

Zeitschrift: Regio Basiliensis : Basler Zeitschrift für Geographie
Herausgeber: Geographisch-Ethnologische Gesellschaft Basel ; Geographisches Institut der Universität Basel
Band: 34 (1993)
Heft: 1

Artikel: Über die Grenzen : eine Wegbeschreibung des Projektes "Auswirkungen der EG-Aussengrenze auf die Raumordnungspolitik in Schweizer Grenzregionen"
Autor: Lezzi, Maria
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1088576>

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: 18.04.2026

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

Über die Grenzen

Eine Wegbeschreibung des Projektes “Auswirkungen der EG-Aussengrenze auf die Raumordnungspolitik in Schweizer Grenzregionen”

Maria Lezzi

Zusammenfassung

Die EG-Aussengrenze wird sich sehr unterschiedlich auf die Raumordnungspolitik in und für Grenzregionen auswirken. Anhand von theoretischen Ansätzen wird erläutert, weshalb sich die Massnahmen ändern können und unter welchen Bedingungen vermehrt über die Grenzen hinweg zusammengearbeitet wird oder Konkurrenz entsteht.

Auf der Suche nach differenzierteren Aussagen

“Regio Basel: Geben statt Nehmen”. Unter diesem Titel berichtete die *Basler Zeitung* Anfang 1990 von einer Veranstaltung über die Wirtschaftsförderung am Oberrhein. Basel wird darin vorgeworfen, sich bei Kooperationen mit seinen ausländischen Nachbarn nur von Eigennutz leiten zu lassen. Diese Meldung passte nicht in die eu(ro)phorische Tages- und Fachpresselandschaft. Solche Widersprüche zur allgemeinen Meinung wecken Neugier. Eine tiefgründigere Erforschung der Raumordnungspolitiken in Schweizer Grenzregionen drängte sich geradezu auf. Dabei schienen besonders die künftigen Entwicklungen erforschungsbedürftig. Im Rahmen eines vom Nationalfonds finanzierten Einzelprojektes werden die “Auswirkungen der EG-Aussengrenze auf die Raumordnungspolitik in Schweizer Grenzregionen” von *Maria Lezzi* und *Hans Elsasser* (1992) näher untersucht.

Adresse der Autorin: Maria Lezzi, Geographisches Institut Universität Zürich, Winterthurerstr. 190, CH-8057 Zürich

Aktuelle Themen, wie die Auswirkungen der Neugestaltung Europas auf die Schweiz, bergen verschiedene Schwierigkeiten in sich. *Bolzern* (1992, 22), Abteilungssekretär beim Nationalfonds, hat sie einmal sehr treffend umschrieben: "Der Forscher (übrigens auch die Forscherin; M.L.) hat Mühe, bei den politisch und gesellschaftlich in hohem Mass brisanten Themen der Integrationsproblematik Abstand von seinem Untersuchungsgegenstand zu nehmen, den er in seiner je eigenen weltanschaulichen Optik wahrnimmt, ihn sogar durch seine Einstellung und sein Handeln beeinflussen kann. (...) Eine unvoreingenommene Analyse (...) wird durch die sich schnell wandelnden Rahmenbedingungen offenbar erschwert." Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, wurde das Forschungsproblem im oben erwähnten Projekt in den allgemeineren Rahmen der Grenzregionenforschung gestellt. Zudem war man bestrebt, ein theoretisches Fundament zu schaffen, das unabhängig von tagespolitischer Opportunität Gültigkeit besitzt. Die Illustration und Testung der theoretischen Aussagen anhand von empirischen Fallbeispielen, angesiedelt zwischen Basel und Bodensee, stehen noch aus. Schliesslich sollen Perspektiven, Denkanstösse und Handlungsempfehlungen für die Raumordnungspolitik in Grenzregionen, hauptsächlich für grenzüberschreitende Raumordnungspolitik formuliert werden. Der vorliegende Artikel berichtet im Sinne einer knappen Wegbeschreibung von den vorläufigen Resultaten des Projektes.

Fragen und mögliche Wege ihrer Beantwortung

Grenzregionen, am Rande von Nationalstaaten gelegen, werden in Friedenszeiten oft vernachlässigt. Mit der fortschreitenden europäischen Integration hat sich nun der Blickwinkel gewandelt. Die Grenzregionen und die Grenzen allgemein sind vermehrt ins Zentrum von Wirtschaft, Politik und Wissenschaft gerückt. Diesbezüglich bildet die Schweiz keinen Sonderfall.

