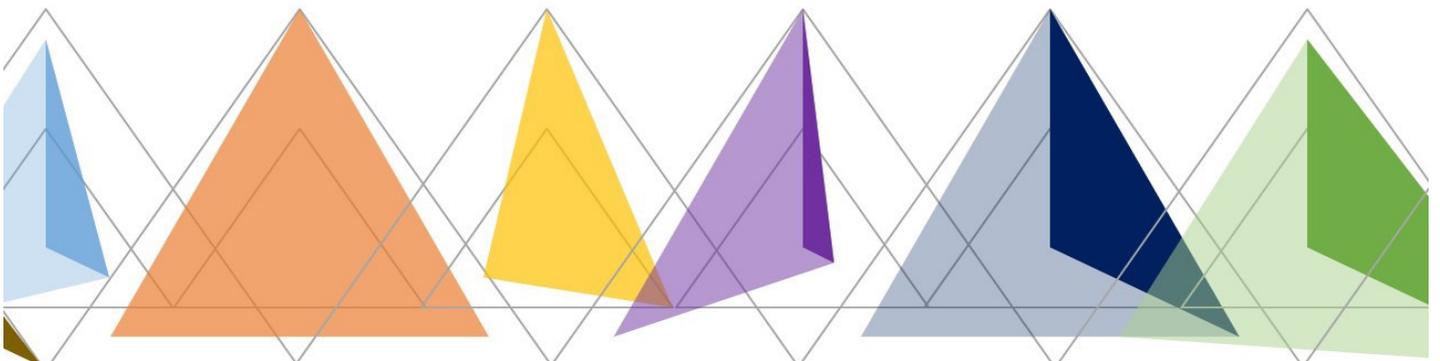


Regionalräte

Bestandsaufnahme und Potentialanalyse im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit



März 2023

Prof. Dr. Tobias Chilla & Markus Lambracht
FRIEDRICH-ALEXANDER-UNIVERSITÄT ERLANGEN-NÜRNBERG

FAU Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg



Auswärtiges Amt



Impressum

Auftraggeber der Studie

Auswärtiges Amt | Europaabteilung

Referat E24-9 „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit Frankreich, Niederlande, Belgien und Luxemburg“

Stand

Endbericht März 2023

Autoren

Prof. Dr. Tobias Chilla und Markus Lambracht, M.A.

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	6
1.1	Zielsetzung der Studie und methodisches Vorgehen	6
1.2	Verbesserung der Problemlösungskapazität als übergeordnetes Ziel	7
2	Dimensionen von Regionalräten	7
2.1	Begriffliche Abgrenzung	7
2.2	Drei Dimensionen von grenzüberschreitenden Regionalräten	9
2.2.1	Parlamentarische Anbindung	9
2.2.2	Einbindung der höheren Ebenen	11
2.2.3	Grenzüberschreitende Institutionalisierung	12
2.3	Operationalisierung der Dimensionen von Regionalräten	13
3	Ansätze von grenzüberschreitenden Regionalräten mit deutscher Beteiligung	16
3.1	Überblick	16
3.2	Der Grenzlandprozess (DE, NL)	16
3.3	Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (DE, FR)	19
3.4	Deutsch-Polnische Regierungskommission (DE, PL)	21
3.5	Regierungskommission Bodensee (AT, CH, DE, LI)	23
3.6	Regierungskommission Oberrhein (CH, DE, FR)	25
3.7	Gipfel der Großregion (BE, DE, FR, LU)	26
3.8	Euregiogipfel (Euregio Salzburg, Freilassing, Traunstein - AT, DE)	27
3.9	EVTZ Eisenbahn-Neubaustrecke Dresden-Prag (CZ, DE)	28
3.10	Weitere Formate auf bilateraler Achse	30
4	Möglichkeiten der Umsetzung	31
4.1	Reflexion des Bedarfs	31
4.2	Konkrete Umsetzungs-Varianten	32
4.2.1	Variante 1: Regionalrat auf Euregio-Ebene	32
4.2.2	Variante 2: Regionalrat auf Grenzraum-Ebene	32
4.2.3	Variante 3: Regionalrat als ‚Berliner Brücke‘	33
4.3	Möglichkeiten der Weiterentwicklung	34
4.4	Die Prozess-Perspektive	34

5	Fazit	35
6	Anhang: Dokumentation der Voting-Abfrage beim hybriden Workshop	37
6.1	Positive Aspekte	37
6.2	Kritische Aspekte	38
6.3	Favorisierte Umsetzungsvarianten	39
6.4	Thematische Priorisierung	39
7	Literatur	40

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Parlamentarische und Institutionelle Einbindung höherer Ebenen	10
Abb. 2	Institutionalisierung der Geschäftsstellen auf der Euregio-Ebene	13
Abb. 3	Grundverständnis von Regionalräten in drei Dimensionen	14
Abb. 4	Existierende Kooperationsformen im Hinblick auf Regionalrats-Funktionen	17
Abb. 5	Die ‚institutionelle Architektur‘ im Grenzland-Prozess NRW-NL	18
Abb. 6	Funktion eines ‚Regionalrats‘ im Grenzlandprozess Niederlande-Deutschland	19
Abb. 7	Funktion eines ‚Regionalrats‘ im deutsch-französischen Grenzraum	21
Abb. 8	Funktion eines ‚Regionalrats‘ im deutsch-Polnischen Grenzraum	22
Abb. 9	Funktion eines ‚Regionalrats‘ in der Bodensee-Region	23
Abb. 10	Funktion eines ‚Regionalrats‘ in der Oberrhein-Region	25
Abb. 11	Gipfel der Großregion - institutioneller Aufbau	26
Abb. 12	Funktion eines ‚Regionalrats‘ in der Großregion	27
Abb. 13	Funktion eines ‚Regionalrats‘ im deutsch-österreichischen Grenzraum	28
Abb. 14	Sektorale Funktion eines ‚Regionalrats‘ im sächsisch-tschechischen Grenzraum	29
Abb. 15	Neubaustrecke zwischen Dresden und Prag	30

Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Operationalisierung der drei Regionalrats-Dimensionen für die vergleichende Positionierung	15
Tab. 2	Zusammensetzung des AGZ	20

1 Einführung

1.1 Zielsetzung der Studie und methodisches Vorgehen

Der aktuelle Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht vor, die Zusammenarbeit in Grenzräumen zu verbessern und zielt dabei unter anderem auf sog. ‚Regionalräte‘ ab (Koalitionsvertrag 2021). Des Weiteren werden die ‚Experimentierklauseln‘ und die ‚Grenzscouts‘ erwähnt, zu denen aktuell eigene Studien verfasst werden. Die vorliegende Studie leuchtet das Potential von Regionalräten für die intensivierete grenzüberschreitende Kooperation aus.

Aus der Ausschreibung ergeben sich die folgenden Fragestellungen:

1. Wo gibt es bereits Regionalräte und in welcher Ausprägung? Inwiefern lassen sich Good-Practice-Beispiele identifizieren im Sinne von besonders gut funktionierenden Ausprägungen? Wichtige Kriterien sind hierbei die Problemlösungskapazität und die Anbindung an die Ebene der legislativen und exekutiven Entscheidungsträger. Wie funktionieren diese Einrichtungen in organisatorischer Hinsicht? Gibt es auch Beispiele von Regionalräten, die nach vorübergehender Arbeit wieder eingestellt wurden?
2. Welche Schlüsse lassen sich für die Übertragbarkeit in andere Regionen ziehen? Konkreter: Unter welchen Voraussetzungen kann die Schaffung von Regionalräten einen Mehrwert für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit haben? Welche konkreten Maßnahmen sind dafür vorzunehmen und von wem?

Diese explorative Studie wurde im Zeitraum von November 2022 bis März 2023 erstellt. Sie beruht auf drei Arten der Informationsgewinnung:

- Im Rahmen von Expertengesprächen wurden die angesprochenen Fragen eruiert. Es sind insgesamt 18 Interviews via Videotelefonie geführt worden. Diese haben zwischen 30 und 60 Minuten gedauert, wobei in den meisten Fällen eine Person primär für die eigentliche Gesprächsführung zuständig war und eine weitere Person die Protokollierung und anschließende Verdichtung der Informationen vorgenommen hat.
- In Form einer Dokumentenauswertung wurden die verfügbaren Informationen aus wissenschaftlicher Literatur, regionaler ‚grauer Literatur‘ und Internetauftritten zusammengetragen. Hierbei konnte auch auf Erkenntnisse des BMBF Forschungsprojektes CoBo¹ zurückgegriffen werden.
- Gegen Ende der Projektbearbeitung wurde eine Feedback-Runde eingebaut, die es Vertretern aus den Grenzräumen ermöglichte, die Erkenntnisse zu kommentieren. Der Adressatenkreis ging über die Interviewpartner hinaus. Die Personen wurden gebeten, ggf. Anmerkungen in schriftlicher Form zu formulieren und/oder bei einem hybriden Workshop des Auswärtigen Amtes am 23. März 2023 einzubringen. An diesem Workshop haben ca. 40 Personen teilgenommen (ca. 30 davon digital). Hierbei ist zu betonen, dass der Workshop vor allem dazu diente, inhaltliche Rückmeldung zu bekommen und ggf. ‚blinde Flecken‘ zu entdecken. Er ist aber nicht als politischer Abstimmungsprozess zu verstehen, der gegebenenfalls für die Zukunft vorzusehen ist (s. dazu Kap. 4.4).

¹ BMBF Forschungsprojekt CoBo - Cohesion in Border Regions ([Link](#))

1.2 Verbesserung der Problemlösungskapazität als übergeordnetes Ziel

In der Ausschreibung zu dieser Studie wird das Potenzial von grenzüberschreitenden Regionalräten für eine erhöhte Problemlösungskapazität genannt. Dies ist als Konkretisierung des Koalitionsvertrags zu verstehen, der noch recht allgemein auf die verbesserte Zusammenarbeit bei grenzregionalen Themen abzielt. Im Zuge dieses Projektes wurde der Handlungsbedarf weitgehend von den involvierten Experten geteilt und lässt sich in zwei Perspektiven – eine organisatorische und eine kommunikative – gliedern: Das organisatorische Argument betont, dass die aktuelle ‚Governance‘ in Grenzregionen politische Mandate und Zuständigkeiten häufig nicht ausreichend vereint. Dies zeigt die langjährige Erfahrung beispielsweise im Bereich der Verkehrsinfrastruktur und die jüngste Erfahrung mit den abrupten Grenzschießungen während der Corona-Pandemie.

Das kommunikative Argument betont, dass die Wahrnehmung grenzregionaler Anliegen im Politikbetrieb nicht sehr hoch ist und auch schwer zu erreichen ist. In Grenzregionen wird in der Regel ein recht umfassender, integrierter Entwicklungsansatz verfolgt. Je weiter diese Ziele auf den höheren Ebenen des Politikbetriebs diskutiert werden, desto höher ist die Gefahr, dass dann die grenzregionalen Anliegen zu einem im wörtlichen Sinne ‚Rand-‘ Thema werden, dem beschränkte Aufmerksamkeit zukommt. Auch bestehen nicht selten kommunikative Lücken zwischen den Ebenen oder zwischen Resorts.

Bei der Adressierung dieser Herausforderungen ist allerdings – dies ist im Rahmen dieser Studie vielstimmig betont worden – behutsam vorzugehen. Diese Behutsamkeit stellt auf folgende Punkte ab:

Das über Jahrzehnte entwickelte und erprobte System der grenzüberschreitenden Kooperation auf lokaler, regionaler Ebene hat viel erreicht und ist bewährt. Insbesondere die Kooperationsdynamik auf euroregionaler Ebene hat eine erhebliche Problemlösungskapazität erarbeitet, die es zu bewahren und schätzen gilt. Weiterentwicklungen im Mehrebenensystem sind letztlich darauf angewiesen, dass die Anliegen der lokalen Akteure auf euroregionaler Ebene gebündelt eingebracht werden. Auch sind die Kompetenzverteilungen des föderalen Systems nicht Gegenstand dieser Überlegungen. Eine erhöhte Problemlösungskapazität ist problembezogen dort zu entwickeln, wo derzeit von den Beteiligten Defizite gesehen werden.

2 Dimensionen von Regionalräten

2.1 Begriffliche Abgrenzung

Der Begriff der grenzüberschreitenden Regionalräte kann nicht auf ein feststehendes Konzept zurückgreifen, und auch jenseits von Grenzregionen ist der Begriff von Regionalräten nicht allgemeingültig definiert. Der Begriff der grenzüberschreitenden Regionalräte weckt bei etlichen Ansprechpartnern zumindest Assoziationen zu Gremien, die nichts mit dem vorliegenden Konzept zu tun haben, wie folgende Beispiele zeigen:

- In der Regionalplanung mehrerer Bundesländer wird der Begriff des Regionalrats verwendet, bspw. in Nordrhein-Westfalen (für den zuständigen regionalen Träger der Planungs-

region auf Bezirksebene²⁾ oder in Brandenburg (für die Mitglieder der Regionalversammlung³ ; s. Cassing 2022).

- In etlichen Staaten finden sich parlamentarische Vertretungen auf regionaler Ebene, die begriffliche Nähe zeigen: So werden die Parlamente der französischen Regionen als ‚Conseils Régionaux‘ bezeichnet. In Finnland findet sich der Begriff als parlamentarische Vertretung der sog. Wohlfahrtsregionen⁴.
- Auch in den Grenzregionen mit deutscher Beteiligung wird gelegentlich Bezug genommen auf regionale Räte: So hieß beispielsweise in der deutsch-dänischen Grenzregion Sønderjylland-Schleswig der Vorgänger des jetzigen Euregio-Präsidiums Regionalrat, was letztlich ein Gremium aus lokalen und regionalen Mandatsträgern beidseits der Grenze war (Herrmann & Schack 2004: 21).

Diese Beispiele zeigen, dass der Begriff des Regionalrats nicht klar definiert ist. Aus den obigen Beispielen ergibt sich aber zugleich, dass eine gewisse Verbindung zu **parlamentarischer Verankerung** mitklingt, was somit als erste Dimension der grenzüberschreitenden Regionalräte gelten kann.

Als zweite Dimension ist die **Einbindung höherer politischer Ebenen** ein wichtiges Merkmal – was durchaus parlamentarische, aber vor allem auch exekutive Akteure meint. Dies ergibt sich aus der Zielsetzung im Hinblick auf eine höhere Problemlösungskapazität: Während die grenzregionale Governance die exekutiven Akteure vor Ort intensiv einbindet, kann auf dieser Ebene nicht jedes Problem gelöst werden. Etliche Problemstellungen – etwa im Verkehrs-, Steuer-, Gesundheitsbereich – sind in hohem Maße auf die Mitwirkung von exekutiven Entscheidungsträgern angewiesen, insbesondere von Regierungen und Ministerien auf Landes- und Bundesebene (vgl. Zumbusch & Scherer 2015).

Und schließlich – drittens – ist die **grenzüberschreitende Institutionalisierung** ein wichtiges Merkmal. Dies klingt zunächst selbstverständlich, allerdings sind hier zweierlei Dinge zu berücksichtigen: Zum einen ist die Bandbreite von eher informellen und formalisierten Kooperationsformen groß, so dass der Institutionalisierungsgrad sehr unterschiedlich ausgeprägt sein kann. Zum zweiten ist der regionale Bezug insbesondere dann zu betonen, wenn höhere Ebenen eingebunden sind. Denn auch bei sehr etablierten zwischenstaatlichen Beziehungen ist der Fokus auf Grenzräume nicht automatisch gegeben.

Diese drei Dimensionen seien im Folgenden näher ausgeführt, indem der aktuelle Stand des Kooperationsgeschehens entlang der Grenzen Deutschlands in Bezug genommen wird. Dabei ist zugleich festzuhalten, dass ein grenzüberschreitender Regionalrat nicht zwingend als neue Struktur verstanden werden muss, sondern eher als eine Funktion, die prinzipiell auf sehr unterschiedliche Weisen umgesetzt werden kann.

2 Bezirksregierung Düsseldorf: Der Regionalrat Düsseldorf ([Link](#))

3 Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming: Mitglieder der Regionalversammlung ([Link](#))

4 Botschaft von Finnland in Berlin: Vertreter der Wohlfahrtsregionen ([Link](#))

2.2 Drei Dimensionen von grenzüberschreitenden Regionalräten

2.2.1. Parlamentarische Anbindung

Das grenzüberschreitende Kooperationsgeschehen ist stark von administrativen, exekutiven Aufgaben geprägt; auf Ebene der Euregios gilt dies insbesondere für die Umsetzung von INTERREG-Programmen. Dennoch ist die Relevanz parlamentarischer Debatten und Prozesse für das grenzregionale Geschehen von erheblicher Bedeutung: Spätestens bei haushaltswirksamen Maßnahmen für Grenzräume oder wenn es um Entscheidungen legislativer Art geht, ist die parlamentarische Willensbildung entscheidend. Dabei findet die Thematisierung des Geschehens in Grenzräumen in der parlamentarischen Debatte bislang eher selten statt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass parlamentarische ‚Zuständigkeiten‘ zunächst der Abgrenzung von Staaten und Regionen folgen. Dies ist in der Praxis auch eine Limitierung, weil Investitionen für grenzüberschreitende Infrastruktur und gesetzliche Lösungen für grenzbezogene Probleme letztlich auch von Parlamenten unterstützt werden müssen (vgl. Storbeck 2016).

