

Grenzenlose Visionen

Die Fehmarnbeltregion im Transitkorridor Hamburg-Kopenhagen

Dirk Keil und Karl Löfgren

Zusammenfassung

Der Artikel analysiert die regionale Integration in Europa am Beispiel der entstehenden Fehmarnbeltregion, die sich hauptsächlich auf den Bau des Fehmarnbelt-Tunnels stützt und darüber hinaus nur über wenige Gemeinsamkeiten verfügt. Für die beteiligten Akteure stellt es eine große Herausforderung dar, in der Region einen grenzüberschreitenden Zusammenhalt zu erreichen. Hier wird der Frage nachgegangen, wie die Akteure vor diesem Hintergrund agieren und interagieren. Den theoretischen Rahmen bilden die Theorien der *Network Governance* und des *New Regionalism*. Aus empirischer Perspektive fokussiert der Artikel auf Entscheidungsträger im Bereich der öffentlichen lokalen und regionalen Verwaltungen, die aktiv in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eingebunden sind. Methodisch basiert der Artikel auf elf teilstrukturierten Interviews, die mit Akteuren in der Fehmarnbeltregion geführt wurden.

Summary

The authors analyse regional integration in Europe in the case of the emerging Femern Belt Region, which is mainly based on the building of a permanent traffic link crossing the Femern Belt. Beyond that, there are only few further common denominators. Therefore the project of region building appears as a rather difficult one. To achieve coherence within a new emerging cross-border region appears a challenge to the regions actors. This paper asks how these actors operate and interact across borders with the context given. It takes its point of departure in theories on network governance and new regionalism. Empirically, this paper focuses on a group of decision-makers within the field of local and regional administrations, which are actively involved in cross-border cooperation. Methodologically, the paper is based on qualitative semi-structured interviews with eleven actors in the Femern Belt Region.

Dirk Keil ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Gesellschaft und Globalisierung der Universität Roskilde und arbeitet an einem Forschungsprojekt zur Fehmarnbeltregion. Kontakt: dirk@ruc.dk. Karl Löfgren ist dort Assistenzprofessor; seine Forschungsgebiete sind Kommunalverwaltung, Demokratie und E-Government. Kontakt: klof@ruc.dk.

1. Einleitung

Im September 2008 unterzeichneten die Verkehrsminister des Königreichs Dänemark und der Bundesrepublik Deutschland den Staatsvertrag über die Errichtung einer festen Fehmarnbelt-Querung. Mit der Planung der 19 Kilometer langen festen Verbindung über den Belt wurde das größte Bauwerk Nordeuropas in Gang gesetzt. Der deutsche Verkehrsminister Wolfgang Tiefensee sagte anschließend: „Wir verbinden Europa etwas mehr als vorher.“¹

Das Infrastrukturprojekt umfasst neben der als Brücke oder Tunnel geplanten festen Querung auch die entsprechenden Hinterland-Anbindungen und eine Aufwertung der Autobahn- und Schienenverbindungen zwischen Hamburg und Kopenhagen/Malmö. Parallel zu diesem Infrastrukturprojekt entsteht am Fehmarnbelt derzeit eine Euroregion. Diese grenzüberschreitende Region hat ihre Anfänge in der Zusammenarbeit deutscher und dänischer Kommunen seit den 1970er Jahren und wird seit 1991 von der Europäischen Union mit Mitteln der Gemeinschaftsinitiative INTERREG gefördert.

Die deutsch-dänische Fehmarnbeltregion stellt im Kontext der vielen bereits bestehenden Euroregionen einen besonderen Fall dar. Erstens, da sie nicht landfest miteinander verbunden ist, sondern in ihrem Zentrum durch den 19 Kilometer breiten Belt getrennt ist. Zweitens können viele andere Euroregionen auf historische Verbindungen aufbauen, wie zum Beispiel die grenzüberschreitende Region zwischen Rumänien und Moldawien² oder die dänisch-schwedische Öresundregion.³ Viele der Regionen sind durch infrastrukturelle Interdependenzen miteinander verbunden, wie zum Beispiel die Euroregionen am Rhein, andere durch die gemeinsame Sprache, wie zum Beispiel die deutsch-österreichisch-schweizerische Bodenseeregion. Die Fehmarnbeltregion verfügt kaum über solche bereits bestehende Verbindungen. Sie gründet sich vorrangig auf die Planung und Errichtung der festen Straßen- und Schienenverbindung zwischen

¹ Witt, Heiko: „Unterschriften geleistet für Nordeuropas größtes Bauwerk“. In: *Fehmarnsches Tagblatt*. 4. September 2008.

² Boman, Julia u. Eiki Berg: „Identity and Institutions Shaping Cross-Border Co-Operation at the Margins of the European Union“. In: *Regional and Federal Studies*. 17 (2007:2), 195–215.

³ Hall, Patrik: „Opportunities for Democracy in Cross-Border Regions? Lessons from the Öresund Region“. In: *Regional Studies*. 42 (2008:3), 423–435.

dem dänischen und deutschen Teil der Region, und obwohl die Fehmarnbeltregion nicht zwingend an dieses Infrastrukturprojekt gebunden ist, wäre die Entstehung der Region ohne dieses Vorhaben nicht sehr wahrscheinlich. Drittens erstreckt sich die Region ausschließlich über periphere, ländlich geprägte Gebiete und verfügt über keine eigenen größeren Wirtschaftszentren oder Ballungsgebiete, die als Gravitationszentrum einer Region fungieren könnten. Die Summe der in diesen drei Punkten angeführten Besonderheiten lässt die Fehmarnbeltregion als einen speziellen Fall erscheinen.

Einen inneren Zusammenhalt in dieser neu entstehenden grenzüberschreitenden Region herzustellen, die über eine derartig begrenzte Anzahl gemeinsamer Nenner verfügt, muss für die Akteure der Region eine große Herausforderung darstellen. Es stellt sich daher die Frage, wie diese Akteure in diesem Kontext agieren und grenzüberschreitend interagieren.

Die politische Steuerung (*governance*) transnationaler Regionen bringt einige Besonderheiten mit sich. Zum einen besteht eine Unschärfe hinsichtlich der Kompetenzen der in den Steuerungsprozess eingebundenen Institutionen. Dabei handelt es sich vorrangig um lokale und regionale sub-nationale Behörden. Jedoch sind einige ihrer Aufgaben und Entscheidungen eher der Außenpolitik, also einem nationalen Aufgabenbereich zuzuordnen.⁴ Zum anderen sind die Mechanismen des institutionellen Wandels in transnationalen Regionen durch sich überlagernde Institutionen, Vereinbarungen und kommunikative Schnittstellen charakterisiert, denn bestehende Institutionen werden nicht durch neue ersetzt, sondern diese neuen Institutionen gesellen sich den bereits vorhandenen hinzu.⁵ Somit ist es nicht immer leicht, in dieser Gemengelage die zuständigen und entscheidungskompetenten Stellen zu lokalisieren. Darüber hinaus hat jede Euroregion ihre spezifischen Eigenheiten, auf die sich die politische Steuerung jeweils einstellen muss. Zwar gibt es gemeinsame Rahmenbedingungen, die insbesondere dann zur Wirkung kommen, wenn eine Euroregion über EU-Fonds gefördert wird, und es zeichnen sich so Gemeinsamkeiten ab, die allen Euroregionen zugeordnet

⁴ Holst Jørgensen, Birte: *Building European Cross-Border Co-Operation Structures*. Copenhagen 1998.

