



Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích

Université Bretagne Sud

Westsächsische Hochschule Zwickau

Zusammenfassung der Masterarbeit

Der Einfluss der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf die Wettbewerbsfähigkeit von Euroregionen

Eine vergleichende Fallstudie der Großregion und der Euregio Egrensis

Autor: Jerome Friedrichs

Dozentin: Prof. Dr. Nadine Rentel

České Budějovice, August 2021

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Euroregionen.....	3
3. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit.....	6
4. Regionale Wettbewerbsfähigkeit.....	9
5. Ergebnisse der vergleichenden Fallstudie.....	12
6. Schluss.....	17
7. Literaturverzeichnis.....	20

1. Einleitung

Eine lange Weile schien es, als sei die Welt am Ende des 20. Jahrhunderts unweigerlich auf dem Weg, immer vernetzter, möglicherweise sogar integrierter – kurz: immer globalisierter – zu werden und sich durch eine immer größere Durchlässigkeit von Grenzen auszuzeichnen. Verstärkt wurde dieses Bild durch jene Ereignisse, die zur Auflösung des Sowjetimperiums (unabhängig davon, dass diese mit der Ziehung neuer Grenzen einhergingen), zum Ende des Kalten Krieges und des ‚Eisernen Vorhangs‘ führten, für den der Fall der Berliner Mauer zum vielleicht wirkmächtigsten Symbol wurde. Der Kapitalismus und der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Geld hatten sich gegenüber dem Sozialismus durchgesetzt und westliche Gelehrte führten eine Debatte über die Rolle, welche dem Nationalstaat und seinen Grenzen als Grundfeste der kommenden Weltordnung zukommen würde. Wobei einige sogar „the ‘end of the state-centric world of territoriality and borders’, and the ‘end of the nation-state’” prophezeiten (Anderson & O’Dowd, 1999: 599). Ein Vierteljahrhundert, einen nicht enden wollenden ‚Krieg gegen den Terror‘, eine Finanzkrise, eine sogenannte ‚Flüchtlingskrise‘, Brexit, den Aufstieg des ‚Trumpismus‘ und eine globale Pandemie später, sind Debatten über den Untergang von Staaten und ihren Grenzen entweder ein Ding der Vergangenheit oder der sehr weiten Zukunft.

Ein weiteres Symbol für die abnehmende Bedeutung von (nationalstaatlichen) Grenzen waren die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entstandenen suprastaatlichen Regionen und Zusammenschlüsse. Vermutlich mehr als jede andere, die Europäische Union. Die EU und der europäische Integrationsprozess beruhen auf dem Versprechen gegenseitiger (wirtschaftlicher) Vorteile für ihre Mitglieder, die wiederum größtenteils aus der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen (Schengener Abkommen) und anderer Grenzhindernisse durch die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes resultieren, welcher den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen garantiert sowie aus der Förderung einer gemeinsamen Währung. Mit der fortschreitenden Erweiterung der Europäischen Union ging jedoch auch die Erkenntnis einher, dass die (wirtschaftliche) Kluft zwischen den diversen Regionen der Mitgliedstaaten immer größer wurde. Mit anderen Worten: die Wahrnehmung wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Disparitäten. Diese Disparitäten sind in der Regel in den Randgebieten der (zentralen) Mitgliedstaaten – ihren Grenzregionen – am sichtbarsten und deutlichsten ausgeprägt. Daher wurde die Beseitigung vorherrschender und andauernder Grenzbarrieren als wichtiger Handlungsansatz zur Bewältigung des Problems der regionalen Disparitäten und zur Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion auf dem Kontinent ausgemacht.

Schlüsselwort für diese Bemühungen wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, ein Prozess, der etwa zeitgleich mit dem ‚kick-off‘ der modernen Globalisierung Anfang der 1990er Jahre in Gang gesetzt und seitdem von der Europäischen Union finanziell stark gefördert wurde. Mit der zunehmenden Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kam auch der Aufstieg der ‚Euroregionen‘ – Strukturen, in der regionale Akteure beiderseits der Grenze zusammenkommen, welche als wichtige Stützen im Prozess der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit angesehen und daher zu einem der Hauptziele von EU-Finanzierung wurden. Gleichzeitig spiegelt diese Entwicklung auch die wachsende Bedeutung wider, die den Regionen als Bindeglied zwischen der (supra-)nationalen und der lokalen Ebene in vielerlei Hinsicht beigemessen wurde. Allerdings sahen sich die Regionen seitdem auch von einer anderen Debatte verfolgt, die seit ihrer ‚Erfindung‘ in den 1990er Jahren ebenfalls stark an Popularität gewann: die ihrer – regionalen – Wettbewerbsfähigkeit und ihrer Fähigkeit, sich im ‚Wettbewerb der Regionen‘ zu behaupten. Regionale Wettbewerbsfähigkeit wurde schnell zu einem der beliebtesten Schlagworte politischer Entscheidungsträger, vor allem auf europäischer Ebene. So sehr, dass „the concept of regional competitiveness has become a ‘hegemonic discourse’” (Bristow, 2005: 287).

Diese Masterarbeit hat den Versuch unternommen, den Einfluss der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf die Wettbewerbsfähigkeit von Euroregionen mittels einer vergleichenden Fallstudie zweier ausgewählter Euroregionen zu untersuchen: Der Großregion im Schnittpunkt der Grenzen der Staaten Belgien, Frankreich, Luxemburg und Deutschland sowie der Euregio Egrensis, die Gebiete der Tschechischen Republik und der drei deutschen Bundesländer Bayern, Sachsen und Thüringen umfasst.

Das Untersuchungsziel warf zunächst vor allem zwei Fragen auf: Wie lassen sich zum einen der Einfluss der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und zum anderen die Wettbewerbsfähigkeit von (Euro)Regionen bemessen? Zuerst wurden daher die Schlüsselbegriffe Euroregionen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und regionale Wettbewerbsfähigkeit erörtert, da alle drei für sich genommen voraussetzungsreiche Konzepte sind und ihr Verständnis entscheidend für den Erfolg der vergleichenden Fallstudie. Es ging in dieser Arbeit nicht in erster Linie darum, zu untersuchen, ob grenzüberschreitende Zusammenarbeit grundsätzlich positive Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit von Euroregionen hat, sondern darum, die Gründe für die Existenz der Euroregionen, die starke finanzielle Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vonseiten der EU und die „hegemoniale“ Forderung nach regionaler Wettbewerbsfähigkeit zu verstehen sowie deren mögliche positiven und negativen Auswirkungen zu analysieren.

2. Euroregionen

Jede erste Annäherung an das Konzept der Euroregion(en) auf der Suche nach Antworten auf die Fragen, was eine Euroregion ist und was genau diesen spezifischen Regionstypus ausmacht und von anderen Regionstypen unterscheidet, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit zunächst Verwirrung und Enttäuschung hervorrufen. Bei der Durchsicht der vorhandenen Literatur über Euroregionen wird schnell deutlich, dass der Begriff heutzutage mit einer solchen Häufigkeit und für solch unterschiedliche Strukturen verwendet wird, dass es keinen Konsens über eine Definition oder gar ein weithin geteiltes gemeinsames Verständnis von Euroregionen zu geben scheint. Der Hauptgrund für die weite Verbreitung des Begriffs Euroregion ist vor allem in der Attraktivität des Begriffs zu finden. Eine Attraktivität, die sich durch einen Blick auf die Geschichte des Begriffs und die Versprechen, die mit seiner Verwendung verbunden waren und sind, erklären lässt.

Historisch gesehen findet sich der erste Hinweis auf den Begriff Euroregion im Jahr 1958, als die ‚Euregio‘ – eine der vielen heutigen grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen – an der deutsch-niederländischen Grenze in der Nähe der Städte Enschede und Gronau gegründet wurde. Die Euregio wird oft als die erste Euroregion überhaupt angesehen. Es steht zu vermuten, dass hier auch der Begriff entstanden ist, der dann „gradually became a general term defining a form of CBC [cross-border cooperation] throughout Europe“ (Lepik, 2009: 266). Dies ist denn auch, was in dieser Arbeit als erster gemeinsamer Nenner der verschiedenen Euroregionen dienen konnte: Euroregionen sind Strukturen, in denen eine Art formalisierter Zusammenarbeit über (nationale) Grenzen hinweg stattfindet. Die Gründung der Euregio ist jedoch nicht der Grund für die heutige Existenz von Euroregionen, sondern war selbst Ausdruck und logische Konsequenz ihrer Zeit.