Die Einbindung der Politik erfolgt im derzeitigen Kooperationsgeschehen vor allem auf zwei Wegen: In aller Regel werden – erstens – gewählte Mandatsträger in Präsidien und andere Leitungsgremien von Kooperationsformen entsandt. Hierbei ist allerdings einschränkend festzuhalten, dass diese Vertreter in aller Regel nicht im engeren Sinne der Legislative zuzuordnen sind, wie z.B. Bürgermeister und Landräte.

In einigen Fällen ist – zweitens – ein periodisches Zusammenkommen von Parlamenten von beiderseits der Grenzen vorgesehen. Dies kann durchaus mit konkreten Instrumenten ausgestattet sein, auch wenn eine eigene legislative Kompetenz hier nicht begründet wird. Besonders prominent sind die folgenden Fälle:

- Der **Interregionale Parlamentarierrat** (IPR) besteht seit 1986 und ist die beratende parlamentarische Versammlung der Großregion, die sich aus folgenden Teilregionen zusammensetzt: Saarland und Rheinland-Pfalz in Deutschland, Grand Est (mit Lothringen) in Frankreich, das Großherzogtum Luxemburg sowie in Belgien Wallonien, die Föderation Wallonien-Brüssel und die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens⁵. Der IPR hat – neben den Formulierungen von Resolutionen usw. – die Möglichkeit, parlamentarische Anfragen an die inländischen Parlamente zu formulieren.
- Der **Oberrheinrat** versammelt Mandatsträger aus Frankreich, Deutschland und der Schweiz. Dieser fußt auf vier thematischen Kommissionen. Neben dem Instrument der Resolutionen und Stellungnahmen wird hier auch mit offenen Schreiben an übergeordnete Instanzen agiert⁶. Diese Institution ankert in einer Parlamentariergruppe, deren Aktivitäten bis in die 1970er Jahre zurückgehen⁷.
- Die **Internationale Parlamentarische Bodensee-Konferenz** (IPBK) ist seit 1994 eingesetzt⁸. Hier kommen Delegierte aus insgesamt zehn subnationalen Parlamenten zusam-

5 Interregionaler Parlamentarierrat ([Link](#))

6 Der Oberrheinrat: Aktuelle Schreiben ([Link](#))

7 Der Oberrheinrat: Entstehungsgeschichte ([Link](#))

8 Internationale Parlamentarische Bodensee-Konferenz ([Link](#))

men (u.a. aus den Landtagen von Bayern und Baden-Württemberg). Unter einem jährlich wechselnden Vorsitz werden zwei Sitzungen pro Jahr abgehalten, deren Protokolle öffentlich einsehbar sind.

- Ein interessantes Beispiel ist der **Euregio-Rat der EUREGIO** (in Gronau): Hier werden von deutscher und niederländischer Seite jeweils 42 kommunale Mandatsträger entsandt, die mindestens drei Mal jährlich tagen und Grundsatzfragen bearbeiten⁹. Dieser Rat ist nach Fraktionen im Sinne von Parteizugehörigkeit organisiert und kann Resolutionen, Beschlüsse sowie Empfehlungen verabschieden. Diese Organisationsform zeichnet sich insofern also durch die betont parlamentarische und politische Form aus.

Abb. 1 verortet die genannten Formate grenzüberschreitenden parlamentarischen Austauschs in hellblau. Nicht enthalten ist hierbei der deutsch-französische Parlamentarische Versammlung, die einen gesamtstaatlichen, keinen grenzregionalen Fokus hat.

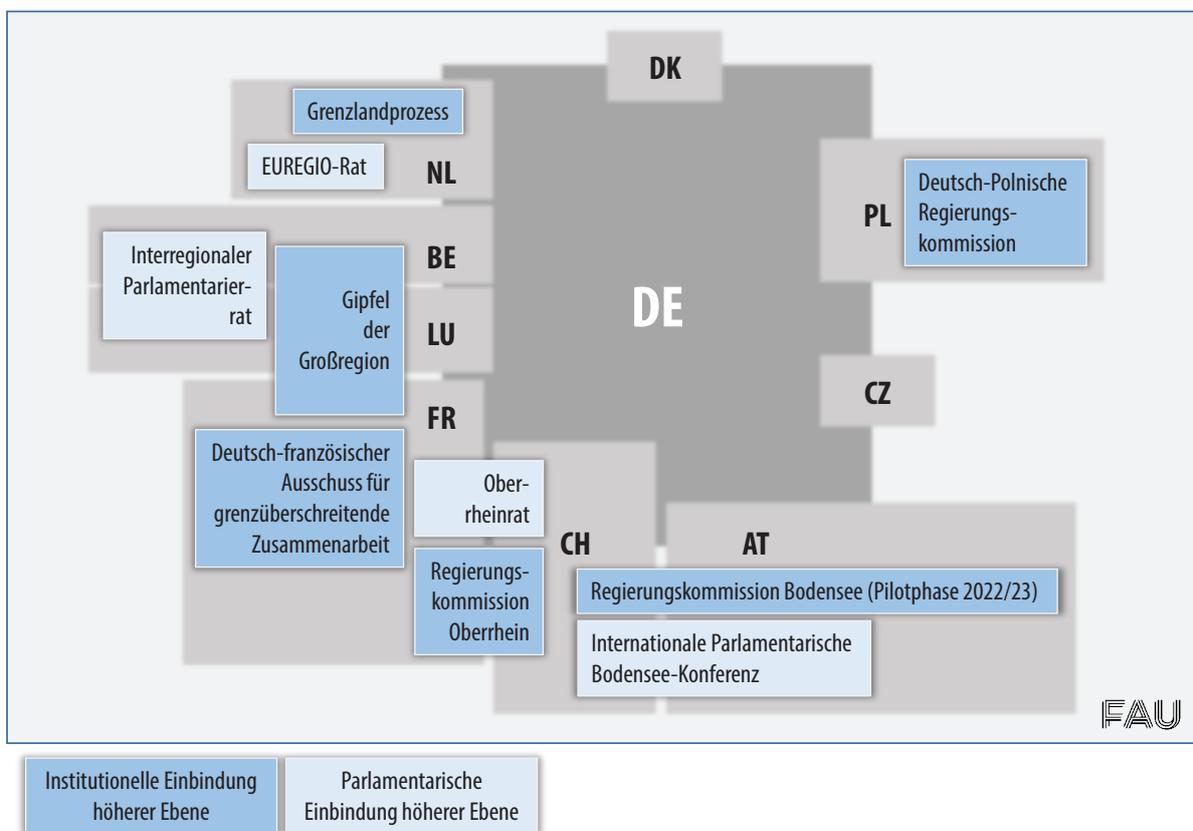


Abb. 1 Parlamentarische und Institutionelle Einbindung höherer Ebenen

Die Visualisierung zeigt, dass sich die parlamentarischen Kooperationsformen auf die west- und süddeutschen Regionen konzentrieren und in den Grenzregionen mit den östlichen Nachbarn bislang kaum zu finden sind. Ein wichtiger Unterschied ist die Dauer der Kooperationserfahrung: Während an den westlichen Grenzen bereits in der Nachkriegszeit zunehmender politischer Austausch stattfand und 1958 die erste Euregio gegründet wurde, so konnte eine institutionalisierte Kooperation erst nach Wegfall des Eisernen Vorhangs eingerichtet werden.

⁹ EUREGIO: Organisationsstruktur ([Link](#))

Auch die unterschiedlichen Pfade der europäischen Integration spielen hier eine Rolle.

Die Abbildung zeigt zugleich wichtige Formate der institutionellen Einbindung von höheren Ebenen, was im folgenden Kapitel auszuführen ist.

2.2.2. Einbindung der höheren Ebenen

Grenzüberschreitende Kooperationsformen sind maßgeblich auf den ‚unteren‘ Ebenen des Mehrebenen-Systems operativ verankert. Euregios sind die prominentesten Formen – weitgehend synonym auch Euroregionen oder Eurodistrikte benannt. Des Weiteren sind Zwillingsstädte, Städtenetze und individuell entwickelte Formen ergänzend und zahlreich etabliert. Dieses Setting macht insbesondere daher Sinn, weil es persönliche Netzwerke und Vertrauensbildung zwischen den Akteuren vor Ort sichert, und weil es viele konkrete Anliegen unmittelbar adressieren kann – dies bezeugen viele Erfolgsgeschichten (vgl. Guillermo-Ramírez 2018).

Zugleich ist aber offensichtlich, dass der derzeitige Stand der Dinge nicht für alle grenzraumspezifischen Herausforderungen ein wirkmächtiges Instrumentarium bereithält. Dies ist in der Corona-Pandemie mit ihren abrupten Grenzschließungen besonders deutlich geworden (Duvernet 2021, Chilla et al. 2022, Gareis & Kurnol 2023, Hippe et al. 2023), ist aber auch für etliche andere Politikbereiche seit längerem bekannt: Steuer- und Verkehrspolitik werden oft thematisiert, aber auch Sozial-, Arbeits- und Gesundheitspolitik sind Themen, die sich ohne Einbindung der nationalen und Landesebene kaum adressieren lassen (vgl. Noferini et al. 2020, Medeiros et al. 2021). Bei diesen Rechtsbereichen liegt die politische Kompetenz durchweg auf höheren Ebenen; hinzu kommt auch hier das Phänomen des multi-level mismatch, wonach auf den jeweiligen Seiten einer Grenze unterschiedliche Ebenen die maßgebliche Kompetenz haben können (z.B. können Fragen der Bildungspolitik recht komplex auf verschiedenen Ebenen angesiedelt sein) (Chilla et al. 2012).

Bislang ist die Adressierung solcher Phänomene auf zweierlei Weisen erfolgt. Zum einen werden problembezogene ad-hoc Lösungen gesucht – die Einrichtung von Krisenstäben in Zeiten der Corona-Pandemie ist hier ein besonders plastisches Beispiel. Dieses Vorgehen ist tendenziell reaktiv und anlassbezogen. Zum zweiten spielt auch ein generelleres ‚Lobbying‘ für Grenzraum-Themen eine wichtige Rolle. Persönliche Netzwerke der Geschäftsführung von Euregios mit den einschlägigen Ministerien auf Landes- und auf Bundesebene und zu Parlamentariern in Landtagen und Bundestag aus der Region bilden eine wichtige Basis, um bei größeren Anliegen Lösungen zu finden. Dieses Vorgehen zielt auf politisches ‚Agenda-Setting‘ ab und funktionierende Informationskanäle auch in frühen Phasen der Politikformulierung.

Auch wenn beide Ansätze – ad-hoc-Gremien und Lobbying – zweifellos erfolgreich sein können, so stellt sich doch die Frage, ob eine stärkere, systematische Einbindung der höheren Ebenen ein Potential zur Problemlösung hat, das bislang nicht genutzt wird. Dies meint neben der nationalen Ebenen zumindest in einigen Räumen auch die Ebene der Bundesländer.

In einigen grenzüberschreitenden Kooperationsformaten bestehen bereits jetzt Ansätze für eine kontinuierliche Einbindung der höheren Ebenen. Diese sind in obiger Abb. 1 in dunkelblau lokalisiert und werden in Kap. 3 ausführlicher dargestellt.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Klarstellung, dass die Bezugnahme auf höhere

Ebenen nicht als Zentralisierung der Thematik oder als top-down-Ansatz zu verstehen wäre. Letztlich geht es darum, die ‚richtigen‘ Ebenen und Fachbereiche im Sinne von zuständig und einschlägig einzubinden. Dies differiert erheblich je nach Thema, und die Problemlösungskapazität ist auf höheren Ebenen nicht unbedingt höher als auf unteren. Wenn im Folgenden die Einbindung höherer Ebenen im Mittelpunkt steht, so ist dies auf folgende Einschätzung zurückzuführen: Die grenzregionale Entwicklung ist derzeit in starkem Ausmaß auf ‚unterer‘ im Sinne von lokaler und (euro-)regionaler Ebene institutionalisiert. Damit ist auf diesen Ebenen bereits in vielen Themenbereichen eine erhebliche Problemlösungskapazität errichtet worden, die nicht in Frage steht. Für einige Handlungsbereiche wird hingegen Potenzial in der stärkeren Verbindung über die Ebenen hinweg gesehen.

2.2.3. Grenzüberschreitende Institutionalisation

Das grenzüberschreitende Kooperationsgeschehen wird – wie der Name schon andeutet – in der Regel von Institutionen dies- und jenseits der Grenze durchgeführt. Ein vollständiges ‚Verschmelzen‘ geht damit nicht einher, da die nationale Zugehörigkeit letztlich maßgeblich bleibt. Allerdings lassen sich durchaus unterschiedliche Intensitäten der grenzüberschreitenden Institutionalisation erkennen.

Zahlreiche Formate der grenzüberschreitenden Kooperation zählen zu den nur ansatzweise formalisierten Institutionen, beispielsweise in der Rechtsform des eingetragenen Vereins. Zwar können diese bi- und multilaterale Kooperationsformate viele Erfolge vorweisen. Sie stoßen jedoch auch an deutliche Grenzen – unter anderem durch eine recht hohe ‚Personengebundenheit‘ in dem Sinne, dass den persönlichen Netzwerken der Entscheidungsträger entscheidende Bedeutung zukommt, was beispielsweise bei Personalwechseln zu ungewollten Zäsuren führen kann (Wong Villanueva et al. 2022).

Die Frage der Institutionalisation kann mit verschiedenen Facetten vertieft werden – im Folgenden erfolgt dies mit dem Indikator der Formalisierung von Euregio-Geschäftsstellen (s. Abb. 2):

- Eine erste Form der Institutionalisation sind **getrennte** Geschäftsstellen auf beiden Seiten der Grenze. Diese gehen oft mit bi- oder trilateralen Vereinsstrukturen einher.
- Eine weitere Form der Institutionalisation ist die Gründung einer **gemeinsamen** Geschäftsstelle. Dies verlangt tendenziell weitergehende Abstimmung als die erste Form, zumindest wenn die Tätigkeiten über rein administrative Unterstützung von INTERREG-Themen hinausgehen.
- Eine formal sehr starke Form der Institutionalisation ist die Einrichtung eines Europäischen Verbundes zur Territorialen Zusammenarbeit (EVTZ), der einen grenzüberschreitenden Perimeter mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit begründet, wobei diese dem Recht eines der beteiligten Staaten folgt (vgl. Evrard 2017).

