

Christopher Thesing

Erfolgsfaktoren und Hemmnisse grenzüberschreitender kommunaler Zusammenarbeit

DEUTSCHLAND UND DIE NIEDERLANDE unterhalten in den verschiedensten Bereichen enge Beziehungen. Diese werden seit Jahrzehnten ständig intensiviert, sei es im Bereich der politischen Kooperation und Koordination, auf dem Feld der geschäftlichen Beziehungen, in den Bereichen Kultur und Tourismus oder hinsichtlich des interkulturellen Austauschs. Wenig überraschend entfällt der Großteil der grenzüberschreitenden Kooperationen auf privatwirtschaftliche Kontakte, beide Länder sind wirtschaftlich eng miteinander verflochten. Tausende deutsche und niederländische Unternehmen sind im Nachbarland aktiv, zehntausende Deutsche arbeiten in den Niederlanden und umgekehrt. Die Niederlande gehören zu den wichtigsten Handelspartnern Deutschlands, während Deutschland mit Abstand der wichtigste Handelspartner für die Niederlande ist.¹

Mit zunehmender Intensivierung der deutsch-niederländischen Geschäftsbeziehungen hat sich auch eine Vielzahl von Beratungsorganen etabliert, die Unternehmen bei grenzüberschreitenden Aktivitäten unterstützen. Diese Unterstützung reicht von strategischer, operativer und juristischer Beratung über die Kunden- und Mitarbeiterakquise bis hin zu Marktanalysen im Nachbarland sowie zu interkulturellen Mitarbeiterschulungen. Zudem sind die wirtschaftlichen Beziehungen vor allem in den letzten zehn Jahren verstärkt in den Fokus der wissenschaftlichen Analyse gerückt – immer mehr Aspekte grenzüberschreitender wirtschaftlicher Tätigkeiten werden empirisch untersucht. Durch die wissenschaftliche Analyse einerseits und eine zunehmende Professionalisierung der Beratungsorgane andererseits ist bei den privatwirtschaftlichen grenzüberschreitenden Aktivitäten eine verstärkte Professionalisierung festzustellen.²

Neben den Unternehmen haben sich auch grenzüberschreitende Kooperationen deutscher und niederländischer kommunaler und überkommunaler Gebietskörperschaften und Behörden intensiviert, wobei diese Formen der Zusammenarbeit bislang weder im Fokus der Beratungsorgane noch der wissenschaftlichen Analyse

1 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.), *Außenhandel: Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland*, 2013, online unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?__blob=publicationFile, eingesehen am 1.II.2013.

2 Vgl. R. LEWIS, *When cultures collide: managing successfully across cultures*, Boston 2005.

standen. Innerhalb der Politik finden bei dieser Form der deutsch-niederländischen Kooperation vor allem größere Projekte Beachtung, zum Beispiel im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, der Sicherheitszusammenarbeit und des Katastrophenschutzes, welche von höheren Verwaltungsebenen initiiert und organisiert werden. Daneben arbeiten mittlerweile jedoch auch viele kommunale Gebietskörperschaften und Behörden auf einer Vielzahl von Gebieten grenzüberschreitend zusammen. Eine wissenschaftliche und über die Betrachtung einzelner Gemeinden hinausgehende Untersuchung dieser grenzüberschreitenden Kooperationen hat bislang jedoch nicht bzw. nur rudimentär oder in bestimmten Kooperationsbereichen stattgefunden. Will man die grenzüberschreitende kommunale Kooperation jedoch intensivieren, fördern und ebenso professionalisieren wie die privatwirtschaftliche Kooperation, ist eine wissenschaftliche Analyse hierfür unerlässlich. Aus diesem Grund fand im Sommer 2013 das Symposium »Grenzüberschreitende Zusammenarbeit Kommunaler Gebietskörperschaften« statt, auf dem die Ergebnisse einer explorativen Voruntersuchung zu diesem Thema vorgestellt und diskutiert wurden. Im Rahmen der nachfolgenden Betrachtungen werden die wichtigsten Inhalte und Ergebnisse dieser explorativen Voruntersuchung erörtert.

Ziele, Aufbau und Methodik der Voruntersuchung

Primäres Ziel der Voruntersuchung war die Analyse, wie sich grenzüberschreitende Kooperationen kommunaler Gebietskörperschaften initiieren, organisieren, fördern und verbessern lassen. Da das Symposium »Grenzüberschreitende Zusammenarbeit Kommunaler Gebietskörperschaften« den Auftakt zu umfangreicheren Forschungsprojekten zu diesem Thema in den nächsten Jahren bilden sollte, war ein weiteres Ziel die Identifikation von Anknüpfungspunkten für weitere Forschung. Es sollte eruiert werden, ob und in welchen Bereichen Ansätze für weitere Untersuchungen bezüglich grenzüberschreitender Kooperation kommunaler Gebietskörperschaften bestehen und in welchen Bereichen weitere Forschung überhaupt nötig und sinnvoll ist.

In der Vorstudie wurde untersucht, welche Akteure auf kommunaler Ebene überhaupt grenzüberschreitend aktiv sind, in welchen Bereichen diese miteinander kooperieren und welche Gründe sie hierfür haben. Anschließend wurde analysiert, in welchen Bereichen und Fällen grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfolgreich und in welchen sie weniger erfolgreich ist bzw. nicht funktioniert. Zudem wurde der Frage nachgegangen, auf welchen Feldern sich die Akteure (engere) grenzüberschreitende Zusammenarbeit wünschen und warum diese bislang noch nicht realisiert wurde. Anschließend wurden Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für grenzüberschreitende Kooperationen sowie Anknüpfungspunkte für weitere Forschungstätigkeiten bestimmt.