Die Entwicklung und zunehmende Popularität des Konzeptes ist eng mit dem europäischen Integrationsprozess nach dem Zweiten Weltkrieg verbunden. Seit den Anfängen der heutigen Europäischen Union – der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1952) und ihren Folgegemeinschaften – wurde die Zusammenarbeit zwischen ehemals verfeindeten Ländern und Regionen als eines der Schlüsselemente für eine mögliche europäische Einigung und damit dem Versprechen eines dauerhaften Friedens auf dem Kontinent betrachtet (Sanguin, 2013: 156). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit war eine der Hauptantriebskräfte für ‚Europa‘, und die Euroregionen wurden als Strukturen angesehen, die diese Zusammenarbeit erleichterten.

Obwohl der Begriff Euroregion heute überwiegend die Vorstellung von territorialen Strukturen im Rahmen der Europäischen Union hervorruft, geht die – rechtliche – Konzeption der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht auf eine Initiative der EU, sondern des Europarates

zurück. Mit der ‚Madrider Konvention‘ wurden 1980 die ersten rechtlichen Grundlagen und Instrumente für europäische grenzüberschreitende Zusammenarbeit geschaffen. Mit ihrer Einführung bildeten sich zudem zwei Haupttypen grenzüberschreitender Zusammenarbeit heraus: Arbeitsgemeinschaften und Euroregionen, welche sich vor allem durch ihre Größe unterschieden und die Euroregionen als der wesentlich kleinere Typ konzipiert wurden (ebd.: 157). Die Madrider Konvention verdeutlicht eindrücklich die Unterschiede in der Art und Weise, wie der Europarat und die Europäische Union jeweils mit Euroregionen und grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Allgemeinen verfahren. Während der Europarat Strukturen aufbaute und gründete, entwickelte die Europäische Union Programme, welche die verschiedenen bereits existierenden Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit finanzierten (ebd.: 158). Als wichtige Instrumente sind hier vor allem der 1975 eingeführte Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und das 1990 erstmals eingeführte Interreg Programm zu nennen. Ebenso wichtig ist es jedoch auch zu erwähnen, dass die EU-Fonds und -Programme selbst nach und nach zu wichtigen Motoren für die Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa geworden sind (ebd.). Insbesondere die Interreg-Initiative, welcher der größte Schub bei der Einrichtung neuer Euroregionen in den 1990er Jahren zugeschrieben wird (Medeiros, 2011: o.S.).

Zwei wichtige Folgen des Umgangs der EU mit Euroregionen und grenzüberschreitender Zusammenarbeit waren, dass sich einerseits viele Strukturen selbst als Euroregionen bezeichneten, in der Hoffnung, Zugang zu den Finanzinstrumenten der Europäischen Union zu erhalten. Die meisten dieser Strukturen taten dies ohne den durch die Madrider Konvention gebotenen Rechtsrahmen zu nutzen und waren somit ‚nur dem Namen nach‘ Euroregionen. Ein gutes Beispiel dafür sind die zahlreichen und diversen Euroregionen, die in Osteuropa nach der Auflösung der Sowjetunion entstanden (Sanguin, 2013: 160f.). Andererseits, und als Folge dieser Entwicklung, fanden sich viele Euroregionen oft machtlos wieder, ihre Legitimität in Frage gestellt, und nicht in der Lage nennenswerte Veränderungen herbeizuführen, da eine klare Rechtsgrundlage fehlte, auf derer sie hätten agieren können und die sie in den größeren europäischen oder ihre jeweiligen nationalen Governance-Rahmen integriert hätte (ebd.: 161). In einem Versuch, die verschiedenen Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu stärken und die Probleme, die sich aus dem Fehlen einer klaren Rechtsgrundlage ergaben, zu bekämpfen, schuf die Europäische Union im Jahr 2006 ein eigenes Rechtsinstrument: den ‚Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit‘ (EVTZ), um den verschiedenen grenzüberschreitenden Strukturen den dringend benötigten Status einer eigenen Rechtspersönlichkeit zu verleihen und somit, „to bring both uniformity and legal stability to co-operation with sub-national units“ (De Sousa, 2013: 670). Ungeachtet dessen werden administrative und institutionelle Barrieren weiterhin als eines der größten Hindernisse für grenzüberschreitende Zusammenarbeit angesehen (Medeiros, 2011: o.S.).

Der Typologie- oder Definitionsversuch, auf den in der Literatur über Euroregionen am häufigsten Bezug genommen wird, stammt von der ‚Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen‘ (AGEG). In ihrem „Practical Guide to Cross-border Cooperation“ unterscheidet die AGEG Euroregionen nach ihren beteiligten Behörden und/oder Organisationsstrukturen. Als solche nennt sie: Zusammenschlüsse lokaler und regionaler Gebietskörperschaften beiderseits der jeweiligen Grenze, spezifische grenzübergreifende Organisationen mit einem ständigen Sekretariat, Vereinigungen oder Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie die durch internationale Verträge begründete Zusammenarbeit regionaler Gebietskörperschaften (zitiert nach: Medeiros, 2011: o.S.). Euroregionen werden hier also ausschließlich mit Kooperationsorganisationen in Verbindung gebracht. Camonita et al. haben in jüngerer Zeit eine Klassifizierung von Euroregionen entwickelt, die auf folgenden zwei erklärenden Variablen basiert: „i) the territorial scale of the CBC activities performed and ii) the institutional density and level of self-government of the public actors involved“ (Camonita et al., 2020: 515). Während die AGEG Euroregionen ausschließlich durch ihre grenzübergreifenden Kooperationsorganisationen konzeptualisiert, stellt u.a. Medeiros fest, „Euroregions should be understood in a geographical perspective“ (Medeiros, 2011: o.S.). Die Frage, ob Euroregionen durch ihre geografische (territoriale) oder politische (organisatorische) Dimension (Camonita et al., 2020: 518) verstanden werden sollten, ist in der Tat eines der wesentlichen Kriterien für das Verständnis von Euroregionen und ihren Typologien.

Die Dichotomie zwischen territorialem und organisatorischem Verständnis von Euroregionen hat einige wichtige Auswirkungen auf diese Arbeit. Denn wenn ich Euroregionen in dieser Arbeit entweder einseitig über ihre territoriale oder ihre organisatorische Dimension verstanden hätte, dann wäre die übergeordnete Fragestellung Gefahr gelaufen entweder redundant zu werden oder das eigentliche Ziel aus den Augen zu verlieren. Denn Euroregionen wären dann entweder rein territoriale Ausdrücke von Gebieten, in denen grenzüberschreitende Zusammenarbeit stattfindet, und ohne die sie folglich nicht existieren könnten. Oder die Forschungsfrage hätte versucht, die (regionale) Wettbewerbsfähigkeit von Organisationsstrukturen in den Regionen zu bewerten, was hier sicherlich nicht die Zielsetzung war.

Tatsächlich wurde in dieser Arbeit weder eine strikte Trennung zwischen einem territorialen und einem organisatorischen Verständnis von Euroregionen vorgenommen, noch wurde versucht, Euroregionen klar von anderen Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wie z.B. der ‚grenzüberschreitenden Region‘, zu trennen. Vielmehr wurde sie als Oberbegriff für Regionen als Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und vor allem als Selbstbezeichnung verstanden. Für die Fallstudie war weder eine abschließende Definition von Euroregionen erforderlich, noch von entscheidender Bedeutung, ob es primär die territoriale oder die

organisatorische Dimension ist, welche die Euroregion definiert. Die Ausführungen zum Thema Euroregion in diesem Kapitel dienen in erster Linie als Einführung in die komplexe Realität der europäischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und sollten wesentliche Aspekte aufzeigen, die zu berücksichtigen sind, wenn versucht wird, sowohl den *Prozess* (grenzüberschreitende Zusammenarbeit) als auch die *Akteure* (Euroregionen) zu verstehen und zu bewerten. Kern jeder Euroregion und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist die Bereitschaft zu gemeinsamen Aktivitäten. Was sie letztendlich definiert und von anderen (Euro)Regionen unterscheidet, sind die individuellen, kontextabhängigen Beweggründe für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, welche wiederum zu unterschiedlichen Zielsetzungen, Strategien und Funktionen führen sowie die Bedingungen, welche die Möglichkeiten dieser Kooperationen einschränken oder erleichtern.

3. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die Geschichte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa ist eine Geschichte der sukzessiven Institutionalisierung, wenn auch nicht eine von besonderer Koordination (De Sousa, 2013: 7). Auf konzeptioneller Ebene sind europäische Integration und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwei verschiedene Prozesse: „European integration is a system of interregional co-operation and interdependence in which states parties to a founding treaty abdicate part of their sovereignty to a supranational body [while] [c]o-operation is a voluntary process in which states or sub-national territorial units act together for a common purpose or benefit without pooling sovereignty to a supranational body“ (ebd.: 672f). Ungeachtet ihrer konzeptionellen Unterschiede verliefen beide Prozesse lange Zeit parallel zueinander. Nicht zuletzt, weil die fortschreitende europäische Integration den Bedarf nach grenzüberschreitender Zusammenarbeit steigerte (ebd.: 672). Erst mit der Einführung des EVTZ kamen beide Prozessstränge schließlich zusammen.

Ursprünglich war es auch eines der Ziele der 1990 gestarteten Interreg Initiative gewesen, die Gründung von grenzübergreifenden Strukturen zu unterstützen. Stattdessen wurde sie zum wichtigsten finanziellen Instrument für europäische Aktivitäten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Ungeachtet der ursprünglichen Absicht war es von Anfang an das Ziel von Interreg, die europäische Kohäsion und die regionale wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen (Caesar & Pallagst, 2018: 14f). Und die Idee der Kohäsion ist in der Tat einer der Schlüssel zum Verständnis heutiger europäischer grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

Entscheidend für das Verständnis des Begriffes Kohäsion ist, sich zunächst zu vergegenwärtigen, dass „regions within Europe vary greatly in their economic capacity, institutional structures and the political, economic and social demands they create“ (Dvořáková Lišková et al., 2019: 10f.). Interregionale Unterschiede und die daraus resultierenden Konsequenzen sind zwar seit den Anfängen des europäischen Integrationsprozesses in den 1950er Jahren eines der Hauptthemen von Europa gewesen (Greta & Lewandowski, 2010: 15). Es war jedoch vor allem die sukzessive Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften, die die Erfahrung und den Eindruck nationaler und regionaler Disparitäten verstärkte (ebd.: 14), vor allem die Erweiterung der Europäischen Union 2004. Ursprünglich vor allem auf ihre wirtschaftliche Kohäsion bedacht, erweiterte sich die Zielsetzung der EU in dieser Hinsicht zunächst um die soziale Dimension, und schließlich mit dem Vertrag von Lissabon um ein drittes Ziel – territoriale Kohäsion. Die Einführung des Konzepts der territorialen Kohäsion ging jedoch keineswegs mit einem klaren Verständnis dessen einher, was dieses Ziel genau bedeutete. Folgerichtig gab es über die Jahre zahlreiche Interpretationen – trotz oder gerade wegen seiner häufigen Verwendung in politischen Debatten seit den 2000er Jahren (Ruidisch, 2013: 95f.). Die Bedeutung des Begriffs hängt in erster Linie von den jeweiligen Zielen der Regionalpolitik der Zeit ab. Laut Ruidisch dominierten zu jenem Zeitpunkt, als territoriale Kohäsion zu einem offiziellen Ziel der EU erklärt wurde, drei Narrative den Diskurs um diese: ausgewogene Entwicklung, Nachhaltigkeit und *Wettbewerbsfähigkeit* (ebd.: 97). Über das Ziel der territorialen Kohäsion wurde regionale Wettbewerbsfähigkeit somit zu einem offiziellen Ziel der Regional- und Kohäsionspolitik der EU. Und eines der Hauptinstrumente zu ihrer Erreichung wurde wiederum die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – via Interreg.

Es war die historisch parallele Entwicklung beider Prozesse, der Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und des Kompetenzzuwachses der Europäischen Gemeinschaften im Bereich der Regionalpolitik – seinerseits Teil des europäischen Integrationsprozesses – welche die Rahmenbedingungen für die heutige grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa formten. Die Gründe, weshalb die Europäische Union grenzüberschreitende Zusammenarbeit als eines der Hauptinstrumente für (kohäsionspolitische) Maßnahmen identifiziert hat und (grenzübergreifende) Regionen und Strukturen so intensiv fördert, liegt jedoch nicht ausschließlich in der ideellen Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für Europa begründet. Sie sind gleichsam das Ergebnis der zunehmenden Bedeutung, die Regionen in Politik und Wirtschaft beigemessen wurde, der besonderen Charakteristika von Grenzregionen und der übergeordneten Fragen von Kohäsion und Disparität. Die Formen, welche grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa seit den 1950er Jahren angenommen hat, haben sich im Laufe der Zeit und von Grenze zu Grenze stark gewandelt.

Grundsätzlich gilt: „Border regions seek co-operation efforts or agreements whenever [...] [t]here is an overlap of interests [...] a shared historical memory [...] a strong interdependence between two regions due to geographical or economic factors [...] a political objective for future joint action” (De Sousa, 2013: 673f., Committee of the Regions, 2009: 3f zitierend). Der größte gemeinsame Nenner dieser Kooperationsbemühungen ist die Überwindung jener Nachteile, die sich aus dem peripheren Charakter der Regionen aufgrund ihrer Grenzlage ergeben.

Obwohl die individuellen Beweggründe für die Zusammenarbeit so unterschiedlich wie die Grenzregionen selbst sind, so gibt es doch einige allgemeine Motivationen, die hervorstechen. Einer der grundlegendsten Beweggründe für grenzüberschreitende Zusammenarbeit – und damit auch für die Gründung von Euroregionen – ist unbestreitbar der Versuch, Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden (Sanguin, 2013: 156) oder gemeinsame Interessen zu fördern (Lepik, 2009: 267). Oftmals ist eine Bündelung von Ressourcen für alle Beteiligten von Vorteil, da die einzelnen Akteure von den Erfahrungen und bewährten Praktiken der jeweils anderen profitieren können und eine Koordinierung der angebotenen Dienstleistungen zu komplementären Vorteilen für die Bewohner auf beiden Seiten der Grenze führen (Caesar & Pallagst, 2018: 20). Wodurch die Barriere-Effekte der entsprechenden Grenze zumindest teilweise kompensiert und die Auswirkungen des Verlusts von grenzspezifischen Aktivitäten aufgrund des laufenden europäischen Integrationsprozesses verringert werden (Casteigts, 2003: o.S.). Einige Herausforderungen, wie z.B. Umweltprobleme, ignorieren schlicht und einfach von Menschenhand gezogene Grenzen und machen grenzüberschreitende Zusammenarbeit somit zwingend erforderlich. Auch Investitionen (z.B. Infrastruktur), die im Grenzgebiet stattfinden, müssen koordiniert werden, um konkurrierende sowie gegensätzliche Projekte zu verhindern (Caesar & Pallagst, 2018: 20).

