

Chilla, Tobias; Sielker, Franziska

## Book Part

# Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns: Ausgangssituation, aktuelle Herausforderungen und konzeptionelle Debatten

## Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Chilla, Tobias; Sielker, Franziska (2018) : Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns: Ausgangssituation, aktuelle Herausforderungen und konzeptionelle Debatten, In: Chilla, Tobias Sielker, Franziska (Ed.): Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns: Dynamik in der Kooperation - Potenziale der Verflechtung, ISBN 978-3-88838-415-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 5-22,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-4158018>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/180717>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

*Chilla, Tobias; Sielker, Franziska:*

**Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns:  
Ausgangssituation, aktuelle Herausforderungen und  
konzeptionelle Debatten**

URN: urn:nbn:de:0156-4158018



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 5 bis 22

Aus:

*Chilla, Tobias; Sielker, Franziska (Hrsg.):*  
**Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns  
Dynamik in der Kooperation – Potenziale der Verflechtung**

Hannover 2018

Arbeitsberichte der ARL 23

Tobias Chilla, Franziska Sielker

## GRENZÜBERSCHREITENDE RAUMENTWICKLUNG BAYERNS: AUSGANGSSITUATION, AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN UND KONZEPTIONELLE DEBATTEN<sup>1</sup>

### Gliederung

- 1 Einführung und Zielsetzung
- 2 Die Grenzräume aus politisch-institutioneller Perspektive
  - 2.1 Politisch-institutionelles Vortasten
  - 2.2 Reterritorialisierung – Reskalierung – Soft Spaces?
  - 2.3 Die Grenze als Friktion – Multi-level mismatch?
- 3 Die funktionale Perspektive
  - 3.1 Konvergenz?
  - 3.2 Metropolisierung?
  - 3.3 Tunneleffekt?
- 4 Implikationen für die bayerische Landesplanung
  - 4.1 Entwicklungskonzepte und Raumbewertung
  - 4.2 Landesplanerische Festlegungen
  - 4.3 Blick in die Zukunft: Grenzüberschreitende Landesplanung?  
Literatur

### Kurzfassung

Dieser Einführungsbeitrag verfolgt drei Ziele: Zunächst werden die Grenzräume Bayerns kurz skizziert. Sodann werden aus institutionell-politischer Perspektive drei Ansätze eingeführt, um die Governance-Strukturen in den Grenzräumen zu reflektieren, namentlich die institutionelle ‚Ambiguität‘, Formen der Reterritorialisierung sowie der Passgenauigkeit von Strukturen im Mehrebenensystem (‚multi-level mismatch‘). Aus funktionaler Perspektive werden Konvergenz, Metropolisierung und Tunneleffekte als wichtige Trends diskutiert. Abschließend werden die Implikationen für die bayerische Landesplanung aufgezeigt.

### Schlüsselwörter

Grenzüberschreitende Planung – Governance – Kohäsion – Tschechien – Österreich

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag versteht sich als Einführung und Rahmen für die Publikation der Ergebnisse der Arbeitsgruppe ‚Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns‘ der LAG Bayern der ARL. Er hat von zahlreichen Hinweisen des externen Gutachters sowie aus der Arbeitsgruppe profitiert. Besonderer Dank gilt hierbei Dr. Jürgen Weber, Regierung von Niederbayern.

## **Cross-border Spatial Development of Bavaria: Initial situation, current challenges and conceptual debate**

### **Abstract**

This article provides an introduction to and framework for the publication of the findings of the ARL Working Group 'Cross-border Spatial Development of Bavaria'. The article has three goals. First, it presents Bavaria's border regions. Second, the paper introduces three institutional-political perspectives to explain the governance arrangements and processes, namely institutional ambiguity, reterritorialisation and multi-level mismatches. Further, the article discusses contemporary development trends from a functional perspective by reflecting on processes of convergence, metropolitanisation and 'tunnel effects'. Finally, the article outlines the implications of the working group's results for Bavarian state planning.

### **Keywords**

Cross-border spatial planning – governance – cohesion – Czech Republic – Austria

## **1 Einführung und Zielsetzung**

Derzeit bestehen mehrere Anlässe, um über die grenzüberschreitende Dimension der Raumentwicklung Bayerns nachzudenken. Erstens ist auf bayerischer Ebene eine neue Aufmerksamkeit für Fragen der grenzüberschreitenden Entwicklung festzustellen. Dies bezieht sich primär auf die bayerisch-tschechische Grenze, die aufgrund ihrer historischen und politischen Komplexität lange kaum auf der politischen Ebene Prag-München thematisiert werden konnte. Auch in den landesplanerischen Aussagen ist die grenzüberschreitende Dimension nur punktuell adressiert worden. Die aktuellen politischen Bemühungen, den Grenzraum als Verflechtungsraum zu entwickeln, haben die Rahmenbedingungen geändert, was vielfältige Anknüpfungspunkte für die Diskussion um die zukünftige Ausrichtung der Landesplanung hat.

Zweitens haben die vor allem im Jahr 2015 einsetzenden Flüchtlingsströme die Bedeutung von Grenzen mit unvorhergesehener Wucht auf die politische Agenda gesetzt. Nachdem viele Jahre die Rede von einem ‚grenzenlosen‘ Europa weit verbreitet war, ist nun durch die Debatten um Flüchtlingspolitik und Grenzkontrollen deutlich geworden, dass europäische Binnengrenzen weiterhin eine erhebliche politische Bedeutung haben. Dies betrifft Bayern vor allem im Grenzraum zu Österreich.

Drittens ist auf europäischer Ebene eine Dynamik in der grenzüberschreitenden Kooperation zu beobachten. In den vergangenen Jahren standen vor allem die INTERREG-A- und Euregio-getragenen Aktivitäten im unmittelbaren Grenzraum im Vordergrund, die auch weiterhin wichtig bleiben werden. Nun ist auf übergeordneter Ebene eine neue Dynamik hinzugekommen, wo sich mit Makroregionen und zahlreichen bi- und multilateralen Kooperationsformen neue Konstellationen ergeben. Dies zeigt sich in Bayern vor allem mit der noch recht jungen Europaregion Donau-Moldau und durch die Einbindung in zwei makroregionale Strategien im Donau- und Alpenraum.

Vor diesem Hintergrund hat sich im Jahre 2015 die Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Raumentwicklung Bayerns formiert, die unter großer Beteiligung von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis in bemerkenswerter Internationalität über drei Jahre hinweg zahlreiche Facetten des Themenbereiches aufgearbeitet hat. Ziel dieser Arbeitsgruppe und damit auch der vorliegenden Publikation ist es, auf folgende Fragen Antworten zu finden:

- > Wie verändern die oben genannten aktuellen Entwicklungen das Akteurs- und Institutionengefüge der Regionalentwicklung und räumlichen Planung?
- > Welche Bedeutung nehmen Grenzen als Raumelement vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung nun ein?
- > Welche Chancen und Herausforderungen bringen die neuen Instrumente und Trends für die Praxis der Planung und Regionalentwicklung mit sich?

Der vorliegende Beitrag skizziert zunächst die Ausgangssituation, bevor er einen übergeordneten konzeptionellen Rahmen für die Analyse der grenzüberschreitenden Raumentwicklung spannt. Hierbei ist zum einen die politisch-institutionelle Dimension zu berücksichtigen, zum anderen die funktionale, sozioökonomische Dimension. Ziel dieses Beitrags ist es, eine konzeptionelle Hintergrundfolie für die weiteren Beiträge dieses Bandes zu schaffen, indem auf die wesentlichen aktuellen Debatten in der Literatur in den ‚Border Studies‘ zurückgegriffen wird. Dies erfolgt auch vor dem Hintergrund, dass die Beiträge in sehr unterschiedlichen Maßstäben, in verschiedenen Teilräumen und mit sehr unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten argumentieren. Sie sind allerdings darin geeint, dass sie die Bedeutung von Grenzen und die politischen und funktionalen Dynamiken über Grenzen hinweg illustrieren und analysieren. Abschließend werden die Implikationen für die bayerische Landesplanung erörtert. Dies erfolgt im Vorgriff auf die wesentlichen Erkenntnisse aus den weiteren Beiträgen dieses Bandes.

