

# Raumordnungspolitik in Grenzregionen. Ein Erklärungsansatz

## 1. Einleitung

*Die europäischen Integrationsprozesse, wie z. B. die Vollen- dung des EG-Binnenmarktes, die Schaffung des europäi- schen Wirtschaftsraumes EWR, wirken sich auf die schwei- zerische Wirtschafts- und Siedlungsstruktur und deren Ent- wicklung aus. Davon besonders betroffen sind die Grenzre- gionen. Die beste Strategie, diese räumlichen Auswirkungen in die gewünschte Richtung zu steuern, stellt die grenzüber- schreitende Raumordnungspolitik dar.*

Aussagen und Forderungen dieser Art finden sich seit ei- niger Zeit mit auffallender Häufigkeit in unseren Tages- zeitungen, in wissenschaftlichen Publikationen und in Vorträgen. Uneinigkeit besteht meist nur darüber, ob nach 1993 die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der Schweizer Grenze erleichtert oder erschwert wird. (MESTRE; ELSASSER/BOESCH 1989)

Aussagen über die Zukunft sind entweder Prophezeiun- gen, von Wunschvorstellungen geprägte Utopien oder fundierte Erklärungsansätze mit Annahmen über die veränderbaren Variablen. Im vorliegenden Artikel skiz- ziere ich einen solchen Erklärungsansatz. Dabei stütze ich mich auf Resultate einer theoretischen Literaturana- lyse, die im Rahmen eines Nationalfondsprojektes<sup>1</sup> ge- wonnen werden konnten. Die empirische Überprüfung oder vielmehr Illustration steht noch bevor.

Ursprünglich beabsichtigte ich, anhand der theoreti- schen Literatur ein Wirkungsgefüge zu konstruieren. Es hätte modellhaft die Konzeption der Raumordnungspo- litik in und für Grenzregionen, unter Berücksichtigung von Grenzveränderungen, erklären sollen. Als einzelne Hauptbausteine des Wirkungsgefüges sah ich die Grenze mit ihren Funktionen nach GUICHONNET/RAFFESTIN (1974), die Schlüsseldeterminanten der regionalen Ent- wicklung nach BRUGGER/FISCHER (1985) sowie die Raumordnungspolitik-Konzeption nach BRÖSSE (1982) und SCHÄTZL (1981 und 1986) vor. Ich wollte die Bausteine miteinander in Verbindung setzen, sie noch feiner auf- gliedern. Wegen der Komplexität der Thematik erwies sich dieses Vorgehen als zu zeitaufwendig und empirisch nicht umsetzbar. Ich wählte daraufhin einen andern Ein- stieg, welcher dem von REICHMANN/RATTI (1990) ent- worfenen gleicht. Diese schlagen vor, in Zukunft die Handlungen von Akteuren ins Zentrum der Grenzregio- nenforschungen, den sogenannten «Boundary studies», zu stellen. Dabei soll herausgefunden werden, nach wel-

chen Regeln und Prozessen die ökonomischen und admi- nistrativen Akteure in bezug auf Grenzen und Grenzver- änderungen handeln. Die Grenze und ihre Veränderungen werden als Auslöser und/oder als Folgen von Hand- lungen betrachtet. Im folgenden sollen die für Raumord- nungspolitik in Grenzregionen verantwortlichen Träger der verschiedenen Staatsebenen beidseits der national- staatlichen Grenzen untersucht werden. Die zu untersu- chenden Handlungen wären die Konzeptionen der Raumordnungspolitiken.

Folgende Fragen begleiten uns auf den nächsten Seiten:

- Bedarf es überhaupt einer Raumordnungspolitik in und für Grenzregionen?
- Gibt es andere Faktoren außer dem Handlungsbedarf, welche die Konzeption der Raumordnungspolitik in und für Grenzregionen beeinflussen?
- Wie ist oder wird die Raumordnungspolitik in Grenz- regionen inhaltlich konzipiert? (Strategien und Maß- nahmen)
- Wie ist diese Raumordnungspolitik organisatorisch konzipiert? Wer sind die Raumordnungspolitik-Trä- ger, welches ihre Beziehungen und Kompetenzen?
- Welche Bedeutung kommt dabei (der Dynamik) der «Grenze» zu? Einerseits als Auslöser für, andererseits als Folge von Raumordnungspolitik?

Erklärung der beiden Begriffe Grenzregion und Raum- ordnungspolitik:

Grenzregionen stellen Regionen dar, welche von einer Staatsgrenze durchschnitten werden. Es kann sich dabei um homogene, funktionale oder normative Regionen handeln. Diese Definition kämpft mit einer großen Schwierigkeit. Sie läuft Gefahr, implizit der Vorstellung aufzusitzen, die Region sei eine natürliche, dynamische Einheit und daher etwas Höherwertiges. Sie leide unter der künstlichen, starren Grenze, «dem bösen» National- staat. (Siehe auch JEANNERET 1985.) Aus diesem Grunde und wegen der enormen Datenerhebungsschwierigkei- ten definiert die EG Grenzregionen als Regionen entlang der nationalen Grenzen (interne Grenzregionen) und entlang der äußeren EG-Grenzen (externe Grenzregio- nen). Mein Vorschlag: Zur Untersuchung von Grenzre- gionen ist von Regionen entlang den nationalstaatlichen oder den EG-Außengrenzen auszugehen und stets die

---

Maria Lezzi, dipl. Geographin, Geographisches Institut der Universität Zürich-Irchel, Winterthurerstr. 190, 8057 Zürich

Beziehungen zu den Regionen jenseits der Grenze speziell zu berücksichtigen.

