

# Metagovernance in der Trinationalen Metropolregion Oberrhein

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**

Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

von:

**Jasmin Blatter**  
aus Wald (BE)  
07-306-855

Ins, 29.08.2013

## Zusammenfassung und Ergebnisse

Seit den 1960er Jahren wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit immer wieder mit neuen Strukturen ergänzt. Schliesslich entstand die Idee, die verschiedenen Strukturen in einer gemeinsamen Metropolregion zu integrieren. Um diesem Vorhaben bessere Startchancen zu geben und auf weniger Abneigung zu stossen, wurden die bestehenden Governance-Strukturen von Beginn an mit einbezogen und die Governance-Strukturen und Akteure verschiedener Ebenen vernetzt. Das Konzept der Metropolregion soll nicht neue Institutionen schaffen, sondern die bestehenden Strukturen in vier Säulen (Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) integrieren, wobei sich jede Säule selbst organisiert (Frey, 2011, S. 165; Wassenberg, 2011b, S. 157-160).

Ziel dieser Arbeit ist es, herauszufinden, warum mit der Gründung der Trinationalen Metropolregion Oberrhein (TMO) eine grenzüberschreitende, integrierte Governance gebildet wurde und ob diese integrierte Governance der im Theorieteil besonders hervorgehobenen Metagovernance entspricht bzw., ob der Metagovernance-Ansatz auch im grenzüberschreitenden Kontext angewendet werden kann. Es wird dazu eine Einzelfallstudie durchgeführt, wobei das Interesse in einer vertieften, detaillierten und ganzheitlichen Analyse des Falls, welche idealerweise sowohl theoretische als auch praxisrelevante Erkenntnisse generiert, liegt (Klöti et al., 1997, S. 187).

Zur Datenerhebung werden Experteninterviews durchgeführt, welche mit der teilnehmenden Beobachtung und der Analyse von Dokumenten ergänzt werden. Die Datenauswertung erfolgt mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse. Die so durchgeführte Überprüfung der aufgestellten Hypothesen gelangt zum Ergebnis, dass durch den Aufbau der TMO zahlreiche Akteure – wozu auch die Bürger gehören – vernetzt werden. Diese säulenspezifische Netzwerke werden wiederum miteinander verbunden. Dank dieser Mehrebenen-Vernetzung werden der Austausch und der Kontakt zwischen den Akteuren intensiviert, was die Abstimmung und die Aufgabenteilung sowie die Konsensfindung erleichtert und dadurch die Festlegung gemeinsamer Ziele und Richtungen ermöglicht. Diese Prozessschritte führen schliesslich zu einer integrierten Governance. Die Metagovernance lässt sich auf die TMO anwenden, obwohl nicht alle Kriterien umgesetzt wurden und darüber hinaus auch die gemeinsame Aussendarstellung eine wichtige Rolle einnimmt. Zudem erweist sich der Aufbau der TMO für die Erfüllung der aus der Theorie abgeleiteten Metagovernance-Kriterien als geeignet.

## Inhalt

Zusammenfassung und Ergebnisse.....	I
Inhalt.....	II
Abbildungsverzeichnis .....	III
Tabellenverzeichnis .....	III
Abkürzungsverzeichnis .....	III
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Ausgangslage.....	1
1.2 Ziel der Arbeit und Forschungsfrage.....	4
1.3 Stand der Forschung .....	5
1.4 Aufbau der Arbeit.....	6
<b>2 Governance</b> .....	<b>7</b>
2.1 Governance im Kontext der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.....	8
2.2 Ansätze .....	10
2.2.1 Akteursvielfalt .....	12
2.2.2 Zusammenarbeit.....	13
2.2.3 Steuerung .....	17
2.3 Hypothesen .....	21
<b>3 Fallstudie</b> .....	<b>23</b>
3.1 Methodisches Vorgehen .....	23
3.2 Präsentation der erhobenen Daten .....	26
3.2.1 Akteure.....	26
3.2.2 Koordination und Aufgabenteilung .....	27
3.2.3 Problemlösungskapazität .....	29
3.2.4 Bürger .....	30
3.2.5 Führung .....	32
3.3 Diskussion der Ergebnisse.....	33
3.3.1 Akteure.....	34

3.3.2	Koordination und Aufgabenteilung .....	35
3.3.3	Problemlösungskapazität .....	38
3.3.4	Bürger .....	39
3.3.5	Führung .....	41
3.3.6	Fazit in Hinblick auf die Hypothesen .....	43
4	<b>Zusammenfassung der Ergebnisse und kritische Betrachtung</b> .....	45
5	<b>Fazit</b> .....	47
	Anhang 1: Interview-Leitfaden .....	49
	Anhang 2: Selbstständigkeitserklärung .....	50
	Anhang 3: Einverständniserklärung zur Veröffentlichung.....	50
	Literaturverzeichnis .....	51

### **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Mandatsgebiet ORK/TMO .....	2
Abbildung 2: Aufbau der TMO .....	3
Abbildung 3: Organisation der TMO .....	25
Abbildung 4: Logos der TMO und der Säulen .....	40
Abbildung 5: Prozess von der TMO zur Metagovernance .....	45

### **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Dimensionen grenzüberschreitender Governance .....	9
Tabelle 2: Governance im grenzüberschreitenden Raum.....	12

### **Abkürzungsverzeichnis**

Abb.:	Abbildung
AG:	Arbeitsgruppe(n)

Bzw.:	Beziehungsweise
CH:	Schweiz / Schweizer
D:	Deutschland / deutsch(e)
D.h.:	Das heisst
EA:	Expertenausschuss /-ausschüsse
Ect.:	Ecetera
EG:	Europäische Gemeinschaft
EU:	Europäische Union
F:	Frankreich / französisch(e)
NPM:	New Public Management
NRP:	Neue Regionalpolitik
ÖPNV:	Öffentlicher Personennahverkehr
ORK:	Oberrheinkonferenz
ORR:	Oberrheinrat
PPP:	Public Private Partnership(s)
TMO:	Trinationale Metropolregion Oberrhein
U.a.:	Unter anderem
U.v.m.:	Und viele mehr
Vgl.:	Vergleiche
Z.B.:	Zum Beispiel

## 1 Einleitung

Mit zunehmend globalen und internationalen Beziehungen und Tätigkeiten gewinnt auch die regionale, grenzüberschreitende Zusammenarbeit an Bedeutung. Viele Angelegenheiten, sowohl alltägliche als auch politische, enden nicht einfach mit den nationalen Grenzen. Dabei kann es sich um grenzüberschreitende öffentliche Verkehrsmittel, über Mobilfunknetze bis hin zu Raumordnung und Klimawandel handeln. Solche grenzüberschreitenden Probleme müssen gemeinsam gelöst werden. Dazu bedarf es grenzübergreifender Koordination und Kooperation, welche als Gegenstand der vorliegenden Arbeit anhand einer Fallstudie näher untersucht werden. Angesichts der neuesten Entwicklung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein, nämlich der Bildung der Trinationalen Metropolregion Oberrhein (TMO), orientiert sich die vorliegende Arbeit an der Frage, ob und warum am Oberrhein eine Metagovernance entstanden ist.

### 1.1 Ausgangslage

Die grenzüberschreitende Region Oberrhein bietet einen gemeinsamen Lebensraum für ungefähr sechs Millionen Bürgerinnen und Bürger aus dem Elsass, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und den Schweizer Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Jura und Solothurn. Die Oberrheinregion zeichnet sich durch einen dynamischen Arbeitsmarkt, der Ansiedlung global wettbewerbsfähiger Unternehmen und europäischen und internationalen Institutionen aus. Am Knotenpunkt von wichtigen europäischen Verkehrsachsen nimmt sie zudem eine strategische Position im Herzen Europas ein. Die polyzentrische Struktur des Oberrheins begünstigt den sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt. Ihren einzigartigen Charakter verdankt die Oberrheinregion der Tatsache, dass sie sowohl zwei Sprachregionen als auch drei Nationalstaaten vereint. Zudem verbindet sie EU-Binnengrenzen und eine EU-Aussengrenze, was ihr eine Modellfunktion verleiht (TMO, 2010, S. 6-7).

Es haben sich drei Ebenen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein gebildet: Eine nationale, eine regionale und eine kommunale. Auf nationaler Ebene befindet sich die D-F-CH-Regierungskommission, auf regionaler Ebene die D-F-CH-Oberrheinkonferenz (ORK), der Oberrheinrat (ORR) und das gemeinsame Sekretariat der Oberrheinkonferenz. Die Euro-Distrikte und Infobesten bilden die kommunale Ebene. Die Trinationale Metropolregion Oberrhein ist Ausdruck des Versuchs, eine integrierte Governance am Oberrhein zu verwirklichen (Jakob, 2011, S. 219-220).

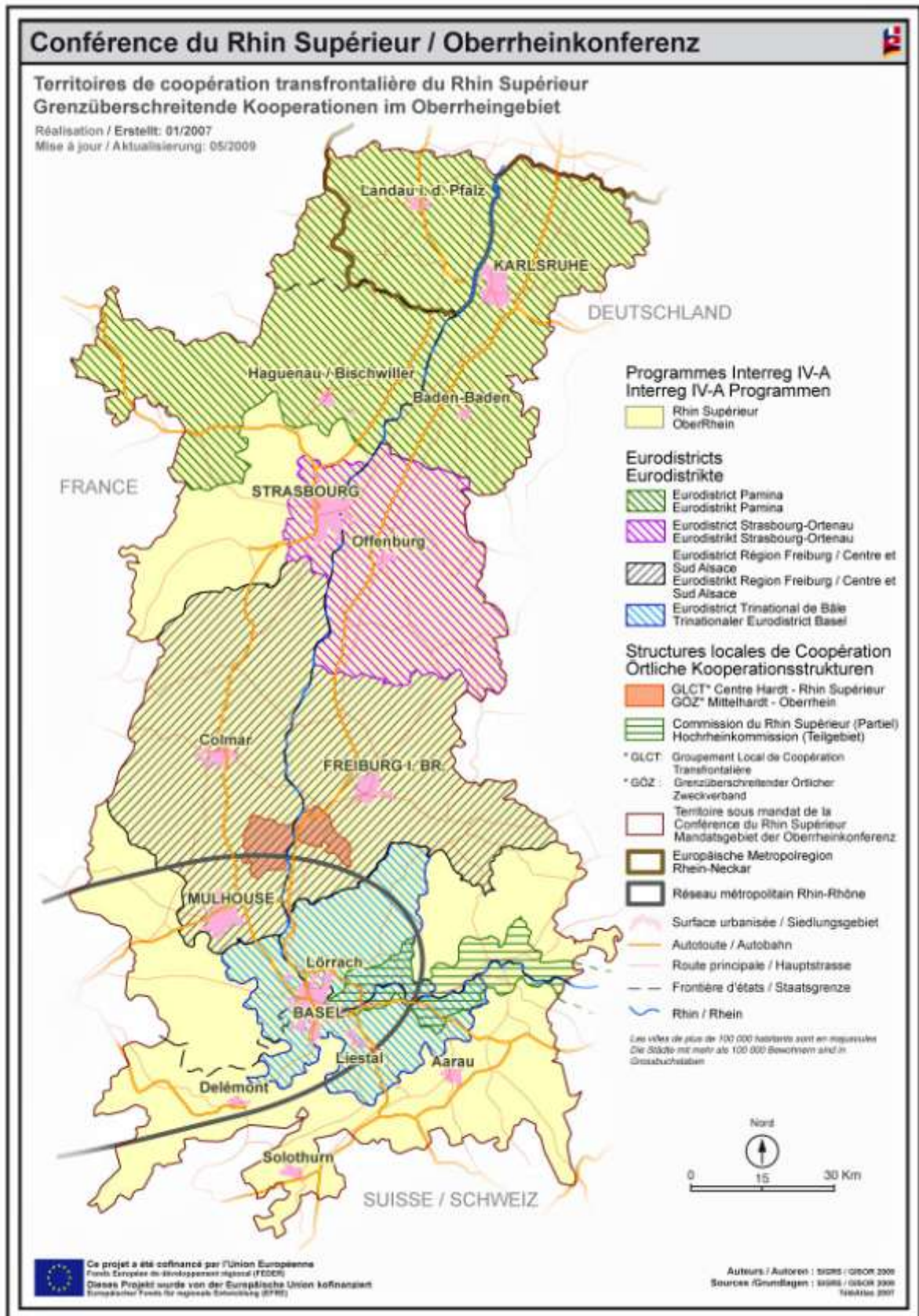


Abbildung 1: Mandatsgebiet ORK/TMO

Quelle: GISOR<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <http://www.sigrs-gisor.org/?q=de/Kartensammlung&MapType=OCS>, 16. Juli 2013.



Abbildung 1 zeigt das Mandatsgebiet der ORK, welches dem der TMO entspricht. Mit der Gründung der TMO sollen die verschiedenen Strukturen in einer gemeinsamen Metropolregion integriert werden. Dafür wurden folgende Eurodistrikte<sup>2</sup> gegründet (vgl. Abb. 1): 2005 Strasbourg/Kehl-Ortenau; 2006 Colmar-Freiburg; 2007 Umgestaltung der trinationalen Agglomeration Basel (TAB) in einen Eurodistrikt und 2008 Umgestaltung der Regio Pamina in einen Eurodistrikt. Dadurch entstand eine lokale, grenzüberschreitende Metropolisierung – nun fehlte letztere noch auf regionaler Ebene. Um diesem Vorhaben bessere Startchancen zu geben und auf weniger Abneigung zu stossen, wurden die bestehenden Governance-Strukturen von Beginn an mit einbezogen und die Governance-Strukturen und Akteure verschiedener Ebenen vernetzt. Das Konzept der Metropolregion soll nicht neue Institutionen schaffen, sondern die bestehenden Strukturen in vier Säulen (vgl. Abb. 2) integrieren, wobei sich jede Säule selbst organisiert. Durch die Selbstorganisation können sich bestehende Strukturen weiterentwickeln und die Politikverflechtung wird verhindert (Frey, 2011, S. 165; Wassenberg, 2011b, S. 157-160).



Abbildung 2: Aufbau der TMO

Quelle: TMO-Homepage<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Kooperationsstrukturen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene, vgl. <http://www.rmtmo.eu/de/politik/akteure/eurodistrikte.html>, 11. Juli 2013.

<sup>3</sup> <http://www.rmtmo.eu/de/rmt-tmo/das-konzept-der-trinationalen-metropolregion-oberrhein/das-ziel.html>, 16. Juli 2013.



Abb. 2 zeigt die Trinationale Metropolregion Oberrhein, die aus den Säulen der Politik, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft besteht. Mit ihrer Gründung wird das Ziel verfolgt, die Zusammenarbeit der Akteure aller vier Säulen zu verstärken und somit den Oberrhein als kraftvolle Region in Europa zu etablieren (TMO, 2010, S. 3). Eine Ebene über den Säulen wurde eine gemeinsame Arbeitsebene gebildet, welche als säulen- bzw. sektorenübergreifendes Netzwerk funktionieren soll. Das strategische Dach der TMO bilden Vertreter der drei Länder aus den Bereichen der Politik, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft.

Um die Integration der Säulen sowie Ressourcenökonomie, Komplementarität und Subsidiarität zu gewährleisten, werden gemeinsame Projekte und Oberziele definiert (Frey, 2011, S. 165-166). Ausserdem haben die Akteure der vier Säulen gemeinsam eine Strategie für den Oberrhein entwickelt, welche die nachhaltige Gestaltung der Wirtschaft, die Entwicklung einer Wissensregion, die Beteiligung der Zivilgesellschaft sowie die Förderung einer gemeinsamen Identität und schliesslich, was für diese Arbeit besonders interessant ist, den Aufbau einer leistungsfähigen Mehrebenen-Governance zur besseren Steuerung der Zusammenarbeit beinhaltet (TMO, 2010, S. 3).

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein ist vorbildlich. Es gibt zahlreiche Kooperationsbereiche und Projekte sowie unterschiedliche Akteure und Ebenen. Im Rahmen des Metropolisierungsprozesses hat sich ein projekt- und akteursorientiertes Management des Mehrebenensystems in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gebildet, welches alle Ebenen und alle relevanten Akteure mit einbezieht und alle Themenbereiche anspricht (Jakob, 2011, S. 223-224; Wassenberg, 2011b, S. 161).

## **1.2 Ziel der Arbeit und Forschungsfrage**

Die TMO ist eine neue Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, deren Ziel nicht mehr bloss die gemeinsame Problemlösung darstellt, sondern die Koordination und Integration der nebeneinander bestehenden Kooperationsformen. Die Literatur stellt verschiedene Ansätze über die Steuerung zur Verfügung. Indem die Metagovernance die Steuerung der Steuerung beschreibt, grenzt sie sich von den bestehenden Governance-Ansätzen ab und erweist sich in Bezug auf die TMO als besonders interessant.

