

**Zeitschrift:** Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

**Herausgeber:** Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

**Band:** - (1996)

**Heft:** 1

**Artikel:** Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit bei Umweltproblemen

**Autor:** Schnell, Klaus-Dieter

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-957444>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 24.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit bei Umweltproblemen

► Klaus-Dieter Schnell

Die Umweltpolitik der europäischen Grenzregionen funktioniert in erster Linie dort, wo es sich wirtschaftlich rechnet und weniger dort, wo ein Umweltproblem nach gemeinsamem Handeln verlangt. Sie ist deshalb als «Schönwetterpolitik» einzustufen. Trotzdem gilt die Umweltpolitik mancher Grenzregionen Europas als überaus erfolgreich. Was diesen Erfolg regionaler grenzüberschreitender Umweltpolitik ausmacht, ermittelte ein europäisches Forschungsprojekt.

## Besonderheiten der Zusammenarbeit der Grenzregionen bei Umweltproblemen

Im Unterschied zur internationalen Umweltpolitik sind bei der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die Akteure deutlich «näher» am vorliegenden Umweltproblem. Im Vergleich zur Zusammenarbeit in anderen Feldern sitzen bei der Umweltkooperation oft mehrere politische Ebenen, unterschiedliche Fachressorts, Verursacher und Betroffene aus den verschiedenen Ländern an einem Tisch. Hier greifen die Hierarchien der einzelnen Umweltverwaltungen nicht.

Trotz der komplexen Ausgangsposition ist es erstaunlich, wie erfolgreich grenzüberschreitende Umweltpolitik angeblich ist (z.B. am Bodensee: vgl. Scherer/Betz 1994, oder in der EUREGIO: Leubuscher/Hager 1994). Wichtig dabei ist vor allem, wie Ursachen und Wirkungen eines Umweltproblems sowie die Kosten und der Nutzen einer Massnahme verteilt sind. Der wichtigste Typ dieser Verflechtung sind nicht die Einwegbelastungen (einer bläst den Dreck über die Grenze, der andere hat den Schaden) oder die Mehrwegbelastungen (gegenseitige Belastung) sondern die Common-good-Belastung (gemeinsame oder gleiche Probleme). Bei einseitiger Belastung wird wenig oder auf niedrigem Kooperationsniveau gehandelt. Dies zeigt sich auch dort, wo ansonsten gut und intensiv zusammengearbeitet wird. In vielen Regionen muss daher die grenzüberschreitende Umweltpolitik als *Schönwetterpolitik* eingestuft werden.

Die Kooperationsprozesse in den europäischen Grenzregionen sind sehr unterschiedlich hinsichtlich der Beteiligung und der umweltpoliti-

schen Instrumente (Recht, Geld, Leistungserstellung, Information). Gemeinsam ist neben der hohen Beteiligtenkomplexität die Dominanz der Umweltverwaltungen und die Zurückhaltung der Politik. Umweltverbände und Wissenschaft wirken indirekt als Impulsgeber.

## Was heisst «erfolgreich»?

Erfolg oder Misserfolg wird auf zwei Arten bewertet:

- Zustand der allgemeinen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit misst sich in vier *Kooperationsniveaus*: Information, Konsultation, Koordination und gemeinsames Handeln. Da nicht überall kooperiert wird, muss auch die Art der Konfliktbehandlung betrachtet werden: Protest, Klage oder Nichtbehandlung.
- *Ökologische Wirkungstiefe*, d.h. wie schwerwiegend sind Eingriffe in bestehende wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen sowie ökologische Wirkungsbreite, d.h. die Zahl der betroffenen Bereiche. Im Forschungsprojekt wurde ein «ökologisches Stufenmodell» entwickelt, in dem die Wirkungstiefe- und -breite von Stufe zu Stufe ansteigt: 1. Symptombekämpfung, 2. Belastungsverteilung, 3. End-of-pipe-Technologie, 4. Integrierter Umweltschutz, 5. Ökologische Strukturpolitik und 6. Ökologisches Wohlstandsmodell. Europaweit konnten alle Intensitäten der grenzüberschreitenden Kooperation festgestellt werden. Generell ist eine Steigerung des Kooperationsniveaus festzustellen. Dazu hat vor allem das Interreg-Programm der EU beigetragen, das gemeinsam getragene Projekte gefördert hat. Die ökologische Wirkungstiefe der Kooperationen im

