

Bibliografia

AA.VV. (1988): Le Alpi per l'Europa: una proposta politica, Milano.

BRAMANTI, A., RATTI, R. (1993): Verso un'Europa delle Regioni. La cooperazione economica transfrontaliera come opportunità e sfida, Franco Angeli, Milano.

RATTI, R. (1995): Leggere la «La Svizzera». Saggio politico-economico sulle origini e sul divenire del modello elvetico, ISPI, Istituto per gli studi di politica internazionale, Milano/Giampiero Casagrande Editore, Lugano.

RATTI, R., REICHMAN, S., (a cura di) (1993): Theory and practice of transborder cooperation, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main.

Grenzregionen: Außenschweiz und Innereuropa

Vom Sonderfall Schweiz zum Sonderfall Grenzregionen?

An den «Sonderfall Schweiz» haben wir uns längst gewöhnt. War «Sonderfall» zur Zeit der selbstzufriedenen Willensnation durchwegs positiv gemeint, schwingt heute – vor allem nach dem Nein zum Europäischen Wirtschaftsraum – doch eher ein negativer Klang («Sorgenfall»?) mit. Wir fragen uns inzwischen, ob die Bezeichnung «Sonderfall» im Zeitalter der zunehmenden Globalisierung von Gesellschaft, Wirtschaft und Umweltproblemen noch ihre Berechtigung hat. Dieselbe Bezeichnung wenden wir aber weiterhin für die Grenzregionen an, meist ohne uns zu fragen: «Sind Grenzregionen ein besonderer «Fall» von Regionen? Haben sie spezifische Regionalprobleme? Wenden die Grenzregionen andere regionalpolitische Strategien als Binnenregionen an?» In diesem Artikel sollen schwergewichtig Regionalpolitiken der Grenzregionen skizziert werden. Eine Vergleichsmöglichkeit – und somit die Basis zur Beantwortung der übrigen Fragen – bietet das vorliegende Themenheft.

Föderalismusreform als theoretische Antwort auf Grenzprobleme

Grenzregionen, genauer subnationale Gebietskörperschaften an den Landesgrenzen, «leiden» theoretisch an ähnlichen Problemen wie die inneren Randregionen:

- Der Kreis der Nutznießer stimmt nicht mit dem Kreis der Kostenträger überein (z. B. Tourismus im ländlichen Raum oder staatlich subventionierte Kulturdienstleistungen in Zentralorten).

- Der Kreis der Geschädigten und der Kostenträger deckt sich ebenfalls nicht mit demjenigen der Verursacher (beispielsweise im Grenzpendler- und kleinen Einkaufsverkehr, wo die Luftverschmutzung und die Lärmbelastungen keine Grenzen kennen. Auch Löschwasserkatastrophen wie der Sandoz-Brand bei Basel sind grenzüberschreitend).
- Politische und wirtschaftliche Entscheidungen fallen häufig außerhalb des Kreises der Betroffenen. So wird die zentralstaatliche Einheit gewahrt. Unliebsame, risikoreiche Anlagen werden aus dem Blickfeld an den Rand des Territoriums verdrängt. In Kauf genommen werden dafür eine gewisse Bürgerferne der Entscheidungen sowie höhere Kontrollkosten in der Peripherie.
- Da in den Grenzregionen die regionalen Grenzen mit nationalen Grenzen zusammenfallen, sind viele Austausche zwischen Nachbarn gar nicht realisierbar. Größenvorteile und komparative Kostenvorteile lassen sich daher nur beschränkt grenzüberschreitend nutzen. Fehlende Produktionen von kollektiven und öffentlichen Gütern oder unausgelastete Verdoppelungen der Produktionen beidseits der Grenze mit hohen Effizienzverlusten sind die Folge.