Unter Raumordnungspolitik wird der Eingriff des Staates oder ihm nahe stehender Institutionen in den marktwirtschaftlichen Allokationsprozeß verstanden, «(...) um eine zielbezogene Gestaltung, Entwicklung und Nutzung von Räumen oder Regionen zu erreichen» (BRÖSSE 1982). Das Ziel sind gesamtwirtschaftliches Wachstum, regionaler Ausgleich und Umweltschutz. Oder etwas detaillierter gesagt:

- genügend und geeignete Standorte für Wirtschaft und Siedlung
- gewünschte Wirtschafts- und Siedlungsstruktur
- Schutz der natürlichen Ressourcen, vor allem des Bodens vor Fehlnutzungen und Ausbeutung
- evtl. politische Eigenständigkeit und kulturelle Identität.

Raumordnungspolitik wird hier als Kombination von Raumplanung und Regional(wirtschafts)politik verstanden.

## 2. Bedarf es überhaupt einer Raumordnungspolitik in und für Grenzregionen?

Auf die Frage nach dem Raumordnungspolitik-Bedarf in und für Grenzregionen gibt es vier verschiedene Antworten. Zwei davon stützen sich implizit oder explizit auf Theorieansätze der (Raum-)Wirtschaftswissenschaften. Diese nehmen die Raumordnungspolitik-Ziele als gegeben und unveränderbar an. Sie versuchen die Wirtschafts- und Siedlungsstruktur der Grenzregionen sowie deren Entwicklung zu ergründen. Ich beschränke mich auf die Darstellung der Grundmodelle, ihre Weiterentwicklungen bringen nicht grundsätzlich neue Antworten hervor.

### 2.1 Die erste (raum)wirtschaftstheoretische Antwort

*Grenzregionen «leiden» unter den Auswirkungen der Grenze. Sie bedürfen alle einer Raumordnungspolitik, solange die Grenze existiert. Fällt die Grenze weg, wächst die Wirtschaft automatisch. Der Bedarf für Raumordnungspolitik verschwindet fast vollständig.*

Außenhandelstheorien neoklassischer Prägung gehen davon aus, daß der Handel und damit die Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung aufgrund der komparativen Kostenvorteile der erfolversprechendste Entwicklungsweg für alle Nationalökonomien bietet.<sup>2</sup> Dies bedingt allerdings den Abbau tarifärer und nicht tarifärer Handelshemmnisse resp. wirtschaftlich wirkender Grenzen, und zwar stufenweise von nationaler Autarkie bis zum weltweiten Freihandel. Als Zwischenstufen bieten sich weltweit gesehen regionale Integrationen an (z. B. gemeinsamer Markt), in welchen die Mobilität der Produktionsfaktoren sowie der Güter gewährleistet ist und die wirtschaftspolitische Kompetenz auf inter- oder supranationale Instanzen übertragen wird. Ökonomische

Wohlfahrtsziele aus liberaler Perspektive bilden den Hintergrund der Grenzveränderungen, des Grenzabbaus. (SCHÄTZL 1981)

Gemäß von Thünen nimmt die Lagerente mit zunehmender Entfernung des Produktionsstandortes vom Marktzentrum ab. Entsprechend steigt die Nachfrage und der Preis nach Boden gegen das Zentrum hin. Bei gleichbleibendem Gewinn muß daher die Nutzungsintensität des Bodens erhöht werden. Es entsteht ein Modell konzentrischer Ringe, die sich durch Art oder Intensität der Bodennutzung unterscheiden. (SCHÄTZL 1981). Überträgt man dieses Modell auf Grenzregionen, so können folgende Aussagen abgeleitet werden (vgl. auch Giersch in HANSEN 1977; GENDARME 1970):

- Da von Thünen von einem isolierten Staat ausgeht, würden Grenzregionen, die ja am Rande eines Staates liegen, stets eine niedrigere Bodennutzungsintensität aufweisen.
- Wird von einem Staat ein Teil abgetrennt, entsteht dort ein neues nationales Zentrum. Es finden Standortverlagerungen oder Nutzungsänderungen statt. Denn Richtung und Kosten des Transportes haben sich verändert.
- Es existieren zwei Staaten nebeneinander, wobei sie unterschiedlich groß sind. Unter der Annahme, daß beide die gleichen Produkte herstellen können, findet sich die Grenzregion des größeren Staates u. U. bei einer Grenzöffnung näher zum andern Zentrum. Die alte, bodenintensive Produktion wird verdrängt. Industrialisierung und Agglomerationsbildung setzen ein. Es findet eine Umorientierung zum neuen Zentrum statt.

Das hierarchische System zentraler Orte garantiert nach Christaller die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen (= Marktprinzip) (SCHÄTZL 1981). Durchtrennt eine Grenze dieses System, trennt sie die zentralen Orte von ihrem Versorgungshinterland. Der zentrale Ort ist für das verbleibende Hinterland zu groß. Entweder werden daraufhin die zentralörtlichen Funktionen abgebaut, oder der «Wasserkopf» bleibt dank Staatsinterventionen weiterbestehen. Das abgetrennte Hinterland wird schlechter versorgt als zuvor. Diese Situation kann nur durch eine erhöhte Anzahl zentraler Orte behoben werden, was sehr kostspielig ist. Christaller ging davon aus, daß die Nationalstaaten wegen des Risikos militärischer Invasionen nicht ohne weiteres in Grenzregionen investieren. Eine Annahme, die sich hauptsächlich aus den Eindrücken der Zwischenkriegszeit erklären läßt. (RATTI 1991; HANSEN 1977; JEANNERET 1985)