⁵ Blatter, Joachim K.: „Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Space“. In: *Governance*. 16 (2003:4), 503–526.

werden können. Markus Perkmann⁶ verzeichnete in den 1990er Jahren, und somit zeitgleich mit der Einführung von INTERREG, einen deutlichen Anstieg der Anzahl an Euroregionen. Das Modell der Euroregionen entspricht den organisatorischen und räumlichen Anforderungen hinsichtlich der Unterstützung durch EU-Förderprogramme. Diesen Regionen ist gemein, dass sie kleinräumige Gruppierungen grenzüberschreitend miteinander verbundener öffentlicher Behörden sind, die man als Mikro-Regionen bezeichnen kann.⁷ Dies jedoch ist nicht gleichbedeutend mit einer EU-weiten institutionellen Vergleichbarkeit von Euroregionen. Die Form der Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg ist von jeweils individuellen Faktoren abhängig, wie zum Beispiel von historischen Gemeinsamkeiten, regionalem Bewusstsein und ökonomischen Verflechtungen.⁸

Letztlich führen aber die genannten drei Besonderheiten dazu, dass die Steuerung dieser Art von Kooperation in Europa stark an horizontale und vertikale Steuerungsnetzwerke (*Governance Networks*) gebunden ist. Diese Netzwerke sind in der Literatur vielfach beschrieben worden.⁹ Laut Joachim Blatter¹⁰ sind Netzwerke typischerweise mit einer Form von funktionaler und polyzentrischer Steuerung verbunden, die vorrangig auf eine begrenzte Anzahl von Zielen und Aufgaben in einem geographisch nicht klar abgegrenzten und flexiblen Rahmen ausgerichtet ist (in sogenannten *Spaces of Flows*). Die Strukturen der *Spaces of Flows* sind flexibler, jedoch auch schwächer als territorial gebundene staatliche Strukturen. Ihr Modell kann als den grenzüberschreitenden Regionen entsprechend angesehen werden, da deren Zusammenarbeit weitestgehend an *Governance Networks* gebunden ist.

⁶ Perkmann, Markus: „Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation“. In: *European Urban and Regional Studies*. 10 (2003:2), 153–171.

⁷ Vgl. ebd.

⁸ Scott, James Wesley: „European and North American Contexts for Cross-Border Regionalism“. In: *Regional Studies*. 33 (1999:7), 605–617.

⁹ Ebd. sowie Hall 2008, wie Fußnote 3; Blatter 2003, wie Fußnote 5 und ders.: „Debordering the World of States: Towards a Multilevel System in Europe and a Multipolarity System in North America? Insights from Border Regions“. In: *European Journal of International Relations*. 7 (2001:2), 175–209.

¹⁰ Ders.: „From 'Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-Border Regions in Europe and North America“. In: *International Journal of Urban and Regional Research*. 28 (2004:3), 530–548.

In der Literatur wurde dem Problem, dass auch innerhalb dieser Netzwerke verschiedene nationale politisch-administrative Kulturen zusammenstoßen, jedoch wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Deshalb stellt dieser Artikel in Ergänzung zur übergeordneten Frage nach dem Agieren im problematischen Kontext nur begrenzter regionaler Gemeinsamkeiten folgende Unterfragen: Wie sehen die Akteure sich selbst, und wie sehen sie ihre Partner auf der anderen Seite der Grenze? Als was für eine Art von Region betrachten sie die Fehmarnbeltregion? Wie beeinflusst diese Art der Region die politischen Steuerungsstrukturen?

Methodisch basiert der Artikel auf qualitativen teilstrukturierten Interviews mit Repräsentanten von in die Steuerungsnetzwerke eingebundenen bzw. damit verbundenen Organisationen.¹¹ Weiterhin wurden Presseartikel sowie Dokumente gesichtet, die von den Akteuren herausgegeben wurden.

Der Artikel ist in fünf Abschnitte unterteilt. Der auf die Einleitung folgende Abschnitt betrachtet das Konzept der Netzwerkssteuerung (*Network Governance*) sowie Netzwerkssteuerung im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Regionen. Abschnitt 3 betrachtet den Kontext der Fehmarnbeltregion. Im Abschnitt 4 werden die empirischen Resultate präsentiert. Der abschließende 5. Abschnitt fasst diese Resultate zusammen und zieht Schlussfolgerungen daraus.

2. Netzwerke in grenzüberschreitenden Regionen

Subnationale Akteure in der Europäischen Union hatten bis 2006 kaum die Möglichkeit, außenpolitische zwischenstaatliche Aktivitäten zu entfalten oder gar Verträge abzuschließen – dies blieb dem Nationalstaat vorbehalten. Erst seit 2006 wurde mit dem „Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ (*European Grouping of Territorial Cooperation / EGTC*) ein Rechtsinstrument geschaffen, „das es den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften verschiedener Mitgliedsstaaten ermöglicht, einen

¹¹ Fehmarnbelt-Komitee, Femernbelt Development, Kreis Ostholstein, Lolland Kommune, Kulturstiftung Ostholstein, Sektor Kultur Lolland Kommune, Senatskanzlei der Hansestadt Hamburg, Kgl. Dänische Botschaft in Berlin und Deutsche Botschaft in Kopenhagen.

Kooperationsverbund mit eigener Rechtspersönlichkeit zu gründen.“¹² Derzeit gibt es 15 EGTC¹³, jedoch über hundert Euroregionen. Aus diesem Grund ist die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch weiterhin maßgeblich auf informelle Vereinbarungen beiderseits der Grenze gegründet. Diese sind jedoch rechtlich gesehen wenig verbindlich, und so ist eine solche Zusammenarbeit eine Kooperation auf der Basis des Vertrauens. Somit ist es wenig überraschend, wenn die Rolle grenzüberschreitender Netzwerke eine zentrale Position in der Untersuchung transnationaler Regionen einnimmt.

Wie aber werden diese Netzwerke definiert? Seit den 1990er Jahren ist in der Politik- und Verwaltungswissenschaft ein Interesse an neuen Steuerungsmethoden gewachsen, die auf sich selbst steuernden Netzwerken beruhen, welche sich von den klassischen Modellen hierarchischer oder marktorientierter Steuerung unterscheiden. Jedoch bleibt das Konzept des Netzwerkes offen und uneindeutig.¹⁴ Dieser Artikel verwendet eine Definition der Steuerungsnetzwerke von Sørensen und Torfing, die, ausgehend von der Vielfalt der in der Literatur vorgefundenen Charakteristika und Definitionen, zu folgender Schlussfolgerung gekommen sind. Steuerungsnetzwerke sind:

- 1) a relatively stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors; 2) who interact through negotiations; 3) which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework; 4) that is self-regulating within limits set by external agencies; and 5) which contributes to the production of public purpose¹⁵.

¹² Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006. <http://www.portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>, 15. Dezember 2010.

¹³ Committee of the Regions: *EGCT setups already in place*. <http://www.portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/welcome.aspx>, 15. Dezember 2010.

¹⁴ Hogwood, Brian W. u. Lewis A. Gunn: *Policy Analysis for the Real World*. Oxford 1984; Newman, Janet: *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London 2001; Peters, Brainard Guy u. Jon Pierre: *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. London 2005; Pierre, Jon (Hg.): *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford 2000; Rhodes, Rod A.W.: *Understanding Governance: Policy Networks Governance: Reflexivity and Accountability*. Buckingham u. Philadelphia 1997.

¹⁵ Sørensen, Eva: „Public Administration as Metagovernance“. In: Gunnar Gjelstrup u. Eva Sørensen (Hgg.): *Public Administration in Transition*. Copenhagen 2007, 107–126, hier: 118.

Die Autoren schreiben den Netzwerken verschiedene mögliche Charakteristika zu. Einige Netzwerke werden in einem *top-down* Prozess implementiert, informelle Netzwerke hingegen entwickeln sich mehr von unten nach oben. Einige Netzwerke sind offen und beziehen viele Partner mit ein, andere haben einen exklusiven Charakter und sind in sich geschlossen. Manche Netzwerke zielen auf weit ausgelegte Politikziele, andere auf eng begrenzte Themenbereiche. Einige entwickeln und formulieren politische Leitlinien, andere befassen sich mit deren Implementierung und praktischer Umsetzung.

