

# DER OBERRHEIN - EIN GOVERNANCE-MODELL FÜR ANDERE GRENZREGIONEN?

ERIC JAKOB

Stellt die trinationale Oberrheinregion ein *Governance*-Modell für andere Grenzregionen, beispielsweise an den Außengrenzen der Europäischen Union (EU) dar? Hat die jahrzehntelange grenzüberschreitende Zusammenarbeit der deutschen, französischen und schweizerischen Partner zu modellhaften Formen der regionalen Steuerung, „*regional Governance*“, über die Landesgrenzen hinweg geführt? Um diesen Fragen auf den Grund zu gehen, soll die Bedeutung der *Governance*-Frage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erörtert, die Elemente der regionalen grenzüberschreitenden *Governance* am Oberrhein etwas genauer untersucht und die Vorbildfunktion des Oberrheins für andere Grenzregionen analysiert werden.

## 1. *Governance*-Fragen als zentrale Herausforderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Der Begriff *Governance* wird in unterschiedlichen Zusammenhängen unterschiedlich definiert. Wir beziehen uns hier auf die Definition von Dietrich Fürst, der unter „*regional Governance*“ netzwerkartige intermediäre Formen der regionalen Selbststeuerung in Reaktion auf Defizite sowie in Ergänzung der marktlichen und der staatlichen Steuerung versteht<sup>1</sup>. Natürlich stellt die Steuerung in grenzüberschreitenden Regionen einen Sonderfall von „*regional Governance*“ dar<sup>2</sup>. Unseres Erachtens sind allerdings die zentralen Herausforderungen punkto Steuerung in grenzüberschreitenden und binnenstaatlichen Regionen grundsätzlich dieselben. Sie treten jedoch in grenzüberschreitenden Regionen in zugespitzter Form zu Tage: Das Fehlen herkömmlicher (vertikaler) staatlicher Steuerung, die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit staatlicher, kommunaler und privater Akteure sowie die Bildung horizontaler Netzwerk- und Koordinationsstrukturen aufgrund sich überlagernder Handlungsfelder bei unabhängigen, parallel liegenden Kompetenzordnungen – all diese Merkmale der „*regional Governance*“ treten bei Grenzregionen aufgrund des Grenzeffekts verstärkt hervor. Grenzregionen sind somit ideale Objekte, um Fragen der „*regional Governance*“ zu vertiefen.

Nun ist festzustellen, dass *Governance*-Fragen im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zunehmend Beachtung finden und breit diskutiert werden<sup>3</sup>. Dies hat damit zu tun, dass sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa im Verlauf der letzten Jahrzehnte aufgrund des europäischen

1 Cf. FÜRST, D., « Regional governance », in: BENZ, A., (Hrsg.), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*, S.45-64, Opladen, 2004; Cf. auch FREY, R.L., « «Regional Governance» zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. », *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 8/9, Bonn, 2003, S.451-462.

2 DEPPISCH, S., *Governance in grenzüberschreitenden Regionen. Eine Analyse am Beispiel der österreichisch-bayrischen Euregios*, Detmold, 2007.

3 Der vorliegende Tagungsband legt davon Zeugnis ab, wie auch neuere EU-Forschungsprojekte, beispielsweise das Espon-Projekt « *Metroborder* » oder das *Urbact*-Projekt « *Expertising governance for transfrontier conurbations* ».

Binnenmarktes und der EU-Struktur- und Regionalpolitik enorm entwickelt hat, und dass dabei eine Verlagerung von weniger integrierten zu immer stärker integrierten Formen der Kooperation festzustellen ist<sup>4</sup>. Im Sinn einer Steigerung unterscheiden Beck und Herrmann verschiedene Grundfunktionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von „Begegnung“ und „Information“ über „Koordination/Vertretung“ und „Strategie/Planung“ bis hin zu „Entscheidung“ und „Realisierung“, wobei Intensität, Verbindlichkeit und der Grad der Integration des Handelns jeweils zunehmen<sup>5</sup>. Es liegt nahe, dass mit zunehmender Intensität und Verbindlichkeit der Kooperation, auch Steuerungsfragen an Bedeutung gewinnen.

Um die Relevanz von *Governance*-Fragen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu charakterisieren, wird vorgeschlagen, zwischen einer „Kooperation der Problemlösung“ und einer „Kooperation der Chancenwahrnehmung“ zu unterscheiden. Bei der Kooperation der Problemlösung geht es darum, negative Grenzeffekte gemeinsam zu beheben. Bei der Kooperation der Chancenwahrnehmung geht es darum, positive Entwicklungsmöglichkeiten gemeinsam zu nutzen. Beide Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind wichtig und erscheinen häufig parallel zueinander oder in gemischten Formen. In der Regel starten aber Grenzregionen ihre Zusammenarbeit mit der fallweisen Lösung von Grenzfragen und -problemen und stoßen erst mit einer gewissen „Reife“ zu einer gemeinsamen Wahrnehmung und Nutzung von Entwicklungschancen und damit auch zu *Governance*-Fragen vor. Dies soll im Folgenden etwas näher erläutert werden.

Vor dem Hintergrund rein nationalstaatlicher Logik erscheinen Grenzregionen als abgelegene Randgebiete, Übergangs- oder gar Konfliktzonen. Glücklicherweise ist diese Vorstellung in Europa nicht mehr weit verbreitet. Dennoch stellen nationale Kompetenzordnungen trotz Globalisierung und europäischer Integration auch heute noch den zentralen Bezugsrahmen für staatliche Steuerungsprozesse dar. Aus dieser Perspektive erscheinen Probleme, die durch die Grenzsituation erzeugt oder begünstigt werden, als Störfälle. Sie bedürfen – notgedrungen – einer Absprache und Zusammenarbeit mit den Grenznachbarn, da sie im nationalen Rahmen nicht gelöst werden können. Beispiele dafür sind Emissions-, Umwelt- oder Abfallprobleme (Flug- und Verkehrslärm, verschmutzte Grenzgewässer, Abfalltourismus), Gefahrenpotential in Grenznähe (Kernkraftwerke, Atomendlager, gefährliche Industrien und Deponien), wirtschaftliche Dysfunktionalitäten (einseitige Abwanderung von Arbeitskräften, Druck auf Immobilienpreise durch Übersiedlung, grenzbedingte Wettbewerbsverzerrungen, Zollprobleme) sowie verkehrs- oder raumrelevante Fragen (Linienführung bei grenzüberschreitenden Verkehrsnetzen, unkoordinierte Planung von Industrie-, Siedlungs- und Freiräumen). Die grenzüberschreitende Problemlösung erfolgt hier meist fall- oder projektweise. Dies kann selbst dann der Fall sein, wenn eigentlich institutionalisierte grenzüberschreitende Strukturen vorhanden wären, diese aber nicht durch die Problemfälle „belastet“ werden sollen

4 Die 1971 gegründete Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), die wichtigste Lobbying-Organisation der Grenzregionen und grenzüberschreitenden Organisationen, zählt heute rund 100 Mitglieder, welche über 200 Grenzregionen repräsentieren, cf. [www.aebr.net](http://www.aebr.net). (3.6.2010).

5 BECK, J., HERMANN, P., Audit über die zukünftige Ausrichtung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Maison TRIRHENA/Palmrain, Basel/Strasbourg, 2006.

oder nicht die richtigen Partner mit den entsprechenden Kompetenzen in diesen Strukturen zusammengeschlossen sind. Das Hauptinteresse liegt hier an einer möglichst raschen Problemlösung und nicht an gut funktionierenden Steuerungsprozessen. *Governance*-Fragen spielen in der Kooperation der Problemlösung bloß eine untergeordnete Rolle.