Für die Voruntersuchung führte der Verfasser dieses Aufsatzes qualitative, teilstrukturierte Interviews mit Entscheidungsträgern kommunaler Gebietskörper-

schaften und öffentlichen Einrichtungen auf dem Gebiet der Euregio Rhein-Waal – einerseits mit Vertretern der Gemeinden, andererseits auch mit Vertretern intermediärer Einrichtungen wie der Euregio oder der Handelskammern. Diese wurden gebeten zu schildern, ob und mit welchen Akteuren auf der anderen Seite der Grenze sie kooperieren, in welchen Bereichen diese Kooperation stattfindet, welche Kooperationen erfolgreich und welche weniger erfolgreich waren bzw. nicht zustande kamen. Zudem sollten die Gesprächspartner Auskunft über die Gründe für den Erfolg oder Misserfolg grenzüberschreitender Kooperationen geben.

Bei der Auswahl der Gemeinden wurde auf Heterogenität bezüglich der Einwohnerzahlen und der Nähe zur Grenze geachtet. Auf niederländischer Seite wurden die Bürgermeister der Stadt Nimwegen (166.000 Einwohner) sowie der Gemeinde Groesbeek (20.000 Einwohner), ein Projektmanager der *Veiligheidsregio Gelderland Zuid* (regionale Koordinationsstelle für Polizei, Feuerwehr und Ambulanzdienste) und eine Projektmanagerin der Außenhandelsabteilung der *Kamer van Koophandel Centraal Gelderland* befragt. Auf deutscher Seite wurden die Bürgermeister der Gemeinden Kranenburg (10.000 Einwohner), Weeze (10.000 Einwohner), Geldern (33.000 Einwohner) und Uedem (8.000 Einwohner) sowie Projektmanager der Wirtschaftsförderungs- und Stadtmarketing-Gesellschaft Emmerich am Rhein (30.000 Einwohner) befragt. Zudem wurde ein Interview mit einem Projektmanager der Euregio Rhein-Waal geführt.

Vor allem bei der Analyse der Akteure grenzüberschreitender kommunaler Kooperation sowie der Kooperationsbereiche bestätigte die Studie weitgehend Bekanntes. Der Mehrwert der Studie besteht jedoch darin, dass einerseits aufgezeigt werden konnte, wie sich diese Kooperation in den verschiedenen Bereichen konkret gestaltet, und dass andererseits bereichs- und projektübergreifend Erfolgs- und Misserfolgskriterien dieser Kooperation identifiziert wurden.

Akteure und Aktionsfelder grenzüberschreitender Kooperation

Als Akteure grenzüberschreitender kommunaler Kooperation im für die Vorstudie analysierten Gebiet treten zunächst einmal intermediäre Organisationen wie die *Kamer van Koophandel Centraal Gelderland* und die Industrie- und Handelskammern (als berufsständische Körperschaften des öffentlichen Rechts) sowie die Euregio Rhein-Waal auf. Diese arbeiten mit einer Vielzahl öffentlicher Einrichtungen und kommunalen Gebietskörperschaften auf beiden Seiten der Grenze zusammen. Daneben treten auch die kommunalen Gebietskörperschaften selbst als Akteure grenzüberschreitender Kooperation auf, wobei die Gemeinden die aktivsten Teilnehmer sind. Gemeinden kooperieren hauptsächlich mit anderen Gemeinden, entweder direkt oder über die Euregio. Zudem arbeiten sie auf verschiedenen Gebieten mit Landkreisen, Regierungsbezirken, den niederländischen Provinzen und überregionalen Verbänden wie zum Beispiel der niederländischen *Rijkswaterstaat* zusammen. Deutsche Landkreise kooperieren hauptsächlich mit niederländischen

Gemeinden oder Provinzen, Bezirksregierungen überwiegend mit Provinzen und der niederländischen Regierung. Zuletzt sind auch Schulen und Hochschulen in der untersuchten Region grenzüberschreitend aktiv. Hierzu zählen einerseits die Universitäten und Fachhochschulen, die erwartungsgemäß eine internationale Ausrichtung aufweisen. Andererseits kooperieren auch Schulen und Berufskollegs mit ihren jeweiligen Pendanten, mit Wirtschaftsförderungsgesellschaften sowie mit Gemeinden im Nachbarland.

Die genannten intermediären Organisationen arbeiten sowohl inzidentell projektgebunden, als auch strukturiert mit Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern sowie Landwirtschaftskammern, Konsulaten, Hochschulen, Gemeinden und Unternehmerorganisationen zusammen. Gemeinden kooperieren grenzüberschreitend überwiegend in den Bereichen Sicherheit, Tourismus, Infrastruktur und Entwicklung des ländlichen Raumes, Wirtschaftsförderung und Kultur. Im Bereich Sicherheit gibt es deutsch-niederländische Kooperationen zwischen Ambulanzdiensten, Polizei und Feuerwehr, die in Deutschland in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen, während sie in den Niederlanden regional organisiert sind. Beim Hochwasserschutz sowie grenzüberschreitenden Katastrophenübungen sind die Gemeinden involviert, sie arbeiten jedoch mit regionalen und sogar nationalen Instanzen zusammen. Im Bereich Tourismus sind alle befragten Gemeinden beteiligt, hierbei steht die grenzüberschreitende Vermarktung der Region als Tourismusziel im Vordergrund. Bei den Themen Infrastruktur und Entwicklung des ländlichen Raumes arbeiten Gemeinden in der Regel mit regionalen und nationalen Partnern sowie nichtöffentlichen Institutionen und Initiativen zusammen. Auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung kooperieren vor allem die Wirtschaftsförderungsgesellschaften der Gemeinden, beispielsweise bei der Förderung und der Bereitstellung von Informationen für Grenzpendler. Im Bereich Kultur kooperieren hauptsächlich private Initiativen, die jedoch in den meisten Fällen von den Gemeinden bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten unterstützt werden. Zudem findet zwischen vielen Gemeinden grenzüberschreitend regelmäßig formeller und informeller Austausch zu verschiedenen Themen statt. Bei grenzüberschreitenden Hochschulkooperationen stehen der Austausch von Informationen, gemeinsame Cluster sowie Kooperationen bei wissenschaftlichen Projekten im Fokus. Berufskollegs und Schulen organisieren Schüleraustausche, vermitteln Schüler ins Nachbarland (beispielsweise für Praktika oder eine Ausbildung) und organisieren grenzüberschreitend bilinguale Projekte.