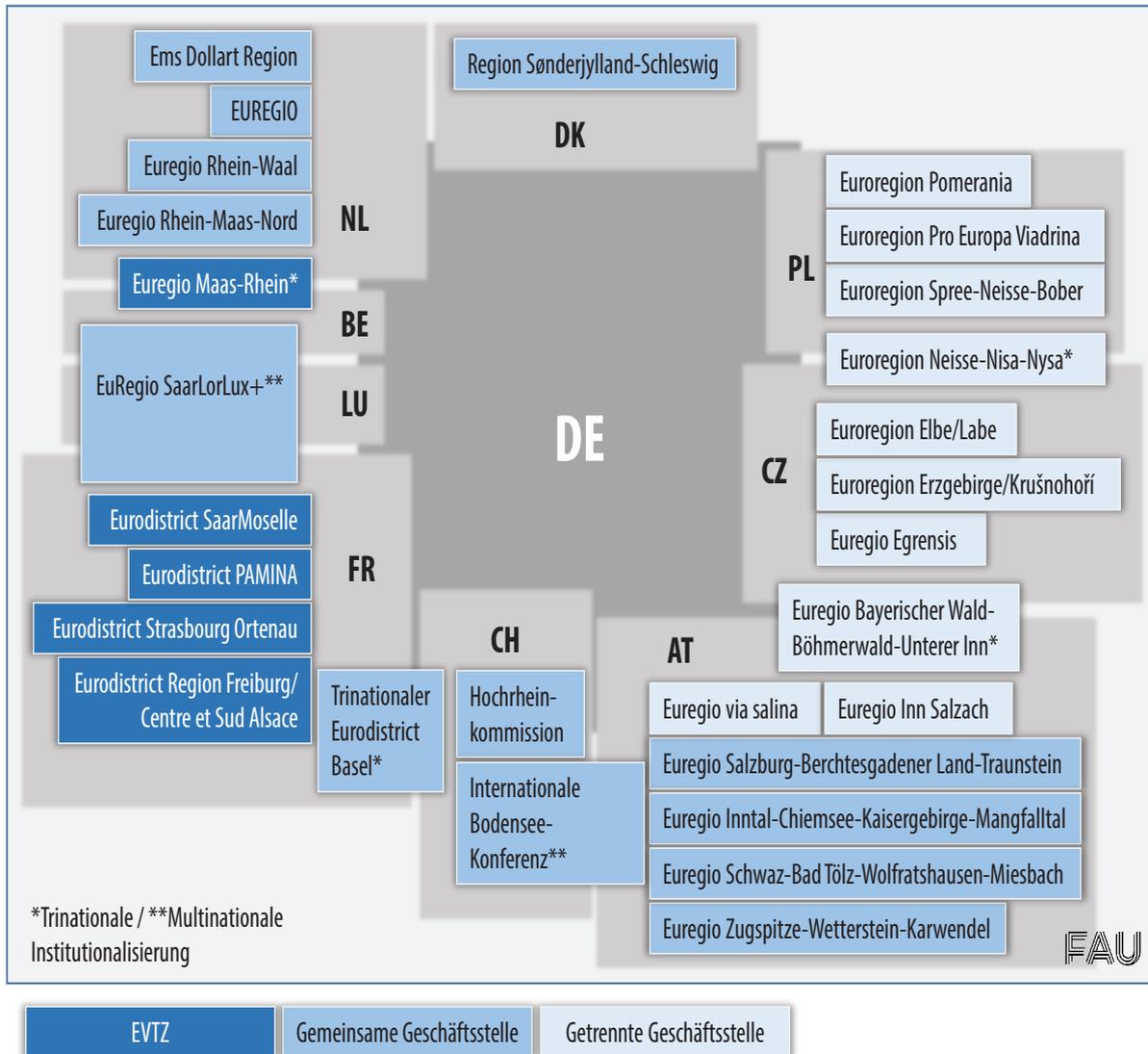


Abb. 2 Institutionalisation der Geschäftsstellen auf der Euregio-Ebene

Diese Unterteilung in drei Kategorien kann zweifellos nur eine Annäherung an die komplexe institutionelle Praxis sein – dennoch kann in Abb. 2 ein Muster erkannt werden, das recht plausibel ist: Die Westgrenzen zeigen einen höheren Institutionalisierungsgrad als die östlichen Grenzen. Dies mag auf die längere Kooperationsgeschichte zurückzuführen sein, auch die unterschiedlichen Verwaltungskulturen mögen hier eine Rolle spielen (s.a. Chilla 2022). Wenn im Folgenden die Einrichtung von grenzüberschreitenden Regionalräten eruiert wird, so ist dieses Muster eine relevante Hintergrund-Information.

2.3 Operationalisierung der Dimensionen von Regionalräten

Den obigen Ausführungen folgend ist ein grenzüberschreitender Regionalrat mithin durch drei Dimensionen charakterisiert, namentlich durch die politisch-parlamentarische Verzahnung, die Einbindung höherer Ebenen und die grenzüberschreitende Institutionalisation. Es scheint wenig sinnvoll, eine dieser Dimensionen gänzlich auszublenden, allerdings wird es in

der Praxis hierzu sehr unterschiedliche Gewichtungen geben.

Für die nachfolgende Argumentation wird davon ausgegangen, dass in jeder der drei Dimensionen eine Mindestausprägung gegeben sein muss, damit die Funktion eines Regionalrats vollumfänglich angenommen werden kann. Abb. 3 illustriert dies, insbesondere anhand der symbolischen roten Linie als ‚Schwellenwert‘ für eine Funktion als Regionalrat.

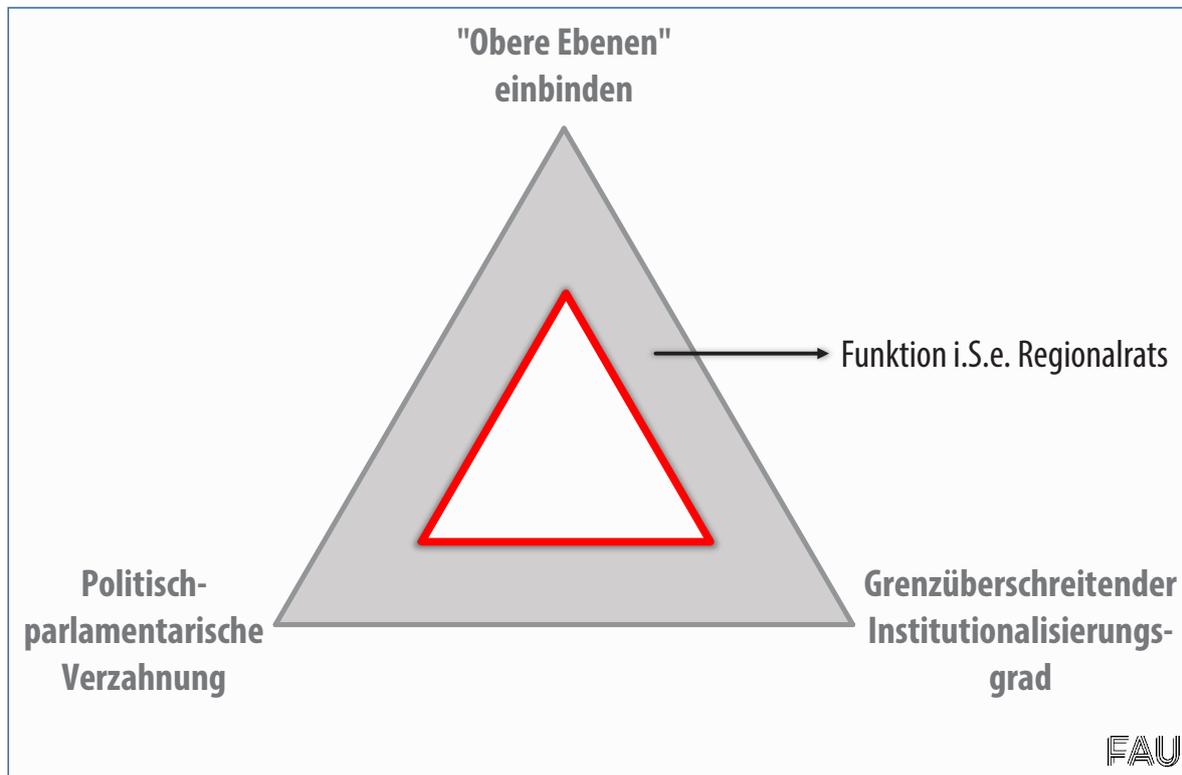


Abb. 3 Grundverständnis von Regionalräten in drei Dimensionen

Die nachfolgende Analyse zeigt, inwiefern die bestehenden Kooperationsformen jeweils die drei Dimensionen eines Regionalrats ausfüllen.

Die zugrunde liegende Methodik wird in Tab. 1 illustriert und beruht auf der Zuordnung von quantifizierten Werten in den drei Dimensionen:

- Die Operationalisierung der Einbindung von höheren Ebenen ergibt sich selbsterklärend aus der Tabelle. Erst mit der systematischen Einbindung von Landes-/Bundesebene wird angenommen, dass hier eine gewisse Funktion als Regionalrat übernommen wird – hier ist insbesondere an Mitgliedschaften in fest bestehenden Gremien zu denken.
- Im Hinblick auf die politisch-parlamentarische Ebene ist anzumerken: Der systematische Kontakt zu Parlamentariern meint insbesondere Parlamentariergruppen und solche Fälle, wo einzelne Parlamentarier stellvertretend in grenzüberschreitende Strukturen eingebunden sind (z.B. Euregio-Gipfel im deutsch-österreichischen Grenzraum). Die Funktion eines Regionalrats wird hier aber erst angenommen, wenn die Einbindung von Parlamenten im umfassenderen Sinn erfolgt, wie beispielsweise beim Interregionalen Parlamentarierrat in

der Großregion. Die auf der obersten Stufe genannten ‚starken parlamentarischen Rechte‘ beziehen sich beispielsweise auf das Recht des Interregionalen Parlamentarierrats, Anfragen an die jeweiligen ‚einheimischen‘ Parlamente zu stellen. Dies geht über das übliche Format der Protokolle und Stellungnahmen hinaus.

- Die grenzüberschreitende Institutionalisierung setzt zumindest eine gemeinsame Geschäftsstelle voraus, um die Funktion eines Regionalrats zu bejahen.

Die nachfolgenden Abschnitte wenden diese Heuristik für ausgewählte Kooperationsformen an. Die Zuweisung von institutionellen Regelungen muss dabei qualitativ erfolgen und ist im Detail nicht immer gänzlich trennscharf vorzunehmen. Für eine komparative Positionierung erscheint dies jedoch ein sinnvoller Ansatz.

Tab. 1 Operationalisierung der drei Regionalrats-Dimensionen für die vergleichende Positionierung

Dimension	Funktion i.S.e. Regionalrats	Wert	Bedeutung
„Obere Ebenen“ einbinden	eher ja	2	Systematische Einbindung der Bundes- und Landesebene
		1,5	Systematische Einbindung der Landesebene
	eher nein	1	Sporadischer Kontakt zur Bundes- und Landesebene
		0,5	Sporadischer Kontakt zur Landesebene
		0	Keine Einbindung der oberen Ebenen
Politisch-parlamentarische Verzahnung	eher ja	2	Systematische Einbindung der (Regional-) Parlamente mit starken parlamentarischen Rechten
		1,5	Systematische Einbindung der (Regional-) Parlamente
	eher nein	1	Systematische Einbindung einzelner Parlamentarier
		0,5	Sporadischer Kontakt zu Parlamentariern
		0	Keine politische Verzahnung
Grenzüberschreitende Institutionalisierung	eher ja	2	Gemeinsame Rechtspersönlichkeit (EVTZ)
		1,5	Gemeinsames institutionelles Dach
	eher nein	1	Getrennte Vereine in grenzüberschreitender Vernetzung / Mitgliedschaft
		0,5	Gemeinsame Erklärung / Etablierte Kooperationspraxis
		0	Keine grenzüberschreitende Institutionalisierung

3 Ansätze von grenzüberschreitenden Regionalräten mit deutscher Beteiligung

3.1 Überblick

Die nachfolgende Darstellung (Abb. 4) existierender Kooperationsformen konzentriert sich beispielhaft auf solche Konstellationen, bei denen zumindest eine der drei Dimensionen deutlich ausgeprägt ist.

Diese Darstellung erhebt nicht den Anspruch der Vollständigkeit, sondern bemüht sich vor allem darum, die relevanten Facetten von grenzüberschreitenden Regionalräten zu reflektieren. Dabei ist es auch nicht entscheidend, ob die existierenden Strukturen insgesamt bereits als Regionalrat einzuschätzen sind, oder ob sie lediglich einige Funktionen von Regionalräten innehaben. Auch ist es nicht das Ziel, die grenzbezogene Governance der jeweiligen Regionen insgesamt darzustellen.

Abb. 4 gibt einen visuellen Überblick – dieser zeigt auf den ersten Blick, dass die Ausprägungen im Hinblick auf Regionalrats-Funktionen recht unterschiedlich sind. Dies wird in den nachfolgenden Kurzporträts weiter ausgeführt, wo die jeweilige Visualisierung nochmals eingefügt ist.

3.2 Der Grenzlandprozess (DE, NL)

Der deutsch-niederländische Grenzraum beherbergt die erste und damit älteste Euregio Deutschlands bzw. Europas (vgl. Hiepel 2019). Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass hier auch im Hinblick auf einen grenzüberschreitenden Regionalrat pionierhafte Aktivitäten zu beobachten sind – als solche ist zweifellos der Grenzlandprozess zwischen Nordrhein-Westfalen (NRW) und den Niederlanden (NL) mit zugehöriger Grenzlandagenda sowie Grenzlandkonferenzen anzusehen¹⁰.

Dieses Format geht zurück auf eine Verständigung zwischen dem ehem. NRW-Ministerpräsidenten Armin Laschet und dem niederländischen Ministerpräsidenten Mark Rutte. Diese vereinbarten eine sog. ‚Erkundung‘, auf welchem Wege zukünftig die grenzraumbezogene Entwicklung unterstützt werden könne. Im Ergebnis soll nun die ‚mehrschichtige Kooperation‘ unterstützt werden, die sich vor allem in der seit 2019 stattfindende Grenzlandkonferenz niederschlägt. Diese Konferenz beruht auf der Grenzland-Agenda, die eine fokussierte Themenliste beinhaltet. Diese umfassen die Themen Corona in der Grenzregion, Sicherheit, Arbeitsmarkt, Bildung, Mobilität und Weiterentwicklung der Governance (Stand 2022¹¹).

Es mag auf den ersten Blick etwas überraschen, dass mit der Achse NRW-NL keine unmittelbare politische Symmetrie gegeben ist (Bundesland vs. Nationalstaat). Allerdings ist dies in zweierlei Hinsicht zu relativieren:

¹⁰ MBEI (NRW): Grenzlandkonferenz ([Link](#))

¹¹ MBEI (NRW): Fortschreibung Umsetzungsbericht ([Link](#)) | MBEI (NRW): Konzept Grenzlandagenda ([Link](#))

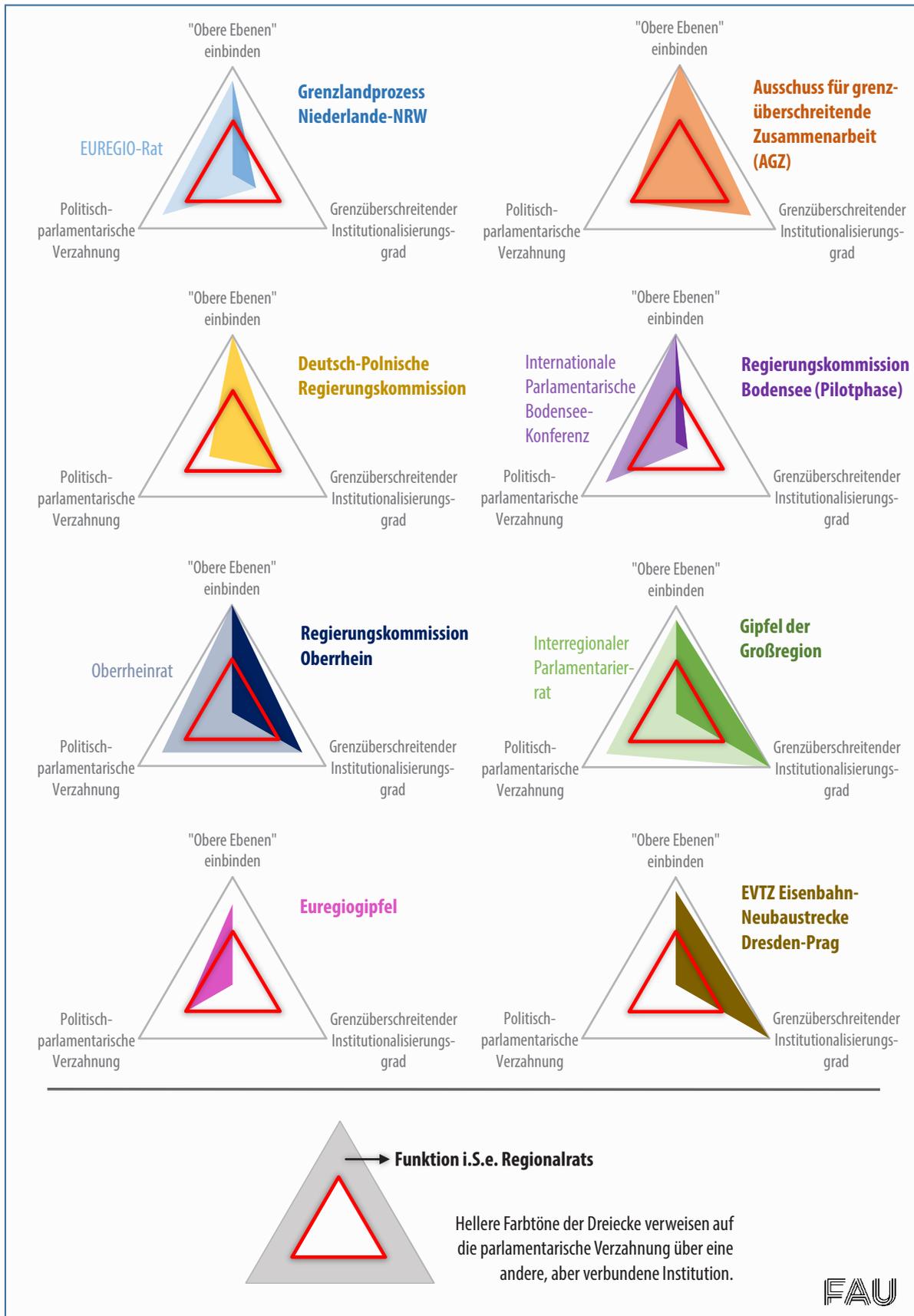


Abb. 4 Existierende Kooperationsformen mit Regionalrats-Funktionen – beispielhafte Übersicht

Zum einen ist die ähnliche Größe von NL und NRW zu erwähnen (NL: 17,5 Mio. Einw.; NRW 18 Mio. Einw.), wobei die recht lange gemeinsame Grenze (knapp 400 km) eine offensichtlich hohe Bedeutung für beide Seiten hat. Zum anderen erfolgt auf der nordrhein-westfälischen Seite zwar keine formale Einbindung der nationalen, ‚Berliner‘ Ebene, so ist aber auf die gelebte Praxis zu verweisen: Zu allen Konferenzen werden die deutschen Botschafter eingeladen, die bislang daraufhin als beratende Gäste mitgewirkt haben.