Doch nicht nur für grenzüberschreitende Regionen, sondern auch für andere Typen von Regionen ist das Netzwerk-Konzept bedeutsam. Die Literatur offeriert hier den Begriff der Netzwerkregion (*Networkregion*). In diesem Artikel wird unter diesem Begriff eine Region verstanden, die hauptsächlich auf die in Netzwerken zusammenarbeitenden Individuen, Gruppen oder Institutionen gegründet ist und weniger auf geografische Räume, regionale Zentren oder gemeinsame Institutionen. In einem Text über Regionen in den USA, die dort in den 1980er und 1990er Jahren zunehmend als sich neu entwickelnde Räume wahrgenommen wurden, schreibt Ethan Seltzer, dass diese oftmals gesehen werden „as something in between cities and nation-states, something that exists relative to existing structures and institutions.“¹⁶ Diese Regionen aber bedürfen ihrer Netzwerke, um sich nachhaltig zu etablieren. Er schreibt weiter:

The notion of a ‘network’ region is emerging in practice: rather than perfecting institutions, the focus is on perfecting relationships and functions. (...) Regional governance as a network function rather than an institutional structure can lead to understanding regions as something different than more traditional institutional forms.¹⁷

Dieser Artikel fokussiert auf Netzwerke, und hier ist insbesondere der dritte Punkt der Netzwerkdefinition von Sørensen und Torfing von Interesse, welcher die Interaktionen der Akteure innerhalb eines regulativen, normativen, kognitiven und imaginativen Rahmens betrifft. Dieser berührt auch die Frage nach den Auffassungen von Region und regionaler Identität. Das Verhältnis von Region und regionaler Identität ist grundlegend für die Frage danach, was eine grenzüberschreitende Region eigentlich ausmacht. Anssi Paasi schreibt bezüglich regionaler Identität:

¹⁶ Seltzer, Ethan: „Regional planning in America“. In: *Land Lines*. 12 (2000:6), 4–6.

¹⁷ Ebd.

It has been noted that rise of regional identity or consciousness has been a parallel tendency with the integration process. Confidence in the power of regional identities has become an important part of the emerging cohesion policy in the EU.¹⁸

Den Begriff der Region beschreibt Paasi als „a complicated category since it brings together both material and ‘virtual’ elements, as well as diverging social practises and discourses.“ Auch Michael Keating¹⁹ schreibt, dass der Begriff eine Vielfalt von Bedeutungen trage und im Zusammenhang damit gesehen werden müsse, dass sich die politische, ökonomische, kulturelle und soziale Bedeutung des Raums in Europa ändere. Er sieht eine Region als „a framework and a system of action (that) has implications for the distribution of political power and the content of public policy.“ Sie sei notwendigerweise „a territorial demarcation, but within this there is scope for a variety of functional processes.“ Markus Perkmann verweist auf territoriale Abgrenzungen und darauf, dass eine grenzüberschreitende Region nicht nur als ein funktionaler Raum, sondern auch als eine soziale und territoriale Einheit verstanden werden müsse, die auf regionalen, ethnischen oder kulturellen Gemeinsamkeiten, ökonomischen Verflechtungen oder starken gemeinsamen Interessen beruhe. Jedoch stellt er fest:

‘regioness’ of a cross-border region has to be understood as the outcome of a process of social construction. Accordingly, a cross-border region can be defined as a *bounded territorial unit composed of the territories of authorities participating cross-border cooperation initiative* [...].²⁰

Das territoriale Konzept in diesem Zusammenhang wird jedoch von anderen Autoren hinterfragt: „Yet geographic regions in themselves show nothing.“²¹ Zwar sollte Geografie als Ausgangspunkt für die Identifikation von Regionen nicht verworfen werden, da viele Regionen (darunter gerade auch die besser bekannten und erfolgreichen) geografische Marker verwenden. Hinsichtlich des regionalen Zusammenhalts werden je-

¹⁸ Paasi, Anssi: „The Resurgence of the ‘Region’ and ‘Regional Identity’: Theoretical Perspectives and Empirical Observations on Regional Dynamics in Europe“. In: *Review of International Studies*. 35 (2009), 121–146.

¹⁹ Keating, Michael: „The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe“. In: *Government and Policy*. 15 (1997), 383–398.

²⁰ Perkmann 2003, wie Fußnote 6, 157. [Hervorhebung im Original].

²¹ Fawn, Rick: „Regions’ and their Study: Wherefrom, what for and whereto?“ In: *Review of International Studies*. 35 (2009), 3–34.

doch kulturelle Verbindungen und besonders die Sprache als die bei weitem wichtigeren Marker angesehen.

However, regions have generally been created as policy projects to address perceived problems, and we in turn have to accept that what issue or problem we are looking at will define the region, and applying different approaches will generate different results.²²

Joachim K. Blatter setzt einem Konzept, das territorial klar definiert ausgerichtet ist (*Spaces of Place*), das Konzept der *Spaces of Flows* entgegen: Deren territoriale Begrenzung ist nicht klar abgegrenzt, sondern flexibel. Im Kern steht eine funktional orientierte regionale Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren, die vorrangig auf eine begrenzte Anzahl von Zielen und Aufgaben gerichtet ist. Die Steuerung der Zusammenarbeit der Region erfolgt funktional und polyzentrisch. Netzwerke spielen in diesem Zusammenhang eine große Rolle.²³ Dieses Modell entspricht transnationalen Regionen, deren Zusammenarbeit weitestgehend an *Governance Networks* gebunden ist.

Als Beispiel einer grenzüberschreitenden konstruierten Region beschreibt Patrik Hall die dänisch-schwedische Öresundregion, in der die Konstruktion einer Identität auf konsumorientierten Denkmodellen aufbaut und sich weniger am klassischen Modell der Schaffung einer integrativen Gemeinschaft orientiert, wie sie etwa mit der Schaffung von Nationalstaaten vergleichbar wäre.²⁴ Magdalena Schönweitz schreibt über dieselbe Region, dass hier der nationalstaatliche Gedanke mit der Erkenntnis zunehmend an Einfluss verloren hätte, dass Regionen in wachsendem Maße an Bedeutung gewinnen würden und zunehmend miteinander konkurrierten. In diesem Zusammenhang gewinne die EU an Bedeutung.

However, the idea of a Europe of Regions influenced the Øresund Region over a rather long period of time (... and ...) it was assumed that the Øresund Region could become an economic centre in Europe. As neither Copenhagen nor Malmö could reach this status

²² Ebd.

²³ Blatter 2004, wie Fußnote 10.

²⁴ Hall 2008, wie Fußnote 3.

alone, co-operation is regarded as necessary to improve its position within such a ranking.²⁵

Das eigene Verständnis von einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Region und Auffassungen über ihre Identität sind auch für die Fehmarnbeltregion wichtige Aspekte, wenn es um deren nachhaltige Perspektiven geht, die über die Akquise von EU-Fördermitteln und die Errichtung einer neuen Verkehrsachse hinausreichen. Jedoch befindet sich die Fehmarnbeltregion noch in einem frühen Anfangsstadium, und so beleuchtet diese Studie die ersten Schritte der beteiligten Akteure. Inwieweit diese Regionsbildung erfolgreich sein wird, lässt sich sicherlich erst in den Jahren nach der Verwirklichung der festen Fehmarnbelt-Querung evaluieren. Einige der interviewten Gesprächspartner sprachen in diesem Zusammenhang von Zeiträumen im Verlauf einer Generation.

3. Die Fehmarnbeltregion im Kontext europäischer Kohäsionspolitik

Die Europäische Union ist ein wichtiger Akteur der grenzüberschreitenden Integration. Teilweise wird die wirkliche Motivation der Akteure solch integrativer Zusammenarbeit in Europa sogar vorrangig in der Akquirierung von EU-Fördermitteln und weniger im Aufbau von Kooperationen gesehen.²⁶ Auch wenn es sicherlich Fälle dieser Art in Europa gibt, so trifft dieses Argument mit Sicherheit nicht auf alle Regionen in Europa zu. Jedoch sollte man den motivierenden Effekt der Fördermittel nicht unterschätzen.²⁷ Viele Akteure sehen INTERREG als den ausschlaggebenden Antrieb für ihre Aktivität. „Die finanzielle Unterstützung ist ein Anreiz für den Beginn eines Projekts. (...) Wenn die Unterstützung aufhört, zeigen die *best case* Szenarien (...) eine auf niedrigerem Niveau fortgeführte Kooperation auf unbestimmte Zeit.“²⁸ Gleichfalls ist zu beachten, dass zwar die EU in den vergangenen Jahren erhebliche finanzielle Förderung leistete,

²⁵ Schönweitz, Magdalena: „The Öresund Committee. Cross-border institution-building in the Baltic Sea Region“. In: *NORDEUROPAforum* 18 (2008:2), 75–94, hier: 85.

