



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN
Vienna University of Technology

Diplomarbeit

Grenzenlos Planen?

Gestaltung von grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen in der Raumentwicklung im österreichisch-ungarischen Grenzraum

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
einer Diplom-Ingenieurin

unter der Leitung

Dipl.-Ing. Dr. Beatrix Haselsberger

Fachbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung

eingereicht an der Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Sandra Jurasszovich, BSc

0825171

Rosengasse 16, 7041 Wulkaprodersdorf

Wien, am 21.5.2014

Kurzfassung

Im Rahmen eines zusammenwachsenden Europas erfahren Grenzräume einen bedeutsamen Wandel. Arbeiten und Wohnen, Einkaufen und die Gestaltung der Freizeit ist in immer geringerem Maße an nationale Grenzen gebunden. Diese Veränderungen stellen die Raumplanung in Grenzregionen vor neue Herausforderungen. Zum einen stellen die Grenzen immer weniger Barrieren für räumliche Verflechtungsmuster dar, zum anderen sind grenzüberschreitende Planungsprozesse oftmals durch heterogene Planungsvorgaben und unterschiedliche Planungssysteme limitiert. Um eine adäquate Raumentwicklung garantieren zu können, muss sich die Planung dem wandelnden Bild anpassen. Mit grenzüberschreitenden Abstimmungsprozessen und Kooperationsbemühungen wird versucht, den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Grenzüberschreitende Interaktionsprozesse in raumplanerischen Belangen sind seit einiger Zeit viel diskutierte Forschungsthemen. An Aktualität haben sie allerdings bisher noch nichts eingebüßt, insbesondere die Möglichkeiten und die Reichweite grenzüberschreitender Raumentwicklung sind weiterhin aktuelle Thematiken.

Im Zuge der vorliegenden Arbeit wird die Gestaltung von grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen im österreichisch-ungarischen Grenzraum analysiert. Die Arbeit befasst sich mit den Schwierigkeiten, Konflikten und Potenzialen bei grenzüberschreitenden Interaktionen, mit speziellem Fokus auf die bilateralen Interaktionsprozesse der letzten 10 Jahre. Die Zielsetzung dieser Diplomarbeit ist es, die Entwicklungspotenziale für die grenzüberschreitende Interaktion im österreichisch-ungarischen Grenzraum unter den bestehenden Rahmenbedingungen zu analysieren und darauf aufbauend Strukturen und Formen der Interaktion vorzustellen, durch die eine effiziente transnationale Raumentwicklung etabliert werden kann. Die Entwicklung des österreichisch-ungarischen Grenzraums wurde durch die Grenzziehung und vor allem durch den Bedeutungswandel der Grenze maßgeblich mitbestimmt. Die zusammengehörige Region Westungarn wurde nach dem ersten Weltkrieg durch eine neue Grenzziehung geteilt, nach dem zweiten Weltkrieg prägte der Eisernen Vorhang die Entwicklung des Grenzraumes. Durch den Integrationsprozess der Europäischen Union kam es wiederum zu einer Neubewertung der Grenzregionen.

Methodisch basiert die Arbeit auf der Analyse bestehender Literatur und auf leitfadengestützten Interviews, bei denen ExpertInnen zu ihren Erfahrungen und Bewertungen zu den Interaktionsprozessen in der Untersuchungsregion befragt wurden.

Basierend auf der durchgeführten Analyse der Ausmaße und Intensität der Interaktionen im österreichisch-ungarischen Grenzraum kommt die Arbeit zu der Erkenntnis, dass die Grenze – trotz aller Durchlässigkeit im Zuge des europäischen Integrationsprozesses – nach wie vor eine wesentliche Schnittstelle für die Planung ist. Anspruch und Wirklichkeit von grenzüberschreitenden

Interaktionen fallen oftmals auseinander. Die abschließenden Handlungsempfehlungen richten sich an die zukünftige Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Interaktionsprozesse in der Untersuchungsregion.

Abstract

As part of a uniting Europe, border areas experience a significant change. Working and living, shopping and leisure are not tied to national borders anymore. Due to these changes, planning in border regions faces new challenges. On the one hand, borders are less and less barriers to spatial patterns of interrelations, but on the other hand, cross-border planning processes are often limited by heterogeneous planning systems. In order to ensure an adequate spatial development, planning must be adapted to this changing image. Cross-border interaction processes attempt to meet the new requirements. Cross-border interactions in spatial planning are a much-discussed field; in particular the possibilities and limits of cross-border spatial development are important areas of research.

In the course of this thesis, the organization of cross-border interaction processes in the field of planning in the Austrian-Hungarian border area is analyzed. The work deals with the difficulties, conflicts and potential for cross-border interactions, with special focus on the bilateral interaction processes of the past 10 years. The objective of this thesis is to identify the potential of cross-border interaction in the Austro-Hungarian border area under the existing conditions.

The border between Austria and Hungary is subject to constant change; in particular the meaning attached to the border has continually changed in the last hundred years. A new border divided the region of West Hungary after World War I, while after World War II the development of the border area was characterized by the Iron Curtain. Due to the integration process of the European Union, there is again a reassessment of the border regions.

The methodical approach includes both literature analysis and expert interviews. Information obtained through the analysis of development of cross-border interactions was combined with individual experiences and opinions of Austrian and Hungarian planning experts.

Based on the analysis of the intensity of interactions in the Austro-Hungarian border area, the thesis highlights that the border is still an essential interface for planning and spatial development - in spite of permeability in the context of the European integration process. The final recommendations are aimed at the future organization of the cross-border interaction processes to develop an efficient transnational spatial development in the study region.

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Wien, Mai 2014

„Hebt man den Blick, so sieht man keine Grenzen.“

(Sprichwort aus Japan)

Vorwort

Dass wir uns heute über grenzüberschreitende Kooperationen in Europa überhaupt den Kopf zerbrechen dürfen, verdanken wir der schrittweisen Integration der (west)europäischen Staaten nach dem zweiten Weltkrieg. Den oft beschworenen Visionen über das Zusammenwachsen in Europa stehen in der Realität jedoch oftmals viele Schwierigkeiten gegenüber. Aus persönlichem und fachlichem Interesse an Planung im grenzüberschreitenden Kontext beschloss ich, mich mit der Thematik Grenze und Raumentwicklung in einer Diplomarbeit zu beschäftigen. Die Motivation über den österreich-ungarischen Grenzraum zu schreiben resultiert aus meinem persönlichen Bezug zu diesem Raum.

Ich möchte mich an dieser Stelle bei all denen bedanken, die mich bei der Anfertigung meiner Diplomarbeit und während meines gesamten Studiums unterstützt haben.

Herzlich bedanken möchte ich mich speziell bei meinen Eltern, die mich immer tatkräftig unterstützt haben und mir das Studium überhaupt erst ermöglicht haben. Ein besonderer Dank geht auch an meine Schwester, die mir immer mit einem Rat zur Seite stand.

Bedanken möchte ich mich bei meiner Diplomarbeitsbetreuerin Dipl.-Ing. Dr. Beatrix Haselsberger, die mich für viele konstruktive Anmerkungen zur Arbeit und inhaltlichen Ergänzungen unterstützt hat.

Ein herzlicher Dank gilt außerdem allen InterviewpartnerInnen, die sich große Mühe gegeben haben, meine Fragen zu beantworten und die durch fachlichen Input die vorliegende Arbeit bereichert haben.

Nicht zuletzt möchte ich mich bei meinen Freunden bedanken, die meine Studienzeit sehr bereichert und erheitert haben.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1 Forschungsinteresse und Relevanz	1
1.2 Fragestellung und Aufbau der Arbeit	4
1.3 Stand der Forschung	6
1.4 Methodisches Vorgehen	8
2. Grenze und Grenzraum	13
2.1 Grenze	13
2.2 Bordering	15
2.3 Grenzraum	16
3. Grenzüberschreitende Interaktionen	19
3.1 Phasen von grenzüberschreitenden Interaktionen	19
3.2 Einflussfaktoren	22
3.3 Grenzüberschreitende Interaktionen in Europa	25
4. Die Untersuchungsregion Burgenland und West-Transdanubien	29
4.1 Allgemeine Rahmenbedingungen	31
4.2 Historische Entwicklung der Grenze zwischen Österreich und Ungarn	39
4.3 Raumplanerische Rahmenbedingungen	45
4.3.1 Planungssystem in Österreich	45
4.3.2 Planungssystem in Ungarn	52
4.4 Vergleich der beiden Grenzregionen	60
5. Grenzüberschreitende, raumplanungsrelevanten Interaktionen in der Untersuchungsregion	63
5.1 Überblick	65
5.1.1 Bilaterale Interaktionen	66
5.1.2 Multilaterale Interaktionen	68
5.2 Analyse	74
5.2.1 EuRegio West/Nyugat Pannonia	74
5.2.2 INTERREG/ETZ Programm Österreich-Ungarn	78
5.3 Zwischenfazit: Kooperationen mit Vorbehalten	84
6. Schlussbetrachtung	88
6.1 Herausforderungen	88
6.2 Handlungsempfehlungen: Wie weiter?	90

7. Epilog	98
Quellenverzeichnis	101
Literatur	101
Rechtsquellen	106
Internet	107
Interviews	110
Abbildungsverzeichnis	111
Tabellenverzeichnis	112

Abkürzungsverzeichnis

AGEG	Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EU	Europäische Union
EUREGIO	grenzüberschreitende Regionen in Europa
EUROSTAT	Statistische Amt der Europäischen Union
et al.	et alia (und andere)
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
ibid.	ibidem (ebenda)
INTERREG	Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit
KKS	Kaufkraftstandard
LEP	Landesentwicklungsprogramm
NUTS	hierarchisch gegliederte Systematik der Gebietseinheiten der amtlichen Statistik der Europäischen Union
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
PHARE-CBC	Förderinstrument der Europäischen Union zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Ländern der EU und Ostmitteleuropas
vgl.	vergleiche

1. Einleitung

1.1 Forschungsinteresse und Relevanz

„Es geht nicht darum, Grenzen zu verschieben, sondern ihnen den trennenden Charakter für die Menschen zu nehmen.“ (Richard von Weizsäcker)

Die Idee von einem Europa ohne Grenzen scheint sich in den letzten Jahrzehnten immer mehr durchzusetzen. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs endete die Blockteilung Europas, der Binnenmarkt brachte den freien Verkehr von Personen, Waren, Kapital und Dienstleistungen, das Abkommen zum Schengen Raum machte Staatsgrenzen zu leicht überwindbaren Binnengrenzen der Europäischen Union, der Euro schaffte nationale Währungsgrenzen ab. Im Zuge dieses Integrationsprozesses innerhalb der Europäischen Union haben Grenzräume wichtigen Stellenwert erlangt. Da Grenzen immer weniger als Barrieren wahrgenommen werden, sind die grenzüberschreitenden Verflechtungen in den letzten Jahren deutlich angewachsen. Dabei decken sich wirtschaftliche und soziale Verflechtungsmuster immer seltener mit den administrativ definierten und abgegrenzten Räumen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit raumplanerische Aktivitäten über politische und administrative Grenzen hinweg zu koordinieren und zu fördern. Die Raumentwicklung in Grenzregionen wird durch die verstärkten grenzüberschreitenden Beziehungen sowie durch unterschiedliche Rahmenbedingungen beiderseits der Grenze beeinflusst. Dabei steht die Planung vor der Herausforderung, dass in diesen Räumen unterschiedliche politische, administrative und kulturelle Hintergründe aufeinander treffen. Es darf also nicht übersehen werden, dass eine nationale Staatsgrenze innerhalb der Europäischen Union trotz all ihrer Durchlässigkeit immer noch eine bestimmende Grenzlinie ist, von der Auswirkungen für den Raum ausgehen: Sie ist eine administrative Grenze, häufig auch Sprachgrenze und kulturelle Grenze (vgl. Scott 2005: 408f). Es kommt somit nicht zu einer grundsätzlichen Abschaffung von Grenzen, sondern vielmehr kann von einem neuen europäischen Verständnis von Grenzen gesprochen werden. Grenzen sollen die Mitgliedsländer nicht mehr trennen, sondern verbinden und als Brücken dienen (vgl. O'Dowd 2002: 19).

Grenzräume stellen in den meisten Fällen eher periphere und strukturschwache Gebiete dar (vgl. AGE 2000: 18; Bort 2006: 209). Der Barriereeffekt von nationalen Grenzen hat dazu geführt, dass Grenzregionen nicht in der Lage waren, ihr Potenzial voll auszuschöpfen. Aufgrund ihrer peripheren Lage im innerstaatlichen Gefüge, der schlechten interregionalen und auch innerregionalen Erschließung und Erreichbarkeit sind sie gegenüber anderen Gebieten benachteiligt (vgl. AGE 2000:

18ff). Diese Benachteiligung führt zu Abwanderung der Bevölkerung und Betriebe, wodurch sich neue wirtschaftliche und demographische Herausforderungen ergeben. Der Anstieg von grenzüberschreitenden Interaktionen indiziert teilweise auch negative Begleiterscheinungen wie Einkaufstourismus und Pendlerverkehr. Zu all diesen Thematiken kommt noch, dass sich die Natur nicht an die in politischen Landkarten eingetragenen Grenzen hält. Das Management von Grünräumen, Flüssen und Lebensräumen für Tiere und Pflanzen hat Konsequenzen, die über die nationalen Grenzen hinausgehen (vgl. Europäische Kommission 2002: 6ff).

Grenzregionen stehen somit in besonderem Maße vor der Herausforderung, räumliche Entwicklungsprozesse grenzübergreifend zu steuern. Die Überwindung der nationalen Grenzen durch verschiedene Formen grenzüberschreitender Kontakte und durch gemeinsame Planung ist eine komplexe Aufgabe. Gründe für eine grenzüberschreitende Interaktion sind unter anderem die Lösung von Schwierigkeiten, die durch die Grenze geschaffen werden sowie das Einholen von Informationen über Entscheidungen und Entwicklungen auf der anderen Seite der Grenze. Durch ein gemeinsames Arbeiten soll die trennende Wirkung von Grenzen überwunden und ein gemeinsamer Lebensraum geschaffen werden, in dem die benachbarten Grenzregionen sozial, wirtschaftlich und kulturell miteinander verflochten sind. Ehemals an Außengrenzen gelegene Räume sind nicht länger Peripherie, sondern stehen auf einmal im Zentrum von neuen räumlichen Bezügen. Daraus ergibt sich die enorme Chance für Grenzräume, ihre wirtschaftliche und politische Rolle neu zu definieren (vgl. Bort 2006: 212f).

Bevor Interaktionen überhaupt eingegangen werden, stellt sich die grundlegende Frage nach dem Sinn und dem Nutzen dahinter: Sollen Staaten, Regionen und Städte miteinander arbeiten oder bringt es für den einzelnen nicht mehr, sich eigennützig zu verhalten? Eine Antwort darauf gibt das Gefangenendilemma in der Spieltheorie. Bei wechselseitigen Abhängigkeiten hängen die Resultate der AkteurInnen nicht nur von der eigenen Entscheidung ab, sondern auch von dem Verhalten anderer AkteurInnen. Das Beispiel des Gefangenendilemmas zeigt auf, welche Handlungsoptionen zwei AkteurInnen haben, die voneinander abhängig sind und vor der Wahl stehen, kooperativ oder unkooperativ zu handeln, jedoch nicht wissen, wie der/die PartnerIn handelt (vgl. Axelrod 1997: 7ff). Als Beispiel wird nachfolgend die Situation zweier Städte skizziert, welche vor der Aufgabe stehen, ihre soziale Infrastruktur zu verbessern. Stadt A verfügt über ein Theater, Stadt B über ein Sportzentrum. Beide Einrichtungen müssen saniert werden, zudem wird die Errichtung eines neuen Theaters bzw. eines neuen Sportzentrums in der jeweiligen Nachbarstadt diskutiert. Die Städte befinden sich in einem Dilemma: Zum einen soll ein möglichst breites Angebot an sozialer Infrastruktur für die Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden, zum anderen ist der finanzielle

Spielraum für die Errichtung und Sanierung aufgrund der knappen Ressourcen beschränkt. Den beiden Städten stehen folgende Handlungsalternativen offen:

1. Beide Städte handeln kooperativ: Stadt A saniert das vorhandene Theater, Stadt B modernisiert das Sportzentrum. Die beiden Einrichtungen können danach von beiden Städten gemeinsam genutzt werden, wodurch die Betriebskosten geteilt werden und somit geringer für die Städte ausfallen.
2. Beide Städte verhalten sich unkooperativ: Stadt A saniert das Theater und baut ein neues Sportzentrum, Stadt B modernisiert das vorhandene Sportzentrum und baut ebenso ein neues Theater. Jede Stadt verfügt damit über ein eigenes Theater und ein eigenes Sportzentrum. Diese Doppelstrukturen führen zu hohen Kosten der Errichtung und der Instandhaltung.
3. Stadt A verhält sich kooperativ, Stadt B jedoch unkooperativ.
4. Stadt B handelt kooperativ, Stadt A jedoch unkooperativ.

In den beiden letzten Fällen übertrifft jeweils eine Stadt die andere (vgl. Knippschild 2008: 73).

Abbildung 1: Gefangenendilemma, Quelle: eigene Darstellung nach Knippschild 2008: 74

		Stadt A	
		saniert Theater	saniert Theater und baut neues Sportzentrum
Stadt B	saniert Sportzentrum	gemeinsame Nutzung, langfristige Sicherung	Stadt A übertrumpft Stadt B
	saniert Sportzentrum und baut ein neues Theater	Stadt B übertrumpft Stadt A	Doppelstruktur, hohe Kosten, Gefahr der Schließung der Einrichtungen bzw. der Verschuldung der Kommunen

Das Gefangenendilemma zeigt, dass bei Kooperationen ambivalente und entgegengesetzte Interessen involviert sind. Das bessere Resultat ist durch gemeinsame Kooperation erreichbar, welche aber anfällig für einen Vertrauensbruch ist. Deshalb ist das wiederholte „Spielen“, also wiederholte Kooperation eine wesentliche Voraussetzung (vgl. Axelrod 1997: 99ff).

Das hier vorgestellte Beispiel zeigt bereits den hohen Komplexitätsgrad im Rahmen von Interaktionen über Gemeindegrenzen hinweg auf. Noch komplexer gestalten sich Interaktionsprozesse über Staatsgrenzen hinweg, da hierbei unterschiedliche, durch den nationalen Kontext geprägte, politische, institutionelle und kulturelle Hintergründe aufeinander treffen.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit grenzüberschreitenden Interaktionen im österreichisch-ungarischen Grenzraum. Die Veränderung der Grenze – hinsichtlich ihrer Lage, aber vor allem auch hinsichtlich der ihr beigemessenen Bedeutung – hat die Entwicklung der Region Burgenland-West-Transdanubien maßgeblich mitbestimmt. Die ehemals zusammengehörige Region wurde durch die neue Grenzziehung nach dem ersten Weltkrieg geteilt. Die Entwicklung nach dem zweiten Weltkrieg wurde über 40 Jahre lang durch den Eisernen Vorhang als tote Grenze geprägt. Durch den Eisernen Vorhang war der Großteil der Verbindungen und Verflechtungen in der Region abgeschnitten. Noch vor 25 Jahren war eine offene Grenze zwischen Österreich und Ungarn eine utopische Vorstellung, heute ist dies Realität. Vor allem die Veränderungen der letzten 10 Jahre mit der Mitgliedschaft Ungarns in der Europäischen Union im Jahr 2004 und dem Beitritt zum Schengen-Raum 2007 schafften neue Möglichkeiten der Interaktion (vgl. Tiefenbach 2011: 174f).

1.2 Fragestellung und Aufbau der Arbeit

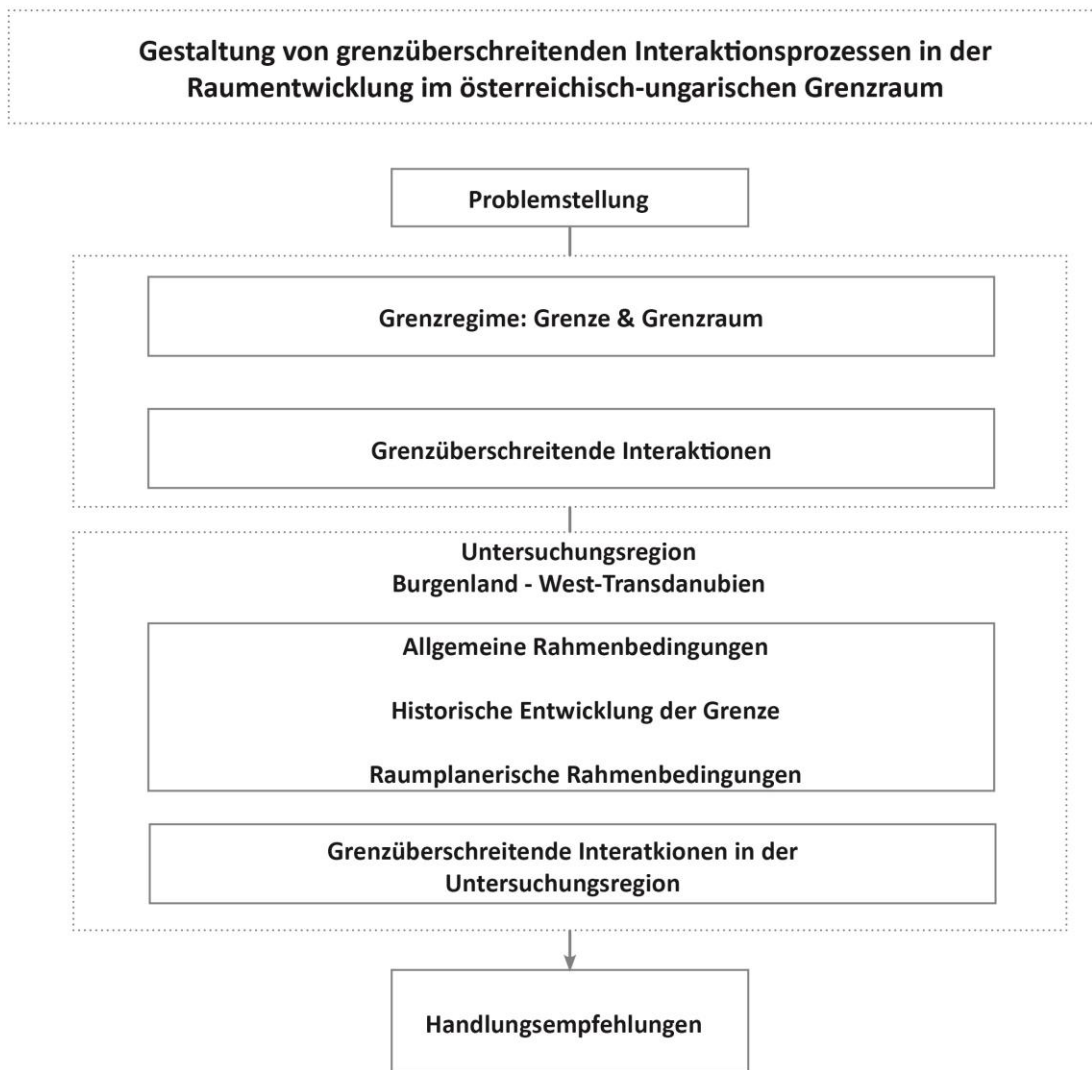
Die Zielsetzung dieser Diplomarbeit ist es, die Entwicklungspotenziale für die grenzüberschreitende Interaktion im österreichisch-ungarischen Grenzraum unter den bestehenden Rahmenbedingungen analytisch aufzuarbeiten. Die zentrale Fragestellung, die im Zuge der vorliegenden Arbeit beantwortet werden soll, lautet: Was sind die Entwicklungspotenziale und –hindernisse der grenzüberschreitenden Interaktionen in der Planung im österreichisch-ungarischen Grenzraum um eine effiziente transnationale Raumentwicklung zu gestalten?

Es wird untersucht, welche Formen der grenzüberschreitenden Koordination und Kooperation hinsichtlich der grenzüberschreitenden Raumentwicklung im österreichisch-ungarischen Grenzraum bestehen und welchen Stand die grenzüberschreitenden Interaktionen erreicht haben. Der Fokus liegt dabei auf bilateralen Interaktionen in dem Zeitraum der letzten 10 Jahre. Dabei sollen Faktoren, welche die grenzüberschreitenden Interaktionen hemmen oder begünstigen, aufgezeigt werden, um daraus Handlungsempfehlungen, die für die zukünftige Entwicklung der grenzüberschreitenden Interaktionen in der Region herangezogen werden können, zu entwickeln. Dabei liegt der Schwerpunkt nicht auf einer detaillierten Darstellung von Einzelprojekten und –maßnahmen,

sondern vielmehr auf der Vermittlung der Einflüsse, die auf die grenzüberschreitenden Interaktionen wirken.

Die gegenständliche Arbeit gliedert sich inhaltlich in sechs Kapitel: Zu Beginn wird im ersten Kapitel die Problemstellung und Relevanz der Arbeit dargestellt und das methodische Vorgehen beschrieben. Das Kapitel 2 erläutert die unterschiedlichen Arten von Grenze und es werden die möglichen Auswirkungen von Grenzziehungen auf den Raum diskutiert. Kapitel 3 setzt sich mit dem Begriff Interaktion auseinander und analysiert, was förderliche und hinderliche Einflussfaktoren für grenzüberschreitende Interaktionsprozesse sind. Zudem wird die Thematik der grenzüberschreitenden Interaktionen als Instrument der Europäischen Union angesprochen. Kapitel 4 dient der Darstellung des historischen Kontexts sowie der gegenwärtigen Bedingungen und Besonderheiten der Untersuchungsregion. Es werden zunächst die generellen Rahmenbedingungen der Untersuchungsregion, wie die wirtschaftliche Situation, Bevölkerungsentwicklung und grenzüberschreitende Verflechtungen, aufgezeigt. Danach wird die Geschichte der Grenzziehung zwischen Österreich und Ungarn dargestellt, um den Funktionswandel der österreichisch-ungarischen Grenze im 20. und beginnenden 21. Jahrhundert zu zeigen. Des Weiteren wird auf die raumplanerischen Rahmenbedingungen eingegangen und die Planungssysteme in Österreich und Ungarn werden einander gegenüber gestellt. Im Kapitel 5 werden die verschiedenen Formen der raumplanungsrelevanten Interaktionen in der Untersuchungsregion vorgestellt. Damit wird geklärt, welche Arten von Interaktionsprozessen es im Rahmen der grenzüberschreitenden Raumentwicklung in der Untersuchungsregion in der Vergangenheit gegeben hat und welche es gegenwärtig gibt. Die Analyse und Bewertung der Interaktionen danach konzentriert sich auf die bilateralen Interaktionsformen der letzten 10 Jahre. Basierend auf diesen Beurteilungen wird am Ende dieses Kapitels der erreichte Stand der grenzüberschreitenden Interaktionen abgeleitet. Abschließend folgt in Kapitel 6 eine Zusammenschau der gewonnenen Erkenntnisse und es werden Handlungsempfehlungen für zukünftige Interaktionsprozesse entworfen. Aufbauend auf die identifizierten Herausforderungen der grenzüberschreitenden Planung wird ermittelt, über welche Strukturen und Formen der Interaktion eine effiziente transnationale Raumentwicklung geplant werden kann. Die Arbeit will einen Beitrag zur Gestaltung möglicher zukünftiger Interaktionsbeziehungen leisten.

Abbildung 2: Aufbau der Arbeit, Quelle: eigene Darstellung



1.3 Stand der Forschung

Die vorliegende Arbeit kann in den Forschungskontext der Raumplanung und -entwicklung an Grenzen gestellt werden. Grenzüräume waren in der Raumentwicklung häufig ein Thema, so bietet Kolossov (2005) einen historischen Überblick zur Grenzraumforschung vom frühen zwanzigsten Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paasi (2005) erarbeitete grundlagenorientierte, theoretische Aspekte zu „Border Studies“.

Brückner unterscheidet im Rahmen der geographischen Grenzraumforschung folgende Hauptzweige: Grenzüräume als periphere Gebiete und ihre mögliche Benachteiligung, grenzüberschreitende Interaktionen sowie der Einfluss der Grenze auf das Verhalten der GrenzüraumbewohnerInnen (vgl. Bürkner 1996: 1ff). Die Veränderungen in Osteuropa und die sich vertiefende europäische Integration bewirkten ab den 1990er Jahren einen neuen Forschungsschub. Eine zentrale Position

nehmen aktuell der Bedeutungsverlust von Staatsgrenzen und die damit verbundenen grenzübergreifenden Interaktionen ein (vgl. Förster 2000: 82). Im Bereich der grenzüberschreitenden Raumplanung können zum einen die Beschreibung der Umsetzung der Regionalpolitik in Grenzräumen (u.a. Seger/Beluszky 1993; Misoga 1999; Jurcek 2006) und zum anderen der Fokus auf die Analyse der Interaktionsbeziehungen (u.a. Knippschild 2008; Knieling/Othengrafen 2009; Dühr et al. 2010) unterschieden werden.

Der Fokus der Grenzraumforschung liegt gegenwärtig auf den Auswirkungen der Grenze auf die umgebenden Regionen. Nach Van Houtum (2000) lassen sich drei wesentliche Ansätze unterscheiden:

Der Ansatz „flow approach“ geht der Frage nach, wie die Mobilität von Gütern, Dienstleistungen und Personen durch Grenzen eingeschränkt wird. Die Grenze stellt dabei eine Barriere für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung dar. Der zweite Ansatz beschäftigt sich mit der Entwicklung von grenzüberschreitenden Kooperationen (cross-border-cooperation-approach). Grenzen werden als „[...] barriers to success or a prosperous integration [...]“ gesehen. Der dritte Forschungsschwerpunkt konzentriert sich auf die Wahrnehmung und das Verhalten der GrenzraumbewohnerInnen (people approach) und beschäftigt sich mit der sozialen Konstruktion von Grenzen (vgl. Van Houtum 2000: 59ff).

“It makes no sense for planning to stop artificially at national borders.” (Europäische Kommission 1991: 3) Nationale Staatsgrenzen wirken ordnend, indem sie verschiedene Souveränitätsbereiche klar voneinander abgrenzen und trennen. Dies wird insbesondere bei grenzüberschreitenden Interaktionen deutlich. Für die grenzüberschreitende Raumentwicklung und Zusammenarbeit ist die Staatsgrenze als Verwaltungsgrenze ein grundlegender Faktor. Soziale, wirtschaftliche und ökologische Verflechtungen decken sich immer weniger mit den starren politischen und administrativen Grenzlinien, daraus ergibt sich die Notwendigkeit raumstrukturelle Aktivitäten über diese Grenzen hinaus zu koordinieren und zu gestalten. Die Staatsgrenze wirkt als Filter verschiedener Systeme. Für grenzüberschreitende Kooperationen an Binnengrenzen der Europäischen Union nimmt die Bedeutung der Grenzen als direkte Barrieren ab, andere Grenzlinien wie unterschiedliche administrative, soziale und kulturelle Systeme bleiben jedoch bestehen (vgl. Scott 2005: 408f). Wurde in der Vergangenheit die grenzüberschreitende Raumentwicklung primär als Vermeidung von gegenseitig unverträglichen und widersprüchlichen Planungen gesehen, welche sich aus einseitigen nationalen Konzepten und Programmen ergeben kann, wird ihr gegenwärtig eine aktivere Rolle zugeschrieben. Eine zentrale Aufgabenstellung der grenzüberschreitenden

Raumordnung ist es, „[...] eine Ziel- und Handlungskohärenz im Sinne einer „strategischen Planung“ zu ermöglichen.“

(Scott 2005: 413) Grenzüberschreitende Planungen umfassen somit strategische Überlegungen, die der wirtschaftlichen und räumlichen Kohäsion der Grenzregionen dienen (vgl. *ibid.*). Die wirtschaftliche und soziale Kohäsion und damit der Zusammenhalt in Europa sind bereits seit der Einheitlichen Europäischen Akte vom Jahr 1986 Ziele der europäischen Gemeinschaftspolitik. Mit dem Vertrag von Lissabon 2007 wurden neben diesen beiden Bestimmungen auch der territoriale Zusammenhalt als Ziel der Union verankert (Art. 3 EUV und Art. 174 AEUV). Die Zielsetzung dabei ist eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes sowie die Verringerung der Unterschiede in der Entwicklung zwischen den Regionen (vgl. Engl/Eisendl 2011: 216).

„Der Begriff des territorialen Zusammenhalts geht über den des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts hinaus, indem er ihn gleichzeitig erweitert und verstärkt. Das politische Ziel besteht darin, durch Abbau von Disparitäten, Verhindern territorialer Ungleichgewichte sowie Durchführung sektoraler Politiken mit räumlichen Auswirkungen einerseits und einer kohärenteren Regionalpolitik andererseits zu einer ausgewogeneren Entwicklung beizutragen. Darüber hinaus geht es darum, die territoriale Integration zu verbessern und die Zusammenarbeit zwischen den Regionen zu fördern.“ (Europäische Kommission 2004: 27)

Grenzüberschreitende Interaktionen zählen zu den wichtigsten Instrumenten, um dieses kohäsionspolitische Ziel zu erreichen.

Auch der österreichisch-ungarische Grenzraum war schon Gegenstand einiger Untersuchungen (u.a. Alfons 1989; Seger/Beluszky 1993; Aschauer 1996; Kampschulte 1999; Rechnitzer 2005) wobei vor allem die Auswirkungen der Öffnung des Eisernen Vorhanges diskutiert wurden, jedoch Aufarbeitungen der gegenwärtigen Dynamik und Prozesse in den Grenzregionen mit Einbezug der aktuellen Rahmenbedingungen in Hinblick auf raumordnungs- und raumplanungsrelevanten Fragestellungen kaum zu finden sind. Dadurch kann mit dieser Forschungsarbeit ein Beitrag zu einem besseren Verständnis dieses Grenzraums geleistet werden.

1.4 Methodisches Vorgehen

Das methodische Vorgehen zur Beantwortung der Forschungsfrage gliedert sich in die Analyse bestehender Literatur und in die Durchführung leitfadengestützter ExpertInneninterviews.

Literaturanalyse

Zur theoretischen Aufarbeitung des Themas wurde eine umfangreiche Literaturrecherche durchgeführt. Die Analyse von bestehender Literatur stellt die Basis dar, um sich Wissen über das Forschungsfeld anzueignen und unterschiedliche Standpunkte zum untersuchten Thema aufzuarbeiten (vgl. Hsia 1988: 87f). Für Bonfadelli und Meier (1984: 542f) eignet sich die Durchführung einer Literaturanalyse vor allem, wenn eine *„hermeneutische Zusammenschau der Ansätze und Erkenntnisse oder [...] die Generierung neuer Problemsichten zu größeren Problembereichen“* erzielt werden soll. Grundsätzlich ist für eine umfassende Recherche die Einbeziehung jeglicher Art von Informationsquellen, die für das Forschungsinteresse relevant sind, legitim: *„[...] official records, laws, acts, treaties, media reports, biographies, autobiographies, memoirs, archaeological remains, arts, newspapers, and court proceedings among others.“* (Hsia 1988: 94)

ExpertInneninterviews

Zur Gewinnung von weiteren Erkenntnissen wurden Leitfadeninterviews mit ExpertInnen aus der Planung aus Österreich und Ungarn durchgeführt. ExpertInneninterviews zählen zu den qualitativen Methoden der Datenerhebung, bei der spezifisches und konzentriertes Wissen ausgewählter Personen abgefragt wird (vgl. Meuser/Nagl 1991: 465). Durch die durchgeführten ExpertInneninterviews wurde das Ziel verfolgt, Einschätzungen und Beurteilungen zu den Interaktionsbemühungen in der Planung in der Untersuchungsregion zu gewinnen, die nicht aus der Literaturanalyse hervorgehen.

Im Rahmen der Vorbereitung der ExpertInneninterviews stellte sich unweigerlich die Frage, wer denn als ein Experte bzw. Expertin anzusehen ist. In den Sozialwissenschaften herrscht wenig Einigkeit darüber, wer und was ExpertInnen sind. Gemäß Meuser und Nagl (1991: 443) sind ExpertInnen Personen, die Verantwortung für den Entwurf, die Implementierung und Kontrolle einer Problemlösung tragen oder die über einen privilegierten Zugang zu Personengruppen oder Entscheidungsprozessen verfügen. Ausschlaggebend sind demnach die Beteiligung an gesellschaftlichen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen sowie ein höheres Informationsniveau zu einem bestimmten Problem (vgl. Köhler 1992: 319). Das ExpertInneninterview grenzt sich von anderen offenen Interviewformen dadurch ab, dass nicht die „Gesamtperson“ von Interesse ist, sondern ein spezifischer organisatorischer oder institutioneller Zusammenhang (vgl. Meuser/ Nagel 1991: 442).

„ExpertInneninterviews beziehen sich mithin auf klar definierte Wirklichkeitsausschnitte, darüber hinausgehende Erfahrungen, vor allem solcher privater Art, bleiben ausgespart. In

ExpertInneninterviews fragen wir nicht nach individuellen Biographien, untersuchen wir keine Einzelfälle, sondern wir sprechen die ExpertInnen als RepräsentantInnen einer Organisation oder Institution an, insofern sie die Problemlösungen und Entscheidungsstrukturen (re)präsentieren.“ (ibid. 1991: 444)

Im Zusammenhang mit der gegenständlichen Zielsetzung der Arbeit wurde die Auswahl der ExpertInnen für die Interviews unter dem Gesichtspunkt getroffen, dass sie im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit im Bereich der Interaktionsprozesse im österreichisch-ungarischen Grenzraum beteiligt waren bzw. sind. Aus Gründen des Datenschutzes werden die Namen der Interviewten nicht genannt, sondern diese werden durch Kode-Namen (z.B. A2, H1 usw.) ersetzt. Die Abkürzung „A“ steht dabei für Austria (Österreich) und die Abkürzung „H“ für Hungary (Ungarn). Durch diese Kodierung lässt sich der fachliche Hintergrund der Expertinnen abbilden, wodurch die Aussagen in einen Kontext gestellt werden können.

Als nächster Schritt in der Vorbereitungsphase wurden Interviewleitfäden entworfen. Als Leitfaden bezeichnet man das mehr oder weniger grob strukturierte schriftliche Frageschema, welches bei der Interviewführung als Gedächtnisstütze dient. Ziel von Interviewleitfäden ist es, den Befragten bzw. die Befragte möglichst frei sprechen zu lassen, jedoch ergibt sich durch den Leitfaden eine thematische Orientierung und das Interview ist auf eine bestimmte Problemstellung ausgerichtet, die der Interviewer einbringt (vgl. ibid.: 486f).

Die Interviewleitfäden wurden ähnlich gestaltet, jedoch wurden sie durch vertiefende spezifische Fragen gemäß dem fachlichen Hintergrund der ExpertInnen adaptiert und fokussiert. Der Interviewleitfaden, der im Zuge der vorliegenden Masterarbeit angewandt wurde, war in folgende Themenblöcke gegliedert:

- Thematik der Grenze: berufliche und persönliche Erfahrungen
- Bewertung und Einschätzung der vergangenen bzw. existierenden grenzüberschreitenden Interaktionen in der Untersuchungsregion: Gestaltung, Prozesse, Herausforderungen
- Zukunft der grenzüberschreitenden Interaktionen: Bedeutung von grenzüberschreitenden Interaktionen, Herausforderungen

Zum Zweck der Auswertung des Befragungsmaterials muss dieses aufbereitet und dokumentiert werden. Die Auswertung der durchgeführten Interviews für die gegenständliche Arbeit erfolgte durch eine qualitative Inhaltsanalyse nach Meuser und Nagel (1991). Diese 6-stufige Auswertungsmethode wurde speziell für die Auswertung von Experteninterviews entwickelt:

1. Schritt: Transkription

Im ersten Schritt soll das auf Tonband protokollierte Interview transkribiert werden (vgl. *ibid.*: 455). Auf eine Dokumentation durch Tonbahnaufnahmen während der Durchführung der Interviews wurde jedoch verzichtet, um den Erzählfluss der ExpertInnen zu fördern und ein Tonband die Offenheit der Interviews beeinträchtigen kann. Die Interviews wurden daher nur handschriftlich transkribiert.

2. Schritt: Paraphrasierung

Im Zuge des Mitnotierens erfolgte bereits ein Schritt Richtung Paraphrasierung, was einen Schritt des Verdichtens des Textmaterials darstellt. Dabei werden zum einen abhängig von der Forschungsfrage nicht inhaltsrelevante Bestandteile nicht beachtet und zum anderen inhaltsrelevante Informationen auf eine einheitliche abgekürzte und protokollarische Sprachebene geführt. Hierbei ist darauf zu achten, dass es nicht zu einer Verzerrung oder ein Übergehen von Inhalten durch voreiliges Klassifizieren kommt (vgl. *ibid.*:456f).

3. Schritt: Überschriften

Danach werden in einem dritten Auswertungsschritt die paraphrasierten Passagen mit thematischen Überschriften versehen. Dabei soll die Terminologie der Interviewten noch beibehalten werden. Allerdings kann die chronologische Abfolge des Textes aufgebrochen werden, um Passagen eines Interviews, in denen gleiche Themen behandelt wurden, zusammenzufügen. Bis zu diesem Zeitpunkt ist jedes einzelne Interview Gegenstand der Auswertung, es werden noch keine Vergleiche gezogen (vgl. *ibid.*: 457ff).

4. Schritt: Thematischer Vergleich

Beim thematischen Vergleich geht es darum, die Ebene des Einzelinterviews zu verlassen und Gemeinsamkeiten, Unterschiede, Abweichungen und Widersprüche in den verschiedenen Interviews zu behandeln und hervorzuheben (vgl. *ibid.*: 459ff).

5. Schritt: Soziologische Konzeptualisierung

Mit dem Schritt der Konzeptualisierung „[...] erfolgt eine Ablösung von den Texten und auch von der Terminologie der Interviewten.“ (*ibid.*: 462) Die zuvor aus den Texten extrahierten thematischen Überschriften werden in die wissenschaftliche Terminologie übersetzt (vgl. *ibid.*: 462f).

6. Theoretische Generalisierung

Eine völlige Loslösung vom Interviewtext geschieht dann im letzten Schritt, der theoretischen Generalisierung. Es kommt zur Interpretation und Verknüpfung der zuvor formulierten Überschriften mit der allgemein disziplinären Diskussion (vgl. *ibid.*: 463ff).

Angesichts der Möglichkeiten der gegenständlichen Arbeit wurde die Auswertung bis zum Schritt der Konzeptualisierung durchgeführt.

2. Grenze und Grenzraum

In diesem Kapitel werden zunächst die verschiedenen Aspekte von Grenzen beleuchtet. In Hinblick auf die Geschichte der Grenze zwischen Österreich und Ungarn (Kapitel 4.2) wird auch der Bedeutungswandel von Grenzen theoretisch erarbeitet. Danach wird auf den Grenzraum und die möglichen Auswirkungen von Grenze auf den umliegenden Raum eingegangen.

2.1 Grenze

Eine Grenze markiert eine Unterscheidung und erzeugt ein „Innen“ und ein „Außen“, sie schafft aber auch eine spezielle Verbindung zum benachbarten System. Damit nimmt die Grenze eine Doppelfunktion ein – als ein trennendes und ein verbindendes Element (vgl. Mau 2006: 116). Diese gegensätzlichen Bedeutungen von Grenzen werden auch von Anderson und O’Dowd beschrieben (1999: 595): *“They are at once gateways and barriers to the ‘outside world’, protective and imprisoning, areas of opportunity and/or insecurity, zones of contact and/or conflict, of cooperation and/or competition, of ambivalent identities and/or the aggressive assertion of difference.”*

Der deutsche Begriff Grenze kommt vom mittelhochdeutschen Wort greniz(e), welches aus dem Westslawischen entlehnt wurde (vgl. Duden 2013: online). Die Vielschichtigkeit von Grenzen kann im Englischen mittels unterschiedlichen Begriffen detaillierter ausgedrückt werden als im Deutschen. Die Wörter *border*, *boundary* und *frontier* benennen unterschiedliche Formen von Grenzen.

