

# Die Internationale Bodensee Konferenz – Grenzenlose Transnationalität?



---

Wie wirken sich unterschiedliche Planungskulturen auf grenzüberschreitende Kooperationen aus?  
– Eine Untersuchung am Beispiel Deutschlands und der Schweiz in der Internationalen Bodensee Konferenz

HafenCity Universität Hamburg  
Studiengang Stadtplanung  
Fachbereich Stadtplanung und Regionalentwicklung

Bachelor Thesis

Autorinnen: Hanna Kruse  
3008456  
hanna.kruse@hcu-hamburg.de

Silke schwandt  
3006963  
Silke.schwandt@hcu-hamburg.de

Gutachter: Prof. Dr. Jörg Knieling  
Zweitgutachter: Dipl.-Ing. Frank Othengrafen

Ort: Hamburg  
Abgabetermin: 20.09.2010

## Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BA 21	Bodensee Agenda 21
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BGR	Bundesgesetz über Regionalpolitik
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRP	Bundesamt für Raumplanung
CIAM	Congrès International d'Architecture Moderne Zu Deutsch: Internationale Kongresse Moderner Architektur
DISP	Center for documentation and information for planning is- sues
EFRE	Europäischer Fond für Regionale Entwicklung
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ESF	Europäischer Sozial Fond
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EUREGIO	Europaregion
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
IBK	Internationale Bodensee Konferenz
IHG	Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete
INTERREG	Interregionale Zusammenarbeit
NRP	Neue Regionalpolitik
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
ORL-Institut	Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung
RPV	Raumplanungsverordnung
UNO	United Nations Organisation Zu Deutsch: Vereinte Nationen

Einleitung.....	6
1. Die Schweizer Eidgenossenschaft.....	9
1.1 Vom Rütlichschwur zum Bundesstaat.....	10
1.2 Der Schweizer Staats- und Verwaltungsaufbau .....	14
1.3 Die Schweizer Raumplanung .....	18
1.3.1 Von der Industrialisierung zur Neuen Regionalpolitik.....	18
1.3.2 Gesetze und Kompetenzen .....	24
2. Von der Theorie zur Anwendung .....	27
2.1 Die Indikatoren.....	28
2.2 Die Schweizer Planungskultur.....	32
2.3 Deutschland und die Schweiz – eine Gegenüberstellung.....	36
3. Die Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik .....	42
3.1 Europäische Territoriale Zusammenarbeit.....	43
4. Die Bodenseeregion.....	48
4.1 Bodenseeleitbilder .....	50
4.2 Die Internationale Bodensee Konferenz.....	53
4.2.1 Aufbau und Organisation der IBK .....	55
4.2.2 Die Rolle von INTERREG IV in der IBK.....	58
4.2.3 Die Bodensee Agenda 21 .....	59
5. Deutschland und die Schweiz in der Internationalen Bodensee Konferenz.....	63
Fazit.....	67

Quellenverzeichnis .....	69
Literaturquellen .....	69
Internetquellen .....	71
Interviewpartner .....	74
Abbildungsverzeichnis .....	74
Tabellenverzeichnis .....	75

## Anhang

## Einleitung

„ Die europäischen Städte entstehen zusammen mit Europa, und in gewissem Sinne sind sie es, die Europa erst hervorbringen.“ (Benevolo 1999: 13)

Wir stehen vor einer globalen Welt, in der die Wege immer kürzer werden und die Nachbarn immer näher rücken. Wir stehen vor einem wachsenden Europa, aber auch einem gewachsenen Europa, dessen Kulturen einen jahrhunderte langen Sozialisationsprozess vorweisen. Zusammenzuwachsen ist die Herausforderung, vor der das heutige Europa steht.

Diese Herausforderung wird maßgeblich bestimmt durch Europas individuelle Kulturen. Doch welche Unterschiede bestehen zwischen den Kulturen Europas und welche Potenziale stecken in der kulturellen Vielfalt? Wie unterscheidet sich die Auffassung von Kultur in Europas Staaten? Für die Planung gewinnen diese Fragen stetig an Bedeutung, da sie immer häufiger Grenzen überschreitet und die Region - auch über nationale Grenzen hinaus - immer mehr in den Fokus rückt. Der Begriff der Planungskultur ist Ausdruck dieser neuen transnationalen Phänomene, daher ist die Untersuchung europäischer Planungskulturen und die Begriffsbestimmung von Planungskultur ein wesentlicher Gegenstand dieser Arbeit.

Am Beispiel zweier europäischer Länder – Deutschlands und der Schweiz – sollen die jeweiligen Planungskulturen bestimmt und miteinander verglichen werden. Eine zentrale Rolle spielt die Kooperation der beiden Länder in der Region rund um den Bodensee. In der Internationalen Bodensee Konferenz (IBK) besteht ein stetiger Austausch der Anrainerstaaten zur Förderung grenzüberschreitender Projekte und Entwicklungen. Scheinen sich bestimmte Eigenschaften Deutschlands und der Schweiz auf den ersten Blick zu ähneln, so werden bei näherer Betrachtung Unterschiede deutlich, die die Kooperation beider Staaten beeinflussen. Als Beispiele sind zum einen die Sprache, aber auch das Verständnis von Politik und Raumplanung zu nennen, bis hin zum Wandel der Beziehungen zum Kulturräum Bodensee. All diese Faktoren fließen

in die Planungskultur mit ein, daher soll ihr Einfluss auf die grenzüberschreitenden Kooperationen durch folgende Fragestellung untersucht werden:

*Wie wirken sich unterschiedliche Planungskulturen auf grenzüberschreitende Kooperationen aus? – Eine Untersuchung am Beispiel Deutschlands und der Schweiz in der Internationalen Bodensee Konferenz.*

Gegenstand der Arbeit ist also zum einen die Definition der Planungskultur am Beispiel der Schweizer Eidgenossenschaft sowie eine Darstellung der die Planungskultur betreffenden Unterschiede zwischen den europäischen Ländern Deutschland und Schweiz und der anschließende Vergleich beider Planungskulturen. Am Beispiel der Kooperation in der IBK sollen die daraus gewonnenen Erkenntnisse überprüft werden. Die Betrachtung bezieht sich ausschließlich auf die deutschsprachige Schweiz und Deutschland. Die weiteren Mitgliedsländer der IBK - Österreich und das Fürstentum Liechtenstein - fließen nicht in die Untersuchung mit ein.

#### *Methodisches Vorgehen*

Um den Untersuchungsraum einzuschränken, soll explizit auf die Planungskultur in der Schweiz Bezug genommen werden und der Begriff an Hand einer genauen Analyse der Schweizerischen Eidgenossenschaft auf Basis von einschlägiger Fachliteratur aber auch eigenen Erfahrungen definiert werden. Hierzu wurde eine Exkursion in die Bodenseeregion unternommen, bei der auch die Möglichkeit für einige Expertenbefragungen und Gespräche mit der von der grenzüberschreitenden Planung betroffenen Bevölkerung bestand. Diese Informationen sollen eine wichtige Erweiterung der wissenschaftlichen Quellen darstellen und in die Beantwortung der Forschungsfrage mit einfließen.

Um den Begriff der Planungskultur greifbar zu machen und eine klare Begriffsbestimmung zu ermöglichen, wurden von uns Indikatoren festgelegt, die sich aus der Recherche herauskristallisierten. Sie zeigen ebenso auf, von wie vielen Einflussfaktoren die Planungskultur bestimmt wird und wie vielfältig daher die Definitionsansätze sind. Aus diesem Grund erheben diese auch keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern stellen auf Basis unserer Untersuchung ei-

nen Weg zur Annäherung an dieses vielschichtige Themenfeld dar. Indem die Schweizer Eidgenossenschaft im Rahmen der Untersuchung exemplarisch herangezogen wird, soll eine differenzierte Betrachtung der Kooperationen zwischen Deutschland und der Schweiz vorgenommen werden. Dabei werden die besonderen Charakteristika der Deutsch-Schweizerischen Grenzregionen, wie sie die Bodenseeregion darstellt, berücksichtigt. Zu den Zielen der IBK als Zusammenschluss aller Anrainer des Bodensees, gehört unter anderem die Beseitigung von Grenzhemmnissen in der Region und die Förderung grenzüberschreitender Kooperationen. Zudem ist sie eng mit dem europäischen Förderprogramm INTERREG IV verknüpft und ist damit eine Brücke zwischen dem Nicht-EU-Mitglied Schweiz und der Europäischen Union (EU). Durch die Betrachtung der Kooperationsabläufe innerhalb der IBK und unter Berücksichtigung der zuvor erhaltenen Erkenntnisse, soll die gestellte Forschungsfrage beantwortet werden.

Die vielfältigen Deutungsmöglichkeiten des Planungskulturbegriffs machen eine untersuchungsbezogene Definition unerlässlich. Wird Planungskultur als Terminus auch verwendet, variiert seine Auslegung doch je nach Betrachtungsweise. Diese können sich durch praktische Tätigkeit und Fachrichtung, in räumlichen Milieus, ebenso wie durch Internalisationen die sich im Laufe einer Ausbildung ausprägen unterscheiden (ORL 1993: 4). Welche Faktoren prägen das Kulturverständnis und von welchen bewussten und unbewussten Werten und Zeichen einer Kultur werden wir beeinflusst? Die folgende Betrachtung der Schweizer Eidgenossenschaft soll eine Informationsbasis zur Beantwortung der gestellten Fragen liefern.

## 1. Die Schweizer Eidgenossenschaft

Die Schweiz, amtlich Schweizer Eidgenossenschaft, ist geografisch betrachtet das Herz Europas und doch kein Mitglied der Europäischen Union (EU). Dies ist womöglich ihre deutlichste Besonderheit, keinesfalls aber die Einzige. In Geschichte und Gegenwart nimmt die Eidgenossenschaft in vielerlei Hinsicht eine Sonderrolle ein. Durch (fast) alle Kriege und Krisen hinweg bewahrte sie ihre Neutralität und vertritt eine Demokratie, die sich auf die Meinung des Volkes stützt, wie keine andere in Europa. Mit ihrem Anrainer, der Bundesrepublik Deutschland (BRD), verbinden sie rege Handelsbeziehungen und eine vermeintlich verwandte Kultur. Der Schweizer Botschafter Herr Guldemann sagte dazu in einem Interview mit der Zeit Online: „Es macht die Essenz der Schweiz aus, dass wir teilhaben an den drei großen Kulturräumen. [...] Wir sollten uns über unser Selbstverständnis definieren – anstatt über Abgrenzung.“ (Buchbinder, Teuwesen 2010)

Tatsächlich scheint die Verbundenheit zu seiner Nation in der Schweiz selbstverständlich zu sein, ebenso das Interesse und die rege Teilhabe an der Politik. Beides ist in der BRD eher schwach ausgeprägt. Dafür fehlt es den Schweizern nach Aussage Herrn Guldemanns an einer ordentlichen Streitkultur. Etwas weniger Kompromissbereitschaft und etwas mehr Kontroversen würden dem Land nach seiner Aussage gut tun, um auch unterschiedlichen Meinungen Raum zu geben und Standpunkte zu diskutieren bevor für sie ein Kompromiss gefunden wird (Buchbinder, Teuwesen 2010).

Im Folgenden soll die Entwicklung der Schweiz dargestellt werden, von ihrer sagenumwobenen Gründung auf der Rütliwiese bis zum heutigen Staats- und Verwaltungsaufbau. Auf welcher Geschichte baut die heutige Planungskultur auf, welche Begebenheiten haben sie geformt und was unterscheidet die Verwaltung und Planung von derjenigen in der BRD?

## 1.1 Vom Rütlichschwur zum Bundesstaat

Die Entstehungsgeschichte der Schweiz ist wie die vieler anderer Staaten stark durch ihre Geographie beeinflusst. Im Falle der Schweiz insbesondere durch die Alpenlage. Für ihre Siedler war sie Fluch und Segen zugleich. Durch das unzugängliche Gelände war die Besiedelung und Bearbeitung des Bodens generell schwierig, dafür boten die Berge Schutz vor Angreifern und ihre Pässe entwickelten sich zu wichtigen Handelsrouten ((1) Präsenz Schweiz). So entstanden erste Handelszentren, aber auch landwirtschaftlich genutzte Gebiete zur Versorgung. Die Abschottung durch die Alpen hatte noch einen weiteren Vorteil: Das Land ist nie über längere Zeiträume von Fremdmächten besetzt und beeinflusst worden, so dass sich in der Schweiz weitestgehend eigene Traditionen und Regierungsformen bildeten ((2) Präsenz Schweiz).

Zu einer dieser Traditionen gehört die Aufrechterhaltung der Legende um die Gründung der Schweizer Eidgenossenschaft. Die von Friedrich Schiller inszenierte Geschichte um Wilhelm Tell und die nebulöse Verbindung der drei Herren der Urkantone auf der Rütliwiese, wird bis heute weithin als wahr verstanden. Sie steht für die Einheit und Verbundenheit der Schweizer Bevölkerung, für die Gleichheit aller Menschen in der Schweiz und die Sonderstellung der neutralen Schweiz in Europa. Nicht selten empfinden sich die Schweizer als Konklave der Brüderlichkeit in einem fremdbestimmten, kriegerischen Umfeld (Reinhardt 2008: 7 f.).

1291 gilt als das Gründungsjahr der Schweizer Eidgenossenschaft. Zu dieser Zeit bestand sie jedoch aus nur drei Kantonen: Uri, Schwyz und Unterwalden, die sich in unsicheren politischen Zeiten zur „Wahrung des Landfriedens“ zusammenschlossen. Der gemeinsam beschlossene Rechtsstatus beinhaltete schon damals die Selbstverwaltung und Autonomie, die nur der Hoheit des Reiches und seinem Oberhaupt zu unterstellen war (Reinhardt 2008: 11 f.). Begünstigt durch ihre Lage, hält die stetig wachsende Schweiz seit 1515 ihre im Schwabenkrieg erkämpfte Neutralität weitestgehend aufrecht und hatte oftmals die Funktion einer Pufferzone zwischen den europäischen Staaten (Reinhardt

2008: 45). Als Staat mit wenig eigenen Ressourcen und einem Mangel an nutzbarer Fläche, war die Schweiz schon immer auf die Interaktion mit ihren Nachbarstaaten angewiesen. Einerseits durch Handel, andererseits, begünstigt durch die Multilingualität des Landes, auf kultureller Ebene ((3) Präsenz Schweiz).

Im 16. Jahrhundert setzte auch in der Schweiz die Zeit der Reformation ein und brachte die Religionskriege mit sich. In der Schweiz bestanden vor allem Konflikte zwischen den städtischen Protestanten und den überwiegend in ländlichen Gebieten lebenden Katholiken, somit war das Land und seine Bevölkerung zum ersten Mal ernsthaft von der Spaltung bedroht (Reinhardt 2008: 51). Der aus dem 1531 ausgebrochenen Krieg hervorgehende Friedensvertrag, legte die Religionsfreiheit in der Schweiz fest ((4) Präsenz Schweiz). Er schürte aber auch die Konkurrenz zwischen nun protestantischen und katholischen Kantonen und brachte sogar zwei Versionen der Gründungslegende um Wilhelm Tell hervor (Reinhardt 2008: 63).

Ausgelöst durch die Französische Revolution und den Einmarsch der Franzosen 1798, war die Schweiz erstmals genötigt, ihre Neutralität aufzugeben. Das kantonale System ging verloren und wurde durch die Helvetische Republik ersetzt. Die Schweizer mussten Truppen an die Franzosen abtreten und ihren Staat als Transitraum freigeben (Reinhardt 2008: 83 ff.). Dieser Zustand dauerte bis zum Jahre 1803 an. Während der französischen Besetzung wurde die Schweiz Ort eines Angriffs österreichischer und russischer Truppen, die die Franzosen vertreiben wollten. Ihre Anwesenheit schröpfte das Land zusehends und das neue Regierungssystem löste einen Bürgerkrieg aus. Mit Napoleons Beitrag wurde das kantonale System wieder eingeführt, allerdings unter der Bedingung, Frankreich weiterhin Privilegien einzuräumen (5) Präsenz Schweiz. Nach der Niederlage Napoleons erhielt die Schweiz ihre heutige Grenzform. 1815 wurde ein neuer Eidgenössischer Vertrag aufgesetzt, der in seinen Grundzügen die Souveränität der Kantone wiederbelebte (Reinhardt 2008: 91 f.). Jedoch litt die Schweiz unter den zahlreichen inländischen Unterschieden. 1848 wurde eine Bundesverfassung entworfen, die eine einheitliche Währung, Maß- und Größeneinheiten schuf sowie die internen Zölle abschaffte. Viele

Kompetenzen der Kantone wurden an den Staat übertragen sowie das Zweikammersystem und der Bundesrat geschaffen. Die Bundesverfassung manifestierte zudem die Religions- und auch die Pressefreiheit (Reinhardt 2008: 101 ff.).

Die Industrialisierung brachte in der Schweiz besonders zwei Gewerbebezüge hervor: Die Textilindustrie und das Uhrmacherhandwerk. Trotz sehr spezialisierter Technik (oder gerade deshalb) gab es in der Schweiz kaum Schwerindustrie oder große Fabriken. Auch auf Grund fehlender natürlicher Ressourcen und des Mangels an bebaubarer Fläche. Unternehmen waren eher kleinteilig strukturiert und die Heimarbeit hatte einen hohen Stellenwert ((6) Präsenz Schweiz). Aber auch die landwirtschaftlichen Strukturen änderten sich durch die neue Technik. Die neuen Bewirtschaftungsmethoden und Maschinen machten viele Landarbeiter arbeitslos und bescherten den Städten einen steten Zustrom. Der durch die neue Eisenbahn begünstigte Import von Getreide bewirkte eine Spezialisierung der Schweizer auf die Milchviehwirtschaft ((7) Präsenz Schweiz). Die großen Industrieprojekte des 19. Jahrhunderts wirkten sich ebenfalls auf das Schweizer Bankenwesen aus. Große Projekte (wie der Ausbau des Schienennetzes und anderer Infrastrukturen) erforderten große Investitionen, die durch die neu entstandenen Industriebanken bereitgestellt wurden. Als Pendant bildeten sich kleinere Banken und Sparkassen, die hauptsächlich Landwirte und Handwerker zu ihren Kunden zählten. 1907 gründete sich die Schweizer Nationalbank ((8) Präsenz Schweiz).

Die Industrialisierung zog zudem die Organisation der Arbeiter nach sich, wie in dem 1880 gegründeten allgemeinen Gewerkschaftsbund und der 1888 gegründeten Sozialdemokratischen Partei der Schweiz. Als zu dieser Zeit einzige – zumindest nach damaligem Verständnis – Demokratie in Europa nahm sie eine durchaus angefeindete Sonderstellung ein. Nicht zuletzt, da ihre offene Asylpolitik zahlreichen verfolgten Künstlern und dringend benötigten Arbeitskräften ein Unterkommen gewährte (Reinhardt 2008: 105).

1874 wurde wiederum eine neue Bundesverfassung erlassen, die der Bevölkerung das Initiativ- und Referendumsrecht brachte und die Demokratie massiv

stärkte. Die Bevölkerung hatte nun die Möglichkeit, sich gegen Gesetzesvorschläge und Verfassungsänderungen auszusprechen und eigene Interessen einzubringen ((9) Präsenz Schweiz).

Während des ersten Weltkrieges konnte die Schweiz ihre Neutralität erhalten. Dennoch schwächte er die Wirtschaft und rief Spannungen zwischen den deutsch- und den französischsprachigen Gebieten hervor. Zwischen den Kriegen hatte die Schweiz zwei große Wirtschaftskrisen zu überstehen. Sie schwächten die Textilindustrie stark und bahnten den Weg fort von Industrie und Landwirtschaft, hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft (Reinhardt 2008: 106 f.). Aber auch in dieser Zeit blieb die Schweiz neutral. Sie bezog offiziell nie Position zu Faschismus und Kommunismus, lehnte den Faschismus aber auch nie offiziell ab. Innenpolitisch bildeten sich verschiedenste Lager, zu Kriegsausbruch erließ die Schweiz eine Neutralitätserklärung, die die kriegswirtschaftliche Gleichbehandlung aller kriegführenden Parteien vorschrieb. Gleiches galt für die Zeit des zweiten Weltkrieges: Die Schweiz rüstete auf und bereitete sich auf die Verteidigung gegen den Einmarsch der Nationalsozialisten vor. Gleichzeitig machte sie aber auch regen Gebrauch von den Regelungen der Haager Konvention, die neutralen Staaten den Handel mit den im Krieg befindlichen Staaten erlaubte. Gerade der Export von Waffen - auch nach Deutschland - war in dieser Zeit ein wichtiger Wirtschaftszweig, ebenso wie die Vergabe zahlreicher Kredite an den Nachbarstaat. Die Frage, warum es nie zu einem Eroberungsversuch Hitler's kam, ist bis heute hitziges Diskussionsthema (Reinhardt 2008: 110 ff.).