*Governance*-Fragen werden vor allem dann relevant, wenn sich Grenzregionen darum bemühen, längerfristige Entwicklungsstrategien zu entwerfen und Entwicklungschancen gemeinsam grenzübergreifend anzugehen. Grenzstädte oder Grenzregionen befinden sich häufig in der Situation, dass Grenzhemmnisse zu Entwicklungshemmnissen werden. In Grenzregionen, die nicht bloß aus ländlichem Raum bestehen, stößt die wirtschaftliche, verkehrstechnische, kulturelle oder gesellschaftliche Entwicklung sehr bald an politische Grenzen. Funktionale Räume und politische Entscheid- und Handlungsräume klaffen auseinander<sup>6</sup>. Europaweit lassen sich über 60 grenzüberschreitende Ballungsräume ausmachen, welche von dieser Problematik betroffen sind, darunter auch Basel und Genf mit ihren schweizerischen Kernstädten und über die Landesgrenzen hinausgreifenden Agglomerationen<sup>7</sup>. Durch die unterschiedlichen Entwicklungsvoraussetzungen dies- und jenseits der Grenze entsteht die charakteristische Situation eines Halbkreises oder einer Sektorenstadt: Systembrüche in verkehrstechnischer oder wirtschaftlicher Hinsicht, unterschiedliche Rechts- und Verwaltungssysteme verhindern eine harmonische und ausgewogene Entwicklung einer Grenzstadt oder -region.

Zum Beispiel verzeichnet Basel trotz langjähriger Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und grenzgängerfreundlicher Politik ein markantes Ungleichgewicht bezüglich der Pendlerbewegungen von der Peripherie ins Zentrum zwischen dem Nord- und dem Südteil der trinationalen Agglomeration: Das Arbeitskräftepotential im schweizerischen Teil der trinationalen Agglomeration im Süden wird ungefähr doppelt so gut genutzt wie dasjenige im deutschen und französischen Teil im Norden – natürlich wegen der dazwischen liegenden Grenzen und trotz Personenfreizügigkeit<sup>8</sup>. Auch die verkehrsmäßige Erschließung der Trinationalen Agglomeration Basel (TAB) kann noch längst nicht als in alle Himmelsrichtungen gleichwertig und ausgewogen betrachtet werden, obwohl im Verlauf der letzten Jahre mit dem Ausbau der Regio-S-Bahn und mit grenzüberschreitenden Bus- und Tramverbindungen viele Lücken im regionalen Verkehrsnetz geschlossen werden konnten.

Die Freiheiten des europäischen Binnenmarktes und die bilateralen Verträge Schweiz-EU bringen diese Systemgrenzen nur langsam und wohl auch langfristig nur in Teilbereichen zum Verschwinden. Unterschiede im Rechts- und Verwaltungssystem, Mentalitäts- und kulturelle Unterschiede werden bestehen bleiben. Diese aus Grenzhemmnissen resultierenden Entwicklungshemmnisse kön-

6 In der kleinräumigen Schweiz ist diese Situation besonders stark ausgeprägt. Cf. dazu BLÖCHLIGER, H., Baustelle Föderalismus – Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz, Zürich, 2005.

7 Im Rahmen des *Urbact*-Projektes « Expertising governance for transfrontier conurbations », an welchem auch der Trinationale Eurodistrict Basel TEB beteiligt ist, werden diese grenzüberschreitenden Ballungsräume in Europa identifiziert und auf *Governance*-Fragen hin untersucht.

8 Cf. FREY, R.L., Starke Zentren – Starke Alpen. Wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können, Zürich, 2008, S.127.

nen nur durch eine gemeinsame grenzüberschreitende Entwicklungsstrategie überwunden werden – eine Entwicklungsstrategie, welche versucht, grenzüberschreitende Komplementaritäten gezielt zu nutzen. Dies kann beispielsweise im Bereich der öffentlichen Infrastrukturen (Spitäler, Abfallverwertung, Bibliotheken, Sporteinrichtungen), der Bildung und Forschung (Mehrsprachigkeit, Austauschprogramme, grenzüberschreitende Berufsausbildungen, Praktika, Studiengänge und Forschungsprogramme), der Innovation (regionale Wissenschafts- und Innovationspolitik, grenzüberschreitende Cluster-Strategien), des Arbeitsmarktes (Information und Beratung zu Lebens- und Arbeitsbedingungen im Nachbarland), der Standortpromotion (gemeinsames Regionalmarketing, Messeauftritte), der Kultur (Grenzregion als Treffpunkt der Kulturen) oder des Tourismus (drei Länder – ein Reiseziel) sein. Dass dies die Möglichkeiten nationaler Steuerungsprozesse übersteigt und dass es dazu eine gemeinsame grenzüberschreitende *Governance* braucht, liegt auf der Hand. *Governance*-Fragen spielen demnach eine mit der Intensität und Verbindlichkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zunehmend bedeutende Rolle.

Darauf aufbauend kann die These vertreten werden, dass *Governance*-Fragen die zentrale Herausforderung der Zukunft für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein und in ganz Europa darstellen werden. Die Lösung von Steuerungsproblemen wird ganz entscheidend dazu beitragen, ob sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa weiterentwickeln kann oder nicht, ob die Grenzregionen Europas Wachstumsmotoren oder Bremsklötze der europäischen Entwicklung sein werden und ob die Grenzmetropolen mit ihrer Diversität und kulturellen Vielfalt „Sinnbild für die europäische Stadt des 21. Jahrhunderts“<sup>9</sup> werden können.

Um diese These zu untermauern, sei auf folgende Entwicklungen hingewiesen: Dank dem Abbau von Grenzhindernissen durch Globalisierung, europäischen Binnenmarkt und bilaterale Verträge Schweiz-EU haben Grenzregionen neue Entwicklungsmöglichkeiten gewonnen. Um die Transformation vom Randgebiet zum europäischen Knotenpunkt zu schaffen, braucht es eine zielgerichtete grenzüberschreitende *Governance*, die von allen regionalen Kräften mitgetragen wird.

Der Wettbewerb der Regionen um Investitionen, Firmenansiedlungen, qualifizierte Arbeitskräfte, usw. hat im internationalen Maßstab zugenommen. Auch Grenzregionen sind davon betroffen und müssen „das Beste“ aus ihrer Situation machen, indem sie grenzüberschreitende Komplementaritäten suchen und gezielt nutzen.

Mit der Globalisierung, sich rasch wandelnden Märkten, gesunkenen Transaktionskosten bei Standortverlagerung sowie günstigen Kommunikations- und Transportmöglichkeiten müssen Regionen im internationalen Wettbewerb rasch auf neue Entwicklungen reagieren können. Grenzregionen, welche bloß auf ihre jeweiligen Hauptstädte ausgerichtet sind und über keine oder schlecht funktionierende regionale Steuerungsmöglichkeiten zusammen mit den Grenznachbarn verfügen, sind hier benachteiligt.

Der technische Fortschritt, insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, und die größere Mobilität der Bevölkerung brin-

9 Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), cf. [www.espaces-transfrontaliers.org/de/themen/gebiete.html](http://www.espaces-transfrontaliers.org/de/themen/gebiete.html) (3.3.2010).

gen es mit sich, dass es bei gewissen staatlichen Dienstleistungen und Infrastrukturen, zum Beispiel in der Bildung, Forschung oder im Gesundheitswesen, ein größeres Einzugsgebiet braucht, was bei Grenzregionen meist den Einbezug der Grenznachbarn erforderlich macht.