Sind die Auswirkungen des EG-Binnenmarktes in Basel, im Jura oder im Tessin tatsächlich spürbarer, wie manchmal behauptet wird? Oder werden sie nur eher thematisiert?

Müssen oder wollen die Schweizer Grenzregionen wegen der EG die Ziele ihrer Raumordnungspolitik und die entsprechenden Massnahmen anpassen?

Werden sie künftig in raumordnungspolitischen Belangen vermehrt grenzüberschreitend zusammenarbeiten? Oder wird sich die Standort- und Förderkonkurrenz zwischen den Regionen dies- und jenseits der EG-Aussengrenze verstärken?

Diese Fragen betreffen die Zukunft. Sie können entweder mittels Prophezeiungen, Utopien oder wissenschaftlich fundierten Perspektiven beantwortet werden. Das Nationalfondsprojekt liefert Antworten der dritten Art.

Die Geographie beschäftigt sich nicht erst seit neuestem mit Grenzproblemen. Sie weist eine jahrzehntelange Forschungstradition auf, die nicht immer ganz frei war von politischen und fachlichen Kontroversen. Ende des 19., Anfang des 20. Jahrhunderts wurde die Grenzforschung der politischen Geographie und der Geopolitik zugeschlagen. Nachdem politisch-geographische und geopolitische Theorien zur Legitimierung nationalsozialistischer Expansionsinteressen missbraucht worden waren, wurden diese Bezeichnungen vor allem im deutschsprachigen Raum tabu. Inzwischen können wieder

Arbeiten mit Titeln wie "Geographie und politisches Handeln. Perspektiven einer neuen Geopolitik" (*Lacoste* 1990) oder "Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality" (*Taylor* ²1989) erscheinen. Diese neueren Arbeiten wollen dazu beitragen, eine Grundlage für Lösungen territorialer Interessenskonflikte zu finden und Frieden zu schaffen (vgl. *Dürr* und *Sandner* 1991, 250).

Zu den fachlichen Kontroversen geben *Rumley* und *Minghi* (1991) Auskunft. In der Einleitung des von ihnen herausgegebenen Buches "The Geography of Border Landscapes" werfen sie den traditionellen "boundary studies" der Geographie vor, sie seien zu beschreibend, zu klassifizierend und würden sich zu stark mit den physischen Artefakten (wie beispielsweise Grenzmarkierungen) beschäftigen. Eine zweite Schwierigkeit sei das Einzelfall-Syndrom, das auch in anderen regionalgeographischen Arbeiten zum Vorschein komme. Theoretische und konzeptionelle Weiterentwicklungen anderer Sozialwissenschaften, oder mit anderen Worten Überschreitungen der Fachgrenze, hätten ihrer Meinung nach aus der Sackgasse herausführen können. Sie stellen sodann einige neuere geographische Grenzforschungen vor, die an soziologische, an verhaltenstheoretische oder an politologische Ansätze im Bereich der internationalen Beziehungen anknüpfen.

Beim hier vorgestellten Projekt war ursprünglich beabsichtigt, die Auswirkungen von Grenzen auf die räumliche Ordnung und Entwicklung, auf den sogenannten Ist-Zustand von Grenzregionen aufzuzeigen. Im Vergleich des Ist-Zustandes mit dem Soll-Zustand hätte sich die Raumordnungspolitik herauskristallisiert. Ein erster Ansatzpunkt bildete das funktionale Konzept von *Guichonnet* und *Raffestin* (1974). Sie erklären Auswirkungen von Grenzen über die Auswirkungen ihrer Funktionen. Offene Grenzen haben wir, wenn Nationalstaaten die juristischen, fiskalischen, kontrollierenden, ideologischen und militärischen Grenzfunktionen weitgehend aufgehoben haben.

Dieses Top-Down-Vorgehen, von der Ursache "Grenze" zur Wirkung "Raumordnungspolitik" scheiterte schliesslich an der Komplexität der Thematik. Also konnte der umgekehrte Weg, Bottom-Up, nur erfolgversprechender sein. Zu diesen Schlüssen kam auch *Ratti*, Tessiner Regionalökonom und langjähriger Grenzforscher. Er schlägt vor, die Handlungen ins Zentrum der Grenzregionenforschung zu stellen (*Ratti* und *Baggi*, 1990, 2). Dabei soll herausgefunden werden, nach welchen Regeln und Prozessen Wirtschafts- und Verwaltungsakteure in Bezug auf Grenzen und Grenzveränderungen handeln. Grenzen werden als Auslöser und/oder als Folgen von Handlungen betrachtet. Es entsteht ein dynamischer Ansatz. Wird er auf die Problemstellung des Projektes übertragen, bedeutet das: Die relevanten Akteure sind die regionalen, nationalen und internationalen Träger der Raumordnungspolitik beidseits der Grenzen. Ihre Handlungen, d.h. Konzeptionen der Raumordnungspolitik, gilt es zu untersuchen. Als theoretische Basis dienen Ansätze aus der Raumwissenschaft und der Neuen Politischen Ökonomie (vgl. *Pommerehne* und *Frey* 1979).

