

**Zeitschrift:** Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

**Band:** - (1996)

**Heft:** 1

**Artikel:** Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit bei Umweltproblemen

**Autor:** Schnell, Klaus-Dieter

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-957444>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 19.11.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit bei Umweltproblemen

► Klaus-Dieter Schnell

Die Umweltpolitik der europäischen Grenzregionen funktioniert in erster Linie dort, wo es sich wirtschaftlich rechnet und weniger dort, wo ein Umweltproblem nach gemeinsamem Handeln verlangt. Sie ist deshalb als «Schönwetterpolitik» einzustufen. Trotzdem gilt die Umweltpolitik mancher Grenzregionen Europas als überaus erfolgreich. Was diesen Erfolg regionaler grenzüberschreitender Umweltpolitik ausmacht, ermittelte ein europäisches Forschungsprojekt.

## Besonderheiten der Zusammenarbeit der Grenzregionen bei Umweltproblemen

Im Unterschied zur internationalen Umweltpolitik sind bei der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die Akteure deutlich «näher» am vorliegenden Umweltproblem. Im Vergleich zur Zusammenarbeit in anderen Feldern sitzen bei der Umweltkooperation oft mehrere politische Ebenen, unterschiedliche Fachressorts, Verursacher und Betroffene aus den verschiedenen Ländern an einem Tisch. Hier greifen die Hierarchien der einzelnen Umweltverwaltungen nicht.

Trotz der komplexen Ausgangsposition ist es erstaunlich, wie erfolgreich grenzüberschreitende Umweltpolitik angeblich ist (z.B. am Bodensee: vgl. Scherer/Betz 1994, oder in der EUREGIO: Leubuscher/Hager 1994). Wichtig dabei ist vor allem, wie Ursachen und Wirkungen eines Umweltproblems sowie die Kosten und der Nutzen einer Massnahme verteilt sind. Der wichtigste Typ dieser Verflechtung sind nicht die Einwegbelastungen (einer bläst den Dreck über die Grenze, der andere hat den Schaden) oder die Mehrwegbelastungen (gegenseitige Belastung) sondern die Common-good-Belastung (gemeinsame oder gleiche Probleme). Bei einseitiger Belastung wird wenig oder auf niedrigem Kooperationsniveau gehandelt. Dies zeigt sich auch dort, wo ansonsten gut und intensiv zusammengearbeitet wird. In vielen Regionen muss daher die grenzüberschreitende Umweltpolitik als *Schönwetterpolitik* eingestuft werden.

Die Kooperationsprozesse in den europäischen Grenzregionen sind sehr unterschiedlich hinsichtlich der Beteiligung und der umweltpoliti-

schen Instrumente (Recht, Geld, Leistungserstellung, Information). Gemeinsam ist neben der hohen Beteiligtenkomplexität die Dominanz der Umweltverwaltungen und die Zurückhaltung der Politik. Umweltverbände und Wissenschaft wirken indirekt als Impulsgeber.

## Was heisst «erfolgreich»?

Erfolg oder Misserfolg wird auf zwei Arten bewertet:

- Zustand der allgemeinen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit misst sich in vier *Kooperationsniveaus*: Information, Konsultation, Koordination und gemeinsames Handeln. Da nicht überall kooperiert wird, muss auch die Art der Konfliktbehandlung betrachtet werden: Protest, Klage oder Nichtbehandlung.

- *Ökologische Wirkungstiefe*, d.h. wie schwerwiegend sind Eingriffe in bestehende wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen sowie ökologische Wirkungsbreite, d.h. die Zahl der betroffenen Bereiche. Im Forschungsprojekt wurde ein «ökologisches Stufenmodell» entwickelt, in dem die Wirkungstiefe- und -breite von Stufe zu Stufe ansteigt: 1. Symptombekämpfung, 2. Belastungsverteilung, 3. End-of-pipe-Technologie, 4. Integrierter Umweltschutz, 5. Ökologische Strukturpolitik und 6. Ökologisches Wohlstandsmodell. Europaweit konnten alle Intensitäten der grenzüberschreitenden Kooperation festgestellt werden. Generell ist eine Steigerung des Kooperationsniveaus festzustellen. Dazu hat vor allem das Interreg-Programm der EU beigetragen, das gemeinsam getragene Projekte gefördert hat. Die ökologische Wirkungstiefe der Kooperationen im