Solchen Spillovers sowie Problemen der Kleinheit und Problemen der allzu starken nationalstaatlichen Zentralisierung kann mit einer Föderalismusreform entgegengetreten werden. Im Idealfalle vereinigt der Föderalismus Vorteile der Dezentralität und der Zentralität in

sich. Verschiedene Autoren (FREY, STRAUBHAAR, ROREP) subsumieren unter Föderalismusreform im wesentlichen drei verschiedene regionalpolitische bzw. staatspolitische Strategien:

- Gebietsreform (Kreise deckungsgleich gestalten)
- vertikale Neuaufteilung der Ressourcen «Finanzen», «Macht/Kompetenzen» sowie neue Aufgabenteilung/Aufgabenentflechtung zwischen den Staatsebenen
- neue Formen der horizontalen Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften (durch variable Geometrie und Vernetzung).

Welche dieser regionalpolitischen Strategien für und in den Grenzregionen angewendet werden, wird in den nächsten Abschnitten diskutiert. Die hierzu verwendeten Praxisbeispiele beziehen sich mehrheitlich auf den Grenzraum Deutschland – Frankreich – Schweiz.

Gebietsreformen, regionale Identität und Marketing

Grenzen werden zuweilen als Narben der Geschichte bezeichnet. Grenzziehungen und Grenzverlegungen verliefen in den Grenzregionen meist blutig. Sie gingen kaum aus demokratischen (Volks-)Abstimmungen hervor. Gebietsreformen, die Grenzen neu schaffen statt abbauen, stehen jedenfalls im Oberrheinraum nicht an. Hinter dem vermehrt auftauchenden Namen «Euroregion Oberrhein» verbirgt sich denn auch keine separatistische Bewegung, welche eine unabhängige Oberrhein-Republik/République Rhin Supérieur fordert. Der Namen «Euroregion Oberrhein» bezeichnet den geographischen Raum zwischen Jura, Vogesen, Schwarzwald und der Südpfalz. Er soll der wachsenden, gemeinsamen oberrheinischen Identität und dem Bedürfnis nach Unwechselbarkeit im europäischen Wettbewerb der Regionen Rechnung tragen. Insofern bildet die Namengebung Teil einer endogenen Regionalpolitik, die sehr stark auf inneres und äußeres Regionsmarketing setzt.

Mehr Eigenverantwortung der Grenzregionen

Die Neuverteilung der Staatsaufgaben hat sich vom folgenden Grundsatz leiten zu lassen: Probleme sollen dort gelöst werden, wo sie anfallen. Erst wenn die untere Ebene überfordert ist, wird die Problemlösung nach oben delegiert. Dies bedingt allerdings, daß erstens die unteren Ebenen ihre eigenen Bedürfnisse erkennen und Handlungsoptionen entwickeln. Um die anstehenden Regionalprobleme und Regionalanliegen aktiv anzupacken, muß zweitens die Rolle der subnationalen und lokalen Ebenen aufgewertet werden. Grenzregionen fordern deshalb mehr institutionelle Eigenverantwortung und mehr Eigenfinanzierungskraft. Diese regionalistische Forderung nach *konsequenter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips* widerspricht zuweilen den Ausgleichs- und Stabilitätszielen der Zentralregierungen.

Die Abstimmung über den EWR-Beitritt förderte das kantonale Selbstbewußtsein. Der Aufbruch der Kantone nach Europa führte zu einer intensiven Reflexion über ihre Stellung zum Schweizer Föderalismus. In Sachen Europapolitik wird nun vom Bund mehr kantonale Mitbestimmung verlangt. Der in der Bundesverfassung zugestandene *Handlungsspielraum für eine kleine Außenpolitik* der Grenzkantone soll vom Bund weiterhin großzügig interpretiert werden. Auch internationale Vereinbarungen (z. B. Madrider Rahmenübereinkommen von 1980) sichern den Gliedstaaten die Möglichkeit grenzüberschreitender Aktivitäten zu. Für den Oberrhein sei hier nur an den deutsch-französisch-schweizerischen Staatsvertrag für nachbarschaftliche Fragen von 1975 erinnert. Seit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Karlsruhe am 23. Januar 1996 erhielt neu auch die kommunale Ebene in Deutschland, Frankreich, Luxemburg und in den Nordwestschweizer Kantonen diese «außenpolitische» Kompetenz.