²⁶ Scott 1999, wie Fußnote 8.

²⁷ Perkmann, Markus: „Policy Entrepreneurship and Multi-Level Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions“. In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25 (2007:6), 861–879.

²⁸ Barten, Ulrike et al.: *Barrieren und Potentiale der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Fehmarnbelt-Region*. Kiel 2006.

der Europarat jedoch über viele Jahre der zentrale Akteur war. Letzterer spielte eine bedeutende Rolle, als es galt, den Weg zur sogenannten Madrider Konvention²⁹ zu glätten, welche die Grundlage für einen Rechtsrahmen der europäischen Zusammenarbeit schuf. Mit der Gründung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG im Jahre 1990 dynamisierte sich die Entwicklung grenzüberschreitender Regionen, die – darauf ist letztlich hinzuweisen – anfangs von unten, also von sub-nationalen Akteuren initiiert wurden.

Organisatorisch gesehen ist die EU-Förderung eine Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der zum Ziel hat, transnationale und internationale Zusammenarbeit zu fördern und zu unterstützen. Die Strategie der Europäischen Kommission „Europa 2020“ benennt unter dem Stichwort Integratives Wachstum den sozialen und territorialen Zusammenhalt als eines ihrer vorrangigen Ziele. Das Ziel Europäische territoriale Zusammenarbeit (früher Gemeinschaftsinitiative INTERREG) betrifft drei verschiedene Komponenten, von denen das Programm der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit das signifikanteste hinsichtlich des Umfangs und Finanzierungsrahmens ist. Im Zeitraum von 2007 bis 2013 werden durch das Programm insgesamt 52 Regionen mit EFRE-Mitteln in Höhe von 5,6 Milliarden Euro gefördert.³⁰ Es werden Aktivitäten unterstützt, die von lokalen Behörden und Akteuren in benachbarten Grenzregionen realisiert werden. Entsprechend der Zielsetzungen von EFRE geht es hierbei um die Förderung strukturschwacher Regionen und um die Entwicklung wettbewerbsfähiger ökonomischer und sozialer Zentren durch eine gemeinsame Entwicklungsstrategie. Allen Projekte verbindet, dass sie auf eine positive strukturelle Entwicklung in den Grenzregionen abzielen. Die EU bietet hier die mit Abstand größte Finanzierungsquelle, jedoch ist die Förderung durch die EU daran gebunden, deren komplexe Förderungsregeln streng einzuhalten. Und somit fungieren viele Regionen gleichzeitig als Institutionen zur Implementierung der transnationalen regionalen Entwicklungspolitik der EU.³¹

²⁹ Council of Europe: *Council Regulation No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds.*

³⁰ European Commission: *European Territorial Co-operation.* http://www.ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/index_en.htm, 10. September 2010.

³¹ Perkmann 2003, wie Fußnote 6.

Die Zusammenarbeit der Gemeinden und Kreise beiderseits des Fehmarnbelt reicht bis in die 1970er Jahre zurück. Damals gab es jedoch noch keine Pläne für eine feste Verbindung über den Belt. Auch hatte der Anlass für eine intensivere grenzüberschreitende Kooperation interessanterweise nichts mit dem Bau dieser Querung zu tun. Der Anlass zur Zusammenarbeit war der Bau einer Brücke anderen Orts: Mit der Entscheidung zur Errichtung einer innerdänischen Verbindung zwischen den Inseln Sjælland (Seeland) und Fyn (Fünen) im Jahr 1989 wuchs am Fehmarnbelt die Besorgnis, dass künftig Verkehrsströme von Zentraleuropa nach Skandinavien über diese neue Verbindung via Jütland, Fünen und Seeland verlaufen könnten – und somit an den Gemeinden und Kreisen am Fehmarnbelt vorbei. Deshalb gründeten die Kreise Ostholstein auf der deutschen Seite und Storstrøms Amt auf der dänischen Seite einen Deutsch-Dänischen Rat,³² der letztlich zur Keimzelle der Fehmarnbeltregion wurde. Die Europäische Kommission förderte diese Region über die Gemeinschaftsinitiative INTERREG (I-IVA). Das Programmgebiet erstreckte sich anfangs über die beiden im Deutsch-Dänischen Rat vertretenen Kreise, später kamen weitere hinzu. Zudem wurden nach einer Kommunalreform in Dänemark im Jahr 2007 die Ämter aufgelöst und größere Regionen gebildet. Das ehemalige Storstrøms Amt gehörte nun zur Region Seeland. Somit umfasst das INTERREG-Programmgebiet heute die gesamte dänische Region Sjælland, die deutschen Kreise Ostholstein und Plön und die Hansestadt Lübeck. Die Metropolen Hamburg und Kopenhagen sind jedoch nicht Teil des Gebietes.³³ Mit der Gründung des Nachfolgers des Deutsch-Dänischen Rates, des Fehmarnbelt-Komitees (Mai 2009), wurde dieser geografische Rahmen bestätigt. Die Geschäftsordnung des Komitees definiert die Region „als Raum zwischen Kopenhagen/Malmö und Hamburg (...) bei besonderer Berücksichtigung der direkt am Fehmarnbelt liegenden Regionen“³⁴. Somit ist die Fehmarnbeltregion zwar durch den Verlauf entlang der Verkehrsachse Hamburg–Kopenhagen/Malmö charakterisiert, jedoch schließt sie diese Metropolen selbst aus.

³² Barten 2006, wie Fußnote 28.

³³ Allerdings ist die Region Sjælland zusammen mit Kopenhagen und südschwedischen Provinz Skåne Mitglied der dänisch-schwedischen Öresundregion.

³⁴ Fehmarnbelt Komitee: *Geschäftsordnung des Fehmarnbelt Komitee*. Sørup Herregaard 2009.

Mit dem Ziel, die grenzüberschreitende Integration voran zu treiben wurden vier Institutionen gegründet: Das Fehmarnbelt-Forum Ostholstein auf deutscher Seite und ein dänisches *Femern Bælt Forum*, die dänische Stiftung *Femern Belt Development* und das transnationale Fehmarnbelt Komitee. Mit dem Komitee begann ein gemeinsames Regionalmanagement. Das Hauptziel des Komitees ist „die Ausarbeitung und Umsetzung einer gemeinsamen Vision für die Fehmarnbeltregion“³⁵. Die Verwirklichung dieses Ziels soll auf folgenden Punkten aufbauen: a) der Förderung des Abbaus von Grenzbarrieren auf beiden Seiten des Belts, b) der Initiierung, Empfehlung und Unterstützung von Projekten oder anderer Aktivitäten zum Nutzen und zur Entwicklung der Fehmarnbeltregion und c) der Unterstützung aller Formen des Brückenschlages auf geistigem, kulturellem, sozialem und wirtschaftlichem Gebiet, um einen lebendigen, bürgernahen Integrationsprozess zu fördern.³⁶

Das Fehmarnbelt-Komitee besteht aus zehn dänischen und zehn deutschen Mitgliedern aus Politik, Verwaltung und Gesellschaft.³⁷ Der Vorsitz wechselt jährlich zwischen dem dänischen und dem deutschen Vorsitzenden. Das Komitee benennt einen Geschäftsausschuss, der aus drei dänischen und drei deutschen Mitgliedern besteht (darunter die beiden Vorsitzenden). Dieser Geschäftsausschuss trifft sich jährlich drei bis vier Mal, das gesamte Komitee zweimal im Jahr. Als Sekretariat für das Komitee fungieren gleich zwei Institutionen, zum einen der Bereich Regionale Planung des Kreises Ostholstein auf deutscher Seite und auf dänischer Seite die Stiftung *Femern Belt Development*. Diese Institutionen haben die Funktion, Projekte umzusetzen und zwei Informationszentren (je eines in Dänemark und eines in Deutschland) zu betreiben.