Als *frontiers* wurden ab dem 14. Jahrhundert vorrangig neutrale Grenzzonen zwischen Staaten oder Königreichen bezeichnet, diese schwammige Zonenabgrenzung wurde mit der Idee der Nationalstaaten¹ durch klare, harte Linien abgelöst (vgl. Haselsberger im Erscheinen: 8). Mit dem Begriff *border* wird eben solch eine lineare, harte Linie beschrieben, wie zum Beispiel eine politische Grenze, welche Nationalstaaten oder Bundesländer voneinander trennt. Mit *boundary* hingegen sind Grenzlinien gemeint die einen bestimmten Aspekt – wie zum Beispiel ethnische, religiöse oder sprachliche Gruppen - abgrenzen. In manchen Fällen stimmen politische Grenzen und die Abgrenzung von kulturellen oder sprachlichen Unterschieden nicht überein. Oft genug war und ist solch eine Inkohärenz von politischen und gesellschaftlichen Grenzlinien Ausgangspunkt von Konflikten (vgl. Anderson/O’Dowd 1999: 595).

¹ Als Geburtsstunde des modernen Nationalstaates in Europa wird oftmals der Westfälischer Friede von 1648 angesehen, jedoch etablierten sich harte Grenzlinien erst ab dem frühen 19. Jahrhundert (vgl. Haselsberger im Erscheinen: 5).

Die Grenze in der Bedeutung sowohl als border als auch als frontier besteht aus einem Set von boundaries, die sich überlappen und dabei – wie zuvor schon erwähnt - nicht zwangsläufig deckungsgleich sein müssen (vgl. Parker 2006: 81). Dabei lassen sich verschiedene Kategorien von boundaries ausmachen:

Die Grenze als Trennlinie der Souveränität des Staates ist die wohl traditionellste Vorstellung von Grenze. Die **geopolitische boundary** trennt die Gebiete von benachbarten Staaten voneinander „[...] und legt eindeutig das Ende und den Beginn der jeweiligen Gebietshoheit fest.“ (Kampschulte 1999: 17) Die geopolitische Dimension einer Grenze umfasst somit das Ende der territorialen Hoheit eines Staates und beschreibt das Aufeinandertreffen von unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen im Zuge der Verwaltung von Territorien (vgl. Haselsberger im Erscheinen 2014). Das Gesundheitssystem, die Sicherheit, Sozialleistungen – alle diese Dinge sind entlang räumlichen Trennlinien organisiert. Sie sorgen durch die Verortung des rechtlich institutionellen Rahmens für eine innere Stabilität. Hieraus ergeben sich Fragen der Zugehörigkeit, der Beteiligung sowie des Ausschlusses aus der nationalen Gemeinschaft (vgl. Newman 2003: 128f). Staatsgrenze begrenzen somit einen Identitätsraum und ordnen sowohl den Raum als auch die Menschen (vgl. Haselsberger im Erscheinen 2014: 14). Für die grenzüberschreitende Planung und Interaktion ist die geopolitische boundary als Abgrenzung des politischen und administrativen Raumes ein sehr wesentlicher Faktor. Entwicklungskonzepte, Strategien und Pläne werden für solche abgegrenzten und definierten Räume erstellt „[...] and what lies behind this "border of comfort" (as van Houtum 2003 calls them) is often not questioned.“ (ibid.: 14f)

Die politischen Grenzen sind aber nicht die einzigen Linien, die Menschen und Gruppierungen voneinander unterscheiden. Auch weichere Grenzen wie Sprachbarrieren oder kulturelle Merkmale können Menschen sowohl voneinander trennen oder aber auch die Begegnung miteinander erleichtern. Diese sogenannten **sozio-kulturellen boundaries** umfassen sprachliche, religiöse und kulturelle Unterscheidungsmerkmale und definieren den funktionalen Raum (vgl. Haselsberger im Erscheinen 2014). Diese Grenzlinien legen anhand einer gemeinsamen Kultur, Sprache oder anhand gemeinsamer Erfahrungen fest, wer zu einer bestimmten Gruppe dazu gehört und wer nicht. Vor allem Sprachgrenzen können als starke Trennlinien wirken, da die Sprache ein Schlüsselement bei der Identitätsbestimmung von Gruppen ist (vgl. Parker 2006: 87f). Konstruiert, wahrgenommen und gestärkt werden die sozio-kulturellen Grenzlinien durch Bräuche, Riten und kollektive Erinnerungen (vgl. Van Houtum 2011: 53). Für grenzüberschreitende Interaktionsprozesse stellt der Umgang mit solchen sozio-kulturellen boundaries einen grundlegenden Faktor dar. Die Interaktion als „[...] bloße politische Handlung führt nicht zu Auflösung der Grenzen im Kopf.“ (Andresen 2009: 100)

Die **ökonomische Dimension** von Grenzen spiegelt das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Wirtschaftssysteme, wie zum Beispiel verschiedener Währungen, Besteuerungen oder Förderprogramme, wider (vgl. Kampschulte 1999: 26). Diese Unterschiede können dazu führen, dass Grenzen zu Demarkationslinien zwischen reicheren und den ärmeren Gebieten werden (vgl. Haselsberger im Erscheinen 2014). Im Rahmen des Globalisierungsprozesses schaffen Handel, Investitionen und die Migration von Arbeitskräften eine neue Arbeitsteilung und eine neue Wettbewerbssituation von Regionen über nationale Grenzen hinweg (vgl. *ibid.*).

Bio-physische boundaries beschreiben räumliche Barrieren und umweltbedingte Grenzlinien wie Flüsse und Berge. Anders als die vorherigen Dimensionen der sozio-kulturellen und ökonomischen Grenzlinien können bio-physische boundaries nicht den geopolitischen boundaries angepasst werden, da sich die Natur nicht an die in politischen Landkarten eingetragenen Grenzen hält (vgl. Haselsberger im Erscheinen 2014: 16). „*Biophysical impacts have their own logic and do not follow artificial human made, boundaries.*“ (*ibid.*: 17) Diese „natürlichen“ Grenzen spielten vor allem in früheren Zeiten eine große Rolle, in denen die Mobilität stärker durch topografische Eigenschaften beschränkt wurde als heute (vgl. Newman 2003: 126).

Von besonderem Interesse für diese Arbeit sind zum einen die geopolitischen sowie die sozio-kulturellen Grenzlinien. Die politische Grenzlinie und die daraus folgende Grenze der Planungssysteme führen nahezu zwangsläufig zu einer fehlenden Kongruenz zwischen gebietskörperschaftlichen Zuständigkeiten sowie den realen Verflechtungs- und Funktionsräumen. Zum andern spielen kulturelle und soziale Grenzlinien für die konkrete Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Interaktionen eine wichtige Rolle.

2.2 Bordering

Die Frage, ob Grenzziehung eine Voraussetzung oder eine Folge von Formung einer Gemeinschaft ist, ist nicht klar zu beantworten. Die Abgrenzung nach außen und die damit verbundene Inklusion und Exklusion unterstützt die Kollektivformung. Gleichzeitig kann auch festgestellt werden, „[...] *dass soziale Kollektive, um überhaupt zu entstehen und zu überleben, zwischen denjenigen trennen müssen, die dazugehören und denjenigen, die nicht dazugehören.*“ (Mau 2006: 116). Grenzen sind wichtige Stützpfeiler für die Identitätsfindung - die Grenze ist es, die „uns“ von den „anderen“ unterscheidet. Die Grenze beschützt eine Gemeinschaft, angefangen von Gemeindegrenzen bis hin zu Staatsgrenzen (vgl. Paasi 2005: 23).

Die politischen Grenzen in Europa sind durch das gezielte Handeln der Menschen entstanden und somit das Ergebnis menschlicher und politischer Entscheidungen. Die Beschreibung der Grenzen als „Narben der Geschichte“ verweist auf diesen Konstruktionscharakter, welcher der Grenzziehung oftmals anhaftet. Mit Blick auf die europäische Geschichte sind Grenzziehungen vor allem Folge von Kriegen über die Entstehung von Nationalstaaten (vgl. AGEG 2011: 4f). *„Grenze ist Geschichte, Geschichte ist Eroberung, durch Krieg oder durch List [...] Geschichte ist von Machthabern herbeigeführte willkürliche Veränderung der geopolitischen und kulturellen Landschaft.“* (Weckmann 1992: 86) In diesem Sinne sind Grenzen wie der Raum Konstruktionen des Menschen - sie sind soziale Konstruktionen und sie konstruieren zugleich auch gesellschaftliche Verhältnisse. Das Konzept von *bordering* umfasst einen dynamischen Prozess, der immer wieder durch Symbole, Ideologien, Politik und Medien hergestellt wird. *Bordering* ist ein mehrstufiger Prozess, der sowohl auf der Ebene der Politik und durch physische Grenzen oder Visumsbestimmungen als auch in den medialen Debatten über nationale Identität, Einwanderung und Sprachen manifestiert wird (vgl. Scott 2012: 87). *“That reality of the border then is created by the meaning that is attached to it.”* (Van Houtum 2011: 50) Grenzen sind also Ergebnisse von historischen und sozialen Prozessen und Ausdruck der bestehenden politischen Machtverhältnisse (vgl. Kampschulte 1999: 17). Grenzen sind somit nicht nur Linien, sondern komplexe und dynamische Gebilde, welche sich im Laufe der Zeit verändern - sei es nun hinsichtlich ihrer Lage oder ihrer Bedeutung. Im Laufe des letzten Jahrhunderts sind nicht nur neue Grenzen entstanden und weggebrochen, sondern es hat sich auch die Relevanz von Grenzen immer wieder gewandelt (vgl. Anderson/O’Dowd 1999: 595). Dieser Wandel manifestiert sich in der Veränderung der Durchlässigkeit, welche wiederum die grenzüberschreitenden Interaktionen beeinflusst (vgl. Kampschulte 1999: 1f). Während des Kalten Krieges wurden die Staatsgrenzen zwischen Ost und West durch den Eisernen Vorhang so wenig durchlässig wie möglich gestaltet. Gegenwärtig lassen zum einen das Fortschreiten des Europäischen Integrationsprozesses und der damit verbundene freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital innereuropäische Grenzen bedeutungslos erscheinen (*debordering*). Zum anderen steigt aber auch die Tendenz zu einer verstärkten Sicherung der Außengrenzen der Europäischen Union und zu einer „Festung Europa“ (*rebordering*) (vgl. Scott 2012: 86).

2.3 Grenzraum

Ein Grenzraum (*border region*) ist eine Region neben einer Grenze und bezieht sich immer nur auf einen Raum – so stellt das Burgenland einen Grenzraum zu Westungarn dar (vgl. Haselsberger im Erscheinen 2014: 9). Burgenland und Westungarn zusammen ist eine *„[...] ethno-national `cross-border` region.“* (Anderson/ O’Dowd 1999: 595) Ein wesentliches Merkmal aller Grenzgebiete ist ihre

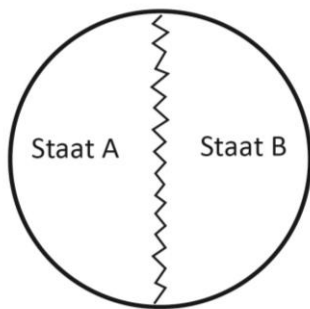
periphere Lage im Verhältnis zum Machtzentrum des Staates (vgl. Kampschulte 1999: 2). Grenzgebiete sind aber nicht nur die peripheren Teile des Hoheitsgebietes von benachbarten Staaten, sondern diese Gebiete zeichnen sich durch einen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Austausch aus. Die Doppelfunktion der Grenze als Ort der Abgrenzung und gleichzeitig des Kontakts prägt die Grensräume. Diese spezifischen Rahmenbedingungen von Grensräumen geben immer wieder Anlass dafür, dass die Wissenschaften sich ihnen mit Interesse zuwenden. Vor allem seit der politischen Wende Ende der 1980er Jahre in den osteuropäischen Staaten und der fortschreitenden europäischen Integration rücken Grenzen und Grensräume verstärkt in den Fokus von wissenschaftlichen Diskussionen. Mit dem Wandel der Bedeutung und Funktion von Grenzen ergibt sich auch für die umgebenden Grensräume eine Umbewertung ihrer Ausgangslage (vgl. *ibid.*: 1f).

Anhand der Durchlässigkeit einer Grenze und grenzüberschreitender Beziehungen zwischen den BewohnerInnen lassen sich mit Hilfe der Grenzraum-Typologie von Martinez vier Grenzraumtypen unterscheiden (vgl. Martinez 1994: 2ff):

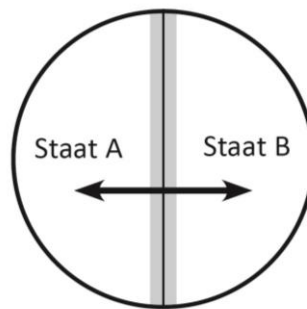
- entfremdete Grenzregionen (*alienated borderlands*)
- koexistierende Grenzregionen (*co-existent borderlands*)
- kooperierende Grenzregionen (*interdependent borderlands*)
- integrierte Grenzregionen (*integrated borderlands*)

In einer entfremdeten Grenzregion behindert eine geschlossene Grenze grenzüberschreitende Interaktionen (beinahe) völlig. Die Bevölkerung beiderseits der Grenze sieht sich gegenseitig als fremd an, Spannungen zwischen den Regionen herrschen vor. Die Situation von koexistierenden Grensräumen wechselt zwischen Stabilität und Instabilität. Die Grenze ist gering geöffnet und erlaubt ein gewisses Maß an Interaktion. In voneinander abhängigen und kooperierenden Grensräumen herrschen grenzüberschreitende Interaktionen vor. Die BewohnerInnen stehen zueinander in kooperativen Beziehungen. Die integrierten Grensräume kennzeichnet eine permanente Stabilität. Die Grenze ist offen, die wirtschaftlichen Systeme der beiden Länder sind funktional miteinander verbunden. Die Bevölkerung versteht sich als Mitglied eines gemeinsamen gesellschaftlichen Systems (vgl. *ibid.*: 2ff).

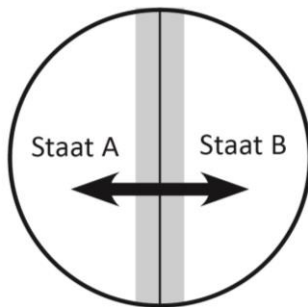
Abbildung 3: Grenzraumtypen nach Martinez, Quelle: eigene überarbeitete Darstellung nach Martinez 1994: 3



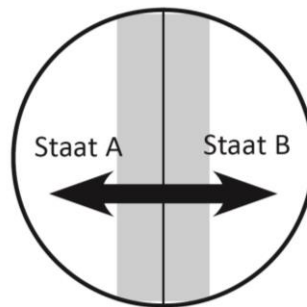
entfremdete Grenzregionen
(alienated borderlands)



koexistierende Grenzregionen
(co-existent borderlands)



kooperierende Grenzregionen
(interdependent borderlands)



integrierte Grenzregionen
(integrated borderlands)

3. Grenzüberschreitende Interaktionen

In diesem Kapitel wird die Entstehung und Entwicklung von grenzüberschreitenden Interaktionen herausgearbeitet. Dazu werden zunächst die verschiedenen Stufen der Interaktionen erörtert und die Entwicklung von grenzüberschreitenden Interaktionen in Europa diskutiert. Danach wird analysiert, welche förderlichen und hinderlichen Faktoren bei grenzüberschreitenden Interaktionen zum Tragen kommen. Das Kapitel schließt mit der Betrachtung der Thematik der grenzüberschreitenden Raumentwicklung und die sich dadurch ergebenden Herausforderungen und Chancen.

Das Konzept der grenzüberschreitenden Interaktionen bezieht sich auf das gemeinsame Wirken zwischen Städten, Regionen, nationalen Regierungen sowie anderen Behörden oder Organisationen in verschiedenen Bereichen, wie zum Beispiel Transport, Kultur, Wirtschaft und Umwelt, über nationale Grenzen hinweg. Die Beweggründe für das Engagement im Rahmen von grenzüberschreitenden Aktivitäten sind vielfältig (vgl. Dühr et al. 2010: 346f).

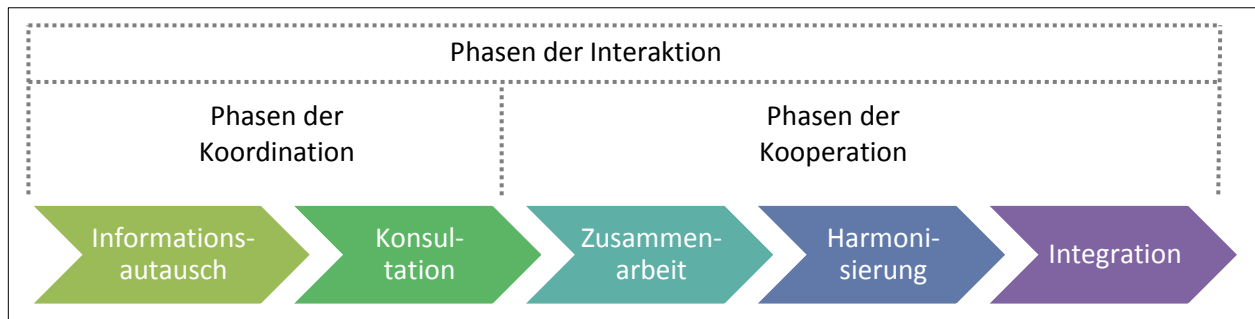
3.1 Phasen von grenzüberschreitenden Interaktionen

Die Entwicklungen und Gestaltung der grenzüberschreitenden Interaktionen in Europa sind unweigerlich mit dem Fortschreiten des Integrationsprozesses der Europäischen Union verbunden. Die Grundlage für diesen Prozess bilden die 1957 abgeschlossenen Römischen Verträge zwischen den damals sechs Gründerstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Seit diesem Zeitpunkt ist die Europäische Integration durch Vertiefung und Erweiterung charakterisiert. Mit der Entwicklung und der Entstehung eines gemeinsamen Binnenmarktes, der Wirtschafts- und Währungsunion und des Schengen Raumes verloren die Staatsgrenzen schrittweise an Bedeutung und grenzüberschreitende Interaktionen wurden erleichtert und gefördert (vgl. Hrbek 2008: 19). Aus Sicht der Europäischen Union werden grenzüberschreitende Interaktionen als „[...] direkte nachbarschaftliche Zusammenarbeit in allen Bereichen des täglichen Lebens zwischen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften entlang der Grenze unter Beteiligung aller Akteure“ (AGEG 1999: 1) bezeichnet. Diese Definition von grenzüberschreitenden Interaktionen ist jedoch sehr weitgefasst und vage. Um den verschiedenen Ausgestaltungsformen von grenzüberschreitenden Interaktionen gerecht zu werden, erfolgt im nächsten Abschnitt eine nähere Erläuterung und Definition des Begriffes.

Phasen von Interaktionen

Grenzüberschreitende Verflechtungen sind von wechselhafter Dynamik gekennzeichnet und können in sehr unterschiedlichen Arten und Formen erfolgen - abhängig von den beteiligten AkteurInnen, den institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie finanziellen Instrumenten (vgl. Europarat 2012: 14). Bei der Entstehung von solchen grenzüberschreitenden Austauschprozessen lassen sich mehrere Stufen unterscheiden. Der nachfolgende Abschnitt gibt einen Überblick über die verschiedenen Stufen der Interaktionen, wobei in der Literatur im Wesentlichen zwei Phasen unterschieden werden können – zum einen die Phase der Koordination, zum anderen die Phase der Kooperation.

Abbildung 4: Stufen von Interaktionen, Quelle: eigene überarbeitete Darstellung nach Europarat 2012: 14



Zunächst kommt es zu einem ersten Informationsaustausch zwischen politischen AkteurInnen. Als zweiter Schritt erfolgen das gegenseitige Miteinbeziehen und die Konsultation der lokalen und regionalen AkteurInnen bei Entscheidungen. Die gegenseitige Abhängigkeit wird erkannt, konkrete Handlungen werden jedoch noch getrennt durchgeführt (vgl. Benedek/Nagy nach Ricq 1997: 47; Europarat 2012: 14). Diese beiden Stufen lassen sich als **Phasen der Koordination**² zusammenfassen. In diesen Phasen geht es um die Kommunikation mit und die Beteiligung von unterschiedlichen AkteurInnen, jedoch handelt es sich immer noch um einen hierarchisch gegliederten Entscheidungsprozess innerhalb eines politisch-administrativen Systems (vgl. Selle 1996: 82f). Koordinationsbemühungen sind jedoch wichtig zum Aufbau von gegenseitigem Vertrauen und in weiterer Folge eine wichtige Grundlage für die Intensivierung der Kontakte. Durch gemeinsame Interaktionen können zum einen Erfahrungen bezüglich der Intention des Partners gesammelt werden, zum anderen auch Erfahrungen hinsichtlich seiner fachlichen Kompetenz. Diese gemeinsamen Erfahrungen sind zentral für den Vertrauensbildungsprozess und somit wichtig für die zukünftige Ausprägung der Interaktionen zwischen den Partnern (vgl. Klein-Hitpaß 2006: 30).

² Die Begriffe Koordination und Abstimmung werden in weiterer Folge synonym verwendet.

Für die **Phasen der Kooperation** ist der Dialog eine wesentliche Voraussetzung. Der Ablauf folgt keinem traditionellen Abstimmungsprozess, an Stelle dessen tritt ein dialogischer Prozess, bei dem die Diskussion der Ausgangslage und der Möglichkeiten zur Problemlösung aus verschiedenen Perspektiven erfolgt (vgl. Selle 1996: 70f). Eine Zusammenarbeit³ beginnt durch die Festlegung von gemeinsamen Zielen und der Entwicklung von gemeinsamen Projekten und Programmen (vgl. Benedek/Nagy nach Ricq 1997: 47; Europarat 2012: 14). In der nächsten Phase der Harmonisierung werden gemeinsame Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vereinheitlicht. Es findet eine Eingrenzung des zu Beginn noch breit aufgestellten Themenspektrums auf Schwerpunkte statt. Die Projektarbeit steht im Fokus und wird mit fortschreitender Kooperationsdauer zunehmend strategischer ausgerichtet. Als letzte Stufe ist die Integration der Grensräume zu nennen. Die Grenze spielt nur mehr eine untergeordnete Rolle und die kooperative Zusammenarbeit ist in dem politischen Entscheidungsprozess eingegliedert. Das bedeutet, die Kooperation geht über gemeinsame Projekte hinaus, der Zusammenarbeit liegt eine gemeinsame Entwicklungsvorstellung zu Grunde und eine gemeinsame Identität bildet sich heraus (vgl. Benedek/Nagy 2008 nach Ricq 1997: 47; Knippschild 2008: 94f).

Anders ausgedrückt können die Phasen der Koordination auch als Anfangsstufe der Kooperation bezeichnet werden. Koordination umfasst schließlich einen Interessensausgleich, diese Abstimmung muss auch im Zuge von Kooperationsprozessen passieren. Kooperationen sind also in einem Rahmen der Koordination eingebettet. Hier soll noch einmal hervorzuheben werden, dass es sich bei einem Interaktionsprozess um einen stufenweisen Prozess handelt, das heißt Phasen können nicht einfach übersprungen werden, sondern sie entwickeln sich aus den jeweiligen Abschnitten heraus.

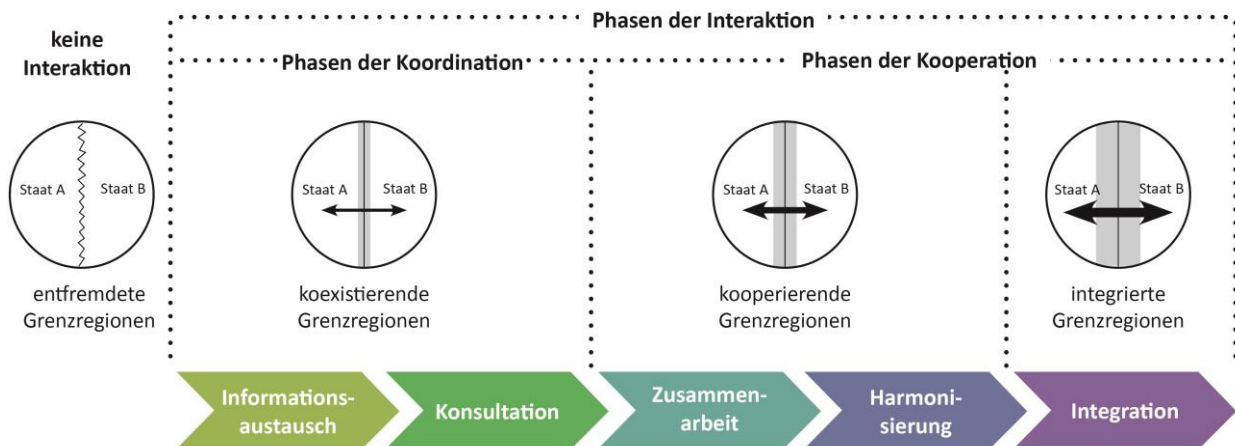
Im Rahmen dieser Diplomarbeit wird der Begriff Interaktion auf beide Phasen, also auf jene der Koordination als auch auf jene der Kooperation angewendet. Soll eine genauere Unterscheidung getroffen werden, wird dementsprechend von Koordination bzw. Kooperation gesprochen. Dieser Aspekt stellt eine Weiterentwicklung der Modelle nach Benedek/Nagy und des Europarates, welche jeweils fünf Phasen der grenzüberschreitenden Interaktion unterschieden, dar. In diesen beiden Modellen wird jedoch nur allgemein von grenzüberschreitender Kooperation gesprochen und keine weitere Unterscheidung zwischen Koordination und Kooperation getroffen.

Setzt man diese Phasen der Koordination und Kooperation mit der Grenzraumtypologie von Martinez (1994) (siehe Kapitel 2.1.1) in Bezug, so können die einzelnen Grenztypen von Grensräumen auch als

³ Die Phase der Zusammenarbeit ist von dem Gebrauch des Begriffs „Zusammenarbeit“ bezogen auf die Europäischen Union zu unterscheiden. Zur Vermeidung weiterer Unklarheiten wird in weiterer Folge der Begriff „Zusammenarbeit“ mit einer Fußnote versehen, wenn es sich um einen offiziellen Terminus der Europäischen Union handelt.

verschiedene Phasen des Interaktionsprozesses gesehen werden: Parallel zu den der Veränderung der Intensität der Interaktionen findet auch eine Entwicklung des Raumes gemäß der unterschiedlichen Raumtypen statt. Gibt es keinen Informationsaustausch und keine Konsultation, handelt es sich um eine entfremdete Grenzregion ohne Interaktionen. Erst mit dem Einsetzen von Abstimmungsprozessen kann man von einer koexistierenden Grenzregion sprechen. Mit Beginn der Zusammenarbeit entwickeln sich kooperierende Grenzregionen heraus. Die Gesellschaften auf beiden Seiten sind symbiotisch miteinander verbunden, so dass es einen regen Austausch gibt. In integrierten Grenzregionen schließlich findet ein freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Personen über die Grenze hinweg statt. Barrieren für Handelsbeziehungen und persönliche Kontakte werden beseitigt.

Abbildung 5: Phasen von grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen, Quelle: eigene überarbeitete Darstellung



3.2 Einflussfaktoren

Grenzüberschreitende Interaktionen sind sehr heterogene Prozesse in Bezug auf die beteiligten AkteurInnen und auf die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Trotzdem lassen sich gewisse Einflussfaktoren identifizieren, die sich positiv oder negativ auf den Interaktionsprozess auswirken können.

Motivation

Die Bereitschaft zur Partizipation und das Mitwirken von lokalen Stakeholdern ist ein grundlegender Schlüsselfaktor für den Erfolg oder Misserfolg von Kooperationen. Interaktionen leben von der Motivation und vom Engagement der beteiligten Akteure. Die Bereitschaft hängt oftmals vom sozial-kulturellen Kontext ab. Ausschlaggebende Kriterien hierbei sind historische Ereignisse, Vorurteile,

gegenseitiges Vertrauen sowie Sprachunterschiede. Das gegenseitige Kennenlernen sowie die Verbesserung des gegenseitigen Vertrauens sind wesentliche Voraussetzungen für eine effektive Interaktion (vgl. Europarat 2012: 25). Der Grundsatz dabei ist die Freiwilligkeit, denn eine dauerhafte und effektive Kooperation kann nicht von oben verordnet und vorgegeben werden.

Kontinuität

Zwischen den Partnern in grenzüberschreitenden Netzwerken spielt das Vertrauen eine grundlegende Rolle. Entscheidend für die Vertrauensbildung sind insbesondere gemeinsame Erfahrungen und wiederholte Kontakte. Wenn keine weiteren zukünftigen Beziehungen zu erwarten sind, steigt die Gefahr, dass sich einer der Partner nicht kooperativ verhält bzw. dass das Misstrauen steigt, dass sich der Partner als nicht vertrauenswürdig herausstellt (vgl. Klein-Hitpaß et al. 2006: 4f). Beim Aufbau von Vertrauen in grenzüberschreitenden Netzwerken sind die folgenden Faktoren von Bedeutung:

- *„gemeinsame Erfahrungen und wiederholte Interaktion,*
- *direkte Kommunikation,*
- *grenzüberschreitende Institutionen und Interkulturalitätsstrategien,*
- *soziale Distanz, Zusammensetzung und Orientierungen der Netzwerkmitglieder sowie*
- *Einsatz «Dritter Parteien».“ (ibid.: 4)*

Institutionalisierung

Der Institutionalisierungsfaktor ist von entscheidender Bedeutung für die Schaffung von Kontinuität. Kooperationen sollten sich als eigenständige soziale Systeme zwischen bestehenden Organisationen etablieren, da dadurch eine eigene Identität entsteht. Unterstützt wird dieses Wir-Gefühl durch gemeinsame Ziele und erbrachte Leistungen. Damit zusammen hängt unweigerlich eine gewisse Exklusivität – wer gehört dazu und wer nicht? Das Eingrenzen der Personen auf einen möglichst stabilen Personenkreis erhöht die Sicherheit und die Klarheit über den Prozessverlauf, denn Personen und ihre Beziehungen prägen die Art und Weise der Interaktion. Persönlicher Kontakt, Offenheit und Ehrlichkeit sind unumgängliche Prinzipien, die im Rahmen von Interaktionen angewandt werden müssen. Dieser Punkt setzt am bereits erwähnten gegenseitigen Vertrauen zwischen den Beteiligten an (vgl. A1 2013: Interview; Pfefferkorn et al. 2010: 8).

Ziele und Erwartungen

Die Ziele und Erwartungshaltung der AkteurInnen sowie die damit verbundenen aufgegriffenen Themen und Fragestellungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung und den Erfolg von grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen. Die Erwartungshaltungen der beteiligten

AkteurInnen zu Beginn des Prozesses sind meistens heterogen. Ein einheitliches und gemeinsames Verständnis ist eine grundlegende Voraussetzung für den Erfolg von grenzüberschreitender Abstimmung bzw. Kooperation. Durch gemeinsame Interaktionsprozesse werden eigene Wahrnehmungen und Verständnisse mit denen der anderen Beteiligten zusammengeführt (vgl. Knippschild 2008: 117).

Nutzen

Koordination und Kooperation sind kein Selbstzweck, sondern sie müssen einen Nutzen für die Beteiligten erzeugen. Die Motivation der Beteiligten basiert auf der Aussicht auf konkrete Veränderungen, das heißt der Mehrwert muss greifbar sein und darf nicht abstrakt bleiben. „*Wer teilnimmt, erwartet Nutzen.*“ (Selle 1996: 78)

Finanzielle Ressourcen und Fördermittel

Die Transaktionskosten von grenzüberschreitenden Interaktionen sind in der Regel aufgrund von Übersetzungsarbeiten höher einzustufen als bei nationalen Verflechtungen. Daher spielen Fördermittel zur Kompensation dieser Kosten eine wichtige Rolle. Notwendig für eine erfolgreiche Interaktion ist jedoch auch das Einbringen eigener Ressourcen zur Verpflichtung der AkteurInnen (vgl. Knippschild 2008: 116f).

Größe des Interaktionsraums

Je größer die Distanz zwischen den Partnern ist, desto aufwendiger gestaltet sich der Ablauf des Kommunikationsprozesses und desto abstrakter sind oftmals die behandelten Themen. Im grenznahen Raum liegt in der Regel mehr Kooperationserfahrung vor als in grenzferneren Regionen. Die Annahme, dass Vertrauen in grenzüberschreitenden Netzwerken eine entscheidende Rolle spielt und räumliche Nähe ein wichtiger Faktor für den Aufbau von Vertrauen ist bestärkt den Zusammenhang zwischen der Größe des Interaktionsraums und der Interaktionsbereitschaft (vgl. *ibid.*: 110f).

Sprachen und kulturelle Unterschiede

Im Rahmen von grenzüberschreitenden Interaktionen spielen die interkulturellen Kompetenzen und Kommunikationsfähigkeiten der AkteurInnen eine wichtige Rolle. Die Kommunikation wird durch Sprachprobleme und kulturelle Unterschiede erschwert, wodurch Missverständnisse im Kommunikationsprozess entstehen können. Deshalb sind hierbei gut und professionell gestaltete Kommunikationsformen von grundlegender Bedeutung. Hierzu zählen neben den

Fremdsprachenkenntnissen die Anerkennung anderer Werthaltungen und das Wissen über kulturelle Unterschiede (vgl. Klein-Hitpaß et al. 2006: 8).

Externe Einflussfaktoren

Zusätzlich zu diesen internen Einflussfaktoren kommen noch externe Faktoren hinzu, die ebenfalls direkten Einfluss auf die grenzüberschreitenden Interaktionen haben. Der nationale, institutionelle Kontext - wie beispielsweise die vorherrschenden administrativen Strukturen, die Kompetenzverteilungen sowie die politische Agenda - gibt die Rahmenbedingungen für mögliche Kooperationen vor. Des Weiteren wirken auch supranationale Einflüsse auf grenzüberschreitende Prozesse (vgl. Europarat 2012: 27). Das Engagement der Europäischen Union in diesem Bereich ist groß und wurde daher im Kapitel 3.2 näher erläutert.

3.3 Grenzüberschreitende Interaktionen in Europa

In Westeuropa nahmen die grenzüberschreitenden Interaktionen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ihren Anfang. In den 1950er und -60er Jahren waren es vor allem Grenzregionen in Skandinavien sowie in Deutschland und in den Niederlanden, die Pionierarbeit in Bezug auf grenzüberschreitende Kooperationen leistete (vgl. AGEG 2000: 5). Im Jahre 1958 wurde die erste offizielle grenzüberschreitende Region zwischen der deutsch-niederländischen Grenze, die Euregio Gronau–Enschede gegründet. Dieses Modell war Vorbild für die zukünftigen Strukturen der Euregios. Damit wurden lokale AkteurInnen zum ersten Mal in den Prozess der grenzüberschreitenden Beziehungen miteinbezogen, bis dahin waren vor allem nationalstaatliche Handelnde die Schlüsselinstitutionen (vgl. Perkmann 2003: 157).

Anfang der 1970er Jahre konstituierte sich die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) als Interessensverband für grenzüberschreitende Fragestellungen. 1980 wurde die Madrider Rahmenkonvention zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit⁴ vom Europarat verabschiedet. Sie bildete die erste internationale Rechtsgrundlage für grenzüberschreitende Interaktionen zwischen Regionen in Europa. In dieser Konvention verpflichten sich die unterzeichnenden Staaten zur Beseitigung von gesetzlichen, administrativen und technischen Schwierigkeiten bei grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen. Das Übereinkommen zielt darauf ab, den Vertragsabschluss zwischen Regionen und Gemeinden beiderseits einer Grenze zu erleichtern (vgl. Europarat 1980). Mit der Reform der Regional- und Strukturpolitik in den Jahren 1986 bis 1988 und dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 wurden neue

⁴Der Begriff der Zusammenarbeit ist als offizieller Terminus der Europäischen Union zu verstehen.

Rahmenbedingungen für Grenzregionen und grenzüberschreitende Interaktionen geschaffen, die eine Regionalisierung einleiteten (vgl. Hrbek 2008: 19f).

Im Jahr 1990 startete schließlich die erste Förderphase der Gemeinschaftsinitiative Interregionale Zusammenarbeit⁵ INTERREG, ein Förderprogramm, welches speziell für die Grenzregionen in der Union geschaffen wurde. Mit INTERREG richtete sich die Aufmerksamkeit vermehrt auf Grenzregionen und die grenzüberschreitenden Aktivitäten erhöhten sich. Die INTERREG Programme werden im Rahmen des europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanziert (vgl. Dühr et al. 2010: 232ff). Die Begründung der Europäischen Union für die Förderung der Grenzregionen folgt der Auffassung, dass diese mit spezifischen Problemen zu kämpfen haben. Aufgrund ihrer Randlage zum nationalen Gefüge, der im Durchschnitt geringeren Bevölkerungsdichte und ihres relativ schlechteren Infrastrukturstandards sind sie gegenüber anderen Regionen benachteiligt (vgl. Europäische Kommission 2002: 6).

Die politischen Veränderungen seit 1989 in Osteuropa schufen neue Bedingungen für grenzüberschreitende Verflechtungen zwischen den Mitgliedsländern der EU und den ehemaligen Ostblockstaaten. Im Rahmen der Vorbereitung auf die Erweiterung der Europäischen Union wurde die Förderung der grenzüberschreitenden Interaktionen auch auf die Außengrenzen der Union ausgeweitet. Für die Grenzregionen in den Beitrittsstaaten wurden das Programm PHARE eingeführt (ursprünglich Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economics) (vgl. Europäische Union 2007: online). Das PHARE-Programm wurde 2007 durch das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) ersetzt (vgl. Europäische Union 2012: online).

Mit dem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)⁶ wurde 2006 ein weiteres Rechtsinstrument eingerichtet, welches zu einer Erleichterung der grenzüberschreitenden Kooperation führen soll (vgl. AdR: online).

Mit der Förderperiode 2007 bis 2013 wurde die „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (bisher INTERREG) zur dritten Säule der Kohäsionspolitik der EU - neben den bisherigen Zielen „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (vgl. Europäische Kommission 2012: online). Dies spiegelt die besondere Bedeutung wider, welche die Europäische Kommission den Grenzregionen für die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses und der Herstellung eines wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in der Union zuschreibt. Im Wesentlichen lassen sich drei unterschiedliche Formen in Hinblick auf Interaktionen über nationale Grenzen hinweg festhalten (vgl. Dühr et al. 2010: 232ff):

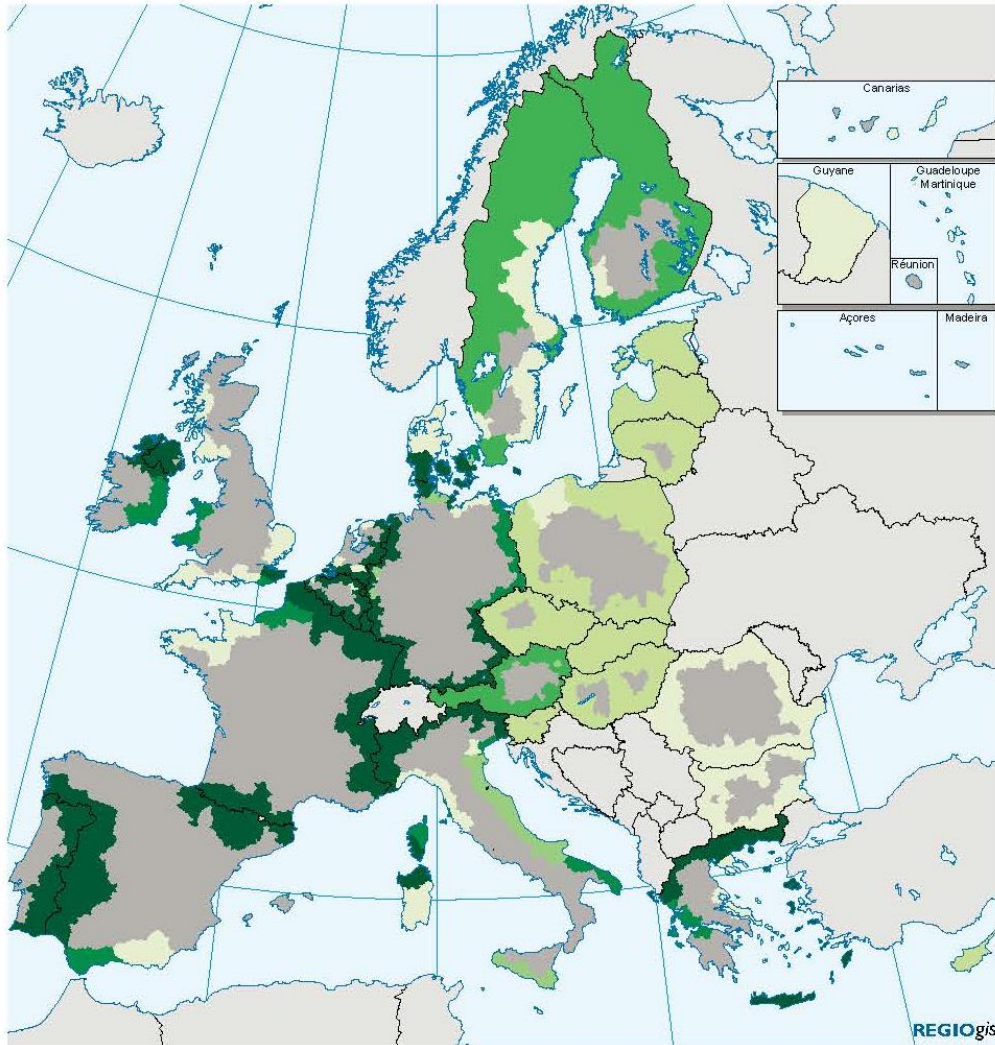
- A: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit⁷ bezieht sich auf die regionale Kooperation zwischen geografisch zusammenhängenden Grenzregionen.

⁵ Der Begriff der Zusammenarbeit ist als offizieller Terminus der Europäischen Union zu verstehen.

⁶ Der Begriff der Zusammenarbeit ist als offizieller Terminus der Europäischen Union zu verstehen.

- B: Transnationale Zusammenarbeit⁸ umfasst das großräumige Zusammenwirken über mehrere nationale Grenzen hinweg.
- C: Interregionale Zusammenarbeit⁹ meint den Austausch zwischen geografisch nicht zusammenhängenden Regionen.

Abbildung 6: Grenzüberschreitende Interaktionen der INTERREG/ETZ Programme, Quelle: Europäische Union 2011: 11



Cross-border cooperation 1989 – 2013

Participating regions

- | | |
|--|---|
| since 1989 | since 2004 |
| since 1994 | since 2007 |
| since 1995 | other regions |

NUTS3 regions as of 01/01/2008.
Including partly eligible regions.
2007-2013: including ENPI programme areas
(not covered by this publication).

0 500 Km

© EuroGeographic Association for the administrative boundaries

⁷ Der Begriff der Zusammenarbeit ist als offizieller Terminus der Europäischen Union zu verstehen.