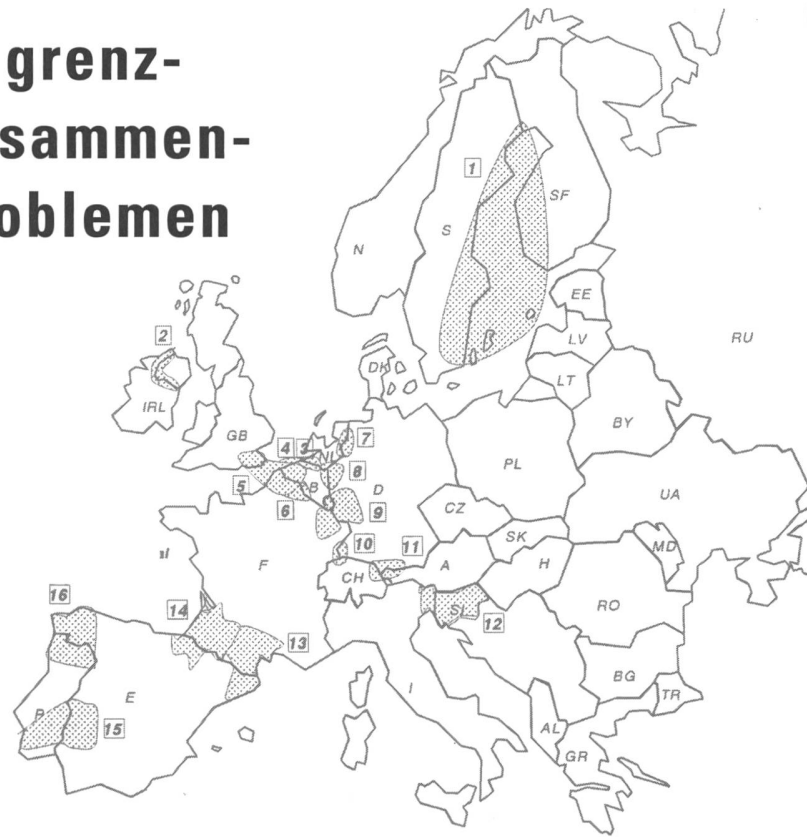
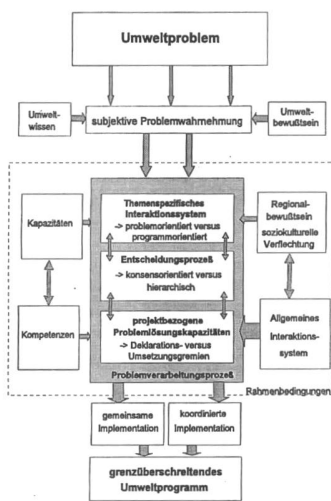


Abb.1: Regionen der europäischen Vergleichsstudie (Quelle: EURES-Institut für regionale Studien in Europa, Freiburg i.Br.)

Das EU-Forschungsprojekt «Preconditions for successful cross-border cooperation on environmental issues» wurde am EURES-Institut für regionale Studien in Europa, Freiburg/i.Br. und der Hochschule St. Gallen durchgeführt und besteht aus den drei Teilen:

- Internationale Vergleichsstudie: erfasst die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich in 16 europäischen Grenzregionen (Leubuscher/Hager 1994).
- Regionale Vertiefungsstudien: Bodensee (Scherer/Müller '94) und Oberrhein (Hey/Betz '94).
- Prozessanalysen Gewässerschutz (Blatter 1994a, 1994b) und Öffentlicher Verkehr (Schnell 1994, Pötsch 1994).

**Abb. 2: Ablaufmodell der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich (Quelle: Scherer/Blatter/Hey 1994, S. 52ff.)**



Umweltbereich muss als niedrig angesehen werden. Häufig werden Stufen mit geringer Wirkungstiefe, wie Symptombekämpfung und End-of-pipe-Technologie festgestellt. In einigen Grenzregionen werden aber Massnahmen getroffen, die eine höhere Wirkungstiefe aufweisen. Beispiele für ökologische Strukturpolitik finden sich in der Region Rhein-Waal, der EUREGIO oder der Bodenseeregion. Gute Beispiele sind aber auch das Strukturmodell Hochrhein und das Rheinauenprojekt in der PAMINA-Region.

Die Regionalstudien zeigen, dass eine deutliche Intensivierung stattgefunden hat – auch hinsichtlich der Wirkungstiefe der Massnahmen. Keine grenzüberschreitende Region hat aber eine höhere Wirkungstiefe aufzuweisen als eine ihrer Teilregionen. Die «Langsamste» bestimmt also das Tempo der grenzüberschreitenden Umweltpolitik. Dagegen kann die internationale Zusammenarbeit zu einer Erhöhung der Wirkungstiefe der Umweltpolitik in den «schwächeren» Regionen beitragen. Dies ist allerdings nur möglich, wenn die Teilregionen auch die finanziellen und personellen Möglichkeiten für eine Umweltpolitik haben. Damit wird das Katastrophenparadox (Prittwitz 1990) bestätigt, wonach sich Umweltpolitik nicht wegen der Umweltprobleme, sondern aufgrund der verfügbaren Mittel weiterentwickelt.