Ziel dieser Arbeit ist es, herauszufinden, wie mit der Gründung der Trinationalen Metropolregion Oberrhein eine grenzüberschreitende, integrierte Governance gebildet wurde

und ob diese dem Metagovernance-Ansatz entspricht. Es wird deshalb von folgender Forschungsfrage ausgegangen:

*Warum wird mit dem Aufbau der TMO eine grenzüberschreitende, integrierte Governance für die Oberrheinregion geschaffen?*

Um diese Frage beantworten zu können, werden verschiedene Governance-Theorien herangezogen, aus welchen Hypothesen abgeleitet werden. Die Untersuchung beschränkt sich auf die Trinationale Metropolregion Oberrhein und die Hypothesen werden mithilfe von Interviews überprüft. Zur Auswertung wird die qualitative Inhaltsanalyse angewandt.

### **1.3 Stand der Forschung**

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist komplex und einzigartig, da sie vom jeweiligen sozio-ökonomischen, politischen und geografischen Kontext abhängt. Zudem zeichnet sie sich durch ihre Vielfalt aus, welche von den unterschiedlichen Handlungsebenen und Fachbereichen der Akteure bestimmt wird. Es bestehen noch weder ein einheitlicher theoretischer Ansatz noch eine einheitliche Terminologie bezüglich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Wassenberg, 2011a, S. 34).

Die grenzüberschreitende Governance ist erst wenig theoretisch erforscht worden. Der Regional Governance-Ansatz wurde zwar schon auf einzelne Grenzregionen angewendet, doch besteht auch hier weder ein einheitlicher Ansatz noch eine einheitliche Terminologie (Wassenberg, 2011a, S. 36-37). Angesichts des bescheidenen Forschungsstands zu Governance im grenzüberschreitenden Kontext und den jüngsten Entwicklungen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit am Oberrhein, nämlich der Bildung der TMO, sollen in dieser Arbeit unterschiedliche Governance-Theorien hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit im grenzüberschreitenden Kontext präsentiert werden.

Das Interesse für Governance wurde in den 1980er und 1990er-Jahren durch Staats- und Marktversagen und einer Verringerung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in den kapitalistischen Staaten ausgelöst. Es entstanden Begriffe wie Legitimitätskrise, Steuerungskrise, Unregierbarkeit und Überlastung der Regierung (Jessop, 2011, S. 106). Sowohl in der Politik und der Verwaltung als auch in den Sozialwissenschaften hat sich Governance als Modebegriff etabliert. Es verstecken sich jedoch unterschiedliche Bedeutungen hinter dem Terminus Governance. Das Erkenntnisinteresse der Governance-

Theorie liegt in „den Möglichkeiten der kollektiven, nicht diktatorischen Regelung öffentlicher (gemeinsamer, gesellschaftlicher) Sachverhalte“ (Mayntz, 2009, S. 9-13). Im weitesten Sinne ist Governance die Herstellung sozialer Ordnung und kollektiver Güter oder die Problemlösung durch soziale und politische Eingriffe, entweder durch autoritäre Entscheide oder durch die Errichtung von sich selbst steuernden Einrichtungen. Im Gegensatz zum Government ist die Governance nicht nur auf staatliche Institutionen ausgerichtet, sondern spielt in mehreren Dimensionen (Schneider, 2012, S. 130-131). Sie umfasst Studien über Ordnung und Unordnung und Legitimität und Effizienz im Kontext der Hybridisierung verschiedener Kontrollformen. Diese Kontrollformen können im Staat vorhanden sein, vom Staat herrühren, ohne den Staat sein oder über den Staat hinaus gehen (Levi-Faur, 2012, S. 3).

#### **1.4 Aufbau der Arbeit**

Im ersten Teil der Arbeit werden verschiedene Governance-Theorien, die sich für die Anwendung im grenzüberschreitenden Raum eignen, vorgestellt. Daraus werden zentrale Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit abgeleitet, welche dazu dienen, weitere Governance-Ansätze auf ihre Tauglichkeit im trinationalen Gebiet zu untersuchen. Die Ableitung von Metagovernance-Kriterien aus den Theorien, mit deren Hilfe Hypothesen aufgestellt werden, schliesst den ersten Teil ab. Im zweiten Teil der Arbeit wird zuerst das methodische Vorgehen dargelegt, um danach die Ergebnisse der Interviews zu präsentieren. Anschliessend werden die Ergebnisse analysiert und die Hypothesen überprüft. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse und eine kritische Betrachtung sowie ein Fazit schliessen die Arbeit ab.

## 2 Governance

Obwohl das Konzept der Governance sich in verschiedenen Unterdisziplinen der Politikwissenschaften unterschiedlich entwickelt hat, können folgende Gemeinsamkeiten festgestellt werden: Holistische oder funktionalistische Makroerklärungen, in welchen die grossen, organisierten Einheiten die primären Akteure sind, werden vermieden; mehrere neue institutionelle Arrangements, welche die Kooperation, Koordination, Integration und die Herstellung sozialer Ordnung begünstigen, werden eingeführt und eine Synthese von konfliktorientierten und integrationsorientierten Perspektiven vermehren die politischen Beziehungen und die sozialen Konfigurationen. Governance kann demnach als ein Abbild der zunehmenden gesellschaftlichen Komplexität verstanden werden (Schneider, 2012, S. 133).

Bei Governance handelt es sich um ein vielseitiges und vages Konzept der Steuerung, wobei sowohl Steuerungssubjekt als auch Steuerungsobjekt variieren (Beck & Pradier, 2011, S. 108). Rhodes (2012, S. 33) bezieht sich mit Governance auf die wandelnden Grenzen zwischen öffentlichem, privaten und Freiwilligensektor sowie auf die sich verändernde Rolle des Staates. Es handelt sich dabei um die Erforschung neuer, informelleren und diversifizierteren Formen von staatlicher Autorität. Im weitesten Sinne bezieht sich Governance auf Probleme und Theorien sozialer Koordination und von Regulierungsmustern (Bevir, 2011a, S. 1).

Die Vorstellung des Staates als souveräne Autorität über ein Territorium und seine Bevölkerung hat sich in den letzten Jahrzehnten verwandelt. In den 1980er-Jahren erfolgte im Rahmen von neoliberalen Staatsreformen eine Verschiebung weg von der hierarchischen Bürokratie hin zu Märkten und Netzwerken, wodurch die Leistungserbringung des Staates zunehmend von anderen Institutionen und Organisationen abhängig wurde (Rhodes, 2012, S. 34). In einer zweiten Welle der Veränderung entstand die Idee der Metagovernance. Da der Staat nicht mehr in der Lage ist, direkt durch bürokratische Strukturen zu steuern, begnügt er sich mit der indirekten Steuerung, der Governance der Governance (Jessop, 2011, S. 106-109). In einer dritten Welle wurde die dezentrierte Governance anerkannt. Governance wird hier durch verschiedene Akteure sozial konstruiert, indem sie Bedeutungen neu definieren. In diesem Zusammenhang muss die unterschiedliche Einwirkung verschiedener Akteure auf Politiken und Traditionen untersucht werden. Es gibt also kein allgemein gültiges Governance-Konzept, da verschiedene Praktiken existieren und zahlreiche Akteure auf die Glaubenssysteme einwirken (Bevir & Rhodes, 2011, S. 203-204).

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Governance im grenzüberschreitenden Kontext. In den folgenden Abschnitten wird deshalb zunächst einmal die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorgestellt. Danach werden verschiedene Governance-Theorien präsentiert, wobei deren Relevanz für die Governance im grenzüberschreitenden Kontext hervorgehoben werden soll.

## 2.1 Governance im Kontext der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird immer noch als eine eigenständige öffentliche Politik betrachtet. Ihre zwei Hauptmerkmale sind dabei das Ziel, die Freundschaft zwischen den Völkern zu fördern und dadurch die europäische Gesellschaft an ihrer Basis zu konstruieren, sowie die Tatsache, dass sie immer noch zwischen Gebietskörperschaften stattfindet. Dieser überholte Ansatz bedarf dringendst Anpassungen an die sich rasch entwickelnde Realität. Die nationalen Rechtsgrundlagen bieten nur ungenügende Antworten auf regionale oder lokale Probleme und bedürfen deshalb oft der Interpretation, was den lokalen Akteuren einen gewissen Handlungsspielraum verleiht. In Wirklichkeit ist die grenzübergreifende Zusammenarbeit keine eigenständige Politik sondern betrifft zahlreiche unterschiedliche Politikbereiche (Ausbildung, Familie, Gesundheit, Steuern, soziale Sicherheit, etc.). Deshalb ist es problematisch, die transnationalen Probleme alle unter demselben rechtlichen und administrativen Dach verwalten zu wollen. Vielmehr ist es die Aufgabe der öffentlichen Verwaltungen, aber auch die aller Einrichtungen (Spitäler, Unis, Gewerkschaften), welche gesellschaftliche Funktionen erfüllen, einen angemessenen Service Public in den Grenzregionen zu garantieren (Hertzog, 2011, S. 63-69).

Beck und Pradier (2011, S. 124-129) zufolge umfasst die grenzüberschreitende Governance folgende Dimensionen:

---

**Territoriale Dimension** Die Raumstruktur gilt als Auslöser und Rahmen der Kooperation. Es besteht ein Bezug zur regionalen Governance durch die Bedeutung der Mobilisierung und der Vernetzung regionaler Akteure.

**Regional Governance** Die grenzüberschreitende Governance ist eine Form von regionaler Governance, involviert aber unterschiedliche Staaten. Dieser transnationale Charakter führt zu einer verstärkten Principal-Agent-Problematik, da unterschiedliche politisch-

administrative Systeme betroffen sind. Neben der Koordination dieser Systeme stellt insbesondere die Einbettung der grenzübergreifenden Kooperation, im Sinne eines grenzüberschreitenden territorialen Subsystems, in diese nationalen Systeme eine grosse Herausforderung dar. Zudem erfüllt die grenzüberschreitende Governance die Funktion der interkulturellen Kommunikation.

**Europäische Dimension** Sie nimmt hier eine horizontale Integrationsfunktion sowie eine Laborfunktion ein. Zudem wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch auf EU-Ebene konzipiert, z.B. durch die Interreg-Programme<sup>4</sup>.

**Sachlich-strategische Dimension** Die grenzüberschreitenden Probleme sind kein eigenes Politikfeld. Die notwendige Governance-Struktur ist in jedem Politikfeld anders. Sowohl die Akteurskonstellation und der Politisierungsgrad als auch der Institutionalierungsbedarf der Governance-Strukturen werden vom Charakter der einzelnen Politiken bestimmt. Im grenzüberschreitenden Kontext variieren die Entscheidungskompetenzen, die Qualitäten der Akteure, die vorhandenen Ressourcen sowie strategische Interessen von Politikfeld zu Politikfeld. Die grenzüberschreitende Governance muss diese vier Dimensionen im Gleichgewicht halten.

**Tabelle 1: Dimensionen grenzüberschreitender Governance;** eigene Darstellung nach Beck und Pradier (2011, S.124-129).

Unter dem folgendem Punkt werden Governance-Ansätze präsentiert, die sich für die Anwendung im grenzüberschreitenden Kontext besonders eignen. In der Literatur zur Governance im grenzüberschreitenden Kontext wird meistens der Regional Governance Ansatz verwendet. Die lokale Governance sowie die kollaborative Governance sind diesem Ansatz sehr ähnlich und werden deshalb im selben Kapitel präsentiert.

---

<sup>4</sup> Regionalprogramm der EU zur Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation, vgl. <http://www.interreg.org/>, 16. Juli 2013.

## 2.2 Ansätze

Gemäss Birte Wassenberg (2011a, S. 33) und Eric Jacob (2011, S. 213) eignet sich der **Regional Governance**-Ansatz besonders gut, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu erfassen. Regional Governance wird als „*netzwerkartige intermediäre Formen der regionalen Selbststeuerung in Reaktion auf Defizite sowie als Ergänzung der marktlichen und der staatlichen Steuerung*“ (Fürst, 2011, S. 89) definiert. Es handelt sich dabei um eine freiwillige und informelle Form der regionalen Selbststeuerung im Sinne der Koordination, welche über die traditionellen Teilsysteme der Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft hinausgeht. Die an Kooperationen teilnehmenden Akteure gehören meist zu einer Organisation, deren Zustimmung sie benötigen. Regionale Zusammenarbeit ist demnach ein Mehrebenenprozess (Fürst, 2011, S. 90-91). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zeichnet sich ebenfalls durch die Entstehung einer Mehrebenen-Problematik aus, da die verschiedenen Politikerebenen vernetzt werden. Zudem verdankt sie ihre hohe Komplexität und Eigendynamik dem Aufeinandertreffen unterschiedlicher politisch-administrativer Kulturen und Systeme (Beck & Pradier, 2011, S. 123).

Die regionale Governance ist primär problem- und projektbezogen. Das erklärt auch, warum unterschiedliche Formen der regionalen Zusammenarbeit nebeneinander bestehen. Die Herausforderung besteht in der Verbindung genau dieser zahlreichen Kooperationsformen zu einer integrierten Governance. Es braucht regionalen Gemeinsinn, um Zusammenhalt zu generieren und gemeinsames Handeln zu erleichtern. Die Region ist als ein soziales Konstrukt zu verstehen. Regionale Grossprojekte, Events und Massenmedien konstruieren den Regionsbezug und tragen dazu bei, ihn für die Akteure real zu machen (Fürst, 2011, S. 92-93).

In der grenzübergreifenden Zusammenarbeit fehlt der gemeinsame institutionelle Bezug. Die Kooperation läuft deshalb über den sektoralen, den gebietskörperschaftlichen oder den sozialen Bezug ab. Regional Governance kann sich nur durch Einbettung in den bestehenden institutionellen Kontext entwickeln. Aufgrund dieser Abhängigkeit lässt sich von „hierarchischer Kontextsteuerung“ sprechen, d.h. es liegt eine interventionistische, externe Steuerung vor sowie eine Governance basierend auf Freiwilligkeit, Konsens und Traditionen. Es können sich unterschiedliche Regimes der Zusammenarbeit bilden, die von situativen Einflussfaktoren, den Akteuren und Akteurskonstellationen sowie Pfadabhängigkeiten bestimmt werden (Fürst, 2011, S. 95-97).



Um dem Mehrebenen-Charakter der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gerecht zu werden, kann auch der Ansatz der **lokalen Governance** berücksichtigt werden. Dieser betrachtet die Veränderungen der letzten drei Jahrzehnte, nämlich die verbreitete Annahme von New Public Management (NPM) und Public Private Partnerships (PPP), die Einbindung lokaler Vereinigungen, Interessengruppen und privater Akteure und die Einführung neuer Partizipationsformen für die Bürger, sowohl aus der demokratischen als auch aus der funktionalen Perspektive (Denters, 2011, S. 313-314). Aus der demokratischen Perspektive betrachtet, führt lokale Governance zu erhöhten Partizipationsmöglichkeiten und mehr Bürgernähe. In der funktionalen oder Managementperspektive erzielt sie effektivere öffentliche Leistungen. Der mit der Governance einhergehende Trend zur funktionalen Fragmentierung ist aus beiden Perspektiven her gesehen problematisch. Die funktionale Fragmentierung schränkt die politische Partizipation sowie die traditionell hierarchische Koordination und damit auch die Integrität lokaler Regierungen ein (Denters, 2011, S. 315-316). Gemäss Fürst (2011, S. 92) braucht es ein neues Verständnis von Demokratie. Es geht nicht mehr nur um Input-Legitimation (Wahlen und Repräsentation) sondern ebenfalls um Output-Legitimation (die Bevölkerung zufrieden stellende Ergebnisse).

Ein weiterer interessanter Ansatz für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bietet die **kollaborative Governance**, welche die Zusammenarbeit zwischen Organisationen, sowohl öffentlichen als auch privaten, Behörden und Institutionen aller staatlichen Ebenen als auch die Kollaboration mit der Öffentlichkeit bzw. den Bürgern beinhaltet. Charakteristisch ist der Fokus auf den Prozess, durch welchen die Akteure öffentliche Politiken mit Hilfe von Stakeholdern und der Öffentlichkeit entwickeln und umsetzen (Blomgren Bingham, 2011, S. 387). Die Zusammenarbeit fördert die Bildung von Vertrauen sowie die Effizienz und die Effektivität der Koordination und die Legitimität der Entscheidungen (Ansell, 2012, S. 500).

Kollaborative Governance ist, wie die lokale und die regionale Governance, der Netzwerk-Governance sehr ähnlich. Die Konzepte beinhalten ein pluralistisches, fragmentiertes und differenziertes Verständnis von Politik und öffentlichem Management. Ebenfalls heben diese Governance-Formen die Bedeutung von Vertrauen, Deliberation, Interdependenz und Reziprozität hervor, um Kooperation und Koordination zu erreichen. Der Unterschied ist, dass in der kollaborativen Governance die verschiedenen Stakeholder in Foren zusammenarbeiten, während dies bei der Netzwerk-Governance nicht unbedingt der Fall ist (Ansell, 2012, S. 500; Blomgren Bingham, 2011, S. 387-388).

Kollaborative Governance ist eine Strategie des Policy-Making, der Planung, Regulierung und des öffentlichen Managements, um die Interessen und Ziele der multiplen Stakeholder zu vereinen. Es handelt sich um eine Technik der Konfliktlösung und der Kooperationsförderung zwischen öffentlichen Akteuren, Bürgern und Interessengruppen. Sie wird auch eingesetzt, um Bürger und Interessengruppen zusammen zu bringen, z.B. im Rahmen gemeinsamer Projekte oder Agenden (Ansell, 2012, S. 498).

