den empirischen Befunden der Dominanz von nationalen Interessen und einer mangelnden Bereitschaft zur Kompetenzübertragung entgegengewirkt werden soll. BLATTER fasst dies als eine Betrachtungsweise von Institutionalisierung zusammen, welche „die Verteilung und Ausübung von Macht, die

---

<sup>147</sup> vgl. dazu: Abbildung 3 in dieser Arbeit.

<sup>148</sup> vgl. dazu: Abbildung 2 in dieser Arbeit.

<sup>149</sup> European Spatial Planning Observation Network (2010), 67.

<sup>150</sup> vgl. Blatter, Joachim (2000), 36-37.

Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse<sup>151</sup> in den Vordergrund stellt.

Zentrales Merkmal einer Institution ist damit die Fähigkeit in einem bestimmten Territorium verbindliche Regeln und Entscheidungen herstellen zu können und für deren Einhaltung Rechnung zu tragen. Es wird explizit darauf verwiesen, dass dies im Falle einer grenzüberschreitenden Institution mit Macht- und Kompetenzverschiebungen von nationalen Einheiten verbunden ist. Idealtypisch kann davon ausgegangen werden, dass eine solche transnationale Institution sich zu einem eigenständigen Akteur mit Entscheidungs- und Umsetzungskompetenzen entwickelt.<sup>152</sup>

In der Governance-Architektur der Großregion findet sich bereits eine Vielzahl unterschiedlicher Institutionen (Kapitel 4). Allerdings handelt es sich hierbei um ein Nebeneinander von unterschiedlich stark institutionalisierten Strukturen mit unterschiedlichen Kompetenzen. Der Gipfel der Großregion, welcher einem punktuellen Treffen der Exekutiven der Teilregionen entspricht, wurde im Rahmen der Befragung als das zentrale Entscheidungsgremium der Großregion ermittelt.

Um sich von dieser Exekutivdominanz zu lösen, bedarf es einer neuen grenzüberschreitenden Institution, welche über die Entscheidungskompetenzen des Gipfels verfügt und gleichzeitig die Integrations- und Konsultationsfunktionen von Gremien wie dem IPR, dem WSAGR sowie den Arbeitsgruppen der Großregion sicher stellt.

In der Theorie werden solche Gebilde als „formale Institutionen“ beschrieben. Diese besitzen im Vergleich zu ihren informellen Pendanten eine hohe kollektive Handlungsfähigkeit, Entscheidungen werden meist auf Grundlage des Mehrheitsprinzips getroffen, es gilt eine grundsätzliche Gleichberechtigung der beteiligten Akteure und die Ausrichtung in der Aufgabenwahrnehmung erfolgt territorial.<sup>153</sup>

In grenzüberschreitenden Regionen der EU existiert mit dem EVTZ bereits eine Rechtsform, welche die genannten Charakteristika in Teilen abdeckt. In der Zielsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 wird deutlich, dass sich diese mit den Ergebnissen der Datenerhebung deckt. So heißt es unter Punkt (3):

---

<sup>151</sup> ebd., 37.

<sup>152</sup> vgl. ebd., 37.

<sup>153</sup> vgl. ebd., 47.

*„Zur Überwindung der Hindernisse für die territoriale Zusammenarbeit bedarf es eines Instruments der Zusammenarbeit auf gemeinschaftlicher Ebene, um im Gebiet der Gemeinschaft Kooperationsverbände mit eigener Rechtspersönlichkeit(...) zu gründen.“<sup>154</sup>*

Jedoch ist der Aufbau eines EVTZ für die Großregion defizitär. Es existieren bereits EVTZ-Strukturen zu spezifischen Themenbereichen der grenzüberschreitenden Kooperation. Allerdings findet sich kein umfassender institutioneller Rahmen für die gesamte Region. So wird dieses Rechtsinstrument für die saarländisch-französische kommunale Kooperation im Rahmen des „Eurodistrict Saar Moselle“ genutzt. Zusätzlich fungiert der „EVTZ INTERREG IV A Großregion“ seit Mai 2010 als Verwaltungsbehörde des INTERREG-Programms für die Großregion. Dabei übernimmt der EVTZ die Begleitung und Umsetzung des Programms, sowie die Koordination, Auswahl förderfähiger Projekte.<sup>155</sup>

### **8.1.1 Reform der institutionellen Beschaffenheit der Governance-Strukturen der Großregion**

Die Intension dieses Reformszenarios ist die Einrichtung einer formellen Institution mit Entscheidungskompetenzen für alle Politikfelder in der gesamten Großregion. Bei der Konzeption können nützliche Elemente des EVTZ sowie bereits bestehender Strukturen übernommen werden. Grundlage für eine solche Strukturreform ist die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf ein grenzüberschreitendes Gremium, welches sich aus Vertretern aller Teilregionen zusammensetzt. Allerdings ist dabei zu beachten, dass mit dem Gipfel der Großregion bereits ein Gremium existiert, welches über weitreichende Macht- und Entscheidungskompetenzen verfügt. Es ist aus realpolitischer Sicht auch nicht davon auszugehen, dass die nationalen bzw. subnationalen Akteure bereit sind, diese Kompetenzen in zentralen Bereichen abzugeben. Hier greifen die grundlegenden Annahmen von Max Weber zu Mechanismen des Machterwerbs und Machterhalts.<sup>156</sup> Dabei geht es im Kern um Aspekte der Durchsetzung individueller Interessen. So sind im Rahmen des EVTZ insbesondere die Bereiche der Polizei- und die Regelungsbefugnisse sowie Befugnisse und Verpflichtungen in Justiz und Außenpolitik von einer Kompetenzübertragung

---

<sup>154</sup> Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 Des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Erwägungsgrund (8).

<sup>155</sup> O.A. (2010): Gründungsversammlung des Europäischen Verbundes für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) INTERREG „Programm Großregion“. Artikel unter: [www.grandregion.net](http://www.grandregion.net). Luxemburg.

<sup>156</sup> Weber, Max (1919): Politiker als Beruf. In: Gesammelte Schriften von Max Weber. Potsdamer Internetausgabe. Potsdam, 397.

ausgeschlossen.<sup>157</sup> Es ist zudem anzunehmen, dass ein Kompetenztransfer in Finanzierungsangelegenheiten von den Akteuren innerhalb der Großregion kritisch gesehen wird, da die autonome Verfügung über die eigenen Finanzmittel ein zentrales Element autonomer Staatlichkeit ist. Daher kann die neu zu schaffende Institution nicht über umfassende Kompetenzen in allen Politikfeldern verfügen. Dies bezieht sich besonders auf die sicherheits- sowie finanzpolitischen Aspekte entsprechend der EVTZ-Verordnung.

Dennoch wird die Einrichtung eines grenzüberschreitenden Gremiums vorgeschlagen, welches in seinen Kompetenzen im Wesentlichen dem Gipfel der Großregion entspricht. Ein solches Gremium setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der nationalen bzw. subnationalen Partner der Großregion zusammen und wird nachfolgend als *Konferenz der Großregion* bezeichnet. Die Repräsentanten werden von den jeweiligen Exekutiven in das Gremium entsandt. Im Gegensatz zum Gipfel der Großregion treffen hier nicht mehr die Spitzen der regionalen Regierungen zusammen.

Bei den Akteuren handelt es sich um Beamtinnen und Beamte aus den verschiedenen Regionen. Damit kann einer Politisierung der *Konferenz der Großregion* in gewissem Maße entgegengewirkt werden, da diese Beamten keine politischen Mandate bzw. Ämter bekleiden, wie dies beim Gipfel der Großregion der Fall ist.

Ein weiteres Differenzkriterium muss der Entscheidungsmodus sein. Der Konsenszwang auf dem Gipfel der Großregion führt zu Blockadehaltungen und Lähmungseffekten, da die Akteure stets darauf angewiesen sind, Einstimmigkeit zu erzielen. Deshalb schlägt dieses Szenario die Einführung des Mehrheitsentscheids bei Entscheidungsprozessen des neu geschaffenen Gremiums vor und rekurriert damit auf die Ergebnisse der Datenerhebung. Damit wird die individuelle Handlungsfähigkeit der einzelnen regionalen Vertreter eingeschränkt, was gleichzeitig zu einer erhöhten kollektiven Handlungsfähigkeit der Konferenz führt.<sup>158</sup>

Die so getroffenen Entscheidungen sind für alle beteiligten Partner verbindlich. Die nationalen bzw. subnationalen Exekutiven verpflichten sich im Vorfeld dazu, die in diesem Gremium getroffenen Entscheidungen mitzutragen. Die bereits angesprochene Problematik im Bereich der finanzwirksamen Entscheidungen sollte durch die Bereitstellung eines Finanzbudgets durch die Teilregionen vermieden werden. Die regionalen Exekutiven stellen

---

<sup>157</sup> Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 Des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Artikel 7 (4).

<sup>158</sup> vgl. Blatter, Joachim (2000), 47.

zu Beginn einer Gipfelpräsidentschaft ein Budget in ihren Haushalten zur Verfügung, welches zur Verwendung in der Großregion vorgesehen ist. Ein solches Modell wurde bereits in der qualitativen Datenerhebung von einem der Befragten aufgeworfen. Vorbild könne demnach der Haushalt der EU sein, in welchen jeder Mitgliedsstaat einen Prozentsatz der regionalen Finanzmittel (ca. 1 % des nationalen Haushalts) transferiert.<sup>159</sup> Über diese Mittel kann die *Konferenz der Großregion* dann im Rahmen ihrer Kompetenzen verfügen. Alle Entscheidungen, die zusätzliche Kosten verursachen, müssen mit den einzelnen Regionen abgestimmt werden.

Unter Rückgriff auf die Datenerhebung kann eine solche Kooperationsform um eine *exit-Option* ergänzt werden. Die Mehrzahl der Befragten stand der Möglichkeit eines befristeten *Opt-Outs* für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit positiv gegenüber.<sup>160</sup> In der praktischen Anwendung bedeutet dies, dass ein Partner bzw. eine Teilregion punktuell aus der Zusammenarbeit ausscheiden kann.