### Faktoren grenzüberschreitender Umweltpolitik

In einem dynamischen Modell sind die wichtigsten Einflüsse, die die grenzüberschreitende regionale Umweltpolitik positiv oder negativ tangieren, vereinfacht dargestellt (vgl. Abb. 2). Dynamisch bedeutet, dass die Einflussfaktoren ständigen Rückkopplungen unterworfen sind. Dies bedeutet z.B., dass grenzüberschreitende Umweltpolitik nicht unbedingt von der Wahrnehmung eines gemeinsamen Umweltproblems ausgehen muss. Gerade auch neue «Kapazitäten» und «Kompetenzen» sind oft Anlass für umweltpolitische Zusammenarbeit. Auch hierbei gingen in vielen Regionen wesentliche Impulse vom Interreg-Programm aus. Anstösse kamen auch aus dem allgemeinen «Interaktionssystem», d.h. den bestehenden grenzüberschreitenden Gremien.

### Was braucht es zu einer erfolgreichen grenzüberschreitenden Umweltpolitik?

Entscheidend ist das Niveau der Umweltpolitik der Teilregionen. Wichtige *Rahmenbedingungen* dafür sind: erstens die Öffnung der Kooperationsstrukturen, was oft eine Dezentralisierung der Kompetenzen bedeuten würde. Der kürzlich zwischen Frankreich, der Schweiz und Deutschland geschlossene Staatsvertrag ist ein Schritt in diese Richtung. Zweitens brauchen die Grenzregionen auch die notwendigen Mittel um zusammenzuarbeiten.

Weitere Rahmenbedingung ist die *gesellschaftliche Integration* der Grenzregionen, vor allem

durch die Anregung gemeinsamer Problemsichten. Dazu gehören die Bereitstellung und das Absichern von Wissen und die Erarbeitung von Leitvorstellungen für Lösungsstrategien.

Die Modifizierung der Entscheidungsmechanismen, die *Verbindung bestehender Netzwerke* und gemeinsame *Konfliktregelungsmechanismen* sind weitere Ansatzpunkte, wie intensiver zusammen gearbeitet werden kann. Prinzipiell ist ein Netz aus problemorientierten Gremien und Entscheidungsgremien wünschenswert. Die gemeinsame Administration mit Sekretariat und «unternehmerischer Geschäftsführung» hat sich weitgehend bewährt. Regionale Verteilungsgremien z.B. für die Interreg-Gelder, sollten in dieses Netzwerk integriert werden.

Um die positiven *Wirkungen der Förderprogramme* weiter zu nutzen, muss allerdings eine strenge Wirkungskontrolle stattfinden – um zu verhindern, dass wie in Spanien und Portugal mehr als dreimal so viel Mittel in den ökologisch unverträglichen Strassenbau flossen als in alle anderen Projekte zusammen (vgl. Leubuscher/Hager 1994). Es sollte auch die ökologische Wirkungstiefe der Projekte bewertet werden. Stark asymmetrische Interessenkonstellationen müssen verstärkt Ziel einer Förderpraxis sein.

Nicht zu unterschätzen sind die Probleme, die sich aus einer mangelhaften Legitimation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ergeben könnten. Das Beispiel Bodenseeregion zeigt zwar, dass es auch mit geringem demokratischen Basiskon-takt der Gremien geht. Es ist dann aber mit langwierigen Streitereien auch bei kleinsten Anlässen zu rechnen. Den Grenzregionen fehlt weitgehend das Wissen über den Nutzen von alternativen Konfliktlösungs- und Entscheidungsfindungsstrategien.

Die *Orientierung und Motive* der Akteure in den Grenzregionen sind ein zentraler Punkt. Gemeinsame Kommissionen und gemeinsames Handeln müssen deshalb sowohl nach innen (Region, Staat) als auch nach aussen (Nachbarn) sehr gut austariert werden. Problemorientierte Ansätze sind deshalb ideologischen Proklamationen und Neugliederungen vorzuziehen. ■

### Literatur:

- Scherer, Roland & Betz, Petra (94): Regionalstudie Bodensee. Freiburg: EURES-Discussion paper 35.
- Scherer, Roland & Blatter, Joachim (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik. Erklärungen und Empfehlungen. Freiburg: EURES-Discussion paper 44
- Scherer, Roland, Blatter, Joachim & Hey, Christian (94): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik. Historische, theoretische und analytische Ausgangspunkte. Freiburg: EURES-Discussion paper 32.
- Alle Teile des Forschungsprojektes sind als discussion paper beim EURES-Institut in Freiburg i. Br. erschienen. Nähere Informationen unter Tel. 0049 761 704410

► **Klaus-Dieter Schnell**  
Politikwissenschaftler  
aus Konstanz. Arbeitet in  
der Bürogemeinschaft  
PauliWerk Ravensburg.  
Derzeit Nachdiplomstudent  
in Raumplanung an  
der ETH Zürich.  
Mitautor der Studie  
«Euroregion Bodensee:  
Grundlagen für ein grenzüberschreitendes  
Impulsprogramm» (1992)  
und beteiligt am  
EU-Forschungsprojekt  
«Preconditions for Successful Cross-border  
Cooperation on Environmental Issues»  
(1994).