⁸ Der Begriff der Zusammenarbeit ist als offizieller Terminus der Europäischen Union zu verstehen.

⁹ Der Begriff der Zusammenarbeit ist als offizieller Terminus der Europäischen Union zu verstehen.

Die Grenzpolitik der EU wird durchwegs auch kritisch gesehen. So wird kritisch gefragt, wie denn Diskussionen über Grenzregionen mit dem tatsächlichen Alltagsleben der Leute in Verbindung stehen (vgl. Paasi 2001). Auch Van Houtum (2000) trennt klar zwischen dem cross-border-approach, bei dem Grenzregionen als Interaktionsraum gesehen wird, und dem people-approach, bei welchem das Verständnis des Grenzraummilieus und die Realität für die dort lebende Bevölkerung im Mittelpunkt stehen. Als ein Schlüsselproblem in der Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der EU sieht Van Houtum dabei die Lücke zwischen Menschen und Policy (vgl. *ibid.*). Der Abbau von administrativen Hindernissen und die Forcierung von Interaktionen über die Grenze hinweg kann die Annäherung der Bevölkerung in den Grenzregionen erleichtern, führt aber nicht per se dazu. In der Wahrnehmung der Bevölkerung kann die Grenze trotzdem als ein wesentliches Hindernis bestehen bleiben. Diese psychologische Komponente zur Grenzüberwindung bestimmt damit die tatsächliche Durchlässigkeit einer Grenze. So behindern Sprachunterschiede, aber auch Mentalitätsunterschiede die Überschreitung von Grenzen (vgl. Kampschulte 1999: 27). Es muss also zwischen einer potenziellen und einer realen Verflechtung von Grenzräumen unterschieden werden. Grenzen können weiterhin einen erheblichen Einfluss auf die Wahrnehmungen und Handlungen der AkteurInnen haben, auch wenn die formale Bedeutung dieser Grenzen sich durch die europäische Integration und Initiativen zu Interaktionen - wie sie durch die INTERREG/ETZ-Programme forciert werden - verringert. Richtungsweisend in diesen Punkt ist, wie sich der formal-institutionelle Bedeutungswandel der Grenze in der Wahrnehmung der AkteurInnen widerspiegelt.

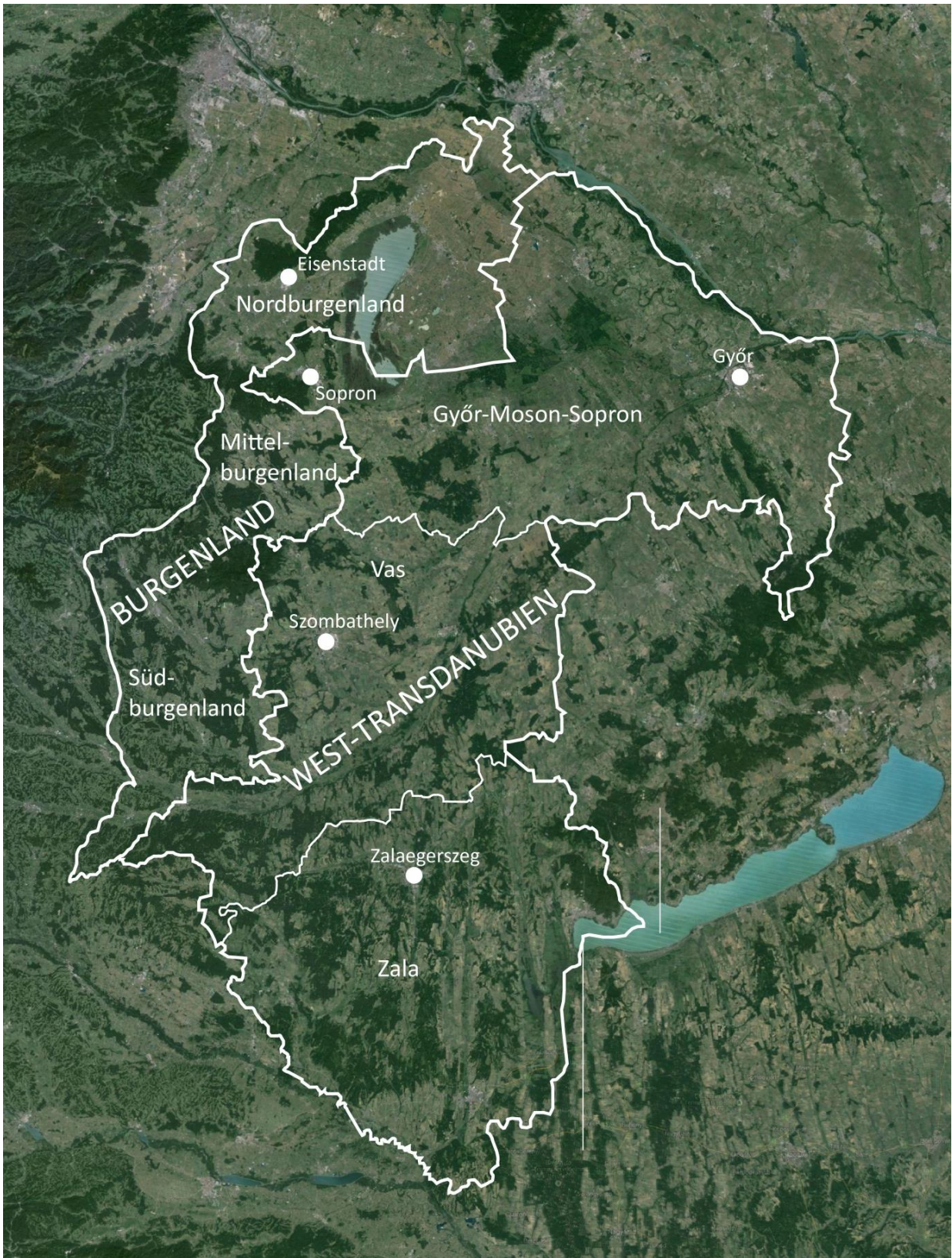
4. Die Untersuchungsregion Burgenland und West-Transdanubien

Die Abgrenzung von Grensräumen ist eine verhältnismäßig schwierige Aufgabe, denn die Auswirkungen der Grenze auf die grenznahen Gebiete lassen sich nur schwer räumlich bestimmen, zudem entsteht durch diese Abgrenzung erneut eine Grenzziehung. „Regions only exist in relation to particular criteria. They are not ‘out there’ waiting to be discovered, they are our (and others) constructions.“ (Allen et al. 1998: 2) Haselsberger (im Erscheinen 2014) unterstreicht, dass multiple Räume – nationaler Raum und Grenzregionen - sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern dass diese nebeneinander existieren.

Die Regionen an der österreichisch-ungarischen Grenze sind durch eine lange gemeinsame Geschichte und Tradition gekennzeichnet. Die Veränderung der Grenze hat die Entwicklung der Regionen Burgenland und West-Transdanubien maßgeblich mitbestimmt. Die Lage der Grenze und die ihr beigemessene Bedeutung haben in diesen Regionen in einem historisch gesehen kurzen Zeitraum grundlegende Veränderungen erfahren. Das Burgenland war historisch gesehen schon immer ein Grenzland; in der Vergangenheit grenzte es als Teil des ungarischen Königreich im Westen an Österreich, nun grenzt es als österreichisches Bundesland im Osten an die ungarischen Komitate Győr-Moson-Sopron und Vas, mit denen es eine jahrhundertlange gemeinsame Geschichte verbindet. Auf ungarischer Seite wurden die Komitate Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala zur Region West-Transdanubien (Nyugat-Dunántúl) zusammengefasst (vgl. West Transdanubian Development Agency 2011: online). Gemäß der Klassifikation in NUTS 2 Regionen können das Bundesland Burgenland und die Region West-Transdanubien als vergleichbare Einheiten angesehen werden (vgl. EUROSTAT 2012: online). Für die vorliegende Arbeit wurden deshalb die zwei Regionen Burgenland und West-Transdanubien als Untersuchungsregion ausgewählt.

In diesem Kapitel wird zunächst ein Überblick über die allgemeinen Rahmenbedingungen wie Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftliche Situation der Untersuchungsregion gegeben. Anschließend wird der historische Hintergrund der Grenzziehung zwischen Österreich und Ungarn beschrieben. Danach wird auf die raumplanerischen Rahmenbedingungen wie Planungsprozesse und Planungsinstrumente eingegangen. Dieser Teil zielt darauf ab, die Funktionen und Prozesse der Raumentwicklung in Österreich mit Fokus auf das Burgenland und in Ungarn mit Fokus auf die Komitate Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala aufzuzeigen. Als Abschluss werden die beiden Grenzregionen in Bezug zueinander gesetzt und es wird ein zusammenfassender Überblick gegeben.

Abbildung 7: Überblick Untersuchungsregion Burgenland und West-Transdanubien, Quelle: Grundkarte: google maps, eigene Darstellung



4.1 Allgemeine Rahmenbedingungen

Die Untersuchungsregion Burgenland und West-Transdanubien umfasst insgesamt eine Fläche von gut 15.000 km² mit rund 1,3 Millionen EinwohnerInnen, davon rund 22% im österreichischen Teil und 78% im ungarischen Gebiet. Dieses Ungleichgewicht lässt sich durch Zusammenfassung der Komitate Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala zur Planungsregion und NUTS 2 Region West-Transdanubien (Nyugat-Dunántúl) erklären. Durch diese Zusammenfassung sind statistische Daten nur auf dieser aggregierten Ebene verfügbar. Zudem werden strategische Planungsentscheidungen auf regionaler Ebene in Ungarn für ganz West-Transdanubien gefällt, sodass es nicht sinnvoll wäre, nur einen Teil dieser Region in die Untersuchung miteinzubeziehen.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Untersuchungsregion in Bezug auf die Einwohnerzahl, Fläche und Anzahl der Gemeinden.

Tabelle 1: Burgenland und West-Transdanubien in Zahlen, Quelle: Statistik Austria 2013: online, KSU 2012: online

	Bevölkerung (2012)	Fläche (in km ²)	Bevölkerungsdichte Personen/km ²	Anzahl an Gemeinden (2012)
Burgenland	286.215	3.965,00	72,19	171
West-Transdanubien	993.439	11.328,0	87,70	657

Burgenland und West-Transdanubien sind von einer kulturellen Vielfalt geprägt. In der Untersuchungsregion waren und sind seit Jahrhunderten diesseits und jenseits der politischen Grenze vier Sprachgruppen angesiedelt: Deutsche, Ungarn, Kroaten sowie Roma und Sinti (vgl. Tiefenbach 2011: 236ff). Die Burgenlandkroaten¹⁰ sind die größte Volksgruppe im Burgenland, bei der Volkszählung 2001 zählten sich 16.245 Personen im Burgenland zu dieser Volksgruppe. Des Weiteren gaben 4.704 Personen im Burgenland an, Ungarisch zu sprechen, 263 gaben Romanes als Umgangssprache an (vgl. Statistik Austria 2007: online). Die zwei größten Minderheiten in West-Transdanubien sind die deutsche und die kroatische Minderheit (vgl. Csontos 2005: 103). Rund 12.000 bis 15.000 Burgenlandkroaten leben in den Komitaten Győr-Moson-Sopron und Vas (vgl. KUGA: online). Außerdem findet sich die Volksgruppe der Roma im südlichen Teil der Region (vgl. Csontos 2005: 103).

¹⁰ Die Bezeichnung Burgenlandkroaten bezieht sich auf die kroatische Minderheit, die ab dem 16. Jahrhundert das Grenzgebiet der heutigen Staaten Österreich, Ungarn und der Slowakei besiedelte (vgl. HAK: online)

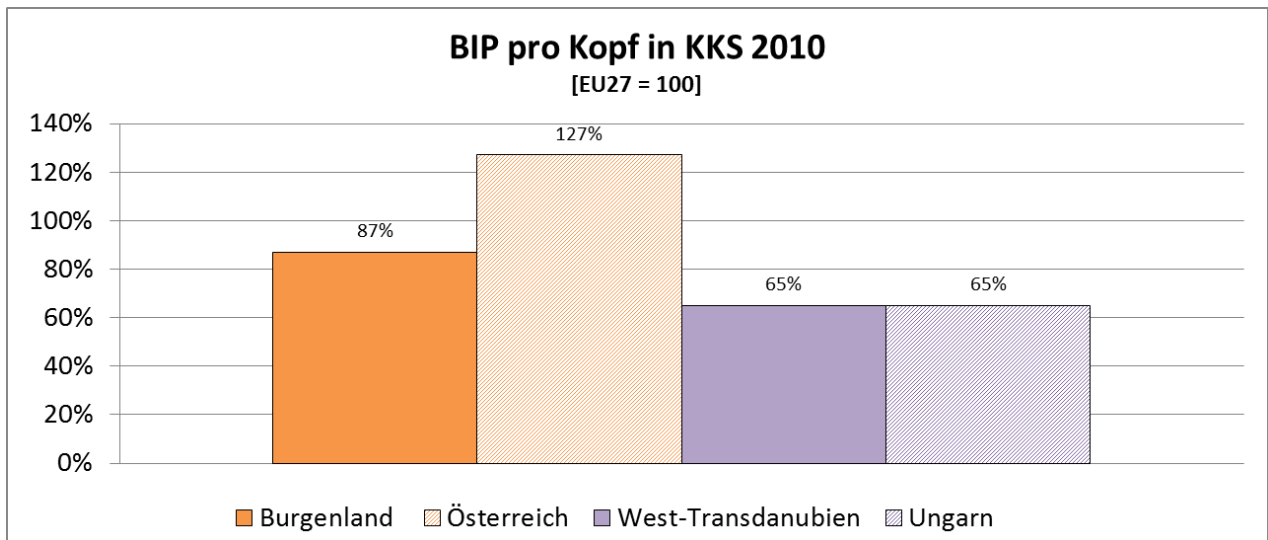
Wirtschaftliche Kenndaten

Das Burgenland ist das jüngste Bundesland Österreichs und zählt zu den strukturschwächsten Gebieten in Österreich, wenngleich in den letzten Jahrzehnten ein Aufholprozess stattgefunden hat. Mit der Errichtung des Eisernen Vorhangs und dem Entstehen einer toten Grenze zu Ungarn nach dem 2. Weltkrieg wurden die bestehenden wirtschaftlich-strukturellen Probleme im Burgenland verschärft. Nach dem EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 erlangte das Burgenland aufgrund seiner wirtschaftlichen Schwäche den Status eines Ziel-1-Fördergebietes. Damit erhielt es Zugang zu umfangreichen Mitteln aus den EU-Strukturfonds und konnte wesentliche Entwicklungserfolge aufweisen. Auf der anderen Seite der Grenze hatten auch die westungarischen Komitate Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala mit der Folgen des Eisernen Vorhangs zu kämpfen. Aufgrund des politisch begründeten Abschottens von den westeuropäischen Nachbarländern wurde die Entwicklung in grenznahen Gebieten vernachlässigt. Nach der politischen Wende 1990 änderte sich jedoch das Muster der räumlichen Strukturen und Disparitäten in Ungarn. West-Transdanubien erreichte in Ungarn innerhalb weniger Jahre aufgrund der Position als Tor zum Westen eine führende Stellung unter den ungarischen Regionen (vgl. Győri/Jankó: 230ff).

Diese unterschiedlichen Stellenwerte im gesamtstaatlichen Gefüge spiegeln sich auch in wissenschaftlichen Kennzahlen wider. Nimmt man zum Beispiel das Bruttoinlandsprodukt (BIP)¹¹ als einen Indikator für die wirtschaftliche Situation, sieht man, dass das BIP pro Kopf im Jahr 2010 sowohl im Burgenland mit 87% als auch in West-Transdanubien mit 65% unter dem EU-27-Schnitt lag. Vergleicht man das BIP pro Kopf in KKS von Burgenland und Österreich, fällt jedoch auf, dass das Burgenland deutlich unter dem gesamtösterreichischen Wert von 129% lag. Anders präsentiert sich die Situation in West-Transdanubien. Mit 65% des EU-27-Durchschnittes lag der Wert 2010 zwar unter dem burgenländischen Wert, im innerungarischen Vergleich jedoch liegt die Region West-Transdanubien an zweiter Stelle nach der Region Zentral Ungarn mit 105,5% (vgl. EUROSTAT 2013b: online)

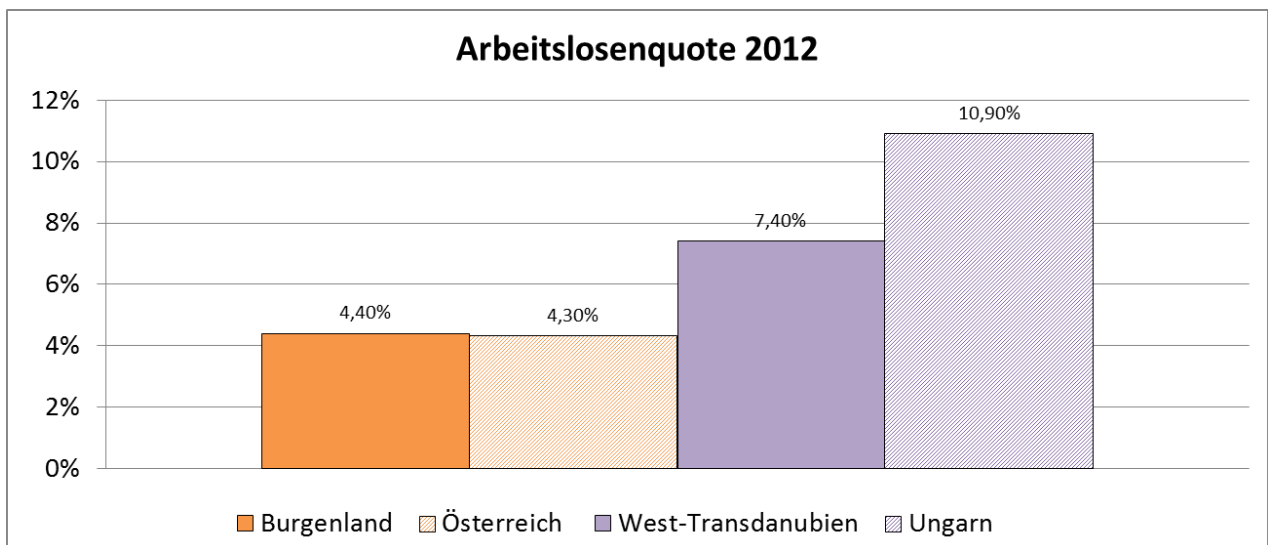
¹¹ Das BIP entspricht dem Gesamtwert aller produzierten Waren und Dienstleistungen abzüglich des Werts der Waren und Dienstleistungen, die bei der Produktion als Vorleistungen verwendet wurden. Die Berechnung auf Pro-Kopf-Basis ermöglicht den Vergleich von Volkswirtschaften von unterschiedlicher absoluter Größe. Die Angabe des BIP in Kaufkraftstandards (KKS) schaltet die Unterschiede der Preisniveaus zwischen den Regionen aus (vgl. EUROSTAT 2013a: online).

Abbildung 8: BIP pro Kopf in KKS 2010 Burgenland, Österreich, West-Transdanubien und Ungarn im Vergleich, Quelle: eigene Darstellung nach EUROSTAT 2013b: online



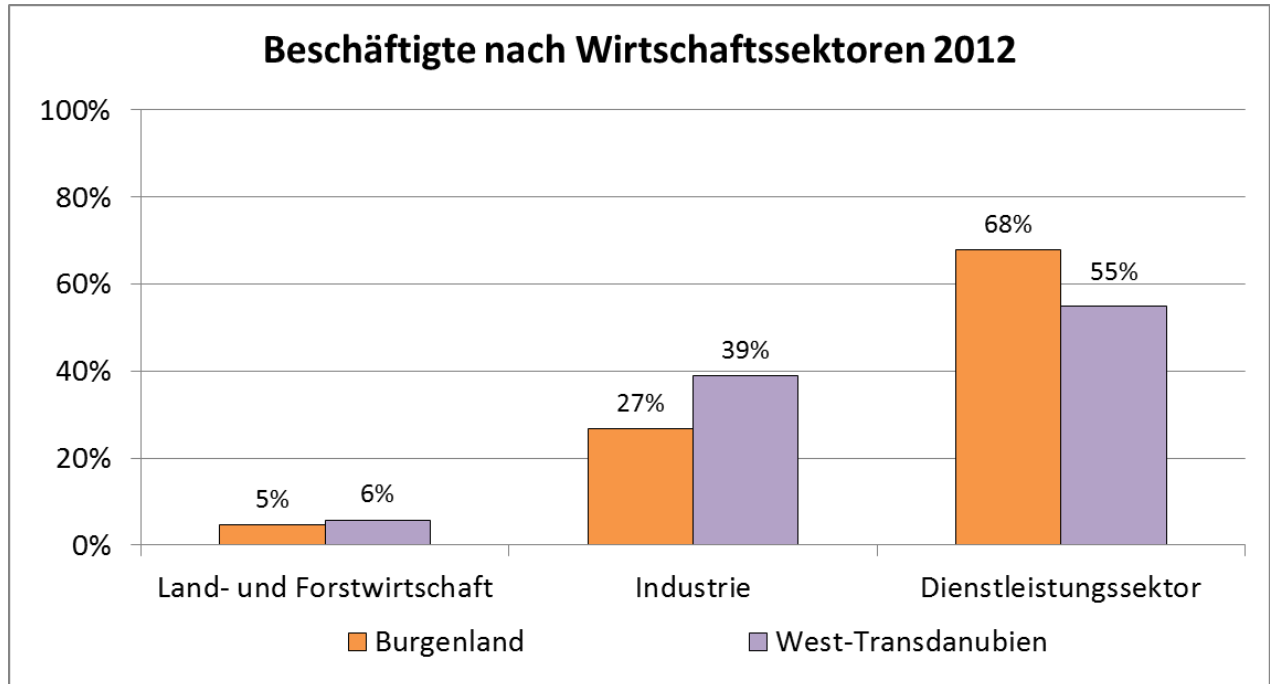
Die Arbeitslosenquote, welche den prozentualen Anteil der Erwerbslosen an der Gesamtheit aller Erwerbspersonen angibt, liegt im Burgenland (4,4%) deutlich unter der ungarischen Region (7,3%) (vgl. EUROSTAT 2013b: online). Auffallend beim Vergleich Ungarn und West-Transdanubien ist, dass die Arbeitslosenquote in West-Transdanubien deutlich unter dem Wert von Ungarn als Gesamtes liegt. Wie auch schon beim BIP, kann angenommen werden, dass West-Transdanubien in diesem Punkt von der Grenzlage zu Österreich profitiert.

Abbildung 9: Arbeitslosenquote 2012 Burgenland, Österreich, West-Transdanubien und Ungarn im Vergleich, Quelle: eigene Darstellung nach EUROSTAT 2013b: online



Die Wirtschaftsstruktur wird in der Untersuchungsregion vom tertiären Sektor dominiert. Im ungarischen Teil erreicht der sekundäre Sektor noch einen höheren Wert als im Burgenland, der primäre Sektor spielt nur mehr eine untergeordnete Rolle (vgl. EUROSTAT 2013b: online).

Abbildung 10: Beschäftigte nach Wirtschaftssektoren 2012 Burgenland und West-Transdanubien im Vergleich, Quelle: eigene Darstellung nach EUROSTAT 2013b: online¹²



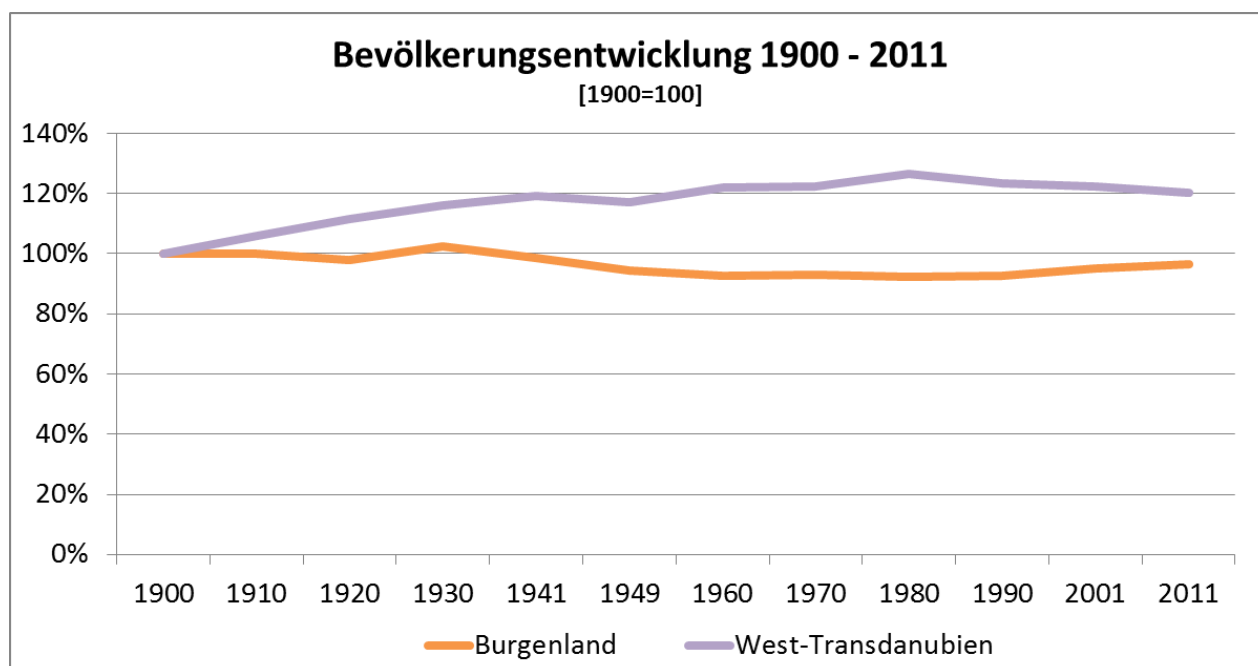
Der Entwicklungsprozess in der Untersuchungsregion verläuft dabei auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten. So zeigt sich sowohl im Burgenland als auch in West-Transdanubien ein Nord-Süd-Gefälle. Der Nordteil der Region profitiert von der günstigen Lage zu den Zentren Wien und Bratislava. Der südliche Teil der Region wird von diesem Einfluss nur mehr teilweise erreicht und stagniert (vgl. Győri/ Jankó: 234).

Bevölkerungsentwicklung

Beim Vergleich der Bevölkerungsentwicklung in der Untersuchungsregion seit 1900 bis 2011 fällt auf, dass in West-Transdanubien die Bevölkerungszahl seit den 1980er Jahren leicht rückläufig ist, während im Burgenland seit diesem Zeitpunkt ein Bevölkerungswachstum stattfindet. Es liegen also gegensätzliche Entwicklungen vor.

¹² Die Differenz zu 100% bei den Werten für das Burgenland ergibt sich aus Unsicherheiten bei den Daten von EUROSTAT.

Abbildung 11: Bevölkerungsentwicklung 1900 – 2011 in der Untersuchungsregion, Quelle: eigene Darstellung nach Statistik Austria 2013: online, KSU 2011: online



Dabei zeigt sich auch in der Bevölkerungsentwicklung die unterschiedliche Entwicklung zwischen dem Nord- und Südteil der Region. Während das Nordburgenland seit Kriegsende eine stets positive Bevölkerungsentwicklung aufweist, geht die Bevölkerungszahl des Mittel- und Südburgenlandes seit 1945 stetig zurück (vgl. Burgenland: online). Die auftretenden Bevölkerungsverluste lassen sich hier vor allem durch das Zusammenwirken einer Abwanderungstendenz in die Ballungszentren sowie einer erhöhten Sterberate aufgrund der Überalterung der Bevölkerung erklären. Für das Nordburgenland hingegen wird laut PGO Prognose ein Bevölkerungszuwachs von über 10.000 EinwohnerInnen bis 2031 erwartet (mit Ausgangsjahr 2009) (vgl. PGO).

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung Österreich und Burgenland, Quelle: eigene Darstellung nach Statistik Austria 2013: online; Burgenland: online

	relative Veränderung der Bevölkerung in %			
	1868 - 1923	1923 - 1951	1951 - 1991	1991 - 2011
Österreich	145,28%	106,11%	112,43%	103,04%
Burgenland	112,35%	96,65%	98,10%	105,17%
Nordburgenland	122,93%	104,90%	105,98%	112,88%
Mittelburgenland	114,40%	91,89%	82,77%	97,56%
Südburgenland	102,46%	90,24%	95,48%	81,75%

Auf der ungarischen Seite weist ebenfalls das im Norden liegende Komitat Győr-Moson-Sopron das stärkste Bevölkerungswachstum auf. Vas hat seit den 1980er Jahren mit einem Bevölkerungsrückgang zu kämpfen und auch in Zala sank in den letzten zwei Jahrzehnten die Bevölkerungszahl (vgl. KSU 2011: online). Diese Entwicklung ist, parallel zu dem Nord-Süd-Gefälle im Burgenland, auch hier auf den positiven Einfluss der Zentren Wien und Bratislava auf den nördlichen Teil der Untersuchungsregion zurückzuführen.

Tabelle 3: Bevölkerungsentwicklung Ungarn und West-Transdanubien, Quelle: eigene Darstellung nach KSU 2011: online

	relative Veränderung der Bevölkerung in %			
	1870 - 1920	1920 - 1949	1949 - 1990	1990 - 2011
Ungarn	159,38%	115,25%	112,71%	95,79%
West-Transdanubien	144,50%	105,00%	105,29%	97,27%
Győr-Moson-Sopron	135,01%	105,55%	115,24%	103,67%
Vas	153,30%	102,73%	97,48%	93,00%
Zala	149,27%	106,49%	100,32%	92,10%

Siedlungsstruktur

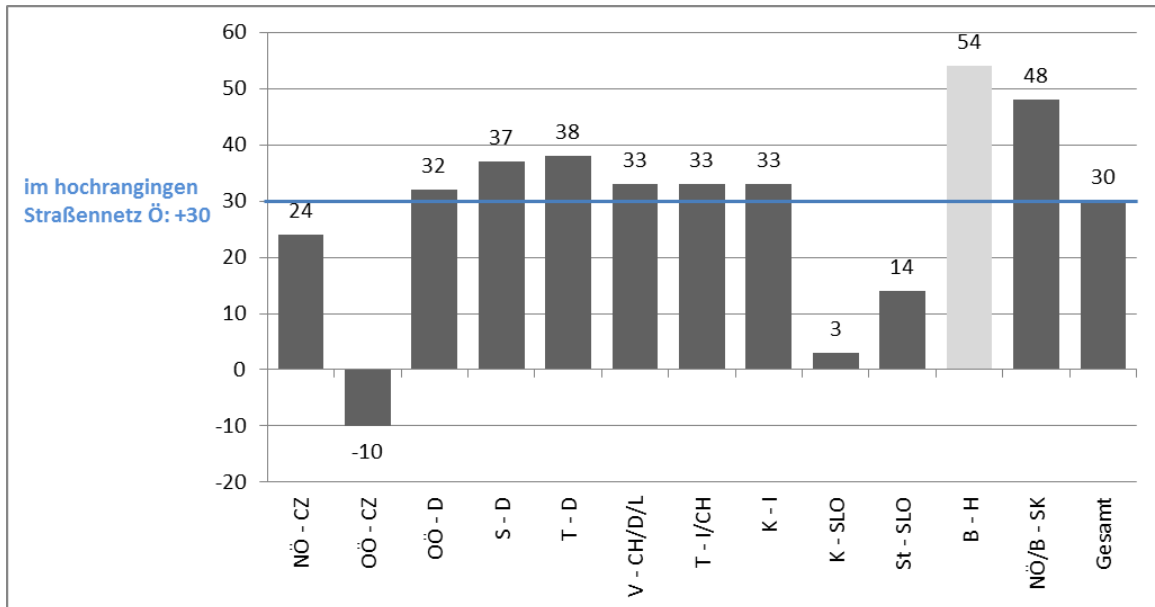
Die Siedlungsstruktur ist auf der burgenländischen Seite sehr kleinteilig und zeichnet sich vor allem durch das Fehlen größerer Städte aus – das Burgenland als ein „*Land der Dörfer*“ (Artner 2000: 277). Entscheidend für die Entwicklung der Siedlungsstruktur im Burgenland war die Grenzziehung 1921, da dadurch die Siedlungszentren bei Ungarn verblieben. Auf der ungarischen Seite stehen dem ländlichen Raum regionale Zentren mit urbaner Siedlungsstruktur gegenüber (vgl. Kampschulte 1999: 172). Die größten Städte der Untersuchungsregion sind Győr (131.564 EinwohnerInnen), Szombathely (79.348), Zalaegerszeg (61.849) und Sopron (61.390). Im Burgenland überschreitet nur die Landeshauptstadt Eisenstadt (13.165) die 10.000-EinwohnerInnen-Grenze, die zweitgrößte Stadt ist Oberwart mit 7.166 EinwohnerInnen (vgl. KSU 2012: online; Statistik Austria 2013: online).

Verflechtungen

Die Bedeutung der grenzüberschreitenden Interaktionsprozesse ergibt sich durch die geografische Lage, aber vor allem durch die Verflechtungen zwischen den Grenzregionen. Pendlerbewegungen über nationalstaatliche Grenzen hinweg – zur Arbeit, zum Einkaufen oder zur Freizeitgestaltung – belegen die Beziehungen zwischen den unterschiedlichen nationalen Räumen. Eine genaue Datenverfügbarkeit zu grenzüberschreitenden Verflechtungen ist jedoch in der Untersuchungsregion stark lückenhaft.

Die Analyse der Entwicklung des grenzüberschreitenden Straßenverkehrs zwischen 1995 und 2005 ergab eine Erhöhung der Kfz-Verkehrsbelastung um 54% im Grenzraum Burgenland und Ungarn (vgl. Hiess 2011: 9).

Abbildung 12: Entwicklung der Kfz-Verkehrsbelastungen im Grenzraum 1995 – 2005 in Prozent, Quelle: eigene Darstellung Hiess 2011: 9



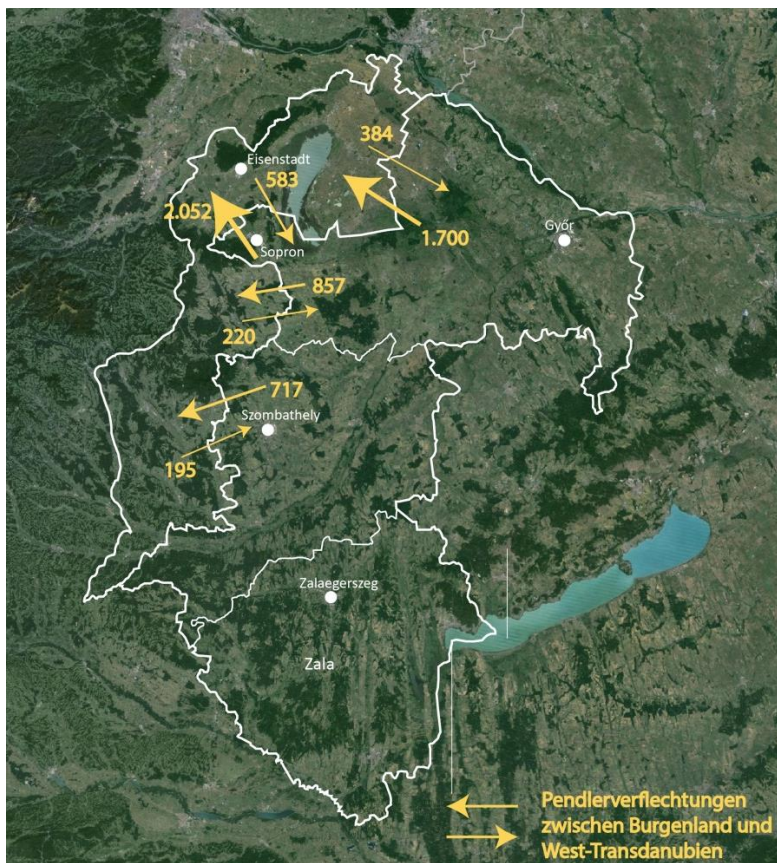
Die Zahl der ungarischen ArbeitnehmerInnen in Österreich nahm seit der Wende 1989 kontinuierlich zu, dieser Trend hat sich mit dem EU-Beitritt Ungarns noch verstärkt (vgl. AT-HU 2013: online). Aus den Erhebungen der burgenländischen Arbeiterkammer lassen sich für das Burgenland rund 7.800 ungarische Arbeitnehmer für das Jahr 2010 ermitteln. Rund 1.700 UngarInnen wohnen jedoch im Burgenland und dürften im Wesentlichen auch hier arbeiten, daher wurde angenommen, dass 2010 rund 6.200 Ungarn als grenzüberschreitende PendlerInnen täglich ihren Arbeitsplatz im Burgenland aufsuchen (vgl. *ibid.*). Zum Vergleich, 2003 - also ein Jahr vor der EU-Osterweiterung - waren laut AMS-Monitoring rund 4.800 UngarInnen unselbständig im Burgenland beschäftigt. Als wichtigste Motivation zur Arbeitsmigration werden das höhere Lohnniveau und zusätzliche Verdienstmöglichkeiten in Österreich angegeben (vgl. Lechner et al. 2010: 4). Deutlich niedriger fällt die Zahl der BurgenländerInnen aus, die täglich nach Ungarn pendeln. Im Jahr 2011 gab es rund 1.590 BerufspendlerInnen (vgl. AT-HU 2013: online). Dominantes Verkehrsmittel bei den grenzüberschreitenden Verflechtungen ist der PKW (motorisierter Individualverkehr), 82,5% aller grenzüberschreitenden Fahrten wurden 2011 mit dem PKW unternommen (vgl. *ibid.*).

Im grenzüberschreitenden Ausbildungsverkehr fehlen genaue statistische Daten. Es existiert weder eine Erfassung ungarischer SchülerInnen an burgenländischen Schulen noch eine Erfassung

österreichischer SchülerInnen an ungarischen Schulen. Interne Abschätzungen gehen davon aus, dass rund 500 SchülerInnen im Pflichtschulbereich ungarisch als Muttersprache haben. Wird davon ausgegangen, dass der Anteil ungarischer SchülerInnen in den allgemein bildenden und berufsbildenden höheren Schulen ebenso hoch ist, nehmen insgesamt mindestens 800 SchülerInnen aus Ungarn Schulen im Burgenland in Anspruch. Umgekehrt besuchen wesentlich weniger österreichische Schüler Schulen in Westungarn, hier fehlt jedoch eine ordentliche Erfassung (vgl. *ibid.*).

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Verflechtungen im Berufs- und Ausbildungsverkehr im Jahr 2011. Aus der Darstellung ist ersichtlich, dass das Verkehrsaufkommen im Nordburgenland wesentlich stärker ist als im Süden. In Hinblick auf die Abgrenzung der Untersuchungsregion ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die tatsächlichen Verflechtungen des Komitats Zala mit dem Burgenland vernachlässigbar sind. So beschränkt sich das Projektgebiet der Studie zu „Grenzüberschreitendes ÖV – Verkehrskonzept“ auf das Burgenland und die beiden Komitate Győr-Moson-Sopron und Vas, das Komitat Zala wird nicht in die Analyse miteinbezogen (vgl. *ibid.*). Die Gründe für die gewählte Abgrenzung der gegenständlichen Untersuchungsregion dieser Arbeit wurden jedoch schon zuvor erläutert.

Abbildung 13: Pendlerverflechtungen Burgenland – West-Transdanubien, Quelle: eigene Darstellung nach AT-HU 2013: online



4.2 Historische Entwicklung der Grenze zwischen Österreich und Ungarn

In diesem Abschnitt wird die Geschichte der Grenze zwischen Österreich und Ungarn dargestellt. Für ein besseres Verständnis der aktuellen Situation und Bedingungen ist es wichtig, den historischen Hintergrund zu kennen. Im Rahmen dieses Punktes wird geklärt, welchem Funktionswandel die österreichisch-ungarische Grenze im 20. und beginnenden 21. Jahrhundert unterlag.

Vor 1921

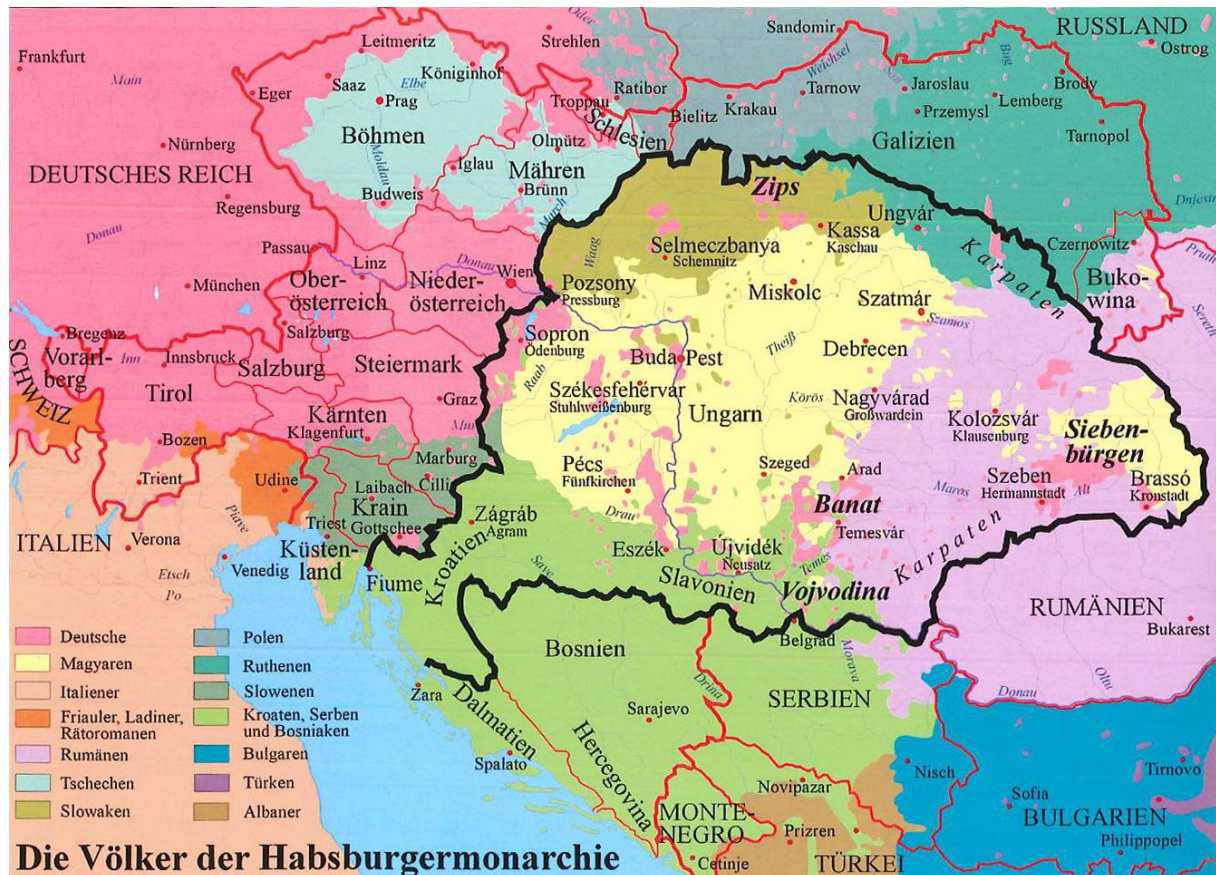
Nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich 1867, durch den das Kaisertum Österreich in die Doppelmonarchie Österreich-Ungarn umgewandelt wurde, gehörte das Gebiet des heutigen Burgenlands als Deutsch Westungarn zum Königreich Ungarn. Durch den Ausgleich wurde Ungarn zu einem eigenständigen Königreich mit eigener Regierung, eigenem Parlament, eigener Gesetzgebung und eigener Verwaltung. Die Grenze zwischen den beiden Reichshälften war zwar durchlässig, aber dennoch durch die damit gegebene staatsrechtliche Zuordnung für die dort lebende Bevölkerung bedeutsam. Es kam zu einer massiven Magyarisierungspolitik in dem mehrheitlich von Deutschen bewohnten Grenzraum (vgl. Wandruszka 2010: 98). Die wirtschaftlichen Beziehungen und Verkehrssysteme waren nach Osten auf die damaligen urbanen Zentren Sopron, Szombathely und Kőszeg ausgerichtet (vgl. Kampschulte 1999: 118).