## **2 Die Grenzräume aus politisch-institutioneller Perspektive**

Grenzräume sind zunächst die Raumeinheiten, die nationalstaatliche Grenzen unmittelbar berühren. Bayern grenzt an Tschechien, Österreich und – über das Kondominium Bodensee hinweg – auch an die Schweiz.

Grenzüberschreitende Kooperation an europäischen Binnengrenzen erfolgt im Prinzip zwar seit den 1950er Jahren, hat aber erst in den 1990er Jahren größere alltagspolitische Bedeutung bekommen. Das gilt für Bayern in besonderem Maße. Die Öffnung des ‚Eisernen Vorhangs‘ Richtung Tschechien begann 1990 und hat mit dem vollständigen Inkrafttreten des Schengener Abkommens erst 2011 umfassend gegriffen. Dem Euroraum ist Tschechien bis heute nicht beigetreten. In politischer Hinsicht gehört der bayerisch-tschechische Grenzraum zu den ungewöhnlichsten in ganz Europa, da die Kooperation in den vergangenen Jahrzehnten auf den verschiedenen Ebenen sehr unterschiedlich betrieben wurde. Auf nationaler Ebene – also zwischen Prag und Ber-

lin – besteht seit 1992 ein Staatsvertrag, der ein gutes nachbarschaftliches Funktionieren garantiert (Scherhag 2008: 15 f.; vgl. Maier 2003; Schramek 2014). Auf lokaler Ebene sind die beiden Euregios (EUREGIO EGRENSIS und EUREGIO Bayerischer Wald – Böhmerwald – Unterer Inn) seit über zwei Jahrzehnten wichtige Träger des Zusammenwachsens (vgl. ausführlich den Beitrag Chilla/Fráně/Sielker/Weber in diesem Band). Hingegen war die Achse Prag–München von den historischen Erfahrungen Weltkrieg und Vertreibungen geprägt. Erst in der Ära des bayerischen Ministerpräsidenten Seehofer hat sich auch auf dieser Ebene eine tagespolitische Kooperation entwickelt. Mit dem Inkrafttreten der Freizügigkeit an der Grenze (2007 bzw. 2011) und der politischen Öffnung bestehen also erst jetzt die Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Kooperation, die fast überall anders deutlich früher bestanden, und zwar in West- wie Osteuropa. Vor diesem Hintergrund kann man von einer nachholenden Integration sprechen: Während beispielsweise in der Oberrheinregion Pamina bereits seit den 1990er Jahren intensiv um ein räumliches Entwicklungskonzept gerungen wird, setzt dies im deutsch-tschechischen Grenzraum erst 2014 ein. Auch an den ostdeutschen Grenzen (z.B. Stettin, Frankfurt an der Oder) haben die Bemühungen etliche Jahre früher eingesetzt.

Österreich ist erst 1995 Mitglied der Europäischen Union geworden, sodass auch im deutsch-österreichischen Grenzraum die Kooperationsintensität später eingesetzt hat als an den Westgrenzen Deutschlands, auch wenn in diesem Raum politische und kulturelle Differenzen vergleichsweise gering sind, zumal die Schengen-Verträge und der Euro vollständig implementiert sind. Gerade vor dem Hintergrund des recht späten EU-Beitritts Österreichs kommt bi- und multilateralen Abkommen eine wichtige Rolle zu – nicht zuletzt in der Raumentwicklung. Zu verweisen ist beispielsweise auf das deutsch-österreichische Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung von 1973 und die in der Folge etablierte Deutsch-Österreichische Raumordnungskommission (DÖROK). Diese war in den 1970er und 1980er Jahren sehr aktiv und führte zu einer Vielzahl von grenzüberschreitenden Vereinbarungen und Kooperationen. Von besonderer Bedeutung ist die Alpenkonvention, die als multilateraler völkerrechtlicher Vertrag den Schutz und die nachhaltige Entwicklung der Alpen als Ziel hat. Der räumliche Umgriff ist auf kommunaler Ebene abgegrenzt, während die politische Verankerung formal jeweils auf der nationalen Ebene liegt.<sup>2</sup> Auch andere multilaterale Kooperationen haben eine lange Tradition, wie insbesondere die Arge Alp, die seit 1972 existiert.<sup>3</sup>

In der Zwischenzeit ist eine Vielfalt an Kooperationsformen und Kooperationsräumen im gesamten Grenzraum Bayerns etabliert worden, die sich vielfach überlagern. Die Abbildungen 1 und 2 illustrieren, dass der Begriff des Grenzraumes eine Frage des Maßstabes und der Abgrenzung ist, die nie alternativlos ist. Dieses Bild einer hohen institutionellen Kooperationsdichte lässt sich anhand einiger sich ergänzender Konzepte der ‚Border Studies‘ reflektieren.

2 Unterzeichner der Rahmenkonvention zum Schutz der Alpen sind Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, Schweiz, Slowenien und Monaco sowie die Europäische Union.

3 Mitglieder der Arge Alp sind heute neben Bayern auch Graubünden, St. Gallen, Tessin, Lombardei, Südtirol, Trentino, Salzburg, Tirol und Vorarlberg.

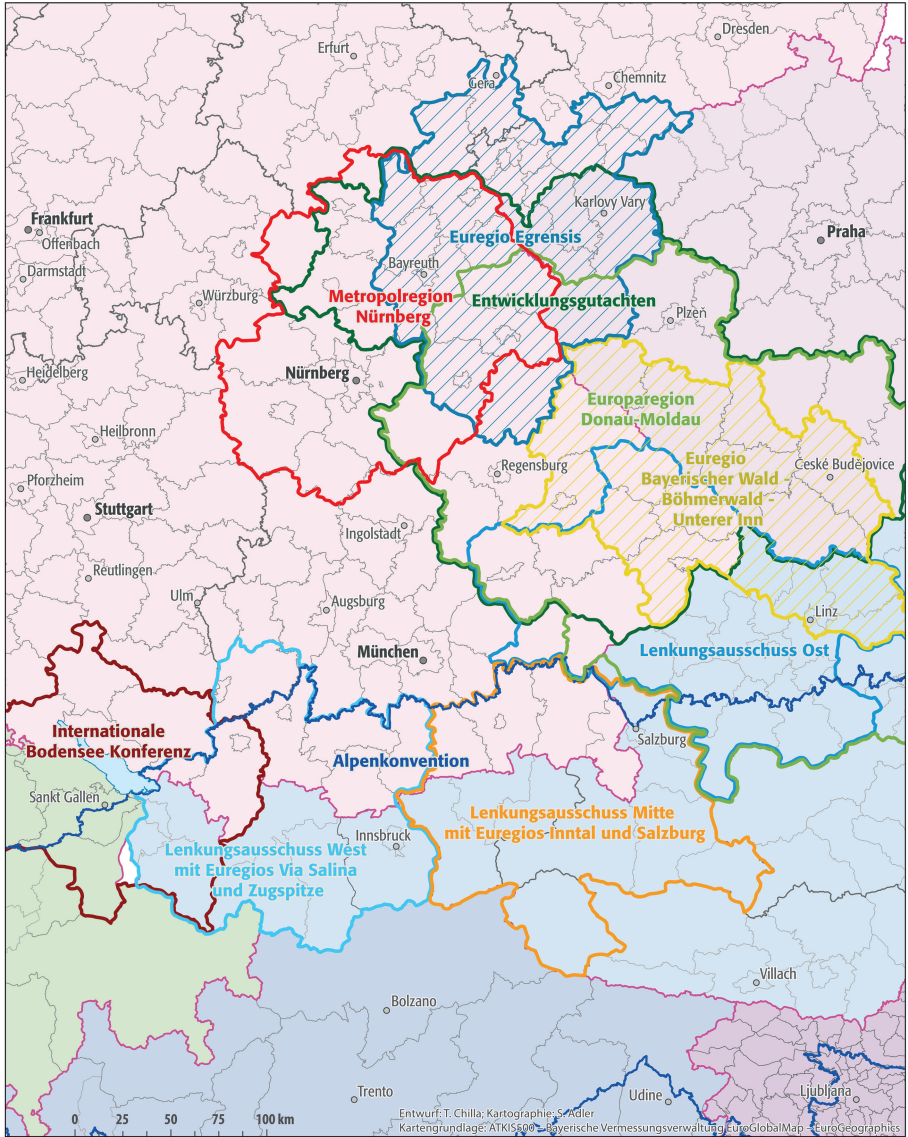


Abb. 1: Überblick über wichtige grenzüberschreitende Kooperationsformen an den bayerischen Grenzen / Quelle: Chilla