Aus den eben vorgestellten Governance-Ansätzen, welche besonders geeignet für die Anwendung auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erscheinen, lassen sich folgende wichtige Punkte für die Governance im grenzüberschreitenden Kontext ableiten:

<b>Akteursvielfalt</b>	Die grenzüberschreitende Kooperation umfasst viele unterschiedliche Bereiche, wodurch zahlreiche Akteure mit verschiedenen Hintergründen involviert werden.
<b>Zusammenarbeit</b>	Die Zusammenarbeit erfolgt nicht nur zwischen den Akteuren innerhalb der Einrichtungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sondern auch zwischen den Governance-Strukturen selbst.
<b>Steuerung</b>	Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit muss irgendwie koordiniert werden. Die Governance-Strukturen steuern die Zusammenarbeit in ihren jeweiligen Tätigkeitsbereichen oder räumlichen Zuständigkeitsbereichen. Die TMO soll nun die gesamte grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Oberrheingebiet koordinieren.

**Tabelle 2: Governance im grenzüberschreitenden Raum; eigene Darstellung.**

Anhand dieser Merkmale werden in den folgenden drei Kapiteln die eingangs erwähnten Theorien der drei Governance-Wellen auf ihre Tauglichkeit im grenzüberschreitenden Kontext überprüft.

### 2.2.1 Akteursvielfalt

Die Pluralisierung der Interessengruppen ist einerseits auf die Vermehrung von Advocacy Groups und andererseits auf die Beteiligung von Dritten an der öffentlichen Aufgabenerfüllung zurückzuführen. All diese Merkmale werden durch den **Netzwerkcharakter** der Governance unterstützt. Die verschiedenen staatlichen Ebenen sowie

die zahlreichen Interessengruppen verbinden sich in Netzwerken zur Lösung spezifischer Probleme (Bevir, 2011a, S. 2-3).

In der **Theorie zur Führung von Governance-Systemen** wird die Vielfalt der Akteure um die Dimension der Zivilgesellschaft oder der Bürger erweitert. Es ist die Aufgabe der Führung, die Bürger in die Governance mit einzubeziehen. Die Einbindung der Bürger ist nicht nur aus demokratischer Sicht zentral. Zahlreiche Herausforderungen der heutigen Gesellschaft können nicht mehr allein von formellen Akteuren gemeistert werden. Die Bürger müssen sowohl in den Prozess des Designs als auch der Umsetzung öffentlicher Politiken mit einbezogen werden. Die Aufgabe der Führung besteht darin, über die Rolle der Zivilgesellschaft im Governance-System nachzudenken, wenn möglich die Bürger in die Politikformulierung, -Umsetzung und -Evaluation einzubinden und Pluralismus zu gewährleisten (Denhardt & Denhardt, 2011, S. 431-433).

Der **interpretative Governance-Ansatz** hebt ebenfalls die Varietät der Akteure hervor, indem er vor allem auf Individuen und deren Handlungsgründe fokussiert. Handlungen werden von Überzeugungen strukturiert. Die Akteure sind sich den Gründen für ihr Handeln nicht immer bewusst und die Gründe sind auch nicht immer rational. Governance erfolgt ebenfalls aus bedeutungsvollen Handlungen (Bevir, 2011b, S. 51).

### 2.2.2 Zusammenarbeit

**Netzwerke** basieren schon per Definition auf der Zusammenarbeit zahlreicher Akteure. Die der Netzwerk-Theorie zugrunde liegenden Konzepte sind die Interdependenz, die Koordination und der Pluralismus. Interdependenz bedeutet, dass die Akteure von den Ressourcen anderer Akteure abhängig sind, um ihre Ziele zu verwirklichen. Dem Konzept der Koordination zufolge müssen die Akteure gemeinsam handeln, um gemeinsame Ziele erreichen zu können. Pluralismus bezieht sich auf die Unabhängigkeit der einzelnen Netzwerke von anderen Netzwerken und vom Staat (Enroth, 2011, S. 27).

Governance kann als Versuch verstanden werden, Gesellschaft und Wirtschaft durch kollektives Handeln und durch die Koppelung von Werten und Zielen mit Outputs und Outcomes zu steuern. Netzwerk-Governance ist der horizontale Austausch von operationell autonomen, aber interdependenten, öffentlichen und privaten Akteuren. Die Anerkennung dieser gegenseitigen Abhängigkeit ist der Auslöser für die Bildung von Netzwerken. Durch die gemeinsame Nutzung von Ressourcen und die gemeinsame Problemlösung kann die

Effizienz erhöht werden. Die Interaktion der Akteure wird in ständigen Verhandlungen ausgedrückt, wobei es meist um Macht, Konfliktlösung und Kompromissfindung geht. Dieser Austausch findet in einem regulativen, kognitiven, normativen und imaginären Rahmen statt. Netzwerk-Governance fördert die Selbstregulierung und trägt zur öffentlichen Regulierung bei. Die Akteure im Netzwerk haben verschiedene Ressourcen und Regeln, aber mit der Zeit institutionalisiert sich das Netzwerk und gemeinsame Normen und Regeln der Interaktion bilden sich. Sobald sich die Akteure nicht mehr einig sind und neue Normen und Perzeptionen verhandeln, stellt sich ein Prozess der Desinstitutionalisierung ein (Torfing, 2012, S. 101-102).

In dieser Arbeit interessiert vor allem der grenzüberschreitende Charakter von Governance-Netzwerken. **Transnationale Netzwerke** sind informelle Institutionen, welche verschiedene Akteure über nationale Grenzen hinweg verbinden. Diese Netzwerke erlauben es den inländischen Behörden, sich direkt mit ihren ausländischen Pendants auszutauschen. Sie entwickeln sich nicht durch formelle Verhandlungen, sondern durch informelle und häufige Interaktion. Auslöser für die Entstehung solcher Netzwerke gaben die zunehmend transnationalen Probleme und die durch zunehmende transnationale Interdependenzen verursachten, komplexen Governance-Angelegenheiten. Transnationale Netzwerke sind in jedem Bereich staatlicher Regulierung zu finden – von High Politics Themen bis hin zu alltäglichen Problemen. Transnationale Netzwerke erfüllen drei wichtige Funktionen (Slaughter & Hale 2011, S. 342-343):

- Die staatlichen Kapazitäten, den grenzübergreifenden Problemen zu begegnen, werden erhöht. Die notwendige internationale Kooperation kann nicht mehr allein von den Aussenministerien aufgebracht werden.
- Die Netzwerke verfügen über das nötige Wissen, um die immer technischeren Angelegenheiten der internationalen Zusammenarbeit zu behandeln.
- Durch die Flexibilität und Reaktionsfähigkeit der Netzwerke wird die Effizienz erhöht. Aufgrund des informellen Charakters sind die Transaktionskosten tiefer als bei internationalen Institutionen.

Die **theoretischen Ansätze zur Steuerung der Governance** befassen sich ebenfalls mit der Zusammenarbeit. Die Förderung der Zusammenarbeit ist eine zentrale Aufgabe der Führung von Governance-Strukturen. Die Zusammenarbeit, ob zwischen Individuen, Organisationen oder Sektoren, ist das grundlegende Prinzip der Netzwerk-Governance, mit dem Ziel,

Probleme zu lösen, welche nicht durch einen Akteur allein gelöst werden können. Zur Zusammenarbeit gehören verschiedene Dimensionen. Die Governance-Dimension beinhaltet die Notwendigkeit der gemeinsamen Entwicklung von Regelungen und Strukturen. Die administrative Dimension bezieht sich auf die Verteilung von Kompetenzen und Rollen, um die Umsetzung der geplanten Aktivitäten zu sichern. In der Dimension der Autonomie müssen individuelle und kollektive Interessen miteinander in Einklang gebracht werden. Die in einem Netzwerk eingebundenen Akteure, ob Individuen oder Organisationen, haben unterschiedliche Interessen. Um das Weiterbestehen des Netzwerks und der Kooperation sicher zu stellen, besteht die Rolle der Führung darin, gemeinsame Ziele und Richtungen zu finden. Ein weiterer Aspekt der Zusammenarbeit beruht auf der Gegenseitigkeit. Die Kooperation muss für alle Parteien Vorteile bringen. Schliesslich sind auch Vertrauen und Reziprozität unabdingbare Bestandteile einer erfolgreichen Zusammenarbeit (Denhardt & Denhardt 2011, S. 423-424).

Um diese Herausforderungen zu meistern braucht es *activation, framing, mobilizing* und *synthesizing*: Als erstes muss das Netzwerk aktiviert werden, d.h. die richtigen Leute und Ressourcen müssen zusammen gebracht werden, um ein gemeinsames Programm und gemeinsame Ziele zu entwickeln. Zweitens müssen die Rollen und Strukturen geklärt werden. Drittens geht es um die Mobilisierung von Unterstützung inner- und ausserhalb des Netzwerks und um Engagement. Schliesslich muss eine produktive Interaktion, insbesondere durch Informationsaustausch und Vertrauensbildung, hergestellt werden. Dieses Modell ist nicht linear sondern rekursiv (Denhardt & Denhardt 2011, S. 424; McGuire, 2011, S. 445).

Damit die Zusammenarbeit der Akteure dringende Probleme zu lösen vermag und gleichzeitig eine Kapazität für langfristige Lösungen generiert werden kann, muss die Steuerung der Governance Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Governance-Strukturen gewährleisten. Dadurch kann ebenfalls eine koordinierte soziale Handlung und Entscheidungsfindung garantiert werden. Die Entwicklung gemeinsamer Werte und einer gemeinsamen Kultur ist hierfür von zentraler Bedeutung. Da die Akteure oft unterschiedliche Erwartungen an die Governance-Strukturen und -Prozesse haben, erfolgt die Notwendigkeit in einem Gruppenprozess, durch kontinuierlichen Austausch, Interaktion und Verhandlung ein gemeinsames Verständnis von Moral zu entwickeln. Es braucht dazu, in Konkordanz mit dem interpretativen Ansatz, ebenfalls eine gemeinsame Narration, welche alle Akteure im Netzwerk verbindet. Eine solche Narration ist oftmals sehr symbolisch und stellt ein Gravitätszentrum für die Zusammenarbeit dar. Jede Art von Führung muss sich deswegen an

der gemeinsamen Geschichte – Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft – der Gruppe orientieren. Der nie endende Prozess der Diskussion über die Orientierung und Zukunft der Gruppe findet meistens in einem informellen Umfeld und in Form von Diskussionen zwischen Individuen statt. Das Ergebnis ist eine endlose Expansion der Narration. Eine verteilte und geteilte Führung der Teilnehmer und die gemeinsame Verantwortung für Prozesse und Inhalte sind wichtig für die Förderung dieses Dialogs. Die Führung muss die Freiwilligkeit des Dialogs garantieren und Einseitigkeit verhindern. In Bezug auf die Zusammenarbeit ist es unerlässlich, dass die Steuerer der Governance-Strukturen versuchen, auch die Bürger möglichst weitgehend mit einzubeziehen (Denhardt & Denhardt 2011, S. 426-433).

Ziele der Netzwerk-Steuerung sind die Entscheidungsfindung, die Bildung von Vertrauen und Macht sowie Wissensgenerierung und –Management. Die Entscheidungsfindung innerhalb von Netzwerken geschieht durch sanfte Steuerung an den Knoten und beinhaltet Exploration, Diskussion und Konsens. Zudem ist es wichtig, keine Lösungen aufzuzwingen, sondern sich entwickeln zu lassen, um flexibel zu bleiben. Zu diesem Zweck können z.B. informelle Teams oder Ausschüsse gebildet werden. Obwohl die Entscheidungsfindung per Konsens oftmals schwierig ist, viele Ressourcen verbraucht und schliesslich nur vage Ergebnisse produziert, ist sie trotzdem wichtig, denn Vertrauen ist ein grundlegender Bestandteil von Netzwerken. Netzwerk-Management erfordert zudem spezifisches Wissen. Studien haben gezeigt, dass unter anderem gemeinsame Finanzierungen, das Verhandeln von gemeinsamen Strategien und die Umsetzung von Projekten wichtig sind. Zu den zentralen Aufgaben eines Netzwerk-Managers gehören nicht etwa die Kontrolle aller Interaktionen, sondern die Mediation, Verhandlung und Intervention (McGuire, 2011, S. 442-447).

Dem **interpretativen Ansatz** zufolge war das Verständnis des Staates als eine monolithische Einheit schon immer ein Mythos. Das Zentrum kann die staatlichen Praktiken nicht kontrollieren, weil sie durch die Überzeugungen und Handlungen der Akteure an der Grenze zwischen Staat und Zivilgesellschaft entstehen. Ausserdem verhandelt der Staat stets mit anderen, Politiken resultieren aus der Interaktion in Netzwerken von Organisationen und Individuen, die Grenze zwischen Staat und Zivilgesellschaft ist unscharf und transnationale und internationale Beziehungen sprengen die nationalen Grenzen. „*Governance is not any set of characteristics. It is the stories people use to construct, convey and explain traditions, dilemmas, beliefs and practices*” (Bevir & Rhodes, 2011, S. 211-212). Gemäss dem Zitat

entstehen die Praktiken durch die dort lebenden Akteure, deren Glauben und Handlungen, die den Traditionen entsprechen und in Geschichten ausgedrückt werden.

### 2.2.3 Steuerung

Die meisten transnationalen **Netzwerke** besitzen keine legale Autorität, sondern funktionieren über den Austausch von Informationen und Expertise. Zum einen führen der Austausch von Informationen und Expertise zu Lernprozessen und neuen Bedeutungszuschreibungen und Interpretationen. Zum anderen können Netzwerke, im Hinblick auf die Koordination, eine Plattform gegenseitiger Beeinflussung generieren. Die Kapazität eines Akteurs, andere überzeugen zu können (durch den Aufbau von Vertrauen), kann zu einer bedeutenden Gliederung der Politiken führen (Slaughter & Hale, 2011, S. 346-347).

Die meisten Governance-Theorien verstehen unter Koordination hauptsächlich die Praktiken und Strukturen der Organisation sozialer Beziehungen, welche sich durch komplexe Interdependenzen auszeichnen. Im Gegensatz dazu behandelt der **Metagovernance-Ansatz** die Steuerung dieser Praktiken und Strukturen, also die Governance der Governance (Jessop, 2011, S. 106-108).

Zur Auseinandersetzung mit neuen Formen der Governance gehören auch die veränderten Rollen des Staates und der Organisationen. Ein immer wiederkehrendes Thema ist dabei die Vorstellung des Staates als „Metaregierender“, also als Steuerungssubjekt zweiter Ordnung oder der Governance der Selbststeuerung. Metagovernance besteht aus strategischen Überlegungen sowie aus Führung und Management von Netzwerken. Der Staat beeinflusst in seiner neuen Rolle die Ausübung der Governance der Selbststeuerung. Die Vorstellung von staatlichen Organisationen, welche in einer funktional differenzierten Weltgesellschaft bestehen, passt gut zu den aktuellen Problemen öffentlicher Politik. Dazu gehören u.a. Fragmentierung, negative Externalitäten, Interessenskonflikte und die Zerstreuung von Ressourcen und Wissen (Esmark, 2011, S. 100-101).

Im Gegensatz zur Netzwerk-Governance wird der Staat hier nicht als ausgehöhlt betrachtet sondern sichert sich seine Regierungskompetenz durch die Anpassung der Regierungsstrukturen (Markt und Netzwerk) und die Kreation neuer Kontrollinstrumente. Metagovernance bezieht sich auf die Rolle des Staates als Koordinator der Governance. Der Staat „rudert“ nicht mehr, sondern steuert. Anstatt direkt öffentliche Leistungen zu erbringen, steuert er die Organisationen und Institutionen, die dies tun. Der Staat steuert durch



Regulierung, Ressourcenverteilung und „Story-telling“ (Rhodes, 2012, S. 36-37). Sich selbst steuernde Subsysteme sind immun gegen externe Steuerung und die Integration zu einem einzigen horizontalen Netzwerk. Deshalb entstand die Idee, diese Subsysteme aus der Distanz zu steuern, durch das Einwirken auf ihre Umwelt. Ein wichtiges Konzept ist die dezentrierte oder dezentrale Kontextsteuerung (Jessop, 2011, S. 109).

Der Metagovernance-Theorie zufolge, bedarf es einer Ausgeglichenheit zwischen der hierarchischen Governance, der geteilten Governance und der Selbst-Governance sowie einer Anpassungskapazität an sich verändernde Umweltbedingungen, um eine effektive Governance zu erreichen. Dadurch können soziale Interessen ausgeglichen und die Interaktionen zwischen den Systemen und den Akteuren durch Selbst- und Ko-Organisation erleichtert werden. Es werden des Weiteren drei Governance-Ebenen unterschieden, um ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenartigen Akteuren und Steuerungsmechanismen, sowohl der Mikro- als auch der Meso- und Makroebene der Gesellschaft, zu generieren. Die Governance erster Ordnung betrifft die Problemlösung und umfasst alle drei oben genannten Governance-Arten. Die Governance zweiter Ordnung entsteht durch die Änderung bestehender Institutionen der Problemlösung. Die Governance dritter Ordnung, oder eben Metagovernance, ist die Governance der Governance. Es geht hierbei um die Generierung von Grundsätzen und einer normativen Rationalität. Durch die Veränderung des normativen oder des materiellen Rahmens werden die ersten beiden Governance-Ebenen gesteuert (Jessop, 2011, S. 110).