Vorläufige Antworten

Raumordnungspolitik verlangt, die Ursachen der Fehlgestaltung, Fehlnutzung und Fehlentwicklung von Räumen und Regionen zu kennen. Diese Kenntnisse liefern unter anderem die Raumwirtschaftstheorien.

Grenzregionen leiden (ökonomisch) unter den Auswirkungen der Grenze. Sie bedürfen somit einer Raumordnungspolitik. Fällt die Grenze weg, wächst die Wirtschaft automatisch, und der Bedarf für Raumordnungspolitik ist nicht mehr oder fast nicht

mehr gegeben. So argumentieren Freihandelstheorien, neoklassische Wachstumstheorien sowie klassische Standorttheorien. Grenzabbau und Integration in die internationale funktionsräumliche Arbeitsteilung sind zentrale Bestandteile ihrer raumordnungspolitischen Strategien.

Fast gegenteilige Ansichten vertreten die polarisationstheoretischen Ansätze. Nach ihnen hängt die wirtschaftliche Entwicklung von Grenzregionen in erster Linie von den wirtschaftlichen Abhängigkeiten sowie den unterschiedlichen Ausgangslagen und nicht von den Auswirkungen der Grenzen ab. Die Grenzöffnung verschärft allerdings räumliche Disparitäten. Wirtschaftlich periphere Grenzregionen bedürfen deshalb stets einer Raumordnungspolitik. Die polarisationstheoretische Raumordnungspolitik strebt Nutzungsdurchmischung, kleine Netze und selektive Abkoppelung an. Abkoppelung bedeutet, gewisse Grenzfunktionen bewusst neu aufzubauen.

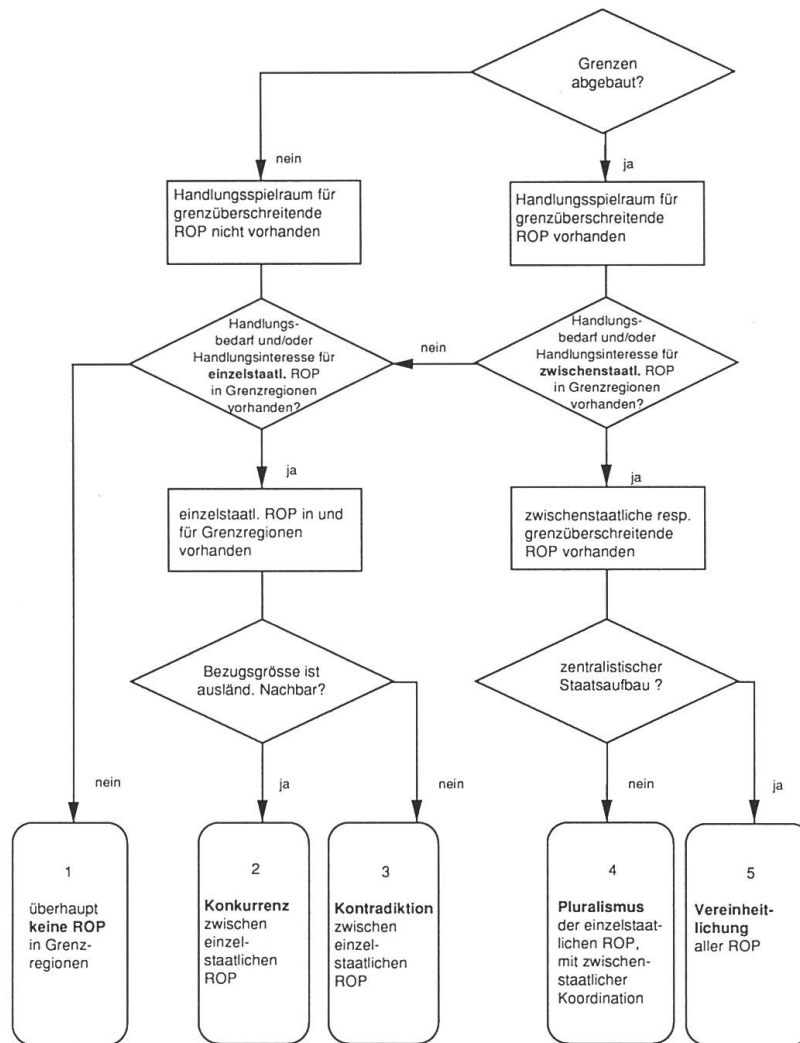
Interessanterweise haben beide Richtungen der Raumwirtschaftstheorien im Zuge der europäischen Integration eine Renaissance erlebt. Doch schon melden sich die bekannten Kritiken zurück. An dieser Stelle sei nur eine angedeutet: Falls Bedarf für Raumordnungspolitik vorhanden ist, bedeutet dies nicht, dass stets entsprechend gehandelt wird oder gehandelt werden kann. Der Hinweis auf den schleppenden Vollzug der kantonalen Richtplanung in der Schweiz soll hier genügen.