Die EU-Struktur- und Regionalpolitik fordert und fördert immer mehr eine Mobilisierung von Selbsthilfekräften der Regionen. Im Rahmen der „Europäischen territorialen Zusammenarbeit“ werden Förderprogramme für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit –*Interreg*– und entsprechende Rechtsinstrumente –Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)– angeboten, welche eine regionale grenzüberschreitende *Governance* voraussetzen. Europäische und schweizerische Regionalpolitik sind zudem immer stärker auf Entwicklungsziele und nicht mehr so sehr auf Ausgleichsziele ausgerichtet.

All die genannten Entwicklungen und Herausforderungen können die Grenzregionen Europas nur mit einer gut funktionierenden regionalen *Governance* bewältigen, die alle relevanten Kräfte auf regionaler Ebene miteinbezieht, auf einer gemeinsamen Entwicklungsstrategie beruht, mit einer möglichst klaren Arbeitsteilung im Verhältnis zu den regionalen Gebietskörperschaften, wenn nicht gar einer Kompetenzübertragung durch diese sowie mit einfachen Strukturen, die mit genügend Ressourcen ausgestattet sind.

## 2. Elemente der regionalen grenzüberschreitenden *Governance* am Oberrhein

Die Region Oberrhein umfasst das deutsch-französisch-schweizerische Grenzgebiet und setzt sich aus den Teilgebieten Baden (in Baden-Württemberg), Südpfalz (in Rheinland-Pfalz), Elsass und Nordwestschweiz zusammen. Auf Schweizer Seite sind namentlich die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Jura und Solothurn beteiligt. Die Region Oberrhein zählte im Jahr 2006 nahezu 5,9 Millionen Einwohner bei einer Gesamtfläche von 21.500 km<sup>2</sup>. Eingebettet zwischen Schwarzwald im Osten, Vogesen im Westen und Schweizer Jura im Süden bildet der Oberrhein einen einheitlichen Naturraum mit einem gemeinsamen Ökosystem. Er verfügt über spezifische klimatische Verhältnisse und eines der bedeutendsten Grundwasservorkommen Europas.

Verkehrsmäßig stellt der Oberrheingraben eine der wichtigsten europäischen Nord-Süd-Transversalen dar. Die Verkehrsinfrastruktur ist hinsichtlich aller Verkehrsträger gut ausgebaut: Über den Rhein als internationalem Gewässer und die insgesamt 14 Rheinhäfen ist die Region mit dem Meer verbunden. Das europäische Bahn- und Strassennetz verbindet den Oberrhein direkt mit Paris, Lyon, Frankfurt, Stuttgart, Zürich, Bern und Mailand. Der *Euro-Airport* Basel-Mulhouse-Freiburg, der Aeroport Strasbourg-Entzheim sowie mehrere Regionalflughäfen gewährleisten den Anschluss an das europäische und internationale Flugnetz.

Das gemeinsame historisch-kulturelle Erbe kommt im alemannischen Dialekt, in zahlreichen architektonischen Zeugnissen, aber auch in Bräuchen, Festen und Mentalität zum Ausdruck. Mit seinen kulturellen Sehenswürdigkeiten, seiner reichhaltigen Geschichte sowie vielfältigen Landschaften ist der Oberrhein eine attraktive Tourismusregion.

In wirtschaftlicher Hinsicht stellt der Oberrhein zwar keinen kohärenten, dennoch aber einen stark verflochtenen Raum dar. Die verschiedenen Wirtschafts- und Sozialpolitiken, Steuersysteme und Währungen haben Unterschiede in Kaufkraft, Lohnniveaus und Beschäftigungsgrade zwischen den Teilräumen zur Folge. Über diese Unterschiede hinaus stellt sich die Region aber als ein strukturstarker Raum mit einer hohen wirtschaftlichen Dynamik und Wertschöpfung dar. In der Region Oberrhein wurde 2003 ein Bruttoinlandsprodukt von 175 Milliarden Euro erwirtschaftet. Die Wertschöpfung liegt in allen Teilräumen über den jeweiligen Landesdurchschnitten. Der Oberrhein zeichnet sich durch eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur aus und nimmt in den Bereichen Hochtechnologie und *Life Sciences* durch seine innovativen Unternehmen, seine renommierten Universitäten und Hochschulen einen Spitzenplatz ein. Am Oberrhein sind rund 170 Bildungs- und Forschungseinrichtungen zu verzeichnen, welche durch eine Vielzahl von gemeinsamen Studiengängen, Forschungsprogrammen und Clustern grenzüberschreitend vernetzt sind<sup>10</sup>. Die starke wirtschaftliche Verflechtung der oberrheinischen Teilräume zeigt sich in den intensiven Außenhandelsbeziehungen sowie in der großen Zahl der Unternehmen mit Filialen, Vertretungen oder Partnern in den anderen Teilräumen. Bemerkenswert sind auch der grenzüberschreitende Einkaufstourismus und die hohen Grenzgängerströme: Im Jahr 2006 pendelten rund 90.000 Arbeitskräfte innerhalb des Oberrheingebiets in das benachbarte Ausland, davon rund 31.000 aus dem Elsass in die Nordwestschweiz, 27.500 aus Baden in die Nordwestschweiz und 25.000 aus dem Elsass nach Baden.

Der Oberrhein kennt eine lange Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Insbesondere die Stadt Basel war trotz ihrer Zugehörigkeit zur Schweizerischen Eidgenossenschaft ab 1501 immer auch mit dem südbadischen und dem elsässischen Raum verbunden. Nach den beiden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts mussten die grenzüberschreitenden Netzwerke allerdings weitgehend neu geknüpft werden. Ein wichtiger erster Schritt stellte dabei 1949 die Schaffung des binationalen EuroAirport dar. Der Gründung der *Regio Basiliensis* im Jahr 1963 als schweizerische Plattform für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit folgten die Gründung analoger Vereine in Mulhouse und Freiburg im Breisgau. Bald wurden diese Initiativen, die stark von wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Kreisen geprägt waren, um regionalstaatliche Akteure ergänzt, um so auch die kompetenten Partner in Planungs- und Infrastrukturfragen am Tisch zu haben. Von hier war der Weg zur Bonner Vereinbarung von 1975 nicht mehr weit, der eine zwischenstaatliche Offizialisierung der Zusammenarbeit brachte. Die Vereinbarung zwischen Bonn, Paris und Bern, die später durch die sogenannte Basler Vereinbarung vom 21. September 2000 abgelöst wurde, stellt die rechtliche Basis für die deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission und Oberrheinkonferenz dar. Letztere bildet das Rückgrat der regionalstaatlich geprägten Zusammenarbeit am Oberrhein.

Mit dem grenzüberschreitenden Entwicklungskonzept für den Oberrhein von 1989 und der darauffolgenden Beteiligung an den EU-Förderprogrammen *Inter-*

10 Cf. dazu die von der *Regio Basiliensis* im Auftrag der Oberrheinkonferenz erstellte Karte « Wissenschaft und Forschung am Oberrhein » vom Juni 2009, in: [www.regbas.ch/.../ScienceRecherche\\_Rhin\\_Superieur\\_WissenschaftForschung\\_mai\\_2009\(2\).pdf](http://www.regbas.ch/.../ScienceRecherche_Rhin_Superieur_WissenschaftForschung_mai_2009(2).pdf). (2.2.2010).