Die Grenzlandagenda und -konferenz werden durch eine Leitungsgruppe gesteuert. Mitglieder sind hier die Ministerin für Inneres und Königreichsangelegenheiten der Niederlande, die Kommissare des Königs der Provinzen Limburg, Gelderland, Overijssel sowie das Generalkonsulat Düsseldorf von niederländischer Seite. Von nordrhein-westfälischer Seite sind der Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie die Regierungspräsidenten von Münster, Düsseldorf und Köln eingebunden. Daneben sind von der euregionalen Ebene die EUREGIO in Gronau, die Euregios Rhein-Waal, Rhein-Maas-Nord und Maas-Rhein und das Generalsekretariat Benelux-Union Mitglieder der Leitungsgruppe. Die politische Einbettung erfolgt prominent durch Regierungsgespräche ca. alle zwei Jahre. Diese Regierungsgespräche werden Regierungskonsultationen genannt (s. Abb. 5), auch wenn dies eine gewisse Verwechslungsgefahr für die zwischenstaatliche Ebene Deutschland-Niederlande birgt.

Auf der deutschen Seite erfolgt die Bearbeitung in der Düsseldorfer Staatskanzlei. Der Arbeitsaufwand für die Koordinierung wird mit etwa 1-1,5 Vollzeitstellen auf beiden Seiten der Grenze eingeschätzt. Am Rande sei vermerkt, dass die mündliche Kommunikation zwischen den beiden Seiten weitgehend auf Übersetzungen verzichtet: Die Grundregel ist, dass alle in der jeweiligen Muttersprache reden, die jeweils andere Sprache jedoch zumindest verstehen können. Punktuell wird dies durch ein Ausweichen ins Englische ergänzt.



Abb. 5 Die ‚institutionelle Architektur‘ im Grenzland-Prozess NRW – NL (Quelle: StK NRW)

Für eine umfassende Einschätzung der Problemlösungskapazität dieses Formats ist es noch zu früh. Bemerkenswert erscheint jedoch die Tatsache, dass in diesem Grenzraum Grenzschießungen in der Corona-Zeit – im Gegensatz zu den anderen Regionen – vermieden werden.

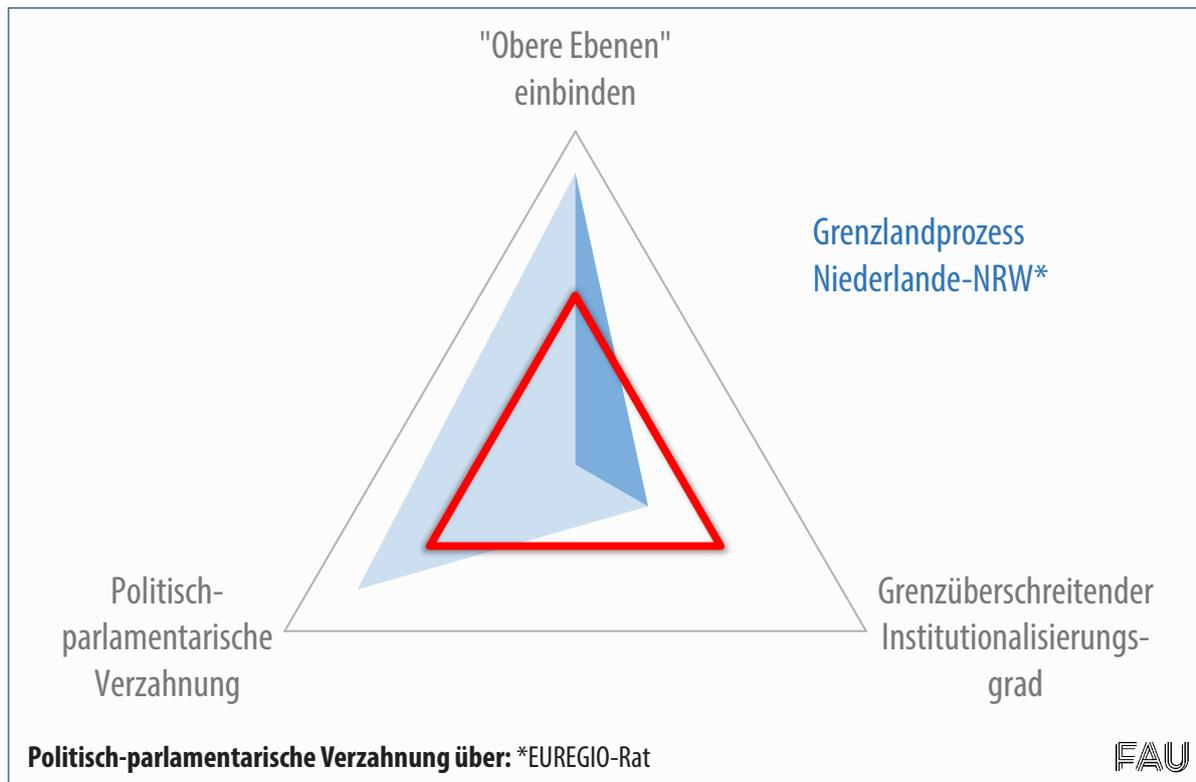


Abb. 6 Funktion eines ‚Regionalrats‘ im Grenzlandprozess Niederlande-Deutschland (NRW)

Als wichtiger Erklärungsansatz hierfür wird angeführt, dass auf die etablierten Kommunikationskanäle des Grenzlandprozesses zurückgegriffen werden konnte.

Der Grenzland-Prozess sichert im Hinblick auf die Anbindung an höhere Ebenen die Funktion eines Regionalrats in sehr hohem Maße, wenn auch bei der nationalen Ebene nur eingeschränkt über die Mitwirkung der Botschafter. Eine parlamentarische Einbindung ist nicht direkt gegeben. Die Institutionalisierung erfolgt letztlich nicht auf der grenzregionalen Ebene, auch wenn die Euregio-Ebene über die Mitgliedschaft im Lenkungsgremium gute Mitwirkungsmöglichkeiten innehat.

An dieser Stelle sei auch auf die sog. 4+1 Kooperationsagenda zwischen Niedersachsen und den Niederlanden verwiesen, die einige Ähnlichkeiten hat (s.u., Kap. 3.10).

3.3 Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (DE, FR)

Der Aachener Vertrag, unterzeichnet im Januar 2019, ist als Fortführung des Elysée-Vertrags von 1963 zu verstehen und wurde von den beiden Staats-Chefs Merkel und Macron unter-

zeichnet¹². Aus Artikel 14 des Vertrags ergibt sich die Einrichtung des Ausschusses für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ), der relevante Akteure über das Mehrebenensystem hinweg einbindet und ein Arbeitsprogramm adressiert. Der AGZ wird von einem Sekretariat in Kehl koordiniert, welches durch eine Generalsekretärin von deutscher Seite und einen Generalsekretär von französischer Seite geführt wird, die eng mit den jeweiligen Außenministerien verbunden sind.

Die Frage, ob der AGZ als grenzüberschreitender Regionalrat angesehen werden kann, entscheidet sich insbesondere am Kriterium des Regionalen. Erklärtes Ziel des AGZ ist es, „durch die Einbindung aller betroffenen Akteure über alle föderalen und administrativen Ebenen auf beiden Seiten der Grenze eine erhöhte Entscheidungsfähigkeit für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu schaffen“¹³. In der Institutionalisierung liegt, wie Tab. 2 illustriert, sowohl in der Exekutive als auch der Legislative der Schwerpunkt eher auf den höheren Ebenen. Dies erklärt sich auch durch die limitierten Kompetenzen auf regionaler Ebene in Frankreich.

Tab. 2 Zusammensetzung des AGZ, Quelle: Seidendorf 2020: 379 (nach Arend 2020, ergänzt gemäß AGZ¹⁴)

	Mitglieder (Frankreich)	Mitglieder (Deutschland)	Grenzüberschreitende Mitglieder
Nationale Exekutive	Präfekt der Region Grand-Est (Vertreter des Zentralstaats), Botschafter für intergouvernementale Kommissionen, Zusammenarbeit und Grenzfragen (Außenministerium), Ministerien der französischen Regierung (soweit betroffen)	Bundesaußenministerium, Bundesministerium des Innern, weitere Bundesministerien (wenn relevant)	
Nationale Legislative	Drei Parlamentarier aus Wahlkreisen der Grenzregionen, die sich für die deutsch-französische Zusammenarbeit engagieren	Drei Mitglieder des Bundestags, die der deutsch-französischen parlamentar. Versammlung angehören	
Regionale Exekutive	Präsidenten der Regionalräte von Grand-Est (Région), Moselle, Haut-Rhin, Bas-Rhin (Départements)	Landesregierungen von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland	
Lokale Exekutive	Präsident des Stadtverbands Straßburg, Präsident der europäischen Gebietskörperschaft Elsass (CeA)		Eurodistrikte Saar-Moselle, PAMINA, Straßburg-Ortenau, Region Freiburg / Centre et Sud Alsace, Trinationaler Eurodistrikt Basel.

12 Deutsch-französischer Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) ([Link](#))

13 AGZ: Der Ausschuss ([Link](#))

14 AGZ: Die Mitglieder ([Link](#))

Die Frage, inwiefern der AGZ sich bewährt hat im Sinne einer gesteigerten Problemlösungs-kapazität, ist noch nicht abschließend zu beantworten. Die Etablierungsphase hat sich auch aufgrund von Corona etwas hingezogen, so dass die operative Laufzeit erst etwa anderthalb Jahre beträgt. Hierbei sind durchaus kleinere Erfolge zu verzeichnen, allerdings werden nicht alle Herausforderungen des grenzüberschreitenden Kooperierens adressiert: Hierzu zählt insbesondere die Abhängigkeit vom Engagement durch Einzelpersonen, die häufig als entscheidend gilt. Gerade im politischen Raum ist es auch bei einer recht starken Institutionalisierung wie dem AGZ wichtig, dass zentrale Themen kontinuierlich vorangetrieben werden. Dies bleibt letztlich von einzelnen Akteuren abhängig, was zu Herausforderungen bei Neuwahlen oder personeller Fluktuation führen kann. Inwieweit das Arbeitsprogramm und das Sekretariat längerfristig eine Kontinuität herstellen kann, ist abzuwarten.

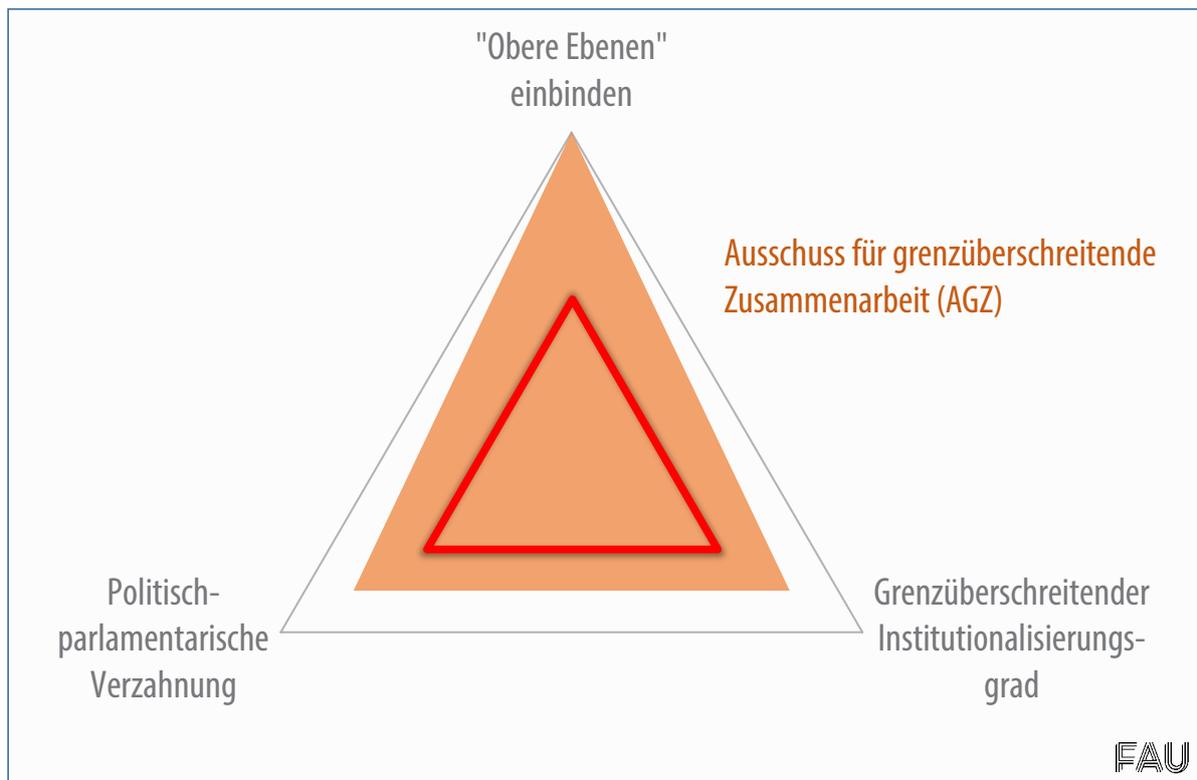


Abb. 7 Funktion eines ‚Regionalrats‘ im deutsch-französischen Grenzraum

Es bleibt mithin festzuhalten, dass der AGZ die Einbindung der höheren Ebene in sehr hohem Maße sichert. Die parlamentarische Mitwirkung ist über die Mitgliedschaften einzelner Parlamentarier auch abgedeckt. Die Institutionalisierung ist eher auf der bi-nationalen Ebene zu sehen, auch wenn die grenzregionalen Akteure systematisch mit eingebunden sind.

3.4 Deutsch-Polnische Regierungskommission (DE, PL)

Die deutsch-polnische Regierungskommission ist bereits 1991 zum ersten Mal zusammengetreten und ist im Vertrag zwischen Deutschland und Polen über gute Nachbarschaft und

freundschaftliche Zusammenarbeit verankert¹⁵ (Opiłowska 2021). Die Arbeiten erfolgen insbesondere in vier thematischen Ausschüssen¹⁶. Die Zusammensetzung der Kommission umfasst die nationale Ebene, die regionale Ebene in Form von Wojewodschaften und Bundesländern sowie die vier Euregios (POMERANIA, PRO-EUROPA-VIADRINA, Spree-Neiße-Bober sowie Neisse-Nisa-Nysa). Die Regierungskommission tagt einmal im Jahr, die Ausschüsse auch mehrmals. Besonders prominent ist hierbei der Ausschuss für Raumordnung, der mindestens einmal jährlich tagt, und der vor allem durch das „Gemeinsame Zukunftskonzept für den deutsch-Polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030 (GZK 2030)“ recht große Sichtbarkeit erlangt hat. Dessen Tätigkeiten werden auf einem Raumordnungsportal umfassend dokumentiert¹⁷.