Das dänische *Femern Bælt Forum* steht der dänische Stiftung *Femern Belt Development* als beratendes Gremium zur Seite. In diesem sind neben der Region Seeland, Kommunen aus der Region Sjælland, Wirtschaftsvereinigungen und Gewerkschaften vertreten. Acht Mitglieder dieses Gremiums bilden den Aufsichtsrat der Stiftung *Femern Belt Development*.

³⁵ Ebd.

³⁶ Ebd.

³⁷ Landrat des Kreises Ostholstein (1), Vorsitzender des Femern Belt Forum (1), Kreis bzw. Region (4 Mitglieder), Kommunen (4 Mitglieder), Bildungseinrichtungen (2 Mitglieder), Tourismus (2 Mitglieder), Wirtschaft (2 Mitglieder), Naturschutz (2 Mitglieder).

Im auf deutscher Seite bestehenden Fehmarnbelt-Forum Ostholstein sind der Landrat, der Kreistag, Fehmarn und Lübeck, regionale Industrie und Handelskammern, Gewerkschaftsvertreter und die Bürgerbewegung Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbelt-Querung vertreten. Dem Forum ist auf deutscher Seite jedoch keine eigenständige Institution zugeordnet, wie es auf der dänischen Seite mit der Stiftung *Femern Belt Development* der Fall ist. Jedoch übernimmt der Bereich Regionale Planung Ostholstein für das Fehmarnbelt-Forum Ostholstein die Sekretariatsfunktion. Somit präsentiert sich auf deutscher Seite der Kreis als Hauptakteur und Schnittstelle, während dies auf der dänischen Seite die Stiftung ist.

Während das dänische und das deutsche Fehmarnbelt-Forum vorrangig beratende und beobachtende Funktionen haben, ist das transnationale Fehmarnbelt-Komitee aktiv in die grenzüberschreitende Kooperation einbezogen. Seine Aufgaben sind:

- a) Die nationale und transnationale politische Lobbyarbeit im Interesse der Bürger in beiden Teilen der Fehmarnbeltregion,
- b) die internationale Positionierung der Fehmarnbeltregion an der Entwicklungsachse Hamburg–Kopenhagen/Malmö,
- c) die Unterstützung des Integrationsprozesses durch die Förderung gemeinsamer Projekte,
- d) die Information der Akteure und Bürger über die Entwicklungsmöglichkeiten der Region,
- e) die Etablierung von Kooperationen mit Partnern angrenzender Regionen.

Das Komitee und die beiden Foren mit ihren untergeordneten Ausführungsorganen können als die treibenden Kräfte der Fehmarnbeltregion betrachtet werden. Sie bilden die tragenden Netzwerke in der Region. Zwar gibt es grenzüberschreitende Projekte in den verschiedensten Feldern der Zusammenarbeit, die gleichfalls grenzüberschreitende Netzwerke bilden. Diese Projekte sind zumeist über INTERREG gefördert und erfordern allein schon deshalb einen hohen Grad an Organisation. Sie können aber nicht als stabile Steuerungsnetzwerke entsprechend der Definition von Sørensen und Torfing bezeichnet werden. Sie sind oft an einen engen Projektzusammenhang gebunden, nicht immer erfolgt die Netzwerkzusammenarbeit in einem regulativen Rahmen, auch sind die Aktivitäten der Netzwerke begrenzt auf den Zeitraum des Projektes.

Es ist jedoch ein neues Projekt in der Entstehungsphase, das eine längerfristige Stabilität entwickeln und so zu einem weiteren gewichtigen Akteur und Steuerungsnetzwerk

in der Fehmarnbeltregion werden könnte. Für den Gesamtprozess der Entwicklung einer neuen grenzüberschreitenden Region wird die in Vorträgen und Medien vielfach angesprochene „mentale Brücke“ zwischen den dänischen und deutschen Regionsteilen als außerordentlich wichtig angesehen. Bereits beim Vorbereitungstreffen im November 2008 zur Etablierung des Fehmarnbelt-Komitees sagte der spätere Vorsitzende, Svend Erik Hovmand:

„Ein mindestens genauso wichtiger Aspekt [wie die Errichtung einer festen Verbindung; Anmerkung der Autoren] ist das, was wir ‚Die mentale Brücke‘ nennen, also die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in beispielsweise den Bereichen Kultur, Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Tourismus und zwischen Universitäten und anderen Bildungsinstitutionen.“³⁸

Die „mentale Brücke“ ist Bestandteil des Diskurses über die Region. Auf Initiative der Dänischen Botschaft in Berlin wurde unter dem Titel Kulturbrücke ein Projekt initiiert, das genau auf die Entwicklung dieser „mentalen Brücke“ abzielt. Die Botschaftsinitiative führte noch nicht zur Entstehung eines formalisierten Netzwerkes, jedoch zur Implementierung eines INTERREG-Projektes mit dem Namen „KulturLink Fehmarnbeltregion“, welches am 1. September 2010 startete. Das Projekt soll die Menschen in der Fehmarnbeltregion zusammen bringen, „sodass aus den Kontakten regionale Identität erwächst und mentale Barrieren fallen“³⁹. Dabei setzt das Projekt auf die Erfassung aller Akteure im Kulturbereich und deren Verknüpfung. Diese Koordinationsarbeit und Kooperation wird von der Geschäftsstelle des Projektes gelenkt. Es ist zu erwarten, dass dieses Projekt zu einem neuen Steuerungsnetzwerk hinführt, das die gesamte Fehmarnbeltregion als Handlungsareal hat. Allerdings ist das Projekt an das Gebiet des INTERREG-Programms Fehmarnbelt gebunden und schließt somit die Verflechtungsräume Kopenhagen–Malmö und Hamburg und damit diese starken kulturellen Zentren aus. Hier zeichnet sich ein interessantes Feld für künftige Forschungen ab.

³⁸ o.A.: „Dansk og tysk Femern Bælt Komité er blevet etableret“. In: *Extraposten*. 4. November 2008.

³⁹ Fehmarnbeltregion: „INTERREG Projekte, Liste der Projekte INTERREG IV, Priorität ‚Grenzüberschreitende Strukturen & Humanressourcen‘, Regionale Identität, KulturLink Fehmarnbeltregion“. http://www.fehmarnbeltregion.net/de/projects/interreg_iv/prio_2/, 15. Oktober 2010.

4. Empirische Beobachtungen

4.1 Grundlegendes

Die empirische Arbeit geht von der in der Einleitung dargelegten Prämisse aus, Netzwerksteuerung im Kontext einer grenzüberschreitenden Region zu untersuchen, die über nur wenige gemeinsame Nenner und Interdependenzen verfügt. Der Artikel konzentriert sich auf die Analyse von elf Experteninterviews, die in der Fehmarnbeltregion im Zeitraum von November 2009 bis August 2010 von den Autoren in persönlichen Gesprächen durchgeführt wurden. Grundlage der Gespräche war ein Interviewleitfaden, der sich auf die Themenschwerpunkte Region, Netzwerke und regionale Kohäsion konzentrierte. Die Interviewpartner wurden so ausgewählt, dass deutsche und dänische Akteure aus dem Fehmarnbelt-Komitee, sowie auch aus verschiedenen administrativen Bereichen und Gebietskörperschaften der Region vertreten sind. Das Projekt ist jedoch noch nicht abgeschlossen, es sind weitere Interviews geplant. Bei der Analyse der elf verwendeten Interviews wurde besondere Aufmerksamkeit auf a) die unterschiedlichen Auffassungen von der Fehmarnbeltregion gelegt, wobei der Frage nachgegangen wurde, was diese eigentlich ist beziehungsweise sein soll. Weitere Analyseschwerpunkte waren b) die Frage, was unter grenzüberschreitender Zusammenarbeit konkret verstanden wird und c) welche Handlungsansätze die Akteure im Prozess der Entwicklung der neuen Region verfolgen. Ergänzend wurden Statements aus Tagesmedien und Veröffentlichungen zur Fehmarnbeltregion in die Analyse einbezogen. Die Interviews bestätigten weitgehend einige grundsätzlichen Annahmen zum Charakter der Region:

1.) Es gibt weder einen ausgeprägten gemeinsamen kulturellen und historischen Hintergrund noch infrastrukturelle Abhängigkeiten, welche die Basis für eine gemeinsame Region darstellen könnten.