*reg* war ein enormer Schub in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu verzeichnen: Rund 350 grenzüberschreitende Projekte wurden bis heute in diesem Rahmen realisiert. In den 1990er Jahren kamen zudem weitere Akteure in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dazu: Kommunale (und zum Teil auch wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche) Partner schlossen sich im *Regio TriRhena*-Rat, der Arbeitsgemeinschaft *Centre* und der *Regio Pamina* zusammen. 1997 wurde der Oberrheinrat als Organ der Gewählten und Abgeordneten gebildet. 1999 wurde im Rahmen des europäischen *Eures*-Netzwerkes (European employment services) ein *Eures-T* Programm Oberrhein gestartet, welches unter Beteiligung der regionalen Arbeitsverwaltungen, der Wirtschafts- und Sozialpartner eine verstärkte Integration des regionalen Arbeitsmarktes anstrebt.

Ein weiterer Meilenstein bildete die Gründung der kommunalen Eurodistrikte ab 2005, welche die „*Regio*“-Ebene (*Regio TriRhena*-Rat, Arbeitsgemeinschaft *Centre*, *Regio Pamina*) teilweise überlagerten, bzw. ablösten. Anlässlich des 40. Jahrestages des Elysée-Vertrags über die deutsch-französische Zusammenarbeit haben der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder und der französische Präsident Jacques Chirac im Januar 2003 die Schaffung von Eurodistrikten als neue Form der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entlang der deutsch-französischen Grenze angeregt. Im Vordergrund stand dabei eine verbesserte, d.h. stärker integrierte Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene. Längerfristig ist auch eine Übertragung von Kompetenzen an die Eurodistrikte denkbar und gewünscht, bisher aber noch nicht realisiert. Am Oberrhein wurden in der Folge deutsch-französische Eurodistrikt-Projekte für den Raum Strasbourg-Ortenau sowie für die Region Freiburg/*Centre et Sud Alsace* in Angriff genommen. Die *Regio Pamina* wurde in Eurodistrikt *Regio Pamina* umgetauft. Nachdem die auswärtigen Ämter grünes Licht für einen Eurodistrikt mit Schweizer Beteiligung gegeben hatten, konnte im Januar 2007 der Trinationale Eurodistrict Basel (TEB) gegründet werden.

Obwohl die Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein nie einem vorgefertigten Bauplan folgen konnten, tritt uns heute das oberrheinische Mehrebenensystem als ein einigermaßen in sich zusammenhängendes Ganzes entgegen. Die grenzüberschreitenden Strukturen am Oberrhein können demnach in eine nationale, regionale und kommunale Ebene eingeteilt werden:

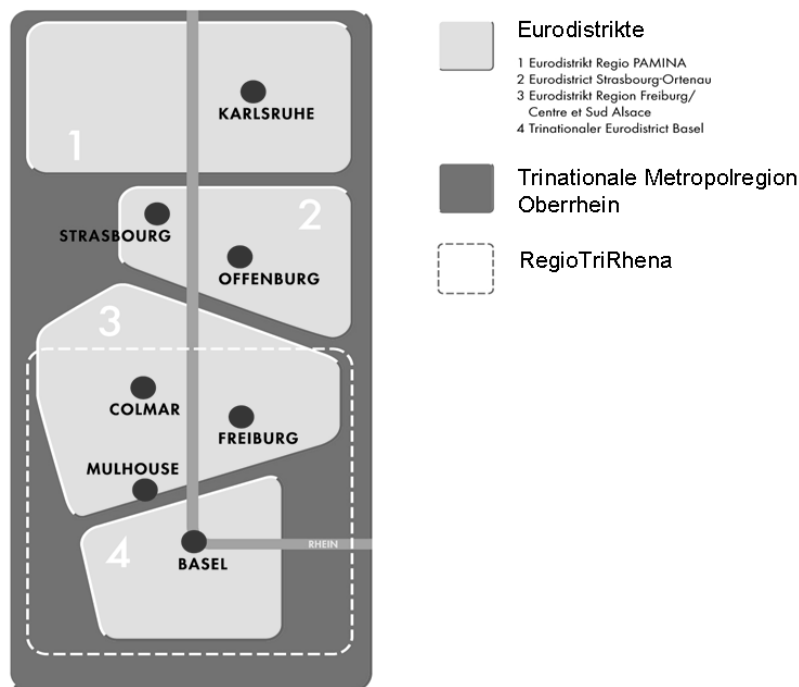
Die Deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission zur Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen bildet das nationalstaatliche Dach für die Oberrheinkooperation. Sie nimmt sich derjenigen Fragen an, die nicht auf regionaler Ebene geregelt werden können. Die drei Delegationen werden von Vertretern des jeweiligen Außenministeriums geleitet.

Die deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz (ORK) ist das zentrale grenzüberschreitende Gremium der regionalstaatlichen Partner aus den drei Ländern. Beteiligt sind Regierungs- und Verwaltungsstellen der deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, des französischen Staates, der *Région Alsace* und der *Départements Bas-Rhin* und *Haut-Rhin* sowie der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Solothurn und Jura. Inhaltlich bildet die Arbeit der trinational zusammengesetzten thematischen Arbeitsgruppen und deren Expertenausschüsse das Rückgrat der Zusammenarbeit. Rund 600 Behördenvertreter und Experten aus den drei Ländern sind hier eingebunden; sie bilden thematisch ausgerichtete Netzwerke und garantieren programmatische Kontinuität. Begleitet wird diese Zusammenarbeit auf technischer Ebene durch

das gemeinsame, trinational zusammengesetzte Sekretariat in Kehl. Auf regionaler Ebene agiert neben der Oberrheinkonferenz und ergänzend dazu der Oberrheinrat (ORR) als grenzüberschreitendes Organ der Gewählten und Abgeordneten. Der Oberrheinrat ist eine grenzüberschreitende Instanz zur gegenseitigen Information und politischen Absprache, der die Arbeiten der Oberrheinkonferenz auf legislativer Ebene begleitet. Er vereint 71 gewählte Vertreter sämtlicher politischen Ebenen aus den Teilgebieten des Oberrheins.

Die kommunale Ebene der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird durch die drei deutsch-französischen Strukturen Eurodistrikt *Regio Pamina*, Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau und Eurodistrikt Region Freiburg/Centre et Sud Alsace sowie durch den TEB gebildet. Die vier Informations- und Beratungsstellen (*Infobest*) ergänzen diese Kooperationsstrukturen um ein Netzwerk von Bürgeranlaufstellen.

Die oberrheinischen Kooperationsräume auf regionaler und lokaler Ebene



Nicht als eine neue Struktur, sondern vielmehr als Ansatz eines integrierten *Governance*-Modells für die Oberrheinregion wird heute die Bildung der Trinationalen Metropolregion Oberrhein (TMO) vorangetrieben. Dies muss vor dem Hintergrund der Debatten über Metropolregionen in ganz Europa gesehen werden. Auslöser dieser Debatten ist die zunehmende wirtschaftliche und gesellschaftliche Globalisierung, das zusammenwachsende Europa und der Wandel staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten. Grenzhindernisse werden laufend abgebaut. Bei den Unternehmen verringert sich die traditionelle Bindung an den Standort. Nicht nur *global players*, sondern immer mehr auch Kleine und Mittlere Unter-



nehmen (KMU) agieren weltweit. Die Arbeitskräfte werden mobiler und die Standortattraktivität für Zuwanderer gewinnt angesichts des demographischen Wandels an Bedeutung. Die Konkurrenz der Regionen um Investoren wird härter. Der Zugang zu Wissen, die Innovationskraft der Wirtschaft und die Qualität der Bildungssysteme werden immer wichtiger. Die Vergrößerung der Aktionsradien von Unternehmen und Arbeitskräften führt zu einer Veränderung des Standortverhaltens. Gemeinden, Städte und Regionen müssen sich entsprechend positionieren.