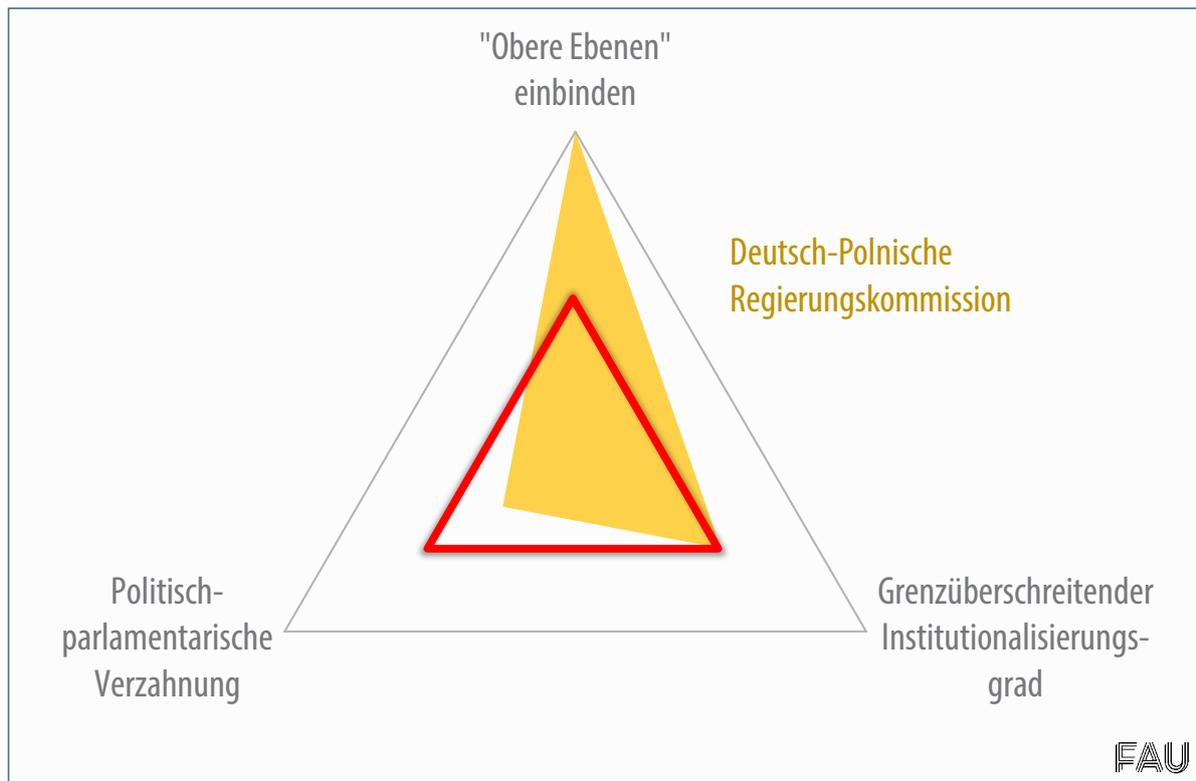


Abb. 8 Funktion eines ‚Regionalrats‘ im deutsch-polnischen Verflechtungsraum

Formal ist in der deutsch-polnischen Regierungskommission somit die Anbindung der höheren Ebenen in hohem Maße gegeben. Auf deutscher Seite liegt die Regierungskommission selbst im Aufgabenbereich des Auswärtigen Amtes, der Raumordnungsausschuss wird vom

¹⁵ Siehe den [Wortlaut des Vertrages](#) sowie weitere [Hintergrund-Informationen](#) beim Auswärtigen Amt

¹⁶ Namentlich der [Ausschuss für grenznahe Zusammenarbeit](#), der zudem eine Arbeitsgruppe Verkehr besitzt, der [Ausschuss für interregionale Zusammenarbeit](#), der gemeinsam vom Land Nordrhein-Westfalen und dem Marschall der Woiwodschaft Lubuskie (Lebuser Land) geleitet wird, der [Ausschuss für Bildungszusammenarbeit](#) sowie der [Ausschuss für Raumordnung](#) mit seiner Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Gemeinsamen Zukunftskonzepts für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum - Vision 2030

¹⁷ Siehe oben, Deutsch-Polnisches Raumordnungsportal: Vision 2030 ([Link](#))

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen begleitet. Die Thematik ist auch auf der Länderebene fest verankert¹⁸.

Etwas einschränkend ist allerdings festzuhalten, dass die Regierungskommission die Arbeiten der Ausschüsse zwar zur Kenntnis nimmt und einschlägige Empfehlungen formuliert¹⁹. Eine Koordinierungs- oder Vermittlungsfunktion zu anderen Ressorts (z.B. Verkehr, Arbeit) ist bislang nicht ersichtlich.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass eine parlamentarische Verankerung hier nicht systematisch vorgesehen ist.

3.5 Regierungskommission Bodensee (AT, CH, DE, LI)

Die Bodenseeregion ist eine recht herausragende Region im Hinblick auf grenzüberschreitende Kooperation – dies ergibt sich durch die Lage am Kondominium Bodensee und durch die Einbindung von vier Staaten, wenn neben DE, AT und CH auch Liechtenstein mitgezählt wird. Die Kooperationsgeschichte und die Vielfalt der Kooperationen ist eindrücklich (Chilla 2020, ESPON ACTAREA 2017). Gerade in einer solchen Region stellt sich die Frage, wie die von einem Regionalrat erwarteten Funktionen verankert werden können, ohne dass Redundanzen geschaffen werden.

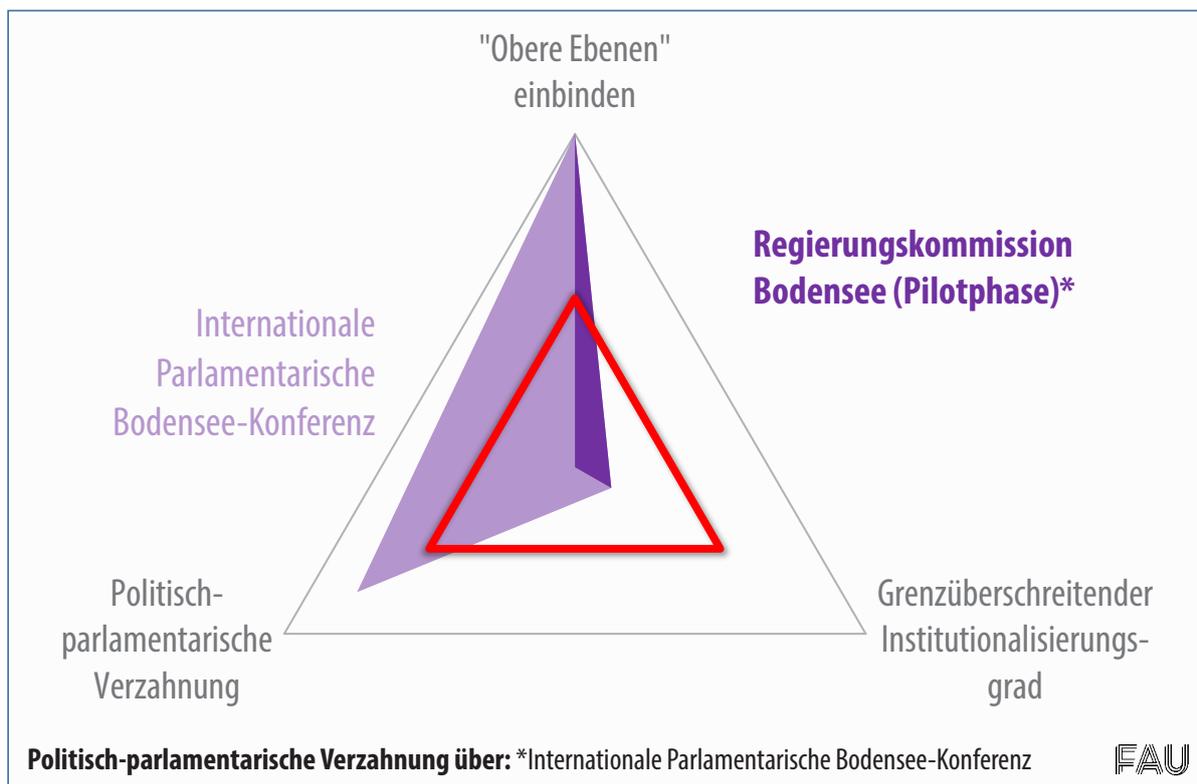


Abb. 9 Funktion eines ‚Regionalrats‘ in der Bodensee-Region

18 Siehe z.B. für das Land Brandenburg die ‚Nachbarschaftsstrategie Brandenburg-Polen‘, Art. 2 Abs. 1 der Landesverfassung und den aktuellen Koalitionsvertrag (S. 25 ff.)

19 Aktuelles Beispiel ist das Protokoll zur 32. Sitzung vom November 2022 ([Link](#))

Insofern sind in dieser Region zwei Aspekte zu reflektieren: Zum einen ist die aktuelle Pilotphase der sog. Regierungskommission ein Beispiel für einen möglichen grenzüberschreitenden Regionalrat. Zum Zweiten ist zu überlegen, wie eine effektive Governance organisiert werden kann, welche die Vielfalt der Kooperationsstrukturen nutzt.

Zur Regierungskommission Bodensee lässt sich zum aktuellen Zeitraum Folgendes festhalten: Trotz der umfassenden Kooperationsstruktur am Bodensee war der Wunsch entstanden, zusätzlich auch die Bundesebene auf kontinuierliche Weise und im Vierländerkontext einzubinden und nicht ad-hoc und problembezogen bzw. unilateral, wie es bislang häufig erfolgt ist. Dabei ist eine auch operative Lösungskompetenz ein wichtiges Ziel. Im Frühsommer 2022 hat ein erstes Treffen stattgefunden, mit einem zweiten Treffen im Dezember 2023 soll dann die Pilotphase beschlossen werden – mit derzeit offenem Ergebnis hinsichtlich der generellen Weiterführung. Bei einem Beschluss für die Weiterführung wäre die Governance zu klären, die sich auch zu einer strukturierten, aber problembezogenen Einbindung der Bundesebene entwickeln könnte.

Inhaltlich liegt der thematische Fokus der Pilotphase im Bereich ‚Mobilität und Verkehr‘. Der Impuls für eine neue Plattform mit den vier Nationalstaaten ging von den Regierungschefs der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK) im Jahr 2019 aus, in welcher die Länder und Kantone rund um den Bodensee vertreten sind²⁰.

Die Teilnehmenden der Regierungskommission (auf deutscher Seite Vertreter der höheren Verwaltungsebene) repräsentieren die Außenministerien der beteiligten Staaten, unter Einbezug der IBK.

Auch unabhängig von der möglichen Fortführung der Regierungskommission stellt sich die Frage, wie die Verzahnung mit den bestehenden Kooperationsformaten sinnvoll erfolgen kann. Aktuell existieren drei sich ergänzende Kooperationsformen mit einem multilateralen Charakter, die alle auf eine gewisse Anbindung der höheren Ebenen abzielen. Dies sind im Einzelnen:

- **Internationale Bodensee-Konferenz (IBK):** Von der Organisation her eine Kooperationsstruktur auf Länderebene mit einem recht hohen Grad an Institutionalisierung durch eine gemeinsame Geschäftsstelle, die auch euroregionale Aufgaben im INTERREG-Bereich übernimmt.
- **Internationale parlamentarische Bodensee-Konferenz (IPBK):** Systematische Einbindung der Länder- und Kantonsparlamente der IBK-Regionen.
- Sowie die oben angesprochene **Regierungskommission Bodensee**.

Daneben gibt es weitere multilaterale Gremien wie z.B. den Internationalen Bodenseerat, ein informelles Gremium ohne Institutionalisierung und ideelle Vereinigung von Personen aus allen Teilregionen, welche sich zu grenzüberschreitenden Themen der Region in Arbeitskreisen austauschen²¹.

Dieses Setting stellt auf besonders plastische Weise die Frage, inwiefern ein grenzüberschrei-

20 Staatskanzlei Kanton Zürich: Zwischenstaatliche Zusammenarbeit Bodenseeraum ([Link](#)) | B4B Schwaben: Länderübergreifende Zusammenarbeit. Themen der Bodensee-Konferenz ([Link](#))

21 Bodenseerat ([Link](#))

tender Regionalrat eine Funktion ist, die von einer (oder gar mehreren) Kooperationsformen übernommen werden kann und inwiefern diese Funktion dann einer Form explizit zugewiesen werden könnte.

Eine Einbindung von Parlamentariern (jenseits der Vertretung auf Ministerebene) ist nicht vorgesehen – dies erfolgt allerdings, wie erwähnt, prominent über die IPBK.

3.6 Regierungskommission Oberrhein (CH, DE, FR)

Auch die Oberrhein-Region gehört zu den sehr erfahrenen Regionen des grenzüberschreitenden Geschehens. Die Trinationale Metropolregion Oberrhein (TMO) ist heute das Dach der Oberrheinkooperation. Die Oberrheinkonferenz mit der Regierungskommission Oberrhein und der Oberrheinrat sind die zentralen Partner unter diesem Dach²². Dabei unterfällt die deutsch-französische Grenze, wie oben ausgeführt, dem Aachener Vertrag (s. Kapitel 3.3 zum AGZ). Das operative Kooperationsgeschehen wird maßgeblich von den Eurodistrikten im Oberrhein getragen, die eng mit den genannten Institutionen verbunden sind.

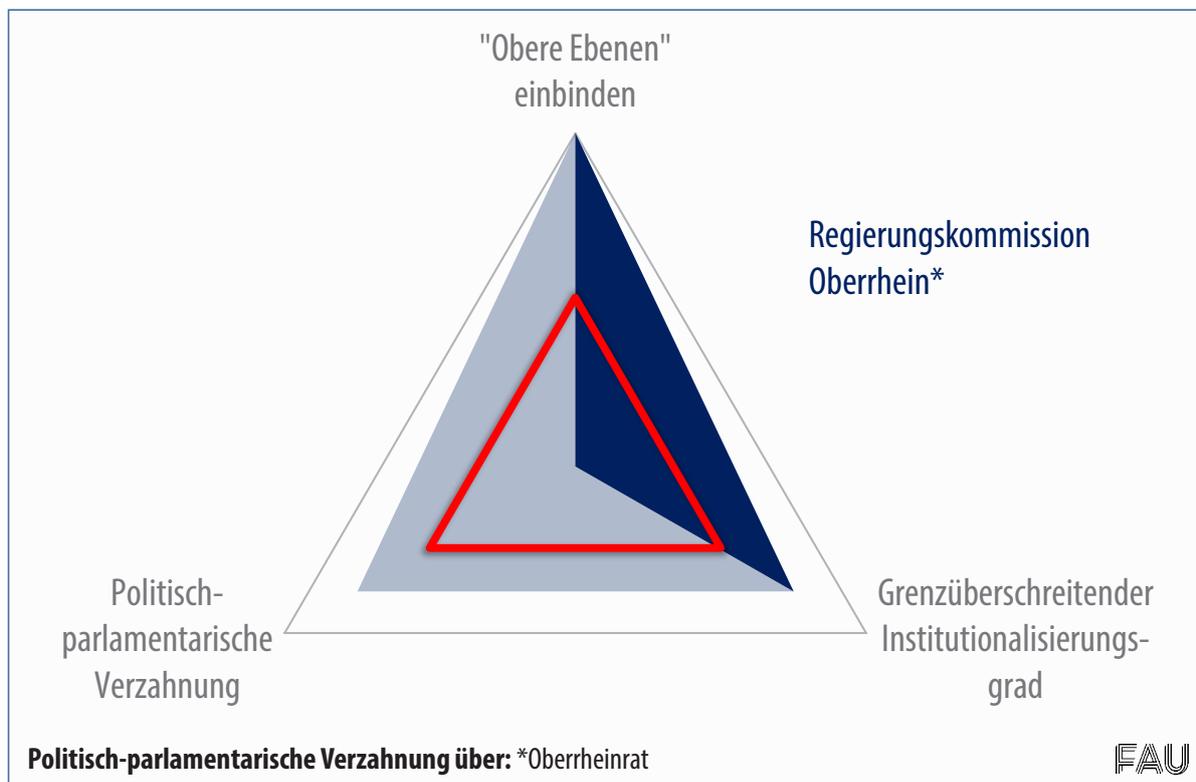


Abb. 10 Funktion eines ‚Regionalrats‘ in der Oberrhein-Region

In diesem Zusammenhang relevant ist zudem die Regierungskommission, deren Aufgabe eine systematische Einbindung der höheren Ebenen ist. Die Delegationen von den drei beteiligten Staaten dürfen max. acht Mitglieder umfassen, die jeweils durch die Außenministerien geleitet werden; zudem können Sachverständige auch aus anderen Ministerien sowie regionale Ver-

²² Oberrheinrat: Rolle in der Kooperation am Oberrhein ([Link](#))

treter hinzugezogen werden²³.

„Der Deutsch-Schweizerisch-Französischen Regierungskommission obliegt nach dem Basler Abkommen die Prüfung von Fällen, die im regionalen Rahmen nicht gelöst werden können (Ziff 4.1. Basler Vereinbarung). Die Regierungskommission fasst einstimmig ihre Beschlüsse, die als Empfehlungen zu verstehen sind und keine Rechtskraft entfalten. Sie tritt in einem Abstand von zwölf bis 16 Monate zusammen“ (Gerner 2021: 393).

Die Tätigkeiten der ORK gehen auf das Jahr 1975 zurück, womit sie im Vergleich zum deutsch-polnischen und zum Bodenseeraum erheblich mehr Erfahrungen aufweisen kann. Sie ist zugleich durch die indirekte Anbindung der regionalen Ebene nur eingeschränkt als Regionalrat zu sehen. Die Problemlösungskompetenz von Regierungskommissionen für spezifische Fragen in Grenzräumen hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie in Kap. 4.3 näher ausgeführt wird.

3.7 Gipfel der Großregion (BE, DE, FR, LU)

Die Großregion rund um Luxemburg, im Vierländereck u.a. mit Rheinland-Pfalz und dem Saarland, gehört zweifellos zu den funktional besonders stark verflochtenen Räumen und schaut auf einen intensiven Prozess der Institutionalisierung von Kooperation zurück (s. Abb. 11)²⁴.