Motivation für grenzüberschreitende Kooperation

Neben individueller Anreize für bestimmte Projekte lassen sich einige Hauptmotivationen für grenzüberschreitende Kooperation bzw. die Kontaktaufnahme mit Akteuren auf der anderen Seite der Grenze nennen. Die Notwendigkeit zur

grenzüberschreitenden Kooperation ist hierbei sicherlich der wichtigste Aspekt. Eine solche Notwendigkeit ist vor allem im Sicherheitsbereich, beispielsweise beim grenzüberschreitenden Hochwasserschutz, gegeben.

Eine weitere wichtige Motivation ist der Wunsch, voneinander zu lernen. Auch diese Motivation findet sich überwiegend im Bereich der grenzüberschreitenden Sicherheitszusammenarbeit. Beispielsweise weisen die niederländischen *Veiligheidsregio's* aufgrund ihrer regionalen Organisationsform und der Tatsache, dass sie die Tätigkeiten von Polizei, Feuerwehr und Ambulanzdiensten unter einem Dach bündeln, einen höheren Organisationsgrad als die in der Regel auf Gemeindeebene organisierten deutschen Ambulanzdienste, Feuerwehr- und Polizeibehörden auf. Der Grad der Professionalisierung ist höher, die finanzielle und personelle Ausstattung besser. Dementsprechend entsenden deutsche Polizei- und Feuerwehrbehörden im Grenzgebiet immer wieder Mitarbeiter zu den *Veiligheidsregio's*, um von diesen zu lernen. Auch bei einigen Gemeinden stellt der Wunsch, von Gemeinden im Nachbarland zu lernen, eine wichtige Motivation grenzüberschreitender Kooperation dar. Eine niederländische Partnergemeinde der Gemeinde Uedem hat beispielsweise das Straßenbeleuchtungskonzept Uedems als Vorbild für die eigene Straßenbeleuchtung erkannt und teilweise implementiert.

Zudem zeigte sich, dass sich Gemeinden, die sich als Teil der Grenzregion verstehen und die die Grenze nicht als trennenden Faktor sehen, motivierter sind, grenzüberschreitend zu kooperieren. Ein wichtiger Faktor hierbei, vor allem auf deutscher Seite, ist der Anteil der niederländischen Einwohner einer Gemeinde. So begreift sich etwa die Gemeinde Kranenburg, die einen hohen Anteil niederländischer Einwohner hat, viel stärker als Grenzgemeinde als die Gemeinde Weeze, in der der Anteil der Niederländer gering ist. Gemeinden, die sich als Teil der Grenzregion fühlen, erkennen leichter die Vorteile grenzüberschreitender Kooperation und arbeiten in der Regel häufiger, intensiver und erfolgreicher mit Akteuren im Nachbarland zusammen.

Eine vierte wichtige Motivation für grenzüberschreitende Kooperation sind finanzielle Anreize – hier spielt vor allem die Förderung binationaler Projekte durch die Euregio Rhein-Waal eine wichtige Rolle.

Positiv verlaufende grenzüberschreitende Kooperationen

Zu den von den Befragten als besonders positiv eingeschätzten grenzüberschreitenden Kooperationen gehören zunächst einmal verschiedene Städtepartnerschaften, beispielsweise zwischen den Gemeinden Kranenburg, Ubbergen und Groesbeek. Die Bürgermeister dieser Gemeinden treffen sich regelmäßig und unterhalten enge, auch persönliche freundschaftliche Beziehungen zueinander. Auch der »Bürgermeisterkreis«, in dem sich die Bürgermeister der Gemeinden Weeze, Ubbergen, Gennep, Boxmeer, Goch und Cuijk mehrmals im Jahr zu Gesprächen treffen, wird als besonders erfolgreiche Kooperation betrachtet. Ein weiteres Beispiel ist

die Städtepartnerschaft zwischen den Gemeinden Arcen, Straelen und Geldern. Hier treffen sich nicht nur die Bürgermeister, sondern auch Mitarbeiter der Ordnungsämter sowie der Wirtschaftsförderungsgesellschaften regelmäßig, um sich auszutauschen, voneinander zu lernen und sich zu koordinieren.

Auch im Bereich der Sicherheitszusammenarbeit verlaufen die Kooperationen überwiegend positiv. Es gibt seit vielen Jahren gemeinsame grenzüberschreitende Übungen, gemeinsame Einsatzpläne, man lernt voneinander und stellt bei Bedarf den Dienststellen auf der anderen Grenzseite Material oder Personal zur Verfügung. Weitere erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperationen finden sich im Bereich Tourismus. Hier erfolgt die Zusammenarbeit überwiegend projektbasiert. So wird zum Beispiel das Projekt »Cool Breaks« – ein von den Euregios Rhein-Waal und Rhein-Maas-Nord initiiertes Gemeinschaftsprojekt, bei dem Gemeinden, Freizeitanbieter, Hotels und Veranstalter über eine gemeinsame Plattform die Region vermarkten – als großer Erfolg bewertet. Das Projekt »Boxteler Bahn«, bei dem ein grenzüberschreitendes Netzwerk von Fahrrad- und Wanderrouten rundum die stillgelegte Boxteler Bahnstrecke realisiert wurde, gilt ebenfalls als sehr erfolgreich. Auch beim Projekt »Herrensitzroute«, einem Radwanderwegnetz entlang der Flüsse Maas und Niers, haben die beteiligten Gemeinden erfolgreich beim Wegausbau, der gemeinsamen Beschilderung und der gemeinsamen Vermarktung kooperiert. Ein weiteres Beispiel erfolgreicher Kooperationen bei grenzüberschreitenden Tourismusprojekten stellt ein von den Gemeinden Kleve, Kranenburg und Groesbeek unterhaltenes Draisinenprojekt dar, welches bereits seit Jahren erfolgreich Touristen in die Grenzregion lockt. Zudem gibt es im Untersuchungsgebiet einige erfolgreiche Kooperationen im Bereich des grenzüberschreitenden öffentlichen Nahverkehrs.

Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender Kooperation

Eine Analyse der Gründe für erfolgreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit zeigt, dass es bestimmte Faktoren gibt, die diese begünstigen. Bei der Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich sind dies vor allem zwei Faktoren. Zum einen sind Feuerwehr- und Polizeibehörden sowie Ambulanzdienste auf beiden Seiten der Grenze sowohl kommunal als auch regional organisiert, was dazu führt, dass sich diese über die Grenzen der einzelnen Gemeinden hinaus orientieren. Dieser externe Fokus erleichtert und fördert die Suche nach Kooperationspartnern jenseits der Grenze. Zudem wird in Sicherheitsfragen auch von höheren Verwaltungsebenen grenzüberschreitender Kooperationsbedarf nicht nur erkannt, sondern auch aktiv politisch und finanziell gefördert.

Bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden gibt es eine Reihe von Faktoren, die ein Zustandekommen von Kooperationen erleichtern und diese erfolgreich verlaufen lassen. Eine wichtige Rolle spielt hierbei das Gefühl, eine Grenzgemeinde zu sein. Städte, die sich als Grenzgemeinden fühlen, sind

grenzüberschreitenden Kooperationen gegenüber offener und tragen auch verstärkt zu deren Zustandekommen und Gelingen bei. Wie bereits erwähnt, spielt dabei auf deutscher Seite auch die Anzahl der in einer Gemeinde lebenden Niederländer eine wichtige Rolle. Auffällig ist zudem, dass der Großteil der Kooperationen und beinahe alle erfolgreichen Kooperationen zwischen den Gemeinden innerhalb einer Städtepartnerschaft stattfinden.

Auch die finanzielle Förderung spielt bei der grenzüberschreitenden Kooperation auf Gemeindeebene eine wichtige Rolle. Ist die Zusammenarbeit in einem Projekt erst einmal zustande gekommen, verläuft sie in der Regel auch erfolgreich. Demnach bietet finanzielle Förderung hier einen starken Anreiz, den Blick über die Grenze zu wagen und nach Kooperationspartnern und -themen zu suchen. Das Projekt »Herrensitzroute« beispielsweise wäre wahrscheinlich nicht initiiert worden, wenn die beteiligten Gemeinden nicht durch den Anreiz der finanziellen Förderung durch die Euregio Rhein-Waal aktiv nach Partnern im Nachbarland gesucht hätten. Bei der finanziellen Förderung lässt sich erkennen, dass diese allgemein mit zunehmender Entfernung von der Grenze stärker als Motivation für die Initiation grenzüberschreitender Kooperationen in den Vordergrund rückt: Man sucht Kooperationsmöglichkeiten, um Geld aus Fördertöpfen zu erhalten. Bei Gemeinden in Grenznähe hingegen entsteht oft zunächst der Wunsch nach Kooperation und man sucht erst im Anschluss nach Finanzierungsmöglichkeiten. Bei kleineren Projekten ist zudem in der Regel das Geld ein weniger wichtiger Faktor als bei den umfangreicheren Projekten.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für erfolgreiche kommunale Zusammenarbeit ist, dass man sich gegenseitig kennt und regelmäßige Kontakte miteinander unterhält. Hier zeigt sich, dass es dabei gleichermaßen wichtig ist, formelle Kontakte zu etablieren und auf persönlicher Ebene informelle Kontakte zu pflegen. Nur wenn sowohl formelle als auch informelle Kontakte bestehen, sind Kooperationen in der Regel auch erfolgreich. In kleineren Gemeinden stehen hierbei die informellen Kontakte im Vordergrund, bei größeren Gemeinden sind die formellen Kontakte wichtiger. Als Beispiel lässt sich hier wiederum die Städtepartnerschaft Kranenburg, Ubbergen und Groesbeek anführen. Die Bürgermeister und die Ratsmitglieder unterhalten einerseits gemeinsame, offizielle und formelle Ratsitzungen, in denen bestimmte Themen besprochen werden. Daneben treffen sich aber auch die Bürgermeister regelmäßig und besprechen Dinge informell, wodurch viele Themen erst auf die Tagesordnung der offiziellen Sitzungen gelangen. Auch bei der Zusammenarbeit der deutschen und niederländischen Feuerwehren wurde erst durch informelle Kontakte ein Handlungsbedarf für grenzüberschreitende Kooperation erkannt. Zwar gibt es bereits seit langer Zeit gemeinsame offizielle Übungen, aber erst durch eine persönliche Freundschaft eines Kranenburger Feuerwehrleiters und eines Mitarbeiters der *Veiligheidsregio Gelderland-Zuid*, die sich über ihre Arbeit unterhielten, wurde erkannt, dass die deutschen Feuerwehren im Bereich Organisation und Verwaltung viel von den Niederländern lernen

konnten. Daraufhin wurden auch in diesem Bereich regelmäßige offizielle Treffen etabliert. Ohne formalisierte Kontakte sind viele grenzüberschreitende Kooperationen jedoch ebenfalls nicht dauerhaft erfolgreich. In der Zusammenarbeit zwischen Nimwegen und Duisburg, die bis vor einigen Jahren eher auf informeller Ebene verlief, führten beispielsweise in der Vergangenheit Personalwechsel immer wieder zu Problemen. Als einige Personen, die zuvor Kontakte ins Nachbarland unterhalten hatten, aus dem Arbeitsleben ausschieden, wusste plötzlich niemand mehr, wer auf der anderen Seite der Grenze Ansprechpartner für welches Thema war.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für gute und nachhaltige Kontakte ins Nachbarland ist, dass diese sowohl auf der Führungs- als auch auf der operativen Ebene stattfinden und gepflegt werden müssen. In der Regel haben in den Gemeinden vor allem die Mitarbeiter auf operativer Ebene grenzüberschreitenden Kontakt. Wenn diese Kontakte jedoch von Bürgermeistern oder Projektmanagern nicht fortlaufend stimuliert und gefördert werden, gelingt es oft nicht, Kooperationen zu institutionalisieren und aufrecht zu erhalten.