Damit würde auch den theoretischen Annahmen Rechnung getragen, dass Akteure in Governance-Arrangements stets einen individuellen Mehrwert der Kooperation erkennen müssen.<sup>161</sup> Ist dieser für einzelne Akteure nicht erkennbar, führt dies meist zu Blockadehaltungen in den konsensorientierten Gremien. Da dies durch die Einführung des Mehrheitsentscheids bereits behoben ist, kann die Möglichkeit eines befristeten *Opt-Outs* dann attraktiv erscheinen, wenn damit vermieden wird, dass der Finanzierungsanteil einer Region ohne deren Beteiligung genutzt wird. Scheidet eine Region punktuell aus der Kooperation aus, bleibt ihr regionaler Anteil am Gesamtbudget unangetastet. Im Umkehrschluss ist sie aber auch von den möglichen Vorteilen der beschlossenen Projekte und Maßnahmen ausgeschlossen.

Die *Konferenz der Großregion* bildet somit das Dach der Governance-Architektur der Großregion. Die anderen Strukturen behalten in diesem Reformmodell weitestgehend ihre Funktionen, da die Zielsetzung auf eine Reduktion der Exekutivdominanz ausgerichtet ist. Der Gipfel der Großregion muss dabei allerdings gesondert betrachtet werden. Dieser wird durch das neu geschaffene Gremium als zentrales Entscheidungsgremium abgelöst. Ihm kommen künftig die Entwicklung von strategischen Leitlinien ohne Bindungswirkung zu. Durch die (politische) Besetzung des Gipfels kann dieser zusätzlich eine integrative Funktion

---

<sup>159</sup> vgl. Interview mit Experte C. Antwort zu Frage Nr. 7.

<sup>160</sup> vgl. Abbildung 5 in dieser Arbeit.

<sup>161</sup> vgl. Fürst, Dietrich (2006), 51-52.



innerhalb der Großregion übernehmen. Durch öffentliche Auftritte und gemeinsame Erklärungen kann er die Großregion nach außen repräsentieren.

Der WSAGR und der IPR behalten weiterhin ihre konsultativen Funktionen. Allerdings kann durch die Einführung des Mehrheitsprinzips bei Entscheidungen der Konferenz darüber nachgedacht werden, dem WSAGR und dem IPR das Stimmrecht zu erteilen. Denkbar wäre eine Meinungsbildung innerhalb der beiden Gremien, welche dann in die Abstimmungen der Konferenz eingebracht werden kann. Damit würden die Interessen korporatistischer Gremien im Entscheidungsprozess stärker berücksichtigt, was zu einer demokratischen Aufwertung der Entscheidungen innerhalb der Governance-Arrangements führt. Die Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen behalten weiterhin ihre konsultativen Aufgaben und stehen den weiteren Strukturen beratend zur Seite.

### **8.1.2 Etablierung eines EVTZ als Verwaltungszentrum der Großregion**

Abschließend ist über die Administration der Governance-Strukturen nachzudenken. Dabei kann dem Haus der Großregion eine besondere Rolle zukommen. Nachdem mit der *Konferenz der Großregion* ein neues Entscheidungszentrum geschaffen wurde, welches autonom über Finanzmittel verfügt und damit eigene Projekte initiieren kann, bedarf es einer nachgeordneten Verwaltungsstelle. Diese übernimmt die Begleitung der Entscheidungsprozesse (Vorbereitung von Unterlagen, Anfertigen von Sitzungsprotokollen, Nachbereitung der Sitzungen etc.) sowie die nachgeordnete Verwaltung und Steuerung der Beschlüsse. Da besonders im Rahmen der Projektumsetzung die Kontaktaufnahme mit Dritten (z.B. Programmpartnern) notwendig wird und dabei Absprachen getroffen und ggf. Verträge geschlossen werden müssen, bedarf das Haus der Großregion einer eigenen Rechtspersönlichkeit. Hier kann das Instrument des EVTZ Abhilfe schaffen. Gemäß Artikel 5 (1) der EVTZ-Verordnung erwirbt der EVTZ Rechtspersönlichkeit am Tag seiner Registrierung. Damit kann der EVTZ gegenüber Dritten im Namen seiner Mitglieder auftreten und verbindliche Absprachen treffen. Das Aufgabengebiet des EVTZ ist durch die Artikel 7 der Verordnung bestimmt. Grundsätzlich sind diese auf die „Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen

Zusammenhalts<sup>162</sup> ausgerichtet. Der EVTZ kann allerdings zusätzliche Aufgaben übernehmen, wenn dies durch seine Mitglieder autorisiert wurde (Artikel 7 (3)).

Somit erscheint der Ausbau des Hauses der Großregion zu einem starken EVTZ ein sinnvolles Element im Rahmen dieses Reformmodells. Die *Konferenz der Großregion* wird bei der Entscheidungsfindung von den Arbeitsgruppen, dem WSAGR und dem IPR beraten und trifft auf Grundlage des Mehrheitsprinzips die Entscheidungen. Im Anschluss steuert das EVTZ *Haus der Großregion* den weiteren Verlauf der Prozesse, sorgt für die Umsetzung der Beschlüsse und tritt gegenüber Kooperationspartnern auf. Dabei geht das bereits bestehende „EVTZ INTERREG IV A Großregion“ im neuen EVTZ *Haus der Großregion* auf, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Die nachfolgende Grafik stellt das Reformszenario bezogen auf die zentralen Governance-Strukturen dar:

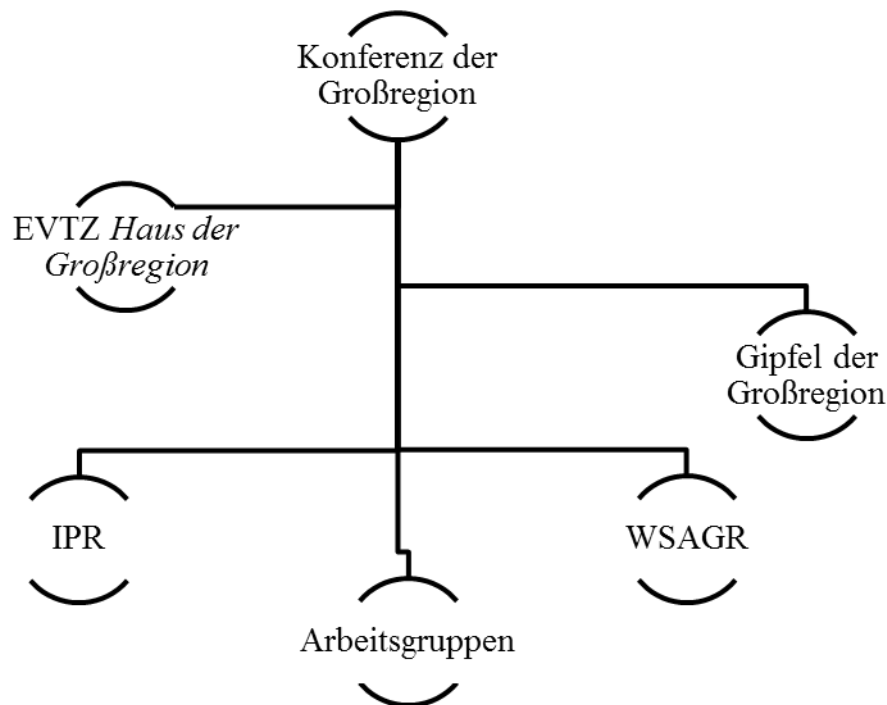


Abbildung 8: Reformszenario I: Governance-Strukturen der Großregion

<sup>162</sup> Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 Des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Artikel 7 (2).

## **8.2 Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten kommunaler- und zivilgesellschaftlicher Akteure in den Governance-Arrangements der Großregion**

Die Suche nach einer „effizienten und legitimen politische techné“<sup>163</sup>, erscheint in der politikwissenschaftlichen Forschung und der Politik als eines der zentralen Themen. Allerdings sehen sich moderne Demokratien bei dieser Suche mit einigen Hindernissen konfrontiert. Dabei sind besonders die Krise der repräsentativen Demokratie und die damit einhergehenden Bestrebungen nach neuen Formen politischer Beteiligung zu nennen. Zu den Krisensymptomen zählen dabei die sinkende Wahlbeteiligung, der Mitgliederschwund von Großorganisationen (z.B. Gewerkschaften) und Parteien sowie die Ausbildung einer kritischen Zivilgesellschaft mit Forderungen nach einer Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten bei politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen.<sup>164</sup> Diese Entwicklungen haben auf wissenschaftlicher Seite zu einer breiten Diskussion um Modelle wie dem Post-Demokratie-Theorem und neuen Formen direkter oder kooperativer Demokratie geführt.<sup>165</sup> In den westlichen Nationalstaaten hat dies seinen Niederschlag in der Einführung direktdemokratischer Elemente wie Bürger- und Volksentscheiden oder in Form einer Ausweitung von Konsultations- und Mediationsverfahren gefunden. Allerdings ist ein Ende dieser Entwicklungen nicht in Sicht. Auf die Nationalstaaten bezogen lässt sich also ein anhaltender Wandlungsprozess in der politischen Beteiligungskultur diagnostizieren.

Transnationale Räume sind in dieser Debatte bisher Randerscheinungen, da sie bezogen auf Legitimationsfragen, nicht wie Nationalstaaten behandelt werden können. Die klassischen Demokratiemodelle sind staatsorientiert und wurden auf der Grundlage eines durch Grenzen definierten Territoriums entwickelt, innerhalb dessen Legitimation durch verschiedene Verfahren geschaffen wird (z.B. Wahlen oder direkte Abstimmungen). Aufgrund der bereits beschriebenen Entwicklung von Grenzregionen im europäischen Einigungsprozess und den ihnen obliegenden Kompetenzen, ist die Frage zu stellen, ob ein neues Verständnis von Demokratie entwickelt werden muss, welches sich von den staatszentrierten Modellen abgrenzt und den Charakteristika transnationaler Sphären Rechnung trägt. An dieser Stelle setzt das Reformszenario an, und versucht, unter Rekurs auf die Datenerhebung, ein Modell

---

<sup>163</sup> Geißel, Brigitte (2009), 75.

<sup>164</sup> Zu den Krisenphänomenen siehe: Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn, 9-10.

<sup>165</sup> Zur Debatte siehe: Crouch, Colin (2004): Post-Democracy. Oxford. Sowie Schäfer, Armin (2008): Krisentheorien der Demokratie. Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie. In: MPIfG Discussion Paper 08/10. Köln.

zu entwickeln, welches die Beteiligung von kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren innerhalb der Governance-Strukturen der Großregion sicherstellt.