Diese beiden traditionellen Standorttheorien weisen viele Mängel auf. So nehmen sie eine räumlich gleichmäßige Verteilung der Ressourcen und der Bevölkerung an und sind sehr statisch. Produktionsfaktorenwanderungen, Güteraustausch, externe Effekte werden nicht berücksichtigt. Mit ihrer geometrischen Betrachtungsweise unterstellen sie, daß die Wiederherstellung der erdräumli-

chen Nähe oder der Nachbarschaften durch eine Grenzöffnung allein verantwortlich ist für den wirtschaftlichen Aufschwung von Grenzregionen. Diese verkürzte Sicht der Dinge kann als geographische «Berufskrankheit» bezeichnet werden, der häufig auch Nichtgeographen erliegen.

Bereits Christaller versuchte, die Theorie den realen Begebenheiten anzupassen, die Wirkungen der Grenze auf die Wirtschaft nicht ausschließlich als bremsend, negativ einzuschätzen (HANSEN 1977). Er fragte sich, weshalb sich Betriebe in Grenzregionen ansiedeln (Grenze als Standortfaktor). Neuere Arbeiten greifen diese Fragestellung auf. RATTI (1991 und 1992) konnte empirisch festhalten, daß bei geschlossener Grenze Betriebe an der Grenzbewachung oder am Schmuggel verdienen. Bei halbdurchlässigen Grenzen spielt die Differentialrente, d. h. die Ausnützung des Unterschiedes zwischen dem Lohnniveau, den Konsumentenpreisen, der Rechtslage usw., eine Rolle. Betriebe kommen auch im Zusammenhang mit der Zollabfertigung, dem Durchgangs- und Umladeplatz in die Grenznähe. Bei offenen Grenzen ist die Proximität, die Nähe zum anderen Sprach-, Kultur- oder Rechtsraum, ein Standortvorteil, den internationale Firmen ausnützen. Auf der theoretischen Ebene bestehen hier noch einige Lücken. RATTI (1991 und 1992) verwendet z. B. für jede Stufe der Grenzdurchlässigkeit einen anderen theoretischen Erklärungsansatz. Des weiteren erlauben einzelbetriebliche Analysen keine Aussagen über die gesamte Wirtschaftsstruktur und -entwicklung und ihre räumliche Verteilung in den Grenzregionen.

Die vorgestellten ökonomischen Theorien sind sich einig, daß die Grenzöffnung nur Vorteile für die wirtschaftliche Entwicklung bringt. Die Grenze ist dabei der einzige Einflußfaktor in Grenzregionen.

## 2.2 Die zweite raumwirtschaftstheoretische Antwort

*Die wirtschaftliche Entwicklung von Grenzregionen hängt in erster Linie von den wirtschaftlichen Abhängigkeiten und den unterschiedlichen Ausgangslagen und nicht von den Auswirkungen der Grenze ab. Eine Grenzöffnung verschärft allerdings die Disparitäten. In jedem Fall, ob die Grenze zu oder offen ist, bedürfen nur die wirtschaftlich peripheren Grenzregionen einer Raumordnungspolitik.*

GENDARME (1970) wie auch Boudeville (siehe JEANNERET 1985) wendeten das Wachstumspol-Konzept für Grenzregionenanalysen an. Trennt eine Grenze einen Wachstumspol von seinem polarisierten Umland und seinen untergeordneten Städten, werden die vom Pol ausgehenden Diffusionseffekte kleiner. Zugleich profitiert der Pol nicht mehr von den Polarisationseffekten wie «economies of scale» und Agglomerationsvorteilen. Einen solchen Pol bezeichnet GENDARME (1970) als «pôle de développement incomplet». Bei einer Grenzöffnung spielen die Effekte wieder, lösen auf der Seite, auf der sich der Pol befindet, einen Industrialisierungs- und Urbanisierungsschub aus. Bedingungen für diese Entwicklungsperspektive sind aber die Existenz eines Poles bereits bei ge-

schlossenen Grenzen und der Ausbau von grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastrukturen. Die Wachstumspole, die zentralen Teile der Grenzregionen, profitieren von einer Grenzöffnung.

Dieser «optimistischen» Einschätzung von wirtschaftlicher Entwicklung durch Grenzöffnung und Integration stellte GENDARME (1970) eine, wie er es nannte, pessimistische Einschätzung gegenüber. Sie basiert eher auf dem polarisationstheoretischen Ansatz von Myrdal und thematisiert die Verarmung der peripheren Grenzregionen.

Bei halbdurchlässigen Grenzen zwischen unterschiedlich entwickelten Gebieten, d. h. zwischen einer wirtschaftlich zentralen und einer peripheren Grenzregion, möchten Firmen der entwickelten Grenzregion ins grenznahe periphere Ausland investieren, um ein Standbein im fremden Markt zu haben und um von den tieferen Löhnen zu profitieren. Der geographische Kontakt oder vielmehr die Kontrolle durch das Stammhaus im Zentrum besteht weiter. Der Kapitaltransfer wird häufig von beiden Staaten aus nationalwirtschaftlichen oder nationalistischen Gründen – Stichwort: Kapitalflucht, Ausverkauf der Heimat – unterbunden. Ist die Kapitalmobilität praktisch inexistent, so gilt dies nicht unbedingt für die Mobilität der Arbeitskräfte. Sie ist in einer ersten Phase Richtung Wirtschaftszentrum gerichtet, höhere Löhne und anderes mehr locken. Solange die Arbeitskräfte noch Grenzgänger und Steuerzahler sind, profitieren die Quellgebiete in der Peripherie von dieser Wanderung. Die Peripherien bleiben aber vollständig von der Konjunktur und Politik des anderen Staates abhängig. Falls durch eine Lockerung der Kapitaltransfervorschriften Investoren in die Peripherie kommen möchten, sind keine Arbeitskräfte vorhanden. Es kommt nicht zu Firmenansiedlungen. Die peripheren Grenzregionen profitieren nicht von einer Grenzöffnung. Im Gegenteil, ihre Abhängigkeit wächst.