Abb. 11 Gipfel der Großregion – institutioneller Aufbau²⁵

Im Ergebnis sind die Dimensionen eines Regionalrats recht vielfältig gegeben. Die Anbindung an die höheren Ebenen erfolgt sehr konsequent im Sinne von deutschen Bundesländern, fran-

23 Oberrheinkonferenz: Regierungskommission ([Link](#))

24 Großregion: Der Gipfel im Detail ([Link](#))

25 Großregion: Der Gipfel im Detail ([Link](#))

zösischen Regionen und Departments (mit Einbindung der Präfektur), belgischen Regionen sowie der nationalen Ebene des Großherzogtums Luxemburg. Dieser Gipfel der Exekutiven ist unter anderem über Arbeitsgruppen und ein Gipfelsekretariat mit der operativen Ebene eng verzahnt (Abb. 11, s.a. Christmann et al. 2019). Einschränkend ist aus deutscher Sicht zu sagen, dass die Einbindung nationaler Ressorts im Sinne Berliner Ministerien in formaler Sicht nicht vorgesehen ist.

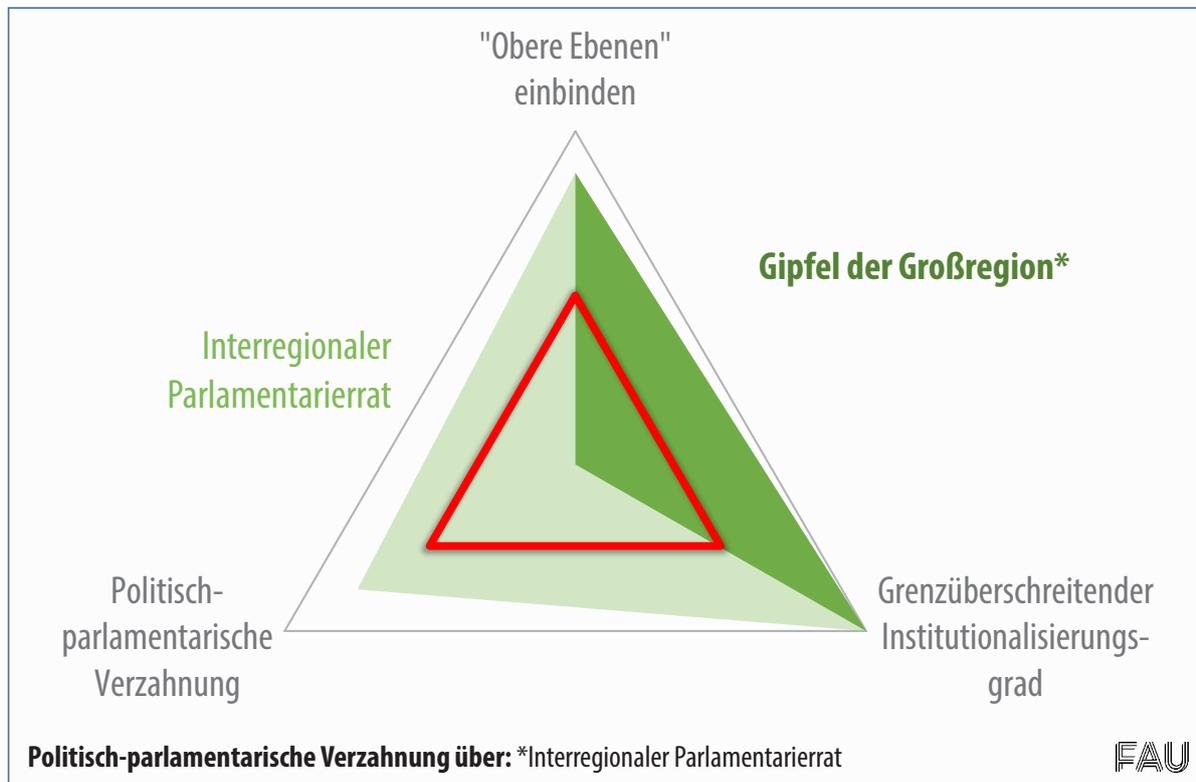


Abb. 12 Funktion eines ‚Regionalrats‘ in der Großregion

Die parlamentarische Dimension ist in Form des IPR (Interregionaler Parlamentarierrat) – wie oben bereits geschildert – recht stark ausgeprägt. Auch die grenzüberschreitende Institutionalisierung ist durch die Form eines EVTZ, der eine eigene Rechtspersönlichkeit begründet, als recht hoch einzuschätzen.

3.8 Euregiogipfel (Euregio Salzburg, Freilassing, Traunstein – AT, DE)

Der sog. Euregiogipfel an der bayerisch-Salzburger Grenze trifft sich seit 2006 alle ein bis zwei Jahre und hat im Dezember 2022 zum neunten Mal stattgefunden²⁶. Es handelt sich um ein informelles Format. In einer Presseaussendung vom 7.12.22 zum vergangenen Gipfel lautet die Selbstbeschreibung: „Der EUREGIO-Gipfel ist die Plattform in unserer bayerisch-Salzburger Grenzregion, die die regionale Politik von Stadt und Land Salzburg sowie von den beiden Landkreisen Berchtesgadener Land und Traunstein dazu nützt, um sich zu aktuell wichtigen Themen auszutauschen.“

²⁶ Euregio Salzburg: Chronik ([Link](#))

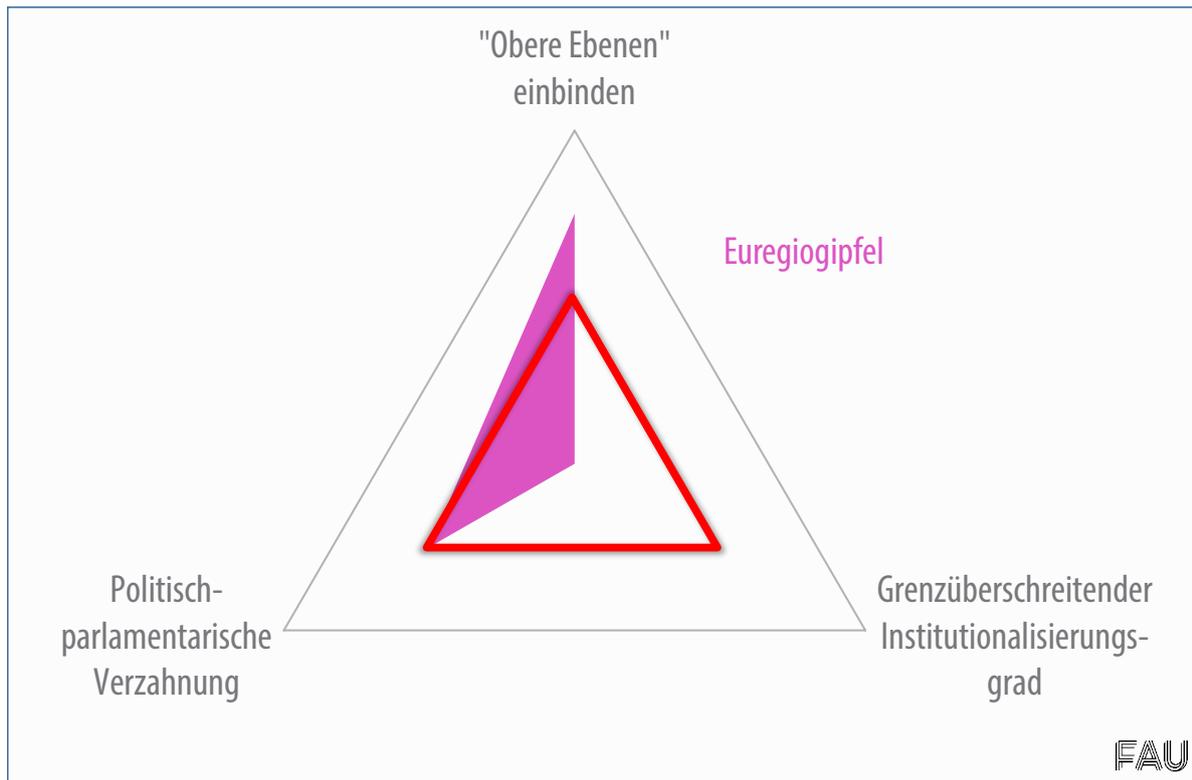


Abb. 13 Funktion eines ‚Regionalrats‘ im deutsch-österreichischen Grenzraum

Der Teilnehmerkreis zeigt, dass hier die der Euregio übergeordneten Ebenen angebunden werden: Landeshauptmann Salzburg, Landtagspräsidentin Salzburg, Regierungspräsident Oberbayern, Landräte, Bürgermeister, Euregio Leitungsebene (Präsident, Geschäftsführer). Die Zusammensetzung variiert zwischen den Treffen, bspw. war die Münchener Staatskanzlei auch schon vertreten. Der thematische Fokus des letzten Treffens lag auf Verkehrs- und Mobilitätsfragen, ‚Blaulicht‘-Themen, Energieerzeugung und INTERREG.

Dieses Format leistet eine gewisse Anbindung an übergeordnete und politische Ebenen. Zugleich ist die nationale Ebene (Berlin, Wien) nicht eingebunden, auch ist der räumliche Fokus auf eine Euregio recht schmal. Schließlich ist auch der Formalisierungsgrad recht gering. Dessen ungeachtet ist es eine bemerkenswerte ‚bottom-up‘ Initiative, die sich um erhöhte Problemlösungskapazität bemüht, indem die übergeordneten Ebenen eingebunden werden.

3.9 EVTZ Eisenbahn-Neubaustrecke Dresden-Prag (CZ, DE)

Auf den ersten Blick mag es etwas exotisch erscheinen, einen EVTZ für ein Verkehrsvorhaben in dieser Reflexion einzufügen. Dagegen mag sprechen, dass der thematische Fokus ja bewusst schmal und sektoral ist. In diesem Fall geht es konkret um die Umsetzung eines TEN-V-Abschnitts, dessen Umsetzung insbesondere im Elbtal eine Herausforderung ist²⁷.

27 NBS Sachsen: Eisenbahnneubaustrecke zwischen Dresden und Prag ([Link](#))

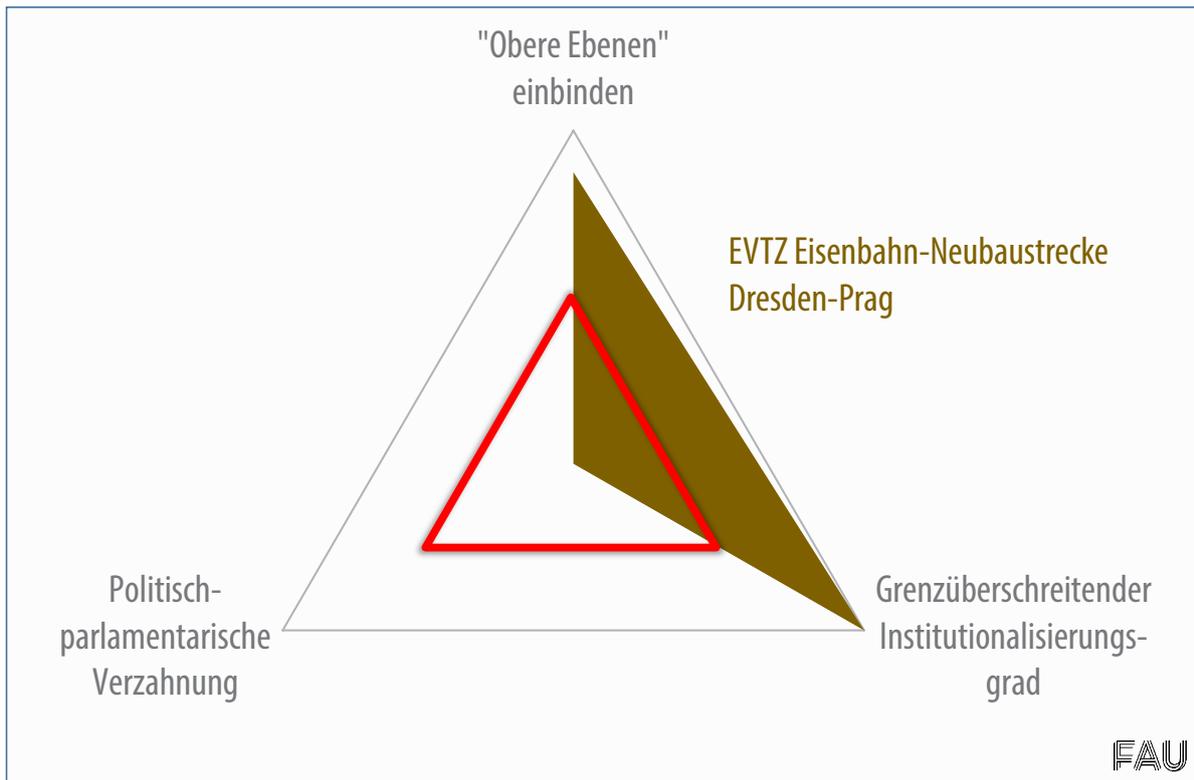


Abb. 14 Sektorale Funktion eines ‚Regionalrats‘ im sächsisch-tschechischen Grenzraum

Zugleich ist dieser Fall ein interessantes Beispiel, wenn es um optimierte Lösungsfindung für eine konkrete grenzüberschreitende Herausforderung geht. Der EVTZ wird maßgeblich vom Freistaat Sachsen und von der nationalen Ebene Tschechiens getragen, regionale Mitglieder sind der Landkreis Sächsische Schweiz – Osterzgebirge sowie der Bezirk Ústí nad Labem. Die Deutsche Bahn und ihr tschechisches Pendant sind als assoziierte Mitglieder eingebunden. Dieser Verbund zielt auf Fragen der Abstimmung auf verschiedenen Ebenen, insbesondere die „[p]olitische, technische, organisatorische und Kommunikationsunterstützung der nationalen Behörden und Entscheidungsträger, die über Tätigkeiten zur Realisierung des Vorhabens entscheiden.“²⁸

²⁸ NBS Sachsen: Übereinkunft ([Link](#))

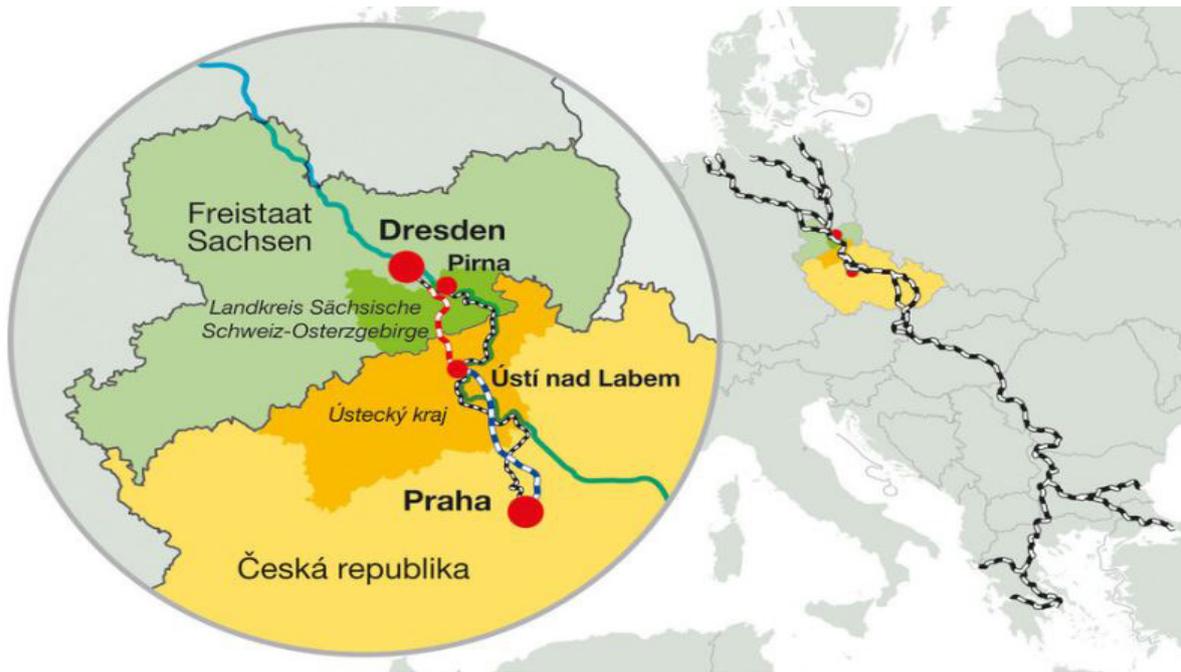


Abb. 15 Neubaustrecke zwischen Dresden und Prag (Quelle: NBS Sachsen)²⁹

Dieser EVTZ erfüllt die Dimensionen eines Regionalrats durch die Anbindung der höheren Ebenen und die grenzüberschreitende Institutionalisierung zumindest innerhalb des limitierten, sektoralen Fokus. Er kann in jedem Fall als Indiz gelten, dass die institutionalisierte Einbindung höherer Ebenen als wichtiger Ansatz für erhöhte Problemlösungskapazität gesehen wird.