### **8.2.1 Partizipation zivilgesellschaftlicher- und kommunaler Akteure in der Großregion – Entwicklungsstand und Begriffsbestimmung**

Eine umfassende Demokratisierung der grenzüberschreitenden Kooperation wird in diesem Modell nicht angestrebt. Damit bezieht sich dieses Reformkonzept auf die Datenerhebung, die zeigen konnte, dass unter den Befragten die Ansicht dominiert, speziell zivilgesellschaftliche als auch lokale Akteure verstärkt in die Entscheidungsprozesse der großregionalen Gremien einzubeziehen. Eine Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des parlamentarischen Gremiums wird allerdings abgelehnt.<sup>166</sup> Mit diesem Ergebnis widerspricht die Erhebung in Teilen Annahmen aus der bisherigen Forschung, die davon ausgehen, dass die Eliten innerhalb von Governance-Arrangements „kein Interesse an legislativer oder zivilgesellschaftlicher Mitwirkung haben.“<sup>167</sup> Das nachfolgende Reformmodell teilt vielmehr die Ansicht, dass durch eine Neuordnung der Governance-Arrangements und die Einbindung der lokalen Ebene sowie der Zivilgesellschaft, Aussichten auf eine Steigerung der demokratischen Legitimation der getroffenen Entscheidungen bestehen.

An dieser Stelle muss zunächst der Terminus der Zivilgesellschaft näher definiert werden, um einordnen zu können, welche Akteure nachfolgend unter diesem Begriff subsumiert werden. Demnach umfasst Zivilgesellschaft im Rahmen dieses Reformszenarios selbstorganisierte Zusammenschlüsse von Bürgerinnen und Bürgern, die gemeinsame Interessen vertreten. Dabei werden aufgrund der tatsächlichen Ausprägung in Grenzregionen explizit Assoziationen wie Verbände, Vereine, Initiativen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) eingeschlossen.<sup>168</sup> In Teilen kommt es bei dieser Definition zu Überschneidungen mit dem Begriff der lokalen bzw. kommunalen Akteure. Dabei kann es sich z.B. um lokale Bürgerinitiativen oder Vereine handeln. Der Zusatz „lokal“ bezieht sich auf die räumliche Reichweite der Organisation, welche durchaus zivilgesellschaftlichen Charakter entsprechend der vorangestellten Definition haben kann.

---

<sup>166</sup> Siehe dazu: Abbildung 3 in dieser Arbeit.

<sup>167</sup> Berberich, André/Röber, Jörg (2012): Demokratiedefizite europäischer Grenzregionen. In: Jansen, Stephan/Schröter, Eckard/Steher, Nico (Hrsg.): Bürger.Staat.Macht? Neue Formen gesellschaftlicher Teilhabe Teilnahme und Arbeitsteilung. Wiesbaden, 128.

<sup>168</sup> vgl. Geißel, Brigitte (2009), 77.

Unterschieden werden muss demnach nachfolgend die Gruppe der kommunalen Akteure. Im weiteren Verlauf bezeichnet dieser Begriff Akteure der untersten staatlichen Ebenen der fünf Teilregionen. Diese können, je nach Region, unterschiedliche Bezeichnungen, Rechte und Zuständigkeiten haben. Meist handelt es sich hierbei jedoch um die Ebene der Städte und Gemeinden in der Großregion. Deshalb werden unter kommunalen Akteuren die Vertreterinnen und Vertreter der Städte und Gemeinden in der Großregion verstanden.

Diese Akteursgruppen sind in den zentralen Governance-Strukturen der Großregion bisher kaum vertreten. So ist die kommunale Ebene z.B. im Ausschuss zur grenzüberschreitenden polyzentrischen Metropolregion repräsentiert (Ausschuss GMPR). Zudem finden sich vereinzelt kommunale Akteure in den Arbeitsgruppen der Großregion. Im Gegensatz zum Ausschuss GMPR, finden sich kommunale Akteure in den Arbeitsgruppen jedoch aufgrund ihrer fachlichen Zuständigkeiten wieder, und fungieren nicht als Interessenvertreter der kommunalen Ebene. So sind in der Arbeitsgruppe Jugend der Großregion beispielsweise Vertreterinnen und Vertreter des Landkreises Trier-Saarburg zu finden.

Dies ist allerdings der Zuständigkeit der Kreisverwaltung im Bereich Jugendpolitik geschuldet und dient nicht der Interessenvertretung der kommunalen Ebene. Diese Konstellation ist somit Produkt der Verwaltungsgliederung und Aufgabenzuweisung in Rheinland-Pfalz und nicht das Ergebnis einer gezielten Einbindung kommunaler Akteure. Andere Teilregionen entsenden in diese (und andere Arbeitsgruppen) beispielsweise Vertreterinnen und Vertreter höherer staatlicher Ebenen, da in diesen Regionen die Zuständigkeiten diesen Ebenen zugewiesen sind.

Eine Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure erfolgt innerhalb der Governance-Arrangements der Großregion nicht. Es kann im weitesten Sinne lediglich von einer indirekten Legitimation des IPR gesprochen werden, da die Mitglieder dieses Gremiums in nationalen Wahlen durch die Bürgerschaft legitimiert wurden. Allerdings wurden sie nicht explizit für den IPR gewählt, sondern nehmen diese Aufgabe im Rahmen ihrer nationalen Mandate wahr.<sup>169</sup> Zusammenfassend kann die Einbeziehung kommunaler und besonders zivilgesellschaftlicher Akteure innerhalb der Entscheidungskanäle der Großregion als defizitär bezeichnet werden.

Das nachfolgende Reformszenario nimmt sich daher der Frage an, wie das beschriebene Partizipationsdefizit dieser Akteursgruppen behoben werden kann. Dazu muss zunächst auf

---

<sup>169</sup> Berberich, André/Röber, Jörg (2012), 133.

die Reichweite und Stufen von politischer Partizipation Bezug genommen werden. In der Partizipationsforschung wird hierzu die sogenannte „ladder of citizen participation“<sup>170</sup> genutzt. Diese gliedert sich in die Stufen Information (einseitige Bereitstellung von Informationen), Konsultation (beratenden Funktion der beteiligten Akteure), Kooperation (Mitgestaltung der beteiligten Gruppen) und Mitentscheidung (Stimmrecht bei der Letztentscheidung). Wesentliches Element der Entwicklung eines praxisnahen Reformszenarios für die verstärkte Partizipation zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure ist die Klärung der Frage, welche Stufe auf der Partizipationsleiter erreicht werden kann. Die Definition und Kommunikation der realen Einflussmöglichkeiten, die beteiligte Akteursgruppen im Rahmen der Partizipationsverfahren erhalten, wurde in der Partizipationsforschung als wesentlicher Erfolgsfaktor für Beteiligungsverfahren identifiziert.<sup>171</sup>

### **8.2.2 Ausgestaltung einer verstärkten Partizipation zivilgesellschaftlicher- und kommunaler Akteure in der Großregion**

Aufgrund der Beschaffenheit der bestehenden Governance-Strukturen in der Großregion, die auf die regionalen Exekutiven als zentrale Entscheider ausgerichtet sind und in denen die Mehrzahl der Gremien lediglich konsultative Befugnisse haben, scheint es unwahrscheinlich, dass den zivilgesellschaftlichen und kommunalen Akteuren Mitentscheidungsbefugnisse im Sinne der höchsten Stufe der *ladder of citizen participation* übertragen werden. Daher wird eine permanente Verankerung der beiden Akteursgruppen in den Governance-Arrangements fokussiert. Auf partizipationstheoretischer Ebene kann also von einer konsultativen und kooperativen Rolle zivilgesellschaftlicher und lokaler Akteure in den Entscheidungsstrukturen der Großregion ausgegangen werden.

Für eine derartige Einbindung sind inkrementale Veränderungen der Strukturen grenzüberschreitender Kooperation nötig. Es ist eine dauerhafte Vertretung der kommunalen und zivilgesellschaftlichen Interessen innerhalb der bestehenden Strukturen anzustreben. Dazu zählen eine kommunale sowie zivilgesellschaftliche Vertretung in allen Arbeitsgruppen und Ausschüssen der Großregion. Dies gilt auch für Fälle, in denen sich z.B. kommunale Vertreter aufgrund ihrer Zuständigkeit in bestimmten Gremien befinden. Damit ist gewährleistet, dass die akteurspezifischen Interessen in allen Arbeitsgremien repräsentiert sind. Zudem wird

---

<sup>170</sup> Arnstein, Sherry (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Institute of Planners, Heft 35. Washington DC, 216.

<sup>171</sup> Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012), 35.

dadurch zusätzliche Expertise freigesetzt, welche bei der Problemdefinition und der Willensbildung nützlich sein kann.

Die Auswahl der kommunalen und zivilgesellschaftlichen Vertreterinnen und Vertreter stellt aufgrund der Anzahl an Organisationsformen dieser Interessen in den unterschiedlichen Teilregionen eine Herausforderung dar. Da nicht jede Kommune eine Vertretung innerhalb der großregionalen Strukturen erhalten kann, müssen hierzu Multiplikatoren aktiviert werden. Dazu eignen sich regionale Interessengruppen der kommunalen Familien in den verschiedenen Regionen. Beispiele hierfür wären die rheinland-pfälzische Kommunalvertretung des Gemeinde und Städtebundes Rheinland-Pfalz, oder die französischen Gemeindeverbände (*communauté de communes*) in Lothringen.

Allerdings finden sich bereits grenzüberschreitende Zusammenschlüsse und Organisationsformen von Kommunen auf dem Territorium der Großregion, welche die Interessenvertretung übernehmen könnten. Dabei sind besonders der *Eurodistrict Saar Moselle* und das Städtenetzwerk *Quattropole* zwischen Metz, Saarbrücken, Luxemburg und Trier hervorzuheben. Allerdings müssten diese transnationalen Interessengruppen auf alle Teilgebiete der Großregion ausgeweitet werden, um eine umfassende Interessenvertretung der kommunalen Ebene aller Teilregionen zu gewährleisten. Ein solches Gremium könnte durch einen dauerhaften Sitz in allen Arbeitsgruppen der Großregion, dem WSAGR, dem Ausschuss GMPR sowie dessen Begleitausschüssen die Interessenvertretung für die kommunale Ebene gewährleisten.