Nach dem zweiten Weltkrieg avancierte die Schweiz zum Paradebeispiel politischer Stabilität und wurde vor dem Hintergrund der vom Kalten Krieg begleiteten Wirrungen in Europa zu einer beliebten Konstante in Anlagefragen. So entwickelten sich hier Europas führende Geldinstitute. Das Frauenwahlrecht zeigte zu dieser Zeit die Kehrseite des politischen Systems auf: Wurde es im restlichen Europa häufig von oben diktiert, scheiterte es in der Schweiz an den Stimmen der wahlberechtigten Männer. Erst 1971 stimmte eine Mehrheit auf Bundesebene dafür. Der letzte Kanton – Appenzell Innerrhoden – führte das Frauenwahlrecht erst 1990 auf Beschluss des Bundesgerichtshofes ein! (Rein-

hardt 2008: 114 f.) Es war aber auch die Zeit der Öffnung in Richtung Europa. 1963 trat die Schweiz dem Europarat als Vollmitglied bei sowie 2002 den Vereinten Nationen (UNO). Bis heute ist sie jedoch kein Mitglied der EU, obwohl hier eine eindeutige Spaltung innerhalb der Bevölkerung an den vergangenen Abstimmungsergebnissen abzulesen ist. Der Kompromiss besteht in der Regelung der Kooperationen zwischen der Schweiz und der EU über bilaterale Verträge (Reinhardt 2008: 117 f.).

## 1.2 Der Schweizer Staats- und Verwaltungsaufbau

Die Schweizer Bundesverfassung von 1874 war bis in das Jahr 1999 Grundlage für die Schweizer Staats- und Verfassungsordnung. Allerdings war sie zu diesem Zeitpunkt schon sehr veraltet. Erst ihre Revision 1999 schuf eine Einheitlichkeit, die die durch die lange Eigenständigkeit der Kantone verursachten Rechtssätze miteinander in Einklang brachte. Seit diesem Zeitpunkt basiert die Schweizer Staats- und Verfassungsordnung auf den Pfeilern Rechtsstaat, Demokratie, Föderalismus und soziale Marktwirtschaft (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 133).

Der *Rechtsstaat* der Schweiz drückt sich formell in der Gewaltenteilung, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sowie der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit aus (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 133). Eine Besonderheit stellt die in der Schweiz auf Bundesebene stark eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit dar, die sich in Artikel 190 der Bundesverfassung ausdrückt: Verfassungswidrige Bestimmungen der Bundesgesetze können demnach zur Anwendung kommen, da Bundesgesetze für das Bundesgericht maßgebend sind (Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft). Eine Änderung der Bundesverfassung ist seit vielen Jahren ein umstrittenes Thema in der Schweiz, da Kritiker die Einhaltung der Verfassung in der Schweizer Rechtssprechung gefährdet sehen.

Die materielle Rechtsstaatlichkeit besteht in der Sicherung der Grundrechte. Auch hier gibt es eine Schweizerische Besonderheit: Die Grundrechte sind in der Bundesverfassung festgehalten. Bis zu ihrer Revision von 1999 erkannte

die Schweiz auch ungeschriebene Grundrechte (wie beispielsweise die freie Meinungsäußerung) an (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 133).

*Demokratie* steht in der Schweiz für das besondere Mitspracherecht der Bürgerinnen und Bürger. Die direkte Demokratie hat hier einen besonderen Stellenwert und die Gesamtheit der Stimmberechtigten zählt neben den Bundesbehörden zu den oberen Organen. Das Volk hat auch auf Bundesebene diverse Möglichkeiten der Entscheidung. Auf Kantonaler Ebene bestehen die Referenden ebenfalls. Zusätzlich kann vom Volk für fast jede staatliche Entscheidung ein Volksentscheid herbeigeführt werden (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 133 ff.). Die Bundesversammlung, die in der Schweiz das offizielle Gesetzgebungsorgan darstellt und sich aus Nationalrat und dem Ständerat zusammensetzt, wird - wenn auch in zwei verschiedenen Wahlsystemen - direkt vom Volk gewählt. Zu den Aufgaben der Bundesversammlung gehört zudem die Wahl des Bundesrates, des Bundesgerichts und des Bundeskanzlers. Durch die Wahl der Bundesversammlung nimmt das Volk also Einfluss auf diese Wahlen (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 135 ff.).

Der *Föderalismus* ist auf den Wachstumsprozess der Schweiz aus dem etappenweisen Zusammenschluss der Kantone zurück zu führen. Er ist Resultat traditioneller Strukturen und nicht nur durch das Subsidiaritätsprinzip verursacht. Die Kantone sind weitestgehend autonom, haben sogar Einfluss auf die Kompetenzen des Bundes und können eigene Verfassungen erlassen. Die Bundesverfassung regelt die Kompetenzen des Bundes, Kompetenzen die nicht klar dem Bund zugewiesen sind, werden von den Kantonen übernommen. Ein typischer Ausdruck Schweizerischen Föderalismus ist die Multilingualität: Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch sind die Amtssprachen der Eidgenossenschaft (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 133 f.).

Die *soziale Marktwirtschaft* ist nicht ausdrücklich in der Bundesverfassung festgeschrieben. Vielmehr manifestiert sie sich in einer Reihe von Verfassungsbestimmungen. Als Beispiele sind hier die Handels- und Gewerbefreiheit sowie

der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerschutz zu nennen (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 134).

Der Staatsaufbau der Schweizer Eidgenossenschaft ist wie folgt gegliedert:

	<b>Legislative</b>	<b>Exekutive</b>	<b>Verwaltung</b>
<b>Bund</b>	Nationalrat Ständerat	Bundesrat	Bundesverwaltung
<b>Kantone</b>	Kantonsrat/ Großer Rat	Regierungsrat	Kantonsverwaltung
<b>Gemeinden</b>	Gemeindever- sammlung oder Par- lament	Gemeinderat oder Stadtrat	Gemeindeverwaltung

Tab. 1: Staatsaufbau der Schweizer Eidgenossenschaft

Neben dem Bund, der sich aus der Bundesversammlung, dem Bundesrat und dem Bundesgericht zusammensetzt, stellen die Kantone die nächste Verwaltungsebene dar. Sie sind subsidiarisch dem Bund unterstellt, haben aber in Organisation und Verfassung einen hohen Grad der Selbstbestimmtheit. Die Schweiz ist in 26 Kantone unterteilt, die sich in Flächengröße und Bevölkerungsdichte stark unterscheiden. Die daraus resultierenden Unterschiede ihrer Wirtschaftsleistung werden regional in Kantonsübergreifenden Kooperationen (beispielsweise beim Öffentlichen Personennahverkehr) ausgeglichen. Wie bereits beschrieben, übernehmen die Kantone Kompetenzen, die nach der Bundesverfassung nicht dem Bund zugewiesen sind. Somit haben sie in vielen Bereichen eine autonome Entscheidungsbefugnis. Unter anderem das Baurecht betreffend. Auch nach der Gründung der Eidgenossenschaft und den Revisionen der Bundesverfassung, blieben den Kantonen im Bereich der Außenpolitik gewisse Freiheiten. Dies ist gerade in der grenzüberschreitenden Raumplanung ein wichtiger Faktor. Oberste Organe der Kantone sind die Gesamtheit der Stimmberechtigten, die unter anderem das Kantonsparlament wählt und Verfassungsänderungen beschließt und das Kantonsparlament, das auf kantonaler Ebene das offizielle Gesetzgebungs- und Aufsichtsorgan darstellt. Innere Orga-

nisation, speziell die Aufgabenteilung mit den Gemeinden, ist ebenfalls Sache der Kantone (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 138 f.).

Die Gemeinden haben, anders als die Kantone, die Rechtsform der selbstverwalteten Gebietskörperschaften. Sie sind jedoch nicht autark, sondern haben einen zugewiesenen Wirkungskreis, der sich räumlich auf ihr Gemeindegebiet beschränkt. Innerhalb dieses Wirkungskreises haben sie weitestgehend freie Handhabe, jedoch nur in dem hoheitlich zugewiesenen Rahmen. Die Schweiz ist flächendeckend in Gemeinden unterteilt, anders als in Deutschland gibt es hier also keine gemeindefreien Gebiete. Die rund 2.700 Gemeinden der Schweiz sind eher kleinteilig (1.000 Einwohner oder weniger). Nur rund 4% der Gemeinden haben mehr als 10.000 Einwohner. Somit ist eine grenz- und verwaltungsformübergreifende Kooperation hier ebenfalls besonders wichtig und wird immer mehr angestrebt und durch Bund und Kantone gefördert. Auch in den Gemeinden stellt die Gesamtheit der Stimm-berechtigten das oberste Organ. Es folgt die Gemeindeversammlung oder in größeren Gemeinden auch das Parlament. Die Exekutive stellt der Gemeinde- oder Stadtrat (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 140 f.).

Die Verteilung der Finanzen ist wie folgt strukturiert: Der Bund erhält Zölle, die Mehrwertsteuer, die Einkommenssteuer sowie diverse andere Steuern des Konsums. Die Kantone erhalten ebenfalls eine direkte Einkommens- und eine Vermögenssteuer. Zudem erheben sie Steuern auf Erbschaft und Grundstücksgewinne. Gleiches gilt für die Gemeinden. Sie erhalten einen von der Gesamtheit der Stimmberechtigten festgelegten Prozentsatz der Steuern der Kantone. Zudem erheben die Gemeinden oftmals Gebühren für öffentliche Leistungen. Seit 2004 besteht ein durch die Verfassung geregelter Finanz- und Lastenausgleich, der die unterschiedlichen Ressourcen der Kantone ausgleicht und einen effektiveren Einsatz der Steuern ermöglicht (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 141).

## **1.3 Die Schweizer Raumplanung**

Mit einer Gesamtfläche von rund 41.000 qkm und rund 7,7 Millionen Einwohnern ist die Schweiz eines der am dichtesten besiedelten Gebiete Europas. Auf einen Quadratkilometer kommen circa 190 Einwohner. Dieser Effekt wird durch den hohen Anteil nicht besiedelbarer Fläche von Gebirge, Seen und Forsten noch verstärkt. Dafür bietet das kleine Land eine enorme Vielzahl von Landschaftstypen: Der Jura, das Mittelland, die Voralpen, die Alpen und die Alpensüdseite. Ebenso unterscheidet sich das Klima von der mediterranen Alpensüdseite zu den arktischen Bedingungen auf den Alpenzügen. Trotz der hohen Bevölkerungsdichte, ballen sich zwei Drittel der Bevölkerung auf die großen Städte wie Zürich und Basel, der ländliche Raum ist auch in der Schweiz eher dünn besiedelt. Trotzdem kann man bei Schweizer Städten kaum von Metropolen sprechen. Sie sind bekannt für ihre Altstadtkerne, die niedrigen Bauhöhen sowie ihren dörflichen Charakter. Von Agglomerationen spricht man hier ab einer Einwohnerzahl von 20.000, was in der Schweiz überdurchschnittlich viel ist und nur von wenigen Städten erreicht wird ((10) Präsenz Schweiz).

### **1.3.1 Von der Industrialisierung zur Neuen Regionalpolitik**

Die historische Entwicklung der Schweizer Raumplanung bis zur Industrialisierung ist in ihren Grundzügen von den typischen Entwicklungsprozessen geprägt. Stadtplanung bestand im Wesentlichen aus Bauvorhaben und der Sicherung deren Erschließung. Siedlungsbildung war stark mit dem Vorhandensein von Ressourcen verknüpft und somit räumlich an strategische Knotenpunkte (wie beispielsweise Flüsse) gekoppelt (Gilgen 2005: 17). Erst die Industrialisierung zeigte erste Grenzen der Bodennutzung auf und machte eine Stadt- und Raumplanung verstärkt nötig. Die autonomen Kantone der Schweiz machten eine Einheitlichkeit in der Gesetzgebung sowie grenzübergreifende Planungen lange Zeit unmöglich.

Die Industrialisierung bedeutete auch in der Schweiz eine starke Verstädterung, forderte eine stetige Stadterweiterung und mit zunehmender Dichte auch die

Neuorganisation städtebaulicher Strukturen. In ihrem Verlauf wurde durch das zunehmende Verkehrsaufkommen, die wachsende Bevölkerungsdichte und das Schwinden der Grün- und Freiflächen, der Wunsch nach mehr Hygienisierung immer deutlicher. So hatten der 4. Kongress der „Kongresse für Internationales Bauen“ (CIAM) und die von Le Corbusiers in seiner Charta von Athen formulierten Ziele auch in der Schweiz die Funktionstrennung von Arbeiten, Wohnen, Erholung und Verkehr zur Folge. Die Ansprüche an die Raumplanung gestalteten sich immer mehr hin zu Organisatorischen. Die Umweltbelastung sowie der starke Ressourcenverbrauch zu Gunsten der Versorgung der wachsenden Bevölkerung in den Agglomerationen erzeugte Ende des 20. Jahrhunderts den Begriff der Nachhaltigkeit (Gilgen 2005: 18 f.).

Die Bundesverfassung von 1874 brachte erste Gesetze und Bestimmungen zur Bebauungsordnung mit sich, erste Pläne leiteten den Bau von Quartieren an. Die Versorgungsnotlage während des ersten Weltkrieges brachte 1920 das Eidgenössische Siedlungsgesetz und den dazu gehörigen Eidgenössischen Siedlungsplan hervor. Dabei stand die landwirtschaftliche Bodennutzung stark im Vordergrund. Der erste Bauleitplan entstand 1926 in Form des Nutzungszonenplans von Winterthur. Zwischen den Kriegen publizierte der CIAM-Architekt Armin Meili das Siedlungsdispositiv, welches sich mit den Unterschieden des Schweizer Mittellandes zur Großstadt beschäftigt (Gilgen 2005: 20).

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde die Raumplanung wieder durch eine Phase der stetigen Städteexpansion und des Bevölkerungszuwachses geprägt. Die Kantone verpflichteten ihre Gemeinden zu dieser Zeit erstmals zur Aufstellung von Zonenplänen und Bauordnungen, die zu kantonalen Gesamtplänen zusammengefasst wurden. Dem Entwicklungstrend entsprechend waren diese recht großzügig dimensioniert. Dies war auch die Zeit erster regionaler Zusammenschlüsse zwischen den Gemeinden. Sie erstellten regionale Richtpläne, die flächendeckend die Vorgaben für die Nutzungen darstellten (Gilgen 2005: 21).

1965 war ein sehr wichtiges Jahr in der raumplanerischen Gesetzgebung. In diesem Jahr erließ der Bund das Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus und verpflichtete sich auch zu finanziellen Beiträgen. Wichtiger

war jedoch, dass dies ein Schritt in Richtung aktiver Beteiligung des Bundes in der Raumplanung war. Er übernahm die leitende Funktion vor den Kantonen und Gemeinden und somit die Aufgabe der kollektiven Steuerung räumlicher Entwicklungen. 1969 wurde durch Abstimmung des Volkes die Raumplanung in Form der Raumplanungsartikel in die Verfassung aufgenommen. 1971 legte der Bundesrat seinen Entwurf für das Raumplanungsgesetz vor. Dieser erste Entwurf wurde jedoch zunächst vom Volk per Referendum abgelehnt, so dass erst am 01. Januar 1980 das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) in Kraft trat. Damit war auch die Stelle des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) geschaffen. 1975 kam ein weiteres wichtiges Gesetz hinzu: das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG), welches die Entwicklung der Berggebiete fördern sollte (vor allem durch Investitionshilfen für Infrastruktureinrichtungen). Am 01. Oktober 1981 trat die Verordnung über die Raumplanung in Kraft, welche ab 1985 erstmals die Umweltverträglichkeitsprüfung vorschrieb (Gilgen 2005: 24 f.).

Die Entwicklung der Schweizer Raumplanung zeigt die Abhängigkeit von ihren geografischen, politischen und wirtschaftlichen Besonderheiten. Die stark eingeschränkte besiedelbare Fläche und der hohe Grad an Wohlstand und spezialisierter Wirtschaft erzeugen einen enormen Nutzungsdruck. Der Tourismus hat ebenso einen sehr hohen Stellenwert und setzt wiederum den Umwelt- und Landschaftsschutz voraus. Der hohe Grad der Verstädterung bei eher kleinen und mittelgroßen Städten ist auch ein besonderes Merkmal, die hoch entwickelte Infrastruktur der Agglomerationen steht den schrumpfenden peripheren Räumen gegenüber. Die zahlreichen Landschaftstypen der Schweiz beanspruchen ebenfalls eine spezielle raumplanerische Betrachtung. Sie vereinen auf kleinem Raum große politische und kulturelle Vielfalt und vertreten ihre speziellen Interessen oftmals gegen eine regionale Kooperation der Funktionsräume (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 142).

1996 sollte der vom Bundesamt für Raumplanung (BRP) veröffentlichte „Bericht über die Grundzüge der Raumordnung“ diese vielfältigen Aufgabenbereiche aufzeigen und strukturieren. Er sollte Basis für alle zukünftigen raumplanerischen Entwicklungen sein und als Leitfaden der Raumplanung dienen (BRP

1996: 4). In diesem Bericht werden folgende Herausforderungen explizit benannt:

- Steigende Anforderungen an die Standortvoraussetzungen in der Wirtschaft bedingt durch Strukturwandel und Globalisierung
- Steigender Flächenverbrauch und anhaltende Zersiedelung
- Die Europäische Integration und der damit verbundene Bedarf an internationalen Verkehrs- und Kommunikationsnetzen
- Die Verknappung öffentlicher Finanzen (speziell auf die Infrastrukturplanung bezogen)
- Hoher Renovierungsbedarf bestehender Bauten und Anlagen

Diese Herausforderungen stellen den Aufgabenbereich von Bund, Kantonen und Gemeinden für die nächsten 20 Jahre dar, deren Zusammenarbeit mit Hilfe des Berichts optimiert und auf die im Bericht genannten Ziele ausgerichtet werden soll (BRP 1996: 8 f.). Diese sind vordergründig

- die Sicherstellung einer kohärenten Raumordnungspolitik des Bundes um vorhandene Kräfte und Mittel zu bündeln
- die Schaffung günstiger Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung mittels Förderung der Wirtschaft bei gleichzeitiger Umwelt- und Sozialverträglichkeit
- das Aufzeigen von Zusammenhängen mittels Leitideen gesamträumlicher Entwicklung sowie
- die Förderung der Eigenkräfte und der Zusammenarbeit des Gemeinwesens

und sollen von den drei Hauptinstanzen und ihren Fachbereichen umgesetzt werden (BRP 1996: 10 f.).

Als Strategie zur Umsetzung der Ziele, präsentiert der Bericht über die Raumordnung das so genannte „Konzept des vernetzten Städtesystems Schweiz“, das aus vier Teilbereichen besteht, die miteinander zu vernetzen sind. Es han-

delt sich um die Ordnung städtischer Räume, die Stärkung ländlicher Räume, die Schonung der Natur- und Landschaftsräume sowie die Einbindung der Schweiz in Europa. Die zielgerichtete Vernetzung dieser Teilbereiche steht dann für die Zukunft des Lebens- und Wirtschaftsraumes Schweiz (BRP 1996: 37). Die Raumordnung als Gemeinschaftsaufgabe über inländische und Landesgrenzen hinweg wird also klar identifiziert, ebenso wie die Notwendigkeit der Kohärenz zwischen den beteiligten Akteuren.

Der 2005 vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) herausgegebene Raumentwicklungsbericht knüpft an den Bericht über die Grundzüge der Raumordnung an. Als Begründung für eine Neuauflage nennt er explizit die Veränderung der Rahmenbedingungen und Akzente der Raumordnung im Sinne einer Beschleunigung wichtiger Prozesse und soll Basis für die Überarbeitung der Grundzüge der Raumordnung sein (ARE 2005: 6). Zwar bleiben die Grundaussagen des Berichtes von 1996 erhalten, der Raumentwicklungsbericht geht jedoch detaillierter auf zukünftige Trends und ihre Auswirkungen ein, präsentiert ein allgemeines Konzept zum Umgang mit diesen Trends und entwickelt vier Zukunftsszenarien, die die Schweiz ab dem Jahr 2030 darstellen. Ebenso macht es konkrete Vorschläge für die Anpassung des RPG von 1980.