Abbildung 14: Das heutige Burgenland als Teil der ungarischen Krone 1867, Quelle: Tiefenbach 2011: 116



Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges und dem Zusammenbruch der Habsburgermonarchie 1918 kam es in Westungarn zu pro-österreichischen Kundgebungen. Im westlichen Grenzstreifen der Komitate Pressburg, Wieselburg, Ödenburg und Eisenburg lebten zu der Zeit rund 75% Deutsche, 15% Kroaten und 10% Ungarn; daher auch die informelle Bezeichnung der Region Deutsch-Westungarn (vgl. Tiefenbach 2011: 118).

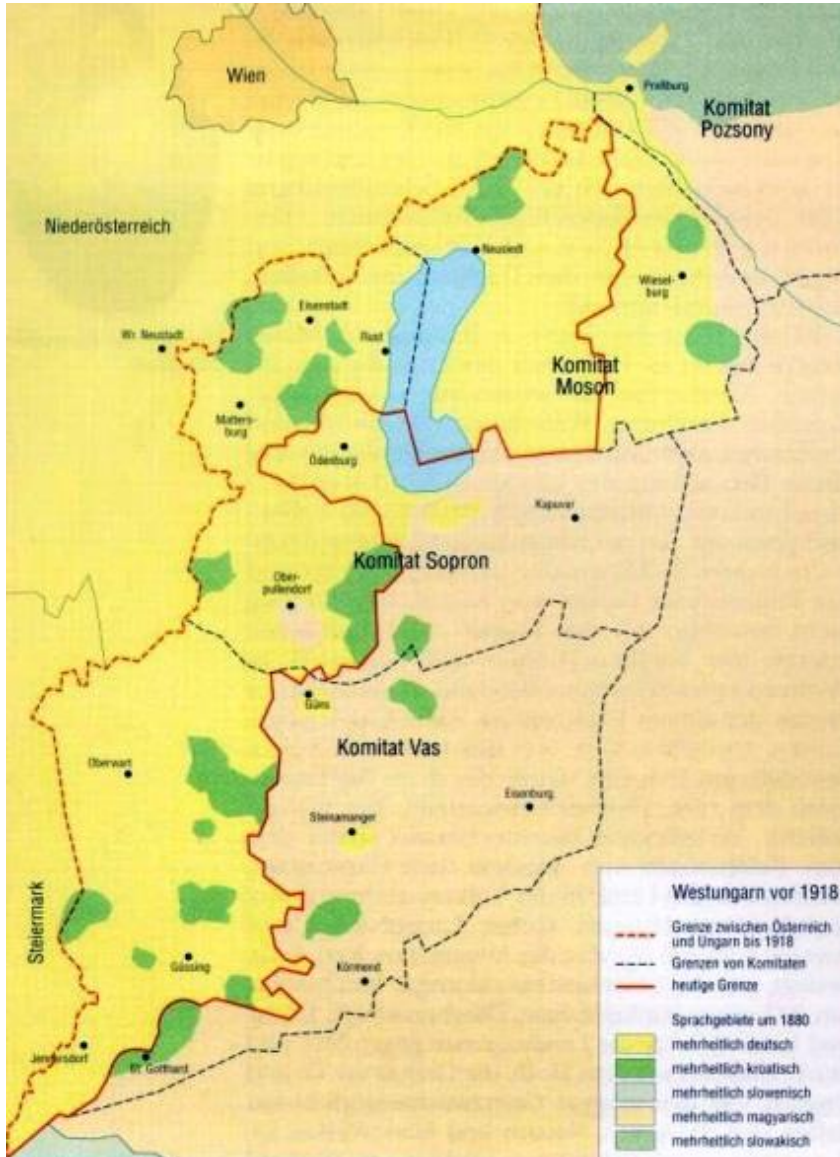
Abbildung 15: Das heutige Burgenland als mehrheitlich deutsches Siedlungsgebiet, Quelle: Tiefenbach 2011: 118



Im Friedensvertrag von Saint-Germain 1919 wurde das damalige Deutsch-Westungarn – zusammen mit Ödenburg (Sopron), der größten Stadt in der Region – Österreich zugesprochen. Auch Ungarn verpflichtete sich mit der Unterzeichnung des Vertrags von Trianon 1920 die Gebiete an Österreich abzutreten, es kam jedoch zu bewaffnetem Widerstand ungarischer Freischärler. Durch italienische Vermittlung kam es zum Abschluss des Venediger Protokolls am 13. Oktober 1921, in dem sich die ungarische Regierung verpflichtete, die bewaffneten Einheiten aus dem umstrittenen Gebiet abzuziehen und diese Gebiete an Österreich zu übergeben. Im Gegenzug dazu akzeptierte Österreich eine Volksabstimmung über den Anschluss von Sopron sowie acht Nachbargemeinden (Agendorf, Harkau, Holling, Kohlnhof, Kroisbach, Wandorf, Wolfs und Zinkendorf). Das Ergebnis der Volksabstimmung führte dazu, dass Sopron und das Umland bei Ungarn verblieben. Am 5. Dezember

1921 wurde das Gebiet offiziell der Republik Österreich übergeben und wurde als Burgenland zum neunten Bundesland Österreichs (vgl. *ibid.*: 121ff).

Abbildung 16: Grenzziehung vor 1918 und heute, Quelle: Austria Forum: online



Zwischenkriegszeit

Durch die neue Grenzziehung wurde die vormals zusammengehörige Region Deutsch Westungarn geteilt. Dies stellte das neu gegründete österreichische Bundesland Burgenland vor große wirtschaftliche Strukturprobleme. Die mangelnde infrastrukturelle Ausstattung stellte das schwerwiegendste Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung dar. Die Hauptverkehrsstrecken der Straßen und Eisenbahnlinien führten nach Osten Richtung Budapest, es gab keine leistungsfähige Nord-Süd-Verbindung im Burgenland (vgl. Jandrisits/Pratscher 2000: 529).

Das Burgenland war wie auch schon vor 1921 ein Grenzgebiet, die Grenze zu Ungarn stellte eine grundsätzlich offene Grenze dar. Trotz der Grenzziehung blieb der nun auf zwei Staatsgebiete aufgeteilte Raum weitgehend ein einheitlicher Lebens- und Wirtschaftsraum (vgl. Kampschulte 1999: 118).

1945 bis 1989

Nach dem zweiten Weltkrieg entstanden zwei konträre politische und gesellschaftliche Systeme auf den zwei verschiedenen Seiten der Grenze. Der Kalte Krieg prägte über 40 Jahre lang die Entwicklung der Region, durch den Eisernen Vorhang wurden West- und Osteuropa hermetisch voneinander abgeriegelt. In einer Rede im März 1946 sprach Winston Churchill bildhaft vom Eisernen Vorhang als Bezeichnung für die Abschottung des Ostblocks gegenüber dem Westen: „*From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic an Iron Curtain has descended across the Continent.*“ (Lang 2007: 90) Ab 1948 wurden an der Grenze des Burgenlandes zu Ungarn Zäune und Minenfelder errichtet, darüber hinaus wurde noch eine innere Grenzzone von etwa 25 km Breite markiert, für deren Betretung eine gesonderte Genehmigung erforderlich war. Das bedeutete, dass Siedlungen innerhalb dieser Grenzzone nicht nur Richtung Österreich abgeschottet wurden, sondern auch vom übrigen Teil Ungarns (vgl. Kampschulte 1999: 120). Während der Entstalinisierung und Liberalisierung in den Jahren 1955 und 1956 wurden die Grenzsperrren auf ungarischer Seite zunächst wieder abgebaut. Doch nach dem Volksaufstand im Jahr 1956, bei dem etwa 180.000 Ungarn über die Grenze zum Burgenland in den Westen flüchteten, wurden erneut Grenzsperrren aufgebaut. Die Minenfelder wurden ab 1965 nach Protesten Österreichs durch ein elektronisches Warnsystem ersetzt (vgl. Lang 1992: 142). Die Errichtung des Eisernen Vorhanges machte das Burgenland zur Endstation des Westens, in den Folgejahren zählte die Grenze zu den gefährlichsten der Welt. Wie viele Menschen bei dem Versuch, die Grenze zu überqueren, ums Leben kamen, ist nicht genau bekannt, es wird von Hunderten gesprochen (vgl. Tiefenbach 2011: 142ff). Die Flucht über die Grenze wurde trotzdem immer wieder versucht; laut ungarischen Angaben haben zwischen 1966 und 1988 etwa 13.500 Fluchtversuche in den Westen stattgefunden, jedoch sollen davon nur 300 Personen tatsächlich österreichisches Staatsgebiet erreicht haben (vgl. Lang 1992: 143). Vor dem Hintergrund des politischen Wandels in Osteuropa und einer Wirtschaftskrise in Ungarn wurde 1989 der Abbau des Eisernen Vorhanges verkündet (vgl. *ibid.*)

Abbildung 17: In einem symbolischen Akt durchschnitten am 27. Juni 1989 die Außenminister von Österreich und Ungarn, Alois Mock und Gyula Horn, den Stacheldrahtzaun, Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung 2013a: online



Abbildung 18: Eiserner Vorhang vor 1989, Quelle: Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung 2013a: online



Nach 1989

Das Jahr 1989 brachte das Ende des Eisernen Vorhangs und die politische Wende in Ungarn. Das Burgenland wurde von seiner extremen Randlage an der toten Grenze des Eisernen Vorhangs befreit. Doch die Freude über die Ostöffnung währte nicht lange, die Zahl der illegalen Grenzgänger an der burgenländisch-ungarischen Grenze war bereits 1990 stark angestiegen. Die Debatte über die Flüchtlingsströme aus dem Osten führte zum Assistenzeinsatz des österreichischen Bundesheeres zur Überwachung der Grenze. Ursprünglich nur für 10 Wochen geplant, wurde der Einsatz des Bundesheeres laufend bis 2011 verlängert (vgl. Lang 1992: 146; Amt der Burgenländischen Landesregierung: online). Diese Tatsache zeigte paradoxer Weise auf, dass „[...] *der Eiserner Vorhang auch für den Westen eine beträchtliche Schutzfunktion hatte.*“ (Lang 1992: 142)

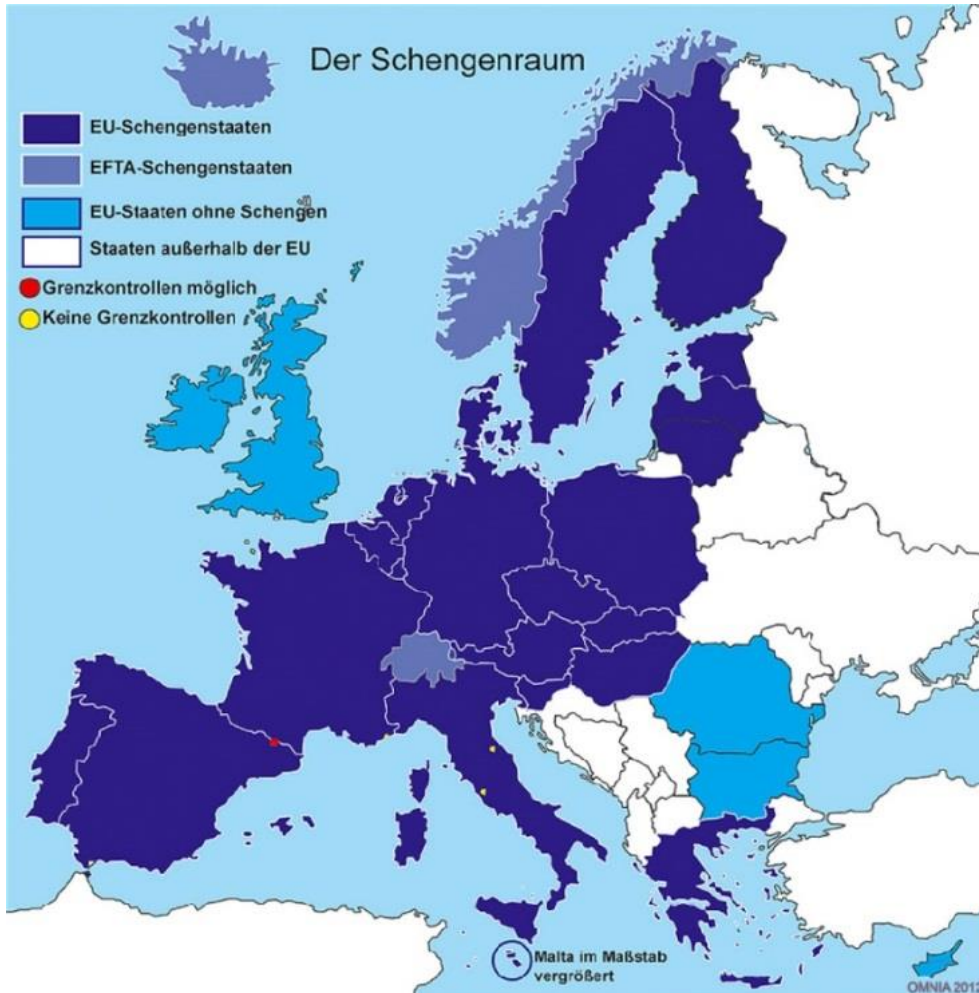
Ein neuer Abschnitt für das Burgenland stellte der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 dar. Mit dem Beitritt zum Schengen-Abkommen 1997 wurde das Burgenland zu einer Außengrenze der Union und die strengen Kontrollen an der Grenze, die erst ein paar Jahre zuvor geöffnet wurde, wurden wieder aufgenommen (vgl. Widder 2000: 414).

„The idea behind softening borders in the Schengen zone is that internal frontiers become soft, while external ones are hard, effectively creating a larger zone of free movement, but one with sharper edges that are harder to penetrate from the outside.“ (Grabbe 2000: 527)

Die EU-Ost-Erweiterung mit dem Beitritt Ungarns zur Europäischen Union im Jahr 2004 rückte die Grenzregionen Burgenland und Westungarn wieder in das Zentrum Europas. Die Grenzen zu Ungarn bildeten bis zum 21. Dezember 2007 die Grenze des Schengenraums und auch danach patrouillierte

bis 15. Dezember 2011 das österreichische Bundesheer im Hinterland der Grenze (vgl. Amt der Burgenländischen Landesregierung: online).

Abbildung 19: Schengen Raum 2013, Quelle: aktion europa (Hrsg.) (2012): online



Zusammenfassender Überblick

Legt man das in Kapitel 2.2 vorgestellte Modell von Martinez (1994) auf den österreichisch-ungarischen Grenzraum um, lassen sich zusammenfassend folgende Typen von Grenzräumen historisch ableiten:

Bis zum Jahr 1921 bildete die heutige Landesgrenze der österreichischen Bundesländer Steiermark und Niederösterreich zum Burgenland die Grenze zwischen der österreichischen und der ungarischen Reichshälfte der Habsburgermonarchie. In den Jahren zwischen 1921 und 1945 kann von einem kooperierenden bis integrierten Grenzraum gesprochen werden. Die Grenze erlaubte grenzüberschreitende Interaktionen, traditionelle funktionale Verflechtungen blieben auch nach der Grenzziehung zum Teil bestehen. So wurden zum Beispiel burgenländische Kinder in Ungarn auf höhere Schulen geschickt (vgl. Wastl-Walter et al. 1993: 239f). Der entscheidende Bruch kam erst

nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, in der Periode des Kalten Krieges bis 1989 war die Grenze Bruchlinie zwischen Ost und West. Burgenland und Westungarn stellten einen entfremdeten Grenzraum dar, die Grenze wurde auf ungarischer Seite hermetisch abgeriegelt. Der Eisernen Vorhang war eine politisch-ideologische Grenzlinie, an der zwei politische Blöcke aufeinander trafen (vgl. *ibid.*: 240ff). Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem politischen Umbruch in Ungarn kam es zur Entwicklung eines zunehmend kooperierenden Grenzraums. Seit 2007 mit dem Beitritt Ungarns zum Schengen-Abkommen und dem Wegfall der Grenzkontrollen ist die Region auf dem Weg zu einem integrierten Grenzraum. Durch die Grenzöffnung und den freien Verkehr zwischen Burgenland und Ungarn wurde eine Situation wiederhergestellt, wie es sie vor 100 Jahren schon einmal gab.

4.3 Raumplanerische Rahmenbedingungen

Kenntnisse über die länderspezifischen Planungsansätze sind ein entscheidender Beitrag zum Erfolg des Prozesses der grenzüberschreitenden Interaktion. In diesem Kapitel sollen daher die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Planungssysteme und -prozesse in Österreich und Ungarn herausgearbeitet werden.

Der Einfluss der EU auf die nationalen Planungspolitiken ist unbestreitbar und lässt sich an verschiedenen Prozessen ablesen. Die Europäische Union besitzt zwar keine unmittelbaren Kompetenzen in Bezug auf die Raumordnung, jedoch beeinflusst sie die Raumentwicklung in Europa indirekt durch Rechtsnormen - wie beispielsweise die Wasserrahmenrichtlinie oder die FFH-Richtlinie - und Förderungen im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik und Bereitstellung der Mittel sowie Planungen der Transeuropäischen Netze. Dazu kommen noch gemeinsame Leitbilder wie das Europäische Raumentwicklungskonzept (ERUEK) oder die Territoriale Agenda der Europäischen Union, welche als Bezugsrahmen gelten (vgl. ÖROK 2011a: 15).

4.3.1 Planungssystem in Österreich

Das Planungssystem in Österreich bezieht sich auf die Raumordnung bzw. die Raumplanung.

„Der Begriff Raumordnung umfasst die Gesamtheit der Maßnahmen öffentlicher Gebietskörperschaften hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Art, die darauf abzielen, ein Territorium nach bestimmten politischen Zielvorstellungen zu gestalten. Diese beziehen sich auf wirtschaftliche, soziale, kulturelle und Umweltverhältnisse. Raumordnung umfasst demnach nicht nur die vorausschauende Planung der Bodennutzung, sondern auch alle jene

raumbezogenen und raumwirksamen Maßnahmen, die auf die räumliche Gestaltung des Territoriums Einfluss nehmen.“ (ÖROK 1998: 22)

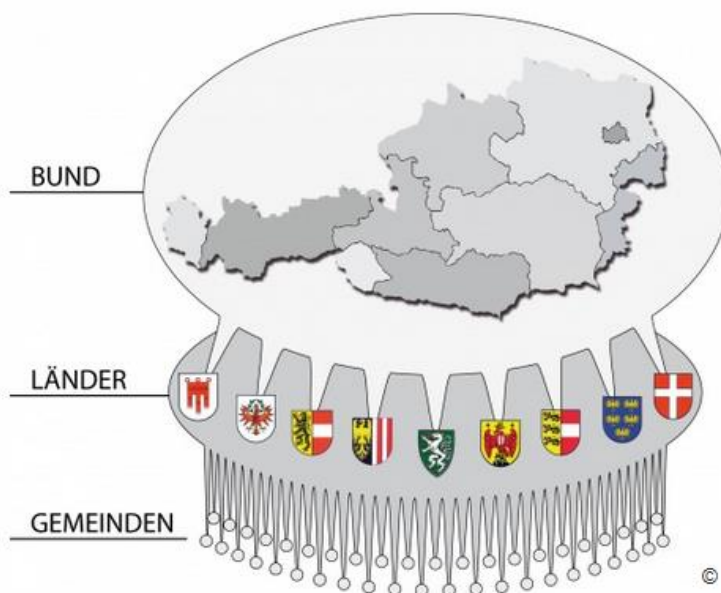
Die Raumplanung kann als Teilmenge der Raumordnung gesehen werden, die „[...] jene Teile der Maßnahmen, die der planerischen Vorbereitung der eigentlichen Umsetzungsmaßnahmen dienen [...] umfasst.“ (Schindegger 1999: 32)

Die Unterscheidung von Raumplanung und Raumordnung wird hier nicht weiter betrachtet. Diese zwei Begriffe werden in der Praxis oftmals synonym verwendet (vgl. *ibid.*: 33).

Administrative Struktur, gesetzliche Grundlagen und Kompetenzverteilung

Die Republik Österreich ist ein Bundesstaat mit neun Bundesländern. In Österreich ist der Föderalismus durch das bundesstaatliche Prinzip gesetzlich in der Bundesverfassung festgelegt. Der bundesstaatliche Aufbau Österreichs gestaltet sich wie folgt: Bund und Länder haben eine eigene Gesetzgebung sowie eigene Vollziehung und Bund und Länder haben jeweils ein eigenes Budget. Die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen sind somit auf den Bund und auf die Bundesländer aufgeteilt; Vollziehungskompetenz haben auch die Gemeinden. Die konkreten Zuständigkeiten von Bund und Ländern in Gesetzgebung und Vollziehung sind in den so genannten Kompetenzartikeln des Bundes-Verfassungsgesetzes zu finden (vgl. *ibid.*: 73).

Abbildung 20: bundesstaatlicher Aufbau Österreichs, Quelle: Republik Österreich: online



Bei der Raumordnung in Österreich handelt es sich um eine sogenannte „Querschnittsmaterie“, die von Bund, Land und Gemeinden wahrgenommen wird. Laut einer Erkenntnis des

Verfassungsgerichtshofs (Kompetenzfeststellungserkenntnis (VfGH - VfSlg 2674/1954) stellt die Raumordnung keine für sich alleine bestehende Verwaltungsmaterie dar. Somit gehört die Raumordnung auf Grund der Generalklausel in Art. 15 Abs. 1 B-VG zum Kompetenzbereich der Länder. Die Generalklausel besagt, dass alle Verwaltungsmaterien, die nicht ausdrücklich in die Kompetenz des Bundes übertragen werden, in die Zuständigkeit der Länder fallen. Das österreichische Raumordnungsrecht obliegt in Gesetzgebung und Vollziehung grundsätzlich den Ländern, wobei die Zuständigkeit durch Fachmaterien des Bundes nach Art. 10-14 B-VG (wie zum Beispiel Wald- und Forstwirtschaft, Eisenbahnwesen, Wasserrecht, etc.) durchbrochen wird. Zudem haben die Gemeinden nach Art. 118 B-VG im „eigenen Wirkungsbereich“ das Recht auf Selbstverwaltung. Somit werden in Österreich die Aufgaben der Raumplanung von drei Ebenen – dem Bund, den Ländern und den Gemeinden - wahrgenommen.

Instrumente auf nationaler Ebene

Aufgrund dieser Kompetenzlage gibt es in Österreich auf gesamtstaatlicher Ebene kein Planungsgesetz und keine nationalen Raumpläne. Zur Koordinierung von raumrelevanten Fragestellungen auf Bundesebene wurde im Jahr 1971 die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) eingerichtet. Diese von Bund, Ländern und Gemeinden getragene Institution gibt Empfehlungen zu Sachthemen ab und zu ihrer zentralen Aufgabe gehört die Erstellung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts (ÖREK) alle 10 Jahre. Zu den Mitgliedern der ÖROK gehören das Bundeskanzleramt, alle Bundesministerien, Länder, Städte- und Gemeindebund und Sozial- und Wirtschaftspartner. Die ÖROK besitzt eine koordinative und empfehlende Funktion in raumplanerischen Fragestellungen. Auf Bundesebene gibt es somit keine verbindlichen Instrumente oder Pläne (vgl. Schindegger 1999: 115). Im Rahmen der europäischen Regional- und Raumentwicklungspolitik spielt die ÖROK eine wichtige Rolle als Koordinierungsstelle zwischen der innerstaatlichen und der europäischen Ebene (vgl. ÖROK 2010a: online).

Instrumente der überörtlichen Raumplanung

Die Ausgangslage für die Raumplanung in Österreich ist komplex. Neben einer Vielzahl von planungsrelevanten Fachmaterien auf Bundesebene, welche zu beachten sind, gibt es auch unterschiedliche rechtliche Grundlagen für die Raumordnung in den unterschiedlichen Bundesländern. So bestehen in Österreich sechs Raumordnungsgesetze, zwei Raumplanungsgesetze und die Wiener Bauordnung, welche im Wesentlichen die gleichen Aufgaben umfasst. Die Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetze werden von den Landtagen als gesetzgebende Organe der Länder erlassen. Jedes Bundesland hat in Österreich eigene gesetzliche Rahmenbedingungen entwickelt. Diese Landesgesetze bilden die Grundlage für die überörtliche und örtliche Raumordnung

und Raumplanung. Auf Ebene der Region gibt es in Österreich keine Gebietskörperschaft, die Regionalplanung wird durch die Länder ausgeführt (vgl. Schindegger 1999: 74f).

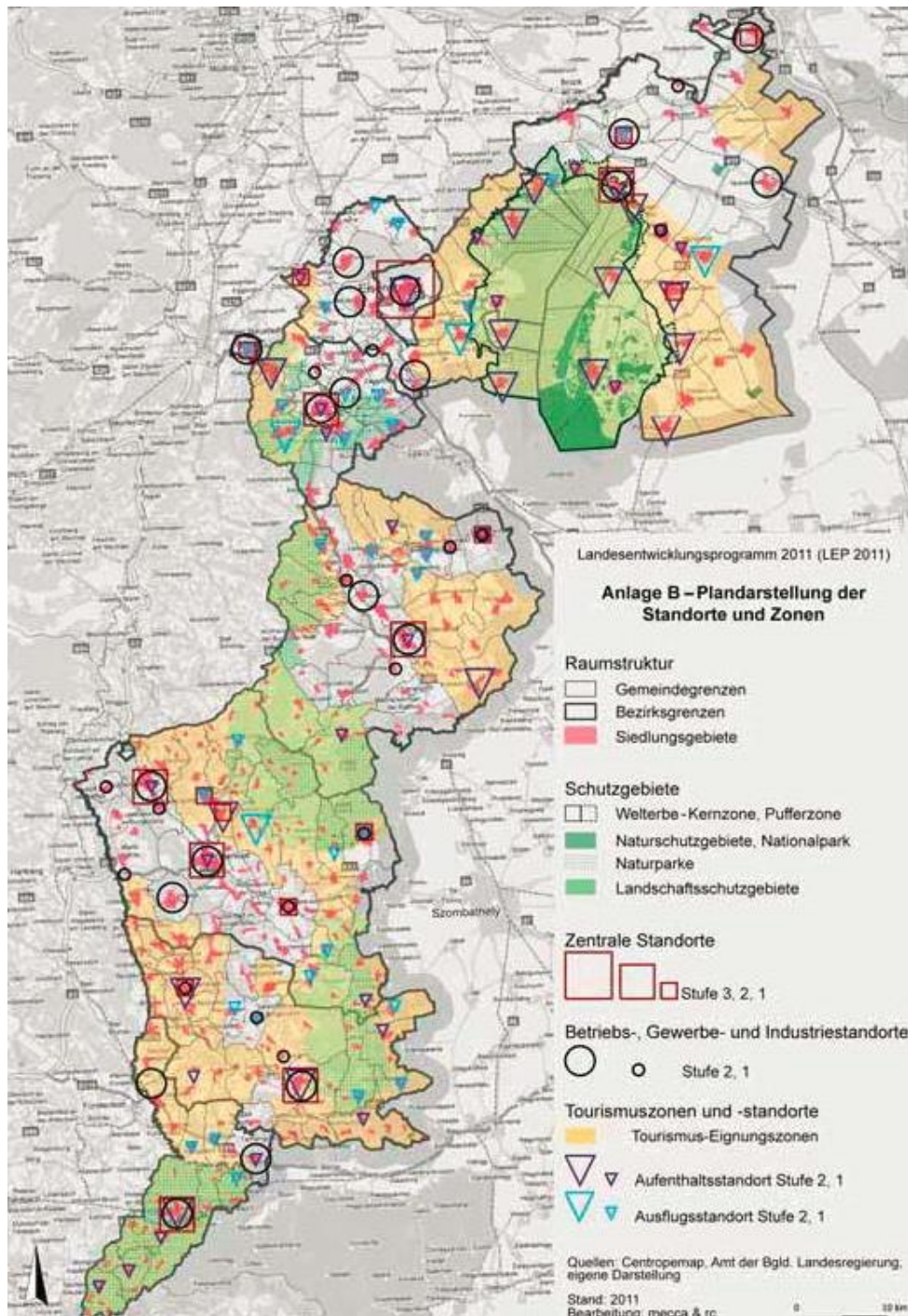
Im nachfolgenden soll genauer auf das burgenländische Planungssystem eingegangen werden:

Das Burgenländische Raumplanungsgesetz (Bgl. RPG) stammt aus dem Jahr 1969 und regelt die Ziele, Verfahren und Instrumente der Raumplanung. Gemäß §2a Abs. 1 und §7 ist die Landesregierung zur Erstellung des Landesraumordnungsplans und des Landesentwicklungsprogrammes verpflichtet, welche die zwei wesentlichen Instrumente der überörtlichen Raumplanung darstellen. Im Raumordnungsplan und im Entwicklungsprogramm werden die Grundsätze und Zielvorstellungen für die räumliche Entwicklung festgelegt. Auf Planungen und Maßnahmen des Bundes ist dabei Rücksicht zu nehmen und diesen darf nicht widersprochen werden (vgl. Feik 2007: 41f).

2011 wurde solch ein Landesentwicklungsprogramm (LEP) für das Burgenland neu erarbeitet. Die neuen geopolitischen Rahmenbedingungen mit Bezug auf die Auswirkungen für den Grenzraum waren die Motive, die zur Erstellung eines neuen Landesentwicklungsprogramms führten (vgl. A2 2013: Interview). Das Landesentwicklungsprogramm besteht aus dem Leitbild „Mit der Natur zu neuen Erfolgen“, dem Strategieplan und der Verordnung, welche am 1. Jänner 2012 in Kraft getreten ist. Damit wird die Entwicklungsrichtung für die nächsten 10 bis 15 Jahre vorgegeben (vgl. Amt der Burgenländischen Landesregierung 2011: 14). Die nachfolgende Abbildung zeigt einen Auszug aus dem Landesentwicklungsplan mit der Darstellung der verschiedenen Kategorien der Zentralen Orte und der unterschiedlichen Standort- und Zoneneinteilung (Betriebs-, Gewerbe- und Industriestandorte sowie Tourismuseignungszonen und -standorte). Die Standorte und Zonen haben unmittelbaren und verbindlichen Einfluss auf die örtliche Siedlungsentwicklung (vgl. *ibid.*: 47).

Die Regionalplanung wird im Burgenland durch das Land wahrgenommen, den Gemeinden selbst kommt keine besondere Beteiligung zu. Anders als in anderen Bundesländern ist das Burgenland auch nicht in (Planungs-)Regionen unterteilt. Bisher wurde erst ein regionales Entwicklungsprogramm erlassen, jenes für das Untere Pinka- und Stremtal 1977. Diese Tatsache verdeutlicht, dass die Regionalplanung im Burgenland wenig ausgeprägt ist (vgl. Feik 2007: 38)

Abbildung 21: Auszug aus dem Landesentwicklungsplan Burgenland, Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung 2011: Anlage B

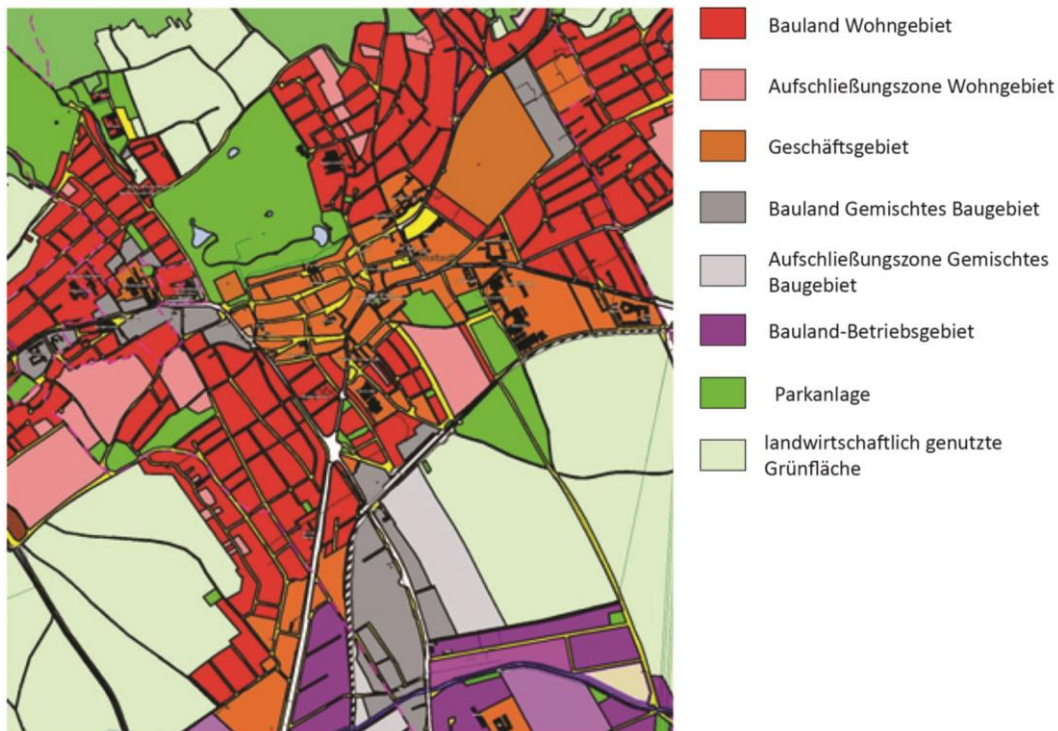


Instrumente der örtlichen Raumplanung

Die Vollziehung der örtlichen Raumplanung fällt nach Art. 118 Abs. 2 B-VG in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden und erfolgt durch die Aufstellung von Örtlichen Entwicklungskonzepten (ÖEK), Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen. Im ÖEK sind die Ziele und Maßnahmen für die angestrebte räumliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Gemeinde zu definieren (LEP 2011: 60). Durch die Erstellung dieser Pläne kommt den Gemeinden

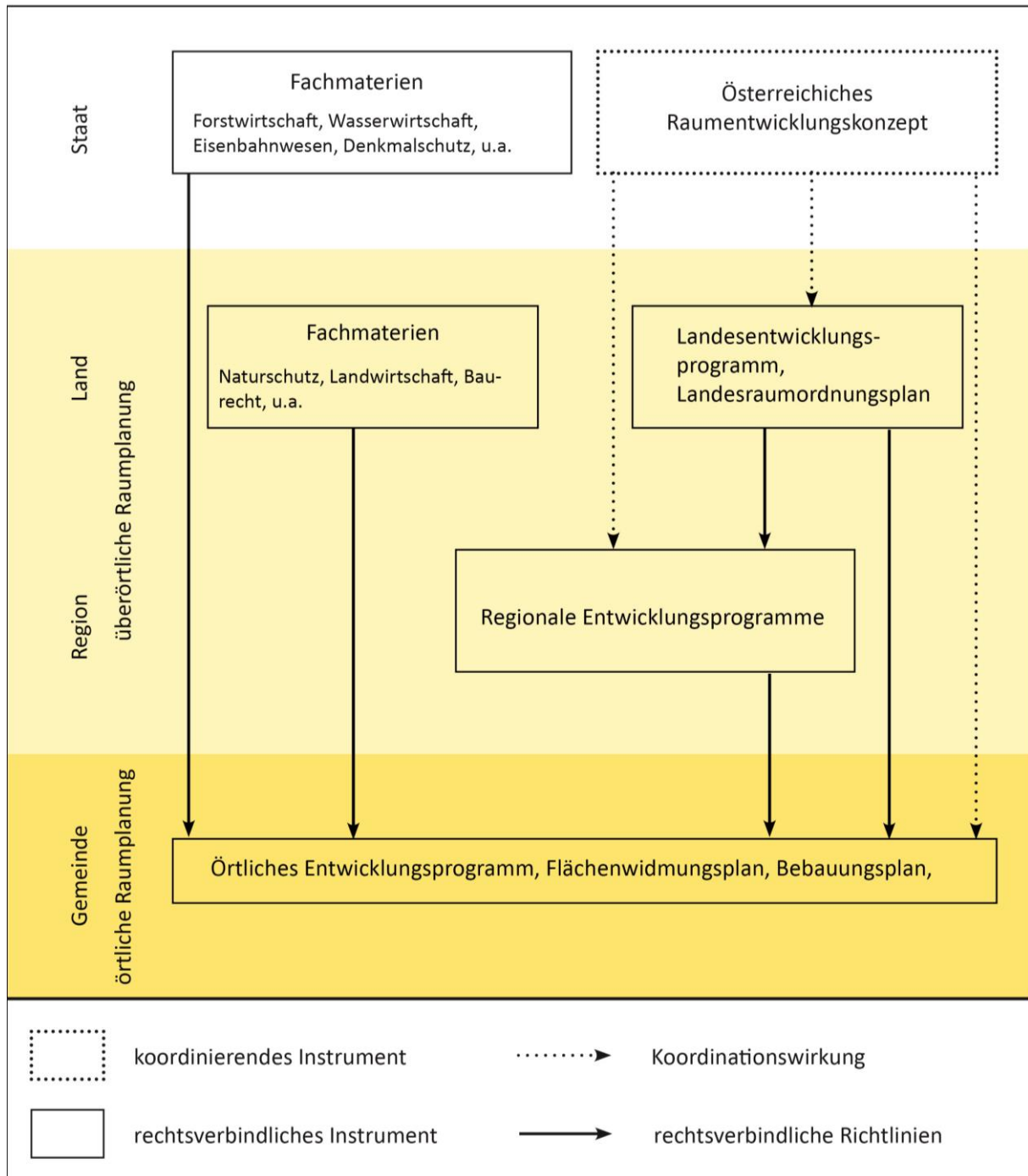
eine Schlüsselrolle in der Raumordnung zu. Die Planungen von Bund und Land müssen hier berücksichtigt werden. Die Landesregierung fungiert bei der Aufstellung des Flächenwidmungsplans als auch des Bebauungsplans als Aufsichtsbehörde (vgl. Schindegger 1999: 75). Die nachfolgende Abbildung zeigt einen Ausschnitt aus dem Flächenwidmungsplan von Eisenstadt mit den unterschiedlichen Widmungskategorien (Bauland, Grünland und Verkehrsfläche).

Abbildung 22: Ausschnitt aus dem Flächenwidmungsplan Eisenstadt, Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung 2013b: online



Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über die verschiedenen Instrumente in Bezug auf die unterschiedlichen Ebenen in Österreich und vor allem im Burgenland.

Abbildung 23: Planungssystem in Österreich, Quelle: eigene Darstellung nach ÖROK 2001: 154



4.3.2 Planungssystem in Ungarn

Das Planungssystem in Ungarn bezieht sich auf die Regionalentwicklung (területfejlesztés) und Raumordnung (területrendezés).

Regionalentwicklung wird demnach wie folgt definiert:

„Es geht um das Aufzeigen und Eingreifen in die Weiterentwicklung von landesweiten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen räumlichen Prozessen, durch das Festsetzen von kurz-, mittel- und langfristigen Entwicklungszielen, das Erstellen von Konzepten und das Realisieren von Entwicklungsprogrammen.“ (Novellierung Gesetz Nr. XXI/1996 Art. 1, übersetzt)

Raumordnung umfasst:

„Festlegen von Regeln, welche die Raumnutzung bezogen auf das Staatsterritorium regulieren. Dazu zählen das Festlegen der Belastbarkeit des Raums und wie man den Raum den Zielen entsprechend nutzt, wobei diese Festlegungen mit den europäischen Regelungen und Regelungen der angrenzenden Nachbarregionen abgestimmt werden müssen.“ (Novellierung Gesetz Nr. XXI/1996 Art. 1, übersetzt)

Die grundsätzlichen Ziele der Regionalpolitik und der Raumordnung sind die Verminderung der Disparitäten und die Förderung einer harmonischen Entwicklung der Siedlungsstruktur (vgl. Novellierung Gesetz Nr. XXI/1996). Die Regionalentwicklung hat einen gesellschaftlich-wirtschaftlichen Charakter, die Durchsetzung erfolgt vor allem über die Verteilung von finanziellen Mitteln und Förderungen. Die Raumordnung hingegen beschäftigt sich mit territorialen Planungen, die Umsetzung erfolgt über rechtliche Regelungen und Instrumente (vgl. H1: Interview).

Administrative Struktur, gesetzliche Grundlagen und Kompetenzverteilung

Nach dem 2. Weltkrieg wurde Ungarn ein sozialistisch und zentral regierter Staat. Die sozialistische Planungskultur war sehr stark vom Zentralismus geprägt. Seit der politischen Wende 1989 ist Ungarn eine Republik. Nach dem Umbruch musste in Ungarn ein neues politisches System aufgebaut werden. Ungarn ist in Kommunen, Kleinregionen (kistérségék), Komitate (megyék) und Regionen (régiók) eingeteilt. Die Kommunen und die Komitate sind Selbstverwaltungseinheiten mit direkt gewählten Vertretungskörperschaften. Mit der Wende wurden die selbstverwaltenden Gebietskörperschaften erheblich gestärkt. Die Gemeinden erhielten als lokale Selbstverwaltungen allgemeine Rechte zur Regelung des öffentlichen Lebens und öffentlicher Leistungen, dazu zählen

unter anderem die Sicherstellung des Verkehrs-, Bildungs- und Gesundheitswesens. Die traditionellen Verwaltungseinheiten in Ungarn sind die Komitate mit jahrhundertelanger Tradition. Das Land ist in 19 Komitate und die Hauptstadt Budapest eingeteilt. Das Komitat ist den Gemeinden nicht übergeordnet, sondern beide sind gleichrangig. Das bedeutet, der Kompetenzbereich der Komitate beschränkt sich auf die Aufgaben, die von den Gemeinden nicht erfüllt werden können (vgl. Dieringer/Huszák 2010: 326ff).

Abbildung 24: Ungarn - administrative Einteilung in Komitate, Quelle: MyGeo 2013: online



Mit dem Umbruch im Jahr 1989 war auch die Umgestaltung der Regional- und Raumpolitik verbunden. In den ersten Jahren nach der Wende war die Politik auf die großen Kompensationsaufgaben nicht vorbereitet, dies führte zu Ad-hoc-Entwicklungen, raumentwicklungsbezogene Aufgaben wurden durch Einzelbeschlüsse geregelt. Im Jahr 1996 wurde schließlich mit dem Gesetz Nr. XXI/1996 zur Regionalentwicklung und Raumordnung eine wesentliche Grundlage geschaffen. Das Gesetz bestimmt die Aufgaben, die Instrumente und Institutionen der Raumentwicklung und Raumordnung (vgl. Kovács 2001: 29).