Komplexer stellt sich die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Entscheidungsstrukturen der Großregion dar. Dies ist vor allem der Vielfalt an organisierten Interessen und der unterschiedlichen Organisationsformen auf zivilgesellschaftlicher Ebene geschuldet. Als Exempel kann der Bereich Umweltschutz gesehen werden. In allen Teilregionen existieren Umweltverbände. Allerdings gibt es, im Gegensatz zur kommunalen Ebene, keine umfassende und grenzüberschreitende Interessensvertretung in Form einer Dachorganisation.<sup>172</sup> Dieses Beispiel verdeutlicht, dass zivilgesellschaftliche Interessen zumeist themen- bzw. politikfeldbezogen sind und keine grenzüberschreitende Organisationsform besitzen. Um diesen Charakteristika Rechnung zu tragen, empfiehlt sich eine stärker *issue*-orientierte Partizipation dieser Akteure. Allerdings muss auch eine solche

---

<sup>172</sup> Zu den Umweltorganisationen in der Großregion zählen u.a.: das französische *Conservatoire des Sites Lorrains* (CSL), das belgische Pendant *Réserves Naturelles* (RNOB), das Luxemburger *D'Haus vun der Natur* sowie die deutschen Umweltverbände BUND und NABU (jeweils für das Saarland und Rheinland-Pfalz).

verstetigt werden, um eine dauerhafte Einbindung der Zivilgesellschaft innerhalb der Governance-Arrangements zu gewährleisten. Damit kann dieses Reformmodell dem (Neo-)Korporatismus zugeordnet werden. Demnach beeinflussen zivilgesellschaftliche Akteure das Agenda-Setting, die Policy-Formulierung sowie die Umsetzung von Projekten und Maßnahmen durch gezielte Beteiligung an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen.<sup>173</sup> Entsprechend diesem Modell wird vorgeschlagen, dass die Interessen der Zivilgesellschaft in allen Arbeitsgruppen und Ausschüssen der Großregion durch die zivilgesellschaftlichen Organisationen vertreten sind, die thematisch dem Arbeitsfeld des Gremiums zuzuordnen sind (z.B. Umweltverbände als Vertreter in der Arbeitsgruppe Umwelt). Gleiches gilt für umfassendere Gremien wie dem WSAGR und dem Ausschuss GMPR.

Um eine Überfrachtung dieser Gremien zu vermeiden, muss im Vorfeld eine Auswahl der entsandten Vertreterinnen und Vertreter erfolgen. Dies kann auf Basis des Prinzips der Selbstorganisation durch die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen geleistet werden.

Dazu sollte zunächst ein zusätzliches grenzüberschreitendes Gremium geschaffen werden. Dieses umfasst alle interessierten zivilgesellschaftlichen Organisationsformen über Interessenverbände bis hin zu themenbezogenen Bürgerinitiativen. Dabei kann der Akteurskreis stets erweitert werden, sollten neue Organisationen oder Themen an Relevanz gewinnen. Dieses Gremium unter der Bezeichnung *Zivilgesellschaft der Großregion (Société civile de la Grande Région)* ähnelt in seiner Funktionsweise den Arbeitsgruppen und verfügt ebenfalls über konsultative Funktionen gegenüber anderen Gremien der Großregion. Innerhalb der *Zivilgesellschaft der Großregion* werden die Interessen der verschiedenen Gruppen aggregiert und gegenüber anderen Gremien und der Öffentlichkeit artikuliert. Innerhalb dieser Struktur erfolgt die Rekrutierung von Vertreterinnen und Vertretern, die die Interessen der Zivilgesellschaft in den tradierten Strukturen der Großregion zu spezifischen Themen repräsentieren.

Damit berücksichtigt dieses Reformszenario die Ergebnisse der Datenerhebung, ohne dabei nicht-implementierbare Modelle zu entwickeln, welche in der Realpolitik keine Chance auf Umsetzung hätten.

Unter demokratietheoretischen Aspekten mag ein auf rein konsultative Befugnisse angelegtes Szenario unbefriedigend erscheinen, dennoch entspricht dies den Ergebnissen weiterer empirischer Studien zu grenzüberschreitenden Partizipationsmodellen. So kommt die Analyse

---

<sup>173</sup> vgl. Geißel, Brigitte (2009), 91.



der dezentralen Netzwerke der Lokalen Agenda 21 zu dem Ergebnis, dass grenzüberschreitende Governance mit Zivilgesellschaft „die Teilnahme gesellschaftlicher Akteure an Willensbildungsprozessen als Akteur des Interessenvermittlungssystems. Nicht mehr und nicht weniger“<sup>174</sup> bedeutet.

Zusammenfassend erfahren die Governance-Strukturen, durch eine verstärkte konsultative und kooperative Einbindung kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure, eine Aufwertung mit Blick auf die Repräsentation möglichst vielfältiger Interessen. Durch eine intensiverte Partizipation der beiden Akteursgruppen werden bisher marginalisierte Interessen stärker in der Willensbildung berücksichtigt (*Input-Legitimität*) und die Verfahren werden durch die Teilnahme kommunaler- und vor allem zivilgesellschaftlicher Akteure transparenter, da diese zusätzlich gegenüber ihrer eigenen Organisation und der Öffentlichkeit Rechenschaft ablegen (*Throughput-Legitimität*).<sup>175</sup>

### **8.3. Accountability-Konzepte als Legitimations- und Effizienzquelle grenzüberschreitender Kooperation**

Das Reformmodell einer verstärkten Konzentration auf die *Accountability*-Beziehung zwischen den Akteuren in der Großregion rekurriert in erster Linie auf die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Datenerhebung im Rahmen dieser Analyse. Wesentlich ist dabei die Erkenntnis, dass die Mehrzahl der Befragten die regionalen Exekutiven als zentrale Entscheider in der grenzüberschreitenden Kooperation identifiziert und auch die Experteninterviews darauf hindeuten, dass die Zusammenarbeit in der Großregion eher der Kooperation von autonomen Teilgebieten entspricht, als netzwerkartiger Interaktion im Sinne einer *Regional Governance*.<sup>176</sup> Sinnbild für diese Erkenntnis ist die Antwort aus einem der Experteninterviews zur Frage, welche Bedeutung die übergreifenden Strukturen der grenzüberschreitenden Kooperation in der Praxis haben: „Die Großregion als Ganzes macht nicht sehr viel.“<sup>177</sup>

Auch in der Fachwissenschaft finden sich Anknüpfungspunkte für ein solches Reformszenario. Grenzüberschreitende Kooperationen in transnationalen Räumen ohne autoratives Entscheidungszentrum sehen sich mit Legitimationsdefiziten konfrontiert. Damit

---

<sup>174</sup> ebd., 91.

<sup>175</sup> Sack, Detelf (2007): Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlicher-privater Partnerschaften in Deutschland. Baden-Baden, 45.

<sup>176</sup> vgl. dazu: Abbildung 2 in dieser Arbeit. Sowie Experteninterview mit Experte A, Antwort zu Frage Nr. 2.

<sup>177</sup> Experteninterview mit Experte C. Antwort zu Frage Nr. 5.

ist die Frage verbunden, welche Legitimation die Entscheidungen besitzen, die in grenzüberschreitenden Strukturen getroffen werden und wer wem darüber Rechenschaft ablegen muss. SOMMERMANN spricht in diesem Zusammenhang von einer „new allocation of responsibilities“<sup>178</sup> in transnationalen Räumen. Diese Veränderung von Regelungsstrukturen, welche häufig mit dem Begriff der Governance etikettiert werden, haben die Fragen nach Legitimation, Transparenz und letztlich *Accountability* von Entscheidungen neu aufgeworfen, da klassische Legitimationsformen unter den veränderten Rahmenbedingungen nicht übertragbar sind. Zu diesen Formen zählt z.B. die Legitimation einer Regierung durch eine, auf Grundlage freier Wahlen geschaffene, parlamentarische Mehrheit, die Legitimation der Verwaltung durch rechtskonforme Arbeitsweise, oder die Legitimation von Interessengruppen durch eine möglichst hohe Mitgliederzahl.<sup>179</sup>

Formen von *Regional Governance*, wie sie in der Großregion zu finden sind, entziehen sich allerdings diesen, auf Nationalstaaten ausgerichteten, Legitimationsformen.

Daher zielt das Reformszenario darauf ab, die möglichen *Accountability*-Beziehungen der Akteure in den Governance-Arrangements der Großregion weiterzuentwickeln und der grenzüberschreitenden Kooperation dadurch eine neue Legitimationsquelle zu geben.

Um ein solches Reformszenario entwickeln zu können, muss zunächst der Begriff der *Accountability* näher bestimmt werden. *Accountability* kann als die Verpflichtung eines Akteurs A verstanden werden, einem Akteur B über sein Handeln (oder Nicht-Handeln) Rechenschaft abzulegen. Er muss über die Folgen seines Handelns informieren können (Information) und diese zudem transparent rechtfertigen (Justifikation). Dabei besitzt Akteur B die Möglichkeit, bei unzureichendem Handeln bzw. mangelhafter Justifikation durch Akteur A, diesen mit Sanktionen zu belegen. Die klassische Sanktion in den *Accountability*-Beziehungen zwischen Bürgern und Repräsentanten ist die Abwahl.<sup>180</sup>

Mit diesem Ansatz werden drei zentrale Vorteile verbunden: Zum einen erhofft man sich durch die Rechenschaftslegung in Form der Information und Justifikation eine Erhöhung der Transparenz der Entscheidungsprozesse. Die Möglichkeit der Sanktion führt zudem dazu, dass getroffene Entscheidungen direkte Konsequenzen für die (politischen) Entscheider haben. Zum anderen wird angenommen, dass die Rechenschaftspflicht und die Gefahr der Sanktion zu einer Förderung des Bewusstseins der Entscheider für eigene Handlungen und

---

<sup>178</sup> Sommermann, Karl-Peter (2000), 39.

<sup>179</sup> vgl. Moes, Johannes (2009), 31.

<sup>180</sup> vgl. ebd., 33-34.