Meiner Ansicht nach sind Gendarmes Arbeiten sehr interessant: Sie reduzieren die wirtschaftliche Entwicklung von Grenzregionen nicht ausschließlich auf die An- resp. Abwesenheit von Grenzeffekten. Sie beziehen andere Einflußfaktoren mit ein und gewichten diese gar höher, wie z. B. die ungleiche Verteilung der regionalen Wachstumsdeterminanten und die Dominanz der Austauschbeziehungen. Sie weisen zudem daraufhin, daß die Analyse der Grenzregionenentwicklung neben rein wirtschaftlichen auch politische und ideologische Einflußfaktoren (Nationalismus) miteinbeziehen muß. Sie muß wegen der relativen Persistenz von Wirtschafts- und Siedlungsstrukturen und Beziehungen als historische Analyse angelegt werden. Ihr größter Verdienst ist meines Erachtens die Differenzierung der Analysen innerhalb und zwischen Grenzregionen. Was sie nicht bietet, sind Angaben zu Landnutzungs- und Standortfragen.

Der Bedarf für Raumordnungspolitik wäre gemäß polarisationstheoretischen Ansätzen nur für periphere Grenzregionen gegeben, erst recht verstärkt bei einer Grenzöffnung.



### 2.3 Die sozialwissenschaftliche Antwort

*Im Zuge von Grenzveränderungen verschiebt sich die Gewichtung der raumordnungspolitischen Ziele. Dadurch erwächst ein Handlungsbedarf für Raumordnungspolitik.*

Die Ziele der Raumordnungspolitik können im Zuge von Grenzveränderungen anders gewichtet werden. Dies würde ebenfalls einen Handlungsbedarf für Raumordnungspolitik hervorrufen (siehe auch ELSASSER 1991). Zwei konstruierte Situationen sollen diese Argumentation verdeutlichen. Ausgangspunkt sind bei beiden eine Grenzöffnung mit einsetzendem Integrationsprozeß. Die Hintergründe der Veränderungen sind wirtschaftlicher Natur. In einer ersten Situation spiegelt sich die neue Vorherrschaft der Ökonomie auch in den Zielen der Raumordnungspolitik wider: Wachstum vor Ausgleich und Gerechtigkeit, ökonomische Ziele vor sozio-kulturellen und ökologischen. Die zweite Situation geht davon aus, daß die Wirtschaftsintegration in Zeiten des wiedererwachenden Liberalismus und der allgemeinen Deregulierung einsetzt. Dann wird der Handlungsbedarf für Raumordnungspolitik zunehmend oder ausschließlich mit der Verwirklichung außerökonomischer Ziele begründet werden können (SCHÄTZL 1986). Eine Vertiefung in die sozialwissenschaftliche Literatur zu Themen wie Regionalismus, Integration, kulturelle Vielfalt usw. würde hier zweifellos einen Schritt weiterführen.

Die raumwirtschaftlichen Theorieansätze eignen sich nicht für diese Betrachtungen. Entsprechend der Annahme, Raumordnungspolitik-Ziele seien konstant, leiten sie den Handlungsbedarf für Raumordnungspolitik allein aus den veränderten Wirtschafts- und Siedlungsstrukturen ab. Ferner untersuchen sie auch nie die Raumordnung und Raumentwicklung in bezug auf die sozio-kulturellen und ökologischen raumordnungspolitischen Ziele.

### 2.4 Die pragmatische Antwort

*Der Handlungsbedarf für Raumordnungspolitik im allgemeinen läßt sich nicht nur anhand der theoretischen Literatur, also objektiv ermitteln. Er wird vor allem von den Betroffenen selbst definiert. Dies bedingt empirische Studien.*

Bei den zu Beginn vorgestellten Zielen der Raumordnungspolitik handelt es sich um sehr allgemein formulierte Ziele. Sie werden deshalb nie eindeutig erreicht. Wächst beispielsweise das Anspruchsniveau an, bedarf es weiterhin einer Raumordnungspolitik (siehe auch SCHARPF 1976). Weil jede (potentielle) Verschlechterung der relativen und absoluten Ausgangssituation von den Betroffenen als Problem angesehen wird, entsteht ein weiterer Bedarf für Raumordnungspolitik. Er entsteht selbst dann, wenn die Ausgangssituation im Vergleich zu den Nachbarstaaten, zu andern Staaten Europas, der Welt als «günstig» einzuschätzen ist. Folglich muß der Handlungsbedarf nicht nur anhand der theoretischen Li-

teratur, sondern vor allem anhand von empirischen Studien ermittelt werden.

### 3. Raumordnungspolitik-Strategien. Inhaltliche Ausgestaltung der Raumordnungspolitik in und für Grenzregionen

Wie dargelegt wurde, «(...) vertreten verschiedene Theorien der Raumwirtschaftslehre, was die Erklärung räumlicher Ungleichgewichte anbetrifft, gegensätzliche Auffassungen. Da aus der Kenntnis der Ursachen disparitärer Standort- und Regionalentwicklung die Therapie für ihre Überwindung abzuleiten ist, folgt zwangsläufig, daß auch die raumwirtschaftspolitische Strategiediskussion kontrovers geführt wird.» (SCHÄTZL 1986).