Die Akteure verweisen mehrheitlich nicht auf eine gemeinsame Geschichte. Jedoch sehen einige Akteure (DA1, DE1, DE2⁴⁰) eine gemeinsame Geschichte darin begründet,

⁴⁰ Im Wortlaut zitierte Akteure: Dänemark: DA1 – Projektmitarbeiterin der Dänischen Botschaft; DA2 – Dänischer Vorsitzender des Fehmarnbelt Komitees; DA3 – Sektorchef für Kultur in Lolland Kommune; Deutschland: DE1 – Deutscher Botschafter in Kopenhagen; DE2 – Geschäftsführer der Kulturstiftung Ostholstein; DE3 – Deutscher Vizevorsitzender des Fehmarnbelt Komitees; DE4 – Fachdienstleiter Regionale Planung, Kreis Ostholstein.

dass sich die Grenzen innerhalb der Region verschoben haben, einige Gebiete also zeitweilig zum dänischen und zeitweilig zum deutschen Herrschaftsbereich gehörten. Hier muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass das Argument wechselnder territorialer Herrschaft auf eine Vielzahl europäischer Grenzregionen zutrifft, die sich vielfach auf gemeinsame historische Wurzeln berufen. Auch der von einigen geäußerte Gedanke, die historisch durch die Region führenden Transitwege begründeten eine gemeinsame Geschichte, trifft nicht exklusiv auf die Fehmarnbeltregion zu, sondern ist letztlich auf den gesamten Ostseeraum zu übertragen. Zudem war beispielsweise von 1903 bis Mitte des 20. Jahrhunderts die Fähre zwischen Rostock und Gedser eine Hauptverbindungsline, während die Fährverbindung Rødby-Puttgarden (Vogelfluglinie) über den Fehmarnbelt erst 1963 eingeweiht wurde. Jedoch verweist das Argument der Transitwege auf ein Charakteristikum, das die Region im Grunde heute prägt: Die Verkehrsverbindung über den Belt stellt ihre größte Gemeinsamkeit dar. Darüber hinaus gibt es jedoch keine infrastrukturellen Interdependenzen.

2.) Die grenzüberschreitenden Fehmarnbeltregion ist hauptsächlich auf dem Bau einer festen Fehmarnbelt-Querung begründet, welche in Zukunft die bisherige Fährverbindung ersetzen soll.

Es ist ein erklärtes Ziel für alle Akteure, von der entstehenden internationalen Verkehrsverbindung wirtschaftlich zu profitieren. „Man möchte nicht nur ein infrastruktureller Punkt auf einer Karte werden, man möchte einen Nutzen aus den vielen Potenzialen ziehen, die mit dieser neuen Verbindung entstehen.“ (DA1) Ein weiterer Akteur formuliert hinsichtlich der Fehmarnbeltregion: „Wir machen das ja an der Brücke fest. Und die Brücke schafft ja eine Verkehrsverbindung im Nord-Süd-Bereich“ (DE1), und dies sei der Auslöser für den Gedanken von einer neu entstehenden Region.

3.) Die Fehmarnbeltregion verfügt über keine größeren Wirtschaftszentren oder Ballungsgebiete, die als Gravitationspunkte der Region dienen könnten. Sie besteht hauptsächlich aus ländlichen Gebieten und wird zudem durch die Lage von zwei Metropolregionen (Hamburg und Kopenhagen) direkt an ihren Rändern herausgefordert.

Einige der Akteure sprechen die periphere Lage der deutschen und dänischen Teilgebiete der Region deutlich an und verweisen auf die Chancen, welche die künftige Verkehrsverbindung bieten kann, um dieser Lage zu enttrinnen. Ein deutscher Akteur formuliert: „Ich erhoffe mir, wenn es gut geht, einen wirtschaftlichen Aufschwung in dieser Region, eine Beförderung dieser Region von einer Sackgasse oder Grenzregion in eine Brückenfunktion hinein. Jede Brückenfunktion bietet Möglichkeiten, aber die

müssen sie ergreifen!“ (DE1) Das sieht man von dänischer Seite her nicht anders: „Aus einer soziodemografischen Perspektive heraus gesehen reden wir hier nicht über zwei starke Regionen. Aber mit der neuen Verbindung lässt sich diese Schwäche überbrücken.“ (DA1) Die Akteure sind sich auch der Tatsache bewusst, dass sich die Region zwischen zwei starken Metropolenräumen im Norden und im Süden befindet: „Wenn es sich nur in Richtung einer Kooperation zwischen diesen Metropolen entwickelt, dann haben wir unsere Mission verfehlt.“ (DA2)

4.) Aus der Perspektive der Akteure besteht das Worst-Case-Scenario darin, dass sich die Region zu einer reinen Transitregion entwickelt, durch die lediglich eine neue Verkehrsachse hindurch läuft.

„Es ist wichtig, dass die Brücke Wirtschaftswachstum auf beiden Seiten des Belts generiert, und dass sie nicht nur eine Transitverbindung von der einen Seite zur anderen wird, wo man einfach nur durchrauscht. Aber ob uns das gelingt, hängt vom Erfolg unserer wechselseitigen Zusammenarbeit ab. Auch wenn wir nur klein sind, hier sehe ich unser Ziel.“ (DA3)

Es stellt sich die Frage, wie diese vier regionalen Charakteristika die künftige Entwicklung der Region beeinflussen. Derzeit befindet sich die Region noch in einer sehr frühen Phase, nach Aussage einiger Interviewpartner sogar noch im Stadium einer reinen Idee. Um die Entwicklung zu befördern, ist grenzüberschreitende Netzwerkarbeit notwendig, die jedoch in einen gemeinsamen normativen und kognitiven Rahmen eingebunden sein muss. Wenn auch die Fehmarnbeltregion einen deutlich funktionalen Charakter trägt und nicht nach dem Territorialprinzip funktioniert, so lässt sich doch aus den Interviews ablesen, dass bei aller Funktionalität eine stärkere „Fühlbarkeit“ der Region vermisst wird. Das Wachsen einer solchen „gefühlten Region“ wird zu meist verbunden mit einer – wie auch immer gearteten – territorialen Verortung, mit regionaler Identität und mentaler Verbundenheit.

Wie operieren nun Steuerungsnetzwerke in diesem Kontext? Sie sollen günstige Konditionen für eine erfolgreiche Entwicklung der entstehenden Fehmarnbeltregion schaffen. Dies soll über die Etablierung von Verbindungen in Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft zwischen dem dänischen und dem deutschen Teil der Region erreicht werden, wobei diese Verbindungen schon deutlich vor der Errichtung einer festen Verkehrsverbindung etabliert werden sollen. Hier ließen sich vier Aktivitätsfelder feststellen, die auf diese Ziele ausgerichtet waren.

1.) Verwaltungskontakte auf verschiedenen Niveaus sollen die Basis zur Etablierung grundlegender Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit schaffen. Diese Kontakte können sowohl in lockerer offener Netzwerkform oder eher institutionalisiert angelegt, die Zusammenarbeit kann als Projekt oder als Steuerungsnetzwerke organisiert sein.