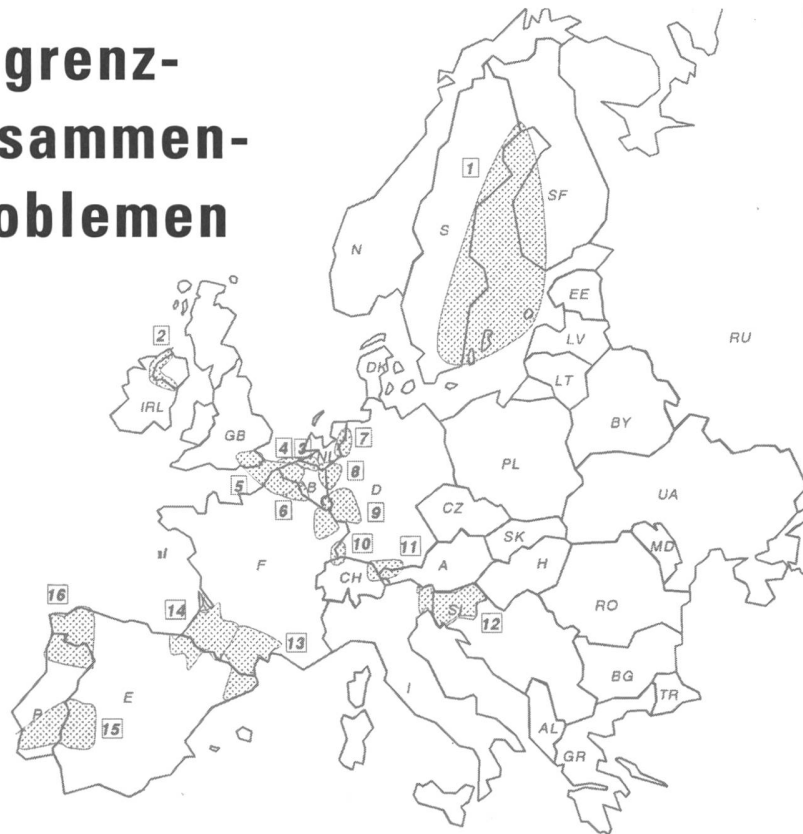
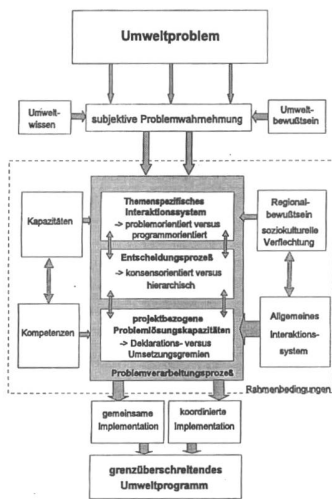


Abb.1: Regionen der europäischen Vergleichsstudie (Quelle: EURES-Institut für regionale Studien in Europa, Freiburg i.Br.)

Das EU-Forschungsprojekt «Preconditions for successful cross-border cooperation on environmental issues» wurde am EURES-Institut für regionale Studien in Europa, Freiburg i.Br. und der Hochschule St. Gallen durchgeführt und besteht aus den drei Teilen:

- Internationale Vergleichsstudie: erfasst die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich in 16 europäischen Grenzregionen (Leubuscher/Hager 1994).
- Regionale Vertiefungsstudien: Bodensee (Scherer/Müller '94) und Oberrhein (Hey/Betz '94).
- Prozessanalysen Gewässerschutz (Blatter 1994a, 1994b) und Öffentlicher Verkehr (Schnell 1994, Pötsch 1994).