Integration versus Abkoppelung. Diese Kontroverse kennzeichnet auch die zwei grundsätzlich verschiedenen Positionen von Raumordnungspolitik-Strategien in und für Grenzregionen.

Traditionelle Standorttheorien, Neoklassik und Wachstumspolkonzept sind sich einig, daß die Grenzen das wirtschaftliche Wachstum der Grenzregionen bremsen oder verhindern. Grenzabbau und Integration in die internationale funktionsräumliche Arbeitsteilung sind deshalb zentrale Bestandteile ihrer Raumordnungspolitik-Strategie. Die Grenzregionen sollen sich spezialisieren, ihre komparativen Kostenvorteile ausnützen. Im Falle von geschlossenen Grenzen umfaßt die Raumordnungspolitik folgende Maßnahmen (RATTI 1992; REICHMANN/RATTI 1990):

- Ausnahmegewilligungen für erleichterten Grenzübertritt für bestimmte Gebiete und Sachbereiche: Grenzgängerstatut, Zollausschlußgebiete usw.
- Einbinden der Grenzregion in die nationale Wirtschafts- und Siedlungsstruktur
  - Infrastrukturausbau
  - Aufbau von neuen Zentren und Industrieansiedlung in neuen Grenzregionen
  - Umstrukturierung in ehemaligen entwickelten (Teilen von) Grenzregionen wie z. B. Grenzstädten, entweder durch Förderung der Abwanderung oder durch Übertragung gewisser nationaler Aufgaben, finanziert durch den Staat.

Bei einer Grenzöffnung fällt der Bedarf für Raumordnungspolitik weg, nur die Infrastruktur muß grenzüberschreitend ausgebaut werden.

Die von der Polarisierungstheorie abgeleiteten Raumordnungspolitik-Strategien kann man mit den Stichworten selektive Abkoppelung, kleine Netze, Nutzungsdurchmischung umschreiben. Es sollen die Polarisations- oder Entzugseffekte blockiert werden. Durch den Aufbau von regionalen, vielfältigen Binnenmärkten werden die innerregionalen Austauschbeziehungen, die endogenen Ressourcen und Potentiale gefördert. Die Kontrolle darüber soll die Region übernehmen. (SCHÄTZL 1981 und 1986)

#### 4. Raumordnungspolitik-Träger, ihre Beziehungen und ihre Kompetenzen. Organisatorische Ausgestaltung der Raumordnungspolitik in und für Grenzregionen

Den bisherigen Ausführungen liegt ein traditionelles Politikverständnis zugrunde. Der Staat wird als «wohlwollender Diktator» oder mechanischer Vollzugsapparat von Raumordnungspolitik-Aufgaben gesehen. Die Raumordnungspolitik wird allein aufgrund des Handlungsbedarfs und der Kenntnisse der Ursachen konzipiert. Erfahrungen und Vergleiche mit der Realität zeigen aber abweichendes Vorgehen. Nimmt man an, daß der Staat nicht wahllos unterschiedliche Strategien und Instrumente aus dem raumordnungspolitischen Werkzeugkasten nimmt und zu einer Raumordnungspolitik «zusammenschustert», müssen andere rationale Erklärungen gefunden werden. Diese Erklärungen bieten die Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ) (POMMERHNE/FREY 1979). Sie erklären das Handeln der politisch-administrativen Akteure ausschließlich mit deren Eigeninteressen (Wahrung und Vergrößerung des Lohnes, der sachlichen und materiellen Kompetenzen, des Prestiges). Die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben oder die Lösung gesellschaftlicher Probleme erhält für sie demnach nur Mittelcharakter. Um Willkürhandlungen zu unterbinden und das politische Handeln Richtung Allgemeinwohl zu lenken, sind in marktwirtschaftlichen Demokratien gewisse Kontrollmechanismen wie Wahlen und Gewaltentrennung eingebaut. Der Handlungsspielraum der politisch-administrativen Akteure wird aber auch durch Gesetzesvorgaben, Budgetzuweisungen usw. eingeschränkt. Da nicht alle Akteure vollständig informiert sind, vergrößern oder verkleinern sich diese Spielräume. Zwischen den politisch-administrativen Akteuren herrscht angebots- und nachfrageseitige Konkurrenz. Zusammenarbeit jeglicher Intensität – von Informationsaustausch bis Schaffung von gemeinsamen Parlamenten – und jeglichen Sachbereich betreffend, kommen nur zustande, wenn sie rechtlich möglich sind und den Eigeninteressen dienen. (BULLINGER 1977)