3.10 Weitere Formate auf bilateraler Achse

Wie eingangs betont zielt die vorliegende Studie nicht auf Vollständigkeit – was angesichts des Facettenreichtums und der Dynamik des Themas auch schwer zu erreichen wäre. Dennoch sei auf einige weitere wichtige Formate hingewiesen.

Eine wichtige Rolle spielt die Umsetzung der INTERREG-Programme, insbesondere des sog. A-Strangs zur territorialen Kooperation in Grenzräumen. Bei der Umsetzung kommt den Bundesländern eine maßgebliche Rolle zu. Insbesondere, aber nicht nur, zu Anfang der jeweiligen Förderperioden erfolgen umfassende Abstimmungsprozesse zwischen den Grenzräumen im engeren Sinne, der Länderebene und den Akteuren aus den Nachbarstaaten. Dies umfasst zumindest punktuell auch Abstimmungen mit der Bundesebene.

Ein interessantes Beispiel ist die Kooperation zwischen Niedersachsen und den Niederlanden, die einige Parallelen zu dem oben geschilderten Grenzlandprozesses NRW – Niederlande zeigt (Kap. 3.2). In diesem Grenzraum ist 2019 eine Kooperationsagenda zur Stärkung der bilateralen Beziehungen festgelegt worden³⁰. Dies umfasst das jährliche „4+1-Treffen“ (Kommissare des Königs mit dem niedersächsischen Ministerpräsidenten) sowie weiteren Gremien zur operativen Begleitung, wobei der Grenzraum besonders im Fokus steht. Darüber hinaus gibt es

²⁹ NBS Sachsen: Eisenbahnneubaustrecke zwischen Dresden und Prag ([Link](#))

³⁰ Staatskanzlei Niedersachsen: Zusammenarbeit mit den Niederlanden ([Link](#))

regelmäßige Treffen der Landtagsabgeordneten mit Abgeordneten der Provinzparlamente.

Eine etwas andere Konstellation findet sich im bayerisch-tschechischen Grenzraum. Das operative Kooperationsgeschehen des Grenzraums ist primär über zwei Euregios und im Südteil auch über die Europaregion Donau-Moldau abgedeckt. Die Einbindung höherer Ebenen ist darüber hinaus über mehrere Formate organisiert, die eher ‚internen‘ Charakter haben:

- Bayerisch-Tschechische Arbeitsgruppe für grenzüberschreitende Zusammenarbeit: In dieser sind u.a. auch die beiden Euregios im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet sowie die Deutsche Botschaft Prag vertreten.
- Beirat der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Politisches Austauschformat der bayerischen Europaministerin mit den ostbayerischen Regierungs- und Bezirkstagspräsidenten, den acht bayerischen Grenzlandräten und den Präsidenten der beiden ostbayerischen Euregios sowie der EDM.
- Strategischer Dialog als regelmäßiges Austauschformat zwischen den Ministerien des Bundes und der Tschechischen Republik (Bayern und Sachsen werden hier zu den Sitzungen eingeladen).

4 Möglichkeiten der Umsetzung

4.1 Reflexion des Bedarfs

Die vorliegende Studie hat explorativen, nicht abschließenden Charakter – und sie hat ebenfalls nicht zum Ziel, ein umfassendes Stimmungsbild unter den Akteuren der Kooperation in Grenzräumen zu erstellen. Dennoch lässt sich aus den geführten Experteninterviews eine Tendenz ableiten: Die Frage der stärkeren parlamentarischen Anbindung wird von vielen als grundsätzlich sinnvoll eingeschätzt, ohne dass dies zum jetzigen Zeitpunkt die entscheidende Frage sei. Dem gegenüber erscheint das Potential für die Anbindung übergeordneter Strukturen für die weitaus meisten Gesprächspartner als prinzipiell vielversprechend. Ein Hinwirken auf grenzüberschreitende Regionalräte sollte insofern hierauf das Hauptaugenmerk legen. Fragen der grenzüberschreitenden Institutionalisierungstiefe stehen hingegen eher im Hintergrund – diese könnten ggf. zu einem späteren Zeitpunkt erörtert werden. Zwar werden im Idealfall die deutsche und die benachbarte Seite immer gleichwertig eingebunden; gegebenenfalls kann in einer Anfangsphase zunächst auch der Fokus auf der deutschen Seite liegen.

Vorab ist zudem festzuhalten, dass die Institutionalisierung grenzüberschreitender Kooperation bereits jetzt vielschichtig und komplex ist. Die zum Teil langjährig entwickelten Strukturen sind oftmals angepasst und weiterentwickelt worden. Auch daher können Regionalräte letztlich nicht als Ersatz von bestehenden Strukturen gesehen werden, sondern als Ergänzung. Dabei sind sie primär als Funktion zu verstehen, nicht als (eigene) Struktur.

Es ist offensichtlich, dass bei der Etablierung von grenzüberschreitenden Regionalräten auf die regionalen Besonderheiten einzugehen ist. Dennoch lassen sich mögliche Umsetzungswege in drei Varianten zusammenfassen, wie sie nachfolgend skizziert werden.

In dieser Darstellung wird danach unterschieden, auf welcher Ebene der grenzüberschreitende Regionalrat primär installiert wird – wobei immer gilt, dass ja gerade die Einbeziehung ver-

schiedener Ebenen ein zentrales Ziel ist. Diese Varianten sind nicht ganz trennscharf, sondern sind – je nach regionalem Kontext – auch kombinierbar.

4.2 Konkrete Umsetzungs-Varianten

4.2.1 Variante 1: Regionalrat auf Euregio-Ebene

Zunächst ist es vorstellbar, auf euroregionalen Strukturen aufzubauen und dort die parlamentarische wie auch die übergeordnete politische Ebene verstärkt einzubinden. Dies gilt zumindest für bereits recht stark aufgestellte Euregios. Die EUREGIO (in Gronau, also ohne Namenszusatz) mag hier als Beispiel dienen mit dem bereits installierten Euregio-Rat, aber auch das Beispiel des Euregiogipfels bei der Salzburger Euregio kann zumindest ein Ansatzpunkt sein.

Hier sind allerdings zwei klare Einschränkungen zu formulieren: Zum einen kann nur für wenige Euregios (Eurodistrikte usw.) angenommen werden, dass die vorhandenen Strukturen schon so weit ausgeprägt wären, dass die Funktion eines umfassenden Regionalrats problemlos übernommen werden könnte. Zudem ist anzumerken, dass angesichts der Vielzahl an Kooperationsformaten die einschlägigen übergeordneten Institutionen rasch an kapazitätsäre Grenzen kommen würden, wenn denn systematisch Regionalräte auf dieser Ebene errichtet werden sollten. Dies gilt für Bundesministerien in ähnlichem Maße wie für Länderparlamente und ihre Pendanten auf der jeweils anderen Seite der Grenze.

Insofern ist auf der euroregionalen Ebene gut vorstellbar, die Funktion eines Regionalrats unter Einbeziehung mehrerer Euregios eines Grenzraumes zu organisieren (also beispielsweise alle Euregios entlang der Grenzen AT-DE oder DE-PL statt einzelner Euregios). In ‚Mehrländer-Ecken‘ könnten auch multilaterale Lösungen geeignet sein, insbesondere in den stark vernetzten Regionen Bodensee, Oberrhein und Großregion.

Ein grenzüberschreitender Regionalrat ist in dieser Umsetzungsvariante primär als Klammer zu verstehen, die oberhalb der Euregio-Ebene besteht, die jedoch weitgehend von den Akteuren der Euregio-Ebene bespielt wird. Aufgrund der – gerade bei kleinen Euregios – oft stark limitierten Ressourcen-Ausstattung ist Arbeitsteilung ein wichtiges Prinzip. Die Funktionsweise des deutsch-polnischen Prozesses um die Regierungskommission kann da ein wichtiger Inspirationsgeber sein. Insbesondere bei den thematischen Arbeitsgruppen liegt eine Aufgabenteilung nah.

4.2.2 Variante 2: Regionalrat auf Grenzraum-Ebene

Die Verankerung auf der Grenzraum-Ebene sieht den Regionalrat zunächst oberhalb der Euregios vor. Der AGZ des deutsch-französischen Grenzraums ist hier ein wichtiger Inspirationsgeber – vor allem durch die feste Verankerung der übergeordneten Ebene und die Einrichtung einer eigenen Geschäftsführung. Auch das Format der Regierungskommissionen (z.B. Oberrhein und in der Pilotphase Bodensee) sind hierzu wichtige Ansätze. Der Grenzland-Prozess NRW-NL ist eine innovative Entwicklung auf der mittleren Ebene, die das Mehrebenensystem besonders fokussiert einbindet.

Je nach Grenzraum sind die Besonderheiten des jeweiligen Mehrebenensystems zu berücksichtigen. So kann beispielsweise im bayerisch-tschechischen Raum die Einbindung der Be-

zirksebene auf bayerischer Seite und der Kraje-Ebene auf tschechischer Seite vielversprechend sein. Jedenfalls gilt auch hier: Die euregionale Ebene bliebe in ihrer Funktionsweise weitgehend unverändert und fungiert hier insbesondere als ‚Agenda-Setter‘ und Kommunikations-Dreh-scheibe. Die Vertreter der übergeordneten Ebene – Bezirke, Land, Bund – unterstützen bei der Umsetzung einer Zielvision, die auch politisch verabschiedet und mit einem angemessenen Zeitrahmen versehen wird (z.B. 5-10 Jahre). Mit der Institutionalisierung als EVTZ kann diesem Format zudem eine eigene Rechtspersönlichkeit verliehen werden.

In möglichen Weiterentwicklungen wäre auf zwei Aspekte besonderes Augenmerk zu legen:

- Fragen der formalen Einbindung und Organisation führen nicht automatisch zu einer erhöhten Problemlösungskapazität. Hierzu bedarf es neben politischem Willen auch das Mandat und die Ausstattung, um Abstimmungen zwischen Ressorts auf verschiedenen Ebenen vorzunehmen.
- Der Ursprung von grenzüberschreitenden Regierungskommissionen ist eher diplomatischer und zwischenstaatlicher Art. Eine zielführende Einbindung der regionalen, operativen Ebene ist zumindest in einigen Fällen eine Herausforderung.

4.2.3 Variante 3: Regionalrat als ‚Berliner Brücke‘

Schließlich ist gut vorstellbar, die Funktion von Regionalräten prominent auf der Berliner Ebene aufzuhängen. Von dort aus könnten systematische Achsen in den Grenzregionen verankert werden, die in beide Richtungen funktionieren.

Auf der einen Seite können die Grenzräume sich mit prioritären Problemen, für die auf regionaler oder Landesebene keine Problemlösungskapazität vorhanden ist, an die Bundesebene wenden, um entsprechende Unterstützung zu bekommen. Dies kann die Vermittlung einschlägiger Ansprechpartner auch über Ressortgrenzen hinaus bedeuten, aber auch Unterstützung beim politischen Agenda-Setting (vgl. hierzu auch Chilla et al. 2022). Dies setzt eine entsprechende Mandatierung und Ausstattung der beteiligten Personen voraus.

Auf der anderen Seite wäre es die Aufgabe, auf Bundesebene Ansprechpartner zu benennen, die regelmäßig an entscheidenden Gremiensitzungen in den Grenzräumen teilnehmen und dadurch auch in die maßgeblichen Netzwerke eingebunden werden. Dies ist insbesondere auch für die Grenzräume relevant, wo nicht-föderale Staaten angrenzen, in denen die Kooperation in hohem Maße über die jeweiligen Hauptstädte führt.

In dieser Variante ist die Funktion des Regionalrats vor allem als ‚Berliner Brücke‘ zu verstehen, indem ein feste Kommunikationsachse strukturell etabliert wird. Der Regionalrat könnte begrifflich verstanden werden als Lenkungsgremium zwischen ‚Berlin‘ und dem jeweiligen Grenzraum.

Auf dem Workshop zu dieser Studie wurde diskutiert, inwiefern ein Regionalrat zwingend die symmetrische Einbindung der Akteure des Nachbarstaats voraussetzt. Einerseits wurde betont, dass bei grenzüberschreitenden Themen die unilaterale Problemlösungskapazität von vornherein gering ist und allein deshalb der grenzüberschreitende Charakter für viele Themenbereiche eine wichtige Voraussetzung sei. Auch sei es von genereller Bedeutung, konsequent ‚auf Augenhöhe‘ zu kommunizieren. Andererseits wurde vorgebracht, dass Etablierungsphasen

sich oft sehr lang hinziehen können oder auch der politische Wille asymmetrisch ausgeprägt sein kann. In diesen Fällen kann zumindest vorübergehend auf einer Seite der Grenze vorangegangen werden. Schließlich sei vor dem Hintergrund der oft ohnehin sehr unterschiedlichen Staatsaufbauten und Verwaltungskulturen eine ‚flexible Asymmetrie‘ notwendig.

4.3 Möglichkeiten der Weiterentwicklung

Im Zuge des Workshops wurde seitens der Teilnehmer gefragt, welche der drei prototypisch skizzierten Varianten zu bevorzugen sei (s. Kap. 6.3). Angesichts der statistisch gesehen nicht repräsentativen Zusammensetzung ist diese Form der Quantifizierung vorsichtig zu sehen, aber dennoch lässt sich folgende Tendenz ablesen: Die Verortung auf der euroregionalen Ebene wird lediglich von drei Teilnehmenden befürwortet. Die zweite Variante (Grenzraum-Ebene) wird von 13 Teilnehmenden priorisiert, die dritte Variante (Berliner Brücke) von 8 Personen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Varianten durchaus in verschiedenen Räumen unterschiedlich umsetzbar sind.

Sowohl Variante 2 als auch Variante 3 können in einigen Fällen als Weiterentwicklung von bestehenden Regierungskommissionen mit ihren nachgeordneten Formaten (Ausschüsse etc.) gelten. In deren Weiterentwicklung sind die folgenden Aspekte – je nach Ausgangssituation – bedenkenswert:

- **Grenzraumorientierung:** Regierungskommissionen im klassischen Sinne haben zunächst beide Gesamtstaaten im Fokus, nicht zwingen den Grenzraum.
- **Umsetzungsorientierung:** Für eine praxisrelevante Problemlösungsorientierung ist für viele Themen die Einbindung von einzelnen Ressorts wichtig. Dies bedeutet dann einen Aktivitätsfokus über reine Beschlüsse und Stellungnahmen hinaus, mithin das operative Bemühen um konkrete Lösungen.
- **Strategische Orientierung:** Die strategische Orientierung sichert, dass Regierungskommissionen nicht als tendenziell reaktives Gremium agieren, das ausschließlich bei akuten Problemen hilft, sondern eine mittelfristige Orientierung an räumlichen und inhaltlichen Zielen formuliert.

4.4 Die Prozess-Perspektive

Generell wurde in den Interviews und Workshop-Äußerungen, die dieser Studie zugrunde liegen, betont, dass die Prozess-Perspektive von zentraler Bedeutung sei. Diese Einschätzung beruht auf folgenden Argumenten:

Erstens ist von den bestehenden Bedarfen und Kooperationsformen auszugehen. Die Funktion von Regionalräten kann sinnvollerweise nur problembasiert erfolgen. Diese erfordere eine ‚Bedarfsanalyse‘, die ‚Lücken‘ im bestehenden System der Mehr-Ebenen-Governance identifiziert. Dies ist weniger als akademisch-analytische Aufgabe zu sehen als vielmehr eine Frage der Einschätzung von politischen und administrativen Entscheidungsträgern. In den dieser Studie zugrunde liegenden Gesprächen wurde vielfältig das Prinzip „form follows function“ betont – also erst am Ende eines strukturierten Prozesses, der Lücken identifiziert, kann die Einrichtung bzw. Stärkung von Regionalrats-Funktionen stehen. Diese Lücken können eher sektoral-thematischer Art sein, wie beispielsweise die aktuellen Fragen um Homeoffice-Regelungen für

Grenzpendler, Transport-Investitionen oder Steuerfragen. Die Fragen können aber auch eher funktionalen Charakter haben, wenn es um generelle Fragen des politischen Agenda-Settings geht, intersektorielle Abstimmung und um kommunikative Lücken zwischen den Ebenen. Zu beiden Fragen hat eine Umfrage unter den Workshop-Teilnehmern vielfältige mögliche Konkretisierungen ergeben (s. Kap. 6.4).

Zweitens, und damit eng verbunden, ist ein politischer Konzertierungs-Prozess vorzusehen. Die vorliegende, explorative Studie konnte nur beispielhaft die relevanten Institutionen und Akteure einbinden. Ein politischer Prozess, der insbesondere auch die Länderebene systematisch einbindet, ist zweifellos Voraussetzung für weitere Konkretisierungen.