## 2.1 Politisch-institutionelles Vortasten

Grenzüberschreitende Kooperation ist ein Teil des europäischen Integrationsprozesses, der schrittweise abläuft, ohne einem ‚Masterplan‘ zu folgen, sondern immer auch auf tagespolitische Möglichkeiten und lokale Akteurskonstellationen schauen muss. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass grenzüberschreitende Regionalentwicklung ein komplexer Politikbereich ist. Auf der einen Seite nehmen funktionale räumliche Verflechtungen und institutionelle Verschränkungen tendenziell zu. Andererseits sind die politischen Kompetenzen weiterhin sehr klar gebietskörperschaftlich und territorial organisiert. Dies gilt in besonderem Maße für die raumplanerischen Kompetenzen, aber auch in vielen weiteren Bereichen, trotz der vielfältigen europäischen Einflüsse (z.B. Verkehrspolitik).

Vor diesem Hintergrund ist in den europäischen Grenzräumen eine komplexe, institutionelle Dichte an Kooperationsformen entstanden, die unterschiedliche Perimeter, inhaltliche Schwerpunkte und Akteurskonstellationen beinhaltet. Auch variiert der Institutionalierungsgrad erheblich. Diese Situation kann auch als Ausdruck einer „institutional ambiguity“ im Sinne von Haier (2006) gesehen werden, also als eine ‚institutionelle Mehrdeutigkeit‘. Diese ergibt sich daraus, dass der politische Wille zur europäischen Integration sehr ambitioniert ist, ohne dass der Weg zur Umsetzung vorgezeichnet wäre (Europa als Konstrukt sui generis). Das konkrete institutionelle Handeln für die Umsetzung muss nach und nach gewissermaßen ‚erfunden‘ werden, sei es in Teilräumen wie den Grenzregionen oder in einzelnen Politikbereichen.

Dabei gibt es auch Unterschiede im Hinblick auf die Etabliertheit von Kooperationsformaten. Die zweifellos gefestigteste Form ist die Form der grenzüberschreitenden Euregios, die sehr eng an das EU-Förderprogramm INTERREG A angekoppelt sind (vgl. Jurczek 2006 sowie ausführlich im Beitrag Teufel/Maier/Doevenspeck in diesem Band). Die bayerischen Außengrenzen sind heute vollständig von Euregios abgedeckt, die in aller Regel auf die Initiierung und Koordinierung von INTERREG-A-Projekten zielen und dabei über die sogenannten Kleinprojekte selbst als Fördermittelgeber in Erscheinung treten (vgl. Abb. 1; dort mit den dazugehörigen Lenkungsausschüssen verankert). Dieses Tätigkeitsfeld stellt – neben LEADER und Regionalmanagements – einen ‚weichen‘, projektbasierten Ansatz der Regionalentwicklung dar (vgl. kritische Reflexion im Beitrag Weizenegger/Lemberger in diesem Band).

Andere Formen der Zusammenarbeit sind eher als ein politisches Vortasten zu verstehen: Die Europaregion Donau-Moldau mit ihrem sehr großflächigen und dabei betont nicht-metropolitanen Zuschnitt ist ein aktuelles Beispiel dafür, wie ein Vortasten in räumlicher und politischer Hinsicht erfolgt (vgl. ausführlich den Beitrag Chilla/Fráně/Sielker/Weber in diesem Band). Ähnliches gilt auch für die Ambitionen der Europäischen Metropolregion Nürnberg, die in der Entwicklung einer grenzüberschreitenden Achse noch am Anfang steht<sup>4</sup> sowie für das vom Bayerischen Staatsministeri-

---

4 Vgl. das Hersbrucker Memorandum zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit; [http://www.metropolregionnuernberg.de/fileadmin/metropolregion\\_nuernberg\\_2011/07\\_service/02\\_downloads/01\\_grundlagenpapiere/141119\\_MEMORANDUM\\_unterschrieben.pdf](http://www.metropolregionnuernberg.de/fileadmin/metropolregion_nuernberg_2011/07_service/02_downloads/01_grundlagenpapiere/141119_MEMORANDUM_unterschrieben.pdf) (09.03.2018).



um der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat in Auftrag gegebene Entwicklungsgutachten für den bayerisch-tschechischen Grenzraum (Grontmij 2015), das auf Bezirksebene beiderseits der Grenze argumentiert.

Dieser politische Kontext, der auf einem Vortasten außerhalb vorgegebener Bahnen beruht, hat Konsequenzen. Er stärkt die Bedeutung von diplomatischem, langfristig angelegtem Handeln, während rechtlich gefasste Prozeduren nicht überschätzt werden dürfen. Der Aufbau von Vertrauensverhältnissen ist mindestens so wichtig wie die Formulierung von Entwicklungsstrategien. Die rechtlichen Instrumente stehen meist im Hintergrund, wobei ‚weiche‘ Instrumente mit entsprechenden Fördermöglichkeiten wichtig sind.

## 2.2 Reterritorialisierung – Reskalierung – Soft Spaces?

Abbildung 2 zeigt, dass Bayern auch auf höherer Maßstabsebene über Grenzen hinweg vielfach mit seinen Nachbarn verbunden ist. Hierzu zählt zum einen das INTERREG-B-Programm, das inzwischen in seiner fünften Förderperiode Projekte der Regionalentwicklung unterstützt. Während in INTERREG-A-Projekten Partner aus zwei benachbarten Ländern kooperieren, so müssen sich im B-Programm Partner aus mindestens drei Ländern zusammenschließen. Bayern hat in vier Programmräumen Fördermöglichkeiten und liegt insofern recht vorteilhaft.

Zum anderen hat Bayern Anteil an zwei makroregionalen Strategien: Im Donau- und Alpenraum überdecken sich diese Strategien mit den jeweiligen INTERREG-B-Räumen sehr weitgehend, ohne dass ein klarer institutioneller Zusammenhang bestünde. Diese noch junge Form der territorialen Zusammenarbeit zielt auf die großräumige, grenzüberschreitende Bearbeitung von sogenannten ‚gemeinsamen geographischen Herausforderungen‘. Eigene Mittel oder Instrumente sind bislang nicht vorgesehen, auch unterscheiden sich die europaweit bislang vier existierenden Strategien erheblich, ohne dass absehbar ist, welche Rolle ihnen langfristig zukommt. Bayern hat bislang vor allem an der Alpenstrategie maßgeblich mitgewirkt. In der Tat ist dieser Raum durch mindestens zwei gemeinsame geographische Besonderheiten gekennzeichnet – neben der alpinen Morphologie ist dies auch die hohe Dichte an nationalstaatlichen Grenzen, die immer auch unterschiedliche Regelungsweisen markieren. Das Verhältnis von makroregionaler Strategie im Alpenraum (EUSALP) und Alpenkonvention wird in den kommenden Jahren geklärt werden müssen.

Es lässt sich mithin festhalten, dass grenzüberschreitende Kooperation auch eine Frage des Maßstabs ist: von lokaler bis kontinentaler Kooperation ist eine Vielfalt von räumlichen Umgriffen relevant. Und ein Blick in die Vergangenheit würde eine Anzahl anderer Perimeter der Kooperation zeigen, die sich nicht langfristig etablieren konnten (vgl. Perkmann 2007). Beispielsweise wurde die Europaregion Donau-Moldau anfänglich für das kleinräumigere Dreiländereck mit Niederbayern, Südböhmen und Oberösterreich diskutiert, bevor der nun gültige deutlich größere Raum zugrunde gelegt wurde. Auch wurden anfänglich drei bayerisch-tschechische Euregios angedacht, die sich vor allem an den bayerischen Bezirken orientierten, bevor die heute gültige Zweiteilung in je eine nördliche und südliche Euregio festgelegt wurde.