Ohne finanzpolitische Reformanstrengungen ist das Subsidiaritätspostulat entweder naiv oder zynisch. Eine weitere wichtige Voraussetzung für eine wirksame Regionalpolitik der Grenzregionen stellt daher die *Stärkung ihrer finanziellen Eigenverantwortung und Finanzkraft* dar. Deutsche und französische Gebietskörperschaften verfügen nicht über dieselben Finanzkompetenzen (Steuererhebung und Ausgabenfreiheiten) wie ihre Schweizer Partner. Der jeweilige innerstaatliche Finanzausgleich ist ebenfalls nicht im selben Ausmaße ausgebaut.

Seit Anfang der neunziger Jahre hat sich in dieser Hinsicht aber einiges bewegt. Die Europäische Union machte mit der Förderinitiative INTERREG einen ersten, entscheidenden Schritt. INTERREG soll einerseits den Binnen- und Außengrenzregionen die Anpassung an den grenzenlosen Binnenmarkt erleichtern, andererseits zur europäischen Kohäsion beitragen. Die Politik der goldenen Zügel, d. h. daß die EU-Subventionen zweckgebunden sind und nur vergeben werden, falls die EU-Grenzregionen ihrerseits Mittel in gleicher Höhe aufbringen, hat sich bewährt. Die Umsetzung manch lang gehegter grenzüberschreitender Projekte wurde beschleunigt. Spätestens durch die Offerte der EU, Drittlandnachbarn partizipieren zu lassen, «(...) haben bald alle Außenkantone die Chance erkannt und vielleicht auch den Spaß entdeckt, an einem Europa von unten, will sagen, am Europa der Regionen mitzuwirken, ihren Beitrag zu leisten, aber auch ihren Nutzen daraus zu ziehen» (HAEFLIGER). Mit über 20 Millionen Schweizerfranken unterstützt der Bund seit Herbst 1995 die schweizerischen Grenzübergwindungen (Refinanzierung von bis zu 45% der Schweizer INTERREG-Kofinanzierungsanteile).

Funktionale Kooperationen statt hierarchische K.o.operationen

Der Umbau Europas in ein politisch-institutionelles Föderalsystem braucht Zeit. So wird dieses Frühjahr die

Vertiefung und die Erweiterung der EU anlässlich der Türriner Regierungskonferenz erneut diskutiert. Die Regionen bzw. ihre Lobby (sei es die Versammlung der Regionen Europas VRE oder der Ausschuss der Regionen in der Europäischen Union AdR) erheben Anspruch auf geteilte Macht. Der Ausgang der Nach-Maastricht-Debatte ist noch völlig offen. Nicht alle Partner haben nämlich dieselben Vorstellungen von der künftigen Gestaltung Europas, den Aufgaben der Nationalstaaten und der Regionen.

Die Schweiz ist von diesen föderalistischen und demokratischen Reformprozessen ausgeschlossen, nachdem sie 1963 zwar dem Europarat beigetreten ist, aber weiterreichende Integrationsschritte stets abgelehnt hat. Die Nordwestschweizer Grenzregionen fanden jedoch schon lange Auswege aus der europapolitischen Isolation der Schweiz. Das Zauberwort heißt pragmatische Öffnung. Eine breite Palette von grenzübergreifenden Kooperationen zusammen mit den badischen und elsässischen Nachbarn wurde ins Leben gerufen, maßgeschneidert nach Problem- und Interessenlage. So sind einerseits *funktionale Netzwerke* (z. B. zwischen den Großstädten, den Regionalplanern) entstanden, andererseits *«Nachbarschaften» mit variablem Perimeter* (Regionalisierungen und Verschachtelungen). Diesen stillen Prozeß der Mikrointegration betrachtet der Bundesrat (im Außenpolitischen Bericht 1993) allerdings nicht als längerfristigen Ersatz, sondern als Ergänzung zu einem Schweizer EU-Beitritt. Im Raum Genf, dann Bodenseeraum und schließlich in allen übrigen Grenzräumen der Schweiz hat sich eine ähnliche Entwicklung abgespielt, so daß heute etwa sechs «Außenschweizen» (Großgrenzregionen) bestehen. Die Außenschweizen umfassen mehrere Kantone, deren Regierungen in sogenannten Regionalkonferenzen tagen. Mit ihren ausländischen Grenznachbarn bilden sie die schon erwähnten Euroregionen. Abbildung 1 veranschaulicht die Partizipation der *sechs Außenschweizen an den sechs Euroregionen*. Damit ihre Stimmen in «Bern» und auch im Ausland gehört werden, gründeten die Außenschweizen dieses Frühjahr eine *«Interessengemeinschaft Schweizer Grenzregionen»*.