Jessop (2011, S. 112-113) zufolge, umfasst der Ansatz der Governance oder der Metagovernance drei analytische Schritte. Als erstes muss das breite Koordinationsfeld identifiziert werden. Häufig wird zwischen ex post Koordination durch Austausch (optimale Allokation von Ressourcen, Effizienz), ex ante oder imperativer Koordination (zielgerichtet, Wirksamkeit) und reflexiver Selbst-Organisation (Governance i.e.S., operationell, institutionelle Logik, im Gegensatz zu Hierarchie und Anarchie des Marktes ist sie Heterarchie: Konsens, Dialog, Ressourcenteilung, gemeinschaftliche Handlung) unterschieden. Manchmal wird noch eine vierte Art der Koordination hinzugefügt, nämlich die der Solidarität. Zweitens muss eine spezifischere Definition der Governance in diesem Koordinationsfeld gefunden werden, und drittens müssen verschiedene Formen der Metagovernance unterschieden werden, welche sowohl den Definitionen im weiteren als auch im engeren Sinne entsprechen.

Die oben genannten vier Arten von Governance gehören zur Koordination erster Ordnung. Auf einer zweiten Ebene können den Governance-Arten je ein Massnahmenpaket zur Vorbeugung des Versagens gegenübergestellt werden. Diese Massnahmen können als Metagovernance angesehen werden, insofern sie entweder durch Änderung der Mechanismen, die zum Versagen führen, oder der sie begünstigenden Faktoren die Leistung der Governance-Art verbessern. Diese vier Metagovernance-Arten sind: Neugestaltung des Markts (Metaaustausch), institutionelle Erneuerungen (Metaorganisation), die Änderung der Zusammensetzung der Netzwerke und die Re-Artikulierung der Netzwerke der Netzwerke (Metaheterarchie) sowie therapeutische Interventionen, um Loyalität und Vertrauen zu generieren (Metasolidarität). Der Versuch, die relative Bedeutung der verschiedenen Governance-Arten zu modifizieren, wird der Governance dritter Ordnung zugeordnet (Jessop, 2011, S. 114-115).

Damit Metagovernance ausgeübt werden kann, müssen folgende sogenannte NATO-Kriterien erfüllt sein: „Metagovernors“ müssen eine zentrale Position im Netzwerk innehaben (Nodality), müssen in den Augen der Netzwerk-Akteure legitimiert sein (Authority), müssen Zugang zu und Kontrolle über zentrale Ressourcen haben (Treasure), und müssen über eine organisationelle Kompetenz verfügen, Netzwerke zu managen und zu überwachen (Organisation). Da die Metagovernance meistens von öffentlichen Autoritätspersonen ausgeübt wird, wird klar, dass der Staat nicht ausgehöhlt wird, sondern durch institutionelles Design, politische und diskursive Umrahmung, direkte Partizipation und Prozessmanagement eine Schlüsselrolle einnimmt beim Management von interaktiven Arenen der Netzwerk-Governance (Torfing, 2012, S. 107-108).

Gemäss dem **interpretativen Governance-Ansatz** werden Veränderungen in der Governance durch die Interpretation der Akteure ihrer Praktiken und Überzeugungen erklärt. Die soziale Konstruktion von Regeln und die Kapazität der Individuen, Handlungsbedeutungen zu kreieren, stehen hier im Mittelpunkt. Netzwerke und Metagovernance können nicht durch objektive Prozesse und Lokalitäten erklärt werden, sondern anhand der Überzeugungen, Praktiken, Traditionen und Geschichten, welche die Handlungen der Individuen auslösen und begründen. Es braucht also einen akteurzentrierten und bottom-up Ansatz, um jede Art von Regelungen zu erklären. Politik und Politiken werden nicht einfach von den Eliten definiert sondern können von anderen Akteuren beeinflusst werden (Rhodes, 2012, S. 39-41).

Folglich untersucht der interpretative Ansatz, wie die Individuen Governance kreieren, erhalten und verändern, indem sie nach ihren Überzeugungen handeln. Die Überzeugungen der Individuen werden durch die Änderung von Traditionen in Reaktion auf Dilemmas gebildet. Es geht also sowohl um die Gründe für die Übernahme von Traditionen als auch um die Erklärungen für deren Änderungen. Eine Tradition besteht aus geerbten Theorien, Geschichten und Praktiken, welche die Grundlage für die Überzeugungen und Handlungen liefern. Wenn eine neue Überzeugung auftaucht, welche sich in Konflikt mit den bestehenden befindet, erfordert das daraus entstehende Dilemma ein Überdenken dieser bestehenden Überzeugungen (Bevir, 2011b, S. 58). Dadurch entsteht eine politische Auseinandersetzung bezüglich des Ursprungs des Staatsversagens, was schliesslich zu Reformen führt. Doch auch die reformierten Muster lösen neue Dilemmas aus. Das Resultat ist ein kontinuierlicher Prozess aus Interpretation, Konflikt und Handlung, der ein sich stetig veränderndes Regelungsmuster generiert. Governance kann also nur durch Narration erklärt werden, nicht durch objektive, soziale Prozesse. Narration ist eine Form der Erklärung, welche Handlungen mit den sie auslösenden Überzeugungen und Wünschen verbindet (Bevir & Rhodes, 2011, S. 209-210).

\*\*\*

Wie bereits erwähnt, hat die Governance im grenzüberschreitenden Kontext sehr viel mit der Netzwerk-Governance gemein. Neben der Pluralisierung der beteiligten Akteure spielen Interdependenz, Vertrauen, Deliberation und Reziprozität eine wichtige Rolle. Zudem wurde auch auf die Notwendigkeit eines regionalen Gemeinsinns verwiesen, was vom interpretativen Ansatz unterstützt wird. Die nähere Betrachtung der Theorien der drei Governance-Wellen anhand der formulierten Merkmale für die Governance im grenzüberschreitenden Kontext hat ergeben, dass für die vorliegende Fallstudie insbesondere die Metagovernance, die Steuerung der Steuerung, sehr interessant ist, da die TMO die bestehenden Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit koordinieren und integrieren soll. Die Governance der Governance versteht sich als Steuerung auf einer höheren Ebene, bzw. als Steuerung der Selbststeuerung, als indirekte Steuerung und als Normen und Grundsätze generierend. Es wurde ebenfalls ersichtlich, dass sich viele Governance-Ansätze überschneiden und aufeinander aufbauen.

## 2.3 Hypothesen

Angesichts des Mangels an Führung, mangelhafter Integration der Arbeit verschiedener Instanzen, des hohen Koordinations- und Abstimmungsaufwands, der Informalität und Intransparenz (Beck & Pradier, 2011, S. 118), besteht die Herausforderung in der Verbindung der verschiedenen Governance-Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein zu einer integrierten Governance. Um genau dieses Ziel zu erreichen, wurde die TMO gebildet. Die Erläuterungen theoretischer Ansätze zur Governance haben gezeigt, dass sich insbesondere die Metagovernance dazu eignet, eine integrierte Koordination oder Steuerung der Governance-Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu erfassen. Aus den Theorien können folgende Kriterien für eine Metagovernance am Oberrhein zusammengefasst werden:

- Akteure: Sie muss die richtigen Akteure und Ressourcen zusammen bringen;
- Koordination und Aufgabenteilung: Sie muss die gemeinsame Entwicklung von Regelungen und Strukturen koordinieren sowie die Kompetenzen und Rollen verteilen;
- Problemlösungskapazität: Durch eine gemeinsame Strategie sichert sie längerfristige Lösungen und auf Projektebene können dringendere Probleme behandelt werden;
- Bürger: Sie muss die Bürger mit einbeziehen und gemeinsame Identität fördern, indem sie den Austausch fördert und gemeinsame Werte entwickelt.

In der Erwartung, dass die Organisation der TMO eine wichtige Rolle spielt, kann mithilfe dieser Kriterien eine Hypothese über die Metagovernance der Trinationalen Metropolregion Oberrhein formuliert werden:

**Hypothese:** Aufgrund ihrer Organisation und der damit errichteten Mehrebenen-Governance, hat die Bildung der TMO zur Entstehung einer Metagovernance am Oberrhein geführt.

Mithilfe der oben genannten Kriterien wird diese Hypothese, um sie zu spezifizieren und verständlicher zu machen, in vier Teilhypothesen aufgeteilt:

**H1:** Die Organisation in vier Säulen führt zu einer Netzwerkbildung, die die richtigen Akteure vereint.

**H2:** Die Organisation der TMO führt zu einer effizienten Koordination und Aufgabenteilung.

**H3:** Aufgrund der Organisation der TMO können der strategische und der projektorientierte Ansatz der Zusammenarbeit kombiniert werden.

**H4:** Dank der Säule der Zivilgesellschaft werden die Bürger mit einbezogen.

Zu den Hypothesen müssen noch einige Erläuterungen gemacht werden. Mit den *richtigen* Akteuren in H1 sind Akteure gemeint, die etwas zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im jeweiligen Themenbereich beitragen können und wollen. In H2 wird mit *effizient* auf die Vermeidung von Doppelarbeiten und die Nutzung von Synergien verwiesen. H3 verweist auf die Kapazität sowohl dringende Probleme lösen als auch langfristige Lösungsansätze generieren zu können. H4 widmet sich der Anforderung an die Metagovernance, die Bevölkerung in die Steuerung zu integrieren.

Im nachfolgenden Kapitel wird erklärt, wie vorgegangen wird, um die Hypothesen zu testen. Anschliessend werden die Daten vorgestellt und diskutiert.

### **3 Fallstudie**

Mit Hilfe verschiedener Governance-Theorien konnten Kriterien für eine grenzüberschreitende Metagovernance ausgemacht werden. Mit der Gründung der TMO wurde explizit das Ziel verfolgt, eine integrierte Governance für den Oberrhein zu schaffen. Um herauszufinden, warum damit tatsächlich eine Metagovernance für den Oberrhein geschaffen wurde, müssen, die mithilfe der Metagovernance-Kriterien aufgestellten Hypothesen, überprüft werden. Dazu werden zuerst das methodische Vorgehen erklärt und danach die Ergebnisse vorgestellt und diskutiert.

#### **3.1 Methodisches Vorgehen**

Um herauszufinden, welche kausalen Mechanismen vom Aufbau der TMO zur Bildung einer integrierten Governance führen, wird in dieser Arbeit eine Einzelfallstudie durchgeführt. Das bedeutet, dass der gesamte Untersuchungsbereich als ein Fall definiert wird. Die Untersuchungsergebnisse können nicht verallgemeinert werden. Die Generalisierung ist jedoch gar nicht das Ziel einer Einzelfallstudie. Das Interesse liegt vielmehr in einer vertieften, detaillierten und ganzheitlichen Analyse des Falls, welche idealerweise sowohl theoretische als auch praxisrelevante Erkenntnisse generiert (Klöti et al., 1997, S. 187). Die Trinationale Metropolregion Oberrhein eignet sich besonders gut als Fall für die vorliegende Arbeit, da sie einerseits als Modellregion der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa gilt und andererseits erstmals eine gemeinsame Strategie über nationale Grenzen hinweg ausgearbeitet hat (TMO, 2010, S. 3). Zudem spielten auch praktischere Gründe, wie die geographische Nähe zur Schweiz und die Mitarbeit der Verfasserin der vorliegenden Arbeit im gemeinsamen Sekretariat der Oberrheinkonferenz eine wichtige Rolle bei der Fallauswahl.

Für die vorliegende Einzelfallstudie sind qualitative Verfahren besser geeignet als quantitative. Um die Hypothesen überprüfen und die kausalen Mechanismen, die von der Bildung der TMO zu einer integrierten Governance führen, finden zu können, werden folglich verschiedene Dokumente, wie gemeinsame Erklärungen, Sitzungsprotokolle etc., in die Analyse mit einbezogen. Hauptsächlich werden jedoch leitfadengestützte Experteninterviews sowie die teilnehmende Beobachtung zur Datenerhebung eingesetzt. Die Auswahl der Experten erfolgt in Bezug auf das Mandatsgebiet der Trinationalen Metropolregion Oberrhein. Es werden folglich aus jedem der drei Länder – Deutschland, Frankreich und der Schweiz – je eine Person aus der Verwaltung und eine Person aus der Politik gesucht, die in

die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein involviert ist, und die sich bereit erklärt, ein Interview zu geben.

Der Vorteil eines qualitativen Forschungsdesigns besteht in seiner Offenheit gegenüber Theorien. Die Theorien dienen zwar ebenfalls dazu, die Untersuchungen zu leiten, wirken sich aber nicht einschränkend auf allfällige Erkenntnisse aus. Die Durchführung einer Einzelfallstudie erlaubt es zudem, sich intensiv mit dem Fall auseinanderzusetzen (Blatter et al., 2007, S. 24-25). Die Offenheit des qualitativen Verfahrens zeigt sich auch bei den Interviews. Anstelle klar vorgegebener Fragen und Antworten, wirkt der Interviewer möglichst wenig auf das Gespräch ein, um die interviewte Person frei erzählen zu lassen. Es gibt verschiedene Formen qualitativer Interviews, die von teilstandardisierten über leitfadengestützte Interviews bis hin zu sogenannten narrativen Interviews reichen. Während teilstandardisierte Interviews vorgegebene Fragen und Antworten sowie Kurzfragebögen enthalten, wird im narrativen Interview die befragte Person dazu aufgefordert, über ein bestimmtes Thema möglichst detailliert und frei zu berichten. Die Strukturierung einer Befragung durch einen Leitfaden erlaubt es dem Interviewer, das Gespräch in eine Richtung zu lenken und gezielt Nachfragen zu stellen. In der Politikwissenschaft wird häufig das leitfadengestützte Experteninterview angewandt. Dieses ist besonders geeignet, um Entscheidungsprozesse zu rekonstruieren, Veränderungen, Kooperationsbereitschaft und Handlungsmotive nachzuvollziehen, sowie um Hintergrundinformationen zu Ereignissen und Sachverhalten zu gewinnen (Blatter et al., 2007, S. 60-62). Um die Entwicklung einer integrierten Governance im Fall der Trinationalen Metropolregion Oberrhein besser verstehen zu können, werden auch in der vorliegenden Arbeit solche leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt. Zusätzlich wird durch die Mitarbeit in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die qualitative, teilnehmende Beobachtung angewandt (Blatter et al., 2007, S. 69).

Die Datenauswertung erfolgt anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse, die sich auf die Metagovernance-Kriterien, mit deren Hilfe ebenfalls die Hypothesen formuliert wurden, stützt (vgl. S. 21). Die Ergebnisse der Datenerhebung werden diesen Kriterien zugeordnet. Dabei wird zusätzlich versucht, die Organisation der Trinationalen Metropolregion zu beachten, damit der Mehrebenen-Charakter und der spezifische Aufbau berücksichtigt werden können. Aus Abb. 3, die dieses Vorgehen darstellt, geht ebenfalls hervor, dass die wichtigsten Gesichtspunkte der Governance im grenzüberschreitenden Raum in diese Konstruktion eingeordnet werden können.





Abbildung 3: Organisation der TMO

Quelle: Aufbau der TMO vgl. Abb. 2 und eigene Darstellung.

## 3.2 Präsentation der erhobenen Daten

Die Hypothese basiert auf den aus den Theorien abgeleiteten Anforderungen an eine Metagovernance im grenzüberschreitenden Kontext. Die Auswertung der Interviews erfolgt nun nach ebendiesen Kriterien. Demnach werden zuerst die Aussagen zur Vereinigung der richtigen Akteure und Ressourcen präsentiert, danach zur Koordination der Strukturen und Verteilung der Aufgaben, gefolgt von Äusserungen zur strategischen und operativen Problemlösungskapazität. Schliesslich werden die Ergebnisse zum Einbezug der Bürger dargestellt. Da sich die Interviews ebenfalls konkret mit der Führungsfrage der TMO in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befassten, wird noch ein weiteres Unterkapitel angehängt, um die Aussagen zu diesem Punkt präsentieren zu können.

### 3.2.1 Akteure

Die Trinationale Metropolregion Oberrhein versucht, möglichst viele Akteure mit einzubeziehen. Diese Offenheit gegenüber den Akteuren erleichtert nicht nur die Umsetzung von Projekten sondern hilft ebenfalls dabei, die Steuerung der Kooperationsstrukturen zu reformieren. Zudem bilden sich dadurch neue Netzwerke und neue Ideen entstehen (Interview 4). Mit einer Säule für die Zivilgesellschaft sollen eben auch die Bürger besser in die Governance am Oberrhein integriert werden. Gleichzeitig muss sie aber auch als Basis der anderen Säulen – Wirtschaft, Wissenschaft und Politik – verstanden werden (Interview 1).