Im Zug der sogenannten Lissabon-Strategie und „territorialen Agenda der EU“ sind die Mitgliedstaaten und die Regionen Europas aufgefordert, ihre metropolitanen Räume, welche einen wesentlichen Teil der Wertschöpfung generieren, gezielt zu stärken. Mit der Lancierung von Metropolregionen sollen die wirtschaftlich starken und innovativen Regionen unterstützt werden, was insgesamt zur besseren Positionierung Europas im internationalen Wettbewerb beitragen soll. Dieser Prozess stellt gewissermaßen eine Anpassung der Raumkulisen an die besonderen Herausforderungen einer kleiner werdenden Welt dar. Europäische Regionalpolitik<sup>11</sup> wie auch schweizerische Regionalpolitik<sup>12</sup> rücken ab vom Ziel eines bloßen Ausgleichs zwischen Stadt und Land und fokussieren auf Entwicklungsziele, wobei die zu stärkenden Zentren auch die Peripherie „mitnehmen“ sollen.

Der Oberrhein hat kein eindeutiges Zentrum, verfügt über keine eigentliche Metropole. Der trinationale Raum mit seinen knapp 6 Millionen Einwohnern hat dagegen ein Netz von mittelgroßen Zentren mit je eigenem Profil in wirtschaftlicher, bildungs- und forschungsmäßiger Hinsicht. Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sollen zukünftig intensiver, gezielter und besser koordiniert grenzüberschreitend zusammenarbeiten, um dieses Potenzial wirklich nutzen zu können. Übergeordnetes Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft des Oberrheins angesichts des internationalen Wettbewerbs zu stärken.

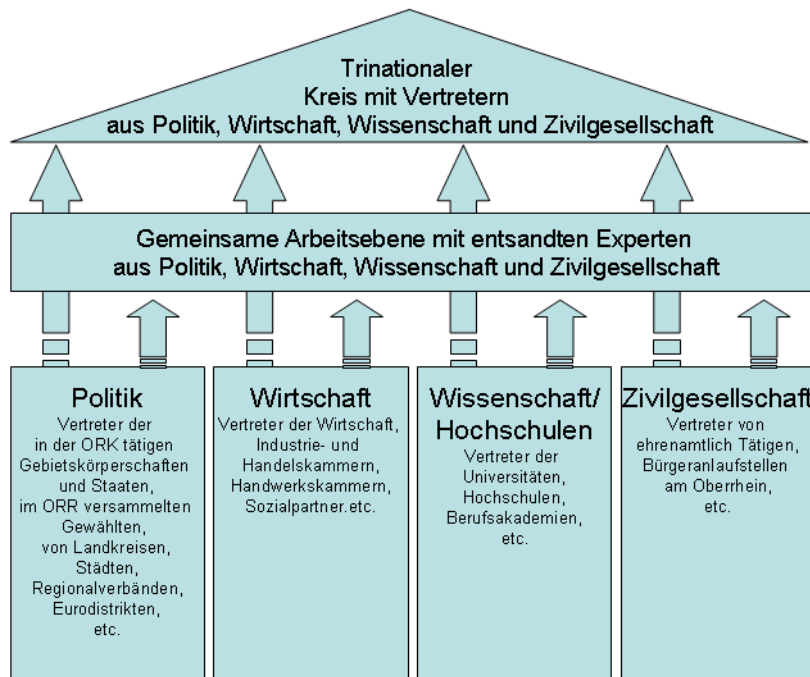
Am 11. Januar 2008 haben sich daher die Oberrhein-Kooperationspartner im Rahmen des 11. Dreiländerkongresses in Strassburg für die Bildung der TMO ausgesprochen, die – aufbauend auf bestehenden Kooperationsstrukturen – in den vier Säulen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft konstruiert werden soll. Während die Säule Politik mit der Oberrheinkonferenz und dem Oberrheinrat bereits bestens ausgestattet ist, sollen die bestehenden Netzwerke im Wirtschaftsbereich (Zusammenarbeit der Handelskammern) und im Wissenschaftsbereich (Europäische Konföderation der Oberrheinischen Universitäten *Eucor*) unterstützt und mit den anderen Bereichen koordiniert werden. Der Bereich der Zivilgesellschaft ist bisher auf der Ebene des Oberrheins kaum organisiert, sehr wohl aber auf lokaler Ebene, beispielsweise durch Mitgliederaktivitäten der Vereine *Regio Basiliensis* oder *Regio TriRhena*<sup>13</sup>.

11 Im Rahmen der « Europäischen territorialen Zusammenarbeit ».

12 Im Rahmen der « Neuen Regionalpolitik des Bundes ».

13 Öffentliche Vortrags- und Podiumsveranstaltungen, Unternehmensbesichtigungen, trinationales Kindertreffen, *SlowUp* Basel-Dreiland als trinationaler Begegnungs- und Bewegungsanlass.

*Die vier Säulen der Trinationalen Oberrhein Metropolregion*



Neben dem Konzept der TMO ist vor allem der südliche Oberrhein in weitere Metropol-Projekte einbezogen. Die Bildung eines „Réseau métropolitain Rhin-Rhône“ wurde bereits im Jahr 2004 von den französischen Raumordnungsbehörden vorgeschlagen. Es wurde ein Verein gebildet, dem die betroffenen französischen Städte sowie der TEB angehören. Das Raumkonzept Schweiz des schweizerischen Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) geht von drei „Metropolit-anräumen“ der Schweiz – Zürich, Basel und Genf – aus, wobei der trinationale Metropolitanraum Basel ca. 1 Millionen Einwohner zählt und über die Landesgrenzen hinausgreift und -wirkt. Das Konzept „Metropolregion Nordschweiz“<sup>14</sup> basiert auf den wirtschaftlichen Verflechtungen der Wissensökonomie auf der Achse Basel-Aargau-Zürich, inklusive Ausstrahlung über die Landesgrenze hinaus, und wird vor allem durch den Kanton Aargau unterstützt. Schließlich besteht im Raum Basel der Verein „metrobasel“, der sich als Plattform zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der nachhaltigen Entwicklung der Metropolitanregion Basel versteht.

14 THIERSTEIN, A. et al. (Hrsg.), Raumentwicklung im Verborgenen. Untersuchungen und Handlungsfelder für die Entwicklung der Metropolregion Nordschweiz, Zürich, 2006.

### 3. Der Oberrhein als *Governance*-Modell für andere Grenzregionen?

Der Oberrhein gilt seit langem als Modellregion für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit<sup>15</sup>. In wenigen anderen Grenzregionen Europas gibt es so zahlreiche Aktivitäten, so vielfältige Aufgaben und so unterschiedliche Institutionen öffentlicher und privatrechtlicher grenzüberschreitender Zusammenarbeit wie am Oberrhein. Die deutschen, französischen und schweizerischen Nachbarn kooperieren auf allen Ebenen und in allen Fragen des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens, im gesamten Oberrheingebiet und in einzelnen Teilräumen. Sie tun dies als Vertreter der Staaten, der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, der Fachverwaltungen und Parlamente. Im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte wurden mehrere Hundert grenzüberschreitende Projekte – mit und ohne *Interreg*-Förderung – realisiert, wodurch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit konkretisiert und die Oberrheinregion nachhaltig geprägt wurde.