Das jeweilige nationale Recht und die Verwaltungstradition legen die Träger der Raumordnungspolitik, ihre Beziehungen und Kompetenzen fest. Welche Träger sich am besten für die Raumordnungspolitik eignen, welches die effizienteste Kompetenzverteilung in der Raumordnungspolitik darstellt, wurde von den Regionalwissenschaftlern seit jeher eifrig diskutiert (BRÖSSE 1982). Während die NPÖ den Föderalismus mit seiner flexiblen, arbeitsteiligen Spezialisierung als effizienteste Staatsform ansieht (vgl. ESER 1989), betrachtet SCHARPF (1976) Arrangements oder sogenannte horizontale, vertikale und gemischte Verflechtungen bestehender politisch-administrativer Akteure als geeignete Staatsstrukturen. Die NPÖ argumentiert, im Föderalismus seien sowohl die Vorteile des Zentralismus (z. B. Größenvorteile, weniger Spillovers) als auch der Dezentralisation (z. B. Bürgernähe) integriert. Gemäß SCHARPF (1976) sind Verflechtungen aber eher den aktuellen, komplexen Problemen angepaßt. Außerdem stoße die Einführung neuer Akteure

und die Abschaffung alter, kurz, die flexible Kompetenzverteilung, die die NPÖ voraussetzt, bei den Akteuren auf Widerstand, die ihren Besitzstand gefährdet sehen. Die Schwierigkeiten der Verflechtung beständen dagegen in den erhöhten Informations- und Konsensfindungskosten und der erschwerten direktdemokratischen Kontrolle. Dies sei darauf zurückzuführen, daß Verflechtungen neben den oder außerhalb der bestehenden Entscheidungs- und Handlungsabläufen angesiedelt sind. Die NPÖ und der Verflechtungsansatz von SCHARPF (1976) geben also einen breiten Überblick über die möglichen Raumordnungspolitik-Träger, ihre Beziehungen und Kompetenzen. Ihre Übertragung auf reale Situationen bereitet einige Schwierigkeiten, da die Annahmen zu stark vereinfachend oder zu abstrakt sind (ESER 1989).

Wenden wir uns der Frage zu, wie sich eine Grenze auf die organisatorische Ausgestaltung der Raumordnungspolitik auswirkt. Bis jetzt wurde meistens nur ein Aspekt dieser Frage analysiert, der Aspekt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Unzählige einerseits juristische und institutionelle «(...) beschreibend-referierende Darstellungen bestehender Probleme, Organisationen und Aktivitäten (und andererseits) politische Absichtserklärungen» (BULLINGER 1977) sind dazu erschienen. Konflikte und Konkurrenz in der organisatorischen Ausgestaltung der Raumordnungspolitik in und für Grenzregionen werden nicht oder kaum untersucht, schon gar nicht mit Hilfe des NPÖ-Ansatzes und des Verflechtungsansatzes von Scharpf. Die Untersuchung von ESER (1989) über die Einflüsse der EG auf die institutionell-organisatorische Ebene der regionalen Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland mit Hilfe der NPÖ ist eine der seltenen Ausnahmen. Als weitere Ausnahme zählt die Arbeit von BULLINGER (1977) über die Raumordnungspolitik in der Grenzregion Bodensee mit Hilfe von politologischen Ansätzen, insbesondere mit Scharpfs Ansatz.

Die Frage nach der organisatorischen Ausgestaltung der Raumpolitik in Grenzregionen kann anhand der beiden vorgestellten polit-ökonomischen und politologischen Ansätzen wie folgt beantwortet werden:

Geschlossene Grenzen bedeuten den Vorrang nationaler Interessen vor den regionalen und internationalen. Folglich sind an der Grenze, wo zwei verschiedene Nationalstaaten und ein Teil ihrer regionalen und lokalen Gebietskörperschaften aufeinandertreffen, Interessenkonflikte potentiell stets vorhanden. Dies spiegelt sich auch in der Raumordnungspolitik wider. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist im Prinzip ausgeschlossen. Ausnahmen sind höchstens völkerrechtliche Abkommen zwischen den Nationalstaaten. Regionale Anliegen von Grenzregionen müssen an den jeweiligen Nationalstaat delegiert werden (Aufsteigen in der vertikalen Hierarchie, siehe REICHMANN/RATTI 1990).

Bei halbdurchlässigen Grenzen spielt es eine Rolle, welche Sachbereiche von der Öffnung betroffen sind. Meistens sind dies gewisse Wirtschaftsbereiche, aber keine juristisch-administrativen, politischen Bereiche. Grenz-

überschreitende Zusammenarbeit im Bereich dieser Ausnahmen wäre auf regionaler Ebene möglich, ist aber eingeengt durch die hohe Anzahl der Raumordnungspolitik-Verantwortlichen, das Nichtübereinstimmen der juristisch-administrativen Systeme und die fehlende materielle Kompetenz (BULLINGER 1977). Auch kämpfen sie mit dem erhöhten Grad der Unsicherheit und haben deshalb höhere Informationskosten (REICHMANN/RATTI 1990).

Werden die nationalen Grenzen und damit auch die Idee der nationalen Einheit abgebaut, sind zwei Entwicklungsrichtungen möglich. Erstens kann der Nationalstaat in seine Untereinheiten zerfallen, und diese übernehmen die Raumordnungspolitik vollständig in eigener Kompetenz. Zweitens kann gleichzeitig mit dem Grenzabbau eine Öffnung resp. eine Integration stattfinden. Eine neue, supranationale Instanz wird eingeführt. Verfolgen wir die zweite Entwicklungsrichtung weiter. In einem zentralistischen Staatengebilde wird der neuen Instanz die sachliche und finanzielle Kompetenz über die Raumordnungspolitik übertragen. In einem föderalistischen Gebilde stehen verschiedene Varianten zur Verfügung. Sie bedingen alle einen ausgebauten vertikalen und horizontalen Koordinationsmechanismus zwischen den verschiedenen beteiligten Staatsebenen. Zuerst sollen die sachlichen, nachher die finanziellen Kompetenzverteilungen diskutiert werden.