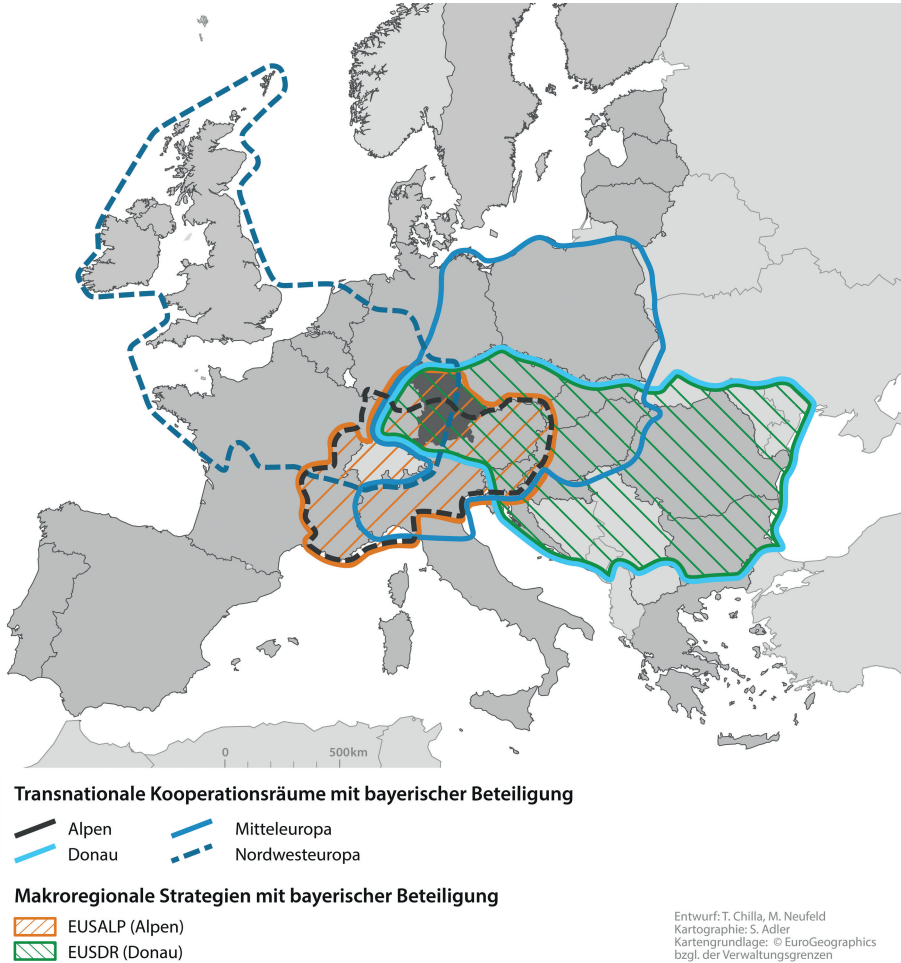


Abb. 2: Bayerns Beteiligungen an transnationalen Kooperationsräumen und makroregionalen Strategien / Quelle: Verändert nach Chilla/Kühne/Neufeld (2016: 98)

Dieser Befund, der sich im Prinzip an allen binneneuropäischen Grenzen zeigt, wird in der konzeptionellen Debatte unter dem Titel der Reskalierung und Reterritorialisierung diskutiert. Die Entstehung und Veränderung von grenzüberschreitenden Kooperationsformen und -regionen ist dabei immer Ausdruck politischer Interessenslagen (Paasi/Zimmerbauer 2016). Diese neuen Handlungsräume bieten Akteuren die Möglichkeit zum ‚Agenda-Setting‘ auf den über- und den untergeordneten Ebenen. In diesem Band zeigt der Beitrag von Raymond Saller, welche Potenziale hier für die metro-politane Ebene bestehen.

Ziel dieses ‚Agenda-Settings‘ ist es, seinen Anliegen in Politikprozessen Gehör zu verschaffen, sodass diese Belange in Entscheidungsprozessen berücksichtigt werden. Europaweit ist ein Trend zu großformatigeren Kooperationsräumen und zu eher indi-

viduellen Formen zu sehen, nachdem in den vergangenen Jahren eine vorübergehende ‚Standardisierung‘ über die INTERREG-A-/Euregio-Programme zu konstatieren war. Dies trifft auch für Bayern zu, und zwar sowohl im Hinblick auf die angesprochenen beiden Makroregionen als auch auf die Europaregion Donau-Moldau. Wenn auch im Maßstab nicht mit makroregionalen Strategien vergleichbar, so sind doch auch der Perimeter des Entwicklungsgutachtens und die Ambitionen der Europäischen Metropolregion Nürnberg, sich über die Staatsgrenze hinweg zu entwickeln, Indizien für eine zunehmend großräumige Ausrichtung in der Kooperationsdynamik (vgl. Köhler 2009).

In diesen Prozessen des Maßstabswechsels (Reskalierung) und der räumlichen Neu-konfiguration (Reterritorialisierung) geht es oft über viele Jahre um die Suche nach der ‚richtigen‘ Governance-Form und um passende räumliche Umgriffe. Der Beitrag von Nicolai Teufel, Jörg Maier und Martin Doevenspeck in diesem Band zeigt dies anhand des nordbayerisch-böhmischen Teilraumes, in dem diese Suche nach den richtigen Konstellationen derzeit besonders komplex ist.

In diesen Suchphasen nach den passenden Perimetern sind diese Räume auch als „soft spaces“ mit „fuzzy boundaries“ zu sehen (Allmendinger/Chilla/Sielker 2014). Diese haben in einigen Fällen die Option der Verstetigung („hardening“), in anderen Fällen bleibt es beim eher fluiden Charakter, oder die Kooperationsform verschwindet gänzlich wieder. Aktuell ist es schwer absehbar, welche Möglichkeiten der Verzahnung zwischen der Europaregion Donau-Moldau, der Europäischen Metropolregion Nürnberg und dem Perimeter des Entwicklungsgutachtens für den bayerisch-tschechischen Grenzraum bestehen. Auch diese Situation hat Konsequenzen für die Praxis. Es ist eine Zeit der Kreativität und intensiven Kooperation, in der nach neuen Formen der politischen Gestaltung im Grenzraum gesucht wird. Zudem kann es auch eine Zeit der Konkurrenzen und Doppelungen sein.

### **2.3 Die Grenze als Friktion – Multi-level mismatch?**

Trotz aller Liberalisierung, trotz aller Dynamik in der grenzüberschreitenden Kooperation und trotz des semantischen Übergangs von Grenzräumen zu Verflechtungsräumen – die Grenze bleibt auch eine Friktion im Raum. An den Grenzen treffen sich Rechtssysteme, die in vielen Bereichen sehr unterschiedlich sind. Genannt sei beispielsweise die Diskussion um die Autobahnmaut, die rein national geregelt wird. Auch das ‚Fördergefälle‘ – also die unterschiedlichen Erfordernisse der Kofinanzierung und die unterschiedlichen Zugänge zu Fördermöglichkeiten dies- und jenseits der Grenze – zeigt die starke Bedeutung nationaler Grenzen. Im Alltag sind vor allem unterschiedliche Verdienstmöglichkeiten dies- und jenseits der Grenze und die unterschiedlich regulierten Arbeitsmärkte und Sozialsysteme spürbar.