Trotz der vielen Vorteile und Anreize für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, ist sie bis heute mit vielen Problemen und Hindernissen konfrontiert. Generell ist ein erster und sehr grundlegender, aber leicht vergessener, Aspekt, dass die Öffnung von Grenzen oder die Beseitigung von Barriere-Effekten an sich keine ausreichende Grundlage für Zusammenarbeit ist. Grenzen trennen Menschen und es braucht Zeit und Mühe, um die Unterschiede zu überwinden, die sich aus den unterschiedlichen Entwicklungspfaden auf beiden Seiten der Grenze ergeben haben (Caesar & Pallagst, 2018: 19f.). Sprachliche und interkulturelle Schwierigkeiten sind hier nur zwei, wenn auch sehr aussagekräftige, Beispiele. Die am häufigsten genannten Probleme sind jedoch ein Mangel an finanzieller Autonomie und die Abhängigkeit von europäischer finanzieller Unterstützung, insbesondere von Interreg (De Sousa, 2013: 676), der daraus resultierende Mangel an Entscheidungsbefugnis der regionalen Akteure sowie gegensätzliche nationale Interessen und

eine generelle Abneigung nationaler Behörden, grenzüberschreitende Zusammenarbeit in ihren Grenzregionen zu unterstützen, aus Angst vor separatistischen Tendenzen oder Machtverlust. Kurz: „[C]ross-border cooperation is damaged by the *omnipresence of the states*“ (Sanguin, 2013: 160). Auf der Makroebene schränken zudem die bereits erwähnte institutionelle Vielfalt und das Fehlen von rechtlichen Strukturen die Möglichkeiten der Akteure zusätzlich ein und verhindern erfolgreiche Kooperationsmaßnahmen sowie deren Unterstützung (Caesar & Pallagst, 2018: 21).

4. Regionale Wettbewerbsfähigkeit

Im mikroökonomischen Kontext bezieht sich Wettbewerbsfähigkeit im Allgemeinen auf die Fähigkeit von Unternehmen oder Personen, sich auf einem bestimmten Markt erfolgreich gegen andere Unternehmen oder Personen durchzusetzen. Wettbewerbsfähigkeit ist also ein inhärent relationales Konzept. Während diese mikroökonomische Konzeptualisierung relativ unumstritten ist, ist Wettbewerbsfähigkeit in der Makroökonomie ein umkämpftes und viel diskutiertes Thema (Dijkstra et al., 2011: 3). Die vielleicht bekannteste Definition von (makroökonomischer) Wettbewerbsfähigkeit stammt vom Weltwirtschaftsforum (WEF), welches sie definiert als: „the set of institutions, policies and factors that determine the level of productivity of a country“ (World Economic Forum, 2017b). Das WEF misst seit 1979 die Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften, indem es sich hauptsächlich auf die Produktivität der Länder stützt (und diese vergleicht), da es Produktivität als wichtigste Determinante für langfristiges Wachstum und als wesentlichen Faktor für Wirtschaftswachstum und Wohlstand betrachtet (World Economic Forum, 2017a). Mit anderen Worten: eine Steigerung der Produktivität und damit auch der Wettbewerbsfähigkeit wird, durch eine Steigerung des Wirtschaftswachstums, letztlich zu einer Steigerung des Wohlstands führen – eine Annahme, mit der das WEF alles andere als alleine dasteht. Die Anwendung der beiden Konzepte Produktivität und Wachstum auf räumliche Entitäten ist jedoch nicht unproblematisch und birgt einige wichtige Fallstricke in sich.

Das Feld der Regionalentwicklung hat die Debatte um (makroökonomische) Wettbewerbsfähigkeit seit den 1990er Jahren zunehmend aufgegriffen und das Konzept aus dem damaligen nationalen Kontext auf die Idee einer *regionalen* Wettbewerbsfähigkeit übertragen. Vor allem, um mit diesem theoretischen Instrument zu versuchen, eine Erklärung für die ungleiche Entwicklung in und zwischen Regionen zu finden und deren Quellen und Determinanten zu identifizieren (Huggins & Thompson, 2017: 1). Nicht zuletzt, weil inzwischen deutlich geworden war, dass sich die damals

vorherrschende Theorie einer regionalen wirtschaftlichen Konvergenz im Laufe der Zeit nicht bestätigt hatte (Howaniec & Lis, 2020: o.S.).

Bevor die Frage, wie regionale Wettbewerbsfähigkeit gemessen werden sollte, beantwortet werden kann, muss zunächst zwischen Entwicklung und Wachstum unterschieden werden, da das Konzept der regionalen Wettbewerbsfähigkeit gleichermaßen mit den Begriffen der regionalen Entwicklung und des regionalen Wirtschaftswachstums verbunden ist. Kurzgefasst und stark vereinfachend, bezieht sich regionales Wirtschaftswachstum auf eine Steigerung der Produktivität der wirtschaftlichen Aktivitäten in einer Region über einen definierten Zeitraum. Im Gegensatz dazu bezieht sich regionale Entwicklung auf eine Steigerung des Lebensstandards. Während es in der vorherrschenden neoklassischen Wirtschaftstheorie das definierte Ziel eines Unternehmens ist, den Gewinn zu maximieren, wofür eine Produktivitätssteigerung oft eine notwendige erste Voraussetzung ist, ist für Regionen das Ziel wettbewerbsfördernder Aktivitäten nicht notwendigerweise eine Produktivitätssteigerung, sondern sollte immer darin bestehen, den Lebensstandard der regionalen Bevölkerung zu erhöhen oder zumindest aufrechtzuerhalten, wenn die Produktivität der wirtschaftlichen Aktivitäten erhöht wird (Huggins & Thompson, 2017: 3). Mit anderen Worten: „competitiveness should be defined as the ‘ability to create welfare’” (Aiginger, 2006: 162).

Eine weitere Unterscheidung ist an dieser Stelle wichtig, um der Frage nachgehen zu können, worum Regionen eigentlich konkurrieren. Was wiederum eine logische Folgerung des Nachgehens der Idee einer *regionalen* Wettbewerbsfähigkeit ist: nämlich die zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Wettbewerb. Bisher wurde festgestellt, dass in der vorherrschenden Wirtschaftstheorie die Rolle der Regionen als Ermöglicher wettbewerbsfähiger und produktiver Unternehmensaktivitäten verstanden wird. Regionen ‚konkurrieren‘ jedoch nur in dem Sinne, dass sie die Rahmenbedingungen für wettbewerbsfähige Unternehmen schaffen und diese Form des Wettbewerbs unterscheidet sich stark von derjenigen der Unternehmen selber. Zur Veranschaulichung: Regionen konkurrieren nicht um Ressourcen, die es ihnen ermöglichen würden, ihre Produktivität zu steigern, da sie selbst nichts produzieren. Ganz im Gegenteil, die Ressourcen in einer Region sind eine der Komponenten ihres regionalen oder territorialen Kapitals, das wiederum als eine der Rahmenbedingungen für wettbewerbsfähige Unternehmensaktivitäten angesehen wird. Regionale Wettbewerbsfähigkeit sollte daher nicht als Nullsummenspiel konzipiert werden, bei dem eine Region zwangsläufig verliert, wenn eine andere erfolgreich ist (Huggins & Thompson, 2017: 3). Dies ist einer der Gründe, warum die Frage aufgeworfen werden kann und wurde, ob die Idee einer regionalen Wettbewerbsfähigkeit, die von derselben Logik ausgeht wie die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, in sich widersprüchlich ist und letztlich nur der

Rechtfertigung politischen Handelns dient (Bristow, 2005). In jedem Fall lässt sich festhalten, dass regionale Wettbewerbsfähigkeit nicht (allein) anhand der Gesamtproduktivität oder der Produktivitätssteigerung einer Region verstanden und gemessen werden sollte, welche wiederum als Summe aller Unternehmensaktivitäten einer Region konzipiert ist. Sondern als eine ganze Reihe verschiedener Faktoren, die gemeinsam die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen bestimmen.