Entscheidung führen. Es kann also von einer Verhaltensnormierung durch *Accountability* ausgegangen werden.<sup>181</sup> Letztlich erhalten getroffene Entscheidungen durch die Rechenschaftslegung ihre Legitimation und verhindern eine Verselbstständigung der grenzüberschreitenden Strukturen, in denen Verantwortungen nicht mehr zuzuordnen sind.

### **8.3.1 Framing-Prozesse der Accountability-Muster in der Großregion**

Um ein praxistaugliches *Accountability*-Modell für die grenzüberschreitenden Kooperationen in der Großregion entwickeln zu können, sind sog. „*Framing*-Prozesse“ notwendig. Dabei wird der Rahmen der *Accountability*-Beziehungen in einem bestimmten Territorium definiert. Es geht konkret um die Fragen, welche Akteure gegenüber wem rechenschaftspflichtig sind, auf welchen Handlungsspielraum sich die *Accountability*-Erwartungen beziehen und in welchem Zeitraum und mit welcher Häufigkeit ein Akteur Rechenschaft ablegen muss. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass dies kein einmaliger Prozess ist, sondern, dass diese Beziehungen ständigen Wandlungsprozessen unterliegen.

Dies ist z.B. der Fall, wenn neue Akteure auftreten oder sich die Handlungsspielräume verändern. Ein solches *Framing* soll nun nachfolgend für die zentralen Strukturen der Großregion vorgenommen werden. Dabei werden unterschiedliche Formen der *Accountability* sowie verschiedene Sanktionsmechanismen genutzt.

Zunächst muss festgelegt werden, wer die relevanten Akteure in den *Accountability*-Beziehungen sind. Dabei handelt es sich um solche Akteure, die grundsätzlich über die Kompetenzen und Handlungsspielräume verfügen, die es Ihnen erlauben, Entscheidungen zu treffen, für die sie gegenüber anderen Akteuren Rechenschaft ablegen müssen. Bezogen auf die grenzüberschreitenden Kooperationsformen in der Großregion muss grundlegend von horizontalen Beziehungen zwischen unterschiedlichen Partner ausgegangen werden. Das entscheidende Gremium ist hierbei der Gipfel der Großregion. In dieser Governance-Arena begegnen sich die Spitzen der regionalen Exekutiven auf Augenhöhe und treffen bindende Entscheidungen auf Basis des Konsensprinzips. Da die anderen Gremien, wie der IPR und die Arbeitsgruppen, lediglich konsultative Befugnisse haben, kann der Gipfel der Großregion als das zentrale Entscheidungsgremium mit dem größten Handlungsspielraum im Sinne des *Accountability*-Ansatzes identifiziert werden. Für den *Framing*-Prozess bedeutet dies, dass sich der Ausbau der *Accountability*-Beziehungen auf dieses Gremium beziehen muss. Die Handlungsspielräume der weiteren Strukturen innerhalb der Großregion sind zu klein, um sie

---

<sup>181</sup> vgl. ebd. 36.

im Rahmen ihrer konsultativen Befugnisse *accountable* machen zu können. Diese Annahmen decken sich mit den Ergebnissen der Datenerhebung sowie der Experteninterviews.

Konkret wird daher eine Abkehr von der Zielsetzung einer umfassenden Governance für die gesamte Großregion, bei gleichzeitiger Fokussierung auf die *Accountability* des Gipfels der Großregion vorgeschlagen. Es geht daher nicht mehr um die Frage, wie möglichst viele Akteure und Strukturen mit Kompetenzen ausgestattet werden können, oder darum ein möglichst hohes Maß an Repräsentativität innerhalb der Governance-Architektur zu gewährleisten. Der Schwerpunkt liegt auf klassischer, staatszentrierter Kooperation zwischen den fünf Regionen, vertreten durch ihre jeweiligen Exekutiven. Es geht darum, diese Kooperationen mit einer *Accountability*-Struktur zu versehen, die es ermöglicht, Verantwortlichkeiten klar zuzuordnen und Fehlverhalten gegebenenfalls gezielt sanktionieren zu können.

Dieses Szenario deckt sich mit den qualitativen Daten, welche darauf hindeuten, dass es für eine projektbezogene Kooperation keiner umfassenden Governance-Architektur bedarf.<sup>182</sup>

### **8.3.2 Entwicklung von *Accountability*-Mustern in den Governance-Struktur der Großregion**

In der Forschung finden sich verschiedene Formen der *Accountability*. Für den vorliegenden Fall erscheinen drei dieser Formen als nützlich. Dabei handelt es sich um die Konzepte der *Legal Accountability*, der *Electoral Accountability* und der *Public Accountability*. Das Konzept der *Legal Accountability* basiert dabei auf der Annahme der Gleichheit der kooperierenden Akteure vor dem geltenden Recht. Dies ist die elementare Voraussetzung um horizontal kooperierende Akteure *accountable* zu halten, da die Basis solcher Kooperation der Freiwilligkeitsgrundsatz ist. Die Verrechtlichung von Kooperationsbeziehungen ist damit eine Möglichkeit Akteure, die in sonst keiner Organisationsbeziehung zueinander stehen, wechselseitig rechenschaftspflichtig zu halten.<sup>183</sup> Es geht dabei also um die Einhaltung von rechtlichen Vereinbarungen in der grenzüberschreitenden Kooperation.

Für die Großregion wird daher eine Verrechtlichung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorgeschlagen. Anwendungsbeispiele hierfür finden sich bereits in Verträgen zur kommunalen Kooperation, oder in Form von bi-, tri-, oder multilateralen Abkommen. Dort verpflichten sich die Unterzeichner zur Einhaltung bestimmter

---

<sup>182</sup> Interview mit Experte C. Antworten zu Frage Nr. 3 und 4.

<sup>183</sup> vgl. ebd., 39.

Vereinbarungen. So regelt das Karlsruher Übereinkommen die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften der Vertragspartner Luxemburg, Deutschland, Frankreich und der Schweiz. Auf kommunaler Ebene finden sich u.a. im Bereich der grenzüberschreitenden Wasserversorgung facettenreiche Kooperationsformen, welche durch Verträge normiert sind. Durch den Abschluss solcher Verträge werden Verantwortlichkeiten exakt definiert und Vertragsbrüche können entsprechend der vertraglichen Festsetzungen sanktioniert werden. Dieses Modell lässt sich auf den Gipfel der Großregion übertragen. Demnach verpflichten sich die Exekutiven zu Beginn einer Gipfelpräsidentschaft z.B. zur Umsetzung ausgewählter Projekte, zur Bereitstellung einer zuvor bestimmten Finanzmasse zur Verwendung in der grenzüberschreitenden Kooperation, oder zur Einrichtung themenspezifischer Gremien. Derartige Vereinbarungen werden in Form eines formellen Staatsvertrages festgeschrieben und mit entsprechenden Sanktionsmechanismen versehen.

Damit sind die Vertragspartner untereinander für die Einhaltung des Vertrages *accountable*. Wird eine Partei vertragsbrüchig, wird dies entsprechend der Festsetzungen sanktioniert. Damit ist grenzüberschreitende Kooperation keine freiwillige, netzwerkartige und konsensorientierte Kooperation zwischen den Teilregionen, sondern eine vertragliche normierte, zeitlich begrenzte Zusammenarbeit mit ausgewählten Schwerpunkten. Dies kann entsprechend als „horizontal partnership [between] States or Regions of the same or different countries“<sup>184</sup> bezeichnet werden.

Neben diesem vertragsbasierten *Accountability*-Modus können die *Accountability*-Beziehungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit um Formen der *Public Accountability* ergänzt werden. Beziehungen auf Basis einer *Public Accountability* zielen dabei in erster Linie auf das Ansehen der Rechenschaftslegenden ab. Eine Rechenschaftspflicht besteht dabei in erster Linie gegenüber der Öffentlichkeit. Unzureichende Rechenschaftslegung bzw. fehlerhaftes Handeln wird mit dem Verlust von Reputation in der Öffentlichkeit sanktioniert. Dies impliziert besonders für gewählte Politikerinnen und Politiker weitreichende Konsequenzen.

Verliert ein gewählter Repräsentant aufgrund seiner defizitären Rechenschaftslegung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gegenüber der Öffentlichkeit an Ansehen, gefährdet

---

<sup>184</sup> Sommermann, Karl-Peter (2000), 41.

dies seine/ihre mögliche Wiederwahl in der entsprechenden Region. Somit kann die Öffentlichkeit hier als „Kontrollgewalt der Demokratie“<sup>185</sup> gesehen werden.

Bezogen auf die grenzüberschreitende Kooperation geht eine stärkere Konzentration auf Modi der *Public Accountability* mit einer Erhöhung der Transparenz der grenzüberschreitenden Entscheidungsprozesse sowie einer Ausweitung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit einher. Damit die Entscheidungsträger auf dem Gipfel der Großregion gegebenenfalls durch ihre regionalen Öffentlichkeiten sanktioniert werden können, müssen diese in einem ersten Schritt über das Handeln der Akteure informiert sein. Allerdings weist die bisherige Presse- und Öffentlichkeitsarbeit innerhalb der Großregion Defizite auf. Neben vereinzelt Presseberichten, themenbezogenen Broschüren und Flyern, verfügt die Großregion über eine dauerhafte Internetpräsenz. Auch finden sich sachgebietsbezogene Informationen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf den Internetseiten der regionalen Verwaltungen sowie in punktuellen Informationsmaterialien.<sup>186</sup> Ein Großteil der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Betreuung der Internetpräsenz werden dabei von einem der regionalen Vertreter im Haus der Großregion, zusätzlich zu seiner regulären Tätigkeit, übernommen. Anwendungen im Web 2.0 (z.B. social media) werden von den großregionalen Gremien nicht genutzt.

Damit bleibt die Großregion als territoriales Kooperationsgebiet weitestgehend unbekannt. Berührungspunkte der Öffentlichkeit mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit finden sich zumeist bei lokalen Projekten. Es handelt sich in der Regel um bi- oder trilaterale Projekte im Rahmen von EU-Förderprogrammen oder grenzüberschreitenden Partnerschaften im Rahmen von Staatsverträgen (z.B. kommunale Kooperationen auf Basis des Karlsruher Übereinkommens).<sup>187</sup>

Eine umfassende Bewertung des Handelns der Gipfelakteure durch die Bürgerschaft innerhalb der Großregion kann daher nur auf Grundlage einer intensivierten Öffentlichkeitsarbeit erfolgen. Ein umfassendes Konzept zur Verankerung der Großregion im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger der Großregion kann im Rahmen dieser Forschungsarbeit nicht

---

<sup>185</sup> Moes, Johannes (2009), 42.