Durch die Einrichtung formeller und informeller Kontakte lassen sich viele Hürden für grenzüberschreitende Kooperation umgehen. Ein Beispiel findet sich in der Zusammenarbeit niederländischer und deutscher Ambulanzdienste. Es wurde vereinbart, dass medizinische Notfälle, die sich in der Stadt Kleve ereignen, mit dem Rettungshubschrauber ins niederländische Universitätsklinikum in Nimwegen geflogen werden. Aus versicherungstechnischen Gründen durften die niederländischen Notfallärzte jedoch in Deutschland keine medizinische Erstversorgung vornehmen. Da die Verantwortlichen sich jedoch bereits kannten und persönliche Kontakte pflegten, konnte man sich schnell auf eine pragmatische Lösung verständigen: Die Stadt Kleve bezahlte den niederländischen Notärzten eine Zusatzqualifikation, die sie ermächtigte, in Deutschland Ersthilfe am Unfallort zu leisten.

Negativ verlaufende grenzüberschreitende Kooperation

Negativ verlaufende oder abgebrochene Kooperationen gab es in den verschiedensten Bereichen und Projekten. Die Gemeinden Weeze und Bergen planten beispielsweise die Einrichtung eines gemeinsamen grenzüberschreitenden Gewerbegebietes. Bereits in der Planungsphase musste das Projekt jedoch abgebrochen werden, da es an gesetzlichen Vorgaben scheiterte. Ebenso war die Einrichtung einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Straße zwischen den Gemeinden Groesbeek und Kranenburg, die auf beiden Seiten der Grenze einheitlich gestaltet werden sollte, nicht möglich. Aufgrund mangelnder Unterstützung von höheren Verwaltungsebenen scheiterte das Projekt bereits in der Planungsphase. Ein weiteres Beispiel ist die Schließung einer bilingualen Schule in Kranenburg, die von niederländischen und deutschen Schülern gleichermaßen besucht wurde und in der deutsche und niederländische Lehrer unterrichteten. Aufgrund unterschied-

licher nationaler Vorgaben im Bildungsbereich einerseits und unterschiedlichen Erwartungshaltungen niederländischer und deutscher Eltern andererseits musste das Projekt jedoch abgebrochen werden und die Schule verlor ihre binationale Ausrichtung. Auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Wirtschaftsförderungsgesellschaften verlief nicht immer positiv. Der Arbeitskreis ANKE (Arnhem, Nimwegen, Kleve und Emmerich), der die gemeinsame Wirtschaftsregion vermarkten sollte, wurde nach einiger Zeit aufgelöst, hierbei spielten vor allem kulturelle Unterschiede eine Rolle.

Hemmnisse grenzüberschreitender Kooperation

Wie bereits erwähnt, bedingt erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperation in der Regel eine Kombination aus formellen und informellen Kontakten. Ist eine dieser Kontaktformen nicht gegeben, ist die Kooperation oft nicht nachhaltig erfolgreich. Ein starkes Hemmnis vor allem für funktionierende und nachhaltige informelle Kontakte stellen Kultur- und Mentalitätsunterschiede sowie sprachliche Hürden dar. Vor allem die Bürgermeister niederländischer, jedoch auch die Bürgermeister der deutschen Gemeinden, betonten in den Gesprächen, dass man sich zwar bei offiziellen Treffen mit Vertretern des Nachbarlandes gut verstehe und verständigen könne. Allerdings seien oft beide Seiten gehemmt, über das Treffen hinaus persönliche Kontakte zu entwickeln und auch auf informeller Ebene zusammenzufinden. In den Gesprächen merke man, dass sich die deutsche und die niederländische Mentalität unterschieden. Das Empfinden des Gegenübers als »anders«, ohne direkt erklären zu können, worin diese Andersartigkeit bestehe und wie sie sich manifestiere, erschwere es, über die Arbeit hinausgehende persönliche Beziehungen zu entwickeln.

Als Beispiel lassen sich hier diverse Treffen mit Vertretern niederländischer und deutscher Behörden nennen, die die Euregio Rhein-Waal in ihren Tagungsräumen abhielt. Projektleiter der Euregio konnten bei diesen Treffen beobachten, dass die Teilnehmer in den binationalen Projektgruppen gut miteinander arbeiten konnten. In der Pause kamen jedoch am Buffet lediglich kurze Gespräche zwischen Deutschen und Niederländern auf, die schnell wieder erstarben, da man nicht wusste, worüber man miteinander reden sollte. Beim Essen blieben dann Niederländer und Deutsche jeweils unter sich. Die Projektleiter der Euregio stellten fest, dass dies nur zu einem kleinen Teil durch Sprachunterschiede bedingt war, in den Projektgruppen funktionierte die Verständigung schließlich reibungslos. Vielmehr schienen hier Mentalitätsunterschiede eine Rolle zu spielen. Einer der deutschen Teilnehmer äußerte beispielsweise nach einem solchen Treffen gegenüber seinen deutschen Kollegen, dass er die niederländische Art als zu jovial und zu direkt empfunden habe, während Niederländer sich wiederholt irritiert über die zurückhaltende, formelle Art der Deutschen zeigten.

Bezüglich dieses Hemmnisses grenzüberschreitender Kooperation zeigte sich, dass es bei Kooperationen kleinerer Gemeinden eine geringere Rolle spielt, bei zunehmender Größe der Gemeinden jedoch relevanter wird.