Der Prozess der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zielt heutzutage vor allem darauf ab, die endogene Regionalentwicklung und den Aufbau regionaler Kapazitäten anzuregen und somit regionale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Letztere ist jedoch nicht als die Gesamtproduktivität der Unternehmen in einer Region oder als regionales Wachstum und BIP zu messen, sondern als ein Bündel verschiedener Faktoren, welche den Lebensstandard der regionalen Bevölkerung beeinflussen. Aus europäischer Sicht besteht das Ziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darin, die territoriale Kohäsion der zahlreichen und diversen Regionen zu steigern, indem ihre individuellen Wettbewerbsfähigkeiten erhöht werden. Daher kann jede Maßnahme, die darauf abzielt, Grenzbarrieren abzubauen und sich somit möglicherweise positiv auf das Wohlergehen der Grenzbevölkerung auswirkt, potenziell als Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Grenzregionen verstanden werden. Aus regionaler Sicht ist das Ziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gleichermaßen die Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung und der Abbau der spezifischen Barrieren, die von den jeweiligen Grenzen ausgehen. Aber auch die Erfüllung ihrer individuellen Ziele und Motivationen, die die Regionen überhaupt erst dazu veranlassen grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten. Die zentrale Frage die sich hieraus ergibt ist, in welchen Handlungsfeldern sich grenzüberschreitende Zusammenarbeit vornehmlich auf regionale Wettbewerbsfähigkeit auswirkt und mit welchen Indikatoren dieses zu messen ist. Für Letzteres müssen zunächst die zu untersuchenden Aspekte und Dimensionen definiert werden.

In Anlehnung sowohl an den Europäischen Index für regionale Wettbewerbsfähigkeit und die berühmten drei Säulen der Nachhaltigkeit habe ich mich in dieser Arbeit entschlossen, wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimension in den Bereichen **Arbeitsmarkt** (Beschäftigung und Einkommen), **Infrastruktur** (einschließlich Verkehr und digitale Infrastruktur), **Kooperationen und Aufbau von Netzwerken**, **Lebensbedingungen** (Armutrisiko, Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Gesundheit, Bildung) und **Umweltaspekte** (die in der Fallstudie auf der Grundlage der Merkmale der Gebiete näher definiert werden mussten) zu berücksichtigen. Das Hauptaugenmerk lag also auf dem Wohlbefinden der regionalen Bevölkerungen. Zu berücksichtigen waren zudem das Potenzial für den Aufbau von Kapazitäten (z.B. Innovation), die individuellen Motivationen und Ziele der Euroregionen, sowie die spezifischen Hindernisse, mit denen die Regionen aufgrund ihrer Grenzlage konfrontiert sind.

Einige wichtige Indikatoren und Bereiche fehlen, die zweifelsohne eine Bereicherung dargestellt hätten (z.B. soziale Gleichstellung und Kultur). Der Grund hierfür war ein Mangel an Daten und Aktivitäten, die hätten analysiert werden können. Da heutzutage der wichtigste Rahmen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa das Interreg Programm ist, bestimmte dieses auch weitgehend den Fokus der vergleichenden Fallstudie.

5. Ergebnisse der vergleichenden Fallstudie

In der vergleichenden Fallstudie wurden zunächst die beiden euroregionalen Strukturen der Großregion und der Euregio Egrensis ausführlich vorgestellt, um eine ausreichende Grundlage für die anschließende Analyse und Vergleich zu schaffen. Dann wurde auf Ziele, Funktionen und Motivationen eingegangen, denn diese sind es vor allem, welche einzelne Euroregionen unterscheiden und charakterisieren sowie ihr Engagement in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit begründen. Danach wurden konkrete Aktivitäten in den verschiedenen vorab definierten Handlungsfeldern untersucht, bevor schließlich die Euroregionen verglichen und die Auswirkungen ihrer grenzüberschreitenden Tätigkeiten auf die Wettbewerbsfähigkeit bewertet wurden. Hier werden nun die Ergebnisse der letzten beiden Schritte zusammengefasst dargestellt.

Der erste Aspekt, welcher Großregion und Euregio Egrensis wesentlich voneinander unterscheidet, sind die jeweiligen Grenzkontexte. Das Gebiet der Großregion umfasst nicht nur insgesamt sechs europäische Grenzen und jenes der Euregio Egrensis lediglich zwei, es ist vor allem die Zeitspanne bestehender grenzüberschreitender Zusammenarbeit, in der sich die beiden Fälle unterscheiden. Während Abkommen wie der Elysée-Vertrag bereits in den 1960er Jahren den Grundstein für eine institutionalisierte grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der heutigen Großregion legten, verhinderte der ‚Eiserne Vorhang‘ zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakei bis Anfang der 1990er Jahre eine vergleichbare Form der Zusammenarbeit. Während daher zwar in beiden Fällen zwischenstaatliche Abkommen getroffen wurden, die auf die Überwindung vergangener Konflikte und Differenzen abzielten, ist eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion heute sehr viel selbstverständlicher und die Notwendigkeit, die Bereitschaft zur ‚guten Nachbarschaft‘ zu betonen, sehr viel weniger dringlich. Im Allgemeinen stellt die deutsch-tschechische Grenze bis heute das größere Hindernis für grenzüberschreitende Zusammenarbeit dar. Allerdings hat die COVID-19 Pandemie erst kürzlich demonstriert, wie schnell Grenzen, die natürlich durchlässig erscheinen, wieder geschlossen werden können. Passend zu den unterschiedlichen Beweggründen für

grenzüberschreitende Zusammenarbeit, war denn auch das erste große Thema der Großregion die Krise der Montanindustrie, während die Euregio Egrensis gegründet wurde, um den Geist der Freundschaft und interkulturelle Annäherung zu fördern. Sowohl die Großregion als auch die Euregio Egrensis bestehen zudem parallel zu einer Vielzahl weiterer grenzübergreifender Strukturen entlang ihrer jeweiligen Grenzen.

Beide Fälle unterscheiden sich zudem erheblich im strukturellen Aufbau ihrer primären Organisationseinheiten. Aufgrund der historischen Entwicklung der Großregion ist sie heutzutage durch eine ungewöhnlich starke Beteiligung nationaler und regionaler Behörden gekennzeichnet, die ihren institutionellen Ausdruck im Gipfel der Großregion findet. Das Äquivalent zum Gipfel in der Euregio Egrensis ist das gemeinsame Präsidium. Da sich dieses jedoch aus je drei Vertretern der drei Arbeitsgemeinschaften zusammensetzt, die zusammen das institutionelle Fundament der Euregio bilden, setzt sich dieses im Unterschied zum Gipfel aus Vertretern der lokalen Ebene zusammen. Sowohl der Gipfel der Großregion als auch das gemeinsame Präsidium funktionieren nach dem Prinzip einer wechselnden Präsidentschaft, so dass jede der Mitgliedsregionen nacheinander den Vorsitz innehat. Beide Institutionen sind darüber hinaus für die Ausarbeitung der übergreifenden strategischen Leitlinien der Kooperationsmaßnahmen zuständig, während ihre Umsetzung Sache einzelner Arbeitsgruppen ist, welche wiederum von den jeweiligen Sekretariaten der Organisationen unterstützt werden. Nicht zuletzt aufgrund ihrer Größe und historischen Entwicklung gibt es unter dem Dach der Großregion zudem weitere Institutionen von zentraler Bedeutung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Dazu gehören insbesondere der Interregionale Parlamentarierrat und der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion. Im Gegensatz dazu ist die Struktur der Euregio Egrensis auf die drei Arbeitsgemeinschaften beschränkt. Die beiden deutschen Arbeitsgemeinschaften sind jedoch als gemeinnützige Vereine offen für eine Vielzahl weiterer Akteure. Die Euregio Egrensis ist außerdem ein gutes Beispiel für eine grenzübergreifende Kooperationsstruktur, bei der die Schaffung einer einzigen funktionalen Entität aufgrund des Fehlens eines geeigneten Rechtsinstruments verhindert worden war.