<sup>186</sup> Zur Internetpräsenz der Großregion siehe: [www.grandregion.net](http://www.grandregion.net). Ein Beispiel für sachgebietsbezogenen Informationen findet sich auf der Internetpräsenz des Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung unter: <http://www.mwkel.rlp.de/Landesplanung/Strukturen-der-Planung/Grenzueberschreitende-Planung/> (Abruf: 16.09.2013).

<sup>187</sup> vgl. Interview mit Experte C. Antwort zu Frage Nr. 5.

entwickelt werden. Nachfolgend sollen daher einige grundlegende Überlegungen angestellt werden:

- Professionalisierung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (Personalstelle)
- Kontinuität in der medialen Verbreitung der Großregion (Newsletter etc.)
- Ausweitung der Öffentlichkeitsarbeit auf das Web 2.0 (social media)
- öffentlichkeitswirksame Auftritte von Vertretern der Großregion (Tag der Großregion)
- verstärkte und dauerhafte Platzierung von Themen in den regionalen Medien

Auf Basis einer transparenten und im Bewusstsein der regionalen Öffentlichkeiten verankerten Großregion lassen sich Kontrollfunktionen über eine *Public Accountability* etablieren. Dabei wird weiterhin vom Gipfel der Großregion als zentralem Entscheidungszentrum ausgegangen. Neben der vertraglich normierten Rechenschaftslegung (*Legal Accountability*) unterliegt dieser nun auch der Kontrolle der Öffentlichkeit.

Diese sanktioniert Fehlverhalten der nationalen Spitzen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit oder bringt ihre Unzufriedenheit mit den Schwerpunkten (*policies*) oder Ergebnissen (*outputs*) der transnationalen Kooperation durch Reputationsverlust der Vertreterinnen und Vertreter zum Ausdruck. Die weitreichendste Konsequenz wäre die Abstrafung einer der nationalen Spitzen bzw. deren politischer Partei bei der nächsten Wahl in den Teilregionen. Da die Gipfelvertreter auf ihr öffentliches Ansehen in ihren jeweiligen Regionen angewiesen sind, ist davon auszugehen, dass Formen einer *Public Accountability* dazu führen, dass dies zu einer Ausweitung des Bewusstseins der Akteure für ihre Handlungen und Entscheidungen, im Sinne einer Verhaltensnormierung, führt.<sup>188</sup>

Kritisch hinterfragt werden muss allerdings, ob die Komplexität der Governance-Arrangements innerhalb grenzüberschreitender Kooperation eine derartige Fokussierung auf Formen der *Public Accountability* überhaupt zulässt. Anders als beim Konzept der *Legal Accountability*, welche vertraglich normiert ist, steht hier die jeweils subjektive Einschätzung der Öffentlichkeit im Vordergrund. Aufgrund der unterschiedlichen Handlungsspielräume der verschiedenen Regionen in der grenzüberschreitenden Kooperation muss beleuchtet werden, ob die grundlegende Frage *who is accountable to whom, for what, and how?* durch die Öffentlichkeit zu beantworten ist. Die Datenerhebung konnte zeigen, dass die Kompetenzunterschiede der einzelnen Regionen ein zentrales Hindernis in der

---

<sup>188</sup> vgl. ebd. 36.

grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind.<sup>189</sup> Daher kann eine Konzentration auf Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit im vorliegenden Fall nur unter gleichzeitiger vertraglicher Normierung der Kooperationsfelder, Reichweiten und Kompetenzen der Zusammenarbeit erfolgen (*Legal Accountability*). Erfolgt dies nicht, ist davon auszugehen, dass die Annahme der Forschung eintritt, dass „(...) if a clear distinction of responsibilities is no longer possible, there will be a lack of accountability.“<sup>190</sup> Aufgrund der Ergebnisse der Datenerhebung muss zudem kritisch gesehen werden, dass eine Ausweitung von Sanktionsmöglichkeiten durch die Akteure nicht gewünscht ist. Eine Verrechtlichung auf Basis einer *Legal Accountability* würde dies jedoch bedingen.

#### **8.4 Zusammenfassung der Reformszenarien**

Die skizzierten Reformszenarien für die grenzüberschreitende Kooperation in der Großregion umfassen mit dem Modell einer Reduktion nationaler Dominanz in Entscheidungsprozessen durch eine verstärkte Institutionalisierung zum einen ein Modell, dass eine Änderung der grundlegenden Kooperations-Architektur und Kompetenzverschiebungen innerhalb der grenzüberschreitenden Strukturen zur Folge hat. Zum anderen zeigt das Konzept einer Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten kommunaler- und zivilgesellschaftlicher Akteure sowie das Szenario einer Konzentration auf *Accountability*-Muster, dass auch Veränderungen innerhalb der bestehenden Strukturen zu einer Optimierung bestimmter Elemente der grenzüberschreitenden Kooperation beitragen können.

#### **9. Fazit und Ausblick**

Die Forschungsarbeit konnte die zu Beginn aufgeworfene Fragestellung nach den Restriktionen und Perspektiven der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion auf Grundlage der Perzeption der Akteure innerhalb der Governance-Arrangements beantworten. Drei Elemente haben sich hierbei als die zentralen Restriktionen herausgestellt: Die Dominanz der regionalen Exekutiven in grenzüberschreitenden Entscheidungsprozessen, die unterschiedlichen Interessenlagen in den einzelnen Teilregionen sowie die grundlegende Skepsis der Akteure gegenüber einer Kompetenzübertragung auf grenzüberschreitende Institutionen. Diese empirischen Befunde konnten im Verlauf der Analyse durch die

---

<sup>189</sup> vgl. Abbildung 1 in dieser Arbeit.

<sup>190</sup> Sommermann, Karl-Peter (2000), 45.



theoretischen Konzepte zur Beschreibung grenzüberschreitender Netzwerkkooperationen untermauert werden.

Demnach legt die Studie die Schwächen von Governance-Strukturen mit Blick auf die demokratische Qualität der Entscheidungsprozesse und deren Ergebnisse, die Anfälligkeit dieser auf Freiwilligkeit basierenden Konstrukte für Verteilungskonflikte, die Dominanz einzelner Akteursgruppen sowie die letztlich defizitäre Rechenschaftslegung (*Accountability*) offen.

Folgt man diesen Diagnosen kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion in einer kritischen Perspektive als eine von einigen wenigen Akteuren – den regionalen Exekutiven – dominierten Arena beschrieben werden, in der auf Basis des Konsensprinzip verbindliche Entscheidungen getroffen werden.<sup>191</sup> Der Gipfel der Großregion ist derzeit das maßgebliche Entscheidungszentrum der transnationalen Politik in der Großregion. Die weiteren Gremien haben lediglich konsultative Funktionen und nehmen demnach keinen direkten Einfluss auf Letztentscheidungen. Treffend formuliert wurde dieser Befund in einem der Experteninterviews: Die Großregion sei „eher klassisches Government mit der Tendenz zu Governance“<sup>192</sup>.

Die Forschungsarbeit reicht allerdings über eine rein deskriptive Betrachtung des Status Quo der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion hinaus. Es wurden auf Grundlage der empirischen Daten gezielte Reformszenarien für die Governance der Großregion entwickelt. Eine Implementation solcher Ansätze setzt allerdings die Reformbereitschaft der relevanten Akteure innerhalb der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit voraus. Diese konnte in der quantitativen Befragung für einzelne Reformansätze belegt werden. Grundsätzlich stehen die Akteure in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Modellen einer verstärkten Institutionalisierung und der intensivierten Partizipation kommunaler- sowie zivilgesellschaftlicher Akteure mehrheitlich positiv gegenüber. Entsprechend dieser Ergebnisse wurden unter Rekurs auf die bisherige Forschung drei Reformszenarien entwickelt (Kapitel 8.1 – 8.3).

Mit Blick auf die theoretischen Annahmen aus der Governance-Debatte, welche diesen Steuerungsformen häufig eine autonome Problemlösungskompetenz gegenüber den tradierten

---

<sup>191</sup> vgl. Walk, Heike (2007): Demokratische Herausforderungen für Multi-Level-Governance. In: Brunnengräber, Achim/Walk, Heike (Hrsg.): Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt. Baden-Baden, 37.

<sup>192</sup> Interview mit Experte A. Antwort zu Frage Nr. 2.

Entscheidungskanälen zuschreiben und Konzepte einer *Participatory Governance* geradezu als „Allheilmittel“ des Demokratiedefizits sehen, kommt die Studie abschließend jedoch zu kritischen Ergebnissen.<sup>193</sup> Im Sinne praxisorientierter sozialwissenschaftlicher Beratung müssen die realpolitischen Implementationsaussichten von Reformkonzepten berücksichtigt werden.<sup>194</sup> Es ist daher nicht anzunehmen, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in ihrer grundlegenden Architektur umfassend verändert wird.

Die entwickelten Reformszenarien weisen auf (mögliche) künftige Entwicklung in der Großregion hin. Dabei geht es im Wesentlichen um drei Kernelemente. Erstens: eine Reduktion der Dominanz der regionalen Exekutiven im Entscheidungsprozess und die Effizienzoptimierung des Entscheidungsmodus. Vorgeschlagen wurden hierzu der Aufbau einer *Konferenz der Großregion* und die Einführung des Mehrheitsentscheids (Kapitel 8.1). Zweitens: Eine verstärkte Einbeziehung der lokalen Ebene und der Zivilgesellschaft. Dieser partizipative Ansatz verfolgt in erster Linie nicht das Ziel einer Mitentscheidung dieser Akteursgruppen, sondern eine konsultative Einbindung der akteurspezifischen Interessen im Sinne einer möglichst vielfältigen Repräsentation innerhalb der Governance-Arrangements (Kapitel 8.2). Letztlich wird die Großregion in naher Zukunft kein autonomes Netzwerkgebilde werden, welches unabhängig von regionalen Interessenlagen und Kompetenzen verbindliche Entscheidungen trifft. Ein Ausweg aus diesem Dilemma kann die vorgeschlagene Ausweitung von *Accountability*-Mustern sein. Eine Verrechtlichung der Zusammenarbeit (*Legal Accountability*) bietet die Möglichkeit Verantwortungen zuzuordnen und mangelnde Rechenschaftslegung bzw. Fehlverhalten zu sanktionieren (Kapitel 8.3).