Diese grundsätzlich positive Bilanz soll nun aber im Folgenden spezifisch im Hinblick auf die Steuerungsfunktionen hinterfragt werden. Ausgehend von den oben dargestellten Elementen der regionalen grenzüberschreitenden *Governance* am Oberrhein wird hier versucht, positive und negative Aspekte herauszuarbeiten. Dabei werden die Schwierigkeiten ausgeklammert, welche aus den unterschiedlichen staatsorganisatorischen Voraussetzungen der Nachbarstaaten und aus den unterschiedlichen Kompetenzen von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften resultieren<sup>16</sup>. Es wird sich hier auf die Architektur der Steuerungsstrukturen und deren Verhältnis zueinander konzentriert und dabei mit den positiven Aspekten begonnen.

Der Oberrhein verfügt über ein voll ausgebildetes Mehrebenensystem für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit einer nationalen, regionalen und kommunalen *Governance*-Ebene. Alle denkbaren Akteure auf lokaler und regionaler Ebene sind in die Oberrheinkooperation mit einbezogen, beginnend bei der Politik und Verwaltung, über Wirtschaft, Sozialpartner, Bildungs- und Forschungseinrichtungen bis hin zu Vereinen, Interessengruppen und Bürger. Einschränkung ist hier anzumerken, dass die Bürgerbeteiligung nur lokal und punktuell erfolgt. Alle thematischen Bereiche sind in die Oberrheinkooperation mit einbezogen, von Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Bildung, Forschung und Innovation über Verkehr, Umwelt, Energie, Raumentwicklung und Landwirtschaft bis hin zu Gesundheit, Katastrophenhilfe, Kultur, Jugend und Sport. Diese thematische Vielfalt spiegelt sich in den rund 40 thematischen Arbeitsgruppen und Expertenausschüssen der Oberrheinkonferenz wie auch in den im Rahmen von *Interreg* realisierten Projekten<sup>17</sup>. Mit der Schaffung der Eurodistricts ist es gelungen, eine stärker integrierte und verbindlichere Struktur für die kommunale Zusammenarbeit zu schaffen. Der TEB hat die vorher bestehenden parallelen Gremien in der trinationalen Agglomeration Basel neu unter einem gemeinsamen Dach zusam-

15 Cf. NAGELSCHMIDT, M., « Das oberrheinische Mehrebenensystem. Institutionelle Bedingungen und funktionale Herausforderungen grenzübergreifender Zusammenarbeit in Europa ». *Schriften der Regio 20*, Basel, 2005.

16 Diese Aspekte werden im Beitrag von BECK, J. und PRADIER, E. in diesem Band eingehend dargelegt.

17 Cf. dazu [www.oberrheinkonferenz.org](http://www.oberrheinkonferenz.org), [www.interreg-oberrhein.eu](http://www.interreg-oberrhein.eu), [www.regbas.ch](http://www.regbas.ch) (2.6.2010).

mengeführt. Mit dem TEB wird zudem erstmals eine grenzüberschreitende Struktur geschaffen, welche exekutive und legislative Elemente in sich vereint.

Die TMO als integriertes *Governance*-Modell der Oberrheinregion verdient insofern Beachtung, als hier – europaweit einzigartig – alle regionalen Kräfte – Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft – gebündelt werden. Allerdings fehlt hier noch eine verbindliche regionale Entwicklungsstrategie für den gesamten Oberrhein, welche die notwendige inhaltliche Orientierung geben könnte. Als positives Element fällt insbesondere ins Gewicht, dass der *output* der Oberrheinzusammenarbeit in Form von grenzüberschreitenden Projekten keinen Vergleich mit irgendeiner anderen Grenzregion zu scheuen braucht<sup>18</sup>. Während die meisten anderen europäischen Grenzregionen erst heute mit einer Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung und Forschung starten, wurde am Oberrhein das *Eucor*-Netzwerk der Universitäten bereits vor 20 Jahren (1989) gegründet. Rund 25 bi- und trinationale Studiengänge stehen heute den Studierenden zur Verfügung. Grenzüberschreitende Forschungsprogramme und Cluster in den Bereichen *Life Sciences (BioValley)*, Neurowissenschaften (*Neurex*), Nanowissenschaften (*NanoValley*) und Photonik (*RhenaPhotonics*) stärken den Standort. Über 100 Projekte wurden von der *Regio Basiliensis* im Hinblick auf den 12. Dreiländerkongress zum Thema „Bildung, Forschung und Innovation“ in diesen Bereichen registriert<sup>19</sup>. Im Verkehrsbereich sind der EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg, die *Regio-S-Bahn*, grenzüberschreitende Tramverbindungen oder die Zusammenarbeit der Rheinhäfen zu nennen. Die Informations- und Beratungsstellen für grenzüberschreitende Fragen (*Infobest*), das trinationale KMU-Beratungsnetz, der oberrheinische Museumspass sowie Zusammenarbeit im Tourismus (*Upper Rhine Valley*), im Messewesen (*RegioTicket*) oder in der Gesundheit (Patientenmobilität und elektronische Patientendossiers) ergänzen die lange Liste der modellhaften Projekte.

Es gibt jedoch auch negative Aspekte bezüglich der Steuerungsstrukturen und -funktionen im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein:

Der Oberrhein kennt wohl die deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission als nationalstaatlichen Überbau über die Oberrheinkonferenz. Hier werden Fragen behandelt, welche die regionalen Kompetenzen übersteigen. Diese nationale Ebene wird hingegen kaum dafür genutzt, im Interesse der Region auf nationale Politik, beispielsweise zur Lösung grenzüberschreitender Verkehrs-, Infrastruktur- und Umweltprobleme, Einfluss zu nehmen. Ein gemeinsames Lobbyingkonzept zur konzertierten Interessenswahrnehmung in den Hauptstädten und in Brüssel gibt es bisher nicht. Abgesehen von gelegentlichen Präsentationen des Oberrheins in Brüssel liegt dieses Gebiet völlig brach.

Leider gibt es bisher keine übergreifende, trinationale abgestimmte und verbindliche Entwicklungsstrategie für die Oberrheinregion. Wohl gibt es Arbeitsprogramme der Oberrheinkonferenz, Schlusserklärungen der Dreiländerkongresse, mehrjährige operationelle Programme für die *Interreg*-Beteiligung sowie

18 Diesbezügliche Benchmarks können im Rahmen der europäischen Regionalorganisationen wie der AGEG oder der MOT ( und Euro-MOT) gesetzt werden. Eine Vergleichsmöglichkeit bietet auch die Evaluation der *Interreg*-Programme.

19 Cf. [http://www.regbas.ch/files/downloads/Projektlisten\\_Bildung\\_Forschung\\_Innovation.pdf](http://www.regbas.ch/files/downloads/Projektlisten_Bildung_Forschung_Innovation.pdf) (2.6.2010).

Entwicklungsstrategien für Teilregionen (z.B. den TEB), aber kein globales Leitbild über die Ziele, welche die regionalen und lokalen Akteure prioritär und gemeinsam für die Oberrheinregion erreichen wollen. Die Arbeitsteilung und Schnittstellendefinition zwischen den Kooperationsstrukturen auf regionaler und lokaler Ebene sind – sowohl innerhalb der jeweiligen Ebene wie auch zwischen den Ebenen – mangelhaft. Zwischen Oberrheinkonferenz und Oberrheinrat finden zwar Absprachen statt, so dass man gegenseitig informiert ist und Initiativen kommentieren kann. Es besteht allerdings kein strukturiertes Zusammenarbeitsverhältnis zwischen diesen beiden regionalen Organen. Im Rahmen der Metropolregion Oberrhein wird, wie oben dargelegt, versucht, die Aktivitäten in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft aufeinander abzustimmen. Dies ist allerdings ohne gemeinsame, trinational abgestimmte Entwicklungsstrategie nur schwer möglich. Auf lokaler Ebene gibt es zwischen den unterschiedlich strukturierten Eurodistrikten keine inhaltliche Abstimmung, sondern bloß einen *ad-hoc*-Informationsaustausch. Ebenso ist zwischen regionaler Ebene (Oberrheinkonferenz und Oberrheinrat) und lokaler Ebene (Eurodistrikts) keine eigentliche Arbeitsteilung feststellbar. Aufgrund der fehlenden Entwicklungsstrategie und der mangelhaften Arbeitsteilung ist eine integrierte Kommunikation für den gesamten Oberrhein in Richtung Bevölkerung, Hauptstädte und Europa kaum möglich.