2008 veröffentlichte das ARE schließlich den Nachfolgebericht zu den Grundzügen der Raumordnung, das Raumkonzept Schweiz. Neu ist die Vereinbarung, die dem Raumkonzept Schweiz zu Grunde liegt und 2006 von Bund, Kantonen und Gemeinden unterzeichnet wurde. Sie verpflichtet zu einer gemeinsamen Erarbeitung und Umsetzung des Raumkonzeptes (ARE 2008: 5). Es legt neue Maßstäbe in der inländischen Kooperation politischer Ebenen fest und die grenzüberschreitende Kooperation im Allgemeinen wird vorangetrieben. Die inhaltlichen Schwerpunkte sind unverändert geblieben. Es fällt jedoch auf, dass der demografische Wandel und speziell der Immigrationsanteil in der Bevölkerung einen höheren Stellenwert haben als noch 1996, ebenso wie Themen die den Klimawandel betreffen.

Am 01. Januar 2008 trat das Bundesgesetz über Regionalpolitik (BGR) in Kraft und führte die Neue Regionalpolitik (NRP) in der Schweiz ein. Sie dient in erster Linie der Stärkung peripherer- und Berggebiete. Die Kantone werden dabei als zentrale Umsetzungsorgane eingesetzt und haben gegenüber dem Bund eine aktive Rolle mit verstärkten eigenen Entscheidungskompetenzen (Kanton Luzern 2007: 4). Das neue Gesetz ersetzt einige bisherige Gesetze der Regionalpolitik - wie beispielsweise das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete - beziehungsweise fasst diese zusammen und gilt zunächst über eine Zeitperiode von acht Jahren (2008-2015). Der Unterschied zur bisherigen Gesetzgebung soll eine Aktivierung der betroffenen Gebiete zur Folge haben. Fehlende Finanzkraft soll nicht einfach durch Förderungen ersetzt, sondern eigene Projekte aus den Regionen heraus initiiert und dann gefördert werden. Die Neue Regionalpolitik strebt also die Förderung Bottom-up orientierter Konzepte an was zum einen die Nutzung endogener Potenziale und zum anderen den Zusammenhalt innerhalb der Schweiz stärken soll (Kanton Luzern 2007: 9 f.). Art. 4-13 des BGR stellt einen Maßnahmenkatalog vor, der genau festlegt, welche Projekte nach der Neuen Regionalpolitik eine Förderung erhalten sollen. Diese Förderung stammt nach Art. 21 des BGR aus einem Fonds des Bundes, in den unter anderem die bewilligten Mittel bisheriger gesetzlich festgelegter Förderungen aus den ersetzten Gesetzen (Bsp. Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete) einfließen. Des Weiteren besteht die Möglichkeit der Förderung aus dem Programm der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) auch als INTERREG IV bekannt. Darauf soll an späterer Stelle vertiefend eingegangen werden.

### 1.3.2 Gesetze und Kompetenzen

Trotz einer rechtlich vorgegebenen Hierarchie der Schweizer Planungskompetenzen ist die Raumplanung in der Praxis durch eine enge Kooperation der Planungsebenen bestimmt. Dies ist vor allem durch die ähnlichen Ziele der unterschiedlichen Aufgaben zu erklären. So berühren beispielsweise Infrastrukturmaßnahmen, die in die Kompetenz des Bundes fallen, auch Bereiche des Naturschutzes, die wiederum den Kantonen unterliegen. Die Verteilung der Kompetenzen und Aufgaben wird durch das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) wie folgt geregelt:

	<b>Gesetzgebung</b>	<b>Planungs- instrumente</b>	<b>Vollzug</b>
<b>Bund</b>	RPG als Grundsatz- gesetzgebung (no- minal)  Zahlreiche Sachge- setze (funktional)	Konzepte  Sachpläne	Genehmigung der kantonalen Richtpläne  Beschwerderecht
<b>Kantone</b>	Planungs- und Bau- gesetz	Raumordnungs- konzept  Richtplan  Nutzungspläne	Genehmigung kom- munaler Pläne  Baubewilligungen  Aufsicht
<b>Gemeinden</b>	Bau- und Zonenord- nung	Kommunaler Richt- plan  Zonenplan  Sondernutzungs- plan	Baubewilligungen  Baupolizei

Tab. 2: Aufgaben und Kompetenzen

Die *Grundsatzgesetzgebung* obliegt dem Bund. Sie ist in dem 1969 in die Bundesverfassung aufgenommenen Raumplanungsartikel festgelegt. Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung besagt: „Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. [...]“. Somit ist er zwar die oberste Instanz in der raumplanerischen Gesetzgebung, ist gleichzeitig aber auf die Vorgabe von Grundsätzen beschränkt. Denn weiter heißt es in Art. 75 Abs. 1: „[...] Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmäßigen und haushalterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes“. Der Bund soll seine Grundsätze also nicht völlig ausformulieren und den Kantonen einen gewissen Gesetzgebungsspielraum überlassen, der sich vor allem in der Erstellung von Plänen niederschlägt. Ein wichtiges Kriterium seiner Kontrolle ist an dieser Stelle die Genehmigung der von den Kantonen erstellten Richtpläne (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 144 f.).

Die Gesetzgebung des Bundes ist im RPG und der dazugehörigen Raumplanungsverordnung (RPV) dargelegt. Darin wird insbesondere zu folgenden Grundsätzen Stellung bezogen:

- Zielvorstellungen und Planungsgrundsätze
- Planungsinstrumente und Verfahrensregeln
- Koordinationsregeln
- Individuelle Entscheidungen, die für die ganze Funktion der Raumplanung zentral sind

Kompetenzen, die durch das RPG nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen sind oder gar keine Erwähnung finden, sind von den Kantonen auszuführen (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 144).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Bund die Raumplanung der Kantone dirigiert und genehmigt. Dabei muss ein Zusammenspiel zwischen der Raumplanung auf Bundesebene und der kantonalen Raumplanung stets gewährleistet sein. Zu diesem Zweck stehen dem Bund zwei wichtige Instrumente zur Verfügung: Konzepte - wie das beschriebene Raumkonzept der Schweiz -

und Sachpläne. Hierfür wäre die in einem Sachplan zusammengefasste Verkehrsinfrastruktur der Schweiz ein Beispiel (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 145).

Die *Ausführungsgesetzgebung* ist Sache der Kantone. Wie der Begriff bereits impliziert, sind sie die ausführende Instanz. Zu ihren Aufgaben gehört vor allem, die Lücken des RPG zu füllen. Einerseits durch Erfüllung der Aufgaben die nach dem Bundesgesetz nicht dem Bund obliegen, andererseits durch den Erlass von Baugesetzen, die das in der Schweiz fehlende Bundesbaugesetz ersetzen (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 145 f.). Diese Eigenständigkeit birgt – trotz der Weisung durch das Bundesgesetz – die Gefahr, dass kantonsübergreifende Planungen unterschiedlichen Voraussetzungen gegenüber stehen. Die traditionelle Autonomie der Kantone zeigt sich also auch hier deutlich, bringt aber auch den Vorteil mit sich, dass die einzelnen Kantone spezifisch auf ihre Besonderheiten eingehen können. Städtisch geprägte Kantone wie Zürich, können gegenüber ihren peripheren Nachbarn wesentlich komplexere Gesetzgebungen erlassen (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008: 146).

Der bereits erwähnte Richtplan ist das wichtigste Planungsinstrument der Kantone. Er ist ihnen durch das RPG zugesichert. Er soll die Planungen von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammenfassen und aufeinander abstimmen. Im Detail bedeutet dies die Darstellung der gewünschten Vorgehensweise bei der Umsetzung von Planungszielen. Diese kann je nach Planungsstand eher allgemein oder äußerst konkret erfolgen. Der Richtplan kann beispielsweise Naturschutzgebiete ausweisen und Standorte der Abfallentsorgung festlegen, aber auch konkrete Vorgaben zur Umsetzung der Gemeindeplanungen machen.

Im folgenden Kapitel sollen die Charakteristika der Schweizer Eidgenossenschaft auf ihre Auswirkung im Bezug auf die Schweizer Planungskultur hin untersucht werden. Es wird eine Verbindung zwischen den dargestellten Inhalten und der Planungskultur durch die Anwendung der Indikatoren hergestellt sowie die Planungskultur der Schweiz aufgezeigt. Im Anschluss erfolgt der Vergleich der Planungskulturen Deutschlands und der Schweiz.

## 2. Von der Theorie zur Anwendung

Jakob Maurer, Professor für Methodik der Raumplanung an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH), beschreibt in seinem Beitrag in der Ausgabe der DISP des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL-Institut) vom Oktober 1993 das Planen als prägendes Element der Planungskultur. Planen bedeutet, Handeln vor der Ausführung systematisch zu bedenken. Planungen sind weiterhin Ausdruck der Entscheidungen von Planern, auf die wiederum diverse Einflussfaktoren einwirken. Planer agieren in „einem sozialen, ökonomischen und politischen System, das sie beeinflusst und das sie beeinflussen wollen“ (Maurer 1993: 5 f.). Diese Aussage lässt einen Kreislauf erkennen, indem sich Planer und Planungskultur befinden. Der Planer partizipiert an der Planungskultur - verändert sie möglicherweise sogar nachhaltig - wird durch den Sozialisationsprozess, der seine Anschauungen während seiner Ausbildung und Tätigkeitsausübung formte, aber ebenso beeinflusst und somit auch durch die Planungskultur, die Teil dieses Sozialisationsprozesses ist.

Weiterhin setzt Maurer bei der Bestimmung der Planungskultur eine langfristige Betrachtung planerischer Prozesse voraus. Planungskultur ist Ausdruck kultureller Prägung und durch gewachsene Wert- und Denkmuster sowie politische und wirtschaftliche Strukturen entstanden. Die Planungskultur sollte also nicht mit temporären Modeerscheinungen gleichgesetzt werden. Die Einwirkungen, die einer Planungsentscheidung vorausgehen, sind nicht immer aus ihrer Umsetzung ersichtlich. Langfristig und in ihrer Gesamtheit betrachtet, können sie jedoch Ausdruck von Planungskultur sein. Städtebauliche Strukturen und die Architektur einer Stadt sind hierfür beste Beispiele. Sie fassen baulich die Strömungen sich wandelnder Planungskultur und den Einfluss zeitweiliger Stile zusammen und sind Spiegel kultureller Prägung (Maurer 1993: 6).

Zusammenfassend stehen sich bei der Planungskultur also die historische, die entwickelte und gewachsene kulturelle Prägung - die Kultur - sowie die durchdachte, die erzeugte Planung gegenüber. Scheinbar unvereinbare Pole, die

dennoch stark miteinander verknüpft sind. Kultur kann niemals Ergebnis geplanter Vorgänge sein, Planung jedoch bestimmt durch kulturelle Einflüsse. Die Planung, der die bewusste Entscheidung vorausgeht, erfordert also das Denken. Es stellt sich nun die Frage, wie wird dieses Denken beeinflusst? Unter anderem durch die Planungskultur, wie bereits dargelegt wurde, aber was bedeutet dies im Einzelnen? Wie wirkt diese bewusst und unbewusst auf unser Handeln und unser Denken ein? Maurer sagt über die Planung, sie wurzele im Denken, während der Hintergrund des Denkens einen wichtigen Hinweis auf den Hintergrund der Planungskultur darstelle ((Maurer 1993 : 6)).

Um diesen Hintergrund zu durchleuchten, wurden vier Indikatoren bestimmt, die das Denken und die Entscheidungsfindungsprozesse beeinflussen. Diese sind *Geografie, Historische Entwicklung, Wirtschaft* und *Wertesystem*. Sie sind unter dem Eindruck vorliegender Literatur, der durchgeführten Exkursion und den über die Schweiz erworbenen Kenntnisse entstanden und stellen einen Leitfaden mit Kriterien dar, der die Einordnung der Planungskulturen ermöglicht. Da auch die Indikatoren aus einem gewachsenen Arbeitsprozess entstanden sind und ständig neue Feststellungen auf die Auswertung der Indikatoren Einfluss nahmen, sind ihre Inhalte nicht festgeschrieben. Sie sollen vielmehr Raum für jedes relevante Charakteristika lassen, um auch einen genauen Vergleich von der Schweiz und Deutschland zu ermöglichen.

## 2.1 Die Indikatoren

### *Geografie*

Seit frühester Zeit hatte die Alpenlage eine Bedeutung für die Schweiz: sie bot Schutz und bedingte die frühen Handelsrouten. Sie erzeugte einen Effekt, der in der Ökonomie mit einer Insel vergleichbar wäre: In einem abgeschlossenen Habitat können sich Arten ohne Einflussfaktoren von außen völlig eigenständig entwickeln und teilweise ganz andere Merkmale ausbilden als ihre Artgenossen auf dem Festland. Auch die Schweiz hat sich - durch den Schutz der Alpen nie von Fremdmächten besetzt und beeinflusst - sehr eigenständig entwickelt. Diese Tatsache erzeugte vor allem ein besonderes Nationalbewusstsein bei den

Schweizern. Mag sich das Traditionsbewusstsein auch innerhalb der Bevölkerung unterscheiden, sind sie sich doch ihrer besonderen Rolle in Europa bewusst. Heute wie auch in der Vergangenheit.

Weiterhin verschaffen die Berge der Schweiz häufig ein romantisches Image von Bergidylle und Naturverbundenheit. Die frühe Spezialisierung auf die Milchviehwirtschaft trägt ihren Teil dazu bei. Der ländliche Raum ist stark im Traditionsbewusstsein der Schweizer verankert, was sich unter anderem in einem besonderen Verständnis für Umwelt- und Naturschutzbelange ausdrückt. Auch durch ihre geringe Flächengröße sind der sparsame Flächenverbrauch und die nachhaltige Bodennutzung ewige Themen in der Eidgenossenschaft. Dieses ländliche Image, das der Schweiz häufig von außen angetragen wird, ist keinesfalls nur Klischee. Die Kleinteiligkeit der Verwaltungsstruktur sowie die Dominanz ländlicher Räume gegenüber den Agglomerationen fördert diese Ansicht. Dennoch gehört die Schweiz zu den am dichtesten besiedelten Gebieten Europas und die Ballung in den gossen Städten bei eingeschränkter Flächenverfügbarkeit und hoch spezialisierter Wirtschaftsstruktur erzeugt einen enormen Nutzungsdruck.

Aus geografischer Fernsicht betrachtet, nimmt die Schweiz eine zentrale Position in Europa ein. Ihre Grenzen sind von vielen Anrainerstaaten gesäumt, was sie vielen unterschiedlichen Einflüssen aussetzt und in politischer, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht zahlreiche Strömungen erzeugt.

### *Historische Entwicklung*

Betrachtet man die historische Entwicklung der Schweiz, ist ihre Neutralität eine ständige Konstante. Sie schien durch alle Phasen ihrer durchaus langen Geschichte oberstes Gut zu sein und ist bis heute ein besonderes Merkmal. Ihre legendäre Gründungsgeschichte ist Teil des Schweizer Traditionsbewusstseins und symbolisiert die Verbrüderung aus friedlichen Absichten, die Verbundenheit und Gleichheit aller Schichten und politischen Ebenen und die Stärke, die aus der Abgrenzung nach Außen und der Wahrung eigener Interessen entstehen kann.

Dass diese Wahrung eigener Interessen stets verteidigt wurde, zeigen auch die bis heute ungeklärten politischen Verstrickungen während des zweiten Weltkrieges und die Haltung der Schweiz gegenüber dem faschistischen Italien und Deutschland. Nicht zuletzt brachte ihr diese Zurückhaltung aber auch den Ruf eines politisch sehr stabilen Landes und förderte ihre Position als Finanzmacht.

Eine ebenso traditionsreiche Konstante ist der Föderalismus, der die gewachsene Struktur der Schweiz ausdrückt und in der direkten Demokratie manifestiert ist. Er spiegelt aber auch das Selbstbewusstsein der Schweizer Bevölkerung im Hinblick auf staatswichtige Entscheidungen und das große politische Interesse wider und erzwingt seit jeher eine Kompromissfindung bei überregionalen Interessensfragen. Das fehlende Baugesetz auf Bundesebene und der koordinierende Richtplan als wichtigstes Planungsinstrument der Kantone sind dafür wichtige Beispiele, da die Kantone selbst und deutlich volksnaher und projektbezogener den Rahmen für ihre Planungen setzen. Die direkte Demokratie und die Autonomie der Kantone führten in der Vergangenheit aber auch zu Konflikten, was die Diskussion um das Frauenwahlrecht und die Haltung zur Europäischen Union verdeutlichen.

Trotzdem gehört zum modernen Wandel in der Schweiz auch die schrittweise Öffnung in Richtung Europa, wie der Beitritt zum Europarat und den Vereinten Nationen sowie die Schaffung der bilateralen Verträge zeigen. So gehören zu den Zielen in dem 1996 veröffentlichten „Bericht über die Grundzüge der Raumordnung“ neben den klassischen Aufgabenbereichen - der Stärkung städtischer und ländlicher Räume und der Schonung der Natur- und Landschaftsräume - auch die Einbindung der Schweiz in Europa. Die 2008 eingeführte Neue Regionalpolitik (NRP) scheint wiederum eine Besinnung auf alte Werte zu sein, stellt sie doch vor Allem die Stärkung peripherer Regionen und die Selbstbestimmung auf Kantonsebene in den Vordergrund.

### *Wirtschaft*

Der Grundstein für die Schweiz als bedeutendes Handels- und Exportland wurde ebenfalls in frühester Zeit gelegt: Die Alpenlage machte sie zum Standort wichtiger Handelsrouten und brachte erste Handelszentren hervor.

Die während der Französischen Revolution durch den Einmarsch französischer Truppen eingesetzte Helvetische Republik zeigt, wie wenig eine aufgesetzte fremdbestimmte Regierungsform in der Schweiz funktioniert und wie sehr die Wirtschaft von Beginn an von den eigenständig geschlossenen Handelsabkommen der Kantone bestimmt war. Ihr Scheitern war aber auch Auslöser der Bundesverfassung von 1848, die die einheitliche Währung einführte, die inländischen Zölle abschaffte und den Weg zu einer wachsenden Wirtschaft während der Industrialisierung bahnte.

In dieser Zeit führte der Flächen- und Ressourcenmangel zu der bis heute hoch spezialisierten Schweizer Wirtschaft, die durch kleinteilige Strukturen und Handwerk gekennzeichnet ist. Die durch die Industrialisierung bedingten Großprojekte (wie der Ausbau der Infrastruktur) und die dafür erforderlichen Investitionen erzeugten zudem das spezialisierte Bankenwesen der Schweiz und waren Fundament des heute wichtigsten Wirtschaftszweiges. Der zweite Weltkrieg verstärkte diese Position durch die mittels der Haager Konvention begünstigten Handelsbedingungen und die großzügigen Kredite, die seitens der Schweiz an die Kriegsmächte vergeben wurden noch weiter. Nach dem zweiten Weltkrieg hatte die Schweiz den Ruf eines verlässlichen Anlagepartners inne und beherbergte Europas führende Geldinstitute. Innenpolitisch ist der seit 2004 bestehende, durch die Verfassung gesicherte Finanz- und Lastenausgleich ein besonderes Merkmal des Schweizer Zusammenhalts. Er sorgt für die gleiche Verteilung aller Mittel zwischen den Kantonen.

Die Raumplanung ist auch in wirtschaftlicher Hinsicht durch den ständigen Nutzungskonflikt wirtschaftlicher Interessen und der Schonung des Naturraumes geprägt. Dieser Konflikt wird ebenfalls in dem „Bericht über die Grundzüge der Raumordnung“ von 1996 als wichtigste Herausforderung für zukünftige Raumplanungen identifiziert, der stetig steigende Flächenverbrauch sowie die Verknappung öffentlicher Mittel sind dabei entscheidende Faktoren.

Die Schweiz gilt heute als eines der wohlhabendsten Länder der Welt, mit einer entsprechend hohen Kaufkraft der Bevölkerung. Die Stützpfeiler ihrer Wirtschaft

sind nach wie vor der Dienstleistungs- und der Finanzsektor und sie ist zudem ein wichtiger Handelspartner der Bundesrepublik Deutschland.