- Jeder Ebene wird ein Sachbereich zugeteilt. Beispielsweise übernimmt bei einer Wirtschaftsintegration die supranationale Ebene die Wirtschaft und Politik, die regionale Ebene die soziokulturellen Belange. Die nationale Ebene erfährt einen relativen Bedeutungsverlust. (= Sandwich-These, vgl. STRAUBHAAR 1990; ESER 1992)
- Die supranationale Ebene legt in jedem Politikbereich den ordnungspolitischen Rahmen fest (Markt- und Politikordnung) und stellt gemeinsame Leitbilder/Perspektiven auf, während die unteren Ebenen aktiv die Politik gestalten.
- Neben den arbeitseitigen Varianten müßte noch ein komplexes Verflechtungssystem nach Scharpf in Betracht gezogen werden, bei welchem die verschiedenen Ebenen durch Arrangements politische Probleme lösen. RATTI (1992) bezeichnet sie als Netzwerke mit «compétition-alliance» Charakter.

Alle diese allgemeinen Varianten der sachlichen Kompetenzverteilung gelten auch für die Raumordnungspolitik. Eine Grenzöffnung kann zusätzlich den finanziellen Spielraum der Raumordnungspolitik-Träger verändern. Die Art und Intensität der Veränderungen hängt davon ab, ob

- bei der Einführung der neuen Instanz auch eine neue Finanzquelle geäufnet wurde
- ein horizontaler, zweckgebundener oder freier Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten eingerichtet wird, damit die Einheit nicht auseinanderfällt
- die Integrationseffekte räumlich gleichmäßig verteilt sind oder ob gewisse Gebiete mehr profitieren als andere

- die Grenzöffnung im Zuge oder als Resultat von Liberalisierungs- und Deregulierungstendenzen erfolgt. Trifft dies zu, müssen diejenigen Raumordnungspolitik-Träger, denen weniger Finanzen zur Verfügung stehen, neue Finanzierungsstrategien, wie z. B. die Public-Privat-Partnerships, anwenden.

## 5. Schlußbemerkungen

Obschon sich die Geographie seit langem mit Grenzen beschäftigt (z. B. Ratzel, Prescott, Raffestin, um nur einige Autoren zu nennen), werden im vorliegenden Artikel ausschließlich nichtgeographische Theorieansätze verwendet. Tatsache ist, die geographischen Arbeiten in Grenzregionenforschung zeichnen sich im allgemeinen durch ein ausgesprochenes Theoriedefizit aus, sie sind zu beschreibend, auf Einzelfälle ausgerichtet, die sich kaum verallgemeinern lassen. Zudem betrachten sie kaum die Dynamik der Veränderungen; Prozesse werden selten untersucht. RUMLEY/MINGHI (1991) werfen ihnen vor, sie hätten sich zu wenig um die konzeptionellen Entwicklungen in Nachbarwissenschaften gekümmert, welche möglicherweise für die Grenzregionenforschung relevant sein könnten. Einige neuere geographische Arbeiten knüpfen denn auch an soziologische oder verhaltens- und perceptionstheoretische Ansätze (z. B. LEIMGRUBER 1991) oder an politologische Ansätze über internationale Beziehungen an (z. B. HOUSE 1981). Ich wähle dagegen die raumwirtschaftlichen Theorieansätze und Ansätze aus der Neueren Politischen Ökonomie. Sie bringen einige wesentliche Ansatzpunkte hervor, mit welchen die zu Beginn formulierten Problem- und Fragestellungen angegangen werden können. Diese Ansatzpunkte möchte ich zum Schluß nochmals hervorstreichen.

Stark vereinfachend wird die Konzeption der Raumordnungspolitik von drei Faktoren beeinflusst: dem Handlungsbedarf, den Eigeninteressen der Raumordnungspolitik-Träger und ihrem Handlungsspielraum. Die Faktoren werden allerdings je nach Theorie, ja sogar je nach Autor unterschiedlich gewichtet. Ebenso kontrovers ist die Ableitung auf die inhaltliche und organisatorische Konzeption der Raumordnungspolitik sowie die Beurteilung der Grenze. Dennoch sind sie sich im folgenden einig:

1. Grenzveränderungen beeinflussen den Handlungsbedarf für Raumordnungspolitik in und für Grenzregionen indirekt über die Veränderungen der regionalen Entwicklung und über Veränderungen der Raumordnungspolitik-Ziele.
2. Der sachliche und finanzielle Handlungsspielraum für Raumordnungspolitik wird direkt durch Grenzveränderungen beeinflusst.
3. Grenzveränderungen beeinflussen die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung der Raumordnungspolitik. Die Raumordnungspolitik in und für Grenzregionen beinhaltet Grenzveränderungen.
4. Das Eigeninteresse der Raumordnungspolitik-Träger verändert sich nicht durch Grenzveränderungen,



sondern löst im Gegenteil auch Grenzveränderungen aus.

An nationalstaatlichen Grenzen treffen verschiedene Konzeptionen der Raumordnungspolitik (in und für Grenzregionen) aufeinander. «Parmi les conflits de politiques régionales possibles, nous distinguerons deux situations: le cas de politiques régionales volontairement concurrentielles et le cas de politiques régionales contradictoires mais n'obéissant pas à une stratégie délibérée des Etats.» (GENDARME 1970).