1996 wurde das Land in sieben Regionen eingeteilt, welche der NUTS II-Ebene entsprechen. Diese Regionen haben keine Verwaltungskompetenz, sondern sind statistische Planungsregionen und verfügen somit nur über sehr beschränkte Kompetenzen. Die Regionen wurden auf Basis der

Komitate gebildet - drei Komitate bilden jeweils eine Region, mit Ausnahme von Mittelungarn, das nur die Hauptstadt Budapest und das umliegende Komitat Pest umfasst (vgl. H1 2013: Interview).

Abbildung 25: Ungarn - Einteilung in Regionen, Quelle: Info Group: online



Im Jahr 2011 wurde das Gesetz zur Regionalentwicklung und Raumordnung novelliert, dies führte zu erneuten Veränderungen im ungarischen Planungssystem (vgl. *ibid.*). Dieses wird nun in weiterer Folge genauer beschrieben.

Die größte und mächtigste Ebene in Ungarn ist die des Nationalstaates, da Ungarn traditionell zentral regiert wird. Das Parlament und die Regierung legen die Richtlinien, Ziele und Prioritäten für die Regionalentwicklung sowie die Raumordnung fest. Es gibt zwei Ministerien, die sich mit Regionalentwicklung und Raumordnung beschäftigen. Zum einen das Ministerium für Nationale Entwicklung (Nemzeti Fejlesztési Minisztérium – NFM), welches für die Steuerung und Regelung des Raums die Verantwortung trägt, zum anderen das Wirtschaftsministerium (Nemzetgazdasági Minisztérium – NGM), welches für die strategische Planung der regionalen Entwicklung verantwortlich ist.

Die regionale Ebene¹³ in Ungarn ist noch relativ neu. Die wichtigsten Organe sind dabei die Regionalen Entwicklungsagenturen (Regionális fejlesztési ügynökség) und das Regionale

¹³ NUTS II-Ebene

Beratungsforum für Regionalentwicklung (Regionális területfejlesztési konzultációs fórum). Die Regionalen Entwicklungsagenturen sind als staatliche Agenturen dem Ministerium für Nationale Entwicklung untergeordnet. Sie sind zwischengeschaltete Einrichtungen, welche vor allem bei der Umsetzung der Operationalen Programme¹⁴ eine vermittelnde Rolle einnehmen. Die West-Transdanubien Regionale Entwicklungsagentur (Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség) ist solch eine Entwicklungsagentur für die drei ungarischen Komitate der Untersuchungsregion. Die Entwicklungsagentur fungiert zudem als Partner in der grenzüberschreitenden Arbeit mit dem Burgenland (H1 2013: Interview).

Instrumente auf nationaler Ebene

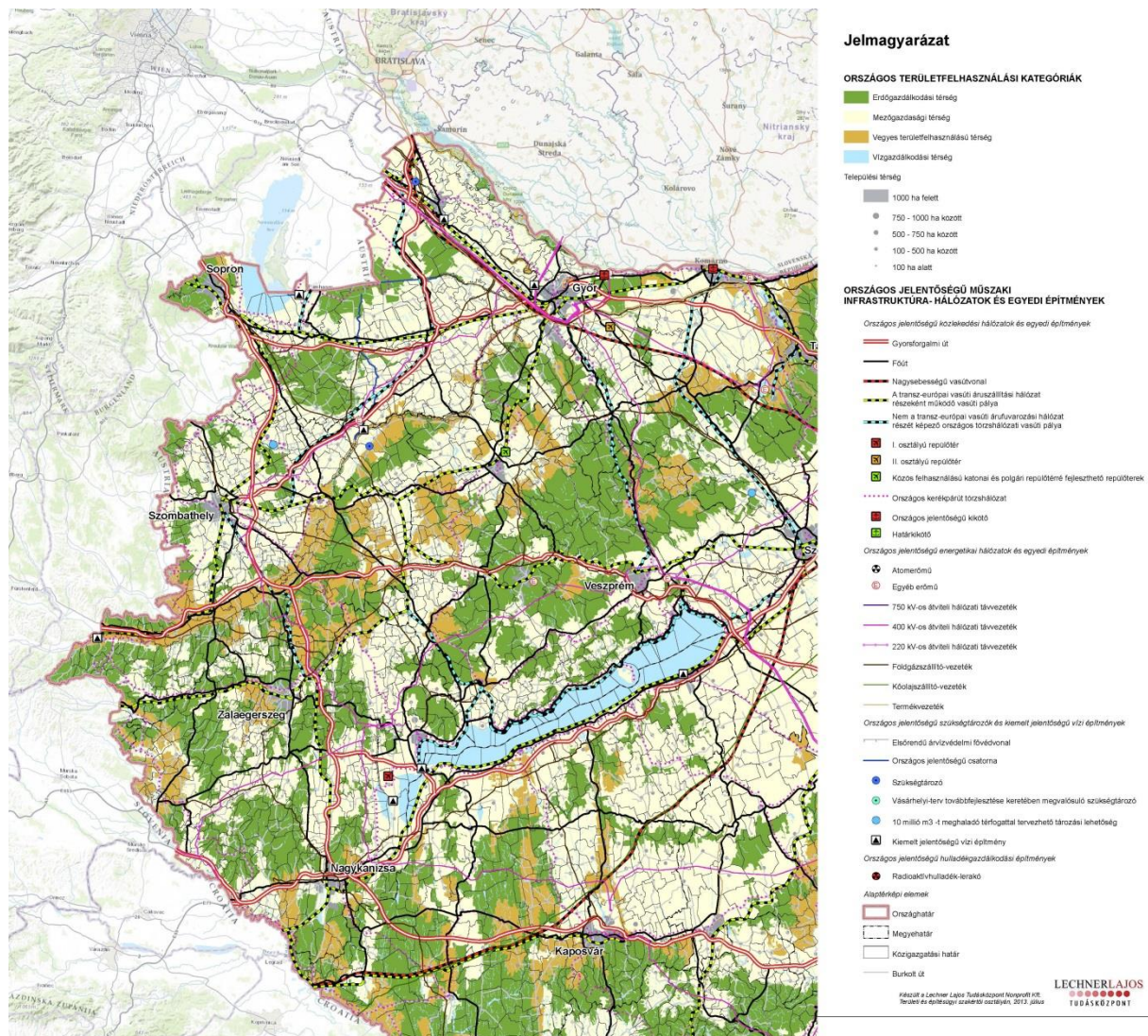
Auf nationaler Ebene wird das Nationale Entwicklungs- und Raumentwicklungskonzept (Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió- OFTK)¹⁵ vom Wirtschaftsministerium erstellt. Das strategische Papier umfasst die lang- und mittelfristigen nationalen Ziele und zeigt die strategische Richtung und Prinzipien des zukünftigen Planungszeitraums auf. Im Rahmen des Konzepts wird auch ein Maßnahmenkatalog erstellt. Das Konzept ist der Orientierungsrahmen für die Operationellen Programme sowie die Planungen der Komitate (vgl. H21 2013: Interview).

Auf Basis des Nationalen Entwicklungs- und Raumentwicklungskonzept wird ein Nationaler Raumordnungsplan (Országos Területrendezési Tervről - OTrT) vom Ministerium für Nationale Entwicklung erstellt. Mit diesem Plan, welcher vom Parlament beschlossen wird, werden die Landnutzung und die räumliche Ordnung in Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung sowie den regionalen Eigenheiten definiert. Der Raumordnungsplan umfasst einen Strukturplan für das gesamte Land sowie Pläne für nationale und regionale Zonen (z.B. Ackerlandzone, Waldzone, etc.). Der Plan legt in weiterer Folge die Verantwortungsbereiche der regionalen und lokalen Ebenen fest. Die Festlegungen der Komitate und Gemeinden müssen in Übereinstimmung mit den Bestimmungen dieses Gesetzes stehen. Eine Überprüfung dieses Plans soll alle fünf Jahre erfolgen, im Jahr 2013 wurde daher der Plan neu überarbeitet. Im Strukturplan (siehe nachfolgende Abbildung) werden nationale Landnutzungskategorien (Forst, Wasser, gemischte Landnutzung und Siedlungen) sowie infrastrukturelle Einrichtungen wie verschiedene Straßenkategorien, Flughafenstandorte und Energieleitungen festgelegt (vgl. NFM 2013: online).

¹⁴ „Operationelle Programme (OPs) werden von Mitgliedstaaten als Antrag auf Fördermittel aus den europäischen Strukturfonds eingereicht. In ihnen werden die spezifischen Umsetzungen der Förderschwerpunkte bezogen auf das jeweilige Land oder eine Region vorgeschlagen.“ (EUFIS: online)

¹⁵ Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der gegenständlichen Arbeit existierte ein Entwurf des Nationalen Entwicklungs- und Raumentwicklungskonzepts zur öffentlichen Konsultation.

Abbildung 26: Ausschnitt der ungarischen Komitate der Untersuchungsregion aus dem Strukturplan des Nationalen Raumordnungsplans 2013, Quelle: NFM 2013: online



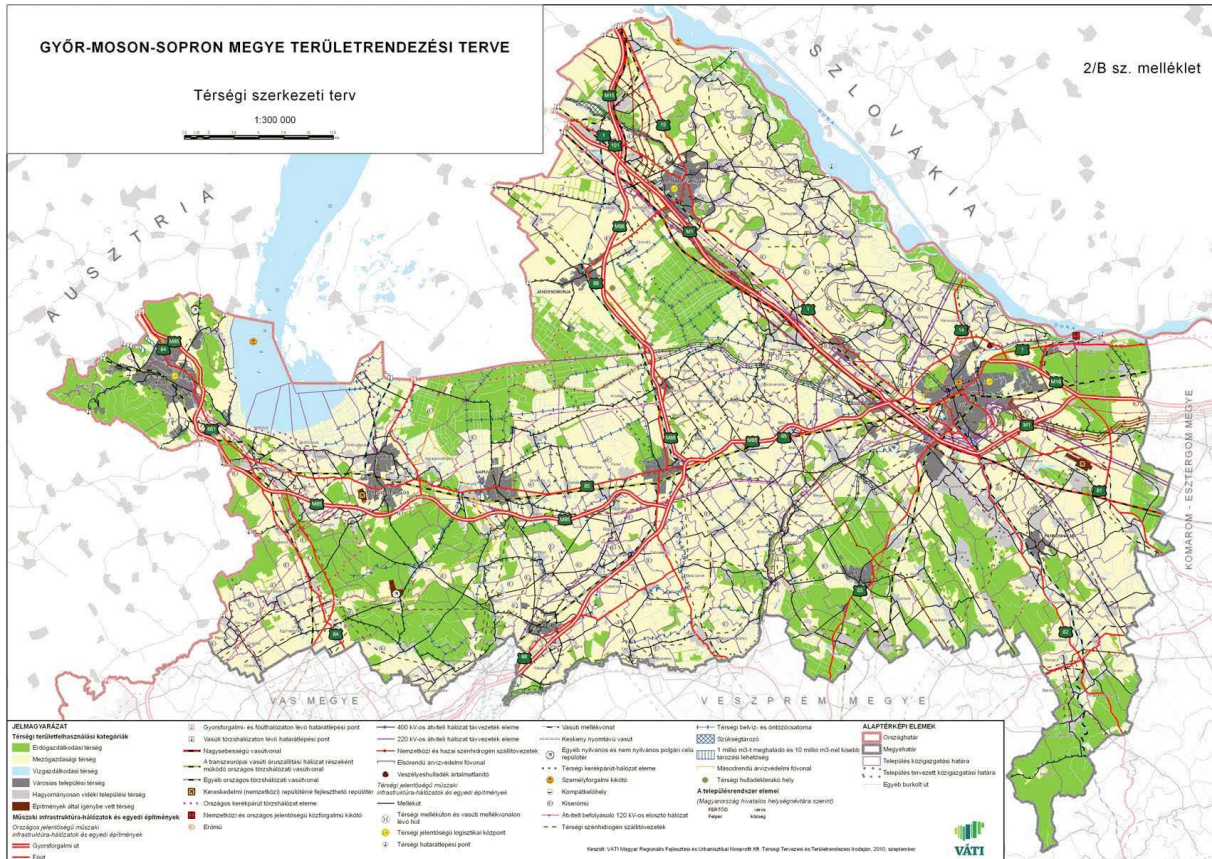
Instrumente auf KomitatsEbene

Auf KomitatsEbene muss ein Entwicklungskonzept (Megyei területfej koncepciók – MTFK) und ein Entwicklungsprogramm (Megyei területfej programok – MTP)¹⁶ ausgearbeitet werden. Die Ausarbeitung und die Genehmigung erfolgt durch die Komitatsversammlung. Die Koordinierung erfolgt durch das Ministerium für Nationale Entwicklung, die fachliche Weisung durch das Ministerium für Nationale Wirtschaft und die Qualitätssicherung durch die Regionale Entwicklungsagentur. Die Entwicklungskonzepte umfassen die langfristigen Entwicklungsziele, darauf aufbauend wird das Entwicklungsprogramm erstellt. Dieses beinhaltet mittelfristige Handlungsprogramme, welche auf den strategischen und operativen Programmen basieren.

¹⁶ Zum Zeitpunkt der Ausarbeit der gegenständlichen Arbeit befanden sich die Entwicklungskonzepte in der Phase der Ausarbeitung, die Erstellung der Programme folgt als nächster Schritt.

Der Raumordnungsplan für das Komitat (megye területrendezési terve) wird von der Komitatsversammlung verordnet. Die Pläne dürfen dem Nationalen Raumordnungsplan nicht widersprechen. Die nachfolgende Abbildung zeigt den Raumordnungsplan für da Komitat Győr-Moson-Sopron (H1 2013: Interview).

Abbildung 27: Raumordnungsplan für das Komitat Győr-Moson-Sopron, Quelle: NFM 2013: online

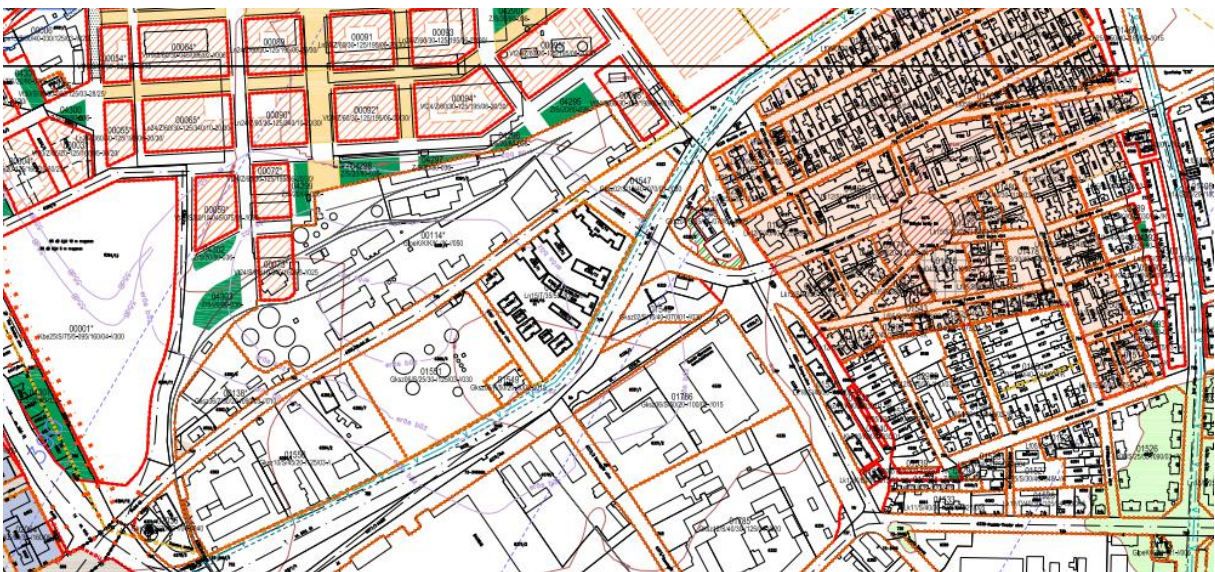


Instrumente auf Gemeindeebene

Das Entwicklungskonzept (Településfejlesztési koncepció) wird vom Stadt- bzw. Gemeinderat herausgegeben, ist rechtlich nicht verbindlich und gibt als eine Art strategischer Plan die gewünschte Entwicklungsrichtung vor. Dieses Entwicklungskonzept geht dem Strukturplan (Településszerkezeti Terv) voraus. Im Strukturplan sind im Wesentlichen die Art der Landnutzung und die räumliche Anordnung der wichtigsten Infrastrukturelemente ausgewiesen. Der wesentliche Unterschied zum österreichischen Flächenwidmungsplan ist, dass der Strukturplan rechtlich nicht verbindlich ist. Die Gemeinde bindet sich mit diesem Strukturplan jedoch selber und darf Vorgaben auf nationaler oder auch Komitatsebene nicht widersprechen (vgl. Locsmándi et. al 2000: 21ff; Korm. rendelet 314/2012 (XI. 8.)).

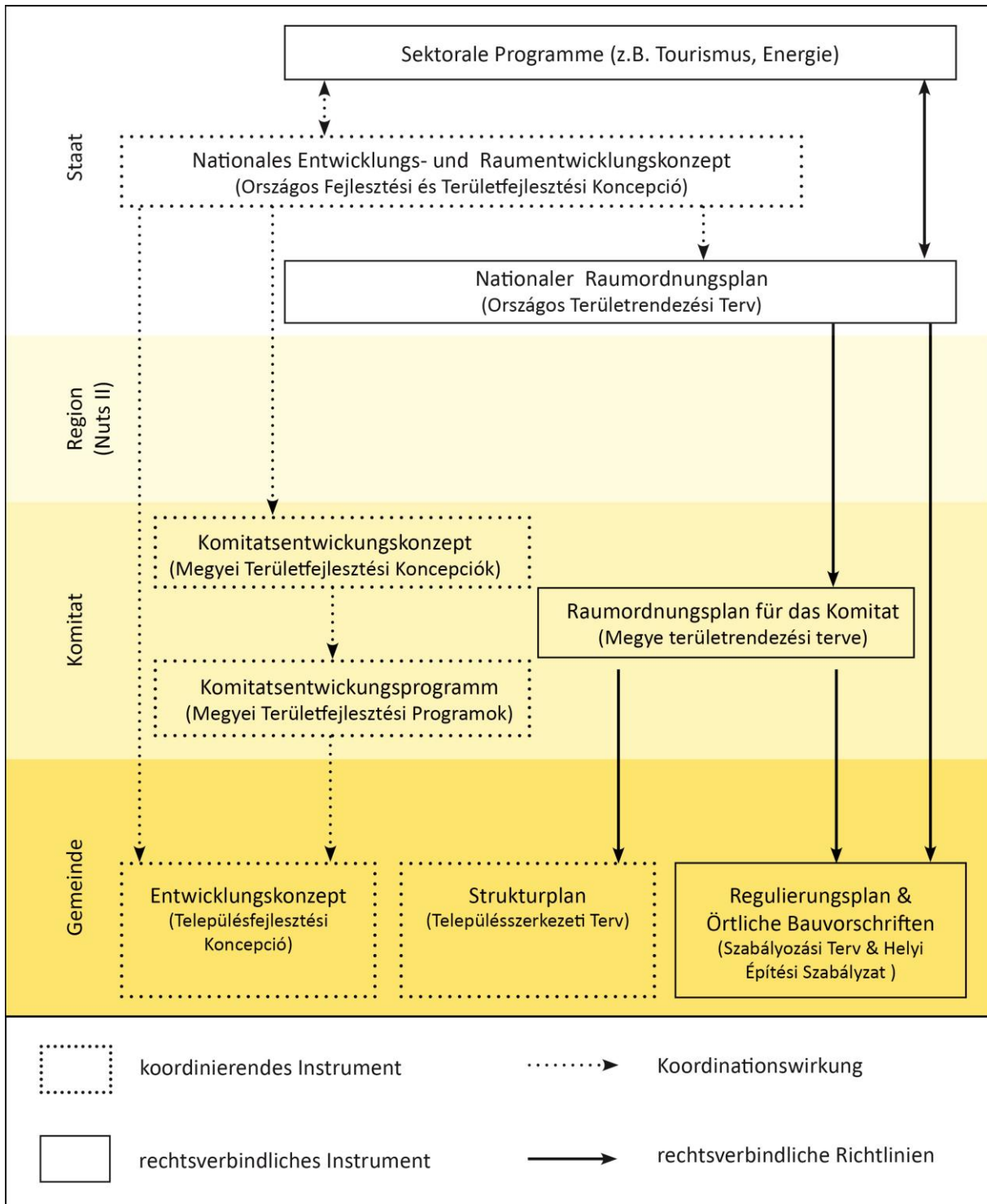
Abbildung 28: Ausschnitt aus dem Strukturplan für Győr, Quelle: Győr 2014a: online

Rechtliche Wirkung entfalten hingegen der Regulierungsplan (Szabályozási Terv) und die Örtlichen Bauvorschriften (Helyi Építési Szabályzat), welche die textliche Erläuterung zum Regulierungsplan darstellen. Die Landnutzungen, welche im Strukturplan festgelegt werden, werden im Regulierungsplan spezifiziert und detaillierter geregelt, wie zum Beispiel zulässige minimale und maximale Höhe von Gebäuden, Form der Gebäude und Gebäudefluchtlinien (ibid.).

Abbildung 29: Ausschnitt aus dem Regulierungsplan für Győr, Quelle: Győr 2014b: online

Die verschiedenen Instrumente in Bezug auf die unterschiedlichen Ebenen werden in der nachfolgenden Grafik noch einmal zusammengefasst.

Abbildung 30: Planungssystem in Ungarn, Quelle: eigene Darstellung



4.4 Vergleich der beiden Grenzregionen

Der österreichisch-ungarische Grenzraum ist durch einen häufigen Wandel der Funktion der Staatsgrenze und ihrer Durchlässigkeit, insbesondere innerhalb des vorigen Jahrhunderts, gekennzeichnet. Bis in das 20. Jahrhundert hinein war das Gebiet des heutigen Burgenlandes Teil des ungarischen Königreiches, die heutige Grenze zwischen den zwei Staaten existierte folglich nicht. Ein ganz anderes Bild hingegen präsentiert sich ab 1945, als die Grenzregionen des Burgenlandes und Westungarns durch den Eisernen Vorhang als hochgerüstete Grenzsperre hermetisch voneinander abgeriegelt wurde. Die Entwicklung Österreichs und Ungarn nach dem 2. Weltkrieg wurde wesentlich durch die infolge der politisch-ökonomischen Teilung Europas entstandene Randlage der beiden Länder bestimmt. Der Fall des Eisernen Vorhanges beendete diese nachteilige geopolitische Situation und rückte beide Staaten wieder in die geografische Mitte Europas (vgl. Kampschulte 1999: 180ff).

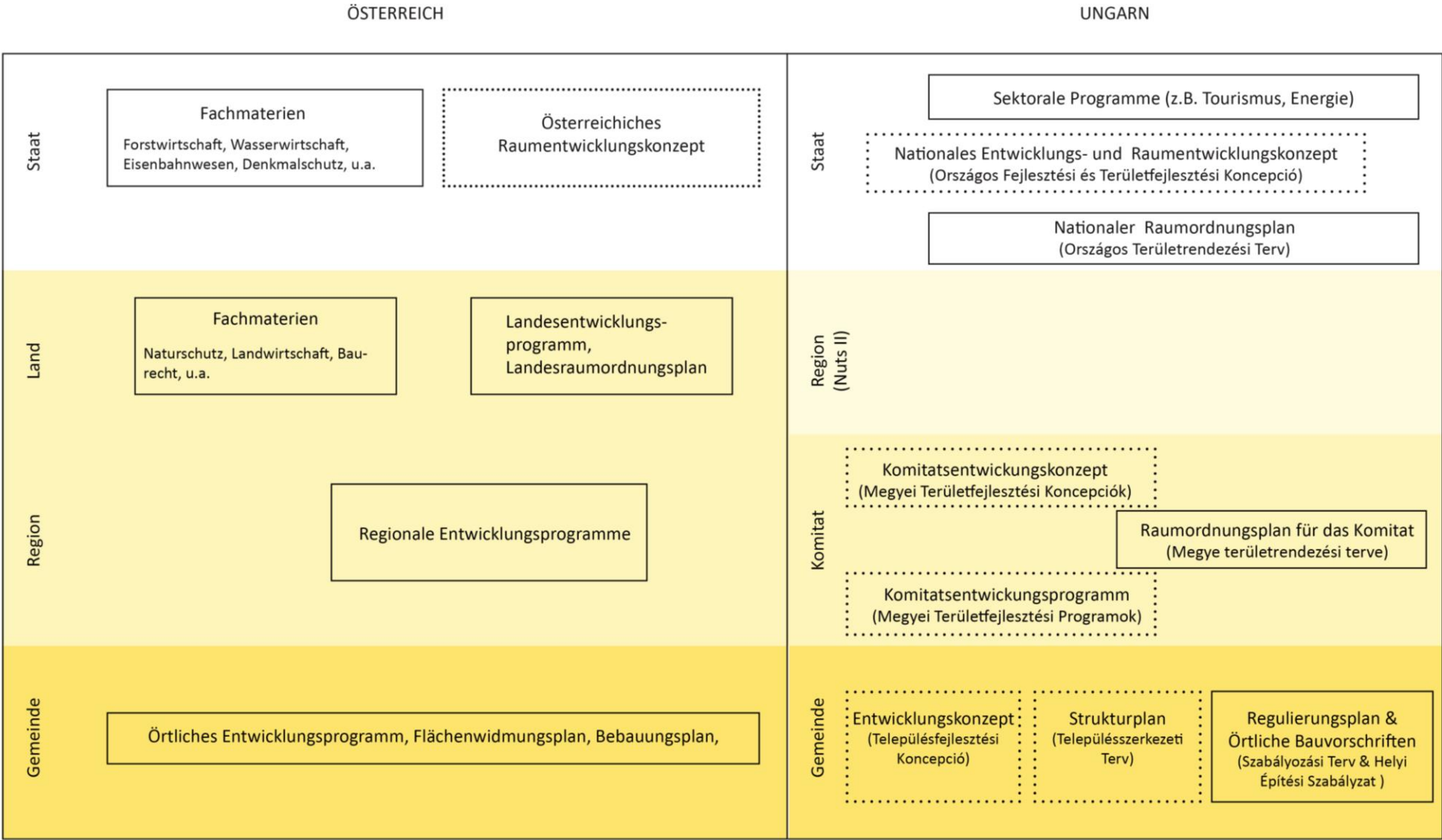
In Bezug auf das gesamtstaatliche Gefüge kommen den Grenzregionen unterschiedliche wirtschaftliche und politische Stellenwerte zu. Während das Burgenland zu den ökonomisch peripheren Gebieten Österreichs gehört, zählen die ungarischen Komitate der Untersuchungsregion neben der Region der Hauptstadt Budapest zu den höher entwickelten Regionen in Ungarn. Diese Ausgangslage führt dazu, dass es keine markanten Entwicklungsunterschiede zwischen den beiden Grenzregionen gibt, wodurch sich relativ günstige Voraussetzungen für eine grenzüberschreitende Kooperation ergeben. Auf beiden Seiten der Grenze lassen sich regionale Disparitäten in Form eines Nord-Süd-Gefälles erkennen, was auf den positiven Einfluss der Zentralräume um Wien und Bratislava auf den nördlichen Teil der Untersuchungsregion basiert (vgl. *ibid.*: 154ff).

Bei dem Vergleich der Planungssysteme fällt eine „schiefe Ebene“ auf, welche von dem unterschiedlichen administrativen Aufbau der beiden Staaten herrührt (siehe nachfolgende Abbildung). Diese ungleichen administrativen und rechtlichen Rahmenbedingungen und Traditionen gestalten als Komponenten die unterschiedlichen Planungskulturen dies- und jenseits der Grenze im Hinblick auf Aufgaben- und Planungsverständnis, Akteurskonstellationen, Arbeitsweisen und Instrumente der Raumplanung mit. In Österreich gibt es durch eine vertikale Aufteilung von einigen Politikfeldern, in welchen die Gesetzgebung in den Bundesländern erfolgt, ein deutlich erkennbare Machtdiffusion in der Raumordnung und Raumplanung. Diese Tatsache prägt natürlich die Art und den Umfang von regionalpolitischen Planungsentscheidungen. In Österreich wirkt mit dem Landesparlament und der Landesregierung eine Institution mit bedeutenden Kompetenzbereichen und eigenen Finanzmitteln. Der ungarische Staat hingegen wird zentral von Budapest regiert, was eine starke Abhängigkeit der Komitate von der Hauptstadt zur Folge hat und zu einem höheren

Rückkoppelungs- und Abstimmungsaufwand führt. Des Weiteren kommt durch den Kontext der verschiedenen Neugestaltungen der Planungsgesetze und – richtlinien in Ungarn innerhalb der letzten 20 Jahre ein gewisser Unsicherheitsfaktor hinzu; das Burgenland kann hingegen auf eine lange Tradition in der Planung verweisen (vgl. A3 2013: Interview).

Diese Ungleichheit wird durch ein nicht einheitliches Auftreten der ungarischen Institutionen weiter verschärft. Denn die drei Komitate der Untersuchungsregion verfolgen nicht zwangsläufig die gleichen Interessen und die Region West-Transdanubien hat nicht genügend Kompetenz, um als gleichwertiger Partner aufzutreten (vgl. Rechnitzer 2005: 158; H1 2013: Interview).

Abbildung 31: Vergleich der beiden Planungssysteme, Quelle: eigene Darstellung



5. Grenzüberschreitende, raumplanungsrelevanten Interaktionen in der Untersuchungsregion

Die Entwicklung von grenzüberschreitenden Verflechtungen im österreichisch-ungarischen Grenzraum ist nicht erst im Laufe der letzten Jahre entstanden, sondern auch in der Zeit des Kalten Krieges mit unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Systemen fanden Austauschprozesse statt. Die ersten Zusammentreffen von Institutionen in den 1970er Jahren fanden in den Bereichen Sport und Kultur statt (vgl. Rechnitzer 2005: 147). Die Formen und die Ausgestaltung der Interaktionen haben sich mit der Zeit verändert.

Ziel dieses Kapitels ist es, zunächst einen Überblick über die verschiedenen Formen der raumplanungsrelevanten Koordinations- und Kooperationsbeziehungen, welche in der Untersuchungsregion existieren bzw. in der Vergangenheit existiert haben, zu geben. Dabei werden die Ziele, Strukturen und Ergebnisse der einzelnen Kooperationen vorgestellt. Mit diesem Querschnitt soll aufgezeigt werden, welche Initiativen Wegbereiter für anschließende Projekte oder nachfolgende Interaktionsformen waren. Der Überblick beansprucht jedoch keineswegs Repräsentativität für das gesamte Spektrum der Abstimmungen und Kooperation. So wurden möglicherweise kleinere Interaktionen nicht erfasst, da diese nicht öffentlich aufscheinen und auch nicht in den Gesprächen mit den ExpertInnen erwähnt wurden.

In einem zweiten Schritt werden die EuRegio West/Nyugat Pannonia sowie das Programm Österreich-Ungarn im Rahmen von INTERREG bzw. aktuell ETZ genauer analysiert. Dabei kommt es zu einer Einschätzung und Bewertung anhand der im Kapitel 3.3 herausgearbeiteten Einflussfaktoren, die Einfluss auf die Gestaltung und den Erfolg von Interaktionen haben (siehe nachfolgendes Schema, Tabelle 4). Diese beiden Initiativen wurden für die genauere Analyse ausgewählt, da es sich dabei um bilaterale Prozesse handelt, die in den letzten 10 Jahren (Zeitraum ab 2003) tätig waren. Dieser Zeitraum wurde gewählt, da sich in dieser Zeitspanne die vorherrschenden Rahmenbedingungen maßgeblich verändert haben: 2004 trat Ungarn der Europäischen Union bei, im Dezember 2007 fielen die Schengenkontrollen an den Grenzen und seit Mai 2011 ist der österreichische Arbeitsmarkt auch für DienstnehmerInnen aus Ungarn offen. Der Fokus richtet sich auf bilaterale Interaktionen, da bei solchen Prozessen die Wirkungen und Folgen für die Grenzregionen leichter zu erfassen sind als bei transnationalen Verflechtungen. Dazu kommt bei den beiden Interaktionsprozessen der EuRegio bzw. des INTERREG/ETZ Programms noch das Wechselspiel zwischen dem Top-Down- und Bottom-Up-Ansatz hinzu. Während bei der EuRegio der Bottom-Up-Ansatz, also die Einbindung regionaler und lokaler politischer EntscheidungsträgerInnen und Stakeholder, von wesentlicher Bedeutung ist, kann bei den INTERREG Programmen von einem vertikalen Prozess gesprochen werden, bei dem zum

einen Top-Down Prozesse von der EU-Ebenen auf die Region wirken und zum anderen auch regionale Ideen auf die EU-Ebene transportiert werden (Böhme/Waterhout 2008: 235).

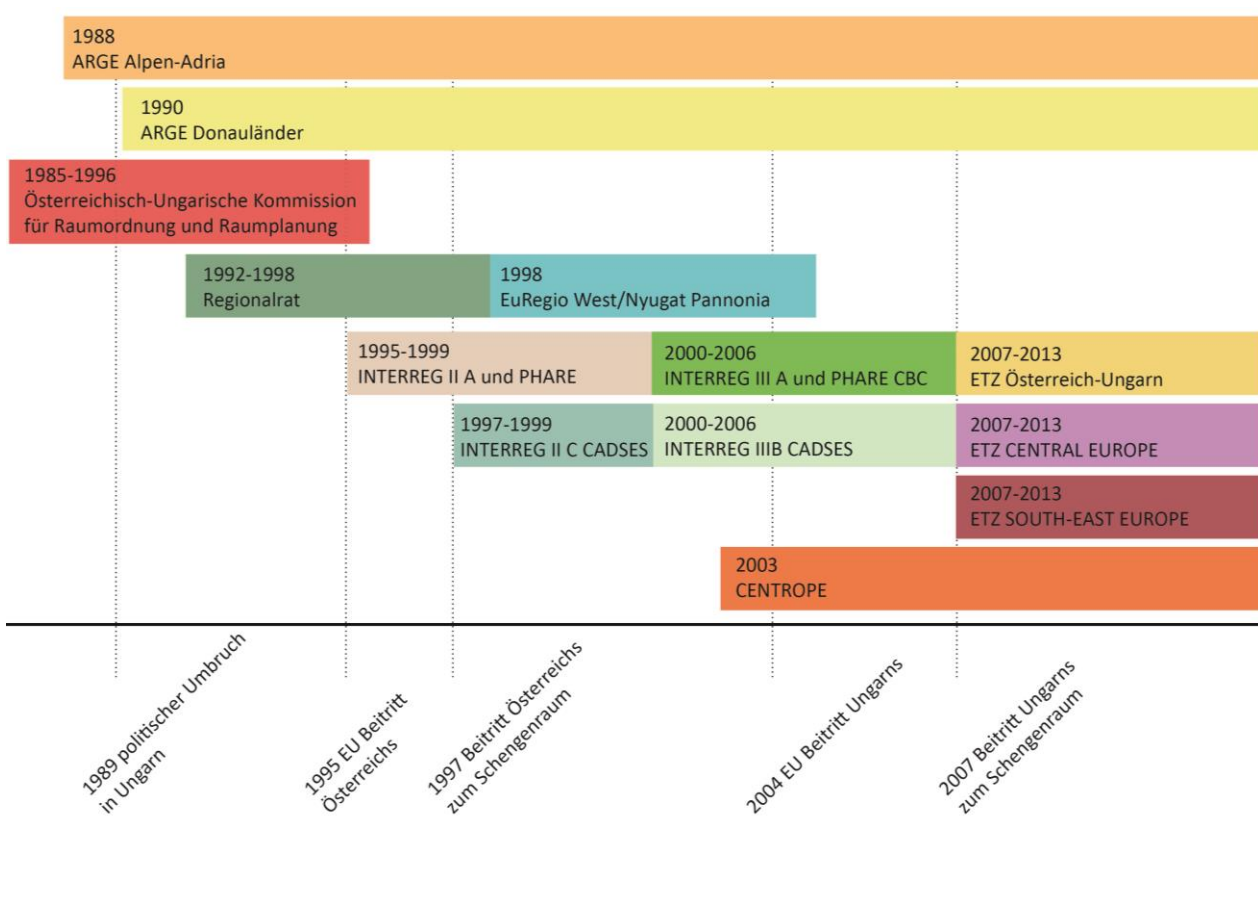
Tabelle 4: Übersicht Bewertungsschema, Quelle: eigene Darstellung

EINFLUSSFAKTOREN	GEMESSEN AN DER JEWEILIGEN KOOPERATIONSINITIATIVE
Motivation	Was ist die Motivation für die Interaktion? Wie ist die Bereitschaft zur aktiven Beteiligung an grenzüberschreitenden Kooperationen?
Kontinuität	Ist eine gewisse zeitliche Kontinuität gegeben?
Ziele und Erwartungen	Welche Ziele und Erwartungen sind mit der Interaktion verbunden? Inwiefern herrscht ein gemeinsames Verständnis für den Handlungsraum bzw. die Problemstellungen vor?
Institutionalisierung	Welcher Grad von Institutionalisierung herrscht vor? Inwiefern haben sich gemeinsame Strukturen herausgebildet?
Nutzen	Welchen Nutzen brachte die Interaktion?
Finanzielle Ressourcen und Fördermittel	Inwiefern sind eigene Mittel vorhanden? Werden externe Fördermittel bezogen?
Größe des Interaktionsraums	Welchen räumlichen Rahmen umfasst die Interaktion?
Sprachen und kulturelle Unterschiede	Welche Rolle spielen die sprachlichen und kulturellen Unterschiede zwischen den AkteurInnen?
Unterschiede in der Verwaltungsstruktur	Inwiefern werden die Unterschiede und Asymmetrien in den Verwaltungsstrukturen wahrgenommen? Sind diese eventuell hinderlich für die grenzüberschreitende Interaktion?
Supranationale Einflüsse	Welche Bedeutung haben supranationaler Einflüsse von außen – vor allem der Europäischen Union - auf die jeweilige Kooperationsform?

5.1 Überblick

In der Chronologie der grenzüberschreitenden Interaktionen lässt sich die Weiterentwicklung der Kontakte vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses erkennen (siehe nachfolgende Abbildung). Die Formen unterscheiden sich untereinander bezüglich der Handlungsebene, des Formalisierungsgrades, der rechtlichen Form der Zusammenarbeit und der Inhalte der Zusammenarbeit.

Abbildung 32: Übersicht über die vorgestellten Interaktionen über die Zeit, Quelle: eigene Darstellung



Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den grenzüberschreitenden Interaktionsformen in der Untersuchungsregion, die gegenwärtig bestehen bzw. in der Vergangenheit existiert haben. In den nächsten Unterpunkten folgt nun eine überblicksartige Beschreibung, unterteilt in zwei Ebenen: Zunächst werden die bilateralen Interaktionen beschrieben, bei denen nur Österreich und Ungarn beteiligt sind, danach multilaterale Interaktionen, bei welchen neben Österreich und Ungarn noch andere Staaten oder Regionen beteiligt sind.

5.1.1 Bilaterale Interaktionen

Österreichisch-Ungarische Kommission für Raumordnung und Raumplanung

Als Wegbereiter für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Koordinations- und Kooperationsbeziehungen in der Untersuchungsregion kann die Österreichisch-Ungarische Kommission für Raumordnung und Raumplanung angesehen werden. Bereits im Jahr 1985, also vier Jahre vor dem politischen Umbruch in Ungarn, wurde zwischen den Regierungen der ehemaligen Volksrepublik Ungarn und der Republik Österreich ein Abkommen zur Zusammenarbeit bei Fragestellungen der räumlichen Entwicklung unterzeichnet. Basierend auf diesem Abkommen wurde die Österreichisch-Ungarische Kommission für Raumordnung und Raumplanung (Magyar-Osztrák Területfejlesztési és Tervezési Bizottság) eingerichtet (vgl. Rechnitzer 2005: 148). Die Aufgaben der Kommission sind nach BGBl Nr. 454/1985 Art. 2, Ziff. 1 und 2:

1. *„Vorschläge und Empfehlungen betreffend die Raumordnung und Raumplanung, insbesondere soweit sie die Gebiete nahe der gemeinsamen Staatsgrenze betreffen, auszuarbeiten und den zuständigen Stellen der Republik Österreich und der Ungarischen Volksrepublik vorzulegen,*
2. *und auf eine Koordinierung der Maßnahmen der Raumordnung und Raumplanung in der Republik Österreich und der Ungarischen Volksrepublik hinzuwirken.“*

Obwohl die Kommission auf einem Regierungsabkommen basierte, handelte es sich um eine Institution mit regionaler Kompetenz, der Kommission gehörten VertreterInnen verschiedener Ebenen an. Auf österreichischer Seite gehörten der Bundeskanzler, der Minister für auswärtige Angelegenheiten und die Landeshauptleute von Burgenland, Niederösterreich, Steiermark und Wien zu den Mitgliedern der Kommission. Auf ungarischer Seite umfasste die Kommission den Minister für Umweltschutz und Raumentwicklung, den Minister für auswärtige Angelegenheiten und die Vertreter der Komitatsselbstverwaltung der Komitate Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala. Die Kommission war dabei eine Rahmeninstitution, die operative Arbeit wurde in der Unterkommission für Raumplanung und Raumordnung bzw. in Arbeitsgruppen abgewickelt (vgl. Kampschulte 1999: 308f).

Die Kommission wirkte bei Projekten wie der Einrichtung des grenzüberschreitenden Nationalpark Neusiedlersee, bei der Schaffung neuer Grenzübergänge sowie der Abstimmung von Raumordnungsplänen in der Grenzregion mit. Zudem wurde die Vorbereitung der operationellen Programme INTERREG II und PHARE CBC mitgestaltet (vgl. Rechnitzer 2005.: 149).

Die Kommission wurde offiziell zwar nie aufgelöst, jedoch wurde 1996 die letzte Sitzung der Kommission abgehalten. Die Kommission ist somit nicht mehr aktiv (vgl. *ibid.*: 150). Die Auflösung der Kontakte im Rahmen dieser Kommission steht im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995, mit dem sich die Aufmerksamkeit von Österreich vor allem auf die Integration zu Westeuropa richtete (vgl. *ibid.*: 140). Die Österreichisch-Ungarische Kommission war dennoch eine wichtige Institution bei der Initiierung der grenzüberschreitenden Beziehungen in der Untersuchungsregion, ein wesentlicher Punkt war das Mitwirken der jeweiligen nationalen politischen Entscheidungsträger unter Miteinbeziehung der regionalen Interessen. Die Kommission war eine wichtige Grundlage für weitere Kooperationen, im Rahmen der Arbeit der Kommission fanden bereits Vorbereitung der operationellen Programme INTERREG II und PHARE CBC (siehe Kapitel 5.2.2.) statt, welche 1995 anliefen (vgl. *ibid.*: 149).

Regionalrat

Im Jahr 1992 entstand zwischen dem Land Burgenland, den ungarischen Komitaten Győr-Moson-Sopron und Vas sowie den Städten mit Komitatsstatus Szombathely, Győr und Sopron ein grenzüberschreitender Regionalrat. Das Ziel war die Schaffung einer politischen Gesprächsplattform und somit die grenzüberschreitenden Interaktionen zu fördern und zu intensivieren (vgl. *ibid.*: 151).

In der Gemeinsamen Erklärung, welche für sechs Jahre galt, wurden gemeinsame Entwicklungen in Fragen zu den Bereichen Raumordnung, Verkehr und Telekommunikation, Energieversorgung, Natur-, Umwelt- und Wasserschutz, Veterinär- und Forstwesen, Wissenschaft und Kultur, Denkmalschutz, Wirtschaft, Unterricht, Freizeit, Sport und Jugend, Soziales und Gesundheit, Öffentliche Sicherheit, Katastrophenschutz und Minderheitenpolitik angeführt (vgl. Gemeinsame Erklärung 1992).