### *Wertesystem*

Wie schon mehrmals erwähnt, wird den Schweizern ein auf Traditionen beruhendes Wertempfinden nachgesagt, dass einen gewissen Stolz auf das eigene Land und seine Geschichte mit sich bringt. Diese Liebe zum eigenen Grund und Boden drückt sich positiv in dem starken Umweltbewusstsein und Nachhaltigkeitsempfinden der Schweizer aus, erschwert aber auch die Durchsetzung von Neuerungen und Wandel. Viele Schweizer sehen die Abgrenzung zur europäischen und globalen Entwicklung als einzige Möglichkeit, bisherige Werte zu erhalten und den zukünftigen Wohlstand zu sichern. Werden die Kulturen Deutschlands und der Schweiz aus deutscher Sicht oft als verwandt beschrieben, besteht von Schweizer Seite meist eine klare Distanzierung. Der Schweizer sieht sich als Individualist und identifiziert sich stark mit seinem Land und deren Vertretern.

Diese inhaltliche Füllung der Indikatoren wird nun im nächsten Unterkapitel ausgewertet um auf die Schweizer Planungskultur zu schließen.

## **2.2 Die Schweizer Planungskultur**

Die Schweiz hat sich von einem geografischen Konklave zum geografischen Herzen Europas entwickelt, das sich im Zwiespalt moderner und globaler Strömungen und der Abgrenzung gegen äußere Einflüsse befindet. Der Nutzungskonflikt zwischen Umweltschutz und Wirtschaft, spiegelt auch den Konflikt zwischen Traditionsbewusstsein und der Öffnung in Richtung Europa wieder. Was in Deutschland negativ behaftet ist und stets mit national-sozialistischer Propaganda verbunden wird - die Liebe zum Grund und Boden auf dem man lebt - ist in der Schweiz ein kulturelles Gut.

Nach Außen präsentiert sich die Schweiz stets als Festung der Neutralität, als eine Einheit. Tatsächlich ist sie Sinnbild gewachsener Strukturen und eigener

Traditionen. Bis auf die kurze französische Besetzung, ist sie nie fremdbestimmt oder im Kriegsgeschehen (offiziell) korrumpiert worden. Während Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg mühsam eine neue Demokratie aufbauen musste, hatte sich die direkte Demokratie der Schweiz bereits über Jahrhunderte bewehrt und gefestigt. Diese konstante politische Haltung, förderte den guten Ruf ihres Bankwesens auch außerhalb der eigenen Landesgrenzen. Er machte sie zu der wohlhabenden Dienstleistungs-, Handels- und Finanzmacht, die sie heute ist.

Jakob Maurer bezeichnet die „Spannungen unter ruhiger Oberfläche“ als typisches Klischee, das dem Planertum in der Schweiz entgegengebracht wird. „Der Schweizer ist ein Meister im Wechsel von Meinungen und Denkmustern, die sowohl heftige Spannungen erzeugen, aber auch spontane und unerwartete Problemlösungen hervorbringen können.“ Pünktlichkeit, Leistungsbereitschaft, Präzision und Disziplin seien typische Schweizer Tugenden, die in der Planung nach seiner Erfahrung jedoch wenig Anklang finden. Nach Außen wird häufig das Bild einer durchdachten, kalkulierten Planung propagiert, dessen Zukunft voraussehbar und entsprechend den gewünschten Zielen ausfällt. Tatsächlich ist die Schweizer Planungskultur jedoch eine erstaunlich realistische: Sie erwartet stets Unerwartetes und auch Unangenehmes, vertraut nur selten auf Prognosen und Vernunft und strebt stets die Vorbereitung auf mögliche Überraschungen an. Dennoch ist auch Wahres an dem stetigen Wunsch nach dem Erhalt von Traditionen. Prinzipiell steht der Schweizer einem Wandel immer skeptisch gegenüber (Maurer 1993: 8 ff.).

In der ebenfalls in dieser Ausgabe der DISP des ORL-Instituts durchgeführten Befragung von Experten und Fachplanern, dominiert das Bild einer naturverbundenen Schweiz, die sich resultierend aus ihrer Flächengröße, auf eine nachhaltige Bodennutzung und die Schonung der knappen Ressourcen besinnt. Sie stellt zudem die Mitwirkung der Bevölkerung bei Planungsprozessen in den Vordergrund und schützt diese in ihren Gesetzen wie kein anderes europäisches Land. Durch ihre föderative Planungsstruktur ist zudem eine bürgernahe Planung möglich. Dies hat vor allem einen hohen Grad der Legitimation

von Planungen zur Folge und festigt das Gefühl demokratischen Mitbestimmungsrechts (ORL 1993: 11 ff.).

Ob die Planungskultur - wie von Jakob Maurer beschrieben – tatsächlich eine umsichtige und stets vorausschauende ist, konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht verifiziert werden. Es ist jedoch evident, dass die Schweizer Planungskultur für Dualität und Antagonismus steht. Sie befindet sich stets in einem Zwiespalt zwischen dem Wissen um die Notwendigkeit der Weiterentwicklung und Zukunftsorientiertheit und der Besinnung auf Altbewährtes und dem Wunsch Traditionen zu erhalten und zu pflegen. Sie muss Belange des Umweltschutzes und der Nachhaltigkeit mit der Stärkung der Wirtschaft und der Steigerung der Attraktivität als Wirtschaftsstandort vereinbaren. Wer sie von außen betrachtet, wird kaum sehen, wie es sich innen verhält. Unter anderem liegt dies in der Kompromiss sucht der Schweizer, wie der Botschafter Herr Guldimann es formulierte. Um die Fassade der Einheit aufrecht zu erhalten, wird von Debatten eher abgesehen.

Die Schweizer Antwort auf die Lösung komplexer, verketteter Probleme lautet Föderalismus. Was von oben zu unübersichtlich erscheint, kann im Kleinen gelöst werden. Im Fall der Schweiz auf Kantonsebene. Die NRP ist planungskultureller Ausdruck der Gleichheit politischer Ebenen. Keine Entscheidungsinstanz soll einer anderen vorgezogen werden. Klingt diese Feststellung auch vorbildlich und beinahe märchenhaft, ist sie keinesfalls allgemeingültig und übertragbar. Sie geht auf einen langen, oftmals konfliktreichen Entstehungsprozess zurück.

Sich als Außenstehender dem Kulturverständnis eines Landes zu nähern, ist eine große Herausforderung. Die Planungskultur dieses Landes zu erkennen, genau zu benennen und in all ihren Facetten darzustellen, ist unmöglich. Wird in dieser Arbeit von der Definition der Planungskultur gesprochen, ist die Eingrenzung innerhalb des kleinen Rahmens gemeint, der sich aus der Untersuchung der Schweizer Eidgenossenschaft in dieser Arbeit ergab. Nach dieser Eingrenzung besteht folgendes Bild: Die Schweizer Planungskultur ist eine traditions- und konfliktreiche, eine gewachsene. Sie ist klischeebehaftet und nos-

talgisch, aber auch realistisch und mutig zugleich. Sie drückt sich aus in dem Wohlstand der Schweizer Bevölkerung, in deren Naturverbundenheit und Selbstbewusstsein. Sie strebt stets nach Einbeziehung möglichst aller Meinungen und Stimmen und nach Mitbestimmungsrecht. Und sie ist sich ihrer Sonderrolle bewusst, geografisch, politisch, wirtschaftlich und kulturell.

Diese Beschreibung ist wohl nach jeder Weiteren Auseinandersetzung mit dem Thema der Schweizer Planungskultur konkretisier- und erweiterbar. Ebenso wie die Planungskultur sich stetig entwickelt und nicht festgeschrieben ist. Dieses Ergebnis liegt den folgenden Untersuchungen zugrunde und soll zum Verständnis der Beschreibung von der Zusammenarbeit Deutschlands und der Schweiz in der Internationalen Bodensee Konferenz (IBK) beitragen.

## 2.3 Deutschland und die Schweiz – eine Gegenüberstellung

Die Bundesrepublik Deutschland und die Schweizer Eidgenossenschaft, zwei Staaten, die nach heutigem Verständnis als Industriestaaten zu bezeichnen sind. Beide befinden sich in zentraler Lage in Europa und gelten in der Welt als wichtige Export- und Handelspartner. Beide verbindet eine demokratische Regierungsform, eine vermeintlich gleiche Sprache, gleiche kulturelle Wurzeln und ein relativer Wohlstand gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Betrachtet man beide Staaten aus globaler Perspektive, scheinen zunächst kaum Ungleichheiten erkennbar zu sein. Diese Annahme stellt eine wichtige Ausgangslage dieser Untersuchung dar: *Wie wirken sich unterschiedliche Planungskulturen auf überregionale Kooperationen aus?* Die Forschungsfrage setzt zwei Fakten voraus: Zum einen, dass in Deutschland und der Schweiz unterschiedliche Planungskulturen bestehen und zum anderen, dass beide Länder miteinander kooperieren. Letztere Annahme ist bereits durch die im ersten Kapitel dargestellten Handelsbeziehungen belegt und wird im dritten und vierten Kapitel anhand der Beteiligung beider Länder in der IBK noch verdeutlicht. Die Existenz unterschiedlicher Planungskulturen wird im Anschluss nachvollzogen. Dazu erfolgt zunächst eine tabellarische Gegenüberstellung beider Länder, um einen Überblick über deren Merkmale zu schaffen. Die Inhalte der Tabelle beziehen sich auf die erarbeiteten Indikatoren. Im Anschluss folgen eine Auswertung und die Gegenüberstellung der planungskulturell relevanten Charakteristika.

Tab. 3: Deutschland und die Schweiz

	<b>Schweizer Eidgenossenschaft</b>	<b>Bundesrepublik Deutschland</b>
<b>Geografie</b>	Grenzform seit 1815	Grenzform seit 1991
	Image reiner Bergidylle	Kein geografisches Image
	Ca. 41.000 qkm	ca. 357.000 qkm
	6 Anrainerstaaten	9 Anrainerstaaten
		Globale Vernetzung
<b>Historische Entwicklung</b>	Neutralität	Konfliktreiche politische Historie
	Heimatstolz	
	Direkte Demokratie	Repräsentative Demokratie
	Baugesetze der Kantone	BauGB des Bundes
	Kein Mitglied der EU	Mitglied der EU
<b>Wirtschaft</b>	Dienstleistung, Handel und Finanzen	Dienstleistung, Handel und Industrie
	Überwiegend kleinteilige Strukturen	Durchmischte Strukturen
	Finanz- und Lastenausgleich	Länderfinanzausgleich
	Nutzungskonflikte	Nutzungskonflikte
	Industriestaat	Industriestaat
<b>Wertesystem</b>	Abgrenzung gegenüber fremden Kulturen	Deutsche Kultur = Schweizer Kultur
	Traditionsbewusstsein	Entwicklungsdrang

Der konstanten räumlichen Ausdehnung des Schweizer Grenzgebietes und der seit 1815 feststehenden Grenzform der Schweiz stehen die zahlreichen Grenzverschiebungen der Bundesrepublik gegenüber. Deutschland ist in der Entwicklung des Nationalstaates um mehrere Jahrhunderte hinter den anderen großen europäischen Nationen zurückgeblieben. Bis zur zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war Deutschland lediglich ein geografischer Begriff, zu definieren al-

lenfalls durch die gemeinsame Sprache. Eine funktionstüchtige parlamentarische Demokratie gibt es in Deutschland - mit Ausnahme der Weimarer Republik - erst seit 1949 und erst seit dem dritten Oktober 1990 wird die gesamte Nation parlamentarisch-demokratisch regiert (Schmidt 2010: 91). Da die räumliche Verschiebung von Grenzen keine Adaption von Gepflogenheiten und kultureller Prägung beinhaltet, sind die deutschen Grenzgebiete und die ihrer Anrainer oftmals durch kulturelle Einflüsse von außen geprägt. Während die Schweiz sich durch eine lange Historie der Einheit auszeichnet, steht Deutschland für Wiedervereinigung und das Zusammenwachsen nach Fremdbestimmung und Spaltung. Eine Identität mit dem eigenen Land und ein Einheitsgefühl zu schaffen, war vor allem nach dem Zusammenschluss Ost- und Westdeutschlands eine große Herausforderung. Ferner die Schuldfrage, die die Generationen nach dem Zweiten Weltkrieg begleitete, behaftete Begriffe wie Heimatverbundenheit, Nationalstolz und Vaterlandsliebe mit einem negativen Image.

Diese Imagefrage zeigt sich auch in der außenpolitischen Haltung der beiden Länder. Die Schweiz definiert sich eher über eine Abgrenzung, nicht nur im Hinblick auf die Mitgliedschaft in der EU, sondern auch in ihrem gesamten Bestreben nach Traditionserhalt und der Angst um den Werteverlust durch äußere Einflüsse. Die Bundesrepublik ist hingegen um eine europäische und globale Vernetzung bemüht. Sie ist eine der sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) aus der sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und letztendlich die EU gebildet hat. Niemals zuvor und auf keinem anderen Kontinent hat sich eine ähnlich große Zahl an Nationalstaaten aus freiem Willen zusammengeschlossen und auf Teile ihrer Souveränität verzichtet. (Schmidt 2010: 189 f.). Globale Interaktionen blicken bedingt durch die Anbindung Deutschlands an Nord- und Ostsee und ihre zahlreichen Binnenhäfen auf eine lange Tradition zurück und sind historisch wie gegenwärtig ein wichtiger Teil ihrer Wirtschaftskraft.

Die gewachsene Struktur der Schweiz erzeugte ihren föderalistischen Aufbau und die direkte Demokratie. Der Subsidiaritätsgedanke ist Ausdruck der Schweizer Kultur und schon vor Gründung der EU fest in ihrem Staatssystem verankert. Die repräsentative Demokratie der Bundesrepublik hat keinen

jahrhundertelangen Entwicklungsprozess vorzuweisen. Die 1918 eingesetzte Weimarer Republik, als erstes demokratisches Staatssystem der Bundesrepublik, mündete im Deutschen Reich und die Deutsche Demokratische Republik, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg gründete, bestimmte bis 1991 das missverständliche Bild einer Demokratie in Deutschland. Es stellt sich die Frage, ob eine direkte Demokratie, wie sie in der Schweiz besteht, auch auf Deutschland übertragbar wäre und von welchen Faktoren ihr Funktionieren bestimmt ist. In jedem Fall bestehen Unterschiede im Demokratieverständnis beider Länder. Der deutsche Botschafter in der Schweiz zieht das Steuersystem als ein Beispiel heran. So kommt es in der Schweiz zu Volksabstimmungen über Steuererhöhungen, die eine Mehrheit finden, was nach seiner Aussage in Deutschland undenkbar wäre. Des Weiteren sieht er in Deutschland ein geringeres Vertrauen in die Volksentscheide. Eine direkte Demokratie bräuchte nach seiner Aussage Konstanz (Buchbinder, Teuwesen 2010).

Die Baugesetze der Kantone sind ebenfalls Ausdruck Bottom-up orientierter Strukturen in der Schweiz. Während das BauGB in Deutschland Instrument des Bundes ist und die Rahmenbedingungen für Bauvorhaben diktiert, obliegt diese Aufgabe auf Schweizer Seite den Kantonen. Insbesondere bezüglich des Nutzungskonfliktes wirtschaftlicher und umweltbezogener Belange, bietet die Gesetzgebungskompetenz auf Kantonsebene eine problemorientiertere Sichtweise und die Möglichkeit individueller Lösungen.

In der Befragung von Experten und Fachplanern in der Ausgabe der DISP des ORL-Instituts von 1993, bezogen auf die Planungskultur in der Bundesrepublik Deutschland, wurde ein klarer Wandel des planungskulturellen Verständnisses identifiziert. Nach der grundlegenden Planung des Wiederaufbaus, die von der Schaffung notwendiger Infrastruktureinrichtungen und Bauwerken geprägt war, wandelte sich das Bild von Planung in den 1960er Jahren von einer reinen Umsetzung erfolgsgarantierender Pläne hin zu einer Planung als langfristiger Prozess und mit fraglichem Ausgang. Nicht alles war mehr planbar und detailliert zu ordnen, vielmehr stieß die Planung an ihre Grenzen. Diese Tatsache spiegelt das allgemeine Bild dieser Zeit wider: die Euphorie des Wirtschaftswunders war abgeklungen und die Zukunft verhieß schwindende Ressourcen,

steigende Bevölkerungszahlen und die Individualisierung der Lebensziele (ORL 1993: 38-39).

Was in der Schweiz zu dieser Zeit schon fester Bestandteil der Planung war, wurde in Deutschland erst etabliert: Die Einbeziehung von Bottom-up-Ansätzen in die Planungsprozesse. Die aufkommenden Umweltbelange und die zunehmend vernetzten Aufgabenbereiche forderten immer mehr einen breiten Konsens seitens der Politik, aber auch in der Bevölkerung (ORL-Institut 1993: 38). Während die schweizer Bevölkerung seit jeher die gesetzliche Garantie zur Mitbestimmung hat und von dieser auch regen Gebrauch macht, bleiben die Möglichkeiten zu Mitbestimmung in Deutschland oft ungenutzt. Ein Grund hierfür könnten die eher starren Formen der Bürgerbeteiligung in den Planungsprozessen sein, aber auch ein mangelndes Interesse am Allgemeinwohl.

Zusammenfassend wird die deutsche Planungskultur als eine politisch dominierte Planungskultur formuliert. Der Planer unterliegt einem ständigen Rechtfertigungszwang und erfährt häufig Schuldzuweisungen, ohne dass politische Entscheidungen hinter den Planungen berücksichtigt werden. Sie befindet sich in einem Zwiespalt der Abwägung diverser Belange, die ökologische, wirtschaftliche und gestalterische Interessen vereinen muss. Gleichzeitig ist die Wahrung des Allgemeinwohls sowie die Gleichbewertung der Interessen aller politischen Ebenen auf breiter Basis in den deutschen Planungsgesetzen verankert. Als Beispiele sind hier das Abwägungsgebot, das Gegenstromprinzip sowie die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden zu nennen (ORL 1993: 38-40).

„Eine tragfähige Planung muss ihr Fundament immer dort haben, wo sie sich bewähren muss“ (Thalgott 1993: 41) Sowohl in der Schweiz, als auch in Deutschland ist diese Aussage wichtiger Bestandteil der Planungskultur. Beide Länder manifestieren föderative Planungsstrukturen in ihren Gesetzen und stehen für demokratische Entscheidungsprozesse. Dennoch hat die Schweiz gegenüber Deutschland den Vorteil einer längeren praktischen Erfahrung in der Anwendung dieser Prozesse. Das Mitbestimmungsrecht gehört hier nicht nur zum planungskulturellen Selbstverständnis aller beteiligten Akteure, es wird auch als Verantwortung und Pflicht erachtet, davon Gebrauch zu machen. In

Deutschland herrscht häufig eine diplomatische Zurückhaltung vor, bis einzelne Interessen berührt werden. Planung bedeutet nicht nur Mitbestimmung und Prozesslenkung, sondern impliziert auch eine Verantwortung vor der in Deutschland oftmals zurückgeschreckt wird.

Inwieweit sich die Differenzen im planungskulturellen Verständnis Deutschlands und der Schweiz in deren Kooperationen auswirken, wird im fünften Kapitel behandelt. Zunächst soll eine Annäherung an den ausgewählten Untersuchungsraum – die Internationale Bodenseekonferenz – erfolgen.

### 3. Die Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik

Im Folgenden soll die Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik erläutert werden, die eine starke Fokussierung auf die territorialen Kooperationen vornimmt. Den Mittelpunkt stellt dabei die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) dar. Die ETZ, auch INTERREG IV genannt, stellt einen wichtigen Fördertopf für grenzüberschreitende Projekte dar. Zusätzlich geht es bei dem Thema ETZ aber nicht nur um die bloße Finanzierung. Es zeigt sich, dass das EU-Programm ein wichtiger Bestandteil der grenzüberschreitenden Kooperationen ist. So sind beispielsweise Vertreter aus allen Grenzregionen im Begleitausschuss des ETZ- Programms vertreten, um eine Quervernetzung zu ihren Regionen zu schaffen (Interview Radke 2010). Aus diesem Grund gilt es aufzuzeigen, welche Strukturen und Ziele hinter der ETZ stehen, um so die Intentionen und Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Kooperation zu verstehen.