In der grenzüberschreitenden Kooperation sind zudem der sehr unterschiedliche Staats- und Verwaltungsaufbau und die Verwaltungskulturen von hoher praktischer Bedeutung, was in der Praxis häufig als ‚multi-level mismatch‘ empfunden wird (Hooghe/Marks 2003; Chilla/Evrard/Schulz 2012: 966). Konkret umfasst dies die Erfahrung, dass Bürgermeister oder Amtsleiter auf beiden Seiten der Grenze nicht die

gleichen politischen Kompetenzen haben und daher diplomatische und auch technische Komplikationen auftreten können. Ähnliches gilt für die Vertreter von Bezirken, die in Tschechien, Österreich und Bayern bzw. Deutschland ganz andere Funktionen haben, vom Konzept der Bundesländer ganz zu schweigen. Auch unterschiedliche politische Rhythmen (Wahlperioden) und unterschiedliche Gepflogenheiten in Bezug auf die Fluktuation von Personal können unter dem Begriff des multi-level mismatches gefasst werden.

Auf transnationalem Maßstab wird die Rolle national unterschiedlicher Regelungen dies- und jenseits der Grenzen im Beitrag von Peter Haßlacher, Hubert Job und zahlreichen Mitautoren in diesem Band im Hinblick auf die unterschiedlichen methodischen und politischen Verständnisse im Freiraumschutz thematisiert. Der Beitrag von Thomas Streifeneder, Clare Giuliani und Christian Hoffmann in diesem Band zeigt am Beispiel der Berggebietspolitiken Unterschiede in der instrumentellen Ausstattung und Wirksamkeit.

### **3 Die funktionale Perspektive**

Auch aus funktionaler Perspektive sind Prozesse der grenzüberschreitenden Verflechtung ein komplexer Betrachtungsgegenstand. Eines der Hauptmotive von grenzüberschreitender Verflechtung und europäischer Einigung ist es, die Trennwirkung von Grenzen zu überwinden. Mit der freien Zirkulation von Personen, Kapital, Gütern und Dienstleistungen ist die Hoffnung auf verringerte Transaktionskosten und einen gesteigerten Wohlstand verbunden. An den europäischen Binnengrenzen sind die Voraussetzungen hierfür dort vollständig gegeben, wo die Regelungen des Schengen-Abkommens in Kraft sind. Dies ist an der bayerisch-tschechischen Grenze 2007 bzw. 2011 in Kraft getreten und gilt an der österreichischen Grenze bereits seit 1997.

Die bayerisch-tschechische Grenze ist grundsätzlich durch starke Barrierewirkungen gekennzeichnet, die sich aus dem Mittelgebirgszug und der unterschiedlichen Sprache ergeben. Auch ist der Grenzraum durch eine geringe Siedlungs- und Einwohnerdichte gekennzeichnet, die grenzüberschreitende Wirtschaftsverflechtungen nicht so nahelegt wie dies in urbanisierten Grenzregionen der Fall ist, etwa im Raum Salzburg–Freilassing oder, in anderen europäischen Regionen, die grenzüberschreitenden Metropolräume um Luxemburg, Basel oder Kopenhagen–Malmö. Trotz aller Bemühungen um eine stärkere Integration ist die bayerisch-tschechische Grenze heute der Abschnitt aller deutschen Grenzen mit den stärksten Unterschieden, z.B. im Bereich der Wirtschaft. Sowohl für den bayerischen als auch für den tschechischen Teil des Grenzraums lässt sich festhalten, dass das Wirtschaftsniveau auf einem unterdurchschnittlichen Niveau des jeweiligen Bezugsraumes (Bayern bzw. Tschechien) ist (Grontmij 2015: 6). Die Verflechtungen zwischen Bayern und Tschechien haben sich insgesamt zwar sehr verstärkt – so ist Bayern der wichtigste Handelspartner Tschechiens. Allerdings hat sich dies nur bedingt in den Grenzräumen niedergeschlagen. Dies liegt auch an der traditionell starken Orientierung an der jeweiligen metropolitanen Hauptstadt, also Prag bzw. München.

Die österreichisch-bayerische Grenze gehört zu den Grenzen, die wenig sicht- und spürbar sind. Sprachlich und landschaftlich ist hier eher ein Kontinuum als eine Barriere zu vermerken, und die wirtschaftlichen Unterschiede sind gering und kaum durch die Grenze erklärbar.

Bayerns Territorium grenzt an keiner Stelle direkt an Schweizer Territorium. Allerdings kann der Bodensee als Seegrenze gewertet werden, die insbesondere im Umweltbereich, aber auch im Tourismus durchaus lokale Bedeutung hat. Dies spiegelt sich etwa in Bayerns Engagement in der Bodenseekonferenz wieder. Dennoch bleibt dieser Raum auf der kleinräumigen Ebene in diesem Band eher im Hintergrund.

Aus der empirischen Beobachtung ergibt sich insgesamt, dass Grenzöffnungen den betreffenden Ländern in Europa durchaus nützen. Umstritten ist allerdings, welche Regionen hiervon in welchem Ausmaß profitieren (vgl. Chilla/Neufeld 2014). Die diesbezügliche Debatte lässt sich in den nachfolgenden drei Abschnitten zusammenfassen.

### **3.1 Konvergenz?**

Eine der wichtigsten Hoffnungen der europäischen Grenzliberalisierung ist die Angleichung (Konvergenz) der Lebensverhältnisse und Wirtschaftskraft dies- und jenseits der Grenzen und mithin der Abbau von räumlichen Disparitäten. Abbildung 3 zeigt, dass in allen Teilräumen der Grenzregionen mit bayerischer Beteiligung auf der Ebene NUTS 2 die Wirtschaftskraft gestiegen ist (und Ähnliches lässt sich auch für die Einkommensverhältnisse zeigen; vgl. Moritz 2011). In der Abbildung sind auf Ebene der bayerischen Bezirke, der tschechischen Kraje und der österreichischen Bundesländer mit unmittelbarer Grenzberührung folgende Informationen visualisiert: Die hellen Quadrate zeigen in größenproportionaler Weise die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (BIP) für das Jahr 2005, die dunkleren Farbtöne zeigen die Werte für 2015. In allen Fällen sind die jüngeren Werte größer als die älteren, denn in allen Teilgebieten ist das Bruttoinlandsprodukt gestiegen. Des Weiteren lässt sich feststellen, dass in Teilräumen des bayerisch-tschechischen Grenzraumes sich die relativen Unterschiede zwar verringert haben, die absoluten Unterschiede sind jedoch weiterhin präsent. Insofern ist in diesem Raum nur eine eingeschränkte Konvergenz zu konstatieren und räumliche Disparitäten bleiben eine Herausforderung. Für den bayerisch-österreichischen Raum gilt, dass die Wirtschaftsentwicklung beiderseits der Grenze (sehr) positiv verlaufen ist, wobei Oberbayern und Salzburg besonders hervortreten. Allerdings gehört der bayerisch-österreichische Grenzraum zu den Regionen, die bereits vor Inkrafttreten der Schengen-Regelungen große Ähnlichkeiten hatten, sodass hier Konvergenz kein sehr zentrales politisches Ziel ist.

Zusammenfassend lässt sich für die Grenzregionen mit bayerischer Beteiligung sagen, dass zwar von einer großräumig relativen Konvergenz gesprochen werden kann, aber nicht zwingend von absoluter. Dies ist jedoch nur für den bayerisch-tschechischen Raum von politisch hoher Bedeutung.