Die Arbeit erfolgte auf zwei Ebenen, zum einen im Regionalrat selbst und zum anderen in Arbeitsgruppen. Die Mitglieder des Regionalrates waren die MitgliederInnen der burgenländischen Landesregierung, die Präsidenten der Vollversammlung der Selbstverwaltung des Komitats Vas, und des Komitats Győr-Moson-Sopron sowie die Bürgermeister der Städte Szombathely, Győr und Sopron (vgl. *ibid.*). Die Beschlüsse des Rates hatten empfehlenden Charakter und wurden an die jeweiligen national zuständigen Institutionen weitergeleitet (vgl. Rechnitzer 2005: 151). Die Tätigkeiten des Regionalrates bezogen sich vor allem auf den Austausch von Informationen und auf die Koordinierung von Maßnahmen im österreichisch-ungarischen Grenzraum. Durch die starke Einbindung der politischen Ebene wurde eine Kommunikationsplattform geschaffen.

EuRegio West/Nyugat Pannonia

Die EuRegio wird im *Unterpunkt 5.2.1.* detaillierter beschrieben und bewertet.

Grenzüberschreitende Interaktionen im Rahmen von INTERREG /ETZ

Die grenzüberschreitende Interaktion im Rahmen von INTERREG/ETZ wird im *Unterpunkt 5.2.2.* genauer analysiert.

5.1.2 Multilaterale Interaktionen

Mit dem Entstehen von multilateralen Interaktionsräumen haben sich Gebietskulissen für Projektkooperationen etabliert. Diese raumspezifischen Gebietskulissen tragen zur Profilierung des Raumes bei und helfen, die Stärken und Schwächen, Herausforderungen und Probleme für die Raumentwicklung der Interaktionsräume in Politik und Öffentlichkeit zu kommunizieren und damit das Bewusstsein und die Sensibilität für Lösungs- und Handlungsansätze zu erhöhen (vgl. BMVBS 2007: 4). Aufgrund dieser Tatsache lohnt sich eine Betrachtung der verschiedenen multilateralen Interaktionen, bei denen das Burgenland und die Komitate von West-Transdanubien beteiligt sind. Diese dienen als Plattform für größere strategische Investitionen, jedoch ergibt sich oftmals eine Diskrepanz zwischen transnationaler Bedeutung und regional wirksamen Investitionen. Je größer der Kooperationsraum ist, desto „weicher“ sind die zu behandelnden Themen, da erstens im grenznahen Raum in der Regel mehr Kooperationserfahrung vorhanden ist als in grenzferneren Regionen und zweitens mit der Größe der Region auch der konkrete Kooperationsbedarf unklarer und unstrukturierter erscheint (vgl. Knippschild 2008: 110ff). Daher wird angesichts der Forschungsfrage und der Möglichkeiten dieser Arbeit auf eine detaillierterer Analyse der multilateralen Interaktionen verzichtet.

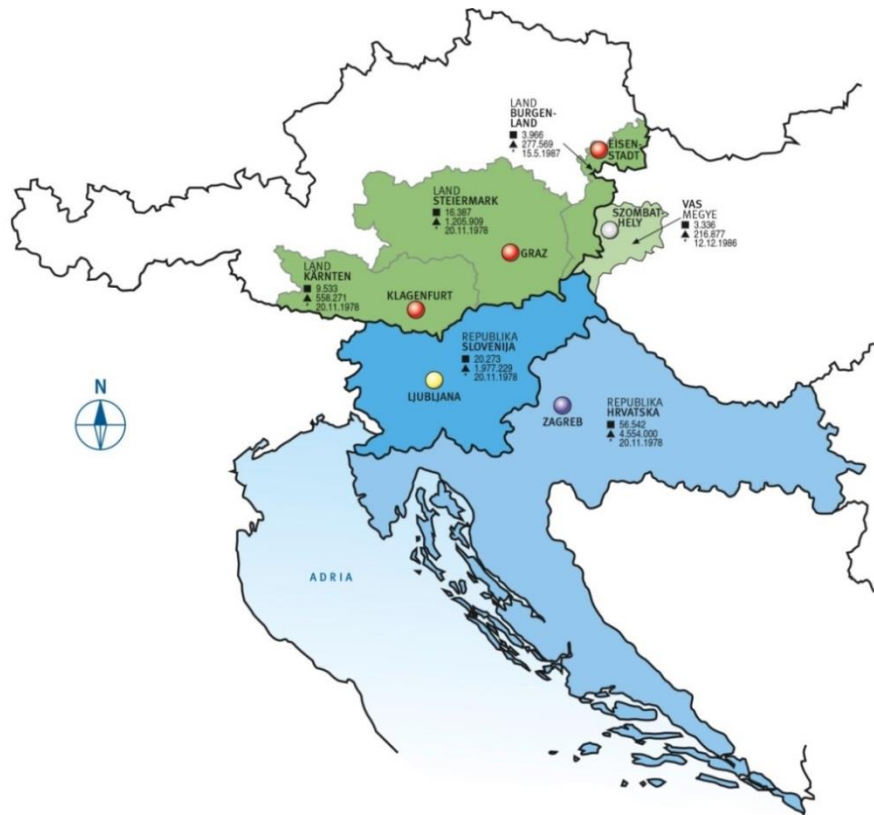
ARGE Alpen-Adria

Die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Alpen-Adria wurde im Jahr 1978 von den Regionen Steiermark, Kärnten, Veneto, Friaul-Julisch Venetien und den jugoslawischen Teilrepubliken Slowenien und Kroatien gegründet. Gegenwärtig gehören der ARGE Alpen-Adria sechs Mitglieder an (vgl. ARGE Alpen-Adria: online):

- Burgenland (Mitglied seit 1987)
- Kärnten (Gründungsmitglied)
- Kroatien (Gründungsmitglied als Teilrepublik Jugoslawiens)
- Slowenien (Gründungsmitglied als Teilrepublik Jugoslawiens)
- Steiermark (Gründungsmitglied)

- Vas (seit 1989)

Abbildung 33: Regionen der ARGE Alpen-Adria, Quelle: ARGE Alpen Adria: online



Die Zielsetzung der ARGE Alpen-Adria ist die Förderung eines friedlichen und vielfältigen Europas und die Intensivierung der Integration zwischen den Regionen. Dabei besteht die Aufgabe der Arbeitsgemeinschaft darin, Fragen, die im Interesse der Mitglieder liegen, zu behandeln und zu koordinieren (vgl. *ibid.*).

Der Aufbau der Organisation lässt sich in vier Ebenen gliedern, die Vollversammlung der Regierungschefs, das Präsidium, die Kommission der leitenden Beamten und die Projektgruppen. In der jährlichen Vollversammlung der Regierungschefs werden die grundsätzlichen Beschlüsse gefasst und sie fungiert als politisches Lenkungsorgan. Zur fachlichen Beratung der Vollversammlung ist die Kommission der Leitenden Beamten eingerichtet. Das Generalsekretariat verwaltet den gemeinsamen Haushalt der Arbeitsgemeinschaft und erfüllt administrative Service- und Koordinationsaufgaben. Die operative Arbeit erfolgt in den Projektgruppen. Am 1. Jänner 2013 hat Kärnten den zweijährigen Vorsitz in der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria übernommen (vgl. *ibid.*).

ARGE Donauländer

Die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Donauländer wurde am 17. Mai 1990 gegründet, die Bemühungen zur Gründung solch einer Institution gehen aber bis auf das Jahr 1982 zurück. Zu den Gründungsmitgliedern zählen: der Freistaat Bayern, die Länder, Oberösterreich, Niederösterreich, Wien und Burgenland, die Komitate Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Pest, Fejér, Bács-Kiskun, Tolna und Baranja, die sozialistische Republik Serbien und Moldawien. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Anzahl der Mitglieder auf 39 Regionen¹⁷ angewachsen (vgl. ARGE Donauländer: online).

Gemäß Artikel 1 der Gemeinsamen Erklärung 1990 ist das Ziel der Arbeitsgemeinschaft, „[...] zur Förderung der Zusammenarbeit ihrer Mitglieder zwecks allseitiger Entwicklung des Donaumaums im Interesse ihrer EinwohnerInnen und einer friedlichen Zusammenarbeit in Europa beizutragen.“ Dieses Ziel wird in Artikel 2 präzisiert, die Aufgabe der Arbeitsgemeinschaft ist die Behandlung und Koordinierung in Fragen von Wirtschaft, Raumordnung, Verkehr, Natur- und Umweltschutz sowie Fremdenverkehr (vgl. Gemeinsame Erklärung ARGE Donauländer 1990).

Die Arbeit innerhalb der ARGE erfolgt auf drei Ebenen: die Konferenz der Regierungschefs, die Arbeitsgruppen der leitenden BeamtInnen und die Arbeitskreise. Die Konferenz der Regierungschefs ist das beschlussfassende Gremium, die Beschlüsse müssen dabei einstimmig gefasst werden (vgl. ARGE Donauländer: online).

Die ARGE ist als Partner bei der Umsetzung der Donaumaumstrategie, einer makroregionalen Strategie der Europäischen Union für den Donaumaum, beteiligt (vgl. INTERACT: online).

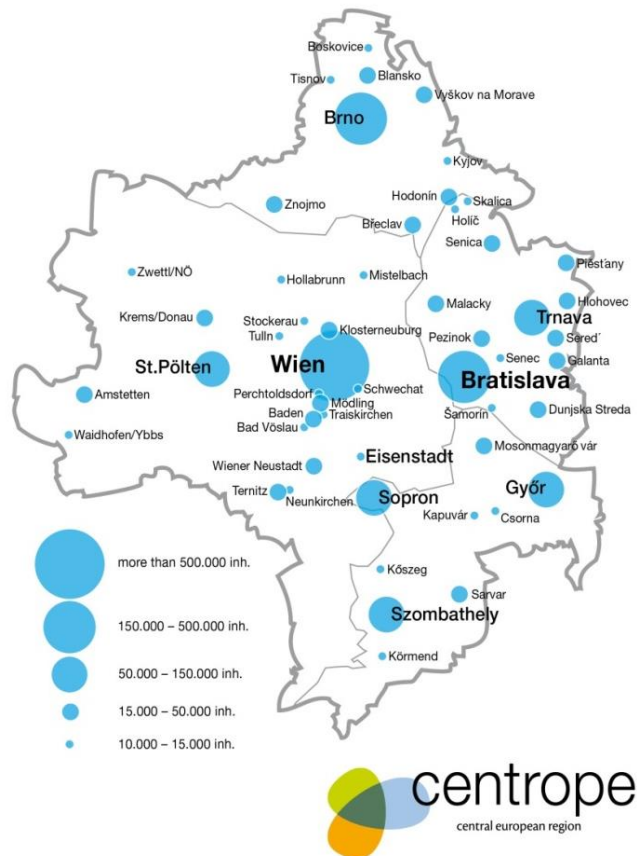
Centrope

Die Euroregion Centrope (Central European Region) im Vierländereck Österreich, Slowakei, Tschechien und Ungarn hat sich aus der Erklärung vom Kittsee 2003 gebildet. Das Hauptziel dieser Region ist die Schaffung einer Basis für Abstimmungen bzw. Kooperationen in den Bereichen Wirtschaft, Infrastruktur, Bildung und Kultur sowie eine gemeinsame Werbung im Tourismus. Die Centrope-Region besteht aus den westungarischen Komitaten Győr-Moson-Sopron und Vas, den slowakischen Landesverbänden Bratislava und Trnava, aus Südmähren und aus den österreichischen

¹⁷ Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind folgende Regionen Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft: Baden-Württemberg in Deutschland, Oberösterreich, Niederösterreich, Wien und Burgenland in Österreich, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Pest, Fejér, Bács-Kiskun, Tolna, Baranya und Budapest in Ungarn, Bratislava und Trnava in der Slowakei, Osijecko-Baranjska, Vukovarsko-Srijemska in Kroatien, die Republik Serbien, Vidin, Montana, Vratsa, Pleven, Veliko Tarnovo, Rousse und Silistra in Bulgarien, Caras Severin, Mehedinti, Dolj, Olt, Teleorman, Giurgiu, Calarasi, Ialomita, Braila, Galati, Tulcea und Constanta in Rumänien, die Republik Moldau, Odessa in der Ukraine. Der Südmährischer Kreis in Tschechien und Kreis Nitra in der Slowakei haben einen Beobachterstatus (vgl. ARGE Donauländer: online).

Bundesländern Wien, Niederösterreich und dem Burgenland (vgl. Centrope 213: online). Initialpunkt der grenzüberschreitenden Interaktion war, dass diese Grenzregionen durch die geopolitischen Veränderungen der letzten Jahrzehnte vom Rand in die Mitte Europas gerückt sind.

Abbildung 34: CENTROPE Region, Quelle: Centrope: online



Durch ein gemeinsames Vorgehen soll die Wettbewerbsfähigkeit der Region Centrope insgesamt gestärkt werden und die in der Region vorhandenen Kompetenzen aus Wirtschaft, Gesellschaft und Politik und Kultur gemeinsam für eine dynamische Entwicklung gebündelt werden. Mit der Strategie Centrope 2013+ wurde das Engagement für eine zukünftige Interaktion weiter bestärkt. Mit vier Entwicklungsschwerpunkten wird der Rahmen für die Zukunft abgesteckt: Wissensregion, Humankapital, Räumliche Integration sowie Kultur und Tourismus (vgl. *ibid.*).

Das Centrope Steuerungskomitee ist das zentrale, an die politische Ebene gebundene Gremium von Centrope. Im Steuerungskomitee werden die Ziele und Entwicklungen bestimmt. Die Centrope Agentur ist das multilaterale Kooperationsmanagement der Region, bestehend aus regionalen Büros in allen vier beteiligten Ländern und einem Koordinationsbüro. Das Koordinationsbüro ist für die thematische und operative Koordination verantwortlich, jedes der vier regionalen Büros ist für einen der vier Schwerpunkte verantwortlich. In Österreich bilden die Wirtschaftsförderagenturen von Wien

(Wirtschaftsagentur Wien) und von Niederösterreich (ecoplus) und das Regionalmanagement Burgenland (RMB) das Kooperationsmanagement. In Ungarn arbeiten das CEURINA NKft, Central European Urban Research and Innovation Nonprofit Association für das Kooperationsmanagement zusammen (vgl. *ibid.*).

Transnationale Interaktionen im Rahmen von INTERREG/ETZ

Das Hauptziel der transnationalen Interaktionen im Rahmen von INTERREG/ETZ besteht darin, eine ausgewogene territoriale Entwicklung in den Interaktionsräumen zu fördern und ein gemeinsames strategisches Vorgehen zwischen den teilnehmenden Staaten zu forcieren. Die Förderung der transnationalen Interaktionen geschah zum ersten Mal 1997 als INTERREG II C. Österreich nahm im Rahmen des CADSES Programm (Central, Adriatic, Danubian and South East European Space) an dieser Initiative teil. Im Interaktionsraum vertreten war auch Ungarn (vgl. Europäische Kommission 2011: online). Das CADSES Programm wurde in der Förderperiode 2000 bis 2006 im Rahmen des nun INTERREG III B genannten Förderprogramms weitergeführt. Die Prioritäten waren: Raumplanung, Stadt- und Regionalentwicklung und Migration, Transportsysteme und Zugang zur Informationsgesellschaft, Landschaftsschutz sowie Natur- und Kulturerbe, Umweltschutz, Ressourcenmanagement und Risikoprävention (vgl. ÖROK 2010b: online).

Aus dem INTERREG III B Programm CADSES entstanden in der Förderperiode 2007-2013 zwei getrennte Programme, zum einen das CENTRAL EUROPE Programm, zum anderen das SOUTH-EAST EUROPE Programm (vgl. ÖROK 2010c: online).

Ziel des Programms CENTRAL EUROPE ist die Stärkung des territorialen Zusammenhalts, die Förderung der internen Integration sowie die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Mitteleuropas. In Anlehnung an die Strategien von Lissabon und Göteborg konzentriert sich das Programm CENTRAL EUROPE auf folgende vier Prioritäten: Innovation, Verbesserung der Erreichbarkeit von und innerhalb Mitteleuropas, Verantwortungsbewusste Nutzung unserer Umwelt (vgl. *ibid.*).

Abbildung 35: Interaktionsraum CENTRAL EUROPE 2007-2013, Quelle: CENTRAL EUROPE: online

Dem Programm stehen € 246 Millionen aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zur Verfügung. Für die Durchführung von Projekten im Rahmen von CENTRAL EUROPE ist eine transnationale Partnerschaft mit mindestens drei Partnern aus drei Mitgliedstaaten des Programmraums - wovon mindestens zwei wiederum aus EU-Mitgliedstaaten stammen müssen - notwendig. Die Mittel werden im Wettbewerb vergeben, die Projekte werden über Ausschreibungen ausgewählt. Die Projektauswahl erfolgt durch den Begleitausschuss (monitoring committee), welcher aus VertreterInnen der Mitgliedstaaten besteht (vgl. CENTRAL EUROPE: online).

Das SOUTH-EAST EUROPE Programm zielt ebenfalls auf die Entwicklung transnationaler Partnerschaften ab, um den territorialen, ökonomischen und sozialen Integrationsprozess zu verbessern. Das Programm beschäftigt sich mit folgenden Schwerpunkten: Förderung von Innovation und Unternehmen, Schutz und Verbesserung der Umwelt, Verbesserung der Erreichbarkeit, Entwicklung von transnationalen Synergien für nachhaltige Wachstumsgebiete (vgl. ÖROK 2010d: online).

Bei den entwickelten Projekten müssen mindestens drei Partner aus drei Staaten des Kooperationsraums mitwirken, wobei mindestens ein Partner aus einem EU-Mitgliedsstaat stammen muss (vgl. SOUTH-EAST EUROPE: online).

Abbildung 36: Interaktionsraum SOUTH-EAST EUROPE Programm 2007-2013, Quelle: SOUTH-EAST EUROPE: online



5.2 Analyse

Als nächster Schritt werden die Interaktionen im Rahmen der EuRegio West/Nyugat Pannonia sowie im Rahmen des INTERREG/ETZ Programms Österreich-Ungarn beschrieben und bewertet. Wie schon zuvor erwähnt, wurden diese beiden Formen für die Analyse ausgewählt, da es sich um bilaterale Interaktionen zwischen dem Burgenland und West-Transdanubien in den letzten 10 Jahren handelt, einem Zeitraum, in dem sich die Verflechtungen in der Untersuchungsregion durch den EU-Beitritt 2004 bzw. den Schengen-Beitritt 2007 von Ungarn in der Region verändert haben.

5.2.1 EuRegio West/Nyugat Pannonia

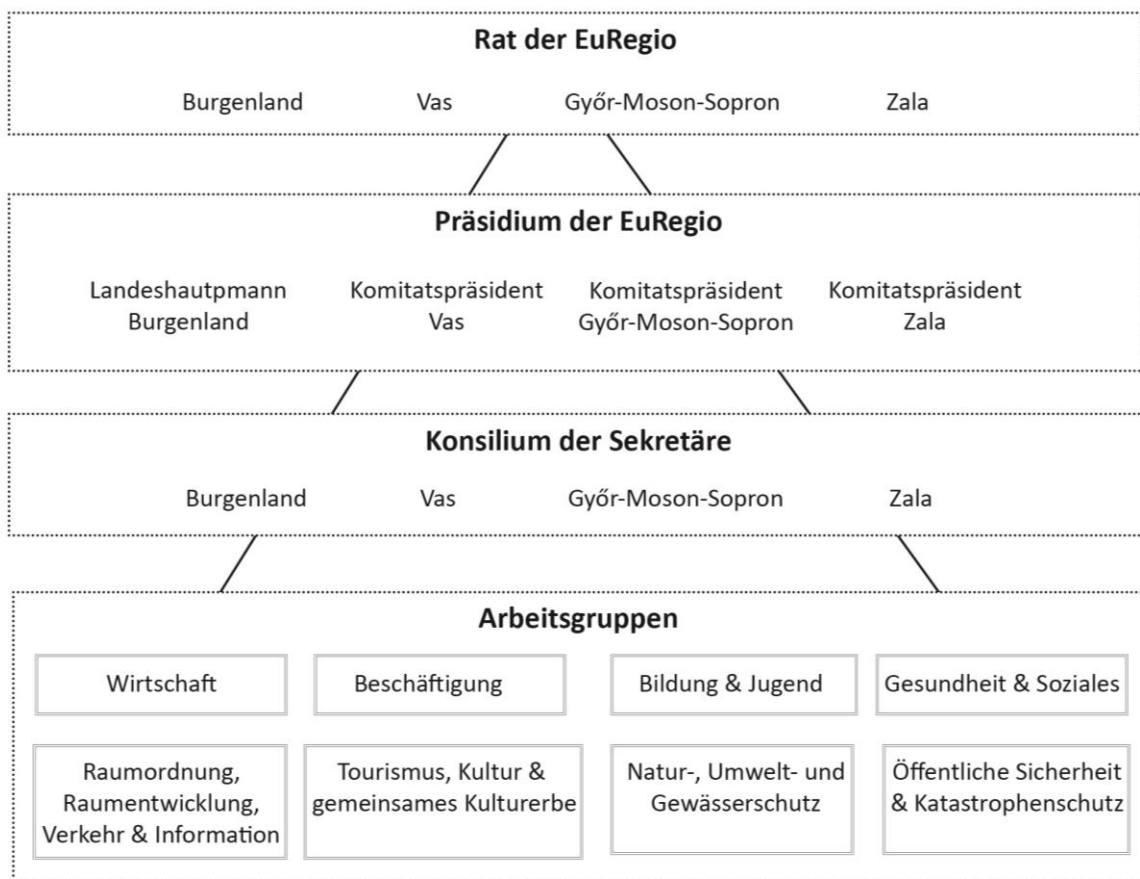
Aufbauend auf den Ergebnissen des grenzüberschreitenden Regionalrats wurde 1998 die EuRegio West/Nyugat Pannonia durch das Burgenland und die Komitate Győr-Moson-Sopron und Vas gegründet. Ein Jahr später wurde das Komitat Zala - im Zusammenhang mit der Bildung der Region West-Transdanubien in Ungarn - als neues Mitglied in die EuRegio aufgenommen.

Der EuRegio gingen die Erfahrungen aus dem Regionalrat (1992-1998) und damit die Erkenntnis, dass sich die Chancen der Entwicklung der Region durch ein gemeinsames Vorgehen verbessern, voraus.

Dies stellte einen vielversprechenden Kooperationsantrieb dar. Die EuRegio funktioniert als freiwillige, privatrechtliche Interessensgemeinschaft, das heißt sie besitzt keine eigentliche Entscheidungskompetenz. Ziel der EuRegio ist die Koordination und Ausarbeitung von grenzüberschreitenden Projekten. Schwerpunkte liegen in den Bereichen Verkehr, Wirtschaft, Tourismus, Umwelt- und Gewässerschutz, Gesundheit und Soziales, Bildung und Kultur (vgl. Rechnitzer 2005: 153f).

Der Rat der EuRegio ist das höchste Entscheidungsgremium, er besteht aus 40 RepräsentantInnen der vier Partner. Die politische Spitze bildet das Präsidium, das über gemeinsame Projekte entscheidet und dem der burgenländische Landeshauptmann und die drei Komitatspräsidenten angehören (vgl. RMB 2004: 5).

Abbildung 37: Organisationsstruktur EuRegio, Quelle: eigene Darstellung nach RMB 2004: 4



Raumplanungsrelevante Projekte, die im Rahmen der EuRegio entwickelt wurden, waren unter anderem die Verwirklichung eines Grenzüberganges im Wirtschaftspark Heiligenkreuz-Szentgotthárd sowie die Erarbeitung des gemeinsamen Managementplans UNESCO Welterbe Neusiedler See- Fertő (vgl. EuRegio West/Nyugat Pannonia: online).

Im Jahr 2004 wurden eine Entwicklungsstrategie und ein Leitbild für die Region ausgearbeitet. Das Leitbild ist als Orientierungsrahmen für die zukünftige Entwicklung zu verstehen und stellt einen tragfähigen Grundkonsens der Personen und Institutionen dar, die für die Entwicklung der Region beiderseits der Grenze Verantwortung tragen. Im Rahmen der Erstellung des Leitbildes wurden sogenannte Zukunftsfelder definiert (vgl. ÖROK 2005: online):

- Innovative Entwicklung des ländlichen Raumes: Weiterentwicklung der bereits bestehenden Kompetenzen im Bereich der erneuerbaren Energie.
- Recreation – Wellness Kur- und Heilbäder: Tourismus stellt eine tragende Säule der wirtschaftlichen Entwicklung der Region dar.
- UNESCO Welterbe Neusiedler See – Fertő: Entwicklung zu einer Modellregion für sanfte Mobilität.
- Clusterbildung: Unterstützung der Entwicklung der fünf Cluster (Autoindustrie, Elektronik, Holzindustrie, Thermaltourismus, Obstverarbeitung).
- Zusammenwachsen: Die interne und externe Vernetzung zwischen den AkteurlInnen der EuRegio soll optimiert werden.

Obwohl die EuRegio offiziell nie aufgelöst wurde, wird seit ein paar Jahren nicht mehr in diesem Gremium zusammengearbeitet. „*Sie ist klinisch tot.*“ (A3 2013: Interview) Die Gründe hierfür basieren auf politischen und finanziellen Ursachen. Zum einen sind die finanziellen Mittel knapp, zum anderen wurden die emotional besetzten Thematiken der Raab-Verschmutzung¹⁸ und der Reststoffverwertungsanlage Heiligenkreuz¹⁹ von der ungarischen Seite als Anlass genommen, die Partnerschaft in diesem Rahmen zu beenden (vgl. *ibid.*). In diesen Punkten wurden Sachkonflikte auf eine emotionale Ebene verschoben. Im Zuge der Schuldfrage wurden in ungarischen Medien populistisch-nationalistische Töne angeschlagen. Es wurde zum Boykott von österreichischen Waren aufgerufen oder Slogans wie „Unser magyarisches Wasser“ wurden verbreitet (vgl. Weisgram 2011: online).

Zurzeit bestehen weder auf österreichischer noch auf ungarischer Seite Bemühungen, die Arbeit in der EuRegio wieder zu aktivieren. Der Fokus liegt nun auf der gemeinsamen Arbeit in Rahmen des ETZ Programms Österreich-Ungarn (vgl. A3 2013: Interview; H2 2013: Interview).

¹⁸ Auf der ungarischen Seite der Raab wurde eine Verschmutzung des Gewässers festgestellt, wofür Fabriken in Österreich verantwortlich gemacht wurden (vgl. Weisgram 2011: online).

¹⁹ Die geplante Reststoffverwertungsanlage im burgenländischen Heiligenkreuz in knapper Entfernung zur ungarischen Grenze führte zu heftigen Diskussionen. Bürgerinitiativen aus Österreich und Ungarn wehrten sich gegen den Bau der Anlage (vgl. ORF 2012: online).

Tabelle 5: Bewertungsschema EuRegio West/Nyugat Pannonia, Quelle: eigene Darstellung

EINFLUSSFAKTOREN	EuRegio West/Nyugat Pannonia
Motivation	Unterstützung bei der Zusammenarbeit zwischen den Regionen, Koordinierung von grenzüberschreitenden Projekten
Kontinuität	seit 1998, war unbefristet, ist aber nicht mehr aktiv; entstand aus den Erfahrungen im Rahmen des grenzüberschreitenden Regionalrats
Ziele und Erwartungen	Entwicklung gemeinsamer Zukunftsvorstellungen, Aufbau einer gemeinsamen Identität, Ausarbeitung gemeinsamer Projekte
Institutionalisierung	Einrichtung einer gemeinsamen Interessensgemeinschaft, Plattform für Treffen der politische Ebene
Nutzen	Erstellung eines gemeinsamen Leitbildes, Ausarbeitung gemeinsamer Projekte, Kommunikationsplattform der politischen und administrativen Ebene
Finanzielle Ressourcen und Fördermittel	knappe interne finanzielle Mittel, externe Fördermittel durch INTERREG IIA/IIIA bzw. PHARE CBC Programm der EU
Größe des Interaktionsraums	regionaler Kontext, trotzdem nicht zwangsläufig homogene Interessen
Sprachen und kulturelle Unterschiede	Sprachunterschiede als Kommunikationsproblem, Treffen und gemeinsame Dokumente auf Englisch oder mit Dolmetscher (vgl. A3 2013: Interview)
Unterschiede in der Verwaltungsstruktur	Die beteiligten AkteurlInnen (siehe Abbildung 35) entstammen der Politik und Verwaltung. Jedoch führen die Unterschiede in der Verwaltungsstruktur zu Verhandlungen und Entscheidungen mit asymmetrischen Kompetenzen. Diese Tatsache hat einschränkender Wirkung auf die Handlungsfähigkeit, da den ungarischen Komitaten nicht die gleichen Kompetenzen und Ressourcen zur Verfügung stehen wie dem Burgenland.
Supranationale Einflüsse	Entstehung parallel zu den INTERREG IIA/IIIA und PHARE CBC Förderprogrammen, Vorbereitung auf den EU-Beitritt Ungarns 2004

Mit der EuRegio wurde zwar eine grenzüberschreitende Region gebildet und mit einem gemeinsamen Leitbild ein Orientierungsrahmen geschaffen, doch wurde dieser aufgrund tagespolitischer Auseinandersetzungen nicht weiterverfolgt. Hier lässt sich ableiten, dass interkulturelle Stereotypisierung das Handeln der AkteurInnen in der Untersuchungsregion die grenzüberschreitende Realität prägt. Durch Stereotype werden Menschen in Gruppen eingeordnet und ohne Differenzierung wahrgenommen. Bleibt man in diesen Vorurteilen stehen, verhärten sich die Positionen, die Kommunikation wird immer schwieriger und die „Grenze im Kopf“ besteht weiterhin (vgl. Mock 2004: 54).

Anders als im Burgenland, wo das Planungssystem schon lange in der jetzigen Form existiert und die Abläufe bekannt sind, ist die Kompetenzlage in Ungarn nicht immer klar verständlich, zudem ändert sich die ungarische Gesetzeslage immer wieder (z.B. wurde 2013 das Planungsgesetz erneuert), wodurch die richtigen verantwortlichen Stellen schwerer auszumachen sind. Daher ist eine gewisse Ernüchterung bei den AkteurInnen auf österreichischerer Seite eingetreten (vgl. H2 2013: Interview). Ein weiterer Punkt ist, dass es im Burgenland dem Landesentwicklungsprogramm 2011 einen Konsens über die gewünschte Entwicklungsrichtung gibt. Anders präsentieren sich die ungarischen Komitate, die sich nicht immer einig sind bzw. ohne Abstimmung untereinander agieren (vgl. *ibid.*). Diese Tatsachen spiegeln das Grundproblem der verschiedenen Planungssysteme und –kulturen beim Überschreiten von Grenzen wider. Hier ist klar festzuhalten, dass planungskulturelle Unterschiede nicht in jedem Fall als negativ zu bewerten sind. Innerhalb von Interaktionen geht es nicht nur um das gemeinsame Entwickeln, sondern auch um ein gegenseitiges Verständnis und gegenseitiges Lernen voneinander. Dies ist ein endloser Prozess, welcher ein kontinuierliches Engagement beider Seiten voraussetzt. Aber gerade dieses Engagement scheint in der gemeinsamen Arbeit im Rahmen der EuRegio verloren gegangen zu sein. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich keine stabilen Kooperationsstrukturen herausbilden konnten und der ursprüngliche Kooperationsansatz nur ungenügend ausgeschöpft wurde.

5.2.2 INTERREG/ETZ Programm Österreich-Ungarn

Die Interaktion zwischen Österreich und Ungarn auf Basis der Gemeinschaftsinitiative INTERREG der Europäischen Union begann im Jahr 1995 - im Rahmen von INTERREG II A und dem PHARE Cross-Border Cooperation (CBC) Programm. Diese erste Programmplanungsphase erstreckte sich von 1995 bis 1999. Die Einrichtung des PHARE-CBC Programms an den EU-Außengrenzen für die Zusammenarbeit der Grenzregionen der mitteleuropäischen Staaten mit Mitgliedern der

Europäischen Union war eine richtungsweisende Entwicklung. Das PHARE-CBC-Programm kann als Gegenstück zu INTERREG A angesehen werden. In einer gemeinsamen Absichtserklärung einigten sich Österreich und Ungarn auf Ziele und organisatorische Rahmenbedingungen. Als Kooperationsraum wurden die Komitate Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala sowie das Burgenland und Wien²⁰ erfasst (vgl. Rechnitzer 2005: 151f).

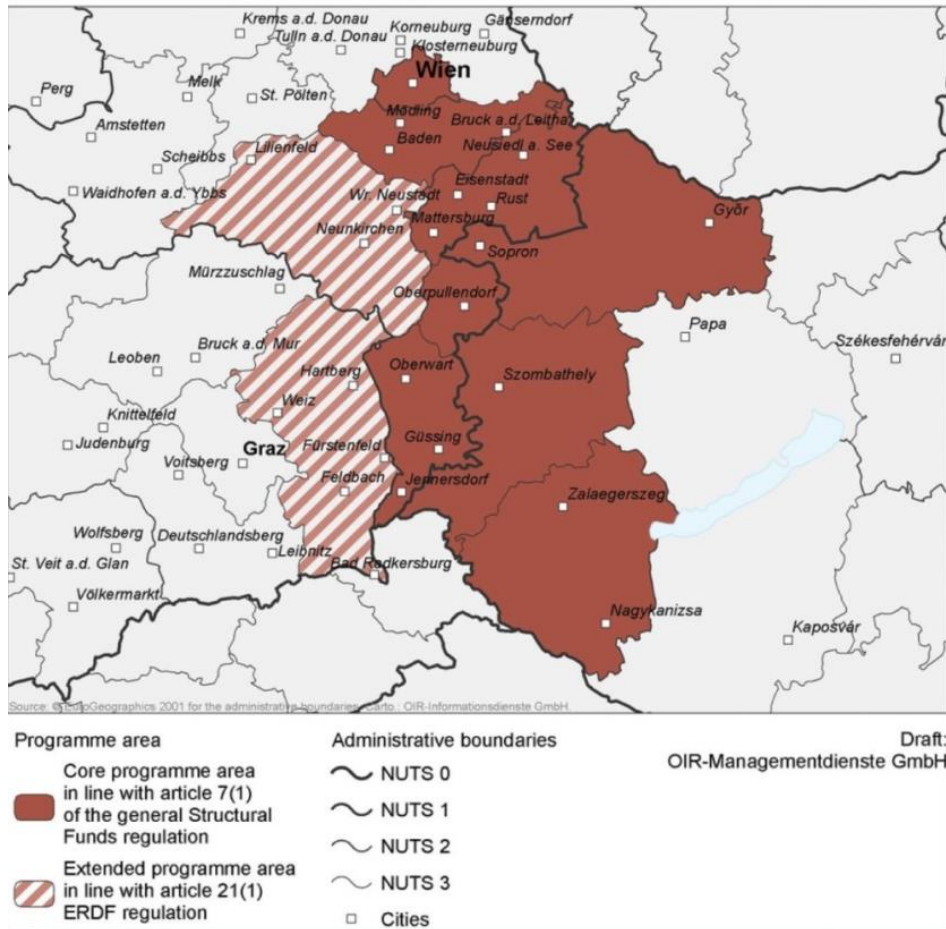
Die Initiativen wurden als INTERREG IIIA und als Phare-CBC für die Förderperiode 2000 bis 2006 fortgeführt. Eine der wesentlichen Zielvorstellung dabei war die Vorbereitung der Beitrittskandidaten auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Das Fördergebiet umfasste diesmal das gesamte Burgenland, die NUTS III Regionen Wiener Umland Süd, Niederösterreich Süd und Wien, auf ungarischer Seite die Komitate Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala (vgl. INTERREG IIIA AT-HU 2005: online).

Im Rahmen der Förderperiode 2007-2013 werden auf Grundlage des Ziels Europäische Territoriale Zusammenarbeit²¹ grenzüberschreitende Projekte im Grenzraum Österreich-Ungarn unterstützt. Das Programmgebiet umfasst acht NUTS III Regionen - auf österreichischer Seite Wien, Wiener Umland - Südteil, Nord-, Mittel- und Südburgenland, auf ungarischer Seite Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala. Diese Gebiete stellen den Kernraum dar, dazu kommen die daran angrenzenden Regionen Niederösterreich Süd und die Oststeiermark als erweitertes Projektgebiet (vgl. AT-HU: online).

²⁰ Wien nimmt gemäß der Mitteilung der Kommission über die Mittelaufbringung und Durchführung der Gemeinschaftsinitiative in Österreich, Finnland und Schweden eine Sonderstellung ein: Wien sei „[...] wegen seiner geographischen Nähe zu drei Außengrenzen (mit der Tschechischen Republik, der Slowakei und Ungarn) als angrenzendes Gebiet [...] anzusehen.“ (Europäische Kommission 1995 Ziff. 7)

²¹ Der Begriff der Zusammenarbeit ist als offizieller Terminus der Europäischen Union zu verstehen.

Abbildung 38: Programmgebiet Österreich-Ungarn 2007-2013, Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2013: online



Thematisch konzentriert sich das Programm auf zwei große Bereiche, die sogenannten Prioritäten (vgl. *ibid.*):

1. Priorität: Innovation, Integration und Wettbewerbsfähigkeit

- 1.1 Förderung der wirtschaftlichen Kooperation
- 1.2 Nachhaltige Belebung des Arbeitsmarktes
- 1.3 Sicherstellung der Qualität der sozialen Infrastruktur und öffentlicher Dienstleistungen

2. Priorität: Nachhaltige Entwicklung und Erreichbarkeit

- 2.1 Verbesserungen der Öko-Mobilität, des Verkehrs und der regionalen Erreichbarkeit
- 2.2 Verbesserungen der grenzüberschreitenden Steuerungssysteme
- 2.3 Verbesserungen des Managements natürlicher Ressourcen

Insgesamt beträgt das Programmbudget rund € 101 Millionen. Seitens der EU werden Mittel in Höhe von über € 82 Millionen zur Verfügung gestellt, die verbleibenden Mittel werden von Österreich und Ungarn bereitgestellt. Projekte werden von der Europäischen Union bis zu maximal 85% ihrer Gesamtsumme gefördert. Als Voraussetzung gilt dementsprechend eine nationale Ko-Finanzierung

von mindestens 15%. Eine Projektpartnerschaft muss zumindest aus einer österreichischen und einer ungarischen Organisation bestehen (vgl. *ibid.*).

Das Operationelle Programm der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit²² Österreich-Ungarn ist ein Dokument, in dem die Programmstrategie dargelegt wird. Der gemeinsame Begleitausschuss ist das oberste Entscheidungsgremium des Programms, er besteht aus VertreterInnen des Kooperationsraums. Die Verwaltungsbehörde für dieses Programm ist das Regionalmanagement Burgenland, das gemeinsame technische Sekretariat befindet sich in West-Transdanubien. Regionale Koordinierungsstellen gibt es in allen beteiligten Regionen (vgl. *ibid.*).

Im Rahmen der Förderperiode 2007-2013 wurden 82 Projekte gefördert. Die Ausschöpfung des Programms beträgt beinahe 100 Prozent (vgl. *ibid.*). Eines dieser Projekte war das Regional Cooperation Management (RECOM). Es handelt sich hierbei um ein Projekt zwischen Institutionen zur Regionalentwicklung Niederösterreichs, der Steiermark, des Burgenlands, Wiens und Westungarns. Das Vorhaben versteht sich als Plattform für grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausch. Das Hauptziel des Projekts ist die Steigerung der Akzeptanz für grenzüberschreitende Aktivitäten sowie die Förderung des Kooperationsbewusstseins beiderseits der Grenzen. Im Rahmen des Projekts soll auch eine regional abgestimmte Entwicklungsstrategie für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit²³ 2014+ erarbeitet werden. Diese Entwicklungsstrategie wird als Schlüsselprojekt für die zukünftigen Beziehungen angesehen (vgl. A3 2013: Interview; RECOM: online). Zu betonen ist jedoch, dass es sich hierbei nicht um eine institutionelle Kooperation handelt, sondern um ein gemeinsames Wirken im Rahmen eines Projekts (vgl. A3 2013: Interview).

Ein weiteres Projekt, welches im Rahmen des Programmes Österreich-Ungarn 2007-2013 entwickelt wurde, ist ERRAM (Erreichbarkeitsbasiertes-Raster-Raumanalyse-Modell). Hierbei handelt es sich um ein grenzüberschreitendes Erreichbarkeitsmodell für die Region Niederösterreich, Burgenland und West-Transdanubien. Durch das Schaffen gleicher Datengrundlagen und Berechnungsmethoden wird eine vergleichbare Bewertung von Standorten hinsichtlich der Erreichbarkeit mit unterschiedlichen Verkehrsmodi in der gesamten Projektregion ermöglicht. Ziel des Projekts ist es, ein Instrument der strategischen Planung zu schaffen, mit dem kleinräumig und unabhängig von Verwaltungsgrenzen Standortqualitäten im grenzüberschreitenden Kontext dargestellt werden können. Damit soll auch eine Planungsgrundlage für die Regionalentwicklung und Raumplanung im Grenzraum geschaffen werden (vgl. H2 2013: Interview; Regionalverband Industrieviertel: online).

²² Der Begriff der Zusammenarbeit ist als offizieller Terminus der Europäischen Union zu verstehen.

²³ Der Begriff der Zusammenarbeit ist als offizieller Terminus der Europäischen Union zu verstehen.

Tabelle 6: Bewertungsschema Österreich-Ungarn, Quelle: eigene Darstellung

EINFLUSSFAKTOREN	ÖSTERREICH-UNGARN
Motivation	funktionale Abhängigkeiten, Zugang zu europäischen Fördermitteln
Kontinuität	befristet, baut jedoch auf vorangegangenen Programmen auf, der Aufbau von Vertrauen zwischen den Partnern gestaltet sich aufgrund personeller Diskontinuität vor allem auf ungarischer Seite als schwierig. Ebenso lässt die finanzielle Problematik auf ungarischer Seite viele Fragen für die weitere Interaktionen in der Zukunft offen (vgl. A3 2013: Interview).
Ziele und Erwartungen	Ausarbeitung gemeinsamer Projekte
Institutionalisierung	wenig Institutionalisierung, Kooperation basiert primär auf Projektebene
Nutzen	Nutzen von Synergieeffekten, Ausarbeitung gemeinsamer Projekte, gemeinsame Anbahnung von Folgeprojekten
Finanzielle Ressourcen und Fördermittel	Fördermittel der Europäischen Union, nationale Ko-Finanzierung
Größe des Interaktionsraums	regionaler Kontext
Sprachen und kulturelle Unterschiede	Sprachunterschiede erschweren gemeinsame Arbeit, Treffen und gemeinsame Dokumente auf Englisch oder mit Dolmetscher (vgl. A3 2013: Interview)
Unterschiede in der Verwaltungsstruktur	Die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen lassen sich überwinden, unterschiedliche Ressourcen sind eher hinderlicher. Auf ungarischer Seite wären mehr MitarbeiterInnen für eine bessere Betreuung der Projekte erforderlich (vgl. H2 2013: Interview).
Supranationale Einflüsse	Programm der Gemeinschaftsinitiative der EU bzw. aktuell im Rahmen des EU-Ziels „Europäischer Territorialer Zusammenhalt“, klar definiertes Regelwerk zur grenzüberschreitenden Kooperation, EU-Beitritt Ungarns 2004

Im Großen und Ganzen wurde von österreichischer als auch ungarischer Seite bekräftigt, dass die Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung und Entwicklung von Projekten gut funktioniere. Abgeschlossene Projekte werden von den beteiligten AkteurInnen auf beiden Seiten der Grenze positiv bewertet (vgl. A3 2013: Interview; H2 2013: Interview).