Drittens ist das Thema der Regionalräte in Verbindung zu sehen mit dem Format der Grenz-Scouts, wo sich Überlappungen ergeben könnten; auch die zukünftige Rolle der Experimentierklauseln ist durchaus relevant.

Insgesamt wurde die derzeitige Unschärfe des Begriffs der grenzüberschreitenden Regionalräte verschiedentlich angesprochen. Dabei wurde von kritischen Stimmen mehr politische Artikulierung und Konkretisierung gewünscht. Für eine zielführende Umsetzung wurde die große Breite der angesprochenen Aspekte als hinderlich angesehen. Auf der anderen Seite wurde in der Offenheit des Begriffs das Potenzial gesehen, dass dieser zunächst als Projektionsfläche für konkrete Bedürfnisse fungieren kann. Das sollte dann in einem Prozess münden, der ‚bottom-up‘ funktioniert, Vorschläge von verschiedenen Regionen und Ebenen aufnimmt und dabei inkrementell vorgeht.

5 Fazit

Insbesondere auf Basis der geführten Interviews lässt sich zusammenfassen, dass grenzüberschreitende Regionalräte ein deutlich erkennbares Potential haben – die Verbindung von lokaler/euroregionaler Ebene in den Grenzräumen mit den übergeordneten Ebenen von Ländern und Bund verspricht neue Lösungsmöglichkeiten, jedenfalls dann, wenn die einschlägigen Instanzen und Entscheidungsträger zielgerichtet eingebunden sind.

Es ist offensichtlich, dass die bestehenden Kooperationsformen in vielen Themenbereichen sehr limitierte Mandate haben. Dies betrifft vor allem die Themenbereiche Transport/Mobilität, Steuerfragen (aktuell z.B. Homeoffice von Grenzpendlern), Arbeits-/Sozialrecht und Bildungsfragen. Insbesondere im Hinblick auf die nicht-föderalen Nachbarstaaten ist zu erwähnen, dass grenzregionale Zusammenarbeit an vielen Punkten über die die jeweilige Hauptstadt führen muss.

Im Zuge der Interviews wurde diese Problembeschreibung letztlich geteilt. Inwieweit die grenzüberschreitenden Regionalräte da der richtige Lösungsansatz wären, wurde zumeist nur vorsichtig kommentiert. Dies liegt zweifellos daran, dass die mögliche Umsetzung noch nicht klar ist und hier verschiedene Risiken und Chancen gesehen werden können.

In weiteren Überlegungen sollte auch reflektiert werden, ob die Begrifflichkeit des (grenzüberschreitenden) Regionalrats die richtige ist. Zum einen bestehen Verwechslungsmöglichkeiten mit anderen Formaten, wie eingangs illustriert. Zum zweiten wurde von einigen Gesprächs-

partnern eine Redundanz zu euroregionalen Formaten befürchtet, die sich aus der begrifflichen Nähe ergaben.

In Abhängigkeit davon, welche der geschilderten Varianten präferiert wird, müssen vielfältige Fragen der institutionellen Organisation geklärt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass a) das Kooperationsgeschehen entlang der deutschen Grenzen sehr unterschiedlich organisiert ist und b) eine effektive Einbindung dieser Strukturen in mögliche Regionalrats-Strukturen unumgänglich ist. Die organisatorischen Fragen umfassen insbesondere:

- den **räumlichen Fokus**: Die Ausgangssituation ist denkbar komplex. In den meisten Grenzregionen sind überlappende Perimeter installiert, hinzu kommen die Herausforderungen Drei-(oder gar Vier-)Länder-Konstellationen.
- Fragen der **Mitgliedschaften und Mitwirkungsrechte**: Dabei ist einerseits darauf zu achten, dass die relevanten Akteure auch systematisch eingebunden sind, um wirkliche Handlungsbereitschaft aufzubauen. Zugleich darf die Gesamtzahl nicht so groß sein, dass die Steuerung zu kompliziert wird. Üblicherweise ist in solchen Fällen auf eine Kombination von, Vollmitgliedern, beratenden Mitgliedern, Gästen und rotierenden Mandaten zurückzugreifen.
- die **Verzahnung von politisch-strategischer mit thematisch-operativer Ebene**: Hierbei ist auf eine sinnvolle Struktur aus strategischer und operativer-thematischer Ausrichtung zu achten (Arbeitskreise, Sekretariat etc.).

Allein diese Punkte illustrieren, dass die Komplexität und der Aufwand zur Einrichtung von grenzüberschreitenden Regionalräten nicht zu unterschätzen ist: der Personalaufwand und die zeitliche Dimension sind als erheblich einzuschätzen, und eine erhöhte Problemlösungskapazität ergibt sich nicht aus der Struktur allein, sondern aus einem nachhaltigen politischen Willen über die Ebenen hinweg.

Diesbezüglich ist auf die geschilderten Varianten zurückzukommen: Die Variante 3 – ‚Berliner Brücke‘ – verlangt zwar erhebliches Engagement, ist ressourcentechnisch aber vergleichsweise weniger aufwändig anzusetzen. Die anderen Varianten sind als aufwändiger einzuschätzen – also sowohl die systematische Weiterentwicklung auf Ebene der Euregios als auch die Variante auf der Ebene, wo u.a. an Regierungskommissionen angeknüpft werden kann.

Letztlich bleibt festzuhalten: Um die Problemlösungskapazität für die Entwicklung in Grenz- und Verflechtungsräumen zu steigern, erscheint die strukturierte(re) Anbindung höherer Ebenen ein sinnvoller Ansatz. Wenn dies in Form von Regionalräten erfolgen soll, so sind recht verschiedene Varianten vorstellbar, die regional auch unterschiedlichen Umsetzungswegen folgen könnten. In jedem Falle erscheint ein partizipativer Umsetzungs- und Findungsprozess wichtig, um effektive Verbesserungen erreichen zu können.

6 Anhang: Dokumentation der Voting-Abfrage beim hybriden Workshop

In der zweiten Hälfte des Workshops vom 23. März 2023 wurden in einer anonymen Online Abfrage mit dem Voting Tool ‚Aha-Slides‘ vier Fragen gestellt, deren Ergebnisse nachfolgend wiedergegeben wurden. Ungefähr vierzig Personen nahmen hieran teil; Mehrfachantworten waren möglich (außer bei Frage 3 zu den favorisierten Varianten).

6.1 Positive Aspekte

Welche Aspekte der Regionalräte finden Sie vielversprechend?

Einbindung aller Ebenen	Berliner Brücke	gegenseitige Information, Vertrauen schaffen, Probleme gemeinsam erkennen und formulieren dann lösen
Gemeinsame Informationsaufbereitung z.B. in Krisen	Kann bestehende Lücken in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit schließen	Einbindung aller Ebenen
Den Erfahrungsaustausch	Einbindung Fachpolitiken	Besetzung durch beide Seiten der Grenze, Einbindung mehrerer Ebenen
Regelungskompetente Ebenen können direkt angesprochen werden	Stärkere Einbindung der Legislative	Selbstverpflichtung höherer Ebenen zur Problembearbeitung
Entscheidungsfindung	Gewährung von Entscheidungskompetenzen (rechtlichen Rahmen regeln)	Anbindung aller Ebenen (lokal, regional, national) in den beteiligten Ländern
Berliner Brücke	Direkte Kontakte Region - Bundesministerien	Grenzregionale Identität, Autonome Lösungen
Kompetenz und Umsetzungsmacht vor Ort ohne zu lange erfolglose Wege	Grenzregionen auf politischer Agenda	- Regionalräte als Multiplikatoren / Kontaktpersonen zu höheren / passenden Entscheidungsebenen
Fachpolitiken einbeziehen	Einbindung aller Ebenen	Einbindung der Euregios
Einbindung des Bundes	Den Wissensaustausch	AA übernimmt Mitverantwortung
ausgehend von bestehenden Strukturen denken und in konkreten Fällen den Einbezug der Bundesebene ermöglichen	Grenzregion auf der politischen Agenda	Dimensionen ok, aber anders spezifiziert: 1. Einbindung legislativer Akteure, 2. Einbindung exekutiver Akteure ("einschlägige" statt "höherer" Ebenen ist in föderalem System für Problemlösungsfähigkeit wesentlich!), 3. Institutionalisierungsgrad.
Vermittlung von fachlichen Ansprechpartnern in Ministerien	Transport von Problemen der Grenzregionen an Bund und EU, die in die Findung von Lösungen eingebunden werden (sofern nicht in der Region selbst lösbar)	Politische Aufmerksamkeit auf Grenzräume
Grenzüberschreitender Ansatz	Regionalräte machen Probleme / Belange / Herausforderungen von Grenzregionen sichtbar	Konkrete Aufgaben?
Einbindung aller Ebenen	Einbindung der Euregios	
keine überbordende Governance		
Parlamentarier einbinden wegen Budgetentscheidung		

6.2 Kritische Aspekte

Welche Aspekte der Regionalräte sehen Sie kritisch? Fehlt etwas?

Symmetrie ist notwendig	RR benötigen Umsetzungskompetenz und Finanzmittel	"einschlägige" statt "höhere" Ebene zentral für Problemlösungsfähigkeit und für aussagekräftige Bestandsanalyse
Fragen der Ressourcen	Einbindung der ausländischen Partner unbedingt notwendig	Ein Konzept für alle Regionen
Rolle parlamentarischer Einbindung überschätzt für Lösungen	Top-down Ansatz von Bundesebene wäre kritisch	Risiko, bestehende Strukturen zu doppeln. Es entstehen Schnittstellen und Reibungsverluste.
Rein deutscher Ansatz	Mühsame Meinungsbildungs- und Abstimmungsprozeduren	Untere, operative Ebene stärker einbeziehen.
Ausstattung personell und institutionell	Finanzmittel Einbindung der Länderregierungen	Mehr Einbindung Bund
Legitimation	"obere Ebene" zu einfach gedacht	Es fehlt oft den politischen Willen von allen Ebenen/Seiten
Parlamentarische Einbindung schwierig Begriff ist noch sehr diffus	Kritisch wäre, wenn alle drei Dimensionen zwingend ausgeprägt sein müssten	Ausgewogenheit mit dem Nachbarstaat
Keine Parallelstrukturen aufbauen aber auch gleichzeitig keine bestehenden Strukturen überladen - RR sehr individuell von Grenzraum zu Grenzraum zu sehen	keine neuen Gremien ohne Mehrwert	Keine einheitliche Sichtweise der Regionalräte innerhalb Deutschlands, offenbar andere Haltung in Bayern, da Bayern bei heutiger Sitzung nicht durch Staatskanzlei oder andere Ministerien vertreten.
lokale/regionale Ebene muss der Fokus sein	Die Tendenz, sich möglicherweise nicht zu beteiligen, wenn vermeintlich einfache Themen auf der Agenda stehen, kann für höhere Ebenen problematische Außenwirkung entfalten.	Bundesebene müsste entsprechendes Interesse daran haben
Verbindlichkeit der Lösungsvorschläge, Umsetzungswillen von allen Seiten und Ebenen	Organisation der Regionalräte - finanzielle, personelle Ressourcen	weiterhin diffuses Konzept. Erkenntniswert?
Politischer Wille als A&O	Auswahl der festezubindenden "Untere Ebenen" sind sehr breit gefächert, Euroregionen, DGB, IHKs etc.	Administrativer Aufwand / Bürokratie
zu viele Gremien	Konzept muss offen sein für Drei, oder Vierländerregionen sein	Höhere Ebenen können zum Flaschenhals bei Terminfindung werden
Kurze Wege , direkte Lösungen		

7 Literatur

- Cassing, G. (2022): Nachhaltige Planungsregionen: Internetrecherche der Regionalplanungsträger in Deutschland. Göttingen. Online: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79591-1>
- Chilla, T., Evrard, E., Schulz, C. (2012): On the Territoriality of Cross-Border Cooperation. 'Institutional Mapping' in a Multi-Level Context. *European Planning Studies* 20, 6, 961–980. Online: <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.673563>
- Chilla, T. (2022): The domestic dimension of cross-border governance: Patterns of coordination and cooperation, *Raumforschung und Raumordnung*. Online: <https://doi.org/10.14512/rur.212>
- Chilla, T. (2020): Lake Constance Region (Bodensee). In: Wassenberg, Birte, Reitel, Berhard, Peyrony, Jean, Rubio, Jean (Eds.): *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*. Publisher: Peter Lang
- Chilla, T., Bertram, D., Lambracht, M., Wilhelm, C. (2022): Innerdeutsche Vernetzung von Grenzregionen (Workshop Dokumentation), Online: <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.25321.16484>
- Chilla T., Große T., Hippe S., Walker B.B. (2022): COVID-19 incidence in border regions: spatiotemporal patterns and border control measures. *Public Health*, 202: 80-83. Online: <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2021.11.006>
- Christmann, N., Evrard, E., Gerend, J., Pallagst, K. (2019): Grenzüberschreitende Governance in der Großregion – Schwerpunkt Raumplanung. *UniGR-CBS Working Paper*. Online: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-492c-e555>
- Duvernoy, C. (2021): Die Verbreitung von COVID-19 in Grenzregionen. *Informationen zur Raumentwicklung*, 2, 50-59.
- ESPON ACTAREA (2017): ACTAREA – Thinking and Planning in Areas of Territorial Cooperation. Online: <https://www.espon.eu/actarea>
- Evrard, E. (2017): Encapsulating the significance of the EGTC for territorial Cooperation. A literature review and tentative research agenda. In: Medeiros, E. (Eds.): *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy. Cohesion, Development, Impact Assessment and Cooperation*, Routledge, 127-144.
- Gareis, P., Kurnol, J. (2023): Covid-19 in Grenzregionen – Entwicklungen während der ersten, zweiten und dritten Welle und die Effekte der Grenzkontrollen. In: Brodowski, D., Nesselhauf, J., Weber, F. (Eds.): *Pandemisches Virus – nationales Handeln* (pp. 45-66). Wiesbaden: Springer VS. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-658-37719-9_3
- Gerner, M. (2019): Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein: eine Ideenwerkstatt mit Modellcharakter? *Jahrbuch des Föderalismus* 2019, S. 387–402. Online: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748901174-385.pdf>
- Guillermo-Ramírez, M. (2018): The Added Value of European Territorial Cooperation. Drawing from Case Studies. In: Medeiros, E. (European Territorial Cooperation. The Urban Book Series. Springer, Cham. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-74887-0_3

- Herrmann, H., Schack, M. (2004): Fallstudien für deutsch-dänische Grenzräume. In: Thormählen, L. (Hrsg.): Entwicklung europäischer Grenzräume bei abnehmender Bedeutung nationaler Grenzen: deutsch-dänische und deutsch-niederländische Grenzräume im europäischen Integrationsprozess (Arbeitsmaterial, 308). Hannover: Verl. d. ARL., S. 20-77. Online: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285579>
- Hiepel, C. (2019): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen. Die deutsch-niederländische EUREGIO. Online: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748901501-79.pdf>
- Seidendorf, S. (2002): Grenzüberschreitende Beziehungen nach dem Aachener Vertrag.
- Hippe, S., Bertram, D., Chilla, T. (2023): The Covid 19 pandemic as a catalyst for cross-border cooperation? Lessons learnt for border-regional resilience. Europa XXI. Online: <https://doi.org/10.7163/Eu21.2022.43.1>
- Koalitionsvertrag (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP). Online: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>
- Medeiros, E., Ramírez, M.G., Ocskay, G., Peyrony, J. (2021): Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe, *European Planning Studies*, 29:5, 962-982, Online: <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1818185>
- Noferini, A., Berzi, M., Camonita, F., Durà, A. (2020): Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and re-territorialization, *European Planning Studies*, 28:1, 35-56, Online: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623973>
- Opiłowska, E. (2021): Determinants of cross-border cooperation in the Polish–German borderland. In: Opiłowska, E., Sus, M. (Eds.): *Poland and Germany in the European Union. The Multidimensional Dynamics of Bilateral Relations*. Routledge, 208-226. Online: <http://dx.doi.org/10.4324/9781003046622-14>
- Seidendorf, S. (2020): Grenzüberschreitende Beziehungen nach dem Aachener Vertrag. In: *Jahrbuch des Föderalismus 2020*: 375-388, Online: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748910817-373.pdf>
- Storbeck, D. (2016): Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit. *Göttinger Schriften zum Öffentlichen Recht* 9. Online: <http://dx.doi.org/10.17875/gup2016-995>
- Wong Villanueva, J. L., Kidokoro, T., Seta, F. (2022): Cross-Border Integration, Cooperation and Governance: A Systems Approach for Evaluating “Good” Governance in Cross-Border Regions, *Journal of Borderlands Studies*, 37:5, 1047-1070. Online: <https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1855227>
- Zumbusch, K., Scherer, R. (2015): Cross-Border Governance: Balancing Formalized and Less Formalized Co-Operations. *Soc. Sci.* 4: 499-519. Online: <https://doi.org/10.3390/socsci4030499>