Aber wie kommt es zu "Abweichungen" von der bedarfsorientierten Raumordnungspolitik? Durch Eigeninteressen und ungeeigneten Spielraum der verantwortlichen Träger – sagt die Neue Politische Ökonomie. Sie nimmt an, die politischen Akteure handeln ausschliesslich nach ihren Eigeninteressen. Die Akteure wollten ihren Lohn, ihr Prestige oder ihre Kompetenz innerhalb der Verwaltung wahren und vergrössern. Damit nicht Willkürherrschaft ausbricht, wird der Akteur-Spielraum durch demokratische Kontrollmechanismen eingeschränkt.

Aus diesen Analysen theoretischer Literatur betreffend Raumwirtschaft und Neuen Politischen Ökonomie entstand ein Erklärungsansatz. Er soll hier grob skizziert werden (siehe *Lezzi 1992*). Schlüsselfaktoren bilden der raumordnungspolitische Handlungsbedarf, der Handlungsspielraum und die Handlungsinteressen der Raumordnungspolitik-Träger. Diese Faktoren werden einerseits von Wirtschaftsordnung, Staatsaufbau, Regionalstruktur, Informationsgrad usw. sowie von der Grenze beeinflusst. Auf der anderen Seite prägen sie Inhalt und Organisation einzel- und zwischenstaatlicher Raumordnungspolitik in Grenzregionen. Dass Raumordnungspolitiken zum Teil ihrerseits Grenzveränderungen anstreben, wird ebenfalls deutlich.

Ein Bündel von Thesen oder von vorläufigen Antworten auf die Forschungsfragen lässt sich aus dem Erklärungsansatz ableiten. Abbildung 1 gibt den Argumentationsfaden schematisch wieder: Die nationalen Grenzen schränken den Handlungsspielraum für grenzüberschreitende Raumordnungspolitik stark ein. Die Nationalstaaten konzipieren ihre Raumordnungspolitik nach eigenem Ermessen. Es können drei verschiedene Fälle eintreten. Entweder existiert in den Grenzregionen überhaupt keine Raumordnungspolitik (Fall 1), die einzelstaatlichen Raumordnungspolitiken dies- und jenseits der Grenze konkurrieren sich (Fall 2), oder sie widersprechen sich unabsichtlich (Fall 3). Die letzten beiden Fälle unterscheiden sich bezüglich der Definition des Soll-Zustandes. Im Falle von Konkurrenz streben die Grenzregionen den Entwicklungsstand des Nachbarn jenseits der Grenze an. Kontradiktion entsteht, wenn eine Grenzregion im Vergleich zum nationalen Durchschnitt nicht förderungsbedürftig ist, während ihr Grenz Nachbar stark unter dem Durchschnitt seines Landes liegt und deshalb gefördert wird (so geschehen in den 70er Jahren zwischen dem Elsass und Baden-Württemberg).

Abb. 1 Fünf Fälle von Raumordnungspolitik (ROP) in und für Grenzregionen



Was passiert, wenn die Grenzen abgebaut werden? Ein Öffnung der Grenze schafft wohl Spielraum für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Integration in raumordnungspolitischen Bereichen, führt aber nicht automatisch zu ihrer Realisierung. Massgebend ist, ob Bedarf und Wille dazu bestehen.