Die neugegründeten Eurodistrikte können ihre operationelle Leistungsfähigkeit nur beschränkt entwickeln, solange keine Kompetenzen für bestimmte Aufgabenbereiche von den Gebietskörperschaften der drei Länder auf sie übertragen werden.

Im Süden des Oberrheins und vor allem aus Schweizer Perspektive zeichnet sich immer wieder eine Problematik bezüglich der Kooperationsperimeter ab. Das Aktionsgebiet der TMO (was dem Mandatsgebiet von Oberrheinkonferenz und Oberrheinrat entspricht) ist mit seinen knapp 6 Millionen Einwohnern für Schweizer Verhältnisse sehr groß und stößt daher in den Kantonen immer wieder auf Akzeptanzprobleme. Auf der lokal-kommunalen Ebene, welche sich erst jüngst mit den Eurodistrikten neu konstituiert hat, gibt es zum Teil noch ältere Strukturen wie den *Regio TriRhena*. Dieser hat zwar einen Teil seiner Funktionen an die Eurodistrikte abgegeben (die kommunale Zusammenarbeit), besteht aber dennoch weiter, da er einen sonst nicht bearbeiteten Raum (den klassischen *Regio*-Raum im Städteviereck Colmar-Mulhouse-Freiburg-Basel) abdeckt und eine gemischtwirtschaftliche Struktur mit Vertretern der Städte, Gemeinden, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft darstellt, was es sonst nicht gibt. Diese Situation ist der Transparenz der grenzüberschreitenden Strukturen nicht förderlich und bedarf einer Lösung.

Die Integration der Bürgeranlaufstellen *Infobests* in die Eurodistrikte ist vorgesehen, aber noch nicht vollzogen. Zusätzlich zur anstehenden Integration der *Infobests* in die Eurodistrikte sollte geprüft werden, ob nicht eine stärkere Anbindung der Bürgeranlaufstellen an die Fachverwaltungen in den drei Ländern die Informations- und Beratungsarbeit im Alltag erleichtern könnte. Die operationellen Kräfte für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind in Abteilungen von Ministerien, Ämter, Stabs- und Koordinationsstellen sowie grenzüberschreitende Sekretariate und Anlaufstellen aufgesplittert. Eine Bündelung der Kräfte ist auch hier dringend notwendig. Das deutsch-niederländische „*Euregio*“-Modell kann dabei Vorbild sein.

Abschließend ist festzustellen, dass der Oberrhein bezüglich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nach wie vor eine Modellregion für andere Grenzregionen darstellt. Dies gilt insbesondere punkto „*output*“ an Projekten und konkreten Vorhaben. Der Oberrhein war zusammen mit anderen Grenzregionen entlang des Rheins sowie entlang der deutsch-niederländischen Grenze eine der Pionierregionen für die Kooperation über Landesgrenzen hinweg. Im direkten Vergleich mit anderen europäischen Grenzregionen im Rahmen der europäischen Regionalorganisationen wie auch bei der europaweiten Evaluation von *Interreg*-Programmen findet man den Oberrhein auch heute noch immer in der Gruppe der Top-Grenzregionen, obwohl andere Grenzregionen rasch aufholen. Gerade in Bezug auf die *Governance*-Frage kann man den Oberrhein unseres Erachtens aufgrund der oben durchgeführten Analyse nur in beschränktem Ausmaß als Modellregion gelten lassen. Trotz langjähriger Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, trotz guter Entwicklungsvoraussetzungen in wirtschaftlicher, infrastruktureller, gesellschaftlicher und kultureller Hinsicht ist die optimale Leistungsfähigkeit des oberrheinischen Mehrebenen-Systems noch nicht erreicht. Deutlich zeigt sich die Herausforderung für eine bessere Organisation der Zusammenarbeit zwischen lokaler und regionaler Ebene, zwischen exekutiven und repräsentativen Funktionen, zwischen Fach- und Querschnittsaufgaben sowie im Zusammenspiel mit den nationalen Behörden.

Die Frage, ob der Oberrhein mit seiner Beteiligung des Nicht-EU-Mitgliedstaates Schweiz, ein Vorbild für Regionen an den Außengrenzen der EU sein kann, darf man insofern bejahen, als hier ein Beispiel dafür gegeben wird, dass eine intensive grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht notwendigerweise eine EU-Mitgliedschaft voraussetzt. Eine starke regionale und kommunale Ebene, bzw. eine föderalistische oder dezentralisierte Staatsstruktur sind mindestens so wichtig für eine gut funktionierende grenzüberschreitende Zusammenarbeit wie eine EU-Mitgliedschaft. Zudem ist die Schweiz mit ihren rund 120 bilateralen Verträgen mit der EU faktisch ein Zwei-Drittel- oder Drei-Viertel-Mitglied der EU. Die Schweiz ist beispielsweise voll an den Abkommen von Schengen (Polizei- und Justizzusammenarbeit) und Dublin (Asylwesen) beteiligt und geht damit einen Schritt weiter wie die EU-Mitgliedstaaten Großbritannien, Irland und Dänemark. Die Personenfreizügigkeit mit der EU übt einen starken – vornehmlich positiven – Einfluss auf die schweizerischen Grenzregionen aus<sup>20</sup>. Die Vergleichbarkeit des Oberrheins mit anderen Regionen an den Außengrenzen der EU ist allerdings sehr schnell zu Ende, wenn man diese Außengrenzen etwas näher betrachtet. Die Außengrenzen der EU in Richtung Osten und Südosten<sup>21</sup> lassen sich weder in historisch-kultureller und schon gar nicht in wirtschaftlicher Hinsicht mit der Grenzsituation am Oberrhein vergleichen. Hier eine hochentwickelte Region im Westen Europas, dort vielfach historisch belastete Situationen und ein großer Entwicklungsrückstand. Wohl die einzige mit dem Oberrhein vergleichbare Außengrenze der EU ist diejenige zwischen Schweden und Norwegen. Hier besteht denn auch ein regelmäßiger Austausch, dies aber

20 JAKOB, E., FRIESECKE, M., « Wie weit führt der bilaterale Weg? », *Basler Stadtbuch* 2009, Basel, 2010 (in Vorbereitung).

21 Ukraine, Weißrussland, Russland, Moldawien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Kosovo, Albanien und Türkei.

eher im Sinne von Partnern auf gleicher Augenhöhe und nicht im Sinne einer Vorbildfunktion.

Die Oberrheinregion muss im internationalen Wettbewerb der Regionen darauf bedacht sein, ihre guten Voraussetzungen noch besser zu nutzen. Dies kann nur passieren, wenn sich die Teilregionen des Oberrheins als solche positionieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit ausbauen. An oberster Stelle steht das Gebot, optimale Rahmenbedingungen für zukunftsfähige Unternehmen zu schaffen, beziehungsweise zu erhalten und auszubauen (Bildungssystem, Infrastruktur, Erreichbarkeit, usw.). Dort, wo es sinnvoll erscheint und wo Komplementaritäten bestehen, kann und muss dies gemeinsam und grenzüberschreitend erfolgen. Es scheint, dass die notwendigen Verbesserungen auf organisatorischer, beziehungsweise auf *Governance*-Ebene mit dem entsprechenden politischen Willen erreichbar sind.