Während die verschiedenen Akteure bis anhin getrennt voneinander arbeiteten, wird mit dem Prozess hin zur Trinationalen Metropolregion Oberrhein, eine integrierte Perspektive gefördert. Dazu gehört auch, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht mehr bloss auf einzelne Projekte zu beschränken, sondern darüber hinaus auch transnationale Potentiale wahrzunehmen (Interview 2).

Die TMO liefert die Rahmenbedingungen für die Begegnung der Akteure in einem institutionalisierten Umfeld, sowohl innerhalb als auch zwischen den Säulen. Z.B. arbeiten innerhalb der Säule Politik die ORK, der ORR, das Städtenetz und die Eurodistrikte zusammen. Die Akteure der Säulen der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Politik und der Zivilgesellschaft tauschen des Weiteren Informationen und Erfahrungen untereinander aus (Interview 3).

Um eine innovative und reformierte Governance zu erhalten, die die bestehenden Strukturen auf effektive Weise einbindet, muss noch weiter gegangen werden. Ein Team aus Fachkräften auf technischer Ebene, welches die gemeinsamen Politiken und Projekte umsetzt, könnte entstehen. Die Frage der Bündelung der Kräfte ist auch im Rahmen der knappen Finanzierungen von grosser Bedeutung, da sie erlaubt die verteilten Budgets zusammen zu legen und dadurch in für den Oberrhein wichtigen Bereichen mehr erreicht werden kann (Interview 4).

### **3.2.2 Koordination und Aufgabenteilung**

Mit der Schaffung der TMO gelang es, Schnittstellen zwischen den bestehenden Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein, welche bis dahin nebeneinander arbeiteten ohne sich dabei wirklich untereinander zu koordinieren, zu bilden (Interview 4). Die TMO setzt sich also aus diesen bereits bestehenden Strukturen zusammen. Diese Strukturen sind für sich selbst koordiniert und integriert (Interview 3). Ein gutes Beispiel dafür ist die ORK, in welcher sich über 600 Fachleute in zwölf Arbeitsgruppen und ungefähr 40 Expertenausschüssen koordinieren und zusammenarbeiten (Interview 2).

Jede Säule der TMO ist anders organisiert, da das zentrale Prinzip der Selbstorganisation der Säulen befolgt wird (Interviews 1 & 5). Die einzelnen Säulen bzw. die Koordinatoren der Säulen müssen demzufolge die zentralen Akteure und Partner aus ihrem jeweiligen Themengebiet vereinen und koordinieren. Die Koordination kann in diesem Sinne als Netzwerkarbeit verstanden werden, wobei sich die Arbeit von Säule zu Säule unterscheidet. Koordination ist auch Kommunikation. Es geht darum, Sachverhalte so zu kommunizieren, dass alle Akteure sie gleich verstehen und die Konsensbildung gefördert werden kann. Die angemessene Kommunikation dient ausserdem dazu, der TMO einen gemeinsamen Aussenaustritt zu ermöglichen, was wiederum ihre Identität stärken soll. Dazu wurde mit der Kreation von Logos eine visuelle Identität geschaffen (Interview 5).

Die Governance-Frage ist aber ein heikles Thema. Während die Säule Politik schon relativ gut entwickelt ist in diesem Bereich, kann bei der Säule Zivilgesellschaft noch nicht wirklich von einer Governance gesprochen werden. Es ist aber auch nicht unbedingt nötig, in dieser Säule eine Governance wie in den anderen zu entwickeln, da sie ja als Basis der anderen Säulen verstanden werden sollte. Die Säulen der Wissenschaft und der Wirtschaft sind dabei, eine Governance in ihrem entsprechenden Bereich aufzubauen (Interview 5).

Sowohl auf technischer als auch auf politischer Ebene tauschen sich die Akteure regelmässig aus. Auf technischer Ebene treffen sich die Akteure einmal im Monat und liefern sich gegenseitig Neuigkeiten und Informationen aus ihren Organisationen. Dieser Austausch wird in einem Protokoll fest gehalten. Koordination wird hier als Verbreitung von Informationen verstanden (Interview 5). Der institutionalisierte Austausch zwischen den Säulen erzeugt zudem eine wichtige Koordinationswirkung, indem neue Ideen entstehen, Synergien geschaffen und Doppelspurigkeiten umgangen werden (Interviews 3 & 4). Die Aufgabe der Koordination wurde mit der Schaffung von Koordinatorenstellen konkret zugeordnet. Die Koordinatoren bilden eine Informationsdrehscheibe auf der gemeinsamen Arbeitsebene, welche es erlaubt, kurzfristig zu reagieren. Die einzelnen Säulen entwickeln zudem gemeinsame Leitideen (Interviews 3 & 6).

Obwohl es auch Querschnittsaufgaben gibt, sollte keine übergeordnete Stelle geschaffen werden. Die säulenübergreifende Koordination kann sowohl durch den täglichen Austausch der Koordinatoren in der Villa Rehus in Kehl stattfinden als auch anhand von Treffen der Entscheidungsträger der vier Säulen (Interview 1).

Mit höchstens 100 hauptberuflich tätigen Akteuren ist das Organisationsprofil der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sehr flach. Da die grenzüberschreitende Zusammenarbeit netzwerkartig organisiert ist, sowohl interpersonell als auch interinstitutionell, und Netzwerke nicht selbstorganisierend sind, braucht es eine Steuerung oder Koordination. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit setzt sich aus verschiedenen Ebenen zusammen, welche unterschiedlichen Koordinationsbedarf aufweisen. Eine Ebene besteht aus der Koordination innerhalb der einzelnen Säulen, wofür der Koordinator der jeweiligen Säule zuständig ist. Auf der Ebene der Querschnittskoordination sollen nicht nur die Koordinatoren zusammenarbeiten, sondern es soll ebenfalls institutionell eine säulenübergreifende Perspektive geschaffen werden. Die Sprecher der Säulen und die Politiker bilden eine dritte Ebene (Interview 2).

Die Struktur der TMO ist genau richtig. Sie engagiert sich auch in vielen Bereichen, die thematisch nicht in den vier Säulen abgebildet werden. In diesen Bereichen, z.B. Raumordnung, Umweltschutz und Gesundheit, arbeitet sie mit den Arbeitsgruppen der ORK zusammen. Die TMO verfolgt dabei einen strategieorientierten Netzwerkansatz mit einem sehr flachen Organisationsprofil. Die zwei grössten Herausforderungen bestehen in der

Erkennung des Potentials der Region und der fehlenden Handlungskompetenz auf grenzüberschreitender Ebene (Interview 2).

Die Kommunikationsstrategie der TMO (Homepage, Newsletter, Flyer, etc.) trägt ebenfalls ihren Teil zur Koordination der verschiedenen Strukturen bei und beweist zudem, dass der Oberrhein einen funktionalen Raum bildet (Interview 4).

### **3.2.3 Problemlösungskapazität**

Es war von Beginn an klar, dass keine neuen Strukturen geschaffen sondern die bestehenden gebündelt werden sollen. Es sind demzufolge die bestehenden Akteure, die die TMO verkörpern, welche eine Funktion als Plattform für die Steuerung und die Koordination der Aktivitäten übernimmt. Die „Begegnungszone TMO“ wurde hauptsächlich geschaffen, um die grenzüberschreitenden Aktivitäten in den Bereichen der Wissenschaft, der Wirtschaft, der Politik und der Zivilgesellschaft weiterzuentwickeln und zu verbessern. Den bisherigen Erfahrungen nach zu urteilen, war dieses Vorgehen richtig. Eine grosse Herausforderung für die stark polyzentrische TMO stellt die Verbesserung ihrer Sichtbarkeit als Metropolregion dar (Interview 3).

Die Integration, das zentrale Thema der TMO, muss nicht nur auf lokaler und regionaler sondern ebenso auf europäischer Ebene stattfinden. Insbesondere die Säule Politik nimmt hier eine wichtige Rolle ein, indem sie Lobbying-Arbeit auf europäischer Ebene betreibt. Die Koordination mit der europäischen Ebene ist auch deshalb wichtig, weil zahlreiche Projekte von den Interreg-Programmen der EU kofinanziert werden. Die Strategie der TMO wird derzeit überarbeitet, um sie u.a. an die neuen Interreg V-Programme anzupassen (Interviews 2 & 5).

Im Strategiepapier der TMO wurden für jede Säule Ziele definiert. Der politische, grenzüberschreitende Konsens der mit dieser Strategieentwicklung verbunden war, ist einzigartig. Die Strategie der TMO muss als Leitbild verstanden werden, auf das sich zahlreiche Akteure – von den Industrie- und Handelskammern, den Universitäten u.v.m. – verständigen konnten. Es ist nicht einfach, die verschiedenen Akteure und Kulturen zu vereinen, wenn es aber gelingt, entsteht daraus eine unschlagbare Dynamik. Der Mehrwert der TMO besteht in ihrer Kapazität, Rahmenbedingungen zu schaffen (Interview 2). Die Idee der TMO muss durchaus als visionär und als der Gedanke verstanden werden, welcher die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter bringen wird (Interview 5).

Um eine regionale Governance aufbauen zu können, braucht es ein regionales Kollektiv, ein regionales Bewusstsein. Die Politiker des Oberrheins verstehen sich bereits als ein solches Kollektiv. Innerhalb der Säulen entwickelt sich das regionale Bewusstsein jedoch sehr langsam (Interview 2).

Gemeinsame Beschaffungen von grenznahen Nachbarstädten (z.B. Baumaterial oder Streusalz) könnten die Integration vorantreiben, da durch die alltägliche Zusammenarbeit Unterschiede – und Gemeinsamkeiten – viel konkreter, bzw. vermehrt, wahrgenommen werden können als dies in Projekten der Fall ist. Die Bemühungen müssen sich auf grosse, gemeinsam definierte Ziele konzentrieren, um die grenzüberschreitenden Initiativen systematisch aufteilen zu können (Interview 2).

### 3.2.4 Bürger

Die Zivilgesellschaft, bzw. die Bürger, werden in den drei Ländern der Oberrheinregion unterschiedlich definiert. Während sich die Stimmbürger in der Schweiz relativ stark beteiligen können und sich auch der mündige Bürger in Deutschland engagiert, wird der „citoyen“ in Frankreich eher mit Misstrauen betrachtet. Es kann und darf von den Bürgern nicht zu viel erwartet und verlangt werden. Das Thema der Bürgerbeteiligung ist jetzt in Mode, auch im Hinblick auf New Public Management (NPM), aber es ist nicht sehr wahrscheinlich, dass es grenzüberschreitend funktionieren kann. Die vielen bestehenden Angebote, z.B. im Bereich der grenzüberschreitenden Ausbildung, werden kaum genutzt. Die Bürger am Oberrhein wollen zwar, dass der grenzüberschreitende ÖPNV funktioniert, die Umwelt geschützt wird und die Kriminalität nicht zunimmt, aber so etwas wie eine grenzüberschreitende Öffentlichkeit besteht nicht. Selbst wenn es stetig wächst, ist das Grenzüberschreitende die Ausnahme (Interview 2).

Die Form der Säule ist zwar nicht unbedingt geeignet für die Zivilgesellschaft, deren Existenz drückt aber nichts desto trotz den Willen aus, die Bürger in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit einbeziehen zu wollen (Interview 5). Die Bürger werden zudem im Rahmen der Eurodistrikte, die Bürgerprojekte mitfinanzieren, und hauptsächlich auch durch die Arbeit der vier Infobest-Stellen in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit integriert (Interviews 4 & 6).

Ein wichtiger Bestandteil des Einbezugs der Zivilgesellschaft ist die angemessene und umfassende Information der Bevölkerung, welche von den grenzüberschreitenden

Einrichtungen geleistet werden muss (Interview 1). Es ist wichtiger, dass den Bürgern geholfen wird sofern sie Hilfe benötigen, als dass sie die Zuständigkeiten kennen (Interview 6).

Die TMO hat ein innovatives Vorgehen gewählt, indem sie im Rahmen der Bürgerforen das Wort der Zivilgesellschaft gab. Es wurden drei räumlich gut verteilte (Basel, Karlsruhe, Strassburg) Bürgerforen organisiert, an welchen sich Bürger des Oberrheins beteiligen und ihre Vorschläge und Bedenken bezüglich der Trinationalen Metropolregion Oberrhein einbringen konnten. Die Teilnehmer an diesen Bürgerforen waren aber nicht sehr zahlreich und auch nicht repräsentativ (Interview 1).

Die Bürgerforen fanden in einer familiären Atmosphäre statt und die etwa 500 Teilnehmer setzten sich aus Jungen und Alten, Kennern der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Nicht-Kennern zusammen, die entweder allein oder mit der Familie teilgenommen haben (Interview 4).

Aus diesen Bürgerforen ging hervor, dass die Bevölkerung oft nur sehr begrenzte Kenntnisse von grenzüberschreitenden Projekten hat. Die für die Bürger wichtigsten Themen sind die Förderung der Zweisprachigkeit, die Verbesserung des grenzüberschreitenden Verkehrs, die Integration der Arbeitsmärkte und die Einrichtung einer gemeinsamen Bildungspolitik sowie eines grenzüberschreitenden Gesundheitssystems. Dies sind Themen, die auch von den politischen und technischen Vertretern der TMO immer wieder als zentral bewertet werden (Interview 4).

Im Rahmen des Bürgerdialogs am 15. Juni 2013 sollte – gemeinsam mit den Bürgern – überlegt werden, wie die Bevölkerung in Zukunft, sowohl punktuell als auch nachhaltig, in die Erarbeitung von Projekten innerhalb der TMO einbezogen werden können (Interviews 4 & 5). Auch die Säulen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft waren am Bürgerdialog vertreten (Interview 6).

Der letzte Dreiländerkongress, die Bürgerforen und der Bürgerdialog bezeugen den erfolgreichen Versuch, Impulse für die Einbindung der Zivilgesellschaft zu liefern und Plattformen dazu zu schaffen (Interview 3).

Die Bürger definieren sich über Projekte. Diese werden aber nicht von der TMO selbst erbracht, sondern von der ORK, dem ORR, den Eurodistrikten und dem Städtenetz. Die gemeinsame Identität kann also gestärkt werden, wenn die Projektarbeit intensiviert wird. Da



stehen v.a. die Eurodistrikte im Vordergrund, welche sich auf einer geeigneteren Ebene befinden, da es nicht realistisch ist, Projekte zu machen, die das gesamte Gebiet des Oberrheins abdecken und zugleich die Bevölkerung ansprechen (Interview 1).

Es ist ein Ziel der TMO, die gemeinsame Identität der Bürger am Oberrhein zu stärken. Damit sie sich aber bewusst werden, in einem gemeinsamen Lebensraum zu leben, müssen viele Bereiche, welchen die Bewohner im Alltag begegnen, harmonisiert werden. Ein konkretes Beispiel ist der Lehreraustausch zur Förderung der Zweisprachigkeit (Interview 4). Die Kommunikation spielt wieder eine wichtige Rolle bei der Identitätsbildung und der gemeinsamen Identifikation. Ein aktuelles Thema ist der Name der TMO. Es wird ein einfacherer Name gesucht, der identitätsstiftend wirkt (Interviews 5 & 6)

Die Identität der TMO ergibt sich aus dem Aufeinandertreffen dreier unterschiedlicher Kulturen. Dadurch werden Kreativität, Selbstkritik, Vergleiche und schliesslich die Entwicklungsfähigkeit gefördert. Der Bürgerdialog soll dazu dienen, Probleme und Meinungen frühzeitig erkennen und darauf reagieren zu können (Interview 6).

Andererseits wurde auch hervorgehoben, dass immer noch viele Vorurteile und Stereotypen bestehen und von keiner gemeinsamen Identität gesprochen werden kann. Eine gemeinsame Identität ist jedoch nicht unbedingt notwendig, die Bürger sollten einfach nachbarschaftlich miteinander auskommen (Interview 2). Zudem müssten sie selbst befragt werden zu diesem Thema (Interview 3).

Es kann von einer gemeinsamen Identität im Sinne einer erlebten Nachbarschaft gesprochen werden, nicht aber auf einer institutionellen Ebene. Das Ziel der TMO, eine gemeinsame Identität der Oberrheinbürger zu schaffen, ist ihre grösste Herausforderung, an welcher sie letztendlich scheitern könnte (Interview 5).

### **3.2.5 Führung**

Mit der Bildung der TMO wird das Ziel verfolgt, eine Mehrebenen-Governance zwischen allen Akteuren, die an der Attraktivität des Oberrheins mitarbeiten, zu erschaffen. In diesem Sinne ist es wichtiger, den Dialog, die Koordination und den Einbezug der Bürger zu fördern als eine Hierarchie bzw. Führung herzustellen. Da die TMO als Modellregion grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Europa gilt, sollte sie wenschon im Vergleich zu anderen europäischen Grenzregionen eine Führungsposition einnehmen (Interview 4). Die

TMO ist ein Good Governance Konzept. Wichtig ist, dass sich die Vertreter der Säulen regelmässig treffen und austauschen und sich auch gegenseitig unterstützen (Interview 6).