Der Großteil der Mittel für die Finanzierung von Aktivitäten stammt in beiden Fällen aus Interreg-Programmen – jedoch mit sehr unterschiedlichem Umfang und Verfügbarkeit. Im Falle der Großregion gilt ein einziges Interreg-Programm, das den größten Teil des Gebiets abdeckt, welches sich unter dem Gipfel der Großregion zusammengeschlossen hat. Obwohl das Sekretariat des Gipfels und die Verwaltungsbehörde der Interreg-Großregion nicht identisch sind, arbeiten sie eng zusammen und teilen sich die gleichen Räumlichkeiten. So steht der Großregion – vereinfacht gesagt – ein eigenes Interreg-Programm zur Verfügung, das während Interreg V über ein Budget von rund 140 Millionen Euro verfügte. Die Interreg-Mittel, auf welche die Euregio Egrensis

direkten Einfluss hat (SN-CZ Kleinprojektfonds und BY-CZ Dispositionsfonds), waren dagegen mit rund € 2,5 Mio. bzw. € 300.000 deutlich geringer. Letztendlich ist die Euregio nur eine der Begünstigten der beiden Interreg-Programme an der deutsch-tschechischen Grenze und nicht die Verwaltungsbehörde der Programme (wenn auch Mitglied der Begleitausschüsse). Neben Interreg gibt es in beiden Fällen weitere Finanzierungsmöglichkeiten für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Für die Großregion wurde der Kooperationsfonds kurz erwähnt, der ein eigenes Finanzierungsinstrument des Gipfels ist. Für die Euregio Egrensis sind hier vor allem der Deutsch-Tschechische Zukunftsfonds zu nennen, aber auch die Finanzinstrumente der Bundesländer Sachsen und Thüringen, welche europäische Zusammenarbeit unterstützen.

Aufgrund der Bedeutung von Interreg für die beiden grenzübergreifenden Kooperationsstrukturen werden deren Ziele und Funktionen in hohem Maße von den Strategien der jeweiligen Programme mitbestimmt. Während die Strategie des Interreg Programms Großregion auf dem ‚Triptychon‘ Beschäftigung – Raumentwicklung – Wirtschaft basiert (genauer: auf der Förderung des regionalen Arbeitsmarktes), liegt der Schwerpunkt der Maßnahmen an der deutsch-tschechischen Grenze auf der Erhaltung und Aufwertung des Human- und Naturkapitals der Region. Darüber hinaus ist es das erklärte Hauptziel der Euregio Egrensis, auf die Förderung des interkulturellen Verständnisses und den Abbau von kulturell trennenden Barrieren durch die Initiierung von persönlichen Begegnungen hinzuwirken. Aufgrund ihrer Eigenschaft als Region mit den meisten grenzüberschreitenden Pendlern in Europa, liegt der Schwerpunkt der Großregion dagegen gleichzeitig auf dem Abbau von (wirtschaftlichen) Mobilitätshindernissen und der Suche nach Lösungen für die (sozialen) Herausforderungen, die sich aus der hohen Anzahl der Pendler ergeben. Als Zusammenschluss regionaler und nationaler Behörden verfolgt die Großregion jedoch auch ihre eigene ganzheitliche Raumentwicklungsstrategie, die unter anderem Maßnahmen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung umfasst.

In der Großregion und in der Euregio Egrensis werden erhebliche Anstrengungen unternommen, um grenzüberschreitende Mobilitätshindernisse abzubauen, jeweils entsprechend der eigenen Möglichkeiten und Ziele. In der Großregion werden diese Anstrengungen vor allem mit Blick auf den interregionalen Arbeitsmarkt unternommen und umfassen sowohl Projekte (z.B. die ‚Task Force Frontaliers‘) als auch institutionelle Einrichtungen (z.B. die Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle). Im Fall der Euregio Egrensis zielen die Mobilitätsaktivitäten hauptsächlich darauf ab, interkulturelle Begegnungen zu erleichtern und den Tourismus anzuregen. Das jährlich von der Euregio organisierte Jugendsommerlager ist ein Beispiel für Ersteres, ebenso die vielen weiteren persönlichen Begegnungen, die durch die jeweiligen Kleinprojektfonds unterstützt werden. Obwohl sich diese Kooperationsmaßnahmen in ihrem Umfang und ihrer

Größenordnung erheblich unterscheiden, verfolgen sie letztlich dasselbe Ziel: die Durchlässigkeit der Grenzen zu erhöhen und ihre Überschreitung so ‚normal‘ wie möglich werden zu lassen.

In beiden Fällen wurden Verbesserungen der Infrastruktur als notwendige Voraussetzung für eine erhöhte grenzüberschreitende Mobilität erkannt. Während der Gipfel der Großregion als Institution, welche nationale und regionale Exekutivvertreter versammelt, in der Lage ist, Infrastrukturprojekte von europäischer Tragweite zu initiieren (z.B. die Eisenbahnstreckenprojekte Eurocaprail und POS Nordast), liegen vergleichbare Projekte nicht im Möglichkeitshorizont der Euregio. Vielmehr konzentrieren sich die eigenen Infrastrukturprojekte auf die Entwicklung des ‚sanften Tourismus‘ und die Bereitstellung von Informationen und Kartenmaterial zu Wander- und Radwegen. Ein vorherrschendes Thema bei der Infrastruktur in beiden Regionen ist der öffentliche Verkehr. Beide haben dieses Problem unter anderem mit grenzüberschreitenden Mobilitätsportalen (Mobiregio bzw. EgroNet) angegangen und versucht, Angebote und Fahrkartenverkauf zu koordinieren. Während das Mobiregio-Portal nach wie vor nur eine Kommunikationsplattform für die verschiedenen Akteure des öffentlichen Verkehrs und ein grenzüberschreitender Reiseplaner für Endnutzer ist, funktioniert EgroNet bereits erfolgreich als Kooperationsnetzwerk von Verkehrsdiensten, einschließlich eines grenzüberschreitenden Ticketsystems und als Informationsplattform für touristische Angebote in der Region. Hier hat sich die Größe der Struktur Großregion bisher als nachteilig erwiesen, da die fehlende grenzüberschreitende Tarifintegration weitgehend auf die institutionelle Asymmetrie zwischen den Kooperationspartnern zurückzuführen ist. Dennoch ist der stetige Anstieg der Pendlerzahlen (vor COVID-19) ein Beleg für den Erfolg des Abbaus von Mobilitätshindernissen in der Großregion. Es ist jedoch eine gänzlich andere Frage, zu wessen primären Vorteil. Eine Bewertung der Aktivitäten in der Euregio, die sich ebenfalls auf Zahlen stützt, ist mangels vergleichbarer Informationen über die Zahl der Pendler und/oder Touristen in dieser Form nicht zu leisten.

Ein weiteres Handlungsfeld, welches gleichzeitig auf die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration und des interkulturellen Verständnisses abzielt, ist die allgemeine und berufliche Bildung. Denn Unterschiede zwischen den nationalen und regionalen Bildungssystemen und der Mangel an Sprachkenntnissen stellen immense Hindernisse dar. Überregionale Vereinbarungen (wie z.B. die Rahmenvereinbarung über grenzüberschreitende Berufsausbildung in der Großregion) und subregionale Kooperationen (z.B. zwischen Schulen beiderseits der deutsch-tschechischen Grenze) sind in diesem Zusammenhang bereits initiiert worden. Ebenso viele Einzelprojekte, insbesondere solche, die auf die Verbesserung der Sprachkenntnisse abzielen (z.B. das SESAM‘GR Projekt und die Euregio Sprachoffensive). Ein Aspekt, in dem sich die beiden Fälle deutlich unterscheiden, ist die Mobilität und Zusammenarbeit im Hochschulbereich. Während die Großregion auch durch

eine große Anzahl grenzüberschreitender Studierender im Hochschulbereich charakterisiert ist, sind diese in der Euregio Egrensis ein ernsthaftes Problem. Dies liegt zum einen an mangelnden Sprachkenntnissen, zum anderen aber auch am demografischen Wandel und der starken Abwanderung junger Menschen aus der Region.

Bildungsbemühungen müssen zudem immer auch unter dem Gesichtspunkt der Vernetzung und des Kapazitätsaufbaus betrachtet werden. Die meisten grenzüberschreitenden Initiativen in diesem Handlungsfeld scheinen sich in beiden Fällen hauptsächlich auf die Einrichtung von Forschungsclustern zu konzentrieren, die an Hochschulen angeschlossen sind. ‚Klassische‘ Innovationscluster und Netzwerke, die speziell auf die Unterstützung grenzüberschreitender KMU-Aktivitäten (Kleine und mittlere Unternehmen) abzielen, scheinen, Stand heute, in beiden Gebieten weitgehend zu fehlen. Darüber hinaus sind viele KMU in der Großregion und in der Euregio Egrensis immer noch erheblichen Grenzhindernissen ausgesetzt, welche sie daran hindern, ihre Aktivitäten auf die jeweils andere(n) Seite(n) der Grenzen auszuweiten.