Durch die Fördermittel der EU besteht ein starker Anreiz zur Interaktion. Hier ist festzuhalten, dass es sich um Interaktionen bzw. Kooperationen auf Projektebene handelt und nicht um eine institutionelle Beziehung. Mit dieser Tatsache hängt auch zusammen, dass es keine Plattform gibt, wo sich die politische Ebene austauschen kann (vgl. H2 2013: Interview). Aufgrund der reichhaltigeren Erfahrung ist die Zusammenarbeit noch eher Österreich-lastig, das heißt die meisten Projektideen werden von österreichischer Seite vorgeschlagen. *„Wir warten noch darauf, dass ein gutes Projekt einfach zu uns kommt. Wir müssen erst lernen, diese zu entwickeln.“* (ibid.) Diese Vorreiterrolle der Österreicher wird auf ungarischer Seite nicht immer willkommen geheißen, es gibt eine gewisse Furcht vor österreichischer Dominanz, da man sich nicht als gleichberechtigter Partner fühlt, was zur Zurückweisung von Projekten führt und was wiederum die ungarischen Partner als *„Bremsen“* erscheinen lässt (vgl. A3 2013: Interview). In diesem Punkt lassen sich gegenseitige Vorurteile und Animositäten ableiten, aber auch Unterschiede in den Planungskulturen in Hinblick auf die Interpretation der Planungsaufgaben sowie die Arten Probleme anzugehen und zu bewältigen.

Bei dem Programm Österreich-Ungarn handelt es sich um Interaktionen, die auf Projektebene stattfinden. Es ist somit eine zweckgebundene Art der Interaktion, die befristet ist und endet, sobald das behandelte Problem gelöst ist. Die Aktivitäten resultieren demnach aus der aktuellen Bedarfslage in der Region und liegen keiner Gesamtstrategie zu Grunde. Im Rahmen des ETZ (früher INTERREG) Programms der Europäischen Union wurden bzw. werden zwar gemeinsame Rahmenbedingungen der grenzüberschreitende Interaktionen festgelegt, jedoch zielen viele der hier initiierten Projekte eher auf den Austausch von Erfahrungen im Bereich von gleichen (im Sinne von gleichartigen aber nicht gemeinsamen) Problemstellungen ab und nehmen nicht die räumliche Entwicklung des Grenzraums in den Fokus. Diese Meinung der ExpertInnen spiegelt sich auch in der Evaluierung der INTERREG-Programme, wie zum Beispiel in der Studie *„15 Jahre INTERREG/ETZ in Österreich“* wieder. Diese Studie wurde von der ÖROK im Jahr 2011 herausgegeben und untersucht die Wirkungen der INTERREG/ETZ-Initiative in den Grenzgebieten Österreichs. Der internationale Austausch von Wissen und Erfahrungen wird als *„[...] Essenz von INTERREG/ETZ“* gesehen und dem Programm wird insgesamt eine hohe Relevanz zugeschrieben (ÖROK 2011b: 7). Jedoch wird die Qualität der Interaktion kritisch in Frage gestellt, da – vor allem in den ersten Förderprogrammen – keine wirkliche Koordination und Kooperation erfolgte, sondern die Umsetzung der Programme durch

Durchführung von Spiegel- oder Ergänzungsprojekten in den Nachbarstaaten erfolgte (vgl. *ibid.*). Als ein weiterer Punkt ist zu nennen, dass die Koordination und Kooperation im Rahmen des ETZ Programmes sehr stark von externen finanziellen Fördermitteln der Europäischen Union abhängig ist. Hierbei stellt sich unweigerlich die Frage, was passiert, wenn diese Fördermittel wegfallen. Ein Wegfall würde wohl einen herben Rückschlag für die grenzüberschreitende Interaktion an der österreichisch-ungarischen Grenze bedeuten. Bei den interviewten ExpertInnen herrschte Einigkeit darüber, dass europäisches Fördergeld eine wesentliche Voraussetzung für den Start grenzüberschreitender Projekte ist.

5.3 Zwischenfazit: Kooperationen mit Vorbehalten

Erste Schritte einer gemeinsamen Entwicklung des Grenzraums erfolgten mit der Österreichisch-Ungarischen Kommission für Raumordnung und Raumplanung über den Eisernen Vorhang hinweg. Durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 richtete sich jedoch der Fokus der burgenländischen Landespolitik auf die Anerkennung des Burgenlands als Ziel-1-Fördergebiet. So war das *Burgenland* „[...] in erster Linie nicht an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, sondern viel mehr am Aufholen bzw. dem Loswerden des Rückstandes und der wirtschaftlichen Umstrukturierung interessiert.“ (Rechnitzer 2005: 156)

Die sozialräumlichen Strukturen in den Grenzregionen an der österreichisch-ungarischen Grenze haben sich in den letzten 15 Jahren grundlegend verändert. Dieser umfassende Transformationsprozess wurde durch die äußeren Rahmenbedingungen auf der europäischen Ebene bestimmt: EU-Mitgliedschaft und Beteiligung an der Umsetzung von Gemeinschaftspolitiken. Im Gegensatz zu den tief greifenden Veränderungen der sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Rahmenbedingungen ist lediglich ein allmählicher Wandel bei den Wahrnehmungen der AkteurInnen in Bezug auf die Grenze und die grenzüberschreitende Interaktion festzustellen.

Die Analyse durch die ExpertInneninterviews hat ergeben, dass grenzüberschreitende Kooperationen verstärkt in den Bereichen stattfinden, bei denen Fördergelder akquiriert werden und bei denen ein akuter Handlungsbedarf wahrgenommen wird (z.B. Verkehr). Die Implementierung der Förderprogramme der Europäischen Union zur Forcierung von grenzüberschreitenden Interaktionen hat die Strukturen in der Untersuchungsregion grundsätzlich bestimmt. Diese Herausbildung von Partnerschaften als Reaktion auf Fördermöglichkeiten von Seiten der EU wirft die Fragen der Freiwilligkeit der Interaktion auf und welchen Stellenwert die Kooperation durch die beteiligten AkteurInnen zugewiesen wird. Denn schließlich wird trotz aller supranationalen Einflüsse die tatsächliche Kooperation durch Wahrnehmung durch die AkteurInnen maßgebend beeinflusst.

Auf den langfristigen strategischen Handlungsebenen der Raumentwicklung finden grenzüberschreitende Kooperationen nur vereinzelt statt. In der Praxis herrscht damit nach wie vor ein sektoraler, auf Einzelprojekte bezogener Politikansatz vor, bei dem die Bezüge zu einer integrierten grenzüberschreitenden Raumentwicklung oftmals hinter einzelthematischen Initiativen zurücktreten. So wird im Moment an Ausarbeitungen zum grenzüberschreitenden Verkehr Burgenland – West-Transdanubien gearbeitet (vgl. A2 2013: Interview). Hierbei handelt es sich um eine Studie zu Pendlerbewegungen und möglichen zukünftigen Infrastrukturausbauten handelt (vgl. A4 2014: Interview). Schon etabliert ist die Zusammenarbeit im Rahmen des UNESCO Weltkulturerbes Fertő-Neusiedler See oder der grenzüberschreitenden Naturparks (vgl. A1 2013: Interview).

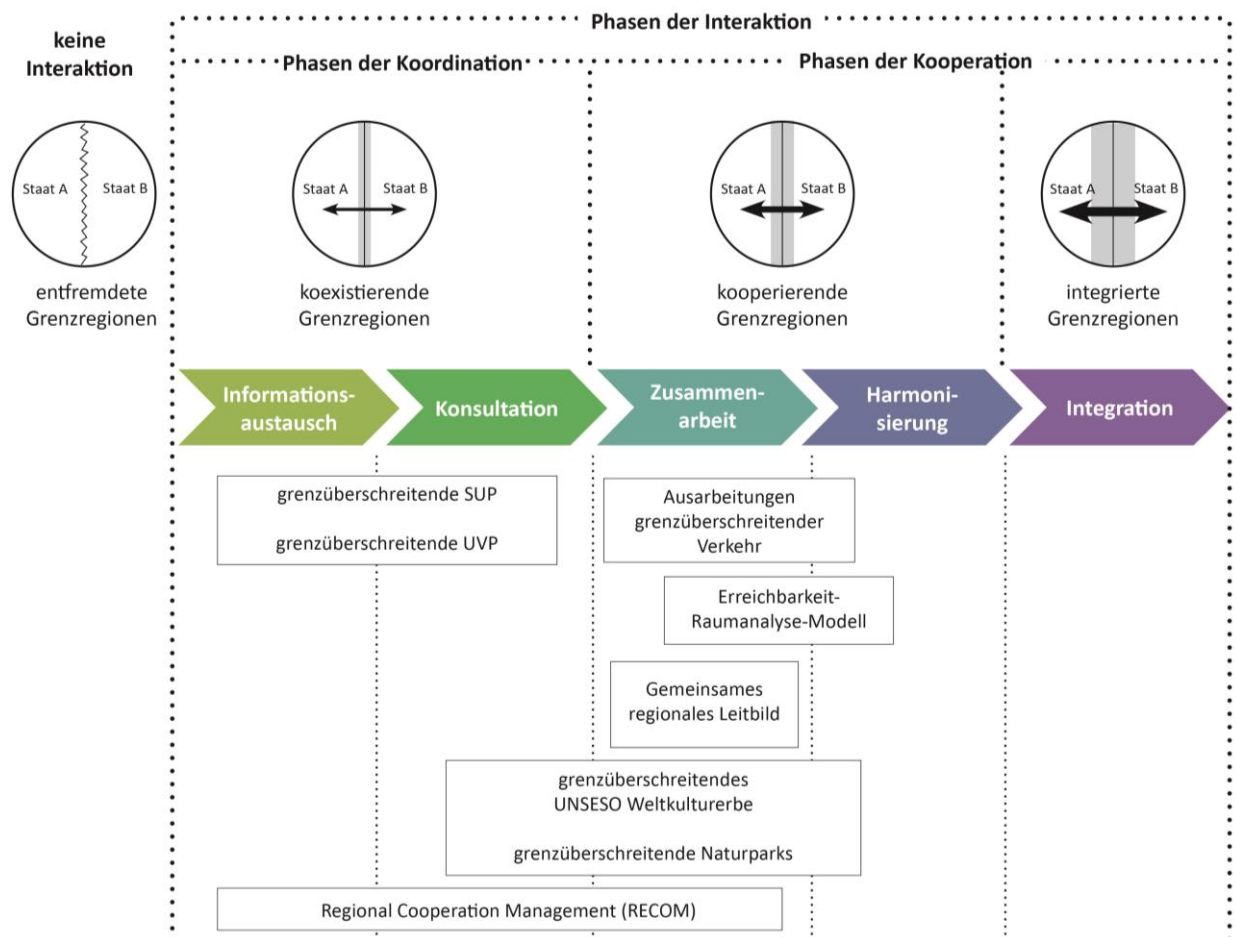
Ansätze zu Festlegungen von gemeinsamen Zielen sowie einem gemeinsamen strategischen Entwicklungspfad waren mit dem Leitbild der EuRegio West/Nyugat Pannonia zwar vorhanden, jedoch ist die EuRegio nicht mehr aktiv und somit ist das Leitbild nur mehr ein Dokument für die Schublade ohne Wirkung. Darüber hinaus sollte die inhaltliche Tiefe dieses Leitbild kritisch betrachtet werden. *„Sich über Ziele zu einigen ist einfach. Bei den Maßnahmen hingegen wird es schwieriger.“* (A2 2013: Interview) Die Aufgabe eines grenzüberschreitenden Leitbildes müsste es sein, die unterschiedlichen Planungsansätze zu einer regional koordinierten Strategie zu bündeln, um so als Grundlage für eine Raumpolitik der offenen Grenzen fungieren zu können.

Setzt man die in Kapitel 5.2 dargestellten Formen der grenzüberschreitenden Interaktionen und die herausgearbeiteten Modell der Phasen von grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen in Bezug zu einander, fällt auf, dass die Interaktion sich vor allem auf die Stufe der Zusammenarbeit fokussiert. Umgelegt auf die Grenzraumtypen handelt es sich beim österreich-ungarischen Grenzraum noch nicht um völlig integrierte Grenzregionen, sondern mehr um kooperierende Grenzregionen. In kooperierenden Grenzregionen herrschen Beziehungen und Abhängigkeiten vor (vgl. Martinez 1994: 4f). In der Untersuchungsregion wurde jedoch das Potential von kooperierenden Grenzregionen noch nicht völlig ausgeschöpft. Das bedeutet, dass die Planung unter Beachtung der nationalen Grenzen erfolgt und lediglich Übergangspunkte abgestimmt werden. Nur in ein paar Fällen und dabei vor allem bei Fragestellungen zum grenzüberschreitenden Management von Verkehr oder Natur, kommt es zu Ansätzen der Harmonisierung. Auffallend bei dieser Betrachtung ist auch das Fehlen von Strukturen für die Phasen des Informationsaustausches und der Konsultation, als Wegbereiter für Kooperationen. Zwei Planungsinstrumente, die einen Informations- und Koordinierungsprozess zwischen benachbarten Staaten gewährleisten sollen, sind die grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die grenzüberschreitende Strategische Umweltprüfung (SUP) (vgl. A1 2013: Interview). Diese Verfahren basieren auf einer Richtlinie der Europäischen Union,

sind also auch als extern initiiert anzusehen. Das vorherrschende Defizit von vorbereitenden Strukturen für intensivere Kooperationsbeziehungen erklärt auch, warum das Potential von kooperierenden Grenzregionen noch nicht ganz ausgeschöpft werden kann. Erfolgt zu Beginn des Interaktionsprozesses keine Koordinierung der Interessen und der vorhandenen Informationen wird in weiterer Folge die Weiterentwicklung von Kooperationsbemühungen gehemmt.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Zuordnung der einzelnen Themenfelder, welche im Rahmen der durchgeführten ExpertInneninterviews erwähnt wurden, zu den Phasen der Koordinierung und Kooperation.

Abbildung 39: Phasen der grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen und Zuordnung der einzelnen Themenfelder; Quelle: eigenen Darstellung



Die Frage stellt sich nun, ob diese Vorgehensweise den eigentlich vorherrschenden Anforderungen in der Untersuchungsregion gerecht wird. Oder anders gefragt, wie sinnvoll und realistisch ist eine Integration bei den Kooperationsprozessen beziehungsweise sind integrierten Grenzregionen eigentlich. Es ist klar, dass es kein unbegrenztes Potential für grenzüberschreitende Kooperation gibt.

Auch in Zeiten des Gemeinsamen Europäischen Marktes und des Schengenraums gibt es politische, kulturelle, soziale und rechtliche Grenzen, die Räume von einander trennen. „[...] *it is naïve to think that border-opening processes will automatically remove all barrier functions of the border that allowed differences to appear in the aftermath of the border-drawing exercise.*“ (Newman 2003 in Haselsberger im Erscheinen 2014: 28) Grenzüberschreitende Interaktionsprozesse müssen in der Untersuchungsregion jedoch noch besser und intensiver in den regionalen Entscheidungsprozess eingebaut werden, um eine adäquate Raumentwicklung sicherstellen zu können. Die Entwicklung der österreichisch-ungarischen Grenzregionen verläuft nicht unabhängig voneinander, dabei geht es nicht nur um die Abschaffung von geopolitischen Trennwirkungen, sondern vor allem auch um den Umgang mit sozio-kulturellen Grenzlinien. Wie eine neue Qualität in den grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen in der Untersuchungsregion realisiert werden kann, ist Anliegen dieser Arbeit.

6. Schlussbetrachtung

Durch die Staatsgrenze treffen das Territorialdenken der Planung und nicht steuerbare Auswirkungen zweier aneinandergrenzender Systeme aufeinander, wodurch es zu einer Inkongruenz der grenzüberschreitenden Lebensräume und grenzorientierten Hoheitsgebiete kommt: Die Grenze stellt eine Herausforderung für die Planung dar. Um angemessene Raumstrukturen garantieren zu können, muss sich die Planung diesem wandelnden Bild anpassen. Mit grenzüberschreitenden Abstimmungsprozessen und Kooperationsbemühungen wird versucht, den neuen Anforderungen in der Planung gerecht zu werden. Im Rahmen der vorliegenden Diplomarbeit wurde untersucht, welche Herausforderungen es in der grenzüberschreitenden Interaktion in der Raumplanung im österreichisch-ungarischen Grenzraum gibt. In diesem Kapitel erfolgt zunächst eine kurze Zusammenschau der Herausforderungen in der Untersuchungsregion Burgenland und West-Transdanubien. Danach werden anhand der Aufarbeitung und Analyse der Entwicklungspotenziale und –hindernisse Handlungsempfehlungen zur Gestaltung zukünftiger Interaktionsprozesse abgeleitet.

6.1 Herausforderungen

Basierend auf der durchgeführten Analyse der Ausmaße und Intensität der Interaktionen im österreichisch-ungarischen Grenzraum, mit Schwerpunkt auf den Zeitraum der letzten 10 Jahre, lässt sich festhalten, dass die Grenze – trotz aller Durchlässigkeit im Zuge des europäischen Integrationsprozesses – nach wie vor eine wesentliche Schnittstelle für die Planung ist. Nationalstaatliche Speerwirkungen von früher sind heutzutage kaum vorhanden, Unterschiede sozialer, rechtlicher und wirtschaftlicher Art sind dennoch spürbar und erschweren die Kooperation. Anspruch und Wirklichkeit von grenzüberschreitenden Interaktionen fallen dabei oftmals auseinander. Die Wahrnehmung des Raumes spielt dabei eine bedeutende Rolle in der Entwicklung der grenzüberschreitenden Interaktionsprozesse. Sowohl formale administrative als auch mentale Grenzen präsentieren weiterhin bedeutende Herausforderungen für die grenzüberschreitende Kooperation. Der theoretische Erkenntnisgewinn dieser Arbeit wird aus der Rückkopplung der praktischen Erkenntnisse aus der Analyse mit den theoretischen Betrachtungen aus Kapitel 2 und 3 abgeleitet.

Die Herausforderung durch geopolitische boundary

Für die grenzüberschreitende Planung und Raumentwicklung ist die geopolitische boundary als Verwaltungsgrenze ein sehr wesentlicher Faktor, da sie administrative Territorien voneinander

abgrenzt und sämtliche formalen Planungsinstrumente und -befugnisse auf administrative Einheiten bezogen sind (vgl. Geiger 1997: 5). Durch das Aufeinandertreffen von unterschiedlichen Verwaltungs- und Planungssystemen mit verschiedenen Sichtweisen und Bedeutungen des Raumes ergeben sich grundlegende Herausforderungen für die gemeinsame räumliche Entwicklung in den Grenzregionen. Die große Schwierigkeit bei grenzüberschreitenden Interaktionen in der Untersuchungsregion ist das Grundproblem des unterschiedlichen Aufbaus der administrativen und politischen Systeme in Österreich und Ungarn. Aufgrund der verschiedenen Strukturen sowie der unterschiedlichen Zuständigkeiten ist eine effiziente und wirksame Kooperation in Grenzregionen oft nur schwer zu erreichen. Die staatliche Aufbauorganisation und die Kompetenzen österreichischer und ungarischer Gebietskörperschaften wurden im Kapitel 4.3 detailliert beschrieben. Neben der Organisationsstruktur gibt es auch hinsichtlich der finanziellen Ausstattung erhebliche Unterschiede. Während das Land Burgenland vielfältige Kompetenzen und Finanzmittel zur Verfügung hat, ist das politisch-administrative System in Ungarn nach wie vor stark zentralistisch ausgerichtet. Viele Entscheidungen werden zentral in Budapest getroffen, was zu langwierigen Abstimmungen und Entscheidungsprozessen führt. Diese historisch gewachsenen Strukturen lassen sich nicht ändern und es geht in weiterer Folge auch nicht darum, Kompetenzen und Strukturen auf beiden Seiten der Grenze zu harmonisieren und einander anzugleichen. Es geht vielmehr darum, dass man die unterschiedlichen Entscheidungsstrukturen anerkennt und sich die Auffassung durchsetzt, dass dieses Grundproblem überwunden werden kann und muss.

Die Herausforderungen durch sozio-kulturelle boundaries

Eine weitere besondere Herausforderung bei grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen ist das Verstehen der sozio-kulturellen boundaries. Territoriale Grenzen stellen nicht nur formale politische und administrative Trennlinien dar, sondern sie sind auch komplexe soziale Prozesse. Die unterschiedlichen Sprachen, Vorbehalte und Kulturen üben ebenfalls Einfluss auf die Interaktion aus. Anders als Unterschiede im administrativen Aufbau von Planungssystemen sind diese Faktoren nicht augenscheinlich, sondern die Prozesse laufen im Hintergrund des Planungsmilieus ab, prägen jedoch die jeweiligen Planungskulturen entscheidend mit (vgl. Othengrafen 2010: 93).

In der Untersuchungsregion bestehen klare grenzüberschreitende historische und wirtschaftliche Zusammenhänge, doch aus diesen lässt sich (noch) kein Bewusstsein für eine gemeinsame grenzüberschreitende Region ableiten. An dieser Stelle muss die fehlende Kommunikation zwischen den politischen AkteurInnen dies- und jenseits der Grenze hervorgehoben werden. Mit der Auflösung der Zusammenarbeit im Rahmen der EuRegio endete auch die direkte Vernetzung zwischen den politischen AkteurInnen in der Untersuchungsregion. Diese Tatsache spiegelt wider, dass der grenzüberschreitenden Kooperation keine Priorität eingeräumt wird. Dabei gab es schon in den

1990er Jahren die Idee eines Pannonischen Regionalparlaments, in dem für bestimmte Themenfelder wie Verkehr, Raumordnung oder Umweltschutz über eine einheitliche und gemeinsame Vorgehensweise diskutiert werden sollte. Aufgrund politischer Änderungen sowie der beginnenden westeuropäischen Orientierung des Burgenlandes als Folge des EU-Beitritts Österreichs wurde diese Idee nie umgesetzt (vgl. Widder 2000: 409). Gerade eine Vernetzung der politischen Ebene wurde aber in den ExpertInneninterviews immer wieder als wichtige Basis für eine erfolgreiche Umsetzung von Kooperationsbemühungen hervorgehoben. Gemeinsame Ziele und Prioritäten sollten festgeschrieben werden, dazu braucht es politische Legitimation. Diese Institutionalisierung der Kooperation sichert zudem auch eine gewisse Kontinuität und Zukunftsorientierung, einen Baustein für erfolgreiche grenzüberschreitende Interaktionsprozesse

Ein weiterer Aspekt der sozio-kulturellen boundaries ist die Sprachbarriere. Die Defizite bei den Fremdsprachenkenntnissen sind auf österreichischer Seite größer als auf ungarischer Seite. Bemühungen, die eigenen Ungarisch-Kenntnisse zu verbessern, sind bisher nicht erfolgreich gewesen, während gleichzeitig das Niveau der Deutschkenntnisse in Ungarn zurückgeht (vgl. A1 2013: Interview). In der Regel erfolgen die Treffen auf Englisch, bei wichtigen Details werden auch Übersetzer hinzugerufen (vgl. A3 2013: Interview; H2 2013: Interview). Informationsverluste sind jedoch - auch bei professionellen Übersetzungen fast unvermeidbar und dies kann zu Missverständnissen führen. Mit diesem Punkt ist aber nicht nur Verständigung allgemein gemeint, sondern auch Unterschiede in den Begrifflichkeiten führen zu Missdeutungen.

6.2 Handlungsempfehlungen: Wie weiter?

Aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen soll nun aufgezeigt werden, wie eine weitergehende Kooperation hin zu einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Planung auf der Ebene der Raumplanung aussehen könnte. Diese Handlungsempfehlungen können als eine Art Leitfaden hin zu gefestigten kooperierenden Grenzregionen verstanden werden. Dieser Leitfaden zeigt Möglichkeiten auf, welche AkteurInnen und Schritte notwendig sind um einen Beitrag zu funktionierenden kooperierenden Grenzregionen leisten zu können. Eine Weiterentwicklung hin zu integrierten Grenzregionen ist aus heutiger Sicht nicht realistisch abzuschätzen und wird daher nicht weiter behandelt.

A. Wiederbelebung der Österreich-Ungarischen Kommission für Raumordnung und Raumplanung

Der Fluss von Informationen über die Grenze ist von enormer Bedeutung und kann nur durch regelmäßigen Kontakt von Politik und Verwaltung garantiert werden.

„Information about changes in economic activity, investment patterns, demand for labour, new local and central government policies, planning decisions, pollution and environmental measures, is of fundamental importance. Sometimes this information is publicly available, but local and regional policy makers on the other side of a frontier may not be aware of it in the absence of regular channels of communication and face-to-face contacts.” (Bort 2006: 217)

Von österreichischer als auch von ungarischer Seite wurde das Fehlen solch eines Informationsaustausches, welcher schließlich den Grundstein für weitere Kooperationsbeziehungen darstellt, in den Interviews hervorgehoben und kritisiert. Seit der Beendigung der Beziehungen im Rahmen der EuRegio gibt es keine Gesprächsplattform, wo sich die politische Ebene trifft und über die gewünschte Entwicklungsrichtung diskutiert wird. Die Interaktionsprozesse müssen jedoch auf allen Ebenen getragen werden, höherrangige Politiker müssen zum einen günstige Rahmenbedingungen schaffen, zum anderen ist das unmittelbare Umsetzen der fachlichen Entscheidungen in politische Beschlüsse ein wichtiger Punkt. Deshalb wird die Einrichtung von institutionalisierten Kooperationsstrukturen empfohlen. Bei den Interviews wurde ersichtlich, dass im Moment die Wahrnehmung der AkteurInnen auf der gegenüberliegenden Seite der Grenze sich auf die Umsetzung des europäischen Förderprogramms beschränkt. Das bedeutet auch, dass lediglich die Implementierung des Programms wesentlicher Gegenstand der Kommunikation ist. Bei der Raumentwicklung handelt es sich um eine langfristige und strategische Aufgabe, bei der höhere Selbständigkeit und höhere Verbindlichkeit durch Institutionalisierung von Vorteil gegenüber nicht-institutionalisierten Formen der Kooperation sind.

Im Rahmen der durchgeführten ExpertInneninterviews kam einmal die Meinung vor, dass *„[...] grenzüberschreitende Kommissionen ein traditionelles Instrument für bilaterale Beziehungen darstellen. Dieses wurde aber nun durch Vorgaben der Europäischen Union abgelöst.“* (A2 2013: Interview) Diese Sichtweise kommt mir aber in Zeiten, in denen bereits mehrfach bewiesen wurde, dass die Wirkung von planerischen Maßnahmen sich nicht an administrative Grenzen hält, zu einseitig und passiv vor. Die Vorgaben der Europäischen Union geben ohne Zweifel die Rahmenbedingungen vor und prägen die Gestaltung von Interaktionsprozessen, aber durch ein Zurücklehnen und Abwarten ohne aktive Mitgestaltung geht viel Entwicklungspotential verloren. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass durch die Schaffung eines politischen Gremiums eine Signalwirkung für eine aktive Bereitschaft zur Kooperation gesendet wird und somit Kooperation nicht nur als Zusatzaufgabe, sondern als eine der Kernaufgaben gesehen wird. *„[...] cross border co-operation also requires [...] a good doses of political commitment.”* (De Sousa 2012: 13)

Zur Formung solch einer institutionalisierten Kooperation wird die Reaktivierung der österreichisch-ungarischen Kommission für Raumordnung und Raumplanung empfohlen. Diese Form wird gegenüber der EuRegio bevorzugt, da durch die in der Kommission beteiligten AkteurInnen die schiefe Ebene der Verwaltungs- und Planungsebenen zwischen den zwei Staaten besser überbrückt werden kann. In der Kommission sind nationale politische EntscheidungsträgerInnen sowie regionale PolitikerInnen beteiligt, während bei der EuRegio nur die regionale politische Ebene vertreten ist, wodurch längere Abstimmungsprozesse der regionalen Interessen mit den nationalen Zielvorstellungen auf ungarischer Seite zu erwarten sind. Meiner Meinung nach stellt die Kommission als Interaktionsform einen konkreteren fachbezogenen Rahmen für die Sicherung eines regelmäßigen Informationsaustausches sowie eine handlungsfähigere Form der Kooperation dar.

Zu den Aufgaben der Kommission gehört es, sich Fragen der räumlichen Entwicklung anzunehmen. Der Aufbau und die Arbeitsweise der Kommission orientiert sich an der in der Geschäftsordnung von 1993 festgeschriebenen Struktur, nehmen jedoch auf die neuen Rahmenbedingungen in Ungarn durch die Novellierung des Planungsgesetzes Rücksicht. Die Zusammensetzung der Mitglieder der Kommission sieht demnach wie folgt aus:

Auf ungarischer Seite:

- MinisterIn für Nationale Entwicklung (Nemzeti Fejlesztési Minisztérium)
- MinisterIn für Wirtschaft (Nemzetgazdasági Minisztérium)
- MinisterIn für auswärtige Angelegenheiten (Külügyminisztérium)
- VertreterInnen der Komitatsselbstverwaltung der Komitate Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala

Auf österreichischer Seite:

- BundeskanzlerIn
- MinisterIn für auswärtige Angelegenheiten
- Landeshauptleute von Burgenland, Niederösterreich, Steiermark und Wien

Die Kommission ist das beschlussfassende Gremium, die Beschlüsse müssen einstimmig gefasst werden. Die substantielle Arbeit wird in der Unterkommission und in den Arbeitsgruppen geleistet. Die Aufgabe der Unterkommission ist die Vorbereitung von Entscheidungen der Kommission sowie die Einrichtung der Arbeitsgruppen. Von österreichischer Seite wurden die personellen Rochaden im ungarischen Team beklagt, welche die Bildung von persönlichen Beziehungen nicht möglich gemacht haben und die dazu führen, dass man den Partner gegenüber nur schwer einschätzen kann und dies zu Hemmnissen führt (vgl. A3 2013: Interview). Vor dem Hintergrund personeller Fluktuationen, vor

allem in den höherrangigen Positionen der Verwaltung, ist die gleichzeitige Einbeziehung von Personen der mittleren Ebene, die im Falle personeller Veränderungen bei der Einarbeitung neuer Kräfte für Kontinuität sorgen können, angeraten. Häufige Änderungen wirken sich bremsend auf den Interaktionsprozess aus, da Vertrauen zu neuen Personen an den fachlich relevanten Stellen neu aufgebaut werden muss. Konstante Kooperationspartner sind eine unabdingbare Voraussetzung für eine gute Kooperation, in diesem Punkt bestand Einigkeit bei allen InterviewpartnerInnen.

Die Kommission kann Empfehlungen verabschieden, die sie beiden Regierungen vorlegt. Die Abgabe von Entscheidungskompetenz und der Transfer von Zuständigkeiten auf eine grenzüberschreitende Institution kann aus heutiger Sicht als nicht realistisch angesehen werden, daher besitzt die Kommission keine eigene Entscheidungskompetenz. Da in der Kommission jedoch auch nationale Entscheidungsträger involviert sind, kann davon ausgegangen werden, dass die Regierungen diese Empfehlungen nach Kräften unterstützen werden. Als Vertretungsorgane der höchsten nationalen Fachressorts können sie die staatlichen Entscheidungen maßgeblich mitbeeinflussen.

Bezugnehmend auf das im Rahmen der gegenständlichen Arbeit entwickelte Modell der Phasen von grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen, deckt die Österreichisch-Ungarische Kommission für Raumplanung und Raumordnung die Prozesse von koexistierenden Grenzregionen durch Informationsaustausch und Konsultation ab. Wie schon in den vorangegangenen Kapiteln erwähnt, sind diese Stufen die grundlegende Basis für die Gestaltung von erfolgreichen Kooperationsphasen.

B. Schritte zu einer grenzüberschreitenden Raumentwicklung

„Eine zielgerichtete und ganzheitliche Entwicklung grenzüberschreitender Kooperationsstrukturen ist nur möglich, wenn sich eine (Grenz-) Region von einem territorialen Raumsystem zu einer aktiven Handlungseinheit emanzipiert.“ (Daldrup 2005: 48) Diese Feststellung unterstreicht, dass die aktive Wahrnehmung der Region als Handlungsraum seitens der relevanten AkteurInnen eine Voraussetzung für die Gestaltung der grenzüberschreitenden Raumentwicklung ist. Die nachfolgenden Schritte sind Handlungsempfehlungen, wie solch eine grenzüberschreitende Raumentwicklung zu gefestigten kooperierenden Grenzregionen durch Zusammenarbeit und Harmonisierung aussehen kann. Getragen werden diese von der Österreichisch-Ungarischen Kommission für Raumordnung und Raumplanung. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass es sich dabei nicht um isolierte Maßnahmen handelt, sondern eine Verlinkung mit dem laufenden ETZ-Förderprogramm sehr wohl anzustreben ist. In diesem Sinne ist die Österreichisch-Ungarische Kommission für Raumplanung und Raumordnung als eine eigene Plattform der

grenzüberschreitenden Interaktion zu verstehen, die sich des ETZ-Programmes zwecks Realisierung dort entwickelter Projektideen bedient.

1. Österreichisch-Ungarisches Handbuch der Planungsbegriffe

Ein Beispiel, wie mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten in der Planung umgegangen wird und wie damit die Zusammenarbeit erleichtert werden kann, ist die Reihe der Handbücher der Planungsbegriffe in Europa (z.B. Österreichisch-Deutsches Handbuch der Planungsbegriffe; Österreichisch-Slowakisches-Tschechisches Handbuch der Planungsbegriffe) (vgl. ARL 2001: 3f). Das Österreichisch-Deutsche Handbuch zeigt wohl sehr gut, dass die Funktion solch eines Handbuches nicht nur in einer klassischen Übersetzungshilfe liegt, um einen Austausch zwischen Staaten mit unterschiedlichen Sprachen zu erleichtern, sondern auch eine Hilfestellung über das Planungssystem jenseits der Grenze ist und somit zu einem besseren Verständnis beiträgt.

2. Grenzüberschreitende Raumbewachung

Die Aufgabe der Raumbewachung besteht darin, die räumliche Entwicklung sowie deren Einflussfaktoren systematisch zu verfolgen und auszuwerten. Durch eine grenzüberschreitende Raumbewachung können harmonisierte grenzüberschreitende Daten über die Entwicklung des Raumes bezogen werden. Das soll dazu beitragen, Zusammenhänge sowie Entwicklungen und Trends im Raum aufzuzeigen sowie nachvollziehbar aufzuschlüsseln. Der Aufbau einer Kommunikations- und Austauschplattform sowie einer Meta-Datenbank als Datenkatalog ermöglichen es, einen grenzüberschreitenden Datenpool zu schaffen. Ein Projekt in diese Richtung wurde in der Untersuchungsregion mit der ERRAM-Erreichbarkeitsanalyse, einem Analyseinstrument zur Darstellung von Standortpotentialen, getätigt. Dies sollte weiter ausgebaut werden. Als Beispiele für die Entwicklung eines gemeinsamen Informationssystems kann die Raumbewachung im deutsch-österreichisch-schweizerischen Grenzgebiet oder das Geographische Informationssystem für das Gebiet des Oberrheins genannt werden (vgl. Dach+ 2014: online; Regio Basiliensis 2014: online). Die entwickelten Portale binden die Karten-Angebote der Projektpartner ein. Auf diese Weise stehen allen Projektpartnern jederzeit aktuelle raumrelevante Informationen aus dem Grenzraum an einer Stelle gebündelt zur Verfügung.

3. Zustands- und Aktionskarten

Wie schon zuvor erwähnt, wurde mit dem Leitbild der EuRegio West/Nyugat Pannonia bereits ein erster Schritt für eine gemeinsame Entwicklungsrichtung entworfen. Dieses Dokument kann eine Basis darstellen, angesichts der zunehmenden Verflechtungen bedarf es jedoch zukünftig einer Form mit einer inhaltlich höheren Ausdifferenzierung. Als erster Schritt wird dafür die Erstellung einer

Zustandskarte empfohlen, als zweiter Schritt soll eine sogenannte Aktionskarte die aktuellen raumbedeutsamen (über)regionalen Planungen und Projekte darstellen. Die Zustandskarte bildet eine Analyse über den Raum ab und hilft ein einheitliches Verständnis über Problemstellungen zu entwickeln. Ein gemeinsames Problemverständnis stellt die Basis für weitere Kooperationsstufen dar. Dazu sind unterschiedliche Standpunkte zu diskutieren und eine Gesamtschau zu entwickeln. Daran knüpft die Aktionskarte an; hierbei geht es vor allem um zukünftige Planungen, die noch vor der Realisierung stehen. Die Aktionskarte entfaltet keine rechtlichen Konsequenzen, sondern das Ziel dieser Karte besteht darin, räumliche Bezüge und Auswirkungen in einem Kartenbild zu visualisieren und festzuhalten. Diese Karte soll in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden. Als Vorbild können hierbei die Aktionskarten der Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission dienen (vgl. Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission 2012: online).

4. Grenzüberschreitender Regionalplan

Um einen höheren Verbindlichkeitsgrad zu erreichen wird auf Basis der Zustands- und Aktionskarten die Aufstellung eines gemeinsamen grenzüberschreitenden Regionalplans empfohlen. Der grenzüberschreitende Regionalplan legt die anzustrebende räumliche Entwicklung und Ordnung der Region als Ziele und Grundsätze der Raumordnung textlich und planerisch fest. Bis jetzt ist der planerische Bereich durch eine Vielzahl unterschiedlicher Planungsunterlagen gekennzeichnet, die nach den jeweils national gültigen Regelungen erstellt und fortgeschrieben werden. Der verbindliche Teil der textlichen oder graphischen Aussagen endet jedoch an der Staatsgrenze. Ebenso ist der Detaillierungsgrad, der Grad der Verbindlichkeit der Festlegungen sowie generell die Aussagekraft der Planwerke unterschiedlich.

Das hier präsentierte Modell geht von der gemeinsamen Erarbeitung eines grenzüberschreitenden Regionalplanes aus, der von den nationalen Planungsträgern umgesetzt werden muss. Nur so kann die notwendige Verbindlichkeit erreicht werden. Das grenzüberschreitende Erarbeitungsverfahren muss daher im Ergebnis so ausgestaltet werden, dass es durch die nationalen Umsetzungen nicht zu weitreichenden Änderungen und Modifizierungen des grenzüberschreitenden Planentwurfes kommt. Eine inhaltliche Kontinuität muss auf alle Fälle gewahrt bleiben. Der ins nationale Recht umgesetzte Plan entfaltet die gleiche Rechtswirkung wie ein im nationalen Verfahren aufgestellter Plan. Bestehende Regionalpläne müssen ersetzt oder modifiziert werden, um ein einheitliches und kohärentes Planungssystem sicherzustellen.

Als Schwerpunkte der Raumentwicklung im Zuge der Erarbeitung eines grenzüberschreitenden Regionalplans sind die Themenbereiche der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung sowie der Wirtschafts- und Umweltpolitik zu setzen. Ein grenzüberschreitender Regionalplan bietet die Chance,

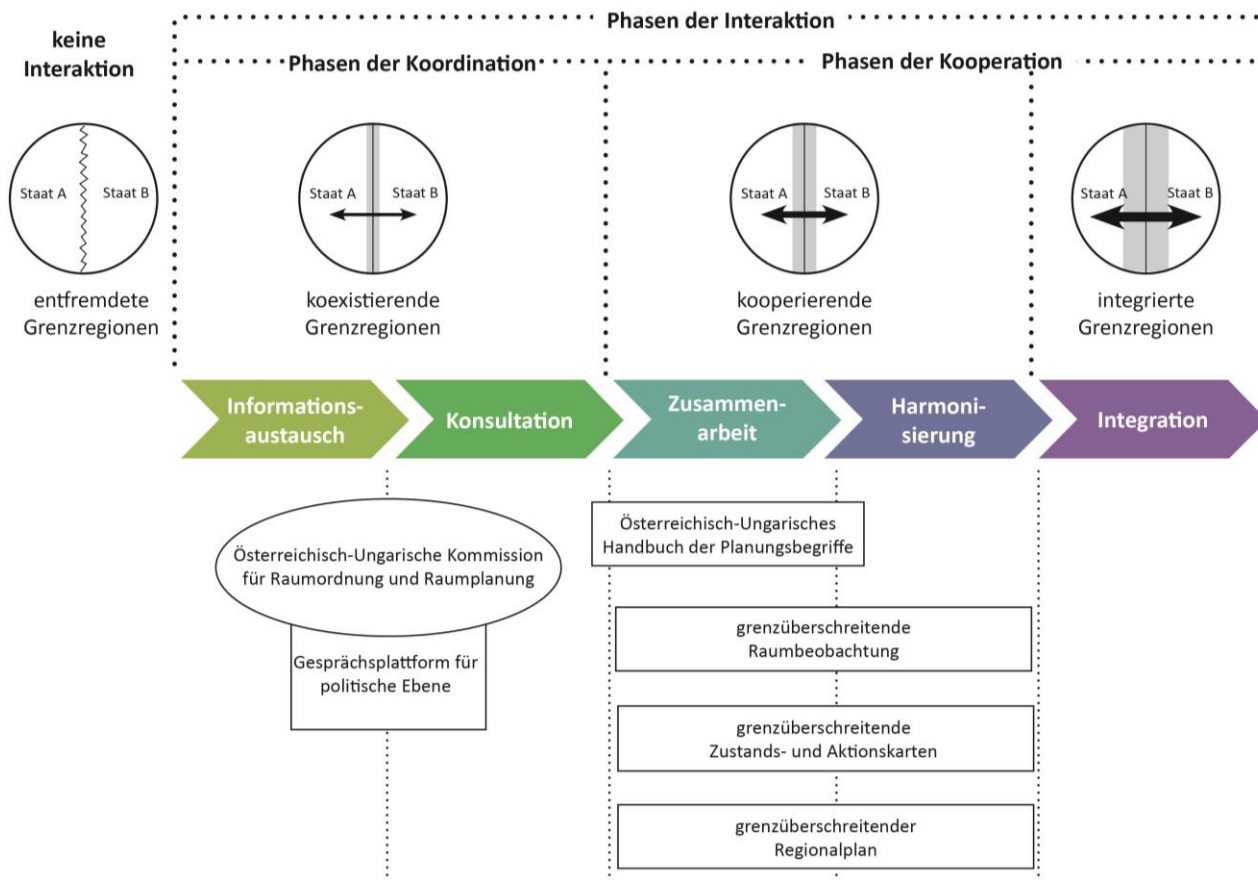
nationale Siedlungsstrukturen und die zentralörtliche Gliederung grenzüberschreitend neu zu ordnen. Umwelt und Naturschutz stellen ein klassisches Feld der grenzüberschreitenden Interaktionen dar und können mit Hilfe des grenzüberschreitenden Regionalplans ersichtlich gemacht werden. Im Falle des Burgenlandes und von West-Transdanubien sind vor allem Fragestellungen zum Naturschutzgebiet und UNESCO Welterbe Fertő /Neusiedler See von Bedeutung. Gleiches gilt für die Ausweisung von Potential- und Ausschließungsflächen von Windparks. Ein weiterer Punkt ist die Standortentwicklung für Industrie und Gewerbe, die im grenzüberschreitenden Bereich ein umstrittenes Thema darstellt. Aber gerade mit einer grenzüberschreitenden, räumlichen Wirtschaftsplanung und einer gemeinsamen Planung der Ausweisung von Gewerbeflächen kann das Arbeitsplatzpotenzial verbessert werden. In diesem Zusammenhang muss auch die Infrastruktur beider Länder in den Bereichen Verkehr und Energie gemeinsam geplant werden.