Ein weiteres Hemmnis erfolgreicher grenzüberschreitender Kooperation stellen sogenannte »künstliche Projekte« dar. Wie bereits erwähnt, stellen finanzielle Anreize eine Motivation für grenzüberschreitende Kooperation dar. Werden Projekte jedoch hauptsächlich deshalb initiiert, weil sie (größtenteils) fremdfinanziert werden, sind sie oft nicht erfolgreich. Vor allem im Bereich grenzüberschreitender Tourismus wurden und werden viele Projekte nach Ablauf der finanziellen Förderung nicht weitergeführt, da die Gemeinden das Interesse verlieren. Dies geschah auch bei Projekten, die prinzipiell vielversprechend und erfolgreich waren bzw. bei denen sich ein zukünftiger Erfolg abzeichnete.

Auch die nationale Gesetzgebung kann grenzüberschreitende Kooperation erschweren, be- oder verhindern. Unterschiede in Gesetzgebung, Regeln, Vorgaben und Normen führten in vielen Bereichen dazu, dass deutsch-niederländische Kooperationen entweder nicht zustande kamen oder beendet wurden, weil die Gemeinden sich aufgrund fehlender personeller Ressourcen und einem Mangel an juristischer Expertise außerstande sahen, die Projekte so zu gestalten, dass diese sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden gesetzeskonform waren. Exemplarisch hierfür ist die Zusammenarbeit der Gemeinden Groesbeek und Kranenburg bei der Abfallentsorgung. Diese wäre für beide Seiten vorteilhaft gewesen, konnte jedoch nicht realisiert werden, da die Gemeinden nicht über die juristische Expertise und die Kapazitäten verfügten, die Abfallentsorgung gesetzeskonform zu organisieren. Da es sich bei dem Projekt juristisch um internationalen Müllexport handelte, hätte man nicht nur deutsche und niederländische, sondern auch europäische und internationale Gesetze, Richtlinien und Vereinbarungen berücksichtigen müssen.

Zudem bestehen in vielen Bereichen dies- und jenseits der Grenze unterschiedliche Verwaltungsstrukturen. Viele Dinge, die in den Niederlanden eher regional organisiert sind, fallen in Deutschland in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen. Dies gilt vor allem für die Polizei- und Feuerwehreinrichtungen sowie Ambulanzdienste, die in den Niederlanden über die regional verwalteten *Veiligheidsregio's* organisiert sind. Hierdurch entstehen Probleme, da Akteure unterschiedlicher Hierarchieebenen, mit unterschiedlichen Aufgaben und Befugnissen zusammenkommen. Vor einigen Jahren rief der Bürgermeister von Nimwegen in seiner Funktion als Polizeichef beispielsweise den Bürgermeister von Kranenburg an. Dieser konnte ihm jedoch nicht weiterhelfen und verwies ihn an den Polizeidienstleiter der Gemeinde, der für operationelle Dinge verantwortlich ist. Zwar wurde dem Bürgermeister von Nimwegen vom Polizeidienstleiter in einigen Angelegenheiten weitergeholfen, für andere Fragen wurde er jedoch wieder an den Bürgermeister von Kranenburg oder die Polizeidienstleiter anderer Gemeinden verwiesen. Dieses Beispiel zeigt, dass es aufgrund unterschiedlich gelagerter

Kompetenzen schwierig sein kann, grenzüberschreitende Kooperationen zu initiieren, da man unter Umständen verschiedene Anlaufstellen hat, die sich auch untereinander erst koordinieren müssen.

Neben Unterschieden in der Verwaltungsstruktur werden grenzüberschreitende Kooperationen oft auch dadurch verhindert oder erschwert, dass die Ansprechpartner für bestimmte Belange im Nachbarland nicht bekannt sind. Besonders die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen erschweren die Identifikation geeigneter Kooperationspartner. Die Suche nach geeigneten Personen gestaltet sich hierbei vor allem schwierig, wenn informelle Kontakte nicht oder nur rudimentär bestehen. Die Identifikation von und Kontaktaufnahme mit geeigneten Kooperationspartnern in Deutschland stellt hierbei vor allem bei den niederländischen *Veiligheidsregio's* ein Problem dar. Hier sind in der Vergangenheit viele Projekte nicht realisiert worden, da auf deutscher Seite die Verwaltungsstrukturen der Polizei- und Feuerwehrstellen sowie der Ambulanzdienste nicht nur kommunal organisiert sind, sondern zudem in verschiedenen Dienststellen Aufgabenbereiche und Kompetenzen Personen mit unterschiedlichen Funktionen zugeordnet sind. Bei der *Veiligheidsregio Gelderland-Zuid* erfolgt die Kontaktaufnahme mit deutschen Polizei- oder Feuerwehrstellen deshalb beispielsweise indirekt über eine Kontaktperson bei der Kranenburger Feuerwehr, die in Deutschland Anfragen an die betreffenden Personen weiterleitet, da es für die Niederländer zu mühsam wäre, für Kooperationen alle relevanten und befugten Personen selbst ausfindig machen zu müssen.

Ein weiteres Hemmnis erfolgreicher grenzüberschreitender Kooperation ist die Tatsache, dass höhere Verwaltungsebenen, vor allem auf deutscher Seite, die Grenze oft vernachlässigen. So wird beispielsweise in Raumplanungsfragen (vor allem auf Landes- und Regierungsbezirksebene) die niederländische Grenzregion kaum beachtet und in die Planungen miteinbezogen. Es besteht eine Tendenz, die Gemeinden isoliert von der anderen Seite der Grenze zu betrachten. Dementsprechend ist die Unterstützung für grenzüberschreitende Kooperationen oft geringer, als es sich die Gemeinden wünschen. Zwar sind die Kommunen Planungshoheitsträger, sie müssen ihre Planungen aber mit den Vorgaben von Kreis-, Bezirks- und Landesregierungen abstimmen. Eine Konsequenz dieser Vernachlässigung der Grenzregion seitens höherer Verwaltungsebenen war, dass Flächennutzungspläne bis vor einiger Zeit an der Grenze einfach aufhörten – die Niederlande erschienen als weiße Fläche. Hierdurch wurden unter anderem Bedarfsanalysen für Flächennutzung, Umwelt- und Landschaftsschutz, Infrastruktur und Wirtschaft verzerrt dargestellt. Die Gemeinde Weeze wollte beispielsweise die Erweiterung eines direkt an der Grenze gelegenen niederländischen Campingplatzes, der aufgrund hoher Besucherzahlen expandieren wollte, auf dem Gebiet der eigenen Gemeinde erlauben. Dies wurde von höherer Stelle unterbunden, da der Flächennutzungsplan besagte, dass es sich um eine isolierte Lage handele, auf der ein Campingplatz nicht sinnvoll wäre.