Als «bureau de liaison» der IG Grenzregionen soll voraussichtlich die REGIO BASILIENSIS wirken. Sie ist ein privatrechtlicher Verein, der 1963 gegründet wurde mit dem Ziel, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Wohle von Bevölkerung und Wirtschaft schweizerischerseits voranzutreiben. 1969 erhielt die REGIO BASILIENSIS von den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft den Auftrag, als internationale Koordinationsstelle für die Oberrheinkooperation und somit für die kleine Außenpolitik zu arbeiten. Gleichzeitig wurde in Liestal mit der Regionalplanungsstelle beider Basel ebenfalls eine kantonale Außenstelle geschaffen, eine für die inneren Angelegenheiten. Solche Koinzidenzen und Verknüpfungen sind beileibe keine Seltenheit in dieser Ecke der Schweiz. Der Kanton Jura als jüngster Schweizer Kanton gab sich sogar eine Amtsstelle, wo beide Aufgaben (Innen- und Außenpolitik) zusammen wahrge-

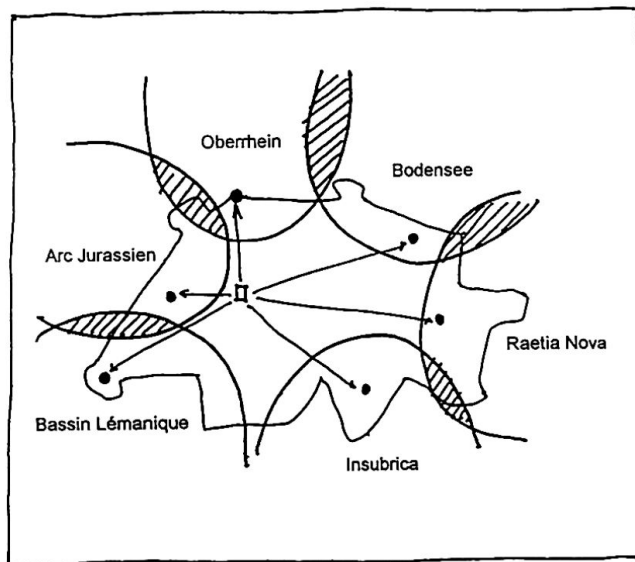


Abb.1 6 Außenschweizen mit Euroregionen.
(Quelle: REGIO BASILIENSIS 1995).

nommen werden. Es scheint, daß Grenzregionen immer dann besonders erfolgreich sind, wenn es ihnen gelingt, das komplexe, ständig sich verändernde *Beziehungsgeflecht «Innen-Außen» und «Lokal-(Supra-)National»* ganz im Sinne der endogenen Regionalpolitik zu handhaben.

Ausblick

Die Grenzregionen praktizieren schon seit langem funktionale horizontale Kooperationen, da ihnen für weiterreichende Regionalpolitiken und Reformen oft die Hände gebunden sind. STRAUBHAAR schlägt in einem Aufsatz von 1993 vor, nicht von oben herab eine politisch-institutionelle Neugestaltung Europas zu diktieren, sondern evolutiv neue Entscheidungsverfahren und -formen subsidiär zu implementieren. Er bezeichnet dies als sogenannten *funktionalen Föderalismus*. Statt wie bisher zu hierarchisch-arbeitsteiligen Zwangsgemeinschaften verpflichtet zu sein, sollen sich Gebietskörperschaften freiwillig in Klubs zusammenschließen können. Klubs haben eine klare Funktion, die von den Klubmitgliedern definiert wird. Wer interessiert ist, kann beitreten (mit entsprechenden Auflagen, sich u. a. an die Spielregeln zu halten, und unter Bezahlung des Mitgliederbeitrages). Man kann aber auch wieder aus dem Klub austreten. Damit einzelne Klubs nicht die gesamte Macht an sich reißen, was zu einer ruinösen Konkurrenz der Institutionen oder Regionen führt, und Minderheiten gänzlich ausgeschlossen werden, brauchte es eine gewisse Koordination zwischen den Klubs. Staatliche Stellen oder im Staatsauftrag arbeitende Stellen könnten diese Solidari-