Auf Basis dieser Überlegungen soll der Regionalplan zu folgenden thematischen Sachbereichen Aussagen treffen:

- Wirtschafts- und Wohnstandorte: Klassifizierung von Wohn-, Gewerbe- und Rohstoffgewinnungsgebieten, Städtenetze
- Verkehrsinfrastruktur: international und überregional bedeutsame Verbindungen und Lückenschlüsse, grenzüberschreitende Mobilitätskonzepte
- Naturschutz, Landschaften und ökologische Vernetzungen: Flächen- und Linienelemente für eine grenzüberschreitend wirksame ökologische Vernetzung
- Gewässersysteme: Sicherung der Wasserqualität und Hochwasserschutz

Die nachfolgende Abbildung gibt einen abschließenden Überblick über die hier erläuterten Schritte zur Gestaltung der Raumentwicklung im österreichisch-ungarischen Grenzraum in Verbindung mit den Phasen von grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen.

Abbildung 40: Handlungsempfehlungen und Zuordnung zu den Phasen von grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen, Quelle: eigene Darstellung



7. Epilog

Grenzüberschreitende Kooperation „[...] bedeutet nicht, dass einer der Partner zunächst national allein handelt und im Nachhinein versucht die Nachbarn auf der anderen Seite der Grenze zu beteiligen oder mit ihnen zusammenzuarbeiten. Sie umfasst [...] die Entwicklung von gemeinsamen Programmen, Prioritäten und Aktionen.“ (AGEG 2000: 10)

Auch wenn innerhalb der Europäischen Union keine klare, physisch sichtbare Grenztrennung von Gebieten mehr gibt, bedeutet das nicht, dass Grenzen von den Leuten nicht mehr wahrgenommen werden. Gegenstand der vorliegenden Arbeit war die Gestaltung von grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen in Fragen der Raumentwicklung. Die Ergebnisse machen deutlich, dass die Thematik der Interaktionen über Grenzen hinweg ein sehr komplexes Sachgebiet ist und verschiedene Einflussfaktoren auf Interaktionsprozesse einwirken. Im Rahmen der Arbeit wurde versucht, diese Einflussfaktoren zu identifizieren und zu analysieren. Ziel war es, in einer vertieften Fallstudienbetrachtung Erkenntnisse zu gewinnen, wie grenzüberschreitende Interaktionsprozesse ablaufen und wie die verschiedenen Einflussfaktoren möglicherweise variieren. Der Schwerpunkt lag somit auf der strategischen Ebene. Eine erfolgreiche grenzüberschreitende Raumplanung und Raumentwicklung zwischen Österreich und Ungarn ist möglich, sie bedarf jedoch eines starken Willens. Für die Untersuchungsregion wird empfohlen, die Kooperation zu institutionalisieren und auf ein höheres Niveau zu bringen. Das in dieser Arbeit vorgeschlagene Modell der Kooperation wäre ein großer Fortschritt und im Sinne einer Weiterentwicklung der bestehenden Interaktionen wünschenswert.

Es gibt noch eine Vielzahl an Fragestellungen, die in dieser Arbeit lediglich angerissen werden konnten. Die Arbeit fokussiert sich auf staatliche Akteure der Planung, interessant wäre eine Erweiterung auf private Stakeholder sowie die Erarbeitung einer Sozialnetzwerkanalyse zur Erfassung der Beziehungen zwischen den verschiedenen AkteurInnen. Weiterer Forschungsbedarf besteht insbesondere bei der Untersuchung der Auswirkung von grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen auf die im Grenzraum lebende Bevölkerung und die verschiedenen Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen von grenzüberschreitenden Planungen.

Die gegenständliche Arbeit hat gezeigt, dass Planungsprozesse in regionalen Traditionen, Normen, Werthaltungen, Einstellungen und Denkmuster eingebettet sind und nicht isoliert, sondern nur im Kontext ihres Staatssystems sinnvoll betrachtet werden können. Daher erfolgt an dieser Stelle eine Reflexion über den Einfluss von Planungskulturen. Wenn man von Grenzen spricht, muss man nicht nur die physische Distanz in den Fokus nehmen, sondern auch die „kulturelle Distanz“. Die

Planungssysteme und die Planungsansätze in Europa sind je nach ihren institutionellen und kulturellen Wurzeln in den einzelnen Ländern und Regionen doch sehr unterschiedlich. Schon aus den verschiedenen Begrifflichkeiten für Planung ergeben sich unterschiedliche Verständnisse: In Frankreich spricht man von „*aménagement du territoire*“, in Deutschland und Österreich von „*Raumordnung*“ oder „*Raumplanung*“, in den Niederlande von „*Ruimtelijke Ordening*“, in Spanien von „*Urbanismo*“, in Großbritannien von „*town and country planning*“ und in Ungarn von „*területszervezés*“ (vgl. Knieling/Othengrafen 2009a:XXVII; Dühr et al. 2010: 28). Im Rahmen der Europäischen Union hat sich der Begriff „*spatial planning*“ durchgesetzt, dieser wird wie folgt definiert:

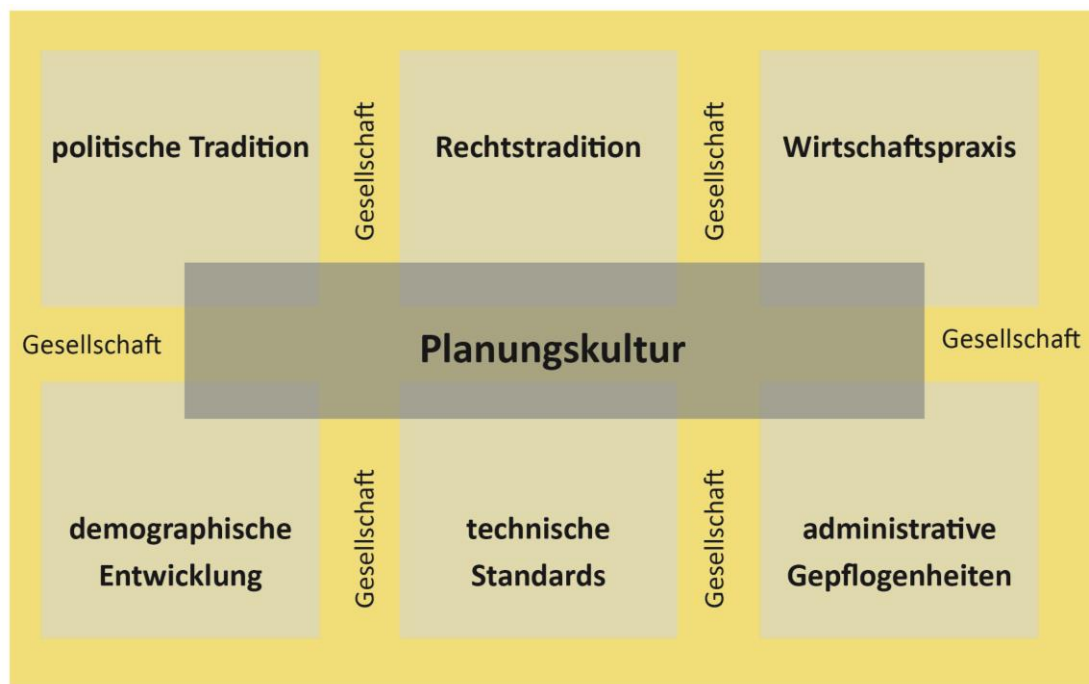
“Spatial planning refers to the methods used largely by the public sector to influence the future distribution of activities in space. It is undertaken with the aim of producing a more rational organisation of activities in space, including the linkages between them; and to balancing development with the need to protect the environment and to achieve social and economic objectives. Spatial planning embraces measures to coordinate the spatial impacts of other sector policies, to achieve a more even distribution of economic development between regions than would otherwise be created by market forces, and to regulate the conversion of land and property uses.” (Europäische Kommission 1997: 24)

Die Raumordnungspolitiken in Europa nähern sich als Reaktion auf internationale Einflüsse beziehungsweise Verflechtungen über Ländergrenzen hinweg an (vgl. A2 2013: Interview). Die Prinzipien der EU werden auf die nationalen Ebenen heruntergebrochen, jedoch ist jeder nationale Planungskontext durch Besonderheiten gekennzeichnet – der sogenannten Planungskultur. Der Planungstheoretiker Fürst (2007: 1) merkt an, dass der Terminus der Planungskultur in den wissenschaftlichen Diskursen nicht eindeutig definiert ist. Daher wird Planungskultur oftmals sehr allgemein definiert. Für Knieling und Othengrafen (2009a: XXIV) umfasst er Geschichte, Werthaltungen, politische und rechtliche Traditionen, unterschiedliche sozioökonomische Strukturen sowie unterschiedliche Strukturen der Zuständigkeiten. Friedmann (2005: 183) beschreibt Planungskultur als „[...] *the ways both formal and informal, that spatial planning is conceived, institutionalized and enacted.*“

Durch verschiedene Planungskulturen ergeben sich möglicherweise ungleiche Vorgaben an die Raumentwicklung und in weiterer Folge Unterschiede der Problemwahrnehmung. Diese Wahrnehmung beinhaltet zum einen das Erkennen eines Problems als solches und zum andern die Beurteilung dieses Problems. Es geht also nicht nur um das Wissen um ein Problem, sondern auch welchen Wert man diesem Sachverhalt beimisst. Für die grenzüberschreitende Raumplanung bedeutet das, dass zunächst eine gemeinsame Wertvorstellung über den grenzüberschreitenden

Raum geschaffen werden muss. Erst durch eine einheitliche Sichtweise der Probleme können einheitliche Lösungsansätze diskutiert werden (vgl. Bächtold et. al. 2012: 16). Besonders der Umgang mit der Terminologie erweist sich aufgrund der Vielfalt an Bedeutungen und unterschiedlichen Rahmenbedingungen als äußerst schwierig (vgl. Europäische Kommission 1997: 25). Zahlreiche Begrifflichkeiten umfassen Bedeutungen und Konzepte, welche spezifisch für das Land sind und verloren gehen, wenn sie in ein anderes System übertragen werden. Das Problem verschärft sich zusätzlich bei der Übersetzung zwischen verschiedenen Sprachen (vgl. Haselsberger 2010: 39).

Abbildung 41: Planungskultur, Quelle: Eigene Darstellung nach Knieling/Othengrafen 2009b: 54



Raumplanung über nationale Grenzen hinaus kann deshalb als ein langer Lernprozess betrachtet werden. Das Lernen beinhaltet formelles Wissen (Zuständigkeiten, Planwerke, rechtliche Vorgaben, methodische Fragestellungen) aber auch informelle Erkenntnisse (Denkweisen, Wahrnehmung, Werte, Normen, Verhaltens- und Umgangsregeln).

Quellenverzeichnis

Literatur

- Allen John; Massey Doreen B.; Cochrane Allan (1998):** Rethinking the Region. London, Routledge.
- AGEG (2011):** Europäische Charter Grenz- und grenzüberschreitenden Regionen. Überarbeitung (Entwurf). Gronau: Eigenverlag.
- AGEG (2000):** Praktisches Handbuch zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. 3. Auflage. Gronau: Eigenverlag.
- AGEG (1999):** Institutionelle Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Ohne Ortsangabe: Eigenverlag.
- Alfons, Hans (Hrsg.) (1989):** Regionalforschung und Regionalentwicklung im Grenzgebiet Österreich/Ungarn (Vorträge und Ergebnisse eines Seminars vom 13. bis 15. Oktober 1986 in Sàrvàr, Ungarn). Schriftenreihe Nr. 52. Bundesanstalt für Agrarwirtschaft: Wien.
- Amt der Burgenländischen Landesregierung (2011):** Landesentwicklungsprogramm 2011. Eigenverlag: Eisenstadt.
- Anderson, James; O'Dowd, Liam (1999):** Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance, *Regional Studies*, 33:7 Seite 593-604.
- Andresen, Knud (2009):** Die Erforschung von Geschichtspolitik unter Aspekten des Spatial turns. In: Schmid, Harald (Hrsg.): *Geschichtspolitik und kollektives Gedächtnis. Erinnerungskulturen in Theorie und Praxis*. Göttingen: V&R unipress. Seite 93-106.
- Aschauer, Wolfgang (1996):** Systemwandel und Grenzöffnung als Faktoren der Regionalentwicklung – das Beispiel der ungarisch-österreichischen Grenzregion. In: Bürkner, Hans-Joachim; Kowlake; Hartmut (Hrsg.) (1996): *Geographische Grenzraumforschung im Wandel*. Potsdam: Eigenverlag. Seite 55-75.
- ARL (Hrsg.) (2001):** Deutsch-Österreichisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Artner, Franz (2000):** Land der Dörfer und Häuslbauer. In: Widder, Roland (Hrsg.) (2000): *Burgenland: vom Grenzland im Osten zum Tor in den Westen*. Wien: Böhlau. Seite 277-316.
- Axelrod, Robert (1997):** Die Evolution der Kooperation. München, Wien: Oldenbourg Verlag.
- Bächtold, Hans-Georg; Hoffmann-Bohner, Karl Heinz; Keller Peter (2012):** Über Grenzen denken. Grenzüberschreitende Fragen der Raumentwicklung Deutschland-Schweiz. Hannover: ARL.
- Benedek, József; Nagy, Egon (2008):** Grundlagen: Grundlagen grenzüberschreitender Kooperation in der Sathmarer Grenzregion. In: Förster, Horst (Hrsg.) (2008): *Regionalisierung, Regionalismus und Regionalpolitik in Südosteuropa*. Südosteuropa Jahrbuch. Bamberg: Verlag Otto Sagner. Seite 47–62.
- BMVBS (Hrsg.) (2007):** Europa wächst zusammen. Transnationale Zusammenarbeit von Städten und Regionen. Ein Beitrag der deutschen Ratspräsidentschaft der Europäischen Union. Berlin: Eigenverlag.

Bonfadelli, Heinz; Meier, Werner (1984): Meta-Forschung in der Publizistikwissenschaft. Zur Problematik der Synthese von empirischer Forschung. In: Rundfunk und Fernsehen 32. Jg. Heft 4. Seite 537-550.

Bort, Eberhard (2006): Integrated Borderlands? In: Caparini, Marina; Marenin, Otwin (Hrsg.) (2006): Borders and Security Governance: Managing borders in a globalized world. Münster, Wien [u.a.]: LIT. Seite 209-232.

Böhme, Kai; Waterhout, Bas (2008): The Europeanization of Planning. In: Faludi, Andreas (Hrsg.) (2008): European Spatial Research and Planning. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Seite 225-248.

Bürkner, Hans Joachim (1996): Geographische Grenzraumforschung vor neuen Herausforderungen–Forschungskonzeptionen vor und nach der politischen Wende in Ostmitteleuropa. In: Bürkner, Hans Joachim; Kowalke, Hartmut (Hrsg.) (1996): Geographische Grenzraumforschung im Wandel. Potsdam. Praxis Kultur und Sozialgeographie, 15. Seite 1-8.

Csontos, Kornélia (2005): West Transdanubien – Ungarns Tor zu Europa. In: Lang, Alfred; Ehlers, Nicole; van Kempen, Lenny (Hrsg.) (2005): Bildung über Grenzen. Erwachsenenbildung in Europäischen Grenzregionen. Eisenstadt: Burgenländische Forschungsgesellschaft. Seite 100-104.

Daldrup, Michael (2005): Funktionslogik von grenzüberschreitenden Kooperationen: Neue institutionenökonomische Analyse der grenzüberschreitenden Kooperation Euregio Maas-Rhein in der regionalen Wirtschaftspolitik. Berlin: Logos-Verlag.

Dieringer, Jürgen; Huszák Loretta (2010): Ungarn – Die verhinderte Dezentralisierung. In: Dieringer, Jürgen; Sturm, Roland (2010): Regional Governance in EU-Staaten. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich. Seite 326-346.

Dühr, Stefanie; Colomb, Clair; Nadin, Vincent (2010): European Spatial Planning and Territorial Cooperation. London, New York: Routledge.

Engl, Alice; Eisendle, Andreas (2011): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) als Kooperationsinstrument in pluri-ethnischen Grenzregionen. In: Europäisches Journal für Minderheitenfragen Volume 4. Issue 4. Wien, New York: Springer Verlag. Seite 215-238.

Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion: Konvergenz, Wettbewerb, Zusammenarbeit. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2002): Strukturpolitik und der europäische Raum. Zusammenarbeit ohne Grenzen. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäische Kommission (1997): Compendium of European planning systems. Regional Development Studies Report 28. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

Europäische Kommission (1995): Mitteilung der EK über die Mittelaufbringung und die Durchführung der Gemeinschaftsinitiativen in Österreich, Finnland und Schweden, KOM 95/123. Brüssel. 4.4.1995.

Europäische Kommission (1991): Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory. Luxemburg: Office for official publications of the European Communities.

Europarat (2012): Cross-border Co-operation Toolkit. Straßburg: Eigenverlag.

Feik, Rudolf (2007): Burgenland. In: Feik, Rudolf; Jahnel, Dietmar; Klaushofer, Reinhard; Randl, Heike; Reitshammer, Daniela; Winkler, Roland; Zenz, Daniela (2007): Handelsbetriebe im Raumordnungsrecht. Wien. New York: Springer Verlag. Seite 35-50.

Friedmann, John (2005): Globalization and the emerging culture of planning. In: Progress in Planning 64 (2005). Seite 183-234.

Förster, Horst (2000): Grenzen und Grenzräume in der geographischen Forschung. In: Stöber, Georg; Maier, Robert (Hrsg.) (2000): Grenzen und Grenzräume in der deutschen und polnischen Geschichte. Scheidelinie oder Begegnungsraum? Hannover: Verlag Hahnsche Buchhandlung. Seite 71-90.

Fürst, Dietrich (2007): Planungskultur. Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? In: PND|online III/2007.

Geiger, Michael (1997): Europas Grenzen- grenzenloses Europa? In: Praxis Geographie, Jahrgang 27, Heft 10. Seite 4–11.

Grabbe, Heather (2000): The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards. In: International Affairs, Volume 76 . Seite 519–536.

Győri, Róbert; Jankó, Ferenc (2009): Regionalentwicklung im Burgenland und in Westungarn während des 20. Jahrhunderts – ein Vergleich. In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft 151. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Seite 215-210.

Haselsberger, Beatrix (im Erscheinen 2014): Decoding Borders. Appreciating border impacts on space and people. In: Planning Theory and Practice.

Haselsberger, Beatrix (2010): Reshaping Europe. Borders` Impact on Territorial Cohesion. Dissertation. Technische Universität Wien.

Hiess, Helmut (2011): 15 Jahre INTERREG / ETZ in Österreich. Rückschau und Ausblick Verkehr und Mobilität. Wien: Eigenverlag.

Hsia, Hower J. (1988): Mass Communications Research Methods: A Step-by-Step Approach. Hillsdale, New Jersey, Hove, London: Lawrence Erlbaum Associates.

Hrbek, Rudolf (2008): Region, Regionalisierung, Regionalismus. In: Förster, Horst (Hrsg.): Regionalisierung, Regionalismus und Regionalpolitik in Südosteuropa. Südosteuropa Jahrbuch. Verlag Otto Sagner. Bamberg. Seite 13–31.

Jandrisits, Wolfgang; Pratscher Kurt (2000): Die Wirtschaft des Burgenlandes. In: Widder, Roland (Hrsg.) (2000): Burgenland: vom Grenzland im Osten zum Tor in den Westen. Wien: Böhlau. Seite 527-528.

Jurczek, Peter (2006): Entstehung und Entwicklung grenzüberschreitender Regionen in Mitteleuropa. Unter besonderer Berücksichtigung der Euroregionen an der Ostgrenze der Bundesrepublik Deutschland. In: Thos, Hendrik (Hrsg.): Mitteleuropäische Grenzräume. Berlin (Chemnitzer Europastudien, 3), Band 3, Seite 9–20.

Kampschulte, Andrea (1999): Grenzen und Systeme – Von geschlossenen zu offenen Grenzen? Eine exemplarische Analyse der grenzüberschreitenden Verflechtungen im österreichische-ungarischen Grenzraum. Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen.

Klein-Hitpaß, Katrin (2006): Aufbau von Vertrauen in grenzüberschreitenden Netzwerken – das Beispiel der Grenzregion Sachsen, Niederschlesien und Nordböhmen im EU-Projekt ENLARGE-NET. Praxis Kultur- und Sozialgeographie | PKS 37. Potsdam: Universitätsverlag.

Klein-Hitpaß, Katrin; Leibenath, Markus; Knippschild, Robert (2006): Vertrauen in grenzüberschreitenden Akteursnetzwerken. ENLARGE-NET. In: disP 164 1/2006. Seite 59–70.

Knieling, Joerg; Othengrafen, Frank (Hrsg.) (2009): Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. London: Ashgate

Knieling, Joerg; Othengrafen, Frank (2009a): Spatial Planning and Culture – Symbiosis for a better Understanding of Cultural Differences in Planning Systems, Traditions and Practices. In: Knieling, Joerg; Othengrafen, Frank (Hrsg.) (2009): Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. London: Ashgate. Seite XXI-XXXV.

Knieling, Joerg; Othengrafen, Frank (2009b): En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures. In: Knieling, Joerg; Othengrafen, Frank (Hrsg.) (2009): Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. London: Ashgate. Seite 39-62.

Knippschild, Robert (2008): Grenzüberschreitende Kooperation: Gestaltung und Management von Kooperationsprozessen in der Raumentwicklung im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum. IÖR-Schriften. Band 48. Dresden.

Kolossov, Vladimir (2005): Theorizing Borders. Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches. In: Geopolitics, Jahrgang 10, Heft 4, Seite 606–632.

Kovács, Pálné (2001): Regional Development and Governance in Hungary. Centre for regional studies of Hungarian academy of Sciences: Pécs.

Köhler, Gabriele (1992): Methodik und Problematik einer mehrstufigen Expertenbefragung. In: Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H.P. (1992): Analyse verbaler Daten – Über den Umgang mit qualitativen Daten. Opladen: Westdeutscher Verlag. Seite 318-332.

Lang, Alfred (2007): Die österreichisch-ungarisch-slowakische Grenze und das Dreiländereck Österreich-Ungarn-Slowakei. In: Grenzregionen in Europa. Interdisziplinäre Sommeruniversität in Westpannonien. Sopron.

Lang, Alfred (1992): Sichere Grenzen. Vom Eisernen Vorhang zum Assistenzeinsatz des Bundesheeres. In: Horvath, Traude; Müllner Eva (Hrsg.) (1992): Hart an der Grenze. Burgenland und Westungarn. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik. Seite 141-152.

Lechner, Ferdinand; Major, Andrea; Matt, Ina; Willsberger, Barbara (2010): Ungarische GrenzgängerInnen in Österreich. Studie im Auftrag von EURES-T Pannonia. Wien: L&R Sozialforschung.

Locsmáncsi, Gábor; Péteri, Gábor; Varga-Ötvös, Béla (2000): Urban Planning and Capital Investment Financing in Hungary. Budapest: Open Society Institute Local Government and Public Service Reforminitiative.

Martinez, Oscar J. (1994): The dynamics of border interaction. New approaches to border analysis. In: Schofield, Clive H. (Hrsg.) (1994): World Boundaries - Volume 1. Global Boundaries. London, New York: Routledge. Seite 1–15.

Mau, Steffen (2006): Die Politik der Grenze. In: Berliner Journal für Soziologie 16 (1). Seite 115–132.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. t. Ein Beitrag zur Methodendiskussion. In: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hrsg.) (1991): Qualitative-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag. Seite 441-471.

Misoga Manfred (1999): Europäische Regionalpolitik in Grenzregionen. Die Umsetzung der Interreg Initiative am Beispiel des nordrheinwestfälisch niederländischen Grenzraums. Münchner geographische Hefte. Passau.

Mock, Alois (2004): Kulturen in Konflikt? Anleitungen für einen konstruktiven Umgang mit interkulturellen Konflikten und transkulturelle Lösungsstrategien. Dissertation. Universität Salzburg.

Newman, David (2003): Boundaries. In: Agnew, John A. (Hrsg.) (2003): A companion to political geography. Blackwell companions to geography. Malden, Mass: Blackwell Publishing. Seite 123–137.

O'Dowd, Liam (2002): The Changing Significance of European Borders. In: Regional and Federal Studies 12. Heft 4. Seite 13-36.

ÖROK (2011a): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011. Wien: Rema Print Druck- und Verlagsgesellschaft m.bH.

ÖROK (2011b): 15 Jahre INTERREGZ/ETZ in Österreich. Rückschau und Ausblick. ÖROK Schriftreihe Nr. 183. Wien.

ÖROK (1998): Raumordnung in Österreich. Schriftenreihe Nr. 137. Wien: Eigenverlag.

Othengrafen, Frank (2010): Spatial planning as expression of culturised planning practices: The examples of Helsinki, Finland and Athens, Greece. In: Town Planning Review, Volume 81. Seite 83-110.

Paasi, Anssi (2005): Generations and the Development of Border Studies. In: Geopolitics, Jahrgang 10, Heft 4, Seite 663–671.

Paasi, Anssi (2001): Europe as a process and social discourse: considerations of place, boundaries and identity, European Urban and Regional Studies 8(1). Seite 7-28.

Parker, Bradley J. (2006): Towards an understanding of borderland process. In: American Antiquity 71 (1). Seite 77-100.

Perkmann, Markus (2003): Cross-Border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation. In: European Urban and Regional Studies 10 (2). Seite 153-171.

Pfefferkorn, Wolfgang; Leitgeb-Zach, Marianne; Favry, Eva (2010): Studie: Kooperation in der ländlichen Entwicklung: Erfolgsfaktoren und Stolpersteine. Wien: Eigenverlag.

PGO (o.J.): Atlas der wachsenden Stadtregion. Wien: Eigenverlag.

Rechnitzer, János (2005): Vergangenheit und Gegenwart der grenzüberschreitenden Kooperation im österreichisch-ungarischen Grenzraum. In: Fachzeitschrift Raum und Gesellschaft („Tér és Társadalom“) der regionalen Forschungen der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, 2005, XIX Jahrgang, Band 2. Seiten 135-162.

RMB (Hrsg.) (2004): Leitbild | Jövőkép EuRegio West Nyugat Pannonia. Eisenstadt: Eigenverlag.

Scott, James Wesley (2012): European Politics of Borders, Border Symbolism and Cross-Border Cooperation. In: Wilson, Thomas M.; Donnan, Hastings (Hrsg.): A Companion to Border Studies. Blackwell Companions to Anthropology, West Sussex: Wiley-Blackwell, Seite 83-99.

Scott, James (2005): Grenzüberschreitende Raumordnung. In: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL. Seite 408-414.

Schindegger, Friedrich (1999): Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich. Wien: Böhlau.

Seger, Martin; Beluszky, Pal (Hrsg.) (1993): Bruchlinie Eiserner Vorhang. Regionalentwicklung im österreichisch-ungarischen Grenzraum. Wien u.a.: Böhlau.

Selle, Klaus (1996): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Blaue Reihe, 69. Dortmund: IRPUD.

Tiefenbach, Josef (Hrsg.) (2011): Historischer Atlas Burgenland. Eisenstadt: Amt der Burgenländischen Landesregierung, Abt. 7 – Landesmuseum.

Wandruszka, Adam (2010): Im Herzen Europas. Österreichs Geschichte bis 1918. In: Androsch, Hannes (Hrsg.) (2010): Österreich. Geschichte. Gegenwart. Zukunft. Wien: Brandstätter. Seite 72-113.

Wastl-Walter, Doris; Váradi, Monika; Kocsis, Károly (1993): Leben im Dorf an der Grenze. In: Seger, Martin; Beluszky, Pal (Hrsg.) (1993): Bruchlinie Eiserner Vorhang. Regionalentwicklung im österreichisch-ungarischen Grenzraum. Wien u.a.: Böhlau. Seite 225-264.

Weckmann, André (1992): Bilingua-Zone oder: Die Kultur des Zusammenlebens. In: Allmende. Zeitschrift für Literatur 34/35 (1992). Zurück: Elster Verlag. Seite 86-94.

Widder, Roland (2000): Politik im Burgenland nach 1945: Stile und Stationen. In: Widder, Roland (Hrsg.) (2000): Burgenland: vom Grenzland im Osten zum Tor in den Westen. Wien: Böhlau. Seite 359-428.

Van Houtum, Henk (2011): The Mask of the Border. In: Wastl-Walter, Doris (Hrsg.) (2011): The Ashgate Research Companion to Border Studies. Farnham Surrey: Ashgate. Seite 49-61.

Van Houtum, Henk (2000): An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions. In: Journal of Borderlands Studies (1). Seite 57–83.

Rechtsquellen

BGBL. Nr. 454/1985: Abkommen zwischen der Bundesregierung der Republik Österreich und der Regierung der Volksrepublik Ungarn über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Raumordnung und Raumplanung. Unterzeichnet in Wien am 18.9.1985.

Bgld. RPG (1964): Burgenländisches Raumplanungsgesetz. LGBl. für Bgld Nr. 18/69, 48/69, 33/71, 5/74, 11/80, 20/81, 32/87, 61/90, 13/92, 12/94, 17/97, 64/00, 32/01 (Euro-Anpassung), 40/02, 79/02, 7/05 (VfGH), 47/06, 23/07, 01/10.

B-VG (2013): Bundes-Verfassungsgesetz.

Europarat (1980): Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften. Unterzeichnet in Madrid am 21.5. 1980.

Gemeinsame Erklärung ARGE Donauländer (1990): Arbeitsgemeinschaft Donauländer Gemeinsame Erklärung. Unterzeichnet am 17. Mai 1990 in Maria Taferl, Niederösterreich.

Gemeinsame Erklärung (1992): Gemeinsame Erklärung zwischen dem Land Burgenland und den Komitaten Vas, Győr-Moson-Sopron sowie den Städten mit Komitatsstatus Szombathely, Győr und Sopron. Unterzeichnet am 5.11.1992 in Eisenstadt.

Korm. rendelet 314/2012 (XI. 8.): A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről.

Novellierung Gesetz Nr. XXI/1996: A területfejlesztés és területrendezés törvényi szabályozásának változásai.

VfGH - VfSlg 2674/1954: Kompetenzfeststellungserkenntnis Verfassungsgerichtshof.

Internet

AdR (o.J.):

<http://cor.europa.eu/de/activities/networks/Pages/egtc.aspx> (5.8.2013).

aktion europa (Hrsg.) (2012):

http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul_05/zusatzthemen_03.html (3.6.2013)

Amt der Burgenländischen Landesregierung (2013a):

http://www.burgenland.at/kultur/landesmuseum/sonderausstellung/eiserner_vorhang (26.1.2013)

Amt der Burgenländischen Landesregierung (2013b):

<http://geodaten.bgld.gv.at/de/kartendienste.html> (25.8.2013).

Amt der Burgenländischen Landesregierung (o.J.):

http://www.burgenland.at/burgenland/geschichte/1988_heute (28.4.2013).

Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2013):

<http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/10981445/280089/> (6.8.2013).

ARGE Alpen-Adria (o.J.):

<http://www.alpeadria.org/deutsch/index.php> (10.8.2013).

ARGE Donauländer (o.J.):

<http://www.argedonau.at/neu/portal.html> (13.8.2013).

AT-HU (2013):

http://www.b-mobil.info/uploads/contenteditor/GreMo_guVerkehrskonzept_de.pdf (29.4.2014).

AT-HU (o.J.):

<http://www.at-hu.net/at-hu/de/index.php> (10.8.2013).

Austria Forum (o.J.):

<http://austria-forum.org/af/AEIOU/Burgenland> (6.2.2013)

Burgenland (o.J.):

http://www.burgenland.at/media/file/225_bevoelkerung.pdf (12.7.2013).

CENTRAL EUROPE (o.J.):

<http://www.central2013.eu/index.php> (11.8.2013).

Centrope (o.J.):

<http://www.b2match.at/lifescienceday/pages/centrope> (6.8.2013).

Centrope (2013.):

<http://www.centrope.com>. (4.8.2013).

Dach+ (2014):

<http://www.dachplus.org/> (12.4.2013)

Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission (2012):

<http://www.ihk->

[emden.de/linkableblob/emdihk24/produktmarken/international/downloads/2506776/.7./data/Aktionskarte_Raumentwicklung_ueber_Grenzen_2012_Erlaeuterungen-data.pdf](http://www.ihk-emden.de/linkableblob/emdihk24/produktmarken/international/downloads/2506776/.7./data/Aktionskarte_Raumentwicklung_ueber_Grenzen_2012_Erlaeuterungen-data.pdf) (12.4.2014).

Duden (2013):

<http://www.duden.de/rechtschreibung/> (10.2.2014).

EUFIS (o.J.):

<http://www.eufis.eu/eu-glossar.html?&type=0&uid=225> (26.8.2013).

EuRegio West/Nyugat Pannonia (o.J.)

<http://www.euregio.hu/eu/de/> (13.8.2013).

Europäische Kommission (2012):

http://ec.europa.eu/regional_policy/how/index_de.cfm (21.7.2013).

Europäische Kommission (2011):

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/interreg3/inte2/inte2c.htm (11.8.2013).

Europäische Union (2012):

http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_de.htm (5.8.2013).

Europäische Union (2007):

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_de.htm (5.8.2013).

EUROSTAT (2013a):

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=de&pcode=tec00001> (12.7.2013).

EUROSTAT (2013b):

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (12.7.2013).

EUROSTAT (2012):

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/principles_characteristics (3.6.2013).

Győr (2014a):

http://www.gyor.hu/adatok/03_szelveny.pdf (4.1.2013).

Győr (2014b):

http://www.gyor.hu/adatok/21_szelveny.pdf (4.1.2013).

HAK (o.J.):

http://www.hakovci.org/?page_id=56&lang=de (18.4.2014).

INTERACT (o.J.):

<http://www.danube-region.eu/> (13.8.2013).

INTERREG IIIA AT-HU (2005):

[http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/3.Reiter-Regionalpolitik/3.EU-SF in OE 00-06/3.6 GIS/INTERREG III A/AT-HU/AT-HU Programm.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/3.Reiter-Regionalpolitik/3.EU-SF_in_OE_00-06/3.6_GIS/INTERREG_III_A/AT-HU/AT-HU_Programm.pdf) (11.02.1014).

KSU (2012):

http://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2012.pdf (12.7.2013).

KSU (2011):

http://www.ksh.hu/nepszamlalas/reszletes_tablak (12.7.2013).

KUGA (o.J.):

<http://www.kuga.at/hrvati/de/ii/frame3.htm> (18.4.2014).

MyGeo (2013):

http://www.mygeo.info/landkarten_ungarn.html (28.8.2013).

NFM (2013):

<http://www.terport.hu/> (24.8.2013).

ORF (2012):

<http://burgenland.orf.at/news/stories/2560084/> (23.8.2013).

ÖROK (2010a):

<http://www.oerok.gv.at/die-oerok/aufgaben-und-produkte.html> (7.6.2013).

ÖROK (2010b):

<http://www.oerok.gv.at/contact-point/programme-2000-2006/cadses-2000-2006.html> (11.8.2013).

ÖROK (2010c):

<http://www.oerok.gv.at/contact-point/central-europe.html> (11.8.2013).

ÖROK (2010d):

<http://www.oerok.gv.at/contact-point/south-east-europe.html> (11.8.2013).

ÖROK (2005):

[http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/1.OEREK/OEREK_2001/Sammelmappe/5-6euregiowest-nyugatpannonia.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2001/Sammelmappe/5-6euregiowest-nyugatpannonia.pdf) (13.8.2013).

RECOM (o.J.):

http://www.recom-huat.eu/index.php?article_id=1 (11.8.2013).

Regio Basiliensis (2014):

<http://www.sigrs-gisor.org/> (12.4.2013)

Regionalverband Industrieviertel (o.J.):

<http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=319> (11.8.2013).

Republik Österreich (o.J.):

<http://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/PR/> (18.3.2014)

SOUTH-EAST EUROPE (o.J.):

<http://www.southeast-europe.net/en/> (19.8.2013).

Statistik Austria (2013):

<http://www.statistik.at/> (12.7.2013).

Statistik Austria (2007):

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/bevoelkerung_nach_demographischen_merkmalen/022886.html (6.8.2013).

Weisgram, Wolfgang (2011):

<http://derstandard.at/1319180983590/Nach-Verschmutzung-Jetzt-fliesst-wieder-Wasser-die-Raab-hinunter> (21.7.2013).

West Transdanubian Development Agency (2011):

<http://www.westpa.hu/cgi-bin/westpa/news.cgi?view=ck&tID=95&nID=7283> (3.06.2013).

Interviews

A1 (2013): Verein Welterbe Neusiedler See.

A2 (2013): Planungsinstitution Burgenland.

A3 (2013): Planungsinstitution Burgenland.

A4 (2013): Planungsinstitution Burgenland

H1 (2013): Planungsinstitution Ungarn.

H2 (2013): Planungsinstitution West-Transdanubien.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gefangenendilemma, Quelle: eigene Darstellung nach Knippschild 2008: 74	3
Abbildung 2: Aufbau der Arbeit, Quelle: eigene Darstellung	6
Abbildung 3: Grenzraumtypen nach Martinez, Quelle: eigene überarbeitete Darstellung nach Martinez 1994: 3	18
Abbildung 4: Stufen von Interaktionen, Quelle: eigene überarbeitete Darstellung nach Europarat 2012: 14	20
Abbildung 5: Phasen von grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen, Quelle: eigene überarbeitete Darstellung	22
Abbildung 6: Grenzüberschreitende Interaktionen der INTERREG/ETZ Programme, Quelle: Europäische Union 2011: 11	27
Abbildung 7: Überblick Untersuchungsregion Burgenland und West-Transdanubien, Quelle: Grundkarte: google maps, eigene Darstellung	30
Abbildung 8: BIP pro Kopf in KKS 2010 Burgenland, Österreich, West-Transdanubien und Ungarn im Vergleich, Quelle: eigene Darstellung nach EUROSTAT 2013b: online	33
Abbildung 9: Arbeitslosenquote 2012 Burgenland, Österreich, West-Transdanubien und Ungarn im Vergleich, Quelle: eigene Darstellung nach EUROSTAT 2013b: online	33
Abbildung 10: Beschäftigte nach Wirtschaftssektoren 2012 Burgenland und West-Transdanubien im Vergleich, Quelle: eigene Darstellung nach EUROSTAT 2013b: online	34
Abbildung 11: Bevölkerungsentwicklung 1900 – 2011 in der Untersuchungsregion, Quelle: eigene Darstellung nach Statistik Austria 2013: online, KSU 2011: online	35
Abbildung 12: Entwicklung der Kfz-Verkehrsbelastungen im Grenzraum 1995 – 2005 in Prozent, Quelle: eigene Darstellung Hiess 2011: 9	37
Abbildung 13: Pendlerverflechtungen Burgenland – West-Transdanubien, Quelle: eigene Darstellung nach AT-HU 2013: online	38
Abbildung 14: Das heutige Burgenland als Teil der ungarischen Krone 1867, Quelle: Tiefenbach 2011: 116	39
Abbildung 15: Das heutige Burgenland als mehrheitlich deutsches Siedlungsgebiet, Quelle: Tiefenbach 2011: 118	40
Abbildung 16: Grenzziehung vor 1918 und heute, Quelle: Austria Forum: online	41
Abbildung 17: In einem symbolischen Akt durchschnitten am 27. Juni 1989 die Außenminister von Österreich und Ungarn, Alois Mock und Gyula Horn, den Stacheldrahtzaun, Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung 2013a: online	43
Abbildung 18: Eiserner Vorhang vor 1989, Quelle: Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung 2013a: online	43
Abbildung 19: Schengen Raum 2013, Quelle: aktion europa (Hrsg.) (2012): online	44
Abbildung 20: bundesstaatlicher Aufbau Österreichs, Quelle: Republik Österreich: online	46
Abbildung 21: Auszug aus dem Landesentwicklungsplan Burgenland, Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung 2011: Anlage B	49

Abbildung 22: Ausschnitt aus dem Flächenwidmungsplan Eisenstadt, Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung 2013b: online.....	50
Abbildung 23: Planungssystem in Österreich, Quelle: eigene Darstellung nach ÖROK 2001: 154	51
Abbildung 24: Ungarn - administrative Einteilung in Komitate, Quelle: MyGeo 2013: online	53
Abbildung 25: Ungarn - Einteilung in Regionen, Quelle: Info Group: online	54
Abbildung 26: Ausschnitt der ungarischen Komitate der Untersuchungsregion aus dem Strukturplan des Nationalen Raumordnungsplans 2013, Quelle: NFM 2013: online.....	56
Abbildung 27: Raumordnungsplan für das Komitat Győr-Moson-Sopron, Quelle: NFM 2013: online.....	57
Abbildung 28: Ausschnitt aus dem Strukturplan für Győr, Quelle: Győr 2014a: online	58
Abbildung 29: Ausschnitt aus dem Regulierungsplan für Győr, Quelle: Győr 2014b: online.....	58
Abbildung 30: Planungssystem in Ungarn, Quelle: eigene Darstellung	59
Abbildung 31: Vergleich der beiden Planungssysteme, Quelle: eigene Darstellung	62
Abbildung 32: Übersicht über die vorgestellten Interaktionen über die Zeit, Quelle: eigene Darstellung.....	65
Abbildung 33: Regionen der ARGE Alpen-Adria, Quelle: ARGE Alpen Adria: online.....	69
Abbildung 34: CENTROPE Region, Quelle: Centrope: online	71
Abbildung 35: Interaktionsraum CENTRAL EUROPE 2007-2013, Quelle: CENTRAL EUROPE: online.....	73
Abbildung 36: Interaktionsraum SOUTH-EAST EUROPE Programm 2007-2013, Quelle: SOUTH-EAST EUROPE: online	74
Abbildung 37: Organisationsstruktur EuRegio, Quelle: eigene Darstellung nach RMB 2004: 4	75
Abbildung 38: Programmgebiet Österreich-Ungarn 2007-2013, Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2013: online.....	80
Abbildung 39: Phasen der grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen und Zuordnung der einzelnen Themenfelder; Quelle: eigenen Darstellung	86
Abbildung 40: Handlungsempfehlungen und Zuordnung zu den Phasen von grenzüberschreitenden Interaktionsprozessen, Quelle: eigene Darstellung	97
Abbildung 41: Planungskultur, Quelle: Eigene Darstellung nach Knieling/Othengrafen 2009b: 54	100

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Burgenland und West-Transdanubien in Zahlen, Quelle: Statistik Austria 2013: online, KSU 2012: online	31
Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung Österreich und Burgenland, Quelle: eigene Darstellung nach Statistik Austria 2013: online; Burgenland: online	35
Tabelle 3: Bevölkerungsentwicklung Ungarn und West-Transdanubien, Quelle: eigene Darstellung nach KSU 2011: online	36
Tabelle 4: Übersicht Bewertungsschema, Quelle: eigene Darstellung	64
Tabelle 5: Bewertungsschema EuRegio West/Nyugat Pannonia, Quelle: eigene Darstellung	77
Tabelle 6: Bewertungsschema Österreich-Ungarn, Quelle: eigene Darstellung.....	82