Die ETZ ist ein Bestandteil der europäischen Kohäsions- und Strukturpolitik, welche einen zentralen Politikbereich der EU darstellt. Die Strukturpolitik beansprucht in der aktuellen Periode 2007-2013 mit 347 Milliarden Euro mehr als ein Drittel der gesamten Haushaltsmittel der EU. Die maßgebliche Aufgabe besteht darin, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Kohäsion) der Gemeinschaft zu stärken sowie Wachstum und Beschäftigung in weniger entwickelten Regionen zu fördern (BIP/Kopf unter 75 % des EU-Durchschnitts: 2008 ca. 25.000). Die Strukturpolitik ist das Gegenstück zur Konjunkturpolitik, die sich mit der aktuellen wirtschaftspolitischen Lage, insbesondere mit konjunkturellen Schwankungen, befasst (Schlosser 2005:1). Innerhalb der Strukturpolitik sind genau drei Förderrichtungen, beziehungsweise vorrangige Ziele maßgeblich:

*Konvergenz* bezieht sich auf die Entwicklung und die Strukturanpassung von Regionen mit Entwicklungsrückstand und beinhaltet die Förderung von Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen.

*Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* zur Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Umbrüche, zur Anpassung an den Globalisierungsprozess sowie den Übergang zur wissensbasierten Gesellschaft. Dieses Ziel richtet sich nicht nur an Regionen mit Entwicklungsrückstand, sondern auch an alle übrigen Gebiete.

*Europäische Territoriale Zusammenarbeit* umfasst die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zur Lösung gemeinsamer Probleme, beispielsweise durch den Ausbau wirtschaftlicher Beziehungen (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2008: 5).

Zur Umsetzung der strukturpolitischen Ziele wurden von der EU in der aktuellen Förderperiode zwei Strukturfonds eingerichtet, der Europäische Fond für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfond (ESF). Über sie stellt die EU Finanzmittel zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Strukturprobleme bereit. Die Förderung funktioniert nach dem Prinzip der Co-Finanzierung, bei der zu den geförderten Projekten stets öffentliche Mittel des betreffenden Landes beigesteuert werden müssen. Des Weiteren gilt das sogenannte Additionalitätsprinzip: Die EU-Regionalförderung erfolgt zusätzlich zu der Unterstützung der Mitgliedsstaaten und darf staatliche Subventionen nicht ersetzen. Als letztes ist noch der Grundsatz der Partnerschaft zu nennen, der zwischen den EU-Kommissionen und den Mitgliedstaaten innerhalb der verschiedenen Verwaltungsebenen sowie mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern besteht (Bundesministerium der Finanzen 2010).

### **3.1 Europäische Territoriale Zusammenarbeit**

Die ETZ ist ein strukturpolitisches Ziel der EU und kann als Zusammenarbeit der Regionen Europas übersetzt werden. Dabei hat sich die ETZ allgemein zum Ziel gesetzt, zu einer harmonischen, ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Gemeinschaft beizutragen. Vorläufer war das INTERREG-Programm der EU-Kommissionen von 1990, das den Terminus INTERREG etablierte. Bis heute wird dieser häufig verwendet. Schon damals sollten mit Hilfe einer ver-

stärkten Zusammenarbeit zwischen den Regionen nationale Grenzen überwunden werden, um eine ausgewogene Entwicklung und Integration des europäischen Wirtschaftsraumes zu stärken. In der aktuellen Förderperiode (2007-2013) orientiert sich die ETZ zusätzlich an der Agenda von Lissabon zur Wettbewerbsfähigkeit und einer wissensbasierten Wirtschaft sowie an der Agenda von Göteborg in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit. In der Umsetzung wird eine stark innovative Orientierung gewünscht.

Die Finanzierung der ETZ setzt sich aus Mitteln des EFRE und nationalen, regionalen sowie privaten Mitteln zusammen. Insgesamt stehen im Zeitraum 2007-2013 allen Mitgliedsstaaten der EU zusammen rund 8,7 Milliarden Euro aus dem EFRE-Fördertopf für die ETZ zur Verfügung. Das sind etwa 2,5% der gesamten EU-Strukturmittel. 851,1 Millionen Euro dieser EFRE-Mittel entfallen auf Deutschland (Schlosser 2005: 2). Die Schweiz als Nicht-Mitglied der EU hat keinen Anspruch, auf Fördergelder des EFRE zurück zu greifen. Um jedoch gemeinsame grenzüberschreitende Ziele und Projekte realisieren zu können, zahlt die Schweiz in zwei separate Fördertöpfe der ETZ ein. Seit dem 1. Januar 2008 ist die Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit durch die Schweizerische Eidgenossenschaft Teil der Neuen Regionalpolitik (NRP) der Schweiz. Der Schweizerische Bund zahlt in einen Topf der ETZ, um die Ziele der schweizerischen NRP zu verfolgen. Daneben zahlen die Kantone in einen weiteren Topf, um auch solche Projekte realisieren zu können, die nicht der NRP entsprechen, aber dennoch vorteilhaft für den betreffenden Kanton wären. In Bezug auf konkrete Projekte, wird individuell entschieden, ob auf einen dieser Fördertöpfe zurückgegriffen werden kann. Wenn ein solches Projekt grenzüberschreitend abläuft, kann es jedoch sein, dass der Fördersatz in der Schweiz niedrigerer gesetzt ist als in einem EU-Land (Interview Radke 2010).

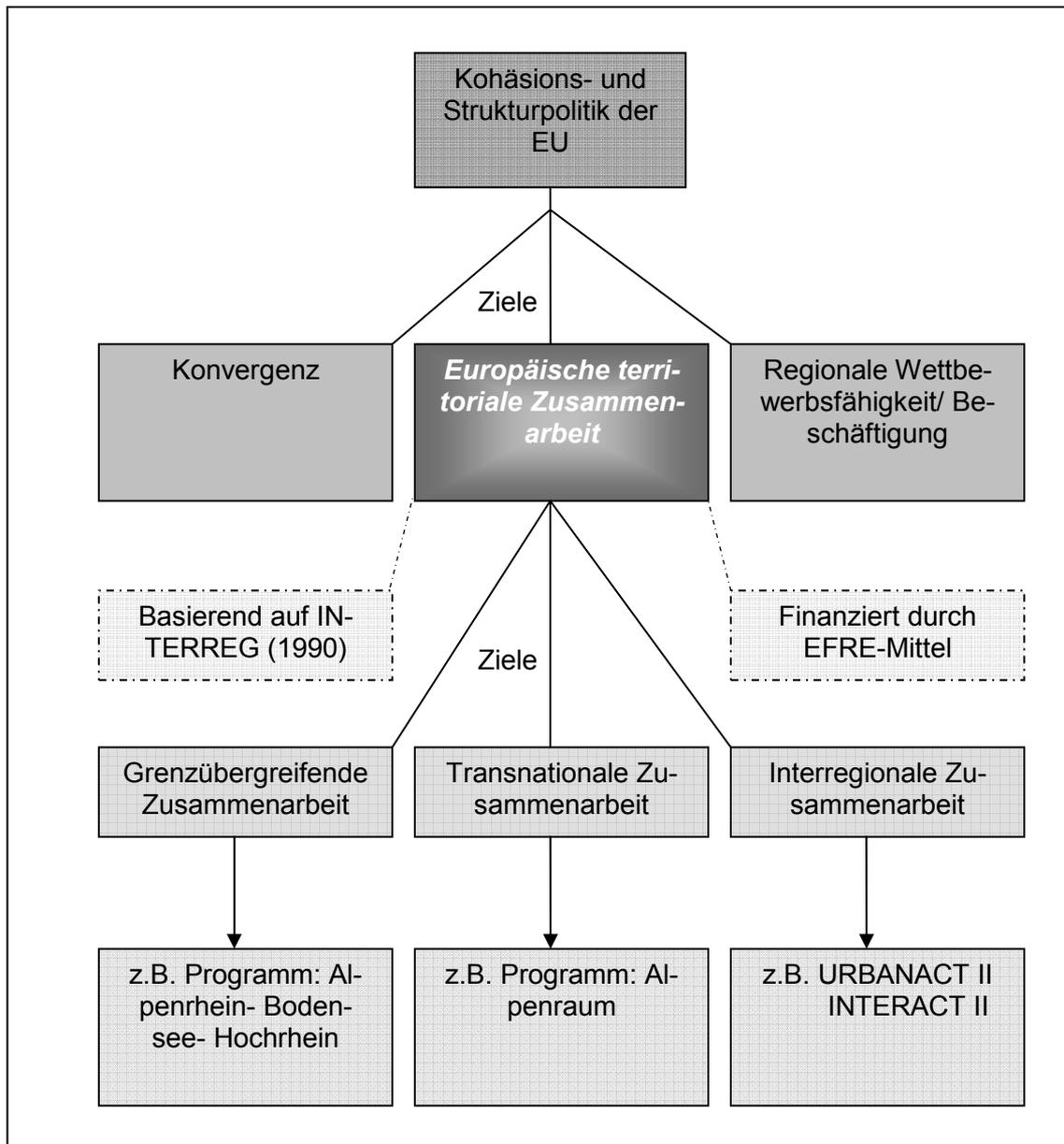


Abb. 2: Aufbau der Europäischen Kohäsions- und Strukturpolitik

Bei Finanzierungen aus Mitteln der ETZ stehen drei inhaltliche Förderausrichtungen im Fokus:

#### *Grenzübergreifende Zusammenarbeit (INTERREG IV A)*

Ziel von INTERREG IV A ist es, grenzüberschreitende Potentiale auszuschöpfen und grenzbedingte Hemmnisse abzubauen ((1) Regiosuisse - Netzwerkstelle für Regionalentwicklung 2010). Wirtschaftliche, soziale und ökologische Tätigkeiten werden durch gemeinsame Strategien für eine nachhaltige territoriale (regionale) Entwicklung gefördert. Auf dem Gebiet der EU gibt es aktuell über

50 Programme grenzübergreifender Zusammenarbeit. Jedes dieser Programme definiert jeweils eigene Schwerpunkte für die Förderung, welche in den so genannten Operationellen Programmen verankert sind (Schlosser 2005: 5).

In der laufenden Programmperiode 2007-2013 nimmt die Schweiz an vier INTERREG IV A-Projekten teil: Oberrhein, Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, Italien-Schweiz und Frankreich-Schweiz: Genferseebecken und Jurabogen ((1) Regiosuisse - Netzwerkstelle für Regionalentwicklung 2010).

#### *Transnationale Zusammenarbeit (INTERREG IV B)*

Die transnationale Zusammenarbeit ist auf die wirtschaftliche Raumentwicklung von Regionen über größere Distanzen hinweg ausgerichtet, die sich über mehrere Mitgliedsstaaten erstrecken, aber nicht in jedem Fall mit ihnen deckungsgleich sind (Schlosser 2005: 8). Ziel ist es, auf gemeinsame Probleme koordiniert zu reagieren. Die transnationale Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden soll die räumliche Integration europäischer Regionen verstärken. Von den 13 Programmen in Europa beteiligt sich die Schweiz an zwei: Nordwesteuropa und Alpenraum ((2) Regiosuisse - Netzwerkstelle für Regionalentwicklung 2010).

#### *Interregionale Zusammenarbeit (INTERREG IV C)*

Im Rahmen von INTERREG IV C wird die interregionale Zusammenarbeit zwischen territorialen (regionalen und lokalen) Behörden der EU, der Schweiz und Norwegens gefördert. Diese Kooperationsform erlaubt es Regionen, gemeinsame Projekte zu realisieren, auch wenn sie nicht aneinander grenzen ((3) Regiosuisse - Netzwerkstelle für Regionalentwicklung 2010). Die Wirksamkeit der gesamten Regionalpolitik soll gestärkt werden, indem Erfahrungen ausgetauscht werden und öffentliche Einrichtungen beziehungsweise Einrichtungen mit öffentlichem Auftrag miteinander kooperieren (Schlosser 2005: 10). Beispiele für Programme interregionaler Zusammenarbeit sind URBACT II und INTE-RACT II ((3) Regiosuisse - Netzwerkstelle für Regionalentwicklung 2010).

INTERREG IV trägt einen beachtlichen Teil dazu bei, Vernetzungen aufzustellen. Das INTERREG IV A-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein geneh-

migte beispielsweise bislang 63 grenzüberschreitende Projekte in denen mehr als 410 verschiedene internationale Projektträger involviert waren. Das bedeutet, dass sich im Durchschnitt mehr als sechs verschiedene Projektträger an einem Projekt beteiligen. Dies ist ein Beleg für die regionale Bedeutung des Programms (IBK 2009: 31).

Der konkrete Untersuchungsraum dieser Arbeit ist die Bodenseeregion. Mittig durch sie hindurch verläuft die Grenze zwischen Deutschland und der Schweiz. Hier treffen eine Vielzahl von Akteuren unterschiedlicher Nationalitäten und Mentalitäten aufeinander, um gemeinsame Projekte zu realisieren und auf diese Weise die Grenzen zu überwinden. Im Folgenden werden die Bodenseeregion und ihre räumliche Entwicklung dargestellt. Der Konfliktpunkt Bodennutzung war der Auslöser dafür, dass die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erkannt wurde. Der Lösungsansatz besteht darin, zunächst ein gemeinsames Leitbild zu entwickeln.

## 4. Die Bodenseeregion

Auf einer Gesamtfläche von mehr als 16.000 km<sup>2</sup> leben rund 3,6 Millionen Menschen - Tendenz steigend. Die Region umfasst Teile der deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern (Bodenseekreis, die Landkreise Konstanz, Sigmaringen, Ravensburg, Lindau, Oberallgäu und Ostallgäu sowie die kreisfreien Städte Kempten und Kaufbeuren), des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg und die Schweizer Kantone Appenzoll-Ausserrhoden, Appenzoll-Innerrhoden, St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen und Zürich sowie das Fürstentum Liechtenstein (Translake GmbH: 2005). In übergeordneter Hinsicht befindet sich die Bodenseeregion im Zentrum des grenzüberschreitenden Großstadtdreiecks Stuttgart-Zürich-München (Scherer 1994: 78). Dass die Region selbst kein räumliches Zentrum besitzt, macht zum Teil ihren besonderen Charakter aus. Zwar üben die umliegenden Metropolräume eine starke Sogwirkung aus, sie stehen aber auch in Interaktion mit der Region, da sich diese durch ihre naturräumlichen Reize als Ausflugs- und Urlaubsziel präsentiert. Zudem erfüllt die Region um den Bodensee Kriterien, die gewöhnlich an Metropolräume gestellt werden, beispielsweise kulturelle Angebote oder Bildungsinfrastruktur betreffend (Interview Radke 2010).

Die Bodenseeregion stellt eine von der „Natur begünstigte Kultur- und Erholungslandschaft europäischer Geltung“ dar (IBK 1994: 8). Ihre Attraktivität liegt in der Vielfältigkeit der Nutzungsmöglichkeiten des Sees und der Landschaft begründet. Für die Bevölkerung außerhalb der Region stellt sie in erster Linie durch die Landschaft einen Anziehungspunkt mit hohem Freizeit- und Erholungswert dar. Die regionale Bevölkerung hingegen sieht hier ihren eigenen Lebens- und Wirtschaftsstandort.

Eine weitere Funktion obliegt dem Bodensee als Trinkwasserspeicher für über vier Millionen Menschen. Die Herausforderung an die Bodenseeregion liegt nun in der Transformation der vielfältigen Nutzungen und Ansprüche auf den begrenzten Raum, denn die Ausdehnung einer Nutzungsart bedeutet gleichzeitig die Verdrängung Anderer, was Konfliktpotenzial birgt. Insbesondere die wirt-

schaftlich schwächeren Nutzungen, wie die Landwirtschaft und die Naturschutzräume, sind daher stark gefährdet (Scherer 1994: 78).

Momentan wird mehr als die Hälfte der Gesamtfläche (ohne die Bodenseefläche) landwirtschaftlich genutzt, die Waldfläche beträgt 32% und die Siedlungs- und Verkehrsfläche macht 10% der Gesamtfläche aus. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Zahlen innerhalb des Gebietes stark variieren, so macht die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Kanton Zürich 20% aus, während der Kanton Appenzoll-Innerrhoden lediglich 4% Siedlungsfläche verzeichnet (Translake GmbH 2005).

In den letzten Jahren durchlebte die Region einen rasanten Landschaftsverbrauch. Vor allem der Bedarf an Siedlungsfläche ist seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges kontinuierlich gestiegen. In den 1950er Jahren verzeichnete die Bodenseeregion einen starken Bevölkerungszuwachs durch Eigenentwicklung und Aufnahme von Flüchtlingen. Bereits in dieser Zeit expandierten die Siedlungsflächen schneller als die Bevölkerung zunahm. Hinzu kam in den 60er Jahren mit dem (Wieder-) Aufbau der Industrie und des Gewerbes ein rasanter Zuwachs von Betriebsstätten, welcher zu einem weiteren Bevölkerungswachstum beitrug. Selbst Mitte der 70er Jahre, als die Bevölkerungszahlen stagnierten und teilweise sogar rückläufig waren, dehnten sich die Siedlungsflächen weiter aus. Zwischen 1969 und 1983 kam es zu einem Bevölkerungswachstum von 10%. Die Siedlungsflächen stiegen in dieser Zeit um 37%. Das ist in diesem Zeitraum ein absoluter Siedlungszuwachs von 115 km<sup>2</sup> (Scherer 1994: 79 ff.).

Die Gründe für den überdurchschnittlichen Flächenverbrauch liegen zum einen an der gesamt-gesellschaftlich zu beobachtenden Zunahme der Wohnfläche des einzelnen Individuums. Besonders stark spielt in Teilen Baden-Württembergs die Vorliebe für das Eigenheim eine Rolle. Der Anteil der Ein- und Zwei-Familienhäuser am gesamten Wohnungsbestand beträgt hier 87%. Zum anderen hängt der Flächenverbrauch auch von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. In der Bodenseeregion hat sich beispielsweise auch die High-Tech-Industrie als ein Standbein etabliert. In dieser Branche werden vor allem

hoch qualifizierte Arbeitskräfte eingesetzt, welche wiederum hohe Ansprüche an ihren Lebens- und Wohnstandard stellen.

Der hohe Flächenverbrauch führt zu Konflikten. Die Bodenseeregion ist eigentlich durch eine polyzentrische Struktur geprägt, jedoch gehen mit dem Siedlungsflächenzuwachs Zersiedelungstendenzen einher. Durch die Flächenexpansion verwischen in den dicht besiedelten Räumen zunehmend die ehemals klaren Siedlungsstrukturen. Dies gilt vor allem für den Verdichtungsraum Ravensburg-Friedrichshafen nördlich des Bodenseeuferes und des Rheintals sowie für die Achse Wittenbach- St. Gallen- Gosau/Herisau südlich des Bodenseeuferes. Des Weiteren wird durch die der Siedlungsstruktur zugrunde liegende Funktionstrennung eine hohe innerregionale Mobilität erzeugt. Der motorisierte Individualverkehr (MIV) ist hier das Hauptverkehrsmittel, welches die Umwelt und somit die Lebensqualität beeinträchtigt. Zum einen wird also der ökologisch wertvolle Naturraum mit seinem typischen Landschaftsbild negativ beeinflusst und zum anderen gilt es, die Bodenseeregion wirtschaftlich aufrecht zu erhalten beziehungsweise voran zu treiben. Dieser landes- und regionalpolitische Grundsatzkonflikt besteht nun schon seit langem und wird auch zukünftig eine Herausforderung darstellen (Scherer 1994: 79 ff.).

#### **4.1 Bodenseeleitbilder**

Eine Form des Umgangs mit diesem Konflikt stellt die gemeinsame Erarbeitung eines Leitbildes für die Region Bodensee dar. Als ein erster Schritt können die „Hinweise für die langfristige Planung im Bodenseegebiet“ betrachtet werden, welche bereits 1961 vom Baden-Württembergischen Innenministerium veröffentlicht wurden (Knieling 2000: 128 ff.). Den bereits beschriebenen Streitpunkten - den Bodensee im Sinne der Funktionsteilung als ökologischen Ausgleichsraum erhalten und gleichzeitig einen unbegrenzt entwicklungsfähigen Wirtschaftsraum ermöglichen - wurden gleichrangige Positionen zugesprochen. Daraus resultierend wurde 1982 das erste „Internationale Leitbild des Bodenseegebietes“ beschlossen. Für die Erstellung dieses Leitbildes wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die in Zusammenarbeit mit der Deutsch-Österreichischen

und der Deutsch-Schweizerischen Raumordnungskommission sowie dem Innenministerium Baden-Württembergs alle vorhandenen Planungskonzepte der Länder, Kantone und der Regionalplanung auswertete. Auf diese Weise wurde das Bodenseegebiet abgegrenzt und es konnte ein Datenkatalog erstellt werden. Parallel zu der Entstehungsphase des Bodenseeleitbildes entstand 1977 eine „Gesamtkonzeption für den Bodenseeraum, bayrischer Teil“ vom Bundesland Bayern. Im gleichen Jahr wurde ein „Bodensee-Leitbild zu Grundsatzfragen einer künftigen Ordnung der Wirtschaft am Bodensee“ von der Arbeitsgemeinschaft der Bodensee-Handelskammern erarbeitet (Scherer 1994: 84).