Diese grenzüberschreitenden Verwaltungskontakte sind Maßnahmen, die ganz am Anfang des Prozesses zur Errichtung der neuen Region stehen. Zu diesem Zeitpunkt ist es noch zu früh, über eine Region zu sprechen, die deutlich über das Konzeptstadium hinausgeht. Aber „in Zukunft wird sie sich aus vielen Projekten und Kooperationen heraus entwickeln. Aber in diesem frühen Stadium ist sie etwas, das auf geschlossene Kreise wie die Verwaltung oder die akademischen Welt begrenzt ist.“ (DA1)

2.) Projekte stellen einen häufig gewählten Ansatz dar, um grenzüberschreitende Verbindungen zwischen Akteuren anzuregen. Prinzipiell sind diese Projekte in vielen Bereichen möglich. In der Fehmarnbeltregion konzentrieren sie sich derzeit auf die Bereiche des Arbeitsmarktes, der Wirtschaftskontakte, des Tourismus, der Kultur, des Regionalmanagements und der Verwaltung.

Der wichtigste Schritt in der regionalen Zusammenarbeit zum derzeitigen Zeitpunkt ist, sich gegenseitig kennenzulernen und miteinander zu arbeiten. „Je mehr man miteinander zu tun hat, um so mehr wird man beginnen, auch über die Perspektiven der Anderen nachzudenken, über die Anderen nicht nur als die Anderen zu denken, sondern an ein gemeinsames Wir zu denken.“ (DA1)

3.) Ein weiteres Aktivitätsfeld stellt die Schaffung mentaler Verbindungen zwischen dem dänischen und dem deutschen Teil der Region dar. Diese mentalen Verbindungen werden durchgängig von allen Akteuren als äußerst bedeutsam für die regionale Integration und einen nachhaltigen regionalen Zusammenhalt angesehen, der über geförderte Projektzusammenarbeit hinausgeht. Die Region müsse zu einer „gefühlten“ Region werden. „Das Wichtigste ist, die Menschen zusammen zu bringen. (...) Wenn das nicht gelingt, dann wird die Region eine Transitregion bleiben, wo man nicht anhält und wo man die Brücke nur benötigt, um hindurch zu fahren.“ (DA3) Darum ist auch

die Kulturbrücke sehr wichtig. Verkehrsfluss und Infrastruktur sind eine Sache, aber man muss die Leute zusammen bringen. Und das geht nur, wenn man Möglichkeiten bietet, sich informell zu treffen. Man kann vielleicht mit formalen Treffen anfangen, aber es muss sich auch im informellen Bereich etwas entwickeln. (...) Auch wenn wir

einander freundliche und friedliche Nachbarn sind, ich sehe keinen lebendigen Austausch zwischen Lolland und Ostholstein und umgekehrt. (DE2)

Die Erkenntnis, dass mentale Verbindungen unverzichtbar sind, basiert auf Erfahrungen, die in der Öresundregion gemacht wurden. Die Öresundbrücke wurde von den potenziellen Nutzern anfangs zögerlich angenommen, was man darauf zurückführte, dass sie den Möglichkeiten, die sich mit der leichteren Zugänglichkeit der jeweils anderen Seite ergaben, nicht offen gegenüberstanden. Mit der mentalen Öffnung gegenüber diesen Möglichkeiten wurde eine größere Bereitschaft erreicht, sich aufeinander einzulassen und diese neuen Möglichkeiten auch aktiv wahrzunehmen. Aufbauend auf diesen Erfahrungen „konnten wir sehen, wie wichtig es ist, Verbindungen zueinander zu finden“ (DA1), und deshalb wurde das Projekt der Kulturbrücke ins Leben gerufen. Auf zwei in Dänemark und Deutschland durchgeführten Konferenzen ging es darum, sich einen Überblick über die Kulturlandschaft zu verschaffen und darum, dass sich die Akteure gegenseitig kennenlernten. Im September 2010 wurde dann das INTERREG-Projekt „KulturLink Fehmarnbeltregion“ offiziell gestartet. Es soll die kulturelle Zusammenarbeit und den interkulturellen Dialog fördern. Allerdings sind zum jetzigen frühen Zeitpunkt noch keine größeren Resultate zu verzeichnen.

4.) Letztlich wurde vielfach festgestellt, dass die Region eine gemeinsame Vision benötige, damit sich ihre Bewohner mit ihr identifizieren können. „In der Fehmarnbeltregion gibt es so viele Unterschiede, darum brauchen wir (...) irgendetwas Großartiges, das wir gemeinsam haben, um das herum wir uns sammeln können. (...) Die Herausforderung ist, ein gemeinsames Profil zu finden.“ (DA3) Ein anderer Akteur formuliert, dass man erst dann von einer wirklichen Fehmarnbeltregion sprechen könne, „wenn sie ihre gemeinsame Identität gefunden hat, wenn die Menschen in der Region ‚Wir‘ und nicht mehr ‚Wir und die Anderen‘ denken.“ (DA1)

Das Fehmarnbelt-Komitee stellt gleichfalls die Bedeutung einer gemeinsamen Vision fest und hat den Auftrag diese Vision zu finden in seiner Geschäftsordnung an prominenter Stelle schriftlich fixiert.

In den vorherigen Abschnitten wurden die Intentionen der politischen Steuerung im grenzüberschreitenden Kontext der Fehmarnbeltregion betrachtet hinsichtlich der Etablierung von grenzüberschreitenden Verbindungen in Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft, durch Projektzusammenarbeit und das Knüpfen von Netzwerken. Im Folgenden wird an einigen Beispielen dargestellt, wie die Akteure verschiedene Konzepte verstehen, die dem übergeordneten Projekt der Entwicklung der Fehmarnbeltregion zugeordnet sind. Diese Konzepte umfassen das Verständnis der Region an sich,

Auffassungen von Netzwerken und Auffassungen von grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Bereich der politischen Steuerung. Diese Analyse bezieht die Betrachtung politisch-administrativer Kulturen in Dänemark und Deutschland mit ihren Gemeinsamkeiten und Unterschieden mit ein.

4.2 Wahrnehmungen der Region

Generell lässt sich auf Grund der Analyse der Interviews feststellen, dass die Akteure (ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zum dänischen oder deutschen Teil der Region) die Region sehr verschiedenartig geografisch verorten. Beiderseits des Beltes wird die Region im Kernbereich als deckungsgleich mit dem Programmgebiet entsprechend des INTERREG-Rahmens gesehen. Dabei wird eine besondere Aufmerksamkeit auf die direkt am Belt befindlichen Gebiete gelegt. Gleichfalls aber finden sich auf deutscher wie auf dänischer Seite geografische Auffassungen, welche die Fehmarnbeltregion deutlich größer sehen und dabei sowohl die Metropolenregionen Hamburg und Kopenhagen/Malmö mit einschließen, ja, teilweise noch größere Gebiete Südschwedens und Norddeutschlands. Jedoch wird das Konzept einer größeren Fehmarnbeltregion oftmals als eine fernere Zukunftsperspektive betrachtet, die derzeit keine vorrangige Priorität besitzt. Den aktuellen Zeitraum betrachtend, lässt sich bei den befragten elf Akteuren eindeutig eine Präferenz für eine vorerst regional enger begrenzte Fehmarnbeltregion feststellen. Diese Verschiedenheit der territorialen Perspektiven zeigt erneut die Problematik, die im Spannungsverhältnis zwischen funktional und territorial ausgerichteten Regionen liegt. Während die Fehmarnbeltregion funktional konzipiert ist, können deren Akteure in ihrem Verständnis der Region anscheinend nicht auf eine territoriale Perspektive verzichten, so unklar diese auch sein mag.

Dennoch lassen die Interviews zwei verschiedene geografische Langzeitszenarien erkennen, die sich den unterschiedlichen nationalen Hintergründen der Akteure zuordnen lassen. Während von deutscher Seite einigen Akteuren eine Region vorstellbar erscheint, die bis weit in den Norden reicht (Oslo), reichen die Vorstellungen einiger dänischer Akteure ähnlich weit nach Süden (Berlin). Gleichzeitig lässt sich feststellen, dass sowohl Dänen als auch Deutsche recht eng begrenzte Vorstellungen von der Ausdehnung der Region in ihrem eigenen Land haben, teilweise sind diese sogar sehr eng begrenzt. Ein dänischer Interviewpartner sieht die Region im Norden als „Sjælland minus Kopenhagen“ (DA3). Hier zeigt sich eine regionale Perspektive, die für beide, dänische und deutsche Akteure, im eigenen Land verortet ist. Andererseits weist sie weit über die eigenen nationalen Grenzen hinaus in die Nachbarländer. Zusammenfas-

send kann man an dieser Stelle feststellen, dass eine einheitliche territoriale Verortung der Region problematisch erscheint, und dass die Abgrenzung der Region vorrangig aus der eigenen nationalen Perspektive heraus gesehen wird.