Die Restriktionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion konnten demnach durch die vorliegende Studie identifiziert werden. Wenn die beteiligten Akteure in der Lage sind, ihre signalisierte Reformbereitschaft in politisches Handeln zu transferieren, so hat die Großregion durchaus die Chance eine Modellregion der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu werden. Dies setzt jedoch voraus sich in einzelnen Bereichen von Modebegriffen wie der Governance zu verabschieden und die Möglichkeiten (klassischer)

---

<sup>193</sup> Zu den ausgeführten Annahmen siehe: Voelzkow, Helmut (1996): *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*. Frankfurt a.M. Sowie: Geißel, Brigitte (2009), 76ff..

<sup>194</sup> vgl. Wolfgang H. Lorig/Stefan Henn/Sascha Regolot (2013): *Politikvermittlung und -beratung in Kommunen: Bürgerbeteiligung und Ortsbeiräte in der Stadt Trier*. In: Edwin Czerwick (Hrsg.): *Politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*. Festschrift für Ulrich Sarcinelli, Wiesbaden, 272.

staatlicher Kooperationen auszuschöpfen, auch wenn dies nicht immer dem Zeitgeist in Wissenschaft und Politik entspricht.

## **10. Ein Forschungsdesiderat für transnationale Kooperationsräume**

Obwohl Phänomene der transnationalen Zusammenarbeit spätestens seit dem Aufkommen der Governance-Debatte in vielfachen Aufsätzen und Monographien thematisiert wurden und mit dem Modell einer *Regional Governance* bereits ein theoretischer Rahmen für die Beschreibung derartiger Kooperation gefunden scheint, so besteht im Bereich der empirischen Evaluation der in der Wirklichkeit vorkommenden Kooperationen in Grenzräumen weiterer Forschungsbedarf.

Die vorliegende Forschungsarbeit leistet, ähnlich wie die Studie des Deutsch-Französischen Instituts zu den Erfahrungswerten und Zukunftsaussichten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Oberrheinregion, einen ersten Beitrag zur kritischen Betrachtung dieser Phänomene auf Grundlage von Primärdatenerhebungen.<sup>195</sup> Zudem existiert für die Großregion mit der bereits zitierten METROBORDER-Studie eine erste Analyse, welche die Perzeption verschiedener Akteursgruppen innerhalb der grenzüberschreitenden Strukturen untersucht hat. Allerdings handelt sich bei dieser Untersuchung um ein raumordnerisch ausgerichtetes Dokument, welches planerische Forschungsfragen und Umsetzungsempfehlungen fokussiert.

Aufgrund der in der theoretischen Debatte um den Nutzen von Governance-Konzepten sowie vor dem Hintergrund der durch die vorliegende Datenerhebung angedeuteten Restriktionen und Defizite transnationaler Kooperationsformen bedarf es einer empirischen Analyse auf Grundlage einer umfassenden Datenerhebung unter allen relevanten Akteuren in diesem Forschungsfeld. Dabei müssen besonders methodische Aspekte der Datenerhebung beachtet werden. Es geht im Wesentlichen um die Optimierung des Forschungsdesigns mit Blick auf eine Erhöhung der Fallzahlen und einer Ausweitung der befragten Akteursgruppen. Die Studie zur Oberrheinregion weist mit einer Grundlage von 833 kontaktierten Probanden darauf hin, dass es keineswegs an möglichen Befragungsobjekten mangelt. Vielmehr gilt es auf Grundlage eines möglichst breiten Befragtenpools eine sozialwissenschaftlich valide Rücklaufquote zu erzielen. Das Problem einer zu geringen Ausschöpfungsquote erschwert die

---

<sup>195</sup> vgl. Vogel, Wolfram (2011).

Belastbarkeit derartiger Analysen. So erreichte die Studie des Deutsch-Französischen Instituts lediglich eine Rücklaufquote von 25,3%.<sup>196</sup> Eine umfassende empirische Analyse ist daher auf die Unterstützung der zentralen Stellen und Multiplikatoren innerhalb der grenzüberschreitenden Strukturen angewiesen.

Konkret bedeutet dies, dass die Ministerien und Verwaltungen sowie die nicht-staatlichen Organisationen in den Regionen ihre entsandten Vertreterinnen und Vertreter in den Strukturen zur Beteiligung an Befragungen anhalten und diese über ihre Kanäle kommunizieren.

Grenzüberschreitenden Kooperationen und Governance-Arrangements wird derzeit häufig „(...) a priori ein Mehrwert eingeräumt, doch ist der eigentliche Mehrwert wenig bekannt.“<sup>197</sup> Daher bedarf es weiterer Forschung in Form von Wirkungsanalysen und Evaluationen grenzüberschreitender Kooperationsformen. Sollte sich der angenommene Mehrwert nicht bestätigen, so muss in Politik, Verwaltung und auch in der Wissenschaft die Bereitschaft vorausgesetzt werden, sich von Modebegriffen wie Governance und von politisch opportunen grenzüberschreitenden Netzwerkstrukturen zu verabschieden. Die vorliegende Datenerhebung deutete bereits an, dass klassische (Government-) Kooperationen in Form bi- oder trilateraler Projektzusammenarbeit eine mögliche Alternative sein könnten.

---

<sup>196</sup> vgl. ebd., 3.

<sup>197</sup> ebd., 2.

## Literaturverzeichnis

Arnstein, Sherry (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Institute of Planners, Heft 35. Washington D.C., 216-224.

Berberich, André/Röber, Jörg (2012): Demokratiedefizite europäischer Grenzregionen. In: Jansen, Stephan/Schröter, Eckard/Stehr, Nico (Hrsg.): Bürger.Staat.Macht? Neue Formen gesellschaftlicher Teilhabe Teilnahme und Arbeitsteilung. Wiesbaden, 125-148.

Bertelsmann Stiftung (2003): Regionen und die Zukunft Europas. EU – Mitgliedstaat – Region: Auf der Suche nach der richtigen Architektur. Berlin.

Blatter, Joachim et al. (2007): Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden.

Blatter, Joachim (2000): Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika. Baden-Baden.

Breuer, Claudia (2001): Europäische Integration und grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Das Beispiel der EUREGIO. Münster.

Crouch, Colin (2004): Post-Democracy. Oxford.

Demirovic, Alex (2011): Governance – eine Stufe staatlicher Herrschaft. In: Demirovic, Alex/Walk, Heike (Hrsg.): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neuen Formen politischer Herrschaft. Münster, 73-105.

Deputy Secretary General of the United Nations, zit. nach Hill, Hermann (2000): Good Governance. In: Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.): Good Governance und Qualitätsmanagement. Europäische und international Entwicklungen. Speyer, 35-51.

Diekmann, Andreas/Voss, Thomas (2009): Die Theorie rationalen Handelns. Stand und Perspektiven. Leipzig.  
URL:[http://www.unileipzig.de/~sozio/mitarbeiter/m27/content/eigene\\_site/prof.voss.public\\_2003b.pdf](http://www.unileipzig.de/~sozio/mitarbeiter/m27/content/eigene_site/prof.voss.public_2003b.pdf)  
(Abruf:24.07.2013).

Diekmann, Andreas (2004): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Rowohlt.

Draude, Anke/Schmelzle, Cord/Risse, Thomas (2012): Grundbegriffe der Governanceforschung. SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 36. Berlin.

Durand, Frédéric/Nelles, Jennifer (2012): Political rescaling and metropolitan governance in cross-border regions: comparing the cross-border metropolitan areas of Lille and Luxembourg. European Urban and Regional Studies. Luxemburg.

Engelen, Klaus (2009): Luxemburg: Die Finanzkrise trübt die Idylle. Artikel im Handelsblatt vom 27.10.2009.  
URL: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/finanzplatz-luxemburg-die-finanzkrise-truebt-die-idylle/3288730.html> (08.05.2013).

EURES Transforntalier (2002): Regionalprofil Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pflaz. Saarbrücken.  
URL: <http://jfj.xhoch3.com/download/regionalprofil.pdf> (Abruf: 01.08.2013).

Europäische Union (1988): Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Brüssel.  
URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/122.htm> (Abruf: 01.08.2013).

Europäische Kommission (2011): Regional Competitiveness Index. Brüssel.

Europäische Kommission (2008): Regionen 2020. Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU-Regionen. Brüssel.

Europäische Union (2012): Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Zielsetzungen. Brüssel.

URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/g24235\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_de.htm) (Abruf: 01.08.2013).

Europäische Union (2012): Ausschuss der Regionen. Brüssel.

URL: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_de.htm) (Abruf: 01.08.2013).

Eurostat (2007): Regionen in der Europäischen Union. Systematik für Gebietseinheiten. Brüssel.

European Economic and Social Committee (1999): The civil society organized at european level. Brüssel.

European Spatial Planning Observation Network (2010): METROBORDER. Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregionen. Luxemburg.

Ferichis, Sabine (2006): Judicial Governance in der europäischen Rechtsgemeinschaft. Integration durch Recht Jenseits des Staates. Baden-Baden.

Fürst, Dietrich (2010): Regional Governance. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance- Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 45-64.

Fürst, Dietrich (2007): Regional Governance. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimak, Uwe (Hrsg.): Handbuch Governance, 353-365.

Fürst, Dietrich (2006): Regional Governance. Ein Überblick. In: Kleinfeld, Ralf/Plamper, Harald/Huber, Andreas (Hrsg.): Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück, 37-60.

Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 45-64.

Fürst, Dietrich/Hesse, Joachim (1996): Steuerungspotentiale des Ausschusses der Regionen gegenüber ausgewählten Fachpolitiken: Thesen aus deutscher Sicht. In: Hesse, Joachim (Hrsg.): Regionen in Europa. Das regionale Potential. Bd. 2. Baden-Baden, 11-56.

Geißel, Brigitte (2009): Effektive und legitime Governance mit Zivilgesellschaft? In: Botzem, Sebastian et al. (Hrsg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel. Baden-Baden, 75-98.

Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden.

Groß, Bernd et al. (2006): SaarLorLux von A-Z. Handbuch für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion, Baden-Baden.