Die Kritik an dem „Internationalen Leitbild des Bodenseegebietes“ fiel sowohl positiv als auch negativ aus. Auf der einen Seite habe das Leitbild auf den interregionalen Nutzungskonflikt reagiert, indem es die Konzeption der funktionsräumlichen Arbeitsteilung ablehnte und sich auf die konkurrierende Konzeption ausgeglichener Funktionsräume fokussierte. „Es kann nicht Aufgabe des Bodenseegebietes sein, als ein ökologischer Ausgleichsraum Belastungen zu beheben, die in entfernten Räumen entstanden sind“ nimmt das Innenministerium Baden-Württembergs Stellung. Auf der anderen Seite seien intraregionale Konflikte vernachlässigt worden, beispielsweise Differenzen zwischen dem begünstigten Uferbereich und dem Hinterland oder auch zwischen ökologischen Erhaltungszielen und diversen weiteren Nutzungen (Knieling 2000: 129 ff.). Mädling beurteilt das Leitbild folgendermaßen: „Die Aussagen sind wenig raumscharf, nicht zeitbezogen, nicht operational, nicht handlungsbezogen, nicht adressatenbezogen und nicht ressourcenbezogen. Sie haben damit weitgehend den Charakter von Leerformeln“ (Mädling 1984: 267).

Die Fortführung des „Internationalen Leitbildes des Bodenseegebietes“ wurde 1994 unter dem Namen „Bodenseeleitbild“ veröffentlicht (Die Arbeitsleitung wurde von der Internationalen Bodensee Konferenz (IBK) übernommen, auf die im nächsten Kapitel noch detailliert eingegangen wird.). Im Rahmen von dessen Erarbeitung wurde der Kreis der Beteiligten stark ausgeweitet. Beispielsweise nahmen an dem Leitbildprozess die Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee, die Naturschutzverbände und die Arbeitsgemeinschaft der Bodenseehandelskammern teil. Eine weitere Neuerung im Bodenseeleitbild war

die Reaktion auf Mädlings Kritik an dem vorhergehenden Leitbild von 1982. So wird nun explizit darauf hingewiesen, dass es nicht im Rahmen der Möglichkeiten eines Leitbildes ist, jeden intraregionalen Konflikt zu lösen, da diese meist individuell betrachtet und in Abwägung der konkreten Interessen beurteilt und beigelegt werden müssen.

Räumliche Leitbilder sind grundsätzlich im rechtlichen Sinne unverbindlich. Daher ist es umso wichtiger, die Verantwortlichen für die Entwicklung des Bodenseegebietes (Parlamente, Verwaltungen, Verbände etc.) in den Leitbildprozess zu integrieren und sie zu einer Zusammenarbeit zu animieren. Um die Chancen der Realisierung des Bodenseeleitbildes zu erhöhen, wurde eine Projektbeilage erarbeitet und dem Leitbild hinzugefügt. Diese sollte regelmäßig aktualisiert werden (Knieling 2000: 129). Auch das Bodenseeleitbild wurde von der IBK bearbeitet. Das Ergebnis wurde am 27. Juni 2008 unterzeichnet. Das „Leitbild der Internationalen Bodensee Konferenz für den Bodenseeraum“ ist erneut geprägt von der Idee der gemeinsamen Verantwortung, einer konstruktiven Zusammenarbeit und den Grundsätzen nachhaltiger Entwicklung und Subsidiarität. Der Unterschied zu dem Leitbild von 1994 liegt zum einen an den Adressaten, welche hier in erster Linie die Regierungen der Mitgliedsländer der Bodenseeregion sind. Nur zweitrangig ist das neue Bodenseeleitbild empfehlend an Parlamente, Verbände, Kommunen etc. gerichtet. Eine weitere Neuerung des Leitbildes stellt der Maßnahmenkatalog dar. Er hat den gleichen Sinn wie die Projektbeilage des Leitbildes von 1994 - zur Unterstützung der Umsetzung des Leitbildes - und auch er wird regelmäßig aktualisiert. Der Maßnahmenkatalog ist jedoch weiter ausgebaut und stellt die Grundlage für die Arbeit der Fachkommission der Internationalen Bodensee Konferenz dar ((1) IBK 2010). Der Katalog greift die übergeordneten Ziele, welche im Leitbild erarbeitet wurden, auf und weist ihnen jeweils allgemein formulierte Maßnahmen zu. Darauf aufbauend werden zu verschiedenen Handlungsfeldern, welche wiederum im Leitbild herausgestellt wurden, konkrete Maßnahmen dargestellt.

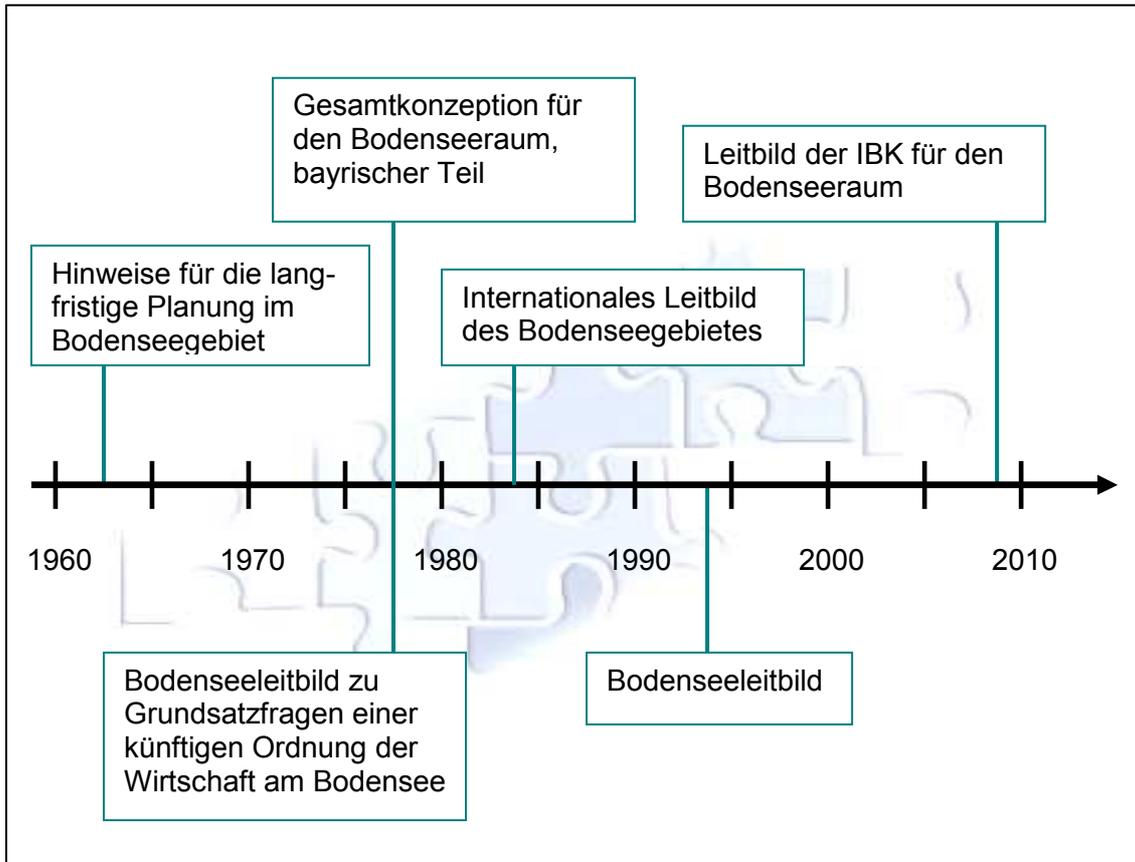


Abb. 3: Leitbilder im Zeitstrahl

## 4.2 Die Internationale Bodensee Konferenz

Laut der Aussage unseres Interviewpartners Herrn Dr. Leu von der Regionalen Anlaufstelle in Schaffhausen gab es vor dem 20. Jahrhundert im Bodenseeraum eine starke lokale Identität. Man betrachtete sich nicht in erster Linie als Deutscher oder Schweizer, sondern als Zugehöriger der Bodenseeregion. Dies lag zum einen daran, dass der Bodensee damals mehr einen Handels- statt einen Grenzraum darstellte. Zum zweiten wird er heute nur noch als Transitraum wahrgenommen, um sich zwischen den unterschiedlichen Anrainern zu bewegen. So kam man noch vor dem Ersten Weltkrieg ohne Pass problemlos über die Grenze. Heute ist diese lokale Identität weitgehend verschwunden (Interview Leu, Thommen 2010). Nach persönlichen Gesprächen mit Anwohnern beider Seiten, sind Freundschaften über die Grenze hinweg eher selten und planerische Projekte, wie der Bau einer grenzüberschreitenden Autobahn durch

Konstanz, sind Konfliktpunkte, welche die mentale Distanz der Grenzbewohner noch erhöhen.

Innerhalb der Bodenseeregion gibt es diverse Einrichtungen, welche problematische Fragen, insbesondere zur Flächennutzung, bearbeiten. Es gibt verschiedene Regionalverbände wie zum Beispiel den Regionalverband Bodensee-Oberschwaben oder den Regionalverband Hochrhein-Bodensee. Des Weiteren gibt es zahlreiche Projekte, wie das Modellvorhaben der Raumordnung (MO-RO-Projekt) „Der Europäische Verflechtungsraum Bodensee“, betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben 2010: 3). Eine der traditionsreichsten und erfahrensten Einrichtungen ist jedoch die IBK. Diese zwischenstaatliche Organisation, zu der sich die an den Bodensee angrenzenden Kantone und Länder zusammengeschlossen haben, hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Anrainerländer des Bodensees zu vereinen und die Zusammenarbeit, im Rahmen eines Leitbildes, zu initiieren und zu koordinieren.

Mit dem Anstoß der Baden-Württembergischen Landesregierung wurde die IBK im Jahre 1972 mit Sitz in Konstanz gegründet (Knieling 2000: 129). Während die vorrangige Aufgabe zunächst in der grenzüberschreitenden Abstimmung von Umwelt- und Gewässerschutzfragen bestand, wurden das zu bearbeitende Themenspektrum und die Bearbeitungsbereiche rasch erweitert. 1979 entstanden ein ständiger Ausschuss und Kommissionen für bestimmte Sachgebiete. 1994 hat die IBK zur Klärung der Flächennutzung das bereits geschilderte Bodenseeleitbild und ein Statut veröffentlicht. Auf diesen beiden Dokumenten basiert die IBK. Da sie keine Rechtsform ist, gibt es keine Staatsverträge oder weitere Richtlinien (Interview Radke 2010). Ebenfalls 1994 wurde das Regio-Büro mit Sitz in Konstanz eingerichtet. Es sollte die Funktion einer Informations- und Beratungsstelle für grenzüberschreitende Fragen mit dem Ziel intensiverer Kooperationen und einer Stärkung des regionalen Bewusstseins übernehmen. Im Jahre 2003 wurde das Regio-Büro jedoch durch die IBK-Geschäftsstelle ersetzt. Sie hat die gleichen Funktionen und Ziele wie das ehemalige Regio-Büro, allerdings mit dem Zusatz, sich für eine effizientere Zusammenarbeit innerhalb

der IBK einzusetzen ((2) IBK 2010). Ein weiterer Grund für die Umbenennung des Regio-Büros zur Geschäftsstelle liegt vermutlich darin begründet, dass das Regio-Büro mit dem Begriff Europaregion, meist EUREGIO genannt, verbunden wurde. Im EU-Gebiet tragen viele Grenzregionen diesen Namen, beispielsweise die EUREGIO- Rhein-Waal oder die EUREGIO- Bayrischer Wald- Böhmerwald- Unterer Inn. Wenn man nun die Tatsache berücksichtigt, dass die Schweiz kein EU-Mitglied ist, ist es verständlich, dass der Name für die Bodenseeregion nicht präzise gewählt wurde. Im Jahr 2008 wurde dann das aktuelle Leitbild der IBK für den Bodenseeraum verabschiedet, welches eine Gültigkeit von zehn Jahren besitzt.

Die generellen Ziele der IBK bestehen darin, grenzübergreifend gemeinsame Politik und Projekte zu erarbeiten und somit einen Beitrag zur Überwindung der Grenzen zu leisten. Konkret wird die Erhaltung und Förderung der Bodenseeregion als attraktiver Lebens-, Natur-, Kultur- und Wirtschaftsraum sowie eine Stärkung der regionalen Zusammenarbeit angestrebt (Geschäftsstelle der IBK 2005: Art. 2 (1) ff.).

#### **4.2.1 Aufbau und Organisation der IBK**

Die Gründungsmitglieder der IBK sind die schweizerischen Kantone St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen, die deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern sowie das österreichische Bundesland Vorarlberg. 1993 traten die beiden Appenzell-Kantone bei. 1998 wurden der Kanton Zürich und das Fürstentum Liechtenstein in die IBK mit aufgenommen, nachdem sie mehrere Jahre als Beobachter fungierten. Laut Artikel 10 der Statuten der IBK können „Länder, die an einer Mitarbeit in der Internationalen Bodensee Konferenz interessiert sind, [...] als Beobachter zugelassen werden.“ (Geschäftsstelle der IBK 2005: Art. 10) Somit besteht die IBK nun aus 10 Mitgliedsländern.

Die Gremien der IBK sind zusammengesetzt aus der Regierungschefkonferenz, dem Ständigen Ausschuss, den Kommissionen sowie dem Vorsitz und der Geschäftsstelle. Zu den Regierungschefkonferenzen treffen sich einmal jährlich die

Regierungschefs und Regierungsvertreter der IBK sowie einige weitere geladene Gäste. Das letzte Treffen wurde am 04. Dezember 2009 in Frauenfeld (Kanton Thurgau) veranstaltet. Den Vorsitz hatte dabei der Regierungspräsident Claudius Graf-Schelling. Zum Jahreswechsel 2009/2010 wurde der Vorsitz der IBK an das Land Vorarlberg übergeben, da die Konferenz immer in dem Mitgliedsland statt findet, welches den jährlich wechselnden Vorsitzenden stellt. Der aktuelle Regierungspräsident ist Herbert Sausgruber. Zusätzlich treffen sich die Regierungschefs in der Regel einmal im Jahr zu einer informellen Begegnung (Geschäftsstelle der IBK 2005: Art. 3 (3) ff.). In jedem Jahr werden die Schwerpunkte neu gesetzt. Wurde 2009 noch auf eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Ländern und den Städten rund um den Bodensee gesetzt, werden 2010 die Schwerpunkte auf den Themenbereichen Nachhaltigkeit und Jugend liegen. Zu Beginn eines solchen Treffens werden zum Stand der Umsetzung des Leitbildes und der Projekte die Berichte der IBK- Fachkommissionen vorgelegt. Daraufhin werden die Schwerpunkte des Arbeitsprogramms beschlossen, Budgets bestimmt, Resolutionen an die Mitgliedsländer sowie Empfehlungen an die Regierungen der Staaten und an Institutionen der europäischen Zusammenarbeit verabschiedet (Bodeninformationsdienst - Kommission Öffentlichkeitsarbeit 2009).

Als ein vorbereitendes und auch ausführendes Organ der Regierungschefkonferenz fungiert der Ständige Ausschuss. Dreimal jährlich treffen sich die obersten Funktionsträgerinnen und -träger der Verwaltung, um die laufenden Geschäfte zu führen, den Haushalt zu überwachen und Kontakte zu anderen Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion zu pflegen. Eine weitere Aufgabe des Ständigen Ausschusses besteht darin, die IBK- Kommissionen zu begleiten und zu koordinieren ((3) IBK 2010). Mit 50.000 Euro jährlich kann der Ständige Ausschuss Projekte der Kommissionen finanzieren. Wenn ein höherer Betrag benötigt wird, ist dies an die Konferenz der Regierungschefs weiterzuleiten (Interview Radke 2010).

Zurzeit gibt es sieben Fachkommissionen der IBK:

- Bildung, Wissenschaft und Forschung
- Kultur
- Umwelt
- Verkehr
- Wirtschaft
- Gesundheit und Soziales
- Öffentlichkeitsarbeit

Zusätzlich zu den Fachkommissionen kann der Ständige Ausschuss bei Bedarf Projektgruppen einsetzen. Diese bearbeiten aktuelle Fragestellungen, wie beispielsweise 2004/05 zum Thema „Weltkulturlandschaft Bodensee“ oder auch 2007/08 zum Leitbild. Mit der Zustimmung des Ausschusses sind auch die Fachkommissionen in der Lage, spezielle Arbeitsgruppen (AG) einzurichten. So hat die Umweltkommission eine AG Landwirtschaft und Umwelt und eine Plattform für Klimaschutz und Energie eingerichtet ((3) IBK 2010). Als letztes Gremium der IBK ist die bereits genannte Geschäftsstelle zu nennen. Auch sie ist dem Ständigen Ausschuss unterstellt. Die Geschäftsstelle übernimmt „die Aufgabe einer operativen Stabsstelle der IBK [...]. Sie führt die Geschäfte der IBK und sichert die effiziente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung der IBK.“ (IBK 2007: Art 1 (1)) Darüber hinaus gibt es eine Fülle weiterer zu erfüllender Aufgaben, wie unter anderem die Informierung und Beratung der Öffentlichkeit sowie die Kontaktpflege der IBK zu anderen Institutionen (IBK 2007: Art. 3 (1)).

Die IBK verfügt über ein jährliches Budget von dem die Kosten für die Geschäftsstelle, die Öffentlichkeitsarbeit der IBK und Projekte finanziert werden. Von dem Budget ausgenommen sind Projekte, für deren Finanzierung die Mitgliedsländer zuständig sind. Die Aufteilung des Budgets erfolgt in unterschiedlich hohen Sätzen für die jeweiligen Länder und Kantone. Jeder Satz richtet sich nach der vorherrschenden Wirtschaftskraft. Die Verwaltung des Kapitals und die Rechnungsstelle übernimmt die Geschäftsstelle (Geschäftsstelle

der IBK 2005: Art. 9 (1) ff.). Grundsätzlich wird eine Co-Finanzierung mit INTERREG-Mitteln angestrebt (IBK 2007: Art. 6 (2)).

#### **4.2.2 Die Rolle von INTERREG IV in der IBK**

INTERREG IV und die IBK sind zwei voneinander unabhängige Programme. Sie stehen jedoch in einem reziproken Verhältnis zueinander, in dem die IBK Projekte initiiert und diese teilweise durch INTERREG finanziert werden. Beide Projekte profitieren also voneinander (Leu, Thommen 2010). Meist sind IBK-Projekte gleichzeitig INTERREG IV- Projekte, da sie den Förderkriterien von INTERREG IV entsprechen, beziehungsweise in das Förderraster hineinpassen. Hinzu kommt, dass das Gebiet der IBK zu 100% INTERREG IV A- Gebiet ist. Aus diesem Grund ist es verständlich, dass die Kontakte zwischen der IBK und INTERREG IV sehr eng geknüpft sind. Beispielsweise ist der derzeit amtierende Geschäftsführer der IBK- Geschäftsstelle als ein beobachtendes Mitglied im Begleitausschuss von INTERREG vertreten. Obwohl er kein Stimmrecht besitzt, ist er bei den Sitzungen dabei, leistet eine Berichterstattung und gewährleistet auf diese Weise eine Querverbindung zur IBK. In so genannten regionalen Netzwerkstellen von INTERREG sind auch alle weiteren Vertreter der Länder und Kantone integriert und können auf diese Weise Einfluss auf die Entwicklung in ihrer Region nehmen. Dem gegenüber ist auch immer ein Vertreter von INTERREG IV bei den Sitzungen des Ständigen Ausschusses der IBK anwesend und erstattet Bericht über den Fortgang des Programms (Interview Radke 2010).