Ein weiteres Hemmnis grenzüberschreitender Kooperation stellt, wenn auch nur in geringem Maße, die historische Entwicklung dar. Die Gemeinde Geldern, die intensive Kontakte in die Niederlande pflegt, gehörte seit dem Mittelalter beispielsweise zum niederländischen Herzogtum Geldern, bis sie 1713 in den Friedensverträgen der am Spanischen Erbfolgekrieg beteiligten Parteien Preußen zugeschlagen wurde.³ Die starke Fokussierung auf die Niederlande ist demnach auch historisch bedingt. Die Stadt Kleve, deren Kontakte in die Niederlande weniger ausgeprägt sind, gehörte in der Vergangenheit zum Herzogtum Kleve, welches zu Brandenburg-Preußen gehörte. Die historische Entwicklung hatte zudem Einfluss auf die Infrastruktur. In Regionen, die in früheren Zeiten eher in Richtung der Niederlande orientiert waren, sind auch heute noch die grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen besser ausgebaut.

Auch unterschiedliche Erwartungshaltungen beiderseits der Grenze erschweren oder behindern grenzüberschreitende Kooperationen und haben in einigen Fällen auch zu deren Abbruch geführt. Diese Unterschiede in der Erwartungshaltung entstehen vor allem durch Kulturunterschiede, insbesondere in der Organisationskultur. Beispielsweise kommt es zwischen Deutschen und Niederländern manchmal bereits beim ersten Treffen zu Missverständnissen, da die niederländischen Teilnehmer erwarten, dass ein grober Plan aufgestellt wird, der im Anschluss an das Treffen ausgeführt wird. Die deutschen Projektteilnehmer hingegen erwarten, dass Rahmenbedingungen abgesprochen und anschließend ausführliche Pläne ausgearbeitet werden. Diese Unterschiede in der Erwartungshaltung spielen vor allem bei Kooperationen größerer Gemeinden und Städte eine Rolle, weil hier in der Regel die persönlichen informellen Kontakte weniger ausgeprägt sind.

Bereiche, in denen (intensivere) Kooperation gewünscht wird

Es gibt einige Bereiche, in denen die eingangs genannten Akteure entweder Kooperationen initiieren oder bestehende Kooperationen intensivieren oder verbessern wollen. Nicht nur von den Vertretern der Euregio und der *Veiligheidsregio*, sondern auch von Seiten der niederländischen Gemeinden wurde hier primär die Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich genannt. Zwar wird im Allgemeinen die grenzüberschreitende Kooperation von Feuerwehr, Polizei und Ambulanzdiensten bereits heute überwiegend als positiv bewertet, man wünscht sich jedoch eine Intensivierung, beispielsweise durch die Einrichtung binationaler Kooperationsstellen. Zurzeit bestehen auf beiden Seiten der Grenze teure Doppelstrukturen. Zudem werden aufgrund von Sparmaßnahmen kleinere Polizei- und Feuerwehrstellen geschlossen und die Zahl der Freiwilligen Feuerwehrleute sinkt seit Jahren. Man würde sich gern noch stärker grenzüberschreitend über Organisations-, Verwaltungs- und operationelle Fragen austauschen, hat dazu jedoch nicht die

3 Vgl. A. GEERTS, *Het Gelderland Boek*, Zwolle 2012.

personellen und finanziellen Kapazitäten. Deshalb wäre es im Grenzgebiet in vielen Fällen sinnvoll, die deutschen und niederländischen Feuerwehrdienststellen zusammen in einem Gebäude unterzubringen, um Synergieeffekte zu erzielen, Kosten zu sparen und sich besser koordinieren zu können. Als ideale Lösung sieht man sowohl auf Seiten der Gemeinden als auch bei den Feuerwehr- und Polizeidienststellen die Einrichtung gemeinsamer binationaler Einsatzgruppen, die auf beiden Seiten der Grenze agieren dürften. Zur Realisierbarkeit derartiger Pläne wurden bereits Studien in Auftrag gegeben, deren Ergebnis darin bestand, dass prinzipiell die Möglichkeit zur Fusion besteht, die Gesetzeslage dazu jedoch angepasst werden müsste.

Die Gemeinden würden gern enger bei grenzüberschreitenden Infrastrukturprojekten in den Bereichen Verkehr und Energie zusammenarbeiten. Kooperationen auf diesen Gebieten werden jedoch durch gesetzliche Vorgaben sowie Unterschiede bei Normen und Standards be- oder verhindert. Auch im Bereich des grenzüberschreitenden öffentlichen Nahverkehrs wünschen sich die Gemeinden eine Intensivierung der Kooperation. Gemeinsam betriebene grenzüberschreitende Busverbindungen bestehen bereits. Bei Bahnverbindungen gestaltet sich die Zusammenarbeit hingegen schwieriger. Eine geplante Bahnverbindung zwischen Nimwegen und Kleve wurde beispielsweise bislang noch nicht realisiert, weil man sich nicht darauf einigen kann, ob man eine Zug- oder eine Straßenbahnverbindung einrichtet. Diese Frage ist auf deutscher Seite wichtig, weil die Art der Verbindung Einfluss auf den Finanzierungsanteil der betroffenen Gemeinden hat. Zuletzt wünschen sich die Gemeinden auch eine engere Zusammenarbeit, um die Grenzregion gemeinsam als Wirtschaftsstandort zu etablieren.