### **L'ESPACE DU RHIN SUPÉRIEUR – UN MODÈLE DE GOUVERNANCE POUR D'AUTRES RÉGIONS FRONTALIÈRES?**

Dietrich Fürst décrit la gouvernance régionale comme une gouvernance évoluant sous la forme de réseaux intermédiaires de gestion régionale en réponse à des déficits et en complément d'une gestion à la fois étatique et de marché. Dans le cas d'une région transfrontalière, la gouvernance régionale représente un cas particulier, dans le sens où il n'y a pas de gestion étatique verticale mais des structures horizontales de coordination, et parce que tous les acteurs impliqués -étatiques, communaux et privés doivent coopérer.

Les questions de gouvernance prennent tout leur sens lorsque des régions transfrontalières élaborent des stratégies de développement à long terme afin de faire fructifier ensemble leur potentiel. Trop souvent encore ces régions transfrontalières se heurtent à la barrière que représente la frontière, surtout lorsque les aspects politiques posent problème. Les régions transfrontalières en Europe voient leur développement économique, culturel, social ou en termes de transport se heurter à des barrières politiques, comme c'est le cas pour l'agglomération trinationale de Bâle. Ainsi, les questions de gouvernance semblent représenter le défi majeur des années à venir en ce qui concerne la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur et dans le reste de l'Europe. La solution aux problèmes que pose une telle gestion sera déterminante pour l'Europe moteur de croissance ainsi que pour les métropoles européennes, porteuses de diversité culturelle et symbole de la « ville européenne du 21<sup>e</sup> siècle ». Afin de consolider cette thèse, il faut envisager plusieurs tendances, notamment le fait que la politique régionale se concentre de plus en plus sur des objectifs de développement et non plus sur les objectifs d'équilibre.

Le système de gouvernance multi-niveaux du Rhin supérieur apparaît comme un ensemble cohérent, constitué par un niveau national avec la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse, un niveau régional avec la Conférence du Rhin supérieur qui se compose des différentes collectivités territoriales des trois pays, et enfin le niveau local illustré par les eurodistricts et les centres d'information Infobest. Il est question aujourd'hui d'un modèle de gouvernance intégré pour la région du Rhin supérieur sous la forme de la « région métropoli-

taine trinationale du Rhin supérieur », fondée sur quatre piliers : politique, économie, sciences et société civile.

Le Rhin supérieur est considéré depuis longtemps comme une région modèle pour la coopération transfrontalière. Peu d'autres endroits en Europe connaissent des activités si denses et abritent autant d'institutions publiques et privées de coopération transfrontalière. Au cours des deux dernières décennies, le Rhin supérieur a mis en œuvre plusieurs centaines de projets transfrontaliers. La gouvernance de cette région connaît des aspects positifs et négatifs. Il est vrai que le Rhin supérieur repose sur un système de gouvernance composé de plusieurs niveaux, incluant tous les acteurs des échelles locale et régionale, travaillant sur tous les thèmes pertinents, l'économie, le marché du travail, la formation, l'innovation, le transport, l'environnement, la culture. La création des eurodistricts a permis de créer une structure intégrée pour la coopération communale. L'exemple de l'eurodistrict de Bâle montre qu'il a été possible de rassembler les organes existants sous une même structure regroupant à la fois les éléments législatifs et exécutifs. Les aspects négatifs résident tout d'abord dans le fait que le Rhin supérieur est en manque de reconnaissance au niveau national et européen, il ne dispose, par exemple, d'aucune représentation à Bruxelles. Par ailleurs, il dispose de nombreux projets et programmes mais il lui manque toujours une stratégie et un modèle de développement global auxquels pourraient se référer les acteurs. Ainsi, l'attribution des compétences au sein des instances de coopération est défaillante et cela empêche la liaison directe avec les citoyens et avec l'Europe. Le Rhin supérieur n'est donc pas forcément un modèle de gouvernance pour d'autres régions transfrontalières –même si le cas suisse montre que l'appartenance à l'Union européenne n'est pas indispensable pour réussir la coopération. Pour une fonction modèle, il doit encore établir une meilleure organisation de la coopération entre les échelles locale régionale et nationale, entre les fonctions exécutive et représentative.

### **COULD THE UPPER RHINE REGION BE A GOVERNANCE MODEL FOR OTHER BORDER REGIONS?**

Dietrich Fürst describes regional governance as governance that is evolving in the shape of intermediate networks of regional management which respond to deficits and which are complementary to both state and market management. In the case of a border region, regional governance is a special case in the sense that there is no vertical state management, but only horizontal coordination structures, and because all national, regional and private sector stakeholders involved must cooperate.

Governance issues become meaningful when cross-border regions draw up strategies for long-term development in order to address their potential together. All too often, these cross-border regions come up against the obstacle of the border, especially when political issues are at stake. Development in the economic, cultural, social and transport fields in border regions in Europe have been hindered by political obstacles, as is the case for the trilateral agglomeration of Basel. Thus governance issues appear to represent the major challenge for the coming years as far as cross-border cooperation in the Upper Rhine Region and the rest of Europe is concerned. The solution to problems which this sort of man-



agement poses will be critical for Europe, the growth engine, and for major European cities, which are rich in cultural diversity and symbolise the "European city of the 21<sup>st</sup> century". Several trends must be considered in order to consolidate this argument, in particular the fact that regional policy is increasingly focused on development goals rather than on balance objectives.

The multi-level governance system of the Upper Rhine seems to be a coherent whole, constituted by a national level with the Franco-German-Swiss Intergovernmental Commission, a regional level with the Upper Rhine Conference which is made up of various local governments of the three countries, and finally the local level as illustrated by the Eurodistricts and the Infobest information centres. There is talk now of a model of integrated governance for the Upper Rhine Region in the shape of the "Trinational Metropolitan Region of the Upper Rhine", based on four pillars: political, economic, scientific and civil society.

The Upper Rhine has long been regarded as a model region for cross border cooperation. Few other places in Europe have such a concentration of activities and house public and private institutions for cross-border cooperation as is the case in the Upper Rhine. Over the last two decades, the Upper Rhine has implemented hundreds of cross-border projects. The governance of this Region faces both positive and negative aspects. It is true that the Upper Rhine is based on a real multi-level-governance system, involving all actors at both local and regional levels, working on all relevant issues: the economy, the labour market, training, innovation, transport, environment and culture. The creation of the Eurodistricts has meant an integrated structure for municipal cooperation has been set up, and the example of the Basel Eurodistrict shows that it has been possible to assemble the existing bodies in a single structure comprising both the legislative and executive. The negative aspects reside first and foremost in the fact that the Upper Rhine has not yet gained sufficient recognition at national and European levels; it has no representation in Brussels for example. In addition, it has many projects and programmes but it still lacks a strategy and a global development model to which the stakeholders could refer. Thus, the system of allocation of powers within the forums of cooperation is weak and this prevents a direct link both with the citizens and with Europe. Thus the Upper Rhine is not necessarily a governance model for other cross-border regions - even though the Swiss case proves that successful cooperation does not always depend on membership to the European Union. For a model character, the Upper Rhine still needs a better organisation of the cooperation between local, regional and national levels, and between the executive and representatives.