Die Struktur der TMO unterstützt die Integration der Governance und die Übernahme einer Führungsrolle. Es ist ein Ansatz, welcher erlaubt, möglichst viele Akteure mit einzubeziehen und der Diskussionen und Meinungsbildung ermöglicht (Interviews 1 & 2). Zudem sind den Akteuren, dank des regelmässigen Informationsaustauschs, die Personen, die Ressourcen und die Projekte besser bekannt, da durch die Struktur der TMO auch die Kommunikation zwischen den Ebenen, zwischen den Säulen und auch innerhalb der Säulen gefördert wird (Interview 4).

Die Dachebene, also die Entscheidungsträger der Säulen, übernehmen eine gewisse Führungsrolle indem sie strategische Fragen behandeln und Schwerpunkte definieren (Interview 1). Die TMO übernimmt eine Führungsrolle indem sie einen Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit generiert (Interviews 2 & 6). Es ist denkbar, dass sie die Steuerung auf der projekt- und potentialorientierten Ebene übernimmt, während die ORK weiterhin Projekte generiert. Klar ist, dass viele verschiedene Akteure in den Steuerungsprozess mit einbezogen werden müssen (Interview 2).

Die TMO übernimmt eine Führungsrolle in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein, da sie genau zu diesem Zweck gegründet wurde, bzw. um die bestehenden Strukturen zu vernetzen und zu rationalisieren. Die Säule Politik nimmt innerhalb der TMO eine Führungsrolle ein, da sie als erste vollständig entwickelt wurde und die anderen Säulen bei ihrem Aufbau unterstützt (Interview 5).

### **3.3 Diskussion der Ergebnisse**

Unter diesem Punkt werden nun die in den Interviews gemachten Aussagen besprochen. Die Diskussion der Ergebnisse soll den Bezug zur Theorie herstellen und bewerten. Neben den Interviews werden hier auch Informationen aus Dokumenten sowie aus der teilnehmenden Beobachtung mit in die Erörterung einfließen. Die Diskussion wird wieder in die Kriterien der Metagovernance gegliedert, um Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit zu erhöhen. Schliesslich werden unter diesem Punkt noch die Hypothesen beantwortet.

### 3.3.1 Akteure

Dieses Kriterium bezieht sich auf die Einbeziehung möglichst vieler Akteure, welche unterschiedliche Ressourcen mit sich bringen, damit das Netzwerk aktiviert werden kann. Neben öffentlichen Akteuren sollen sich dabei auch die Bürger und weitere Interessengruppen an der Kooperation beteiligen können.

Die TMO besteht nicht aus einer dominierenden Metropole, sondern aus einem Netz von Städten, die zusammen eine Metropolregion bilden. Die Akteure stammen aus unterschiedlichen Ebenen und die gemeinsame Problemlösung bezieht sich auf mehrere Sektoren. Die Integration der Governance ist einzigartig in Europa. Sie gewährleistet nicht nur den territorialen Zusammenhalt sondern fördert die funktionale Vernetzung anstelle der Strukturbildung. Um Exzellenz und Innovation zu schaffen, bedarf es einer abgestimmten und komplementären Spezialisierung (Euro Institut, 2008, Folie 9).

In der Aufbau-Phase der TMO mussten Akteure gefunden werden, die den Willen und die Kompetenzen haben, sich an der Realisierung der Metropolregion zu beteiligen. Um keinen Akteur auszuschliessen, wurde bewusst auf eine Beschränkung der Mitgliederzahl verzichtet. Es sind demnach alle willkommen, die sich aktiv an den Projekten beteiligen möchten. Die Organisation in Säulen im Allgemeinen und insbesondere die Einrichtung einer Säule Zivilgesellschaft verdeutlicht diese Offenheit gegenüber den Akteuren. Durch letztere können sich auch Interessengruppen beteiligen, die nicht in die Bereiche der anderen drei Säulen fallen und es kann über die Rolle der Bürger in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nachgedacht werden. Insbesondere in der Säule Politik werden die bestehenden Governance-Strukturen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit eingebunden. Die ORK und deren Arbeitsgruppen waren zudem von Beginn an am Projekt TMO beteiligt. Ausserdem können sich durch die Organisation in verschiedene Säulen sowohl säulenspezifische als auch säulenübergreifende Netzwerke bilden. Die Säule Politik vereint ihrerseits die unterschiedlichen staatlichen Ebenen.

In der deutsch-französisch-schweizerischen Zusammenarbeit am Oberrhein haben sich verschiedene Netzwerke gebildet. Beispiele dafür sind Eucor, in welchem sich die Universitäten am Oberrhein zusammen geschlossen haben, und Netzwerke wie BioValley im Bereich der Biotechnologie und Neurex in den Neurowissenschaften. Damit aber tatsächlich von einer Vernetzung der jeweiligen Akteure gesprochen werden kann, braucht es gemeinsame politische Initiativen, die notwendigen finanziellen Mittel dazu und eine

gemeinsame Strategie. Die TMO will durch Anreize, Verbesserung der Rahmenbedingungen und adäquate Kommunikationsstrukturen die Kontinuität der Kooperation fördern. Auch in der Wirtschaft bestehen bereits zahlreiche grenzüberschreitende Cluster, u.a. in den Bereichen der Life Sciences, der Automobilindustrie und des angewandten Klimaschutzes. Ziel der TMO ist es, die Bildung von solchen Clustern zu fördern, eine nachhaltige Wirtschaft und eine integrierte Arbeitsmarktpolitik zu entwickeln und den Tourismus zu fördern (TMO, 2010, S. 13-16).

### **3.3.2 Koordination und Aufgabenteilung**

Unter dieses Kriterium fällt die Klärung der Rollen und der Strukturen zur Koordination der Governance am Oberrhein. Mit Hilfe der Aufgabenteilung, der Anwendung von Subsidiarität und Komplementarität oder der Integration der verschiedenen Säulen kann die Koordination gestaltet werden. Durch vertikale und funktionale Komplementarität – sowohl auf die Aufgaben als auch auf die Finanzierung anwendbar – sollen Überschneidungen vermieden und bestehende Strukturen nicht ersetzt sondern ergänzt werden. Das Prinzip der Subsidiarität verfolgt zwei Ziele. Einerseits soll die kleinste leistungsfähige Ebene Vorrang haben, und andererseits muss diese bei Bedarf von der höheren Ebene unterstützt werden. Auch die Subsidiarität kann einerseits auf das Verhältnis der verschiedenen Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und andererseits auf das Verhältnis zwischen den Gremien und den Kofinanzierungspartnern angewendet werden. Dabei ist natürlich zu beachten, dass nur Kompetenzen delegiert werden können, über welche die Akteure im nationalen Rahmen verfügen. Die Ressourcenökonomie verlangt schliesslich den effizienten Mitteleinsatz (Frey, 2011, S. 170-175).

Die verschiedenen Ebenen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit weisen unterschiedliche Kooperationsbedarfe auf. Auf der Ebene der Säulen wird die Koordination der Akteure von den Koordinatoren übernommen. Es ist die Aufgabe des Koordinators der Säule Politik, die bestehenden Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu vernetzen und deren Rollen neu zu definieren. Dadurch sollen die für die Steuerung der TMO notwendigen Entscheidungsgrundlagen, Reaktivität und Repräsentativität generiert werden (TMO, 2010, S. 21).

Gemäss dem Prinzip der Selbstorganisation der Säulen, kann diese Arbeit von Säule zu Säule variieren. Grundsätzlich werden jedoch Treffen der vernetzten Akteure als Plattform des Erfahrungs- und Informationsaustauschs genutzt. So begegnen sich die Akteure der Säule Politik, welche am weitesten entwickelt ist, an unterschiedlichen Treffen.

Die wichtigsten Entscheidungsträger aus ORK, ORR, Eurodistrikte und Städtenetz treffen sich im Ausschuss der Säule Politik<sup>5</sup> (auch „runder Tisch“ genannt). Dabei werden einmal im Jahr sowohl strategische als auch politische Diskussionen geführt, in welchen die gemeinsamen Ziele und Leitlinien bestimmt, die Umsetzung der TMO-Strategie evaluiert und der Aktionsplan bezüglich der europäischen Angelegenheiten umgesetzt werden. Die Ergebnisse werden in einem Roadmap fest gehalten, da diese Treffen keine verpflichtenden Beschlüsse verabschieden können. Die vier beteiligten Instanzen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit übernehmen die Verantwortung für die Umsetzung der getroffenen Entscheide. Vorgesehen war, dass der „runde Tisch“ die Präsidien der ORK sowie die Vorstandstreffen des ORR ersetzt. Dies ist bis jetzt jedoch nicht der Fall. (Technische AG der Säule Politik, 2011).

Die Koordinierung auf der technischen Ebene der Säule Politik bringt das gemeinsame Sekretariat der ORK, die Kommissionssekretäre des ORR sowie Vertreter des Städtenetzes und der Eurodistrikte zusammen. Zu den Aufgaben dieser Koordinierung gehören die Verfolgung der Arbeit der anderen Säulen, die Vorbereitung der „runden Tische“, die Umsetzung der Strategie für die Säule Politik sowie der Öffentlichkeitsarbeit und schliesslich die Lancierung von und Mitarbeit an Projekten (Technische AG der Säule Politik, 2011). Die Ergebnisse werden in Protokollen fest gehalten.

Die ORK, der ORR, die Eurodistrikte und das Städtenetz tauschen sich also regelmässig aus und koordinieren dadurch nicht nur ihre Arbeit sondern können ebenfalls über eine effizientere Aufgabenteilung nachdenken. Die Treffen und gemeinsamen Diskussionen und Zielsetzungen fördern zudem die integrierte Perspektive. Mit der Verfolgung der Arbeit der anderen Säulen wird bereits auf die säulenübergreifende Ebene verwiesen, wo ebenfalls Treffen stattfinden, um die Arbeit der Säulen koordinieren und gemeinsam das weitere Vorgehen abstimmen zu können.

---

<sup>5</sup> <http://www.rmtmo.eu/de/politik/akteure.html>, 10. Juli 2013.

Die Vollversammlung dient dazu, die Teilnehmer des „runden Tisches“ mit jeweils 10 Vertretern der übrigen drei Säulen zusammen zu bringen. An diesen jährlich stattfindenden Treffen werden die strategischen Leitlinien definiert, die Strategie-Umsetzung wird evaluiert und jede Säule legt ihre Prioritäten für das folgende Jahr fest. Falls nötig, kann die Strategie angepasst werden und allfällige Lobbying-Massnahmen können abgesprochen werden. wie beim „runden Tisch“ wird ein Roadmap erstellt und die Teilnehmenden Institutionen sind verantwortlich für die Umsetzung der Entscheide. Zusätzlich können gemeinsame Erklärungen oder Projekte aus der Vollversammlung resultieren (Technische AG der Säule Politik, 2011).

Zudem wurde ein Good Governance Konzept für die Säule Politik erstellt. Darin wird fest gelegt, dass sich die TMO von 2013 bis 2015 auf vier bis fünf thematische Bereiche konzentriert, welche mit den Prioritäten der kommunalen Ebene und wenn möglich mit den Interreg-Programmen und der neuen Regionalpolitik der Schweiz (NRP) abgestimmt sind. ORK und ORR sollen besser zusammen arbeiten, um Effizienz und Transparenz zu erhöhen. Ebenso wird eine verstärkte Zusammenarbeit der regionalen und der kommunalen Ebene erwartet. Dadurch soll insbesondere eine klare Arbeitsteilung sowie eine Mehrebenen-Governance geschaffen werden. Mit Hilfe eines gemeinsamen Kommunikationskonzepts sollen die Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein gemeinsam Öffentlichkeitsarbeit betreiben und somit auch nach aussen gemeinsam auftreten. Die vier Säulen arbeiten anhand konkreter Projekte zusammen und können dadurch die Schnittstellen definieren. Die Aufgabe des Koordinators der Säule Politik besteht darin, in Abstimmung mit den an der TMO beteiligten Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einerseits die Säule Politik selbst, und andererseits ebenfalls die Kooperation mit den anderen Säulen zu koordinieren (TMO, 2012).

Abschliessend lässt sich festhalten, dass die TMO die Governance-Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einerseits durch ihren spezifischen Aufbau und andererseits anhand des kontinuierlichen Austauschs koordiniert. Der Aufbau der TMO mit vier Säulen und drei Ebenen der Zusammenarbeit ermöglicht es, Aufgaben und Rollen so zu verteilen, dass Synergien genutzt und Doppelarbeiten vermieden werden können. Die Zusammenarbeit und der Austausch der Akteure werden konkret gefördert, wodurch Vertrauen aufgebaut wird. Durch die regelmässigen Treffen auf verschiedenen Ebenen können durch Diskussion, Exploration und Konsens nicht zuletzt auch die Interessen der Akteure, sowohl individuelle wie auch kollektive, aufeinander abgestimmt und gemeinsame

Ziele und Richtungen gefunden werden. Kommunikation, gegenseitige Information und Austausch sind somit zentrale Bestandteile der Koordination der Zusammenarbeit. Die Organisation in unterschiedliche Ebenen unterstützt die Entwicklung von Einigungen und Entscheidungen. Das Koordinationsfeld der TMO kann somit, in Anlehnung an Jessop (vgl. S.18), als reflexive Selbstorganisation bezeichnet werden. Die Koordination erfolgt nicht durch Hierarchie sondern durch gemeinschaftliches Handeln, Förderung des Dialogs und des Konsens' sowie Ressourcenteilung. Die Koordinatoren der Säulen übernehmen die Rolle des Netzwerkmanagers, indem sie Verhandlungen der Netzwerk-Akteure fördern und gegebenenfalls auch als Mediator intervenieren können. Auf der säulenübergreifenden Ebene werden die Aufgaben der säulenspezifischen Netzwerke noch untereinander abgestimmt. Die höchste Ebene dient schliesslich dazu, die Arbeit der TMO auch politisch weiterzuleiten und zu unterstützen.

### **3.3.3 Problemlösungskapazität**

Eine wichtige Aufgabe der Steuerung der Governance ist die Gewährleistung der Flexibilität und der Anpassungsfähigkeit der Strukturen. Es müssen sowohl dringende Probleme gelöst werden als auch langfristige Lösungen generiert werden können. Das bedeutet, der projektorientierte und der potentialorientierte Ansatz müssen miteinander kombiniert werden. Dies erfordert eine produktive Interaktion durch Informationsaustausch und Vertrauensbildung.

Die Projektarbeit erfolgt hauptsächlich innerhalb der Säulen, bzw. im Rahmen der in den Säulen beteiligten Organisationen. Auf der gemeinsamen Arbeitsebene werden Informationen über Projekte ausgetauscht und säulenübergreifende Projekte koordiniert. Die bestehenden Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein werden nun in der TMO vernetzt, mit dem Ziel, eine strategische Perspektive für die grenzüberschreitende Kooperation zu entwickeln. Massgebend dafür ist die Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie für die TMO. Die in den Säulen der TMO vereinten Akteure haben diese Strategie und die darin fest gelegten säulenspezifischen Ziele gemeinsam entwickelt.

Auf der Ebene der Säulen haben somit die Akteure jeder Säule Ziele definiert und eine Strategie entwickelt. Eine Ebene darüber wurden diese dann in einer gemeinsamen Strategie integriert, der TMO-Strategie 2020. Auf der Ebene der höchsten Vertreter der TMO wurde diese gemeinsame Strategie schliesslich angenommen.

Der grenzüberschreitende und auch politische Konsens, der mit dieser gemeinsamen Strategie ausgedrückt wird, ist einzigartig. Er zeugt von einem effektiven Austausch und Vertrauen auf allen Ebenen. Genau diese Abstimmung und Vertrauensbildung braucht es, damit die zahlreichen Akteure auch tatsächlich auf gemeinsame Ziele hinarbeiten können. Dadurch wird die Entwicklung eines regionalen Bewusstseins und einer gemeinsamen Narration begünstigt. Das Lobbying auf europäischer Ebene und die gemeinsame Aussendarstellung der TMO tragen ebenso dazu bei, den Regionsbezug und die gemeinsame Identität zu fördern.

Die zahlreichen in der TMO eingebundenen Akteure, sowohl institutionelle als auch individuelle, interagieren in verschiedenen Formen. Sie tauschen sich ständig aus, sei es in formalisierten Treffen wie unter Punkt 3.3.2 beschrieben oder in einem informellen Umfeld, z.B. durch das tägliche Zusammentreffen durch die Nutzung derselben Räumlichkeiten. Dieser kontinuierliche Dialog und die Verhandlungen tragen massgebend zur Annäherung unterschiedlicher Sichtweisen bei, wodurch die gemeinsame Zielsetzung und Identifikation erleichtert – wenn nicht sogar erst ermöglicht – werden, was schliesslich eine integrierte Perspektive entstehen lässt.

### **3.3.4 Bürger**

Die Bürger sollen stärker an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit teilhaben und sie besser kennen lernen. Dazu werden die Bürger bereits in den Aufbau-Prozess der Trinationalen Metropolregion mit einbezogen. Wie bereits erwähnt wurde (Punkt 2.2), handelt es sich bei der Bürgerbeteiligung im grenzüberschreitenden Raum nicht um eine Input-Legitimation sondern um eine Output-Legitimation, d.h. die Zusammenarbeit muss den Bürger zufrieden stellende Ergebnisse produzieren. In diesem Sinne wurden drei Bürgerforen durchgeführt, an welchen Bürger des Oberrheins ihre Erwartungen an die grenzüberschreitende Zusammenarbeit äussern konnten. Zudem wurde ein Bürgerdialog abgehalten, um gemeinsam mit der Bevölkerung zu diskutieren, wie sie besser mit einbezogen werden kann.