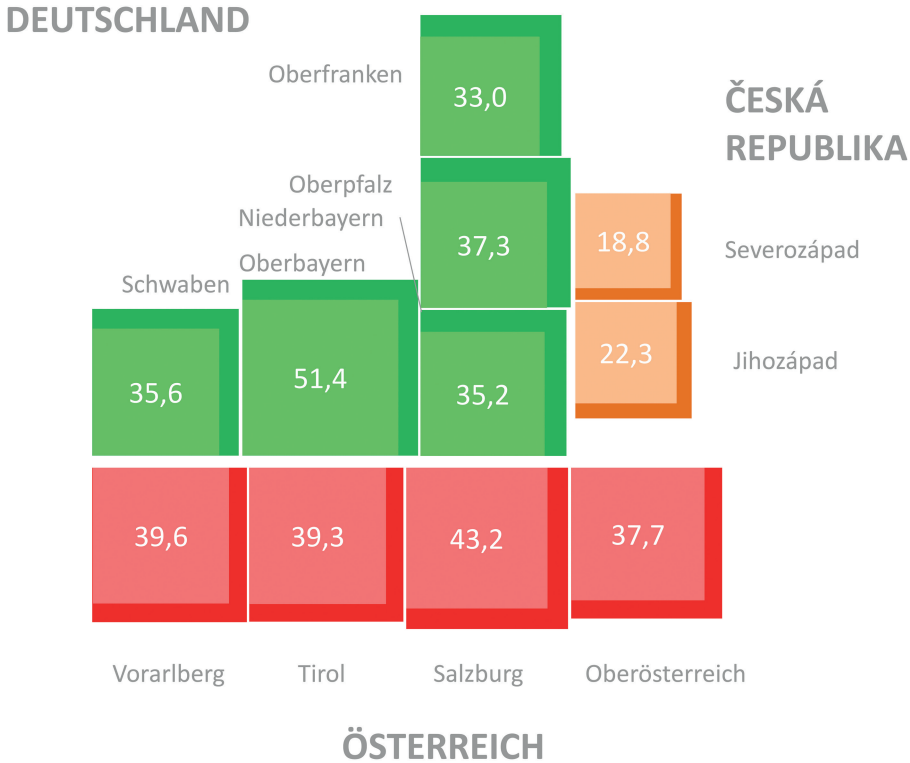


Abb. 3: BIP pro Einwohner in 1.000 Kaufkraftstandards für die Jahre 2005 (helle Quadrate) und 2015 (dunkle Quadrate) entlang der bayerischen Außengrenzen auf Ebene NUTS 2 (Zahlen in den Kästen geben Werte für 2015 an, Fläche der Quadrate proportional zum Bruttoinlandsprodukt) / Daten: Eurostat, Darstellung: Markus Neufeld

### 3.2 Metropolisierung?

An dieser Stelle kommt ein zweites Argument ins Spiel, das grenzüberschreitende Metropolisierung als treibenden Faktor postuliert (vgl. Sohn 2014). Das zugrunde liegende Argument dieser Debatte in den ‚Border Studies‘ stellt darauf ab, dass erstens die Grenzliberalisierungen es ermöglichen, Einzugsbereiche über die Grenzen hinaus zu erschließen. In der Tat ist eine erhebliche Zahl an Pendlern auf der bayerischen Seite zu verzeichnen, die einer Arbeit im Raum Salzburg nachgehen. Zweitens werden Fälle diskutiert, in denen Regelungsunterschiede diesen Trend weiter verstärken – die europaweit prominenten Beispiele sind mit dem Finanzsektor (Luxemburg) oder der Pharmaindustrie (Raum Basel) verbunden. Derartige Unterschiede spielen entlang der bayerischen Grenze jedoch keine spürbare Rolle. Insgesamt spielt dieser Metropolisierungseffekt für die bayerischen Grenzregionen – von Salzburg abgesehen – allein deshalb keine Rolle, weil die unmittelbare Grenzregion durchweg dünn besiedelt ist. Größere Städte sind nicht in unmittelbarer Grenznähe und orientieren sich – wie beispielsweise Pilsen – eher an innerstaatlichen Metropolen oder an großräumigen Beziehungen (Prag, München).

### 3.3 Tunneleffekt?

Hier knüpft das dritte Argument der funktionalen Verflechtungen an, der Tunneleffekt. Von diesem Effekt ist dann die Rede, wenn zwar positive Effekte durch die Grenzliberalisierung zu verzeichnen sind, diese jedoch nicht den unmittelbaren Grenzraum betreffen. Es wäre sicher übereilt, im bayerisch-tschechischen Raum von einem Tunneleffekt zu sprechen, allerdings ist durchaus zu beobachten, dass sich auf beiden Seiten der Grenze die innerstaatlichen Regionen besser entwickeln als die Grenzräume. Auch haben sich Unternehmensgründungen durch bayerische Firmen im tschechischen Raum zwar in den Anfangsjahren der Öffnung ergeben, diese Dynamik ist in den vergangenen Jahren aber weitgehend zum Erliegen gekommen (vgl. z.B. Berman-Group 2013 sowie Teufel/Maier/Doevenspeck in diesem Band). Zu einem gewissen Teil lassen sich diese Trends im Grenzraum genauso erklären wie bei innerstaatlichen Disparitäten: Die heutige Wirtschaftsdynamik tendiert zur Konzentration in metropolitanen Räumen.

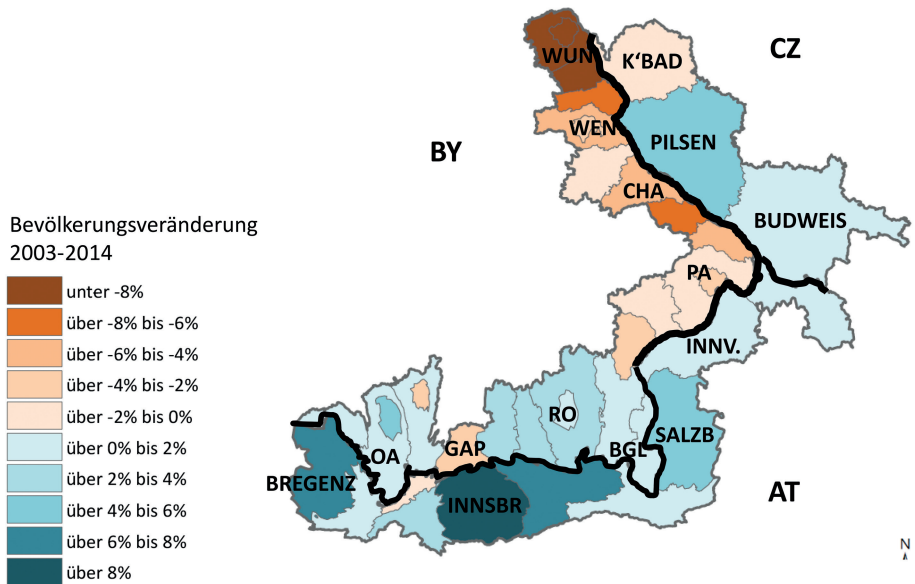


Abb. 4: Bevölkerungsveränderung 2003–2014 (Die Größe der dargestellten Gebietskörperschaften stellt nicht die Fläche dar, sondern ergibt sich aus der absoluten Einwohnerzahl 2014) / Daten: Eurostat, Darstellung: Florian Dworzak, Markus Neufeld

Abbildung 4 zeigt mit der addierten Bevölkerungsentwicklung zwischen 2003 und 2014 auf NUTS-3-Ebene recht plastisch, dass sich im unmittelbaren Grenzraum die Effekte überlagern. In der Tendenz stehen ländliche Räume etwas schlechter da als urbanisierte Bereiche. Die demographische Entwicklung in bayerischen Grenzräumen ist tendenziell negativer als bei den Nachbarn, was im Fall der Grenze zu Tschechien in erheblich stärkerem Maße zutrifft. Dieser Befund wird im Beitrag von Reinhold Koch in diesem Band im Hinblick auf die bayernweite Entwicklung der Disparitäten weiter

differenziert. Im Ergebnis sind die bayerischen Grenzräume also ein komplexes Objekt der Regionalentwicklung, indem sich facettenreiche Trends auf verschiedenen Maßstabsebenen überlagern.

## **4 Implikationen für die bayerische Landesplanung**

### **4.1 Entwicklungskonzepte und Raubeobachtung**

Für die bayerische Landesplanung ist die Reflexion von grenzüberschreitender Raumentwicklung mit einem gewissen Spannungsverhältnis verbunden. Auf der einen Seite gilt Bayern als eine der Regionen, die die Instrumente der Landesplanung und Regionalentwicklung vor allem auch im ländlichen Raum auf besonders vielfältige Weise anwenden. Die jahrzehntelangen Debatten um das zentralörtliche System und die Aufnahme des Postulats der gleichwertigen Lebensverhältnisse in die Bayerische Verfassung in jüngerer Zeit sind hierfür nur zwei Beispiele. Auf der anderen Seite besteht allerdings vor allem im bayerisch-tschechischen Raum die politisch heikle Situation, wie sie eingangs beschrieben wurde, die einen grenzüberschreitenden Austausch oberhalb der lokalen Euregio-Ebene erschwert hat.

Die aktuelle Dynamik in Bezug auf die Entwicklung von Grenzräumen ist nicht auf Bayern beschränkt. Im Gegenteil, in einigen Grenzräumen sind die Entwicklungen bereits einige Schritte voraus (vgl. Paasi/Zimmerbauer 2016). Hier lohnt sich der Blick über den Tellerrand. So entstehen derzeit deutschland- und europaweit eine Reihe von Entwicklungskonzepten für grenzüberschreitende Räume, die sich in ihrem Charakter durchaus unterscheiden. Einige sind als dezidiert politische Dokumente zu verstehen, die auch starke raumplanerische Implikationen haben. Dies gilt beispielsweise für die Großregion um Luxemburg, wo sowohl für Teilräume (z.B. Oberes Moseltal) als auch für die gesamte Großregion Dokumente erstellt werden, die grenzüberschreitenden Charakter haben und die konkrete Anhaltspunkte für die innerstaatlichen Planungen enthalten.<sup>5</sup> Andere Entwicklungskonzepte setzen auf eine Kombination aus analytischen Elementen und Aussagen für mögliche Entwicklungspotenziale. Hierfür sind die Konzepte im sächsisch-tschechischen Raum und im deutsch-polnischen Raum gute Beispiele (vgl. Bergfeld 2013; ARDP 2016).

In Bayern ist das bereits erwähnte Entwicklungsgutachten für den bayerisch-tschechischen Grenzraum zu nennen (Grontmij 2015). Dieses argumentiert eher analytisch und perspektivisch und geht nur am Rande auf landesplanerische Implikationen ein. Dieses Entwicklungsgutachten hat einen eher informellen, dreiteiligen Vorläufer aus den 1990er Jahren: im Norden des Grenzraums das trilaterale Entwicklungskonzept für das Dreiländereck Bayern-Böhmen-Sachsen, im mittleren Teil (im Bereich Schwandorf und Cham) ein bilaterales (unveröffentlichtes) Entwicklungskonzept und im Süden das trilaterale Entwicklungskonzept Bayerischer Wald-Böhmerwald-Mühlviertel.

---

<sup>5</sup> Vgl. [http://www.sig-gr.eu/de/cartes-thematiques/amenagement-territoire/schema-developpement-territorial-gr/dimension\\_metropolitaine.html](http://www.sig-gr.eu/de/cartes-thematiques/amenagement-territoire/schema-developpement-territorial-gr/dimension_metropolitaine.html) (09.03.2018).



Für den bayerisch-österreichischen Raum bestehen bislang keine übergreifenden räumlichen Entwicklungskonzepte. Hier ist zu erwähnen, dass das bayerische Landesentwicklungsprogramm 2013 grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte explizit erwähnt, sodass hier weitergehende Aktivitäten erwartet werden können. Zu verweisen ist allerdings auf zahlreiche Studien und Analysen, die im Zusammenhang mit dem bayerisch-österreichischen Kooperationsprogramm und den Umsetzungsprojekten entstanden sind (was auch für den bayerisch-tschechischen Raum gilt).

## 4.2 Landesplanerische Festlegungen

Interessant ist, dass sich Bayern bislang den Bemühungen um ein grenzüberschreitendes Monitoring der Raumentwicklung nicht anschließt. Verwiesen sei hier auf das MORO-Projekt des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung zur grenzüberschreitenden Raumentwicklung (Laufzeit 2015–2018), in dem sieben Modellregionen vertreten sind, die vor allem die West- und Nordgrenze Deutschlands abdecken, Bayern hingegen nicht aktiv ist. Ziel dieses MORO-Projektes ist es, die in §25 des Raumordnungsgesetzes verankerte Berichterstattung des Bundes über die räumliche Entwicklung im Hinblick auf die Grenzregionen zu konkretisieren.<sup>6</sup>

Zu verweisen ist hier auch auf die Dynamik in Frankreich, wo mit der Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) eine zentrale Stelle für Grenzfragen auf Regierungsebene installiert ist. Europaweit gilt, dass die Datenverfügbarkeit zu Fragen der grenzüberschreitenden Raumentwicklung nicht befriedigend ist – kleinräumige Informationen zu Grenzpendlern oder Wirtschaftsverflechtungen liegen allenfalls punktuell vor. Eine kontinuierliche Raumbbeobachtung, die auf standardisierte Daten setzt, hat zweifellos großes Potenzial. Schließlich ist auf die Europäische Kommission zu verweisen, die zwar ihre grundsätzliche Rolle zur Verbesserung der Wissensgrundlagen anerkennt, sich bislang aber mit konkreten Maßnahmen eher zurückhält (vgl. European Commission 2017).

Explizit landesplanerische Aussagen zum Grenzraum finden sich bereits im Landesentwicklungsprogramm von 1994, in dem als übergeordnetes Ziel formuliert wird: „Die Stellung und Bedeutung Bayerns innerhalb des vereinten Deutschlands und der Europäischen Gemeinschaften sowie gegenüber anderen Ländern in einem Europa der Regionen sollen gefestigt werden. [...] Dabei sollen insbesondere in den Grenzlandregionen zur Tschechischen Republik und Nachbarregionen zu Sachsen und Thüringen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den angrenzenden Gebieten sowie eine wechselseitige Ergänzung bei Planungen und Maßnahmen zur räumlichen Entwicklung, vor allem auch durch abgestimmte konkrete Vorhaben und Projekte, angestrebt werden“ (Bayerische Staatsregierung 1994 A I.9 Z). Diese grenzübergreifenden Bestimmungen wurden im Rahmen der folgenden Fortschreibungen vertieft. Dabei ist zweifellos zu begrüßen, dass die bayerische Landesplanung jüngst bekräftigt hat, dass die „grenzüberschreitend festgelegten Zentralen Orte mit Österreich und Tschechien [...] die grenzüberschreitende Entwicklung und Zusammenarbeit besonders voran-

6 Vgl. <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2015/angrenzende-regionen/start-node.html> (09.03.2018).

treiben“ sollen (Bayerische Staatsregierung 2018: Punkt 6 Nr. 2.1.11 G). Das Gutachten zur Teilfortschreibung des Zentralen-Orte-Systems in Bayern zeigt, dass – trotz limitierter Datenlage – die Ausweisung grenzüberschreitender Mehrfachorte mit Zentralitätsfunktion sinnvoll ist (Flex/Greiving/Terfrüchte et al. 2015: 28f.). In der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms vom Februar 2018 sind die folgenden grenzüberschreitenden Mehrfachorte aufgeführt (jeweils vorbehaltlich der Übereinkünfte mit den Partnern auf der anderen Seite der Grenze):

Bayern – Tschechien:

- > Selb – Aš (Asch) – Oberzentrum
- > Waldsassen – Cheb (Eger) – Oberzentrum
- > Furth im Wald – Domazlice (Taus) – Mittelzentrum

Bayern – Österreich:

- > Lindau – Bregenz – Oberzentrum
- > Neuhaus am Inn – Schärding – Mittelzentrum
- > Simbach am Inn – Braunau am Inn – Mittelzentrum
- > Laufen – Oberndorf – Mittelzentrum

In der Strukturkarte wird auch auf die unmittelbare Nähe des gemeinsamen Oberzentrums Freilassing–Bad Reichenhall zu Salzburg, das gemäß Salzburger Landesentwicklungsprogramm Zentraler Ort der Stufe A ist, hingewiesen.

Interessant ist weiterhin die aktuelle Regelung (Bayerische Staatsregierung 2018: 3.3.G), die in Grenzregionen Zielabweichungsverfahren bei Einzelhandelsplanungen erleichtert. Diese Aussagen schöpfen die Potenziale der Landesplanung sicher noch nicht aus. Die Themen Transport, Tourismus und Schutzgebiete bieten hier Ansatzpunkte für mögliche weitergehende Aspekte.

### **4.3 Blick in die Zukunft: Grenzüberschreitende Landesplanung?**

Dieser Band ist kein Positionspapier und keine landesplanerische Forderung im engeren Sinne. Allerdings gibt er vielfältige Inspirationen, wie die grenzüberschreitende Kooperation, Regionalentwicklung und räumliche Planung weiterentwickelt werden kann. Insbesondere in den folgenden Punkten sind Potenziale zu sehen:

Trotz aller Aktivitäten in jüngerer Zeit zu grenzüberschreitender Integration ist das Wissen zu Verflechtungen über Grenzen hinweg weiterhin begrenzt. Pendlerdaten und wirtschaftsräumliche Verflechtungen sind nur zwei Beispiele dafür, dass raumbe-

zogenes Wissen nicht systematisch und flächendeckend verfügbar ist. Grenzüberschreitende Raumbenutzung hält hier ein bislang kaum genutztes Potenzial bereit. Weitergehende Bemühungen sollten idealerweise in Abstimmung mit deutschland- und europaweiten Aktivitäten zum räumlichen Monitoring verzahnt werden.

Es fehlt bislang an umfassenden, verbindlichen und auf Langfristigkeit angelegten Konzepten der Raumentwicklung entlang der bayerischen Grenzen; auch hier geben andere Grenzregionen Europas Inspiration. Raumentwicklungskonzepte sind ein klassisches Format; deutlich verbindlicher wäre ein neues Kapitel im bayerischen Landesentwicklungsprogramm zur Entwicklung der Grenzräume. Neben den schon bestehenden grenzüberschreitenden Zentralen Orten wäre eine Querschnittsorientierung anzustreben, die verkehrliche Prioritäten, grenzüberschreitende Naturpotenziale und Weiteres thematisiert. Diese konkretisierenden Schritte sollten zweifellos in enger Abstimmung mit den Nachbarregionen und -staaten erfolgen.

Neben den klassischen raumordnerischen Konzepten sind die begleitenden Instrumente der regionalen Entwicklung systematisch zur Entwicklung der Grenzräume einzusetzen. Letztlich ist zu konzedieren, dass grenzüberschreitende Raumentwicklung nicht primär auf rechtlichen Festsetzungen basieren kann. Das ‚weiche‘ Instrumentarium, das auf Austausch, Netzwerkbildung und projektbasierten Fortschritt setzt, steht hierbei zweifellos im Vordergrund (vgl. den Beitrag Weizenegger/Lemberger in diesem Band). Dies meint durchaus auch wirtschaftspolitische Instrumente wie eine potenziell grenzüberschreitende Clusterpolitik.

Aktuell lässt sich zusammenfassen, dass die bayerischen Grenzräume bislang politisch eher punktuell bearbeitet worden sind. Eine übergreifende Perspektive auf die Grenzräume, die Position bezieht zu den unterschiedlichen, überlappenden Kooperationsperimetern und Akteurskonstellationen, und die Aussagen trifft zu inhaltlichen und instrumentellen Prioritäten, birgt zweifellos erhebliches Potenzial für die Grenzregionen. Dieses Potenzial konkretisieren die Beiträge des vorliegenden Bandes.

---

#### Literatur

- Allmendinger, P.; Chilla, T.; Sielker, F. (2014): Europeanizing territoriality – towards soft spaces? In: *Environment and Planning A* 46 (11), 2703-2717.
- ARDP – Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit (2016): *Gemeinsames Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum. Vision 2030.* o.O.
- Bayerische Staatsregierung (1994): *Landesentwicklungsprogramm Bayern.* München.
- Bayerische Staatsregierung (2018): *Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 21. Februar 2018.* München.
- Bergfeld, A. (Hrsg.) (2013): *Sächsisch-Tschechische Grenzraumstudie.* Leipzig. = Forum IfL 22.
- BermanGroup (2013): *Die Zukunft in der Mitte Europas – Die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet.* Analytischer Teil. o.O.
- Chilla, T.; Evrard, E.; Schulz, C. (2012): *On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: “Institutional Mapping” in a Multi-Level Context.* In: *European Planning Studies* 20 (6), 961-980.
- Chilla, T.; Kühne, O.; Neufeld, M. (2016): *Regionalentwicklung.* Stuttgart.
- Chilla, T.; Neufeld, M. (2014): *Harmonische Entwicklung? Zur Vielfalt und Widersprüchlichkeit der Bemühungen um Kohäsion.* In: *Nachrichten der ARL* 44 (3), 14-19.
- European Commission (2017): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Boosting growth and cohesion in EU border regions.* Brüssel. = SWD (2017) 307 final.

- Flex, F.; Greiving, S.; Terfrüchte, T.; Winkel, R. (2015): Gutachten zur Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) zum Zentrale-Orte-System. Dortmund.
- Grontmij GmbH (Auftragnehmer) (2015): Entwicklungsgutachten für den bayerisch-tschechischen Grenzraum. München.  
[https://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user\\_upload/landesentwicklung/Dokumente\\_und\\_Cover/Projekte/151120\\_Entwicklungsgutachten\\_BY-CZ\\_DE\\_final.pdf](https://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Projekte/151120_Entwicklungsgutachten_BY-CZ_DE_final.pdf) (09.03.2018).
- Hajer, M.A. (2006): The Living Institutions of the EU: Analysing Governance as Performance. In: Perspectives on European Politics and Society 7 (1), 41-55.
- Hooghe, L.; Marks, G. (2003): Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. In: American Political Science Review 97 (2), 233-243.
- Jurczek, P. (2006): Entstehung und Entwicklung grenzüberschreitender Regionen in Mitteleuropa – unter besonderer Berücksichtigung der Euroregionen an der Ostgrenze der Bundesrepublik Deutschland. In: Thoß, H. (Hrsg.): Mitteleuropäische Grenzräume. Berlin, 9-20. = Chemnitzer Europastudien 3.
- Köhler, S. (2009): Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume in Deutschland. In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 33 (2), 33-39.
- Maier, J. (Hrsg.) (2003): Die EU-Osterweiterung auf die Tschechische Republik und ihre möglichen Auswirkungen auf das bayerische Grenzland. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 302.
- Moritz, M. (2011): Spatial effects of open borders on the Czech labour market. In: Economics of Transition 19 (2), 305-331.
- Paasi, A.; Zimmerbauer, K. (2016): Penumbra borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. In: Environment and Planning A 48 (1), 75-93.
- Perkmann, M. (2007): Construction of New Territorial Scales. A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region. In: Regional Studies 41 (2), 253-266.
- Scherhag, D. (2008): Europäische Grenzraumforschung. Hannover. = E-Paper der ARL 2.
- Schramek, C. (2014): Die deutsch-tschechischen Europaregionen. Rahmenbedingungen und Funktionslogik grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Wiesbaden.
- Sohn, C. (2014): Modellierung Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource. In: Geopolitics 19 (3), 587-608.

---

## Autoren

*Prof. Dr. Tobias Chilla (\*1973), Diplom-Geograph. Seit 2012 Professur mit dem Schwerpunkt Angewandte und Europäische Regionalentwicklung am Geographischen Institut der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Vorherige akademische Stationen in Köln, Bamberg und Luxemburg. Arbeiten zur grenzüberschreitenden Kooperation im bayerisch-tschechischen und im alpinen Raum, in der Großregion um Luxemburg sowie aus europäisch vergleichender Perspektive.*

*Dr. Franziska Sielker (\*1986), Diplom-Ingenieurin Raumplanung. Seit 2017 als Postdoctoral British Academy Newton International Fellow an der Universität Cambridge und seit 2012 als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Ihr Diplom absolvierte sie an der TU Dortmund. Sie arbeitet zur grenzüberschreitenden Kooperation im Donau-, alpinen und bayerisch-tschechischen Raum sowie zur Kooperation in der maritimen Raumentwicklung.*