Hanke, Edith/Mommsen, Wolfgang (2001): Max Webers Herrschaftssoziologie. Tübingen.

Hartmut Esser (1986): Können Befragte Lügen? Zum Konzept des „wahren Wertes“ im Rahmen der handlungstheoretischen Erklärung von Situationseinflüssen bei der Befragung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Nr. 38. Köln, 314-336.

Heinelt, Hubert: Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 29-42.

Holtkamp, Lars (2009): Verwaltung und Partizipation. Von Hierarchie zur partizipativen Governance? In: Czerwick, Edwin/Lorig, Wolfgang/Treutner, Erhard (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, 65-86.

Höppner, Ulrike/Nagl, Dominik (2008): Jenseits der Staatlichkeit: Governance und Governmentalität als postmoderne Konzepte des Regierens. In: De la Rosa, Sybille et al. (Hrsg.): Transdisziplinäre Governanceforschung. Gemeinsam hinter den Staat blicken. Baden-Baden, 119-137.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (2004): Governance in der Europäischen Union. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 77-102.

Jahn, Detlef (2006): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden.

Jann, Werner/Wegrich, Kai (2010): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance- Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 193-214.

Kaelble, Harmut/Kirsch, Martin/Schmidt-Gering, Alexander (2002): Zur Entwicklung transnationaler Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. In: dies. (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Frankfurt a.M., 7-36.

Les offices statistique de la Grand Région (2013): Statistiques en bref. Luxemburg.

Levi-Faur, David (2012): Form „Big Government“ to „Big Governance“?. In: Levi-Faur, David (Hrsg.): Oxford Handbook of Governance. New York, 2-25.

Lorig, Wolfgang/Henn, Stefan/Regolot, Sascha (2013): Politikvermittlung und -beratung in Kommunen: Bürgerbeteiligung und Ortsbeiräte in der Stadt Trier. In: Edwin Czerwick (Hrsg.): Politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Festschrift für Ulrich Sarcinelli, Wiesbaden, 269-292.

Mattar, Michael (1983): Die staats- und landesgrenzenüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in der Großregion Saarland-Westpfalz-Lothringen-Luxemburg-Trier. In: Schmidt, Robert (Hrsg.): Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen, Bd. 4. Frankfurt.

Mayntz, Renate (2011): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In: Bruth, Hans-Peter/Görlitz, Axel (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, 17-28.

Mayntz, Renate (2005): Governance-Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunnaar (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, 53-72.

METIS GmbH (2010): EVTZ – Entwicklungen in der Praxis: Mehrwert und Problemlösungen. Lüttich.

Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz (2013): EFRE - Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. Mainz.  
URL: <http://www.efre.rlp.de/> (Abruf: 05.08.2013).

Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft des Saarlandes (2011): Operationelles Programm zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit „Großregion“. Saarbrücken.

Moes, Johannes (2009): Accountability – Antwort auf Legitimationsprobleme in neuen Governance- strukturen? In: Botzem, Sebastian et al. (Hrsg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel. Baden-Baden, 29-55.

Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn.

Nienaber, Brite (2013): Europäische Regionalstudien: Aktuelle Drittmittelprojekte Migration und Integration in der Kreisstadt Merzig. Saarbrücken.  
URL: <http://www.unisaarland.de/en/departement/geographie/professuren/ers/forschung/aktuell/drittmittel.html> (Abruf: 10.09.2013).

Nölke, Andreas (2000): Regieren in transnationalen Politiknetzwerken? In: Grande, Edgar/Risse, Thomas (Hrsg.): Zeitschrift für internationale Beziehungen. Globalisierung und die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats. 2/2000, Heft 2. Baden-Baden, 331-359.

O.A. (2013): 13. Gipfel der Grossregion: Ministerpräsidentin Malu Dreyer übernimmt den Vorsitz der Grossregion. Mainz.  
URL: <http://www.granderegion.net/de/news/2013/01/20130124-13-gipfel-der-grossregion/index.html> (Abruf: 10.09.2013).

O.A. (2013): 13. Gipfel der Grossregion: Ministerpräsidentin Malu Dreyer übernimmt den Vorsitz der Grossregion. Artikel vom 24.01.2013 unter: [www.granderegion.net](http://www.granderegion.net). Luxemburg.  
URL: <http://www.granderegion.net/de/news/2013/01/20130124-13-gipfel-der-grossregion/index.html> (Abruf: 01.08.2013).

O.A. (2010): Gründungsversammlung des Europäischen Verbundes für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) INTERREG „Programm Großregion“. Artikel unter: [www.granderegion.net](http://www.granderegion.net). Luxemburg.



URL: <http://www.granderegion.net/de/news/2013/01/20130124-13-gipfel-der-grossregion/index.html>  
(Abruf:09.80.2013).

O.A. (2007): Grenzüberschreitendes Programm zur europäischen territorialen Zusammenarbeit 2007-2013 – Großregion. Saarbrücken.

URL: [http://www.saarland.de/dokumente/thema\\_interreg/Programmkurzfassung.pdf](http://www.saarland.de/dokumente/thema_interreg/Programmkurzfassung.pdf) (Abruf: 14.12.2011).

O.A. (1996): Karlsruher Übereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen vom 23. Januar 1996.

URL: <http://archiv.jura.uni-saarland.de/BIJUS/karlsruhe/> (Abruf: 03.08.2013).

Papadopoulos. Yannis (2004): Governance und Demokratie. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 215-236.

Petermann, Sören (2005): Rücklauf und systematische Verzerrung bei postalischen Befragungen. Eine Analyse der Bürgerumfrage Halle 2003. Mannheim.

Porst, Ralf et al. (1998): Strategien und Maßnahmen zur Erhöhung der Ausschöpfungsquoten bei sozialwissenschaftlichen Umfragen. Ein Literaturbericht. ZUMA-Arbeitspapier 98/07. Mannheim.

Raich, Silvia (1995): Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“. Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und „Vier Motoren für Europa“ – Ein Beitrag zum Europäischen Integrationsprozeß. In: Rudolf Hrbek et al. (Hrsg.): Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Förderalismus-Forschung, Bd. 3, Baden-Baden, 91-110.

Reiland, Wolfgang (2007): Kooperationen in der VG Trier-Land: Kostengünstiger und sehr effektiv. In: Gemeinde und Stadt, 8/2007. Mainz, 229-241.

Rosenau, James (1992): Governance, Order, and Change in World Politics. In: Czempiel, Ernst-Otto/Rosenau, James (Hrsg.): Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge, 2-25.

Sack, Detelf (2007): Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlicher-privater Partnerschaften in Deutschland. Baden-Baden.

Schäfer, Armin (2008): Krisentheorien der Demokratie. Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie. In: MPIfG Discussion Paper 08/10. Köln.

Schönwald, Antje (2012): Identitäten und Stereotype in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Das Beispiel der Großregion. Wiesbaden.

Sommermann, Karl-Peter (2000): Accountability of Intergovernmental Partnerships in a Legal Perspective. In: König, Klaus/Löffler, Elke (Hrsg.): Accountability Management in Intergovernmental Partnerships. Speyer, 39-50.

Staatskanzlei des Saarlandes (2003): Zukunftsbild 2020 für den interregionalen Kooperationsraum Saarland, Lothringen, Luxemburg, Rheinland-Pfalz, Wallonische Region, Französische Gemeinschaft und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens. Saarbrücken.

Touraine, Alain (1999): Loblied auf die Zivilgesellschaft. Artikel in der Zeit vom 02.12.1999.  
URL: [http://www.zeit.de/1999/49/199949.touraine\\_\(zwei\)a.xml](http://www.zeit.de/1999/49/199949.touraine_(zwei)a.xml) (Abruf: 28.07.2013).

Tsebelis, George (2002): Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton.

Voelzkow, Helmut (1996): Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung. Frankfurt a.M.

Vogel, Wolfram (2011): Zukunft Oberrhein im erweiterten Europa. Eine Erhebung zu Erfahrungswerten und Zukunftsaussichten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Ludwigsburg.

Walk, Heike/Demirovic, Alex (2011): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster.

Walk, Heike (2007): Demokratische Herausforderungen für Multi-Level-Governance. In: Brunnengräber, Achim/Walk, Heike (Hrsg.): Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt. Baden-Baden, 33-48.

Weber, Max (1919): Politiker als Beruf. In: Gesammelte Schriften von Max Weber. Potsdamer Internetausgabe. Potsdam.  
URL: [http://www.uni-bonn.de/~uzd007/Semesterapparat/weber\\_politik\\_als\\_beruf.pdf](http://www.uni-bonn.de/~uzd007/Semesterapparat/weber_politik_als_beruf.pdf) (Abruf: 09.08.2013).

Westle, Bettina (2009): Methoden der Politikwissenschaft - Political science methods. Baden-Baden.

Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (2012): Abschlussbericht. Metz.

Zandonella, Bruno (2005): Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten. Bonn.

Zeyrek, Derya (2005): Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Europa. In: Kriele, Almut/Lesse, Urs/Richter, Emanuel (Hrsg.): Politisches Handeln in transnationalen Räumen : Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen, 55-64.

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Bewertung der Hindernisse grenzüberschreitender Zusammenarbeit

- Abbildung 2: Auswertung zur Frage: Welche Struktur ist Ihrer Meinung nach der Impulsgeber in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit?
- Abbildung 3: Auswertung zur Frage: Wie hoch schätzen Sie die Bedeutung eines funktionierenden Finanzplatzes Luxemburg für Prosperität der Großregion ein?
- Abbildung 4: Auswertung zur Frage: Was ist Ihrer Meinung nach ausschlaggebend für die teilweise defizitäre Nutzung des INTERREG-Programms?
- Abbildung 5: Auswertung zur Frage: Wie stehen Sie der Einführung eines *Opt-Outs* in der grenzüberschreitenden Kooperation gegenüber, welche es einzelnen Partnern erlaubt, sich aus bestimmten Prozessen zurückzuziehen, um zu einem späteren Zeitpunkt erneut einzusteigen?
- Abbildung 6: Auswertung zur Frage: Was ist Ihrer Meinung nach die größte Motivation der Teilregionen zur Kooperation in der Großregion?
- Abbildung 7: Akzeptanz der Reformmodelle durch die Befragten
- Abbildung 8: Reformszenario I: Governance-Strukturen der Großregion