Da in Frankreich, Deutschland und der Schweiz unterschiedliche Definitionen von Bürgern und natürlich auch drei unterschiedliche politisch-administrative Systeme bestehen, kann der Einbezug der Zivilgesellschaft in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht als transnationale Bürgerbeteiligung verstanden werden, sondern es soll mit dem Konzept des Bürgerdialogs eine neue Form des Einbezugs der Bevölkerung entstehen.



Mit der Organisation dieser Bürgerforen und des Bürgerdialogs wird das Ziel der besseren Einbeziehung der Zivilgesellschaft konkret umgesetzt und eine Austausch- und Begegnungsplattform geschaffen. Der kontinuierliche Einbezug der Bürger zeigt diesen, dass sie gemeinsame Interessen haben, denselben Lebensraum teilen und fördert dadurch schliesslich die Bildung einer gemeinsamen Identität, was ein definiertes Ziel der Säule Zivilgesellschaft ist (TMO, 2010, S. 18). Dieses Ziel wurde auf der obersten Ebene festgelegt. Auf der gemeinsamen Arbeitsebene und auch in den einzelnen Säulen werden die Interessen der Bürger in die Projektarbeit integriert. Im Rahmen der Säule Zivilgesellschaft werden schliesslich die konkreten Veranstaltungen organisiert.

Wie bereits unter Punkt 2.2 erläutert wurde, muss die Region als soziales Konstrukt verstanden werden. Gemeinsame Veranstaltungen und Berichterstattungen in den Medien können die Bildung einer gemeinsamen Identität fördern, indem sie die Bürger umfassend informieren. Zudem müssen die grenzüberschreitende Infrastruktur sowie die Kenntnis der Sprache des Nachbarn verbessert werden. Dies beinhaltet z.B. die Einführung eines Region-Tickets und die frühe Sprachförderung. Die Bürger anerkennen ein gemeinsames „Savoir vivre“, das die Identität der Oberrheinbürger charakterisiert. Es ist deshalb wichtig, die hohe Lebensqualität zu erhalten, indem gezielt gemeinsame Massnahmen in den Bereichen der Nachhaltigkeit und der Kultur verabschiedet werden. Gerade die Kultur ist, neben Medien- und Marketingarbeit, auch geeignet für Veranstaltungen, die auf die Bekanntmachung der TMO bei den Bürgern abzielen (TMO, 2011, S. 4).

Der Ansatz der Einbeziehung der Bürger, wie ihn die TMO verfolgt, basiert auf Freiwilligkeit und der Förderung des Dialogs. Bei den Bürgerforen bzw. -Dialog handelt es sich um einen top-down-Ansatz, da die Begegnungen von der Verwaltung und nicht auf Initiative der Bürger organisiert wurden. Für einen bottom-up-Ansatz ist es jedoch noch zu früh. Damit dieser sich entwickeln kann, müssen sich die Bewohner erst einmal kennen lernen und sich bewusst werden, dass sie gemeinsam die Bürger des Oberrheins sind, auch wenn sie verschiedenen Nationalstaaten angehören. Die dafür notwendige gemeinsame Identität muss erst noch konstruiert werden. Die TMO



Abbildung 4: Logos der TMO und der Säulen

Quelle: Homepage der TMO, <http://www.rmtmo.eu/>,  
16. Juli 2013.

sucht dafür nach identitätsstiftenden Namen und Logos (vgl. Abb. 4), organisiert Veranstaltungen, fördert die Zweisprachigkeit etc. Obwohl diese Tätigkeiten alle in die richtige Richtung zielen, identifiziert sich der Grossteil der Bevölkerung noch nicht als Bürger einer gemeinsamen Region.

### 3.3.5 Führung

Nach der Diskussion der Ergebnisse der einzelnen Kriterien der Metagovernance, werden unter diesem Punkt nun die Schlussfolgerungen präsentiert, die in Bezug auf die Steuerung der Governance in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein gezogen werden können.

Die Integration der Governance war und ist genau der Zweck der Gründung der Trinationalen Metropolregion Oberrhein. Aus den Interviews geht hervor, dass die TMO – auch wenn noch viel zu tun bleibt – auf gutem Wege ist, dieses Ziel zu erreichen (vgl. Präsentation der Ergebnisse) und auch eine Führungsrolle zu übernehmen.

Es lassen sich auch bei der Führung verschiedene Ebenen unterscheiden. Mit den Koordinatorenstellen gibt es eine Führungs- und Steuerungsrolle innerhalb der Säulen. Die Koordinatoren tauschen sich untereinander aus, um eine säulenübergreifende Koordination zu gewährleisten. Die Koordinatoren der TMO übernehmen also die Rolle der Führung bzw. des Managements der Netzwerke. Der Koordinator der Säule Politik nimmt hier eine zentrale Rolle ein, da er verschiedene Gremien der Zusammenarbeit zusammen bringt und koordiniert.

Die Metagovernance kann der Theorie zufolge als Governance dritter Ordnung verstanden werden (vgl. S. 18). Sie generiert Grundsätze und eine normative Rationalität und steuert die ersten beiden Governance-Ebenen durch die Veränderung des normativen oder des materiellen Rahmens. Die Governance erster Ordnung, die Problemlösung, erfolgt anhand von Projekten und meist im Rahmen von Einrichtungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, z.B. den Arbeitsgruppen der ORK. Die Governance zweiter Ordnung betrifft die Änderung bestehender Einrichtungen. Diese können sich von selbst ändern oder von aussen dazu gebracht werden. Im Rahmen der TMO werden die bestehenden Einrichtungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit insoweit verändert, sie verstärkt ihre Tätigkeiten koordinieren und gegebenenfalls Aufgaben neu verteilen. Damit die TMO auf der Metagovernance-Ebene agieren kann, muss sie Grundsätze und einen institutionellen Rahmen generieren. In den Interviews wurde u.a. hervorgehoben, dass gerade die Kapazität

der TMO, Rahmenbedingungen zu schaffen ihren Mehrwert ausmacht. Zudem wurde die TMO als Begegnungszone der Akteure beschrieben sowie als Plattform für die Steuerung und die Koordination der Zusammenarbeit. Mit dem Aufbau in die vier Säulen und der Organisation unterschiedlicher Treffen liefert die TMO den materiellen Rahmen für den Austausch zwischen den Akteuren und zwischen den Säulen. Mit der Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie, welche als gemeinsames Leitbild für die in der TMO vernetzten Akteure gilt, hat die TMO erstmals auch einen normativen Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein geschaffen. Die Integration der Strategien und Ziele bestehender Institutionen und die Beteiligung aller Akteure an der Ausarbeitung der TMO-Strategie haben einen einzigartigen Konsens entstehen lassen. Ohne die TMO als Rahmenstruktur und Koordinator hinter dieser Arbeit, wäre ein solcher Konsens wahrscheinlich nicht entstanden.

In Bezug auf die Metagovernance als Verbesserung der Governance-Leistung, kann die TMO ebenfalls als Metaaustausch, Metaorganisation, Metaheterarchie und Metasolidarität betrachtet werden. Die Neugestaltung des Markts erfolgt durch vermehrt grenzüberschreitende Anstrengungen, insbesondere im Arbeitsmarkt. Durch die Gründung der TMO gibt es auch institutionelle Erneuerungen, da die Instanzen enger zusammen arbeiten und sich treffen. Die Arbeit der vier Säulen besteht in der Konstituierung neuer Netzwerke und auch auf der säulenübergreifenden Ebene werden die Netzwerke neu bestimmt, wodurch der Metagovernance-Art der Metaheterarchie genüge getan wird. Im Rahmen der Metasolidarität werden schliesslich loyaltäts- und vertrauensgenerierende Massnahmen eingeführt, wozu die häufigen sowohl formalen als auch informellen Begegnungen und Austausche der Akteure gezählt werden können.

Der Rückblick auf die Theorie führt ebenfalls zu der Feststellung, dass die sogenannten NATO-Kriterien der Metagovernance – Nodality, Authority, Treasure, Organisation – mehrheitlich erfüllt werden. Die TMO nimmt eine zentrale Position im Governance-System der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein ein, da sie mithilfe der Koordinatoren die zahlreichen Akteure in den jeweiligen Säulen und auch säulenübergreifend vernetzt. Sie ist ebenfalls in den Augen der wichtigsten Akteure legitimiert, da diese selbst mitgeholfen haben, das Konzept der TMO zu entwickeln und einen politischen Beschluss zu ermöglichen. Ob sie Zugang zu und Kontrolle über Ressourcen hat, ist schwieriger zu beantworten. Im Rahmen der Netzwerke stehen jedenfalls viele personelle und informationelle Ressourcen zur Verfügung. Die Oberrheinkonferenz bietet z.B. auch

Förderungen für grenzüberschreitende Projekte an<sup>6</sup>, ebenso der Eurodistrikt Strassburg-Ortenau<sup>7</sup> und der trinationale Eurodistrikt Basel<sup>8</sup>. Das Programm Interreg IV<sup>9</sup> stellt finanzielle Mittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein bereit. Die TMO wird selbst als grenzüberschreitendes Projekt von diesen Mitteln kofinanziert. Da die aktuelle Förderperiode im Jahr 2013 ausläuft, wird nun über die Weiterführung diskutiert. Die TMO wurde zudem von Beginn an so konzipiert, dass sie über die notwendige organisationelle Kompetenz verfügt, Netzwerke zu bilden und zu managen.

Es muss noch angemerkt werden, dass sich durchaus auch Stimmen gegen eine Führungsrolle der TMO ausgesprochen haben. Da der Begriff der Führung im Interview nicht weiter definiert wurde, ist es auch gut möglich, dass nicht alle Interview-Partner dasselbe darunter verstanden haben. Hinweise darauf liefern die unterschiedlichen Antworten, in welchen bei der Frage nach der Führung die Errichtung einer übergeordneten Stelle und die Einrichtung einer Hierarchie sowie der Vergleich zu anderen europäischen Metropolregionen erwähnt wurden.

### 3.3.6 Fazit in Hinblick auf die Hypothesen

Im folgenden werden die aufgestellten Hypothesen mithilfe der Argumente der vorangehenden Punkte beurteilt.

*H1: Die Organisation in vier Säulen führt zu einer Netzwerkbildung, die die richtigen Akteure vereint.*

Für die Hypothese sprechen die Offenheit der TMO gegenüber allen Akteuren, die aktive Netzwerkarbeit der Koordinatoren und die Begegnungen und Austausch der verschiedenen Akteure auf unterschiedlichen Ebenen. Gegen die Hypothese spricht die Tatsache, dass sich teilweise auch Vertreter der nationalen Verwaltungen, denen das nötige Wissen und Interesse fehlt, in der TMO engagieren müssen.

*H2: Die Organisation der TMO führt zu einer effizienten Koordination und Aufgabenteilung.*

---

<sup>6</sup> <http://www.oberrheinkonferenz.org/de/oberrheinkonferenz/finanzierungsmoeglichkeiten.html>, 27. Juni 2013.

<sup>7</sup> <http://www.eurodistrict.eu/de/Ihre-Projekte-129.html>, 10. Juli 2013.

<sup>8</sup> <http://www.eurodistrictbasel.eu/de/unsere-projekte/kleinprojekte.html>, 10. Juli 2013.

<sup>9</sup> <http://www.interreg-oberrhein.eu/>, 27. Juni 2013.

Wie unter Punkt 3.3.2 diskutiert wurde, erlaubt der Aufbau der TMO in vier Säulen, drei Ebenen und den dazugehörigen unterschiedlichen Treffen tatsächlich, Aufgaben und Arbeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit so zu koordinieren, dass Doppelarbeiten vermieden und Synergien genutzt werden können.

*H3: Aufgrund der Organisation der TMO können der strategische und der projektorientierte Ansatz der Zusammenarbeit kombiniert werden.*

Dies trifft weitgehend zu, da die Akteure in der TMO gemeinsam eine Strategie entwickelt haben und gleichzeitig weiterhin Projekte generieren können. Der ständige Dialog unterstützt die Bildung von Vertrauen und die Angleichung unterschiedlicher Sichtweisen und Perspektiven.

*H4: Dank der Säule Zivilgesellschaft werden die Bürger mit einbezogen.*

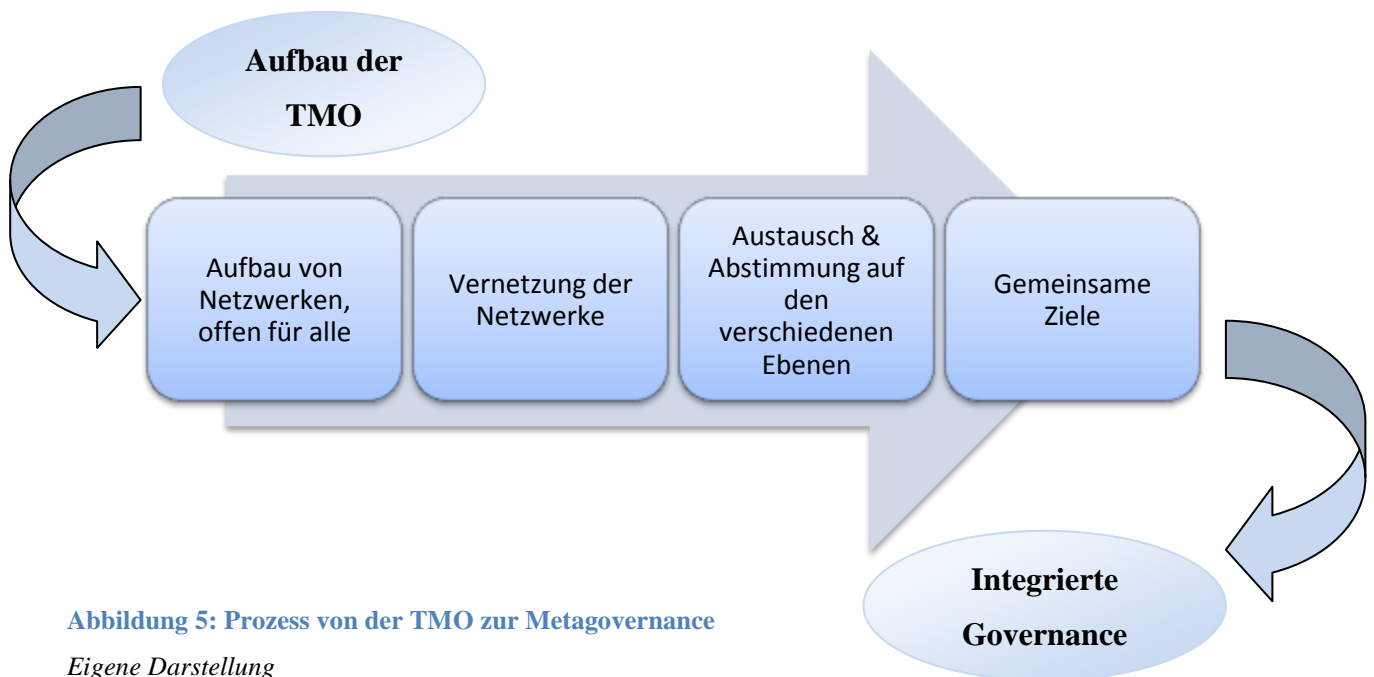
Die Säule Zivilgesellschaft engagiert sich durch die Organisation von Bürgerforen und -dialogen für die bessere Integration der Bevölkerung in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Natürlich ist der Einbezug der Bürger auch ein säulenübergreifendes Thema. Allein die Existenz der Säule drückt den Willen aus, die Bürger mit einzubeziehen und gleichzeitig wird der Handlungsauftrag dazu konkret zugewiesen.

Nach der Auswertung der vier Teilhypothesen, muss nun noch die eigentliche Hypothese beantwortet werden. Diese lautete:

*Aufgrund ihrer Organisation und der damit errichteten Mehrebenen-Governance, hat die Bildung der TMO zur Entstehung einer Metagovernance am Oberrhein geführt.*

Da die einzelnen Teilhypothesen als grundsätzlich zutreffend befunden wurden, kann auch diese Hypothese positiv bewertet werden. Zur Beantwortung der Forschungsfrage „*Warum wird mit dem Aufbau der TMO eine grenzüberschreitende, integrierte Governance für die Oberrheinregion geschaffen?*“ wurde Abb. 5 erstellt. Daraus geht hervor, dass durch den Aufbau der Trinationalen Metropolregion zahlreiche Akteure – wozu hier auch die Bürger gehören – vernetzt wurden. Diese säulenspezifischen Netzwerke wurden wiederum miteinander verbunden. Dank dieser Mehrebenen-Vernetzung werden der Austausch und der Kontakt zwischen den Akteuren intensiviert, was die Abstimmung und die Aufgabenteilung sowie die Konsensfindung begünstigt und dadurch die Festlegung gemeinsamer Ziele und

Richtungen ermöglicht. Zu letzterem gehört ebenfalls die gemeinsame Aussendarstellung der Metropolregion. Diese Prozessschritte führen schliesslich zu einer integrierten Governance.