**Abb. 2: Ablaufmodell der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich (Quelle: Scherer/Blatter/Hey 1994, S. 52ff.)**



► **Klaus-Dieter Schnell**  
Politikwissenschaftler  
aus Konstanz. Arbeitet in  
der Bürogemeinschaft  
PauliWerk Ravensburg.  
Derzeit Nachdiplomstu-  
dent in Raumplanung an  
der ETH Zürich.  
Mitautor der Studie  
«Euroregion Bodensee:  
Grundlagen für ein gren-  
züberschreitendes  
Impulsprogramm» (1992)  
und beteiligt am  
EU-Forschungsprojekt  
«Preconditions for Suc-  
cessful Cross-border  
Cooperation on En-  
vironmental Issues»  
(1994).

Umweltbereich muss als niedrig angesehen wer-  
den. Häufig werden Stufen mit geringer Wirkungs-  
tiefe, wie Symptombekämpfung und End-of-pipe-  
Technologie festgestellt. In einigen Grenzregionen  
werden aber Massnahmen getroffen, die eine  
höhere Wirkungstiefe aufweisen. Beispiele für  
ökologische Strukturpolitik finden sich in der Re-  
gion Rhein-Waal, der EUREGIO oder der Boden-  
seeregion. Gute Beispiele sind aber auch das  
Strukturmodell Hochrhein und das Rheinauen-  
projekt in der PAMINA-Region.

Die Regionalstudien zeigen, dass eine deutliche  
Intensivierung stattgefunden hat – auch hin-  
sichtlich der Wirkungstiefe der Massnahmen. Kei-  
ne grenzüberschreitende Region hat aber eine  
höhere Wirkungstiefe aufzuweisen als eine ihrer  
Teilregionen. Die «Langsamste» bestimmt also das  
Tempo der grenzüberschreitenden Umweltpolitik.  
Dagegen kann die internationale Zusammenarbeit  
zu einer Erhöhung der Wirkungstiefe der Um-  
weltpolitik in den «schwächeren» Regionen bei-  
tragen. Dies ist allerdings nur möglich, wenn die  
Teilregionen auch die finanziellen und personel-  
len Möglichkeiten für eine Umweltpolitik haben.  
Damit wird das Katastrophenparadox (Prittwitz  
1990) bestätigt, wonach sich Umweltpolitik nicht  
wegen der Umweltprobleme, sondern aufgrund  
der verfügbaren Mittel weiterentwickelt.

### Faktoren grenzüberschreitender Umweltpolitik

In einem dynamischen Modell sind die wichti-  
gen Einflüsse, die die grenzüberschreitende re-  
gionale Umweltpolitik positiv oder negativ tan-  
gieren, vereinfacht dargestellt (vgl. Abb. 2).  
Dynamisch bedeutet, dass die Einflussfaktoren  
ständigen Rückkopplungen unterworfen sind.  
Dies bedeutet z.B., dass grenzüberschreitende  
Umweltpolitik nicht unbedingt von der Wahrneh-  
mung eines gemeinsamen Umweltproblems aus-  
gehen muss. Gerade auch neue «Kapazitäten» und  
«Kompetenzen» sind oft Anlass für umweltpoli-  
tische Zusammenarbeit. Auch hierbei gingen in vie-  
len Regionen wesentliche Impulse vom Interreg-  
Programm aus. Anstösse kamen auch aus dem  
allgemeinen «Interaktionssystem», d.h. den be-  
stehenden grenzüberschreitenden Gremien.