Die konkrete Kofinanzierung eines Projektes über INTERREG IV stellt trotz aller Kooperationen oftmals eine Hürde dar. Auf deutscher (EU) Seite reicht die IBK-Geschäftsstelle ihre Abrechnung an die zentrale Abrechnungsstelle, das gemeinsame technische Sekretariat, weiter. Von dort aus wird die Abrechnung an die schweizerische Abrechnungsstelle weitergeleitet, woraufhin der Beitrag der Schweiz an die deutsche Seite überwiesen wird. Das bedeutet, dass in einer Abrechnung eines grenzüberschreitenden Projektes genau aufgeschlüsselt werden muss, woher die finanziellen Mittel stammen, ob aus der EU oder nicht.

Dieser Aufwand ist besonders für kleine Projekte eine Einstiegshürde, da abgewogen werden muss, ob sich der Verwaltungsaufwand lohnt. Obwohl INTERREG IV Seminare für eine erfolgreiche Antragstellung anbietet wird an diesem Aspekt deutlich, wie wichtig die IBK für grenzüberschreitende Projekte im Bodenseeraum ist. Viele potentielle INTERREG- Antragsteller haben für die Prozedur meist nicht das zeitliche und/oder finanzielle Budget (Interview Radke 2010).

Als Beispiel für ein durch INTERREG-Mittel gefördertes Projekt der IBK, wird im folgenden Unterkapitel die Bodenseeagenda 21 (BA 21) dargestellt.

#### **4.2.3 Die Bodensee Agenda 21**

Der Schwerpunkt der BA 21 liegt in dem Bereich der nachhaltigen Entwicklung. In diesem Sinne wurden verschiedene Projekte zu Stande gebracht, welche die grenzüberschreitenden Kooperationen auf Gemeinde-, Unternehmens- und Jugendebene fördern.

Im Jahr 1999 fassten die Länder und Kantone der IBK den Beschluss, die Bodensee Agenda 21 ins Leben zu rufen. Sie möchte zeigen was nachhaltige Entwicklung in der Bodenseeregion bedeuten kann. Eine hohe Lebensqualität, wirtschaftliche Dynamik und gleichzeitig der Erhalt und die Weiterentwicklung der Landschaft sind die anspruchsvollen Herausforderungen für die BA 21. Sie ist ein umfassender Maßnahmenkatalog zur Gewährleistung einer sozial- und umweltgerechten sowie wirtschaftlich nachhaltigen globalen Entwicklung im beginnenden 21. Jahrhundert. Um diese Ziele umzusetzen, wurden unter Anderem drei Projektfelder festgelegt:

- Der Dialog mit den Jugendlichen
- der Austausch über die Grenzen hinweg
- eine nachhaltige Gemeindeentwicklung

Das wesentliche didaktische Element der nachhaltigen Gemeindeentwicklung ist das Unternehmen Projektcheck. Es handelt sich hierbei um eine Workshopmethode zu deren Umsetzung einige der Regionalen Anlaufstellen geschult wurden. Sie soll in einem konfliktreichen Vorhaben möglichst viele Parteien zusammenbringen. Private Befürworter und Gegner eines Projektes können auf diese Weise davon überzeugt werden, Perspektiven der nachhaltigen Entwicklung zu betrachten um dann unter den jeweiligen Aspekten, wie beispielsweise Soziales und Umwelt, gemeinsam Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Es wird nicht nur ein Verständnis für Nachhaltigkeit entwickelt, sondern in erster Linie wird eine Hilfestellung zur Kooperation gegeben. Die Kommunikation und das Verständnis füreinander werden gefördert (Interview Radke 2010). Diese Ziele werden auch in der Arbeit mit Jugendlichen und in dem Projekt Austausch über Grenzen hinweg verfolgt.

#### *Bodensee Agenda 21: Aufbau*

Die Themen und inhaltlichen Leitlinien der BA 21 werden von der Projektsteuerungsgruppe vorgegeben. Seit 2001 gibt es zusätzlich insgesamt 13 Regionale Anlaufstellen in allen Landkreisen und Kantonen rund um den Bodensee. Sie greifen die Themen der Projektsteuerungsgruppe auf und fungieren als Multiplikator, Servicestelle und Drehscheibe für alle Arten von Agenda-Aktivitäten in der Bodenseeregion. Gemeinsam bilden sie ein Netzwerk, welches einen inhaltlichen Austausch zwischen den Mitgliedsländern der IBK ermöglicht, indem jede Regionale Anlaufstelle ihre eigenen Sach- und Ortskenntnisse in das Gesamtkonzept mit einbringt. Eine weitere Aufgabe der Regionalen Anlaufstellen besteht darin, bereits gelungene Projekte der Agenda auf andere Orte zu übertragen. So kann voneinander gelernt und profitiert werden (IBK - BA 21 2010).

Die Arbeit zwischen den Regionalen Anlaufstellen läuft jedoch nicht immer problemlos ab. Die größte Hürde besteht in der selbstständigen Besetzung der jeweiligen Regionalen Anlaufstellen durch die Länder und Kantone. Die Arbeitsplätze sind in Verwaltungen und Entwicklungs-GmbHs von Landkreisen und Gemeinden angesiedelt und wurden vereinzelt auch an externe Dienstleister weitergegeben. Diese unterschiedliche Ansiedlung der Stellen stellt eine große Herausforderung für die Mitarbeiter dar. Es treffen verschiede-

ne Fachrichtungen aufeinander. Die Ressourcen, auf die jede Anlaufstelle zurückgreifen kann, sind unterschiedlich eingebettet. Hinzu kommt, dass die einzelnen Stellen nur zwischen 5% und 50% ihrer Arbeitskraft in die Regionale Anlaufstelle investieren können, um Kontakte aufrecht zu erhalten und Projekte zu initiieren. Dabei spielt das persönliche Engagement der Regionalen Anlaufstellen eine wichtige Rolle. So ist die Arbeit mit den Jugendlichen oder die Durchführung eines Projektchecks auch eine Herzenssache, an welche jeder mit einem anderen Ehrgeiz herantritt. Die Geschäftsstelle koordiniert das Gesamtprojekt BA 21. Sie pflegt die Kontakte zu weiteren Gremien der IBK, steuert die Öffentlichkeitsarbeit und übernimmt die Kassen- und Buchführung.

Zusätzlich zu den Instanzen der BA 21 bieten das Institut für Tourismus und öffentliche Dienstleitungen an der Universität St. Gallen eine fachliche Begleitung an (Interview Radke 2010). Eine Art von fachlicher Begleitung besteht in der Evaluation. Die Regionalen Anlaufstellen stehen unter einem gewissen Rechtfertigungsdruck. Es müssen regelmäßig unter anderem interne Evaluationsberichte geschrieben werden, die von dem Institut für öffentliche Dienstleistungen gesammelt und zusammengefasst werden. In den Evaluationen werden die Aktionen der Bodensee Agenda 21 aufgelistet und hinsichtlich verschiedener Effekte (Struktureffekte, grenzüberschreitende Information und Wissen, direkte Kontakte etc.) untersucht. Im Anschluss wird die Evaluation an die Regierungschefkonferenz weitergeleitet, die über den Fortlauf der Arbeit entscheidet (Leu, Thommen 2010).

Ende des Jahres 2010 läuft die durch INTERREG IV finanzierte Projektlaufzeit der Bodensee Agenda 21 aus. Aus diesem Grund wurde 2009 eine Evaluation durchgeführt, bei der die IBK zu dem Schluss gekommen ist, das Projekt Bodensee Agenda 21 zu beenden. Als Begründung wurde in einem Interview mit dem stellvertretenden Geschäftsführer der Geschäftsstelle der IBK die Wandlung im Umgang mit dem Thema nachhaltige Entwicklung genannt. In den letzten zehn Jahren hätten sich in den einzelnen Ländern und Kantonen eigene Strukturen entwickelt: Viele Kantone hätten eigene Fachstellen für nachhaltige Entwicklung eingerichtet und eigene Nachhaltigkeitsstrategien erarbeitet. Diese Vorgänge hätten ohne die BA 21 stattgefunden. Daher hätte man sich dazu

entschlossen die Mitarbeiter zusammenzustellen, die die Fachstellen für Regionalentwicklung in der IBK innehaben. Das Thema der nachhaltigen Entwicklung solle in die Strukturen, Projekte und Entwicklungen der IBK integriert werden, sodass sie eine Kernaufgabe der IBK darstelle (Interview Radke 2010).

Im Verlauf dieser Arbeit wurde die Schweizer Eidgenossenschaft vorgestellt und auf planungskulturelle Merkmale hin untersucht. In der Gegenüberstellung mit der Bundesrepublik Deutschland sind zwei unterschiedliche Planungskulturen ermittelt und dargestellt worden. Basierend auf der IBK mit ihren politischen Verflechtungen, ihrem Umgang mit Zielen und Aufgaben sowie ihren Organisationsstrukturen, werden die Auswirkungen der Planungskulturen nun hinsichtlich überregionaler Kooperationen innerhalb der IBK untersucht.

## **5. Deutschland und die Schweiz in der Internationalen Bodensee Konferenz**

Das Ziel der Internationalen Bodensee Konferenz (IBK) besteht darin, die Grenzhemmnisse zwischen Deutschland und der Schweiz zu überwinden und eine lokale Identität in der Bodenseeregion zu erzeugen. Wie bereits im zweiten Kapitel beschrieben wurde, unterscheiden sich die Planungskulturen in Deutschland und der Schweiz voneinander. Davon ausgehend ist nun zu untersuchen, wie die IBK mit den Unterschieden umgeht. Ist die Überwindung der Grenzhemmnisse innerhalb des IBK-Gebietes gelungen, besteht möglicherweise sogar eine eigene Planungskultur?

Obwohl die Schweiz über zahlreiche Verträge mit der EU verbunden ist, grenzt sie sich dennoch klar von der EU ab. Dies ist durch die bereits beschriebene Begriffsdiskussion zum Thema EUREGIO deutlich geworden. In dem Interview der Zeit Online mit den Botschaftern Deutschlands und der Schweiz wird zusätzlich eine Abgrenzung der Schweiz gegenüber Deutschlands betont, welche für die Identität der Schweiz als notwendig erachtet wird. Diese Distanz besteht seit Beginn des 20. Jahrhunderts und ist seitdem unverändert geblieben (Buchbinder, Teuwsen 2010). In dem Gespräch mit dem regionalen Ansprechpartner der Bodensee Agenda 21 und der Koordinatorin für Außenbeziehungen in Schaffhausen, wurde die Distanz zwischen Deutschland und der Schweiz bestätigt und eine regionale Identität in der Bodenseeregion verneint (Interview Leu, Thommen 2010). Die Haltung vieler Schweizer Bewohner hat ihren Ursprung sicherlich auch in der starken Verbundenheit der Bevölkerung zum eigenen Land. So wird in Schweizer Gebieten mit einem hohen Anteil deutscher Immigranten, wie beispielsweise Zürich, punktuell ein Verlust der kulturellen Identität beklagt (Buchbinder, Teuwsen 2010).

Auch auf Deutscher Seite wird zum Teil nur eine eingeschränkte lokale Identität in der Bodenseeregion vertreten. Dies begründet sich durch die mangelnde Identifizierung der Regierungen mit der Arbeit der IBK. Räumliche Entfernungen zum Bodensee, wie beispielsweise in Sigmaringen, bewirken ein vermindertes

Interesse an grenzüberschreitenden Aktivitäten im IBK-Gebiet. Das Engagement der direkten Grenzräume erscheint hingegen größer (Interview Leu, Thommen 2010). Eine weitere Diskrepanz besteht in den unterschiedlichen politischen Ausrichtungen in Bezug auf die Neue Regionalpolitik (NRP) und die deutsche Regionalpolitik, dessen Auswirkungen für die Kooperation mit INTERREG IV bereits deutlich geworden sind, sowie die unterschiedlichen politischen Herangehensweisen der beiden Länder Deutschland und Schweiz. Die Konkordanzdemokratie der Schweiz steht der Konkurrenzdemokratie in Deutschland gegenüber (Interview Radke 2010).

Auf der anderen Seite bestehen sowohl Potentiale als auch Ansätze für eine gemeinsame Planungskultur im IBK- Gebiet. Entgegen der Aussage zur Abgrenzung der Schweiz von Deutschland, hat die Schweiz an drei großen Kulturräumen Anteil. Die Deutschschweiz ist demnach nicht nur Teil der schweizer- sondern auch der deutschen Kultur. Die Beziehungen unter einander werden von Deutscher Seite generell positiver dargestellt. Zum Beispiel in der humanitären Politik, aber auch im wirtschaftlichen Bereich fühlt man sich der Schweiz verbunden. Des Weiteren werden Werte wie Fleiß und Zuverlässigkeit in beiden Ländern gleichermaßen geschätzt (Buchbinder, Teuwsen 2010).

Die IBK hat sich in den vergangenen 40 Jahren in die bestehenden Planungskulturen integriert und bestehende Unterschiede teilweise überwunden. Den Ausgangspunkt stellt die IBK als ein freiwilliger Zusammenschluss der Länder und Kantone dar. Die Bereitschaft der Mitglieder zur Zusammenarbeit ist damit sichergestellt. Des Weiteren gibt es in der IBK kein räumliches Zentrum. Die Folge ist eine gleichberechtigte Verteilung der Kompetenzen zwischen den Ländern und Kantonen. Die Ziele und die Rollenverteilung der IBK werden durch ihr Statut festgelegt. Im Leitbild der IBK für den Bodenseeraum werden die gemeinsamen Ziele und Aufgaben weiter konkretisiert und ausdifferenziert. Somit wurde Differenzen bereits vorgebeugt.

Durch die Aufstellung gemeinsamer Projekte werden planungskulturelle Grenzen aufgebrochen. Die Bereitschaft zur internationalen Kooperation zeigt sich anhand der gegenseitigen Hilfestellungen. Die einzelnen Länder und Kantone

beteiligen sich auch an Projekten, aus denen sie keinen direkten Nutzen für sich ziehen können (Interview Radke 2010). Dies spricht für eine eigene Planungskultur auf Länder- und Kantonsebene. Auf Bürger- und Gemeindeebene wurde beispielsweise der Kleinprojektfond der IBK zur Stärkung der regionalen Identität entwickelt. Er fördert grenzüberschreitende Projekte im Sinne des Leitbildes mit einer finanziellen Hilfe über maximal 2.500 Euro. Hier gleicht sich die IBK der Schweizer NRP an, indem verstärkt auf Bottom-up-Prozesse eingegangen wird.

Ausgehend von den Bemühungen der IBK für eine lokale Identität sind die Erfolge begrenzt. Anhand der künftigen Beendigung der BA 21 ist die Dominanz der unterschiedlichen Planungskulturen zu erkennen. In den letzten Jahren haben die Länder und Kantone einen eigenen Umgang mit dem Thema nachhaltiger Entwicklung gefunden und eigene Nachhaltigkeitsstrategien entworfen. Die BA 21 wurde in diesem Prozess nicht berücksichtigt (Interview Radke 2010). Um eine ausreichende Wirkung auf die Nachhaltigkeitsentwicklung der Länder und Kantone zu initiieren, ist eine umfangreiche Netzwerkbildung notwendig. Im Rahmen der 13 Regionalen Anlaufstellen ist es nicht möglich, dieses Netzwerk in ausreichender Breite aufzustellen und auf diese Weise eine lokale Identität zu fördern.

Die Organisation der IBK ist stark auf die Gleichberechtigung der Mitgliedsländer ausgerichtet. Dies ist zum Teil problematisch. Beispielsweise wird das Vorsitzland/ -kanton jedes Jahr neu festgelegt. Die Mitarbeiter der IBK müssen sich daher jährlich auf wechselnde Verwaltungsstrukturen und unterschiedliche Herangehensweisen einstellen (Interview Radke 2010). Es fehlt eine Kontinuität und Routine um eine gemeinsame Arbeitsweise entwickeln und sich in ihr identifizieren zu können.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine lokale Identität in der Bodenseeregion nur eingeschränkt vertreten ist. Auf der einen Seite weisen die Planungskulturen Deutschlands und der Schweiz viele Parallelen auf, die von der IBK aufgegriffen und durch gemeinsame Projekte und Visionen auf Länder- und Kantonsebene verfestigt wurden. Auf der anderen Seite sind die feinen Un-

terschiede zwischen den Ländern nicht zu vernachlässigen. Eine Planungskultur kann einer Bevölkerung nicht aufgezwungen werden. Vielmehr entwickelt sie sich aus der Bevölkerung heraus.

## Fazit

Deutschland und die Schweiz befinden sich im geografischen Herzen Europas, in einer globalen Welt, in der die Kommunikation sowie die Kooperation täglich an Bedeutung gewinnen. Sowohl in der Wirtschaft wie auch in der Planung ist das Kooperieren über Staatsgrenzen hinweg nicht mehr auszuschließen. Das kooperative Handeln der jeweiligen Akteure ist dabei ein Resultat aus deren kultureller Prägung. Die geografische Lage, die historischen Entwicklungen sowie die wirtschaftliche Situation und das Wertesystem beeinflussen das Denken und Handeln eines jeden Menschen. Anhand von Indikatoren wurde die Planungskultur der Schweizer Eidgenossenschaft untersucht und dargestellt, in welcher Art und Weise sie sich von der deutschen Planungskultur unterscheidet. Obwohl sich die Planungskulturen Deutschlands und der Schweiz auf den ersten Blick sehr ähneln, sind dennoch bei genauerer Betrachtung Unterschiede zu erkennen. Diese Unterschiede sind historisch bedingt und wirken sich vor allem in der politischen Struktur aus. Aus unseren eigenen Eindrücken und Erfahrungen heraus, ist das Verhältnis zwischen der Schweiz und Deutschland teilweise distanziert und von Vorurteilen beeinflusst.

Diese Erkenntnisse spiegeln sich in der Internationalen Bodensee Konferenz (IBK) wider. Aus der Zusammenarbeit aller Anrainerländer des Bodensees resultieren ein gemeinsames Leitbild und ein Statut, welche die Ziele und Aktivitäten der IBK regeln. Sie stellt demnach eine Plattform für eine gemeinsame, grenzüberschreitende Entwicklung dar. Dennoch können die Abweichungen der deutschen und schweizerischen Planungskulturen voneinander nicht komplett überwunden werden. Dies liegt auch an der bewussten Abgrenzung der Schweiz von Deutschland und der Europäischen Union. Die Folge sind beispielsweise umständliche Prozesse der INTERREG IV-Förderung, welche bis zum Scheitern eines Projektes führen können. Ein weiteres Indiz für unterschiedliche Planungskulturen ist die differenzierte Entwicklung des Nachhaltigkeitsbegriffs der Kantone und der Länder, welcher unabhängig von der Bodensee Agenda 21 entstanden ist.

Es wird also deutlich, dass die lokale Identität, die sich in den einzelnen Staaten der Bodenseeregion ausgebildet hat, gegenüber der regionalen Identität einer gemeinsamen IBK überwiegt. Eine regionale und grenzüberschreitende Planungskultur ist bisher nicht entstanden. Dabei ist jedoch klar herauszustellen, dass planungskulturelle Unterschiede nicht in jedem Fall als negativ zu bewerten sind. Innerhalb einer Kooperation geht es nicht nur um das gemeinsame Entwickeln, sondern auch um ein gegenseitiges Verständnis und das gegenseitige Lernen von einander. Dies ist ein endloser Prozess, welcher ein kontinuierliches Engagement beider Seiten voraussetzt. Kann dieses Engagement seitens der IBK erhalten und ausgebaut werden, ist die Ausbildung einer gewachsenen überregionalen Planungskultur durchaus denkbar.

## Quellenverzeichnis

### Literaturquellen

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2008): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover/ Bern.

Benevolo, Leonardo (1999): Die Stadt in der europäischen Geschichte. München.

Bodenseeeinformationsdienst - Kommission Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.) (2009): Verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Ländern und den Städten rund um den Bodensee, Ausgabe 28/2009.

Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.) (2005): Raumentwicklungsbericht 2005. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.) (2008): Raumkonzept Schweiz – Eine dynamische und solidarische Schweiz. Ittigen.

Bundesamt für Raumplanung (Hrsg.) (1996): Bericht über die Grundzüge der Raumordnung. Bern.

Bundesgesetz über Regionalpolitik (BGR), 01.01.2008.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2008): Europa und Außenwirtschaft. EU-Strukturfonds in Deutschland. Berlin.

Gilgen, Kurt (2005): Kommunale Raumplanung in der Schweiz – Ein Lehrbuch. Zürich.

Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL), Eidgenössische Technische Hochschule (Hrsg.) (1993): DISP 115 – Planungskulturen in Europa. Erkundungen in der Schweiz, in Deutschland, Frankreich und Italien. Zürich.

Internationale Bodensee Konferenz (Hrsg.) (1994): Internationales Leitbild für das Bodenseegebiet.

Internationale Bodensee Konferenz (Hrsg.) (2009): Rund um den See und Rhein. Geschäftsbericht 2009. Konstanz/ Kreuzlingen.

Geschäftsstelle der Internationale Bodensee Konferenz (Hrsg.) (2005): Statut. Konstanz/ Kreuzlingen.

Internationale Bodensee Konferenz (Hrsg.) (2007): Vereinbarung über die Geschäftsstelle der Internationalen Bodensee Konferenz (IBK), 29.06.2007.

Kanton Luzern (Hrsg.) (2007): Planungsbericht des Regierungsrates an den Großen Rat über die Neue Regionalpolitik. Luzern

Knieling, Jörg (2000): Beiträge zur Politikwissenschaft. Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Frankfurt am Main.

Kroeber, A.L./ Kluckhohn, Clyde (1952): Culture - A Critical Review of Concepts and Definitions. New York.

Mädling, H. (1984): Renaissance für Leitbilder in der Raumleitplanung? Einige Überlegungen zur Analyse und Beurteilung des „Internationalen Leitbildes für das Bodenseegebiet“, Raumforschung und Raumordnung, Jg.42, H. 6, S.267.

Maurer, Jakob (1993): Denken beim Planen und die Planungskultur der Schweiz. In: Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (Hrsg.) (1993): DISP 115 – Planungskulturen in Europa. Erkundungen in der Schweiz, in Deutschland, Frankreich und Italien. Zürich.

Regionalverband Bodensee-Oberschwaben (2010): Der Europäische Verflechtungsraum Bodensee. Ein MORO-Projekt. Ravensburg/ Waldshut-Tiengen.

Reinhardt, Volker (2008): Geschichte der Schweiz. München.

Scherer, Roland (1994): Der Einfluss der Regionalplanung auf die kommunale Bauleitplanung. Ein Beitrag zur Implementations- und Evaluationsdiskussion in der Raumplanung. Bochum.

Schlosser, G. (2005): Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ) im Rahmen des Strukturfonds 2007-2013, erstellt vom BMWi, EB2, Stand: 01.04.2008.

Schmidt, Helmut (2010): Außer Dienst. Eine Bilanz. München.

Thalgott, Christiane (1993): Antworten auf die Expertenfrage in Deutschland-West. In: Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (Hrsg.) (1993): DISP 115 – Planungskulturen in Europa. Erkundungen in der Schweiz, in Deutschland, Frankreich und Italien. Zürich.

Weggel, Oskar (1989): Die Asiaten. München.

## **Internetquellen**

Buchbinder, Sascha/ Teuwesen, Bernd (2010): Nicht ohne meinen Bruder. In: Zeit Online, URL: <http://www.zeit.de/2010/27/CH-Botschafter?page=1>. Stand: 04.09.2010.

Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Hrsg.) (2007): Landesrecht. URL: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/101/a190.html>. Stand: 03.08.2010.

Bundesministerium der Finanzen (2010): Strukturpolitik. URL:  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_1270/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Europa/EU\\_Strukturpolitik/2204.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_1270/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/EU_Strukturpolitik/2204.html). Stand: 03.08.2010.

Internationale Bodensee Konferenz - Bodensee Agenda 21 (2010): Ziele und Aufgaben der Bodensee Agenda 21. URL: [http://www.bodensee-agenda21.net/docs/index\\_ba21.asp?id=36803&domid=1046&sp=D&m1=21898&m2=30854&m3=36803](http://www.bodensee-agenda21.net/docs/index_ba21.asp?id=36803&domid=1046&sp=D&m1=21898&m2=30854&m3=36803). Stand: 03.08.2010.

(1) Internationale Bodensee Konferenz (2010): Das Leitbild der IBK für den Bodenseeraum. URL:  
<http://www.bodenseekonferenz.org/20544/Leitbild/index.aspx>. Stand: 07.08.2010.

(2) Internationale Bodensee Konferenz (2010): Geschichte. URL:  
[http://www.bodenseekonferenz.org/20660/IBK/Geschichte/index\\_v2.aspx](http://www.bodenseekonferenz.org/20660/IBK/Geschichte/index_v2.aspx). Stand: 28.07.2010.

(3) Internationale Bodensee Konferenz (2010): Organisation. URL:  
[http://www.bodenseekonferenz.org/20936/IBK/Organisation/Staendiger-Ausschuss/index\\_v2.aspx](http://www.bodenseekonferenz.org/20936/IBK/Organisation/Staendiger-Ausschuss/index_v2.aspx). Stand: 01.08.2010.

(1) Präsenz Schweiz (Hrsg.): Schweizer Geschichte – Die Berge. URL:  
[http://www.swissworld.org/de/geschichte/schweizer\\_geschichte/die\\_berge/](http://www.swissworld.org/de/geschichte/schweizer_geschichte/die_berge/). Stand: 31.07.2010.

(2) Präsenz Schweiz (Hrsg.): Schweizer Geschichte – Stadt und Land. URL:  
[http://www.swissworld.org/de/geschichte/schweizer\\_geschichte/stadt\\_und\\_land/](http://www.swissworld.org/de/geschichte/schweizer_geschichte/stadt_und_land/). Stand: 31.07.2010.

(3) Präsenz Schweiz (Hrsg.): Schweizer Geschichte – Schwierige Voraussetzungen. URL:  
[http://www.swissworld.org/de/geschichte/schweizer\\_geschichte/schwierige\\_voraussetzungen/](http://www.swissworld.org/de/geschichte/schweizer_geschichte/schwierige_voraussetzungen/). Stand: 31.07.2010.

(4) Präsenz Schweiz (Hrsg.): Schweizer Geschichte – Religionskriege. URL:  
[http://www.swissworld.org/de/geschichte/die\\_reformation/religionskriege/](http://www.swissworld.org/de/geschichte/die_reformation/religionskriege/).  
Stand: 01.08.2010.

(5) Präsenz Schweiz (Hrsg.): Schweizer Geschichte – Napoleon und die Schweiz. URL:  
[http://www.swissworld.org/de/geschichte/18\\_jahrhundert/napoleon\\_und\\_die\\_schweiz/](http://www.swissworld.org/de/geschichte/18_jahrhundert/napoleon_und_die_schweiz/). Stand: 01.08.2010.

(6) Präsenz Schweiz (Hrsg.): Schweizer Geschichte – Industrialisierung. URL:  
[http://www.swissworld.org/de/geschichte/der\\_bundesstaat/industrialisierung/](http://www.swissworld.org/de/geschichte/der_bundesstaat/industrialisierung/).  
Stand: 01.08.2010.

(7) Präsenz Schweiz (Hrsg.): Schweizer Geschichte – Landwirtschaft. URL:  
[http://www.swissworld.org/de/geschichte/der\\_bundesstaat/landwirtschaft/](http://www.swissworld.org/de/geschichte/der_bundesstaat/landwirtschaft/).  
Stand: 01.08.2010.

(8) Präsenz Schweiz (Hrsg.): Schweizer Geschichte – Die Entwicklung des Bankenwesens. URL:  
[http://www.swissworld.org/de/geschichte/der\\_bundesstaat/die\\_entwicklung\\_des\\_bankenwesens/](http://www.swissworld.org/de/geschichte/der_bundesstaat/die_entwicklung_des_bankenwesens/). Stand: 01.08.2010.

(9) Präsenz Schweiz (Hrsg.): Schweizer Geschichte – Die neue Bundesverfassung von 1874. URL:  
[http://www.swissworld.org/de/geschichte/der\\_bundesstaat/die\\_neue\\_bundesverfassung\\_von\\_1874/](http://www.swissworld.org/de/geschichte/der_bundesstaat/die_neue_bundesverfassung_von_1874/). Stand: 01.08.2010.

(10) Präsenz Schweiz (Hrsg.): Geografie der Schweiz, URL:  
<http://www.swissworld.org/de/geografie/>. Stand: 06.09.2010.

(1) Regiosuisse, Netzwerkstelle für Regionalentwicklung (Hrsg.) (2010): INTERREG IV A. URL: <http://www.regiosuisse.ch/etz/interreg/interreg-iv-a>. Stand: 11.08.2010.

(2) Regiosuisse, Netzwerkstelle für Regionalentwicklung (Hrsg.) (2010): INETRREG IV B. URL: <http://www.regiosuisse.ch/etz/interreg/interreg-iv-b>. Stand: 11.08.2010.

(3) Regiosuisse, Netzwerkstelle für Regionalentwicklung (Hrsg.) (2010): INTERREG IV C. URL: <http://www.regiosuisse.ch/etz/interreg/interreg-iv-c>. Stand: 11.08.2010.

Translake GmbH (Hrsg.) (2005): Statistik für Euregio Bodensee.Fläche. URL: <http://www.statistik.euregiobodensee.org/main/flaeche/flaeche.html>. Stand: 25.07.2010.

## **Interviewpartner**

Leu, Daniel / Thommen, Christine: Regionale Anlaufstelle Schaffhausen/ Koordinationsstelle für Außenbeziehungen. Schaffhausen, 26.08.2010. (siehe Anhang)

Radke, Thomas: Stellvertretender Geschäftsführer der IBK Geschäftsstelle/ Bodensee Agenda 21. Konstanz, 24.08.2010. (siehe Anhang)

## **Abbildungsverzeichnis**

Abb. 1: Deckblatt. Eigene Darstellung. 2010.

Abb. 2: Aufbau der Europäischen Kohäsions- und Strukturpolitik. Eigene Darstellung. 2010.

Abb. 3: Leitbilder im Zeitstrahl. Eigene Darstellung. 2010.

## **Tabellenverzeichnis**

Tab. 1: Staatsaufbau der Schweizer Eidgenossenschaft. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2008), Seite 135.

Tab. 2: Aufgaben und Kompetenzen. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2008), Seite 143.

Tab. 3: Deutschland und die Schweiz. Eigene Darstellung.2010

## Anhang

Name: Thomas Radke  
Aufgabe: Stellv. Geschäftsführer der IBK-Geschäftsstelle  
Haushalt, Bodenseeagenda 21  
Ort: IBK-Geschäftsstelle  
Benediktinerplatz 1  
D- 78467 Konstanz

## **Internationale Bodenseekonferenz**

Im Internet sind sehr viele unterschiedliche Quellen zur IBK und der Bodensee-Region zu finden. Genau wie in der Literatur sind diese oft veraltet und nicht mehr aktuell. Außerdem scheint es eine Menge Bezeichnungen zu geben, die nur eine interne bzw. externe Verwendung haben. Also würden wir gern ganz allgemein anfangen:

1. Was ist eigentlich die Internationale Bodenseekonferenz (IBK)?

- *Wann hat sich die IBK gegründet und aus welcher Motivation heraus?*

- *Wie ist ihre Grenzform entstanden?*

- *Wie würden Sie ihre wichtigsten Aufgaben beschreiben?*

- *Was ist der Unterschied zwischen der IBK und der Bodensee-Region? Warum gibt es beides?*

- *Was ist die Euregio/Regio/Europaregion/Euroregion Bodensee?*

2. Wie trifft die IBK Entscheidungen?

- *Welche Kompetenz hat die Konferenz der Regierungschefs?*

- *Beruhet letztendlich alle Projekte die übers Jahr realisiert werden, auf den Entscheidungen der Konferenz der Regierungschefs?*

- *Haben alle Mitglieder/ Staaten ein gleichwertiges Stimmrecht?*

---

## **Geschäftsstelle der Internationalen Bodenseekonferenz**

1. Könnten Sie einen typischen Arbeitstag als stellvertretender Geschäftsführer der IBK-Geschäftsstelle schildern?

- *Welches sind alltägliche Aufgaben?*
- *Welches sind alltägliche Herausforderungen?*

2. Seit wann gibt es die IBK-Geschäftsstelle und wieso wurde sie eingerichtet?

- *Aus welcher Motivation heraus / zu welcher Zeit?*
- *Wer hat die IBK-Geschäftsstelle gegründet?*
- *Warum befindet sich die Geschäftsstelle in Konstanz?*

## **Projekte der Internationalen Bodenseekonferenz**

1. Können Sie ein Projekt der IBK schildern?

- *Beispiel: IBH – Internationale Bodensee-Hochschule*  
*<http://www.bodenseehochschule.org/>*
- *Wie kommen solche Projekte zustande?*
- *Wie wird ihr Erfolg ermittelt (Evaluation)?*
- *Welchen Vorteil sehen Sie hier speziell in der transnationalen Kooperation? (Bsp. Wissenstransfer zwischen Hochschulen)*

2. Was ist das INTERREG-Projekt Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein?

- *Wie unterscheidet es sich von der IBK?*

## **Finanzierung**

1. Werden Projekte auf Schweizer Seite auch durch INTERREG finanziert?

- *Welche Projekte sind von der INTERREG-Förderung ausgenommen? (Stichwort: Ad hoc-Projekte)*

2. Werden noch weitere EU-Förderungen genutzt?

### **Bodenseeagenda 21**

1. Wie ist die BA 21 entstanden?

- *Was zeichnet sie gegenüber anderen Projekten der IBK aus?*

2. Welche Projekte gibt es in der BA 21 und wie sollen ihre Ziele umgesetzt werden?

- *Ist die Einhaltung der sehr optimistischen Versprechungen auf der Homepage realistisch?*

- *Wie sollen sie umgesetzt werden?*

3. Wie läuft die Kooperation zwischen den Regionalem Anlaufstellen ab?

- *Herausforderungen der Anlaufstellenübergreifenden Zusammenarbeit (jede Anlaufstelle ist in einer anderen Behörde/ Amt integriert)*

- *Gibt es Konflikte?*

- *Wie wird die Umsetzung der Beschlüsse sichergestellt?*

4. Gibt es merkliche Unterschiede zwischen den Arbeitsprozessen auf Deutscher und auf Schweizer Seite?

5. Wie wird evaluiert (Projekte und Arbeitsprozesse)?

Was würden Sie sich für die Zeit nach der Bodensee Agenda 21 wünschen? Welche Projekte sollten auf jeden Fall erhalten bleiben?

Name: Christine Thommen  
Aufgabe: Leiterin der Geschäftsstelle für Außenbeziehungen

Name: Dr. Daniel Leu  
Aufgabe: Leiter der Regionalen Anlaufstelle Schaffhausen

Ort: Beckenstube 7  
CH - 8200 Schaffhausen

### **Internationale Bodenseekonferenz**

Im Internet sind sehr viele unterschiedliche Quellen zur IBK und der Bodensee-Region zu finden. Genau wie in der Literatur sind diese oft veraltet und nicht mehr aktuell. Außerdem scheint es eine Menge Bezeichnungen zu geben, die nur eine interne bzw. externe Verwendung haben. Also würden wir gern ganz allgemein anfangen:

1. Was ist eigentlich die Internationale Bodenseekonferenz (IBK)?

- *Was ist der Unterschied zwischen der IBK und der Bodensee-Region? Warum gibt es beides?*

- *Was ist die Euregio/Regio/Europaregion/Euroregion Bodensee?*

2. IBK und INTERREG

- *Wie unterscheiden sich die IBK und INTERREG in der Praxis (in der Umsetzung)? Warum braucht man beides?*

- *Wie ermittelt die IBK die Bedarfe aus den Fachbereichen?*

- *Was ist das Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein-Projekt? Wie unterscheidet es sich von der IBK?*

3. Die IBK-Geschäftsstelle und die Bodensee Agenda 21 (BA 21) sind INTERREG-Projekte. Wie kam das zu Stande?

- *Welches sind die Ziele der IBK?*

## **Regionale Anlaufstelle der Bodensee Agenda 21**

1. Könnten Sie einen typischen Arbeitstag in der regionalen Anlaufstelle schildern?

- *Welches sind alltägliche Aufgaben?*
- *Welches sind alltägliche Herausforderungen?*
- *5% Zeitbudget = genug für Projekte? Wie wichtig sind die Zeitkapazitäten für Projekte? Wie spiegelt sich das eingeschränkte Zeitbudget in der Umsetzung wieder?*

2. Aus der Organisationsstruktur der IBK geht hervor, dass die Projekte aus den Fachkommissionen heraus entstehen. Wie ermitteln die Fachgremien die Bedürfnisse der Bevölkerung?

3. Wie wird die IBK in der Bevölkerung wahrgenommen?

- *Besteht der Bedarf Bottom-up orientierter Ansätze?*
- *Vor- und Nachteile der Zusammenarbeit mit der Bevölkerung*

## **Projekte der IBK und der BA 21**

1. Können Sie ein besonders interessantes Projekt der IBK schildern?

- *Beispiel: IBH – Internationale Bodensee-Hochschule*  
*<http://www.bodenseehochschule.org/>*
- *Wie kommen solche Projekte zustande?*
- *Wie wird ihr Erfolg ermittelt (Evaluation)?*
- *Welchen Vorteil sehen Sie hier speziell in der transnationalen Kooperation? (Bsp. Wissenstransfer zwischen Hochschulen)*

*Stichwort: Bau der grenzüberschreitenden Autobahn*

## **Die Bodenseeagenda 21**

1. Wie ist die BA 21 entstanden?

2. Wie sollen die Ziele der BA 21 umgesetzt werden?

- *Der Begriff Nachhaltigkeit ist zentrales Thema der Ba 21. Was bedeutet für Sie/ Ba 21 die Nachhaltigkeit? Wie funktioniert die Umsetzung? -> Unterschiedliche Wertung des Begriffs*

- *Wie wird Nachhaltigkeit kontrolliert, woran festgemacht?*

3. BA 21 läuft nächstes Jahr aus. Wie geht es weiter mit ihren Projekten wie z.B. „Unternehmen 21“ und die Arbeit mit den Jugendlichen?

- *Regionale Anlaufstellen laufen auch aus. Welche Fachkräfte übernehmen die bisherige Arbeit?*

4. Wie läuft die Kooperation zwischen den Anlaufstellen ab?

- *Herausforderungen der Anlaufstellenübergreifenden Zusammenarbeit (jede Anlaufstelle ist in einer anderen Behörde/Amt integriert)*

- *Gibt es Konflikte?*

5. Gibt es merkliche Unterschiede zwischen den Arbeitsprozessen auf Deutscher und Schweizer Seite?

- *Wo liegt für die Schweiz der Anreiz bei der IBK mitzumachen?*

## **Finanzierung**

1. Werden Projekte auf Schweizer Seite auch durch INTERREG finanziert?

- *Welche Projekte sind von der INTERREG-Förderung ausgenommen? (Stichwort: Ad hoc-Projekte)*

2. Werden noch weitere EU-Förderungen genutzt?

### **Evaluation**

*1. Wie wird evaluiert?*

*- Wie werden Projekte evaluiert? (Aspekt der Nachhaltigkeit - Zielsetzung der IBK)*

*- Zusammenarbeit*

*- Wie bewerten Sie die Evaluationsmöglichkeiten?*

*- Herr Radke hatte von dem Kleinprojektfond erzählt. Wie wurde erkannt, dass dort überhaupt ein Bedarf besteht?*

Was würden Sie sich für die Zeit nach der Bodensee Agenda 21 wünschen? Welche Projekte sollten auf jeden Fall erhalten bleiben?

## Erklärung

Name, Vorname: Kruse, Hanna

Matrikel-Nr.: 3008456

Studiengang: Stadtplanung BA

Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit/ Bachelor-Thesis (bei einer Gruppenarbeit die entsprechenden Teile der Arbeit) ohne fremde Hilfe selbstständig verfasst und nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe.

Wörtlich oder dem Sinn nach aus anderen Werken entnommene Stellen sind unter Angaben der Quellen kenntlich gemacht.

.....  
Hamburg, den

.....  
Unterschrift

## Erklärung

Name, Vorname: Schwandt, Silke

Matrikel-Nr.: 3006963

Studiengang: Stadtplanung BA

Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit/ Bachelor-Thesis (bei einer Gruppenarbeit die entsprechenden Teile der Arbeit) ohne fremde Hilfe selbstständig verfasst und nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe.

Wörtlich oder dem Sinn nach aus anderen Werken entnommene Stellen sind unter Angaben der Quellen kenntlich gemacht.

.....  
Hamburg, den

.....  
Unterschrift