täts- und Koordinationsfunktion übernehmen. Sie sind auf keinen Fall als nationalstaatliche, formale Kontrollen aufzubauen, sondern vielmehr im Geiste von «neutralen» Dienstleistern für die Klubs und Erschaffern von kreativen Kooperationsmilieus.

Literatur

FREY, R. L. (1985): Regionalpolitik: eine Evaluation. Publikation des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, Bd. 34,6, Bern.

HAEFLIGER, Ch. J. (1995): Sechsmal die «Außen-Schweiz»: Die Kantone und INTERREG II. Vortrag gehalten an der Tagung «Aufbruch der Kantone» am 27. Oktober 1995 in Basel (Vortragsmanuskript).

LEZZI, M. (1994): Raumordnungspolitik in europäischen Grenzregionen zwischen Konkurrenz und Zusammenarbeit. Untersuchungen an der EG-Außengrenze Deutschland / Schweiz. Wirtschaftsgeographie und Raumplanung, Vol. 20, Zürich (Diss. geogr. Zürich).

LEZZI, M. (1993): Raumordnungspolitik in den 90er Jahren zwischen Regionalismus und Supranationalisierung? Untersuchung in deutschen und schweizerischen Grenzregionen. In: 49. Deutscher Geographentag Bochum 1993, hrsg. v. D. BARSCH und H. KARRASCH, Bd. 4, S. 66–74. Stuttgart.

ROREP (1995): Deklaration zum Zukunftsraum Schweiz. hrsg. v. Schweizerischen Studiengesellschaft für Raumordnungs- und Regionalpolitik (ROREP).

STRAUBHAAR, T. (1993): Zur optimalen Größe eines integrierten Wirtschaftsraumes. Das Konzept des funktionalen Föderalismus. Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik, hrsg. v. Institut für Wirtschaftspolitik der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Bevölkerung und Bevölkerungsentwicklung

Einleitung

Bevölkerungsverteilung und Bevölkerungsdynamik werden vielfach als Schlüsselgrößen zur Beurteilung der wirtschaftlichen Stärke der Teilräume eines Landes verwendet, da demographisches und ökonomisches Wachstum in der Vergangenheit empirisch oft hoch korreliert waren. In den Raumwissenschaften wird allerdings mehr Gewicht auf Strukturmerkmale der Bevölkerung und die Komponenten des Bevölkerungswachstums – d. h. auf den Geburtenüberschuß und die Wanderungen – gelegt. Als Ausgangspunkt des knappen Überblicks zur Bevölkerungsverteilung und Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz wird ein spezieller und kompliziert hergeleiteter Indikator beigezogen: Es handelt sich um die Saldi der Binnenwanderungen nach den sieben Fünfjahresperioden¹ von 1960 bis 1995, mithin der Phase, in der in der

Schweiz eine aktive räumliche Ausgleichspolitik betrieben worden ist. Als geographische Bezugsräume werden sieben Regionstypen verwendet. Die Darstellung dieses Indikators über den Beobachtungszeitraum zeigt eine kontinuierliche Ausgleichstendenz der Wanderbewegungen zwischen den Regionstypen, seit Beginn der 80er Jahre gar eine eigentliche Trendumkehr.

Martin Schuler, dipl. Geogr., Institut de Recherche sur l'Environnement Construit (IREC), EPFL, 14, avenue de l'Eglise-Anglaise, 1001 Lausanne