### Was braucht es zu einer erfolgreichen grenzü- berschreitenden Umweltpolitik?

Entscheidend ist das Niveau der Umweltpolitik der  
Teilregionen. Wichtige *Rahmenbedingungen* dafür  
sind: erstens die Öffnung der Kooperationsstruk-  
turen, was oft eine Dezentralisierung der Kompe-  
tenzen bedeuten würde. Der kürzlich zwischen  
Frankreich, der Schweiz und Deutschland ge-  
schlossene Staatsvertrag ist ein Schritt in diese  
Richtung. Zweitens brauchen die Grenzregionen  
auch die notwendigen Mittel um zusammenzuar-  
beiten.

Weitere Rahmenbedingung ist die *gesellschaftli-  
che Integration* der Grenzregionen, vor allem

durch die Anregung gemeinsamer Problemsich-  
ten. Dazu gehören die Bereitstellung und das Ab-  
sichern von Wissen und die Erarbeitung von Leit-  
vorstellungen für Lösungsstrategien.

Die Modifizierung der Entscheidungsmechanis-  
men, die *Verbindung bestehender Netzwerke* und  
gemeinsame *Konfliktregelungsmechanismen* sind  
weitere Ansatzpunkte, wie intensiver zusammen-  
gearbeitet werden kann. Prinzipiell ist ein Netz  
aus problemorientierten Gremien und Entschei-  
dungsgruppen wünschenswert. Die gemeinsame  
Administration mit Sekretariat und «unternehme-  
rischer Geschäftsführung» hat sich weitgehend  
bewährt. Regionale Verteilungsgruppen z.B. für  
die Interreg-Gelder, sollten in dieses Netzwerk in-  
tegriert werden.

Um die positiven *Wirkungen der Förderprogram-  
me* weiter zu nutzen, muss allerdings eine stren-  
ge Wirkungskontrolle stattfinden – um zu verhin-  
dern, dass wie in Spanien und Portugal mehr als  
dreimal so viel Mittel in den ökologisch unver-  
träglichen Strassenbau flossen als in alle ande-  
ren Projekte zusammen (vgl. Leubuscher/Hager  
1994). Es sollte auch die ökologische Wirkungs-  
tiefe der Projekte bewertet werden. Stark asym-  
metrische Interessenkonstellationen müssen ver-  
stärkt Ziel einer Förderpraxis sein.

Nicht zu unterschätzen sind die Probleme, die sich  
aus einer mangelhaften Legitimation der grenzü-  
berschreitenden Zusammenarbeit ergeben könn-  
ten. Das Beispiel Bodenseeregion zeigt zwar, dass  
es auch mit geringem demokratischen Basiskon-  
takt der Gremien geht. Es ist dann aber mit lang-  
wierigen Streitereien auch bei kleinsten Anlässen  
zu rechnen. Den Grenzregionen fehlt weitgehend  
das Wissen über den Nutzen von alternativen Kon-  
fliktlösungs- und Entscheidungsfindungsstrategi-  
en.

Die *Orientierung und Motive* der Akteure in den  
Grenzregionen sind ein zentraler Punkt. Gemein-  
same Kommissionen und gemeinsames Handeln  
müssen deshalb sowohl nach innen (Region,  
Staat) als auch nach aussen (Nachbarn) sehr gut  
austariert werden. Problemorientierte Ansätze  
sind deshalb ideologischen Proklamationen und  
Neugliederungen vorzuziehen. ■

### Literatur:

- Scherer, Roland & Betz, Petra (94): Regionalstudie Bodensee.  
Freiburg: EURES-Discussion paper 35. Scherer, Roland & Blat-  
ter, Joachim (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreiten-  
der Umweltpolitik. Erklärungen und Empfeh- lungen. Freiburg:  
EURES-Discussion paper 44  
Scherer, Roland, Blatter, Joachim & Hey, Christian (94): Er-  
folgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik. Histo-  
rische, theoretische und analytische Ausgangspunkte. Frei-  
burg: EURES-Discussion paper 32.  
Alle Teile des Forschungsprojektes sind als discussion paper  
beim EURES-Institut in Freiburg i. Br. erschienen. Nähere In-  
formationen unter Tel. 0049 761 704410