**Abbildung 5: Prozess von der TMO zur Metagovernance**

*Eigene Darstellung*

Es stellt sich nun die Frage, ob diese integrierte Governance der TMO der in der Theorie vorgestellten Metagovernance entspricht. Dafür sprechen die bestätigten Hypothesen. Es wurde jedoch noch keine Narration so weit entwickelt, dass sich daraus eine gemeinsame Identität hätte bilden können. Natürlich muss dabei die Neuheit der TMO berücksichtigt werden. Zusätzlich wird die zentrale Rolle der gemeinsamen Aussendarstellung betont, was in der Theorie nicht verlangt wird.

#### **4 Zusammenfassung der Ergebnisse und kritische Betrachtung**

Abschliessend lassen sich folgende Ergebnisse der vorliegenden Fallstudie zusammenfassen: Der theoretische Governance-Ansatz der Metagovernance lässt sich auf die Trinationale Metropolregion Oberrhein anwenden, obwohl noch nicht alle Kriterien umgesetzt wurden und darüber hinaus auch das gemeinsame Lobbying sowie die Aussendarstellung eine wichtige Rolle einnehmen. Zudem hat sich der Aufbau der TMO für die Erfüllung der aus der Theorie abgeleiteten Metagovernance-Kriterien als geeignet erwiesen.

Im folgenden Abschnitt wird das angewandte methodische Vorgehen kritisiert. Die Fallstudie ist dafür geeignet, einen Fall detailliert zu analysieren. Die so gewonnene Tiefe lässt sich

jedoch nur auf Kosten der Breite und der Generalisierbarkeit der Ergebnisse realisieren. Die hier gewonnenen Erkenntnisse treffen speziell auf den untersuchten Fall der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein zu, lassen sich aber nur schwer auf andere Grenzregionen übertragen. Aufgrund fehlender Experimentiermöglichkeiten bleibt die Untersuchung zudem sehr deskriptiv. Weiterführende Studien könnten, wie das bereits für Governance im Allgemeinen geschehen ist, andere grenzüberschreitende Regionen auf ihre Metagovernance überprüfen und schliesslich mit der Oberrheinregion vergleichen. Ein Vergleich zur Metagovernance nicht grenzüberschreitender Metropolregionen wäre ebenfalls sehr interessant.

Es müssen hier auch die Fehlerquellen bei Interviews angesprochen werden. Sowohl die Formulierung und die Reihenfolge der Fragen, Merkmale der Befragten und des Interviewers sowie die Interviewsituation können die Antworten beeinflusst haben. Es wurde zwar versucht, die Fragen möglichst neutral und ohne die Verwendung von Wertbegriffen zu formulieren. Da die befragten Personen aber direkt vom Thema betroffen sind, ist es durchaus vorstellbar, dass für Unbeteiligte neutrale Begriffe, wie z.B. „integrierte Governance“ oder die „Einbindung der Bürger“, für die Beteiligten bereits eine starke Wertung beinhalten. Insgesamt wurden die Fragen offen, direkt und verständlich formuliert. Als Eingangsfrage wurde eine sehr offene, weite Frage gestellt, damit die Befragten möglichst viel und frei sprechen konnten. Die nachfolgenden Fragen wurden dann in Funktion der Antwort auf die erste Frage angepasst. Dasselbe gilt für den letzten Teil des Leitfadens, wo es um die Beteiligung der Bürger geht. Die beiden letzten Teilfragen wurden teilweise bereits im Rahmen der ersten Frage in diesem Teil beantwortet. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass der Interviewer direkt auf den Befragten reagieren kann. Zudem wirkt das Interviewgespräch natürlicher, wenn nicht Fragen gestellt werden, die bereits beantwortet wurden oder die gerade nicht an der vorangegangenen Antwort anknüpfen. Natürlich hat es auch zur Folge, dass nicht alle Interviews in genau derselben Art und Weise durchgeführt wurden. Zudem mussten drei Interviews schriftlich durchgeführt werden, von welchen eines noch durch ein persönliches Kurzinterview ergänzt werden konnte. In der qualitativen Forschung werden jedoch kontextabhängige Forschungsverfahren standardisierten Verfahren vorgezogen und das Gütekriterium der Reliabilität (Zuverlässigkeit der Messinstrumente) wird nicht oft angewendet. Auch das Gütekriterium der Objektivität (andere Forscher gelangen zu denselben Ergebnissen, wenn sie dieselben Messinstrumente anwenden) wird in der qualitativen Forschung nicht verlangt. Stattdessen gilt es, intersubjektive Nachvollziehbarkeit und

Transparenz zu gewährleisten. Die Validität garantiert, dass auch wirklich gemessen wird, was gemessen werden soll. Die externe Validität, bzw. die Gültigkeit der Ergebnisse im realen Lebensraum, wird von qualitativen Forschern grundsätzlich akzeptiert (Blatter et al., 2007, S. 36-37).

## 5 Fazit

Mit dem Aufbau einer Trinationalen Metropolregion Oberrhein wird das Ziel verfolgt, eine integrierte Governance für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Oberrheinregion schaffen. Mit der spezifischen Organisation der TMO und der Einrichtung einer Mehrebenen-Governance werden möglichst viele Akteure sowie die Bürger mit einbezogen, die bestehenden Strukturen enger vernetzt und die Aufgaben und die Rollen effizienter verteilt. Obwohl es von den Akteuren und Initianten der Trinationalen Metropolregion nicht explizit so gesagt wird, hat die Auswertung der durchgeführten Interviews ergeben, dass mit der Gründung der TMO die Erfüllung der Metagovernance-Kriterien angestrebt wird.

Die bestehenden Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit können im Rahmen der TMO noch besser aufeinander abgestimmt werden. Wie es auch bereits vorgeschlagen wurde (Technische AG der Säule Politik, 2012), könnten die Vorstandstreffen des ORR und die Präsidien der ORK in Zukunft unter dem Dach der TMO als gemeinsame Sitzungen stattfinden. Dadurch könnten gemeinsame Beschlüsse gefasst werden, was bis anhin immer noch separat in den einzelnen Instanzen geschieht.

Die gemeinsame Strategie der TMO dient ihr als Leitbild. In diesem Zusammenhang wäre es wichtig, möglichst konkrete Ziele zu formulieren sowie Termine zu setzen, um die Umsetzung der Strategie zu erleichtern und die Zusammenarbeit zu optimieren.

Umfragen haben ergeben, dass sich die Menschen in erster Linie an ihrer Nationalität identifizieren (Griebel, 2010, S. 19). Damit sich die Menschen in zweiter, oder auch in dritter Linie, als Oberrheinbürger identifizieren, müssen die gemeinsame Geschichte(n) und das kulturelle Erbe hervorgehoben und gemeinsame Traditionen, z.B. Feste oder Messen,



erfunden werden<sup>10</sup>. Diese Gemeinsamkeiten müssen die am Oberrhein lebenden Menschen nicht nur verbinden, sondern auch gegen aussen abgrenzen.

Es wurden zwar schon viele Schritte in diese Richtung unternommen: Es gibt ein Oberrhein-Schulbuch, verschiedene Veranstaltungen und sogar eine deutsch-französische Zeitung im Internet. Der Grossteil der Bevölkerung ist jedoch gar nicht darüber informiert. Die Öffentlichkeitsarbeit muss noch stark verbessert werden. Besonders wichtig ist es, nach aussen gemeinsam als Oberrheinregion aufzutreten, damit u.a. die unterschiedlichen Veranstaltungen aus einer Hand geschehen. Jedenfalls sollte es für den Bürger so aussehen, damit er nicht den Überblick über die zahlreichen Institutionen und Organisationen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verliert. Um dies zu erreichen und um gegen aussen als eine Region auftreten zu können ist es wichtig, Veranstaltungen, Events und Projekte in erster Linie im Namen und unter dem Logo der TMO durchzuführen.

Die Trinationale Metropolregion Oberrhein ist jedoch bereits jetzt ein innovatives Konzept, mit dessen Hilfe es gelungen ist, die Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu integrieren und zahlreiche Akteure miteinander zu vernetzen. Angesichts ihres Bestrebens, die Metagovernance-Kriterien vollumfänglich zu erfüllen, befindet sich die TMO auf bestem Wege, die Rolle des Steuerers der Steuerung in der grenzübergreifenden Kooperation am Oberrhein einzunehmen.

---

<sup>10</sup> Siehe zu diesem theoretischen Ansatz z.B. Hobsbawm, Eric & Ranger, Terence (1983). *The invention of tradition*. Cambridge: University Press.

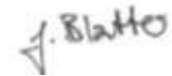
## Anhang 1: Interview-Leitfaden

1. Fragen zur Person:
  - Name
  - Funktion
  - Land
  
2. Ist durch die TMO eine integrierte Governance am Oberrhein entstanden?  
Wie? / Warum nicht?
  
3. A) Wie koordiniert die TMO die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein?  
  
B) Inwiefern nimmt sie eine Führungsrolle ein? Durch welche Akteure innerhalb der TMO? Was fehlt ihr dazu?
  
4. Ist der Aufbau der TMO geeignet für diese Rolle bzw. unterstützt die Struktur der TMO die Integrationsfunktion?  
  
Wie? / Warum nicht?
  
5. A) Welche Rolle spielt die TMO bei der Einbindung der Bürger in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit?  
  
B) Wie wurden die Bürger in den Aufbau-Prozess mit einbezogen?  
  
C) Hat sie die gemeinsame Identität der Oberrhein-Bürger gestärkt?

## **Anhang 2: Selbstständigkeitserklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Ins, 29.08.2013

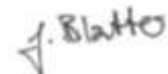


Jasmin Blatter

## **Anhang 3: Einverständniserklärung zur Veröffentlichung**

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher im Bibliothekskatalog IDS Basel Bern, in der Fachbibliothek des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) sowie auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Ins, 29.08.2013



Jasmin Blatter

## Literaturverzeichnis

- Ansell, Chris (2012). Collaborative governance. In: David Levi-Faur (Hrsg.), *The Oxford handbook of governance* (S. 498 – 511). Oxford: University Press.
- Bevir, Mark (2011a). Governance as theory, practice, and dilemma. In: Mark Bevir (Hrsg.), *The SAGE handbook of governance* (S. 1 – 16). London: SAGE Publications Ltd.
- Bevir, Mark (2011b). Interpretive theory. In: Mark Bevir (Hrsg.), *The SAGE handbook of governance* (S. 51 – 64). London: SAGE Publications Ltd.
- Blomgren Bingham, Lisa (2011). Collaborative governance. In: Mark Bevir (Hrsg.), *The SAGE handbook of governance* (S. 386 – 401). London: SAGE Publications Ltd.
- Beck, Joachim/Pradier, Eddie (2011). Governance in der transnationalen Regionalpolitik. Bestandesaufnahme und Perspektive der Kooperationsbeziehungen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. In : Joachim Beck & Birte Wassenberg (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2) : Governance in deutschen Grenzregionen* (S. 107 – 135). Stuttgart: Franz Steiner.
- Bevir, Mark, Rhodes, R.A.W. (2011). The stateless state. In: Mark Bevir (Hrsg.), *The SAGE handbook of governance* (S. 203 – 217). London: SAGE Publications Ltd.
- Blatter, Joachim K.; Janning, Frank & Wagemann, Claudius (2007). *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS.
- Denters, Bas (2011). Local governance. In: Mark Bevir (Hrsg.), *The SAGE handbook of governance* (S. 313 – 329). London: SAGE Publications Ltd.
- Denhardt, Janet V., Denhardt, Robert B. (2011). Leadership. In: Mark Bevir (Hrsg.), *The SAGE handbook of governance* (S. 419 – 435). London: SAGE Publications Ltd.
- Enroth, Henrik (2011). Policy network theory. Mark Bevir (Hrsg.), *The SAGE handbook of governance* (S. 19 – 35). London: SAGE Publications Ltd.

- Esmark, Anders (2011). Systems theory. In: Mark Bevir (Hrsg.), *The SAGE handbook of governance* (S. 91 – 105). London: SAGE Publications Ltd.
- Frey, Michael (2011). Eine integrierte grenzüberschreitende multi-level-Governance für den Oberrhein. In : Joachim Beck & Birte Wassenberg (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen* (S. 165 – 179). Stuttgart: Franz Steiner.
- Fürst, Dietrich (2011). Regional Governance – Was ist neu an dem Ansatz und was bietet er?. In : Joachim Beck & Birte Wassenberg (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen* (S. 89 – 106). Stuttgart: Franz Steiner.
- Griebel, Christine (2010). Grenzüberschreitende regionale Identität in der Regio TriRhena von Studierenden der Universitäten Basel, Freiburg im Breisgau und Mulhouse. *Geographica Helvetica*, 65(1), 15 – 22.
- Hertzog, Robert (2011). Repenser les fondements, domaines et enjeux de la coopération transfrontalière . In : Joachim Beck & Birte Wassenberg (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen* (S. 63 – 78). Stuttgart: Franz Steiner.
- Jakob, Eric (2011). Der Oberrhein – ein Governance-Modell für andere Grenzregionen?. In : Joachim Beck & Birte Wassenberg (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen* (S. 213 – 229). Stuttgart: Franz Steiner.
- Jessop, Bob (2011). Metagovernance. In: Mark Bevir (Hrsg.), *The SAGE handbook of governance* (S. 106 – 123). London: SAGE Publications Ltd.
- Klöti, Ulrich & Widmer, Thomas (1997). Kapitel 11: Untersuchungsdesigns. In: Werner

Bussman, Ulrich Klöti und Peter Knoepfel (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation* (S. 185 – 213). Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.

Levi-Faur, David (2012). From “big government” to “big governance”?. In: David Levi-Faur (Hrsg.), *The Oxford handbook of governance* (S. 3 – 18). Oxford: University Press.

Mayntz, Renate (2009). Governancetheorie: Erkenntnisinteresse und offene Fragen. In: Grande, Edgar und May, Stefan (Hrsg.), *Perspektiven der Governance-Forschung* (S. 9 – 20). Baden-Baden: Nomos.

McGuire, Michael (2011). Network management. In: Mark Bevir (Hrsg.), *The SAGE handbook of governance* (S. 436 – 453). London: SAGE Publications Ltd.

Rhodes, R.A.W. (2012). Waves of governance. In: David Levi-Faur (Hrsg.), *The Oxford handbook of governance* (S. 33 – 48). Oxford: University Press.

Schneider, Volker (2012). Governance and complexity. In: David Levi-Faur (Hrsg.), *The Oxford handbook of governance* (S. 129 – 142). Oxford: University Press.

Slaughter, Anne-Marie, Hale, Thomas N. (2011). Transgovernmental networks. In: Mark Bevir (Hrsg.), *The SAGE handbook of governance* (S. 342 – 352) . London: SAGE Publications Ltd.

TMO, Trinationale Metropolregion Oberrhein (2010). *Gemeinsam handeln und gestalten. Eine Strategie für die trinationale Metropolregion Oberrhein 2020*. URL: <http://www.rmtmo.eu/>, 9.3.2013.

Torfinn, Jacob (2012). Governance networks. In: David Levi-Faur (Hrsg.), *The Oxford handbook of governance* (S. 99 – 112). Oxford: University Press.

Wassenberg Birte (2011a). Einleitung. In: Joachim Beck & Birte Wassenberg (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2) : Governance*

*in deutschen Grenzregionen* (S. 33 – 54). Stuttgart: Franz Steiner.

Wassenberg, Birte (2011b). Historisch gewachsene Governance am Oberrhein (1963-2010).

In : Joachim Beck & Birte Wassenberg (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen* (S. 139 – 164). Stuttgart: Franz Steiner.

## **Interne Dokumente**

Euro Institut (2008). *Präsentation Grünbuch F & D*. Power Point Präsentation des Euro Instituts Kehl-Strasbourg.

Technische AG der Säule Politik (2011). *Vorschläge der technischen AG der Säule Politik zur Definition des „Runden Tisches“ der Säule Politik und der Vollversammlung der Trinationalen Metropolregion Oberrhein*. 15. März 2011.

TMO, Trinationale Metropolregion Oberrhein (2011). *Zusammenfassung: Bürgerforum Karlsruhe, Samstag, 22. Januar 2011*.

TMO, Trinationale Metropolregion Oberrhein (2012). *Eckwerte zur Good Governance für die Säule Politik der Trinationalen Metropolregion Oberrhein*. Beschluss vom Präsidium der Oberrheinkonferenz vom 19. Oktober 2012 in Rastatt.

## **Interviews**

Interview 1: A.D., Schweizer Verwaltungsvertreter, 16. April 2013, 10.30 Uhr.

Interview 2: J.B., deutscher Verwaltungsvertreter, 6. Mai 2013, 9.00 Uhr.

Interview 3: U.W., Schweizer Politiker, schriftliche Antworten erhalten am 15. Mai 2013.

Interview 4: C.B., französischer Politiker, schriftliche Antworten erhalten am 31. Mai 2013.

Interview 5: C.D., französische Verwaltungsvertreterin, 5. Juni 2013, 9.30 Uhr.

Interview 6: B.S., deutsche Politikerin, 15. Juni 2013, 13.30 Uhr, zusätzlich schriftliche  
Antworten erhalten am 17. Juni 2013.