Sind sie vorhanden, hängt es vom Staatsaufbau ab, wie die grenzüberschreitende Raumordnungspolitik ausgestaltet wird. Bei föderalistischen Staaten und Staatengemeinschaften existieren die einzelstaatlichen Raumordnungspolitiken weiter. Höchstens in den wichtigsten Punkten wird koordiniert (Fall 4). Nach *Eser* (1989, 165) verlangen Zeiten der Unsicherheit bezüglich Veränderungen der raumordnungspolitischen Rahmenbedingungen einen solchen Pluralismus. Nur so könne das Risiko, eine unangemessene Raumordnungspolitik konzipiert zu haben, niedrig gehalten werden. Zu einer Vereinheitlichung im ganzen Integrationsraum (Fall 5) tendieren dagegen zentralistische Staaten und Staatengemeinschaften.

Fehlen Wille und Bedarf für grenzüberschreitende Raumordnungspolitik, treten wiederum die Fälle 1, 2 und 3 ein. Es hat sich nichts geändert. Werden jedoch zur Verdeutlichung Extremfälle betrachtet, kann es anders aussehen. Erfolgt beispielsweise der Grenzabbau im Zuge umfassender Liberalisierungen und Deregulierungen, würde die Entwicklung konsequenterweise voll den Marktkräften anvertraut. Es gäbe überhaupt keine Raumordnungspolitik mehr. Ein anderes Extrem: Gleichzeitig mit der

Grenzöffnung würde die Idee der nationalen Einheit abgebaut, und zwar soweit, dass die Nationalstaaten in ihre Untereinheiten zerfielen. Diese würden dann die Raumordnungspolitik vollständig in eigener Kompetenz übernehmen. Welches wäre die treffende Bezeichnung für diesen Fall? Konkurrierende, sich widersprechende regionale Raumordnungspolitik, Regionalismus oder gar Regionen-Egoismus?

Schlussbemerkungen

Grenzveränderungen wie z.B. die Schaffung des EG-Binnenmarktes werden sich je nach Problemlage in den Grenzregionen und je nach der Interessenlage der Raumordnungspolitik-Träger sehr unterschiedlich auswirken. Das heisst, durch den Einbezug von Akteuren und ihren Handlungen in die Theorie sind die Erklärungsmöglichkeiten vielfältiger geworden.

An den Grenzregionen und nicht so sehr an der Grenze, an der EG oder am EWR, wird es liegen, ob in Zukunft die EG-Aussengrenze zu einer verstärkten Abgrenzung der Schweiz vom übrigen Europa oder zu einer verstärkten Integration führen wird (vgl. *Elsasser und Lezzi 1992, 43*).

Literatur

- Basler Zeitung. *Regio Basel: Geben statt Nehmen*. 22.3.1990, 148. Jg., Nr. 69.
- Bolzern R. 1992. Europa und die Schweiz: Förderung programmatischer Forschungsinitiativen oder Förderung der freien Projektforschung? *Bulletin I*, hrsg. v. Abteilung I (Geistes- und Sozialwissenschaften) des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, H. 8/VII, 20-25.
- Dürr H. und Sandner G. 1991. Anmerkungen zu Lacostes "Perspektiven einer neuen Geopolitik". *Geographische Zeitschrift* 79, 246-252.
- Elsasser H. und Lezzi M. 1992. Auswirkungen der EG auf schweizerische Grenzregionen. Ein Beitrag der Wirtschaftsgeographie zur aktuellen Europa-Forschung. *unipress* 6, 41-43.
- Eser T.W. 1989. Der Einfluss der Europäischen Gemeinschaften auf die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. *Trierer Beiträge zur Stadt- und Regionalplanung* 17.
- Guichonnet P. und Raffestin C. 1974. *Géographie des frontières*. Paris.
- Lacoste Y. 1990. *Geographie und politisches Handeln. Perspektiven einer neuen Geopolitik*. Berlin.
- Lezzi, M. 1992. Raumordnungspolitik in Grenzregionen. Ein Erklärungsansatz. *Geographica Helvetica* 3, 105-111.
- Pommerehne W.W. und Frey B.S. (Hrsg.) 1979. *Ökonomische Theorie der Politik*. Berlin, Heidelberg, New York.
- Ratti R. und Baggi M. 1990. Strategies to overcome barriers: Theoretical elements and empirical evidence. *Documenti di lavoro*, hrsg. v. Istituto di Ricerche Economiche, Bellinzona.
- Rumley D. und Minghi J.V. (Hrsg.) 1991. *The Geography of Border Landscapes*. London und New York.
- Taylor P.J. ²1989. *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*. New York.