Zwei weitere Bereiche, die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Hinblick auf regionale Wettbewerbsfähigkeit von zentraler Bedeutung sind, gleichzeitig aber nicht in den direkten Handlungsspielraum der Euregio Egrensis fallen, sind der Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu anderen öffentlichen Dienstleistungen, sowie das Handlungsfeld Umweltschutz. Beim Thema Gesundheitsversorgung wird der periphere Charakter von Grenzregionen häufig besonders sichtbar – insbesondere bei Notfällen. Eine funktionierende grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Rettungsdiensten und im Katastrophenschutz kann hier buchstäblich lebensrettend sein. Sowohl in der Großregion als auch an der deutsch-tschechischen Grenze wurden (bilaterale) Abkommen geschlossen, die einen legalen grenzüberschreitenden Rettungsdienst ermöglichen. Während im Bereich der Notfallversorgung Fortschritte erzielt wurden, bleibt der allgemeine Zugang zu medizinischen Leistungen ein ungelöstes Problem, welches häufig Gegenstand einer Vielzahl von Kleinstlösungen ist und unter dem Fehlen ganzheitlicher Strategien leidet. Ein Beispiel hierfür sind die ‚ZOAST‘s (Zones Organisées d’Accès aux Soins Transfrontaliers) an der belgisch-französischen Grenze. Ein Konzept, das erst kürzlich auch auf andere Teile der Großregion ausgeweitet wurde. Eine funktionierende grenzüberschreitende Zusammenarbeit könnte sich in Zukunft auch für den Zugang zu anderen öffentlichen Dienstleistungen als unschätzbar wertvoll erweisen. Vor allem in Regionen, die stark vom demografischen Wandel betroffen sind und die infolgedessen gleichzeitig einen Verlust und einen veränderten Bedarf an nahegelegenen sozialen Dienstleistungen erleben. Obwohl zumindest im Gebiet der Großregion seit den 2000er Jahren eine Reihe von Netzwerken zur sozialen Eingliederung geschaffen wurden, bleibt in dieser Hinsicht in den beiden Fällen noch viel zu tun.

Schließlich ist der Umweltschutz ein weiteres wichtiges Handlungsfeld für grenzübergreifende Regionen. Nicht nur, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit oft der einzige gangbare Weg zur Lösung von Umweltproblemen ist, Umweltschutzinitiativen haben zudem einen unmittelbaren Einfluss auf das Naturkapital und das potenzielle Wohlbefinden der lokalen Bevölkerung. Wie im Gesundheitsbereich auch, haben sowohl Vereinbarungen auf überregionaler Ebene (insbesondere im Bereich des Gewässerschutzes) als auch einzelne lokale Projekte (mit dem Ziel der Netzwerk- und Bewusstseinsbildung) zu jenen Fortschritten beigetragen, die in den letzten Jahren in diesem Bereich erzielt wurden. Dennoch wirkt sich das Fehlen von ganzheitlichen Strategien zu Themen wie Energieverbrauch und Klimawandel sowohl in der Großregion als auch in der Euregio Egrensis bis heute spürbar negativ aus.

6. Schluss

Wie ist nun abschließend der Einfluss der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf die Wettbewerbsfähigkeit der Euroregionen zu bewerten, insbesondere im Hinblick auf die beiden untersuchten Fälle der Großregion und der Euregio Egrensis?

Die Verbindungslinie zwischen grenzüberschreitender Zusammenarbeit und regionaler Wettbewerbsfähigkeit besteht darin, dass sich gemeinschaftlich abgestimmte Initiativen zum Abbau von Grenzhindernissen positiv auf das Wohlergehen der Bevölkerung auswirken und somit zugleich auf das europäische Ziel des territorialen Zusammenhalts hinwirken können. Dies kann diverse Formen annehmen und in unterschiedlichen Bereichen und Handlungsfeldern geschehen. Es ist wichtig zu betonen, dass Bemessungen des Einflusses von Kooperationsinitiativen über Indikatoren der reinen Wirtschaftsleistung wie BIP und Gesamtproduktivität hinausgehen müssen. Die vergleichende Fallstudie der Großregion und der Euregio Egrensis ist ein eindrückliches Beispiel dafür, wie sich Umfang und damit Möglichkeiten, aber auch die Motivationen zwischen einzelnen Euroregionen unterscheiden können. Dieser Unterschiede zum Trotz sind beide Euroregionen durch ihre Aktivitäten in der Lage, die Wettbewerbsfähigkeit ihrer jeweiligen Grenzgebiete positiv zu beeinflussen, da Euroregionen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Entwicklungsebenen erfolgreich funktionieren können.

Es ist allerdings in einigen Fällen einfacher als in anderen, eine Verbesserung der Lebensqualität direkt mit grenzüberschreitenden Maßnahmen in Verbindung zu bringen, welche darauf abzielen, die jeweiligen Grenzen für die lokale Bevölkerung zum geringeren Hindernis werden zu lassen.

Dies gilt zum einen für Gesundheitsversorgung, Notfallrettung und allgemein den Zugang zu weiteren öffentlichen Dienstleistungen. Ein weiteres Beispiel sind grenzüberschreitende Aktivitäten im Bereich des Umweltschutzes. Sowohl in der Großregion als auch in der Euregio Egrensis wurden in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte in diesem Bereich erzielt. Auch wenn viel zu tun bleibt, so kann hier zweifelsohne festgestellt werden, dass sich grenzüberschreitende Kooperationsmaßnahmen direkt in positivem Maße auf das Wohlbefinden der Grenzbevölkerung und damit auch auf die Wettbewerbsfähigkeit der beiden Euroregionen ausgewirkt haben. Allerdings handelt es sich hier auch um Beispiele, bei denen die Zusammenarbeit weitgehend auf Vereinbarungen beruht, die auf überregionaler Ebene geschlossen wurden. Was die Frage aufwirft, ob Euroregionen eine bestimmte Größe haben oder aus Körperschaften bestehen müssen, die über die lokalen Ebene hinausgehen, um ernsthafte Veränderungen in der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Regionen zu bewirken.

Obwohl ihre Größe und Reichweite für die Großregion unbestreitbar oft von Vorteil sind, erwiesen sie sich im Fall der gemeinsamen grenzüberschreitenden Mobilitätsportale im öffentlichen Verkehr doch als nachteilig. Es sollte zudem nicht davon ausgegangen werden, dass die vielen interkulturellen Begegnungsprojekte der Euregio Egrensis sich nicht positiv auf das Wohlbefinden der lokalen Bevölkerung auswirken, auch wenn es hier sehr viel schwieriger fällt, diesen Effekt in Zahlen zu ermessen. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird aufgrund unterschiedlicher Motivationen und Ziele unternommen, und jede Erfolgsbewertung muss sich an der Erfüllung dieser spezifischen, individuellen Ziele und Funktionen orientieren. Es sollte jedoch auch erwähnt werden, dass die Grenze, ab der die Bewertung in den Bereich einer normativen Beurteilung übergeht, hier schmal ist. Es muss bis zu einem gewissen Grad an den Wert des interkulturellen Dialogs und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geglaubt werden, um eine positive Wirkung dieser Kooperationsaktivitäten, wie sie in der hier durchgeführten Fallstudie dargestellt wurden, ableiten zu können. An dieser Stelle wird auch deutlich, dass diese Arbeit von zusätzlichen methodischen Ansätzen wie Feldforschung und Interviews stark hätte profitieren können, um die Schlussfolgerungen auf eine breitere methodische Grundlage zu stellen und einen Einblick in die Bewertung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der lokalen Bevölkerung zu erhalten.