Eine Grenzöffnung und Integration verändert diese Situationen nicht a priori, hingegen wird die Palette möglicher Situationen oder Fälle um zwei erweitert. Wird die Raumordnungspolitik im ganzen Integrationsraum einheitlich, haben wir einen dritten Fall. In einem vierten Fall läßt man die verschiedenen nationalen, regionalen Raumordnungspolitikern weiterexistieren und versucht höchstens in den wichtigsten Punkten zu koordinieren. ESER (1989) stellte die These auf, daß Zeiten der Unsicherheit über die Veränderungen der regionalpolitischen Rahmenbedingungen einen Pluralismus der Raumordnungspolitikern verlangen. Nur so könne das Risiko, eine unangemessene Raumordnungspolitik konzipiert zu haben, niedrig gehalten werden.

Indem die politisch-administrativen Akteure und ihre Handlungen in den Mittelpunkt gerückt werden, wird der Erklärungsansatz für Raumordnungspolitik-Konzeptionen in und für Grenzregionen unter Berücksichtigung von Grenzveränderungen facettenreicher und somit weniger eindeutig. Es ist zu erwarten, daß sich dies auf Aussagen über die künftige Raumordnungspolitik in Grenzregionen entlang der Schweizer Grenze auswirkt.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Das Projekt «Auswirkungen der EG-Außengrenze auf die Raumordnungspolitik in Schweizer Grenzregionen» wird von Herrn Prof. Dr. H. Elsasser geleitet und von der Autorin ausgeführt.

<sup>2</sup> Die Freihandelstheorien unterscheiden sich von den neoklassischen Wachstumstheorien durch die Annahme, im internationalen Rahmen trete die vollständige Gütermobilität/Handel anstelle der Produktionsfaktorenmobilität. In beiden Fällen wird aber angenommen, daß die freien Kräfte des Marktes Ungleichheiten automatisch ausgleichen.

## Literaturverzeichnis

BRÖSSE, U. (1982<sup>2</sup>): Raumordnungspolitik. Berlin.

BRUGGER, E. A./FISCHER, G. (1985): Regionalprobleme in der Schweiz – Ergebnisse eines Nationalen Forschungsprogrammes. Bern.

BULLINGER, D. (1977): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Regionalpolitik. Theoretische Ansätze und ihre Bedeutung für das Bodenseegebiet. Augsburg.

ELSASSER, H. (1991): Die Integration Europas – Herausforderung an Regionalismus und Regionalpolitik in der

Schweiz. In: Raumplanung in den 90er Jahren. Festschrift für Karl Ruppert, hrsg. v. K. Goppel/F. Schaffer, Augsburg, S. 429–435.

ELSASSER, H./BOESCH, M. (1989): Der EG-Binnenmarkt als Herausforderung für die schweizerische Raumplanung. In: Regio Basiliensis, H. 2 + 3, S. 161–176.

ESER, T. W. E. (1989): Der Einfluß der Europäischen Gemeinschaften auf die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. = Trierer Beiträge zur Stadt- und Regionalplanung, Bd. 17.

ESER, T. W. E. (1992): Europäische Einigung, Föderalismus und Regionalpolitik in Deutschland. In: DISP, Nr. 108, S. 34–42.

GENDARME, R. (1970): Les problèmes économiques des régions frontalières européennes. In: Les régions frontalières à l'heure du Marché commun, hrsg. v. Institut d'Etudes européennes de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, S. 175–205.

GUICHONNET, P./RAFFESTIN, C. (1974): Géographie des frontières. Paris.

HANSEN, N. (1977): The Economic Development of Border Regions. In: Growth and Change, Vol. 8, No. 4, S. 2–8.

HOUSE, J. W. (1981): Frontier studies: an applied approach. In: Political studies from spatial perspectives, hrsg. v. A. D. Burnett/P. J. Taylor, London.

JEANNERET, P. (1985): Régions et frontières internationales. L'exemple de la frontière franco-suisse de Genève à Bâle. Neuchâtel.

LEIMGRUBER, W. (1991): Boundary, values and identity: The Swiss-Italian transborder region. In: The Geography of Border Landscapes, hrsg. v. D. Rumley/J. V. Minghi, London und New York, S. 43–62.

MESTRE, C. (o. J.): L'incidence de l'achèvement du marché intérieur sur les régions frontalières. (Manuskript [1991] überreicht vom Europarat).

POMMEREHNE, W. W./FREY, B. S. (Hrsg.) (1979): Ökonomische Theorie der Politik. Berlin, Heidelberg, New York.

RATTI, R. (1991): Théorie du développement des régions-frontières. = Collection «Economie et espace», hrsg. v. Centre de recherches en économie de l'espace de l'Université de Fribourg (Suisse), Fribourg, Vol. 4.

RATTI, R. (1992): Eléments de théorie économique des effets frontières et de politique de développement régional – Exemplification d'après le cas des agglomérations de frontières suisses. (Vortragsmanuskript).

REICHMANN, S./RATTI, R. (1990): Barriers and Strategic Planning: a Tentative Research Formulation. = Documenti e Relazioni, hrsg. v. Istituto di Ricerche Economiche, Bellinzona.

RUMLEY, D./MINGHI, J. V. (Hrsg.) (1991): The Geography of Border Landscapes. London und New York.

SCHARPF, F. W. (1976): Theorie der Politikverflechtung. In: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, hrsg. v. F. W. Scharpf/B. Reissert/F. Schnabel, Kronberg/Ts., S. 13–70.

SCHÄTZL, L. (1981<sup>2</sup>): Wirtschaftsgeographie 1. Theorie. Schöningh.

SCHÄTZL, L. (1986): Wirtschaftsgeographie 3. Politik. Paderborn.

STRAUBHAAR, T. (1990): Die Schweiz nach 1991: Handlungsspielraum eines Kleinstaates in einer Welt des Wandels. = Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Nr. 4/5.