Darüber hinaus gibt es einige Akteure, die sich der Problematik einer geografisch begrenzten Region bewusst sind und dieses Konzept in Frage stellen. Es wird darauf verwiesen, dass sich mehrere regionale Perspektiven und Konzepte überlagern, was in der Konsequenz dazu führen muss, die Region hauptsächlich über ihre Inhalte und weniger über ihre geografische Lage zu bestimmen. Die Ausdehnung der Region sollte flexibel gesehen werden. „Aus unserer Perspektive gibt es keine räumlich- geografische Grenze. Man kann sie [die Region] als mehr offen oder mehr begrenzt sehen, das hängt von der Perspektive des jeweiligen Zusammenarbeitsprojektes ab.“ (DE3)

Auch hinsichtlich dessen, was die Fehmarnbeltregion eigentlich beinhaltet, existieren unterschiedliche Vorstellungen. Jedoch gibt es grundlegende Übereinstimmungen in vier Punkten: Erstens wird die Entwicklung einer gemeinsamen Region als eine Möglichkeit gesehen, die sich aus dem Bau einer festen Fehmarnbeltquerung ergebenden Chancen besser zu nutzen, um eine positive Entwicklung in den Gebieten beiderseits des Beltes zu fördern. Zweitens ist man sich darin einig, dass diese Entwicklung zu einem größeren Wirtschaftswachstum beitragen kann. Drittens wird das Risiko befürchtet, das Wirtschaftswachstum könnte hauptsächlich in den Metropolenregionen Hamburg und Kopenhagen/Malmö erfolgen und an der dazwischen gelegenen Region vorbeigehen. Die aus jeweiliger nationaler Sicht derzeit peripher gelegenen Gebiete würden so in Zukunft weniger zum Zentrum einer grenzüberschreitenden Region werden, als vielmehr zu einem zentral gelegenen Transitgebiet. Diese Angst, von den Chancen wirtschaftlicher Entwicklung abgeschnitten zu werden, eint die regionalen Akteure und bildet eine (unbewusste) mentale Brücke zwischen der deutschen und der dänischen Seite. Beide Parteien sehen ein zentrales Ziel darin, dieses Risiko zu minimieren. Letztlich besteht Übereinstimmung in der Auffassung, dass gezielt mentale Brücken errichtet werden müssen, und dass die Region ohne diese Verbindungen nicht verwirklicht werden kann.

Zusammenfassend ist eine grundlegende Übereinstimmung festzustellen, die darin besteht, regionales Wachstum beiderseits des Fehmarnbelts über eine feste verkehrstechnische, aber auch über mentale Verbindungen zu erreichen.

Davon abgesehen zeigen sich nun viele verschiedene Auffassungen von dem, was die Fehmarnbeltregion nun eigentlich ist oder sein soll. Diese hängen ursächlich mit der Vielzahl der Akteure und ihren unterschiedlichen Interessen zusammen.

Wenn man verstehen will, was die Fehmarnbeltregion ist, dann muss man die verschiedenen Interessen betrachten. Einige haben eine ausschließlich wirtschaftliche Perspektive, andere haben eine regionale Perspektive, und ich denke, wir sollten Kunst und Kultur nicht vergessen. (D3)

Auch hinsichtlich dieser unterschiedlichen Interessen lässt sich einmal mehr beobachten, dass diese Unterschiede unabhängig der nationalen Zugehörigkeit der Akteure bestehen.

Zumeist wird die Region als eine geografische Region verstanden, auch wenn die Akteure sie unterschiedlich verorten (wie bereits im zu Beginn dieses Abschnittes dargelegt). Aber die Region wird auch als ein administratives Rahmenwerk für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gesehen. Die künftige „wirkliche“ Region werde sich dann im Laufe der Zeit aus gemeinsamen Projekten und verbindenden Netzwerken heraus entwickeln. Gleichzeitig werde sich mit dieser, dann auch „gefühlten“ Region, eine Art von gemeinsamer Identität entwickeln.

Aus einer etwas anderen Perspektive heraus wird dieses administrative Rahmenwerk als eine Netzwerkregion gesehen, „ein Netzwerk von Akteuren in einem Raum, der von Skåne bis Hamburg geht. Es ist zum Beispiel so, dass einige Vertreter von Hamburg sagen, es geht von Oslo bis nach Hannover. Und wir [Ostholstein] liegen da in der Mitte drin.“ (DE4) Diese Netzwerkregion ist deutlich von einer Planungsregion zu unterscheiden und unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass sie über keine klaren geografischen Grenzen verfügt. Sie gründet sich auf die Zusammenarbeit von Individuen, Gruppen und Institutionen, die in Netzwerken zusammenarbeiten und nicht auf geografische Abgrenzungen, regionale Zentren oder gemeinsame Institutionen.⁴¹

Eine andere Auffassung der Region fokussiert auf das wirtschaftliche Wachstum, welches in Zusammenhang mit der künftigen festen Verkehrsverbindung erwartet wird.

Aus meiner Perspektive ist eine Region ein geografisches Gebiet, das auf eine bestimmte Art miteinander verbunden ist. Wir haben in Dänemark die Erfahrung gemacht, dass

⁴¹ Vgl. Seltzer 2000, wie Fußnote 16.

gute Verkehrsverbindungen Investitionen anziehen. 30 Prozent aller dänischen Firmen sind nicht weiter als sechs Kilometer von einer Autobahn entfernt. Das bedeutet, wir werden [mit der künftigen Verkehrsverbindung] einen größeren Zusammenhalt und mehr grenzüberschreitenden Kooperation haben. (DA2)

Besonders unter Politikern und Verwaltungsbeamten wiegt das wirtschaftliche Argument schwer und prägt ihre Auffassung von der Fehmarnbeltregion. Aus ihrer Sicht geht es primär um Investitionen, Arbeitsplätze, Infrastruktur und Wirtschaftswachstum.

Eine stärker international ausgerichtete Perspektive betont die transnationalen europäischen Verbindungen zwischen Deutschland, Dänemark, Schweden und auch Norwegen. Diese werden gestärkt und bringen diese Länder näher zueinander. Eine mehr lokal ausgerichtete Perspektive hingegen fokussiert auf die Nahregion am Fehmarnbelt als eine alltagsorientierte Region, die eine hohe Lebensqualität für ihre Bewohner bieten soll. Dazu trägt die künftige Möglichkeit einer ganz selbstverständlichen Nutzung von Dienstleistungen und Angeboten beiderseits des Beltes bei. In Zukunft kann man „sich einfach ins Auto oder aufs Fahrrad setzen und einfach mal sagen: Jetzt fahre ich mal rüber, wann immer ich will.“ (DE1)

Die Fehmarnbeltregion wird mitunter aber auch als ein reines Konzept begriffen, eine Idee, die nur in unserer Vorstellung existiere und deren Verwirklichung keineswegs gewiss sei.

Einige dieser Vorstellungen von der Fehmarnbeltregion überlagern einander, und keine von ihnen schließt eine andere ausdrücklich aus. Es lässt sich jedoch aus diesen Vorstellungen kein zentrales Konzept herauskristallisieren, welches deutlich machen würde, was die Fehmarnbeltregion eigentlich ist oder sein soll. Basierend auf der Auswertung der elf Experteninterviews lassen sich zusammenfassend neun konzeptionelle Richtungen ausmachen. Die Region wird aufgefasst als (1) eine geografische Region, (2) ein administratives Rahmenwerk für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, (3) eine