Forschungsansätze

Die in der hier erörterten Voruntersuchung durchgeführte Analyse grenzüberschreitender Kooperation kommunaler Gebietskörperschaften in der Region der Euregio Rhein-Waal zeigt einige Anknüpfungspunkte für weiterführende Forschungen auf. Um die grenzüberschreitende Kooperation kommunaler Gebietskörperschaften zu initiieren, zu stimulieren, zu organisieren, zu fördern und zu verbessern, lassen sich die ermittelten Erfolgsfaktoren und Hemmnisse als Ausgangspunkt verwenden. Eine zentrale Aufgabe zukünftiger Forschungsprojekte zu diesem Thema wird in der Beantwortung der Frage bestehen, wie sich Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender Kooperation herbeiführen, stimulieren und intensivieren und wie sich Hemmnisse verringern oder umgehen lassen.

Zunächst einmal wäre in diesem Rahmen eine genauere Analyse der Frage sinnvoll, warum erfolgreiche Kooperationen erfolgreich verlaufen. Im Vorangegangenen wurden einige Beispiele erfolgreicher Kooperationen, vor allem im Bereich des grenzüberschreitenden Tourismus, genannt. Sicherlich spielen die identifizierten Erfolgsfaktoren bei diesen Projekten eine Rolle. Sie können jedoch nicht erklären,

warum einige Projekte, die unter ähnlichen Prämissen gestartet wurden, weniger erfolgreich waren. Hier muss sicherlich noch weitere Forschung zu Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender Kooperation betrieben werden.

Zudem ließe sich untersuchen, wie es gelingt, informelle und formelle Kontakte zwischen Gemeinden beiderseits der Grenze zu etablieren, um grenzüberschreitende Kooperation zu stimulieren. Eine Analyse der Entstehung der an früherer Stelle genannten Städtepartnerschaften wäre hierbei hilfreich. Ebenso ließe sich beispielsweise das von der Euregio Rhein-Waal initiierte Projekt »Grenzenlose kommunale Strategie« untersuchen und evaluieren. Die Euregio hat die große Signifikanz sowohl informeller als auch formeller Kontakte für den Erfolg grenzüberschreitender Kooperation erkannt und versucht, solche Kontakte mit diesem Projekt zu etablieren. Teilnehmer sind elf Grenzgemeinden. Für das Projekt wurde eine Plattform geschaffen, über die sich Vertreter der teilnehmenden Gemeinden zunächst kennenlernen konnten. Nach der Kennenlernphase wurde eruiert, ob in den Gemeinden Anknüpfungspunkte für grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorhanden waren. Anschließend wurden regelmäßige offizielle Treffen vereinbart, um konkrete grenzüberschreitende Projekte zu initiieren.

Um das Problem der nicht bekannten Ansprechpartner für grenzüberschreitende Kooperation (im privatwirtschaftlichen Bereich) zu lösen, hat die *Kamer van Koophandel Centraal Gelderland* das Projekt *Kennisalliantie/Wissensallianz 2020* initiiert. Im Rahmen dieses Projektes soll für alle wichtigen Sektoren und Cluster erhoben und in einer Datenbank abrufbar dargestellt werden, welche Akteure auf diesem Gebiet tätig sind. Über die Datenbank soll mehr Klarheit darüber geschaffen werden, welche Ansprechpartner es in Unternehmen, wissenschaftlichen Instanzen, Instituten und Hochschulen gibt. Diesbezüglich ließe sich untersuchen, ob und wie sich ein solches Projekt auch für die kommunale grenzüberschreitende Kooperation etablieren ließe.

Weiterhin wäre auch eine Erörterung der Frage sinnvoll, wie sich auf höherer Verwaltungsebene mehr Interesse für grenzüberschreitende Kooperation wecken ließe. Wären hier beispielsweise konzertierte Aktionen der Gemeinden möglich, um sich zusammen noch stärker als Grenzgebiet zu etablieren und so in den Fokus zu rücken? Hierbei könnte man dann auch der Frage nachgehen, wie man generell eine bessere Koordination vor allem der deutschen Gemeinden erreichen kann. Niederländische Gemeinden beklagen schließlich oft, für bestimmte Kooperationen mit einer Vielzahl deutscher Partner interagieren zu müssen, weil die deutschen Gemeinden untereinander nicht wüssten, welche Kontakte die anderen Gemeinden in den Niederlanden unterhielten.

Zudem wäre es sinnvoll zu untersuchen, welche Gesetze grenzüberschreitende Kooperation behindern und ob es hierfür Lösungen gibt. In den Niederlanden wird bei der Erarbeitung und Implementierung neuer Gesetze und Vorschriften beispielsweise in eigens dafür zuständigen Arbeitsgruppen bereits analysiert, inwiefern diese mit der Gesetzgebung des Nachbarlandes kompatibel sind. Zuletzt

ließe sich auch analysieren, welche Bedeutung Kulturunterschiede für den Erfolg grenzüberschreitender Kooperation kommunaler Gebietskörperschaften haben und welche kulturellen Charakteristika hier überhaupt von Interesse sind.

Fazit

Im Rahmen der hier vorgestellten Untersuchung wurde deutlich, dass erfolgreiche grenzüberschreitende kommunale Kooperation den beteiligten Akteuren deutliche Vorteile bringen kann. Diese können Synergieeffekte nutzen, voneinander lernen, die Region durch eine gemeinsame Vermarktung als Tourismusziel oder Wirtschaftsstandort stärken und zudem konkreten finanziellen Nutzen generieren. Es stellte sich jedoch heraus, dass die kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit von einer Vielzahl von Faktoren behindert wird. In den Interviews zeigten sich die Vertreter der untersuchten kommunalen Gebietskörperschaften und Behörden – vor allem die Bürgermeister der Gemeinden – überaus interessiert an einem Ausbau und einer Vertiefung binationaler Kooperationen. Dementsprechend können weitere vertiefende Forschungsaktivitäten zu diesem Thema, die in den nächsten Jahren in Gemeinschaftsprojekten der Hochschule Rhein-Waal und der Radboud Universität geplant sind, einen deutlichen Mehrwert liefern.