Eine weitere Schlussfolgerung, die sich aus der Diskussion über die Reichweite und den Erfolg einzelner euroregionaler Aktivitäten ergibt, ist die Bedeutung des Grenzkontextes, der die Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bestimmt sowie die nach wie vor bestehende deutliche Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung. Während in der Geschichte der deutsch-tschechischen Grenze im vergangenen Jahrhundert bis heute der Schwerpunkt auf der interkulturellen Verständigung liegt, hat sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der

Großregion am Schnittpunkt des ‚historischen Europa‘ seit ihren Anfängen in den späten 1960er Jahren hin zu Handlungsfeldern mit direkteren Auswirkungen auf die grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Aktivitäten verlagert. Hier hat die Großregion in der Vergangenheit stark von zwischenstaatlichen Vereinbarungen profitiert, während die Euregio Egrensis vor allem in ihren Anfängen in den 1990er Jahren unter einem deutlichen Mangel an staatlicher Unterstützung und dem Fehlen eines Rechtsinstruments litt, auf das sie ihr Handeln hätte stützen können.

Eine weitere populäre Methode zur Ermessung des Wohlbefindens der Bevölkerung sind Beschäftigungs- und Einkommensdaten. Mit Blick auf diese wurde deutlich, dass es im Einzelfall schwierig zu konstatieren ist, ob ein Rückgang der Arbeitslosenzahlen oder ein Anstieg des verfügbaren Einkommens direkt auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit zurückzuführen ist. Die Fallstudie hat jedoch gezeigt, dass erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um die Hindernisse für eine stärkere Integration der grenzübergreifenden Arbeitsmärkte abzubauen. Dies zeigte sich besonders deutlich im Fall der Großregion, aber auch die verschiedenen Bemühungen der Euregio Egrensis zur Förderung des Austauschs im Bildungsbereich und zur Verbesserung der Sprachkenntnisse sowie des sanften Tourismus wirken auf dieses Ziel hin. Gleichzeitig wirft das Beispiel des Arbeitsmarktes den Blick auf ein wichtiges Problem, das mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Euroregionen verbunden ist. Die Bemühungen und Aktivitäten können einzelne Teilregionen unverhältnismäßig stark begünstigen und damit neue, innereuroregionale Disparitäten schaffen. Wird die Entwicklung in der Großregion in den letzten Jahrzehnten betrachtet, und die vielen Diskrepanzen zwischen Luxemburg und den übrigen Mitgliedsregionen, so liegt dieser Verdacht nahe. Es bleibt zudem abzuwarten, ob die Disparitäten an der deutsch-tschechischen Grenze mit der Zeit abnehmen, oder ob sich die bestehenden Unterschiede womöglich noch verfestigen werden.

Abschließend: Sowohl die theoretische als auch die praktische Analyse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in und durch euroregionale Strukturen haben die Beweggründe für diese im heutigen Europa aufgezeigt, sowie die zahlreichen Hindernisse, die trotz der Bemühungen um eine größere Durchlässigkeit der Grenzen in der Europäischen Union im Laufe der Jahre nach wie vor bestehen. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist mitnichten ein Allheilmittel für das Problem der regionalen Disparitäten, ebenso wenig die ‚hegemoniale‘ Forderung nach regionaler Wettbewerbsfähigkeit. Allerdings sind bestehende Grenzhindernisse nicht nur eines der größten Probleme für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Entwicklung der Grenzregionen, sondern auch einer der Hauptgründe für diese. Angesichts der Entwicklungen der letzten Jahre und der Demonstration der Fragilität der offenen Grenzen Europas durch die COVID-19 Pandemie, ist die Überwindung trennender Grenzen heute jedoch womöglich wichtiger denn je.

7. Literaturverzeichnis

- Aiginger, K. (2006). Competitiveness: From a Dangerous Obsession to a Welfare Creating Ability with Positive Externalities. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 6, 161-177.
<https://doi.org/10.1007/s10842-006-9475-6>
- Anderson, J. & O'Dowd, L. (1999). Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance. *Regional Studies*, 33(7). 593-604.
<https://doi.org/10.1080/00343409950078648>
- Bristow, G. (2005). Everyone's a 'winner': problematising the discourse of regional competitiveness. *Journal of Economic Geography*, 5(3), 285-304.
<https://doi.org/10.1093/jeg/lbh063>
- Caesar, B. & Pallagst, K. (2018). Entwicklungspfade der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Status quo. In K. Pallagst, A. Hartz & B. Caesar (Hrsg.), *Border Futures - Zukunft Grenze - Avenir Frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit* (S. 12-27). Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Leibniz-Forum für Raumwissenschaften.
- Camonita, F. M., Guimerà, A. D. & Noferini, A. (2020). A territorial scale-based model for Euroregions and its implications for Cross-Border Cooperation in maritime contexts. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 66(3), 513-540.
<https://doi.org/10.5565/rev/dag.592>
- Casteigts, M. (2003). Enjeux et limites de la coopération transfrontalière. *Territoires 2020 - Les nouvelles échelles territoriales*, o.S.
- Committee of the Regions. (2009). The European Grouping of Territorial Co-operation (EGTC). State of Play and Prospects. METIS GmbH.
https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/EGTC-state-of-play/EGTC-state_of_play_and_prospects_EN.pdf
- De Sousa, L. (2013). Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis. *Journal of European Integration*, 35(6), 669-687.
<https://doi.org/10.1080/07036337.2012.711827>
- Dijkstra, L., Annoni, P. & Kozovska, K. (2011). *A New Regional Competitiveness Index: Theory, Methods and Findings* (Working Papers 02/2011). Directorate-General for Regional Policy.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2011_02_competitiveness.pdf
- Dvořáková Lišková, Z., Škodová Parmová, D., Sdrolias, L., & Aspidis G. (2019). Regional Policy and its Financial Instruments. In D. Škodová Parmová, & Z. Dvořáková Lišková (Hrsg.), *Regions in Context* (S. 9-23). University of South Bohemia in České Budějovice, Faculty of Economics.
- Greta, M. & Lewandowski, K. (2010). Euroregion's "mission" and the success of the Lisbon strategy. *Business and Economic Horizons*, 1(1), 14-20.
<https://doi.org/10.15208/beh.2010.03>

- Howaniec, H. & Lis, M. (2020). Euroregions and Local and Regional Development: Local Perceptions of Cross-Border Cooperation and Euroregions Based on the Euroregion Beskydy. *Sustainability*, 12(18), o.S.
- Huggins, R. & Thompson, P. (2017). Introducing regional competitiveness and development: contemporary theories and perspectives. In R. Huggins & P. Thompson (Hrsg.), *Handbook of Regions and Competitiveness: Contemporary Theories and Perspectives on Economic Development* (S. 1-31). Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781783475018.00005>
- Lepik, K.-L. (2009). Euroregions as Mechanisms for Strengthening Cross-border Cooperation in the Baltic Sea Region. *TRAMES. A Journal of the Humanities and Social Sciences*, 13(3), 265-284.
<https://doi.org/10.3176/tr.2009.3.05>
- Medeiros, E. (2011). (Re)defining the Euroregion Concept. *European Planning Studies*, 19(1), 141-158.
<https://doi.org/10.1080/09654313.2011.531920>
- Ruidisch, R. (2013). Borders and Border Regions in Europe: Changes, Challenges and Chances. In A. Lechevalier & J. Wielgoths (Hrsg.), *Borders and Border Regions in Europe: Changes, Challenges and Chances* (S. 95-110). transcript Verlag.
<https://doi.org/10.14361/transcript.9783839424421>
- Sanguin, A.-L. (2013). Euroregions and other EU's Cross-border Organizations: The Risk of Confusion, Redundancy, Oversizing and Entropy. A Critical Assessment. *Annales, Series Historia et Sociologia*, 23(1), 155-164.
- World Economic Forum. (2017a). *The Global Competitiveness Report: 2017–2018*.
<https://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>
- World Economic Forum. (2017b, September 27). *What exactly is economic competitiveness?*
<https://www.weforum.org/agenda/2017/09/what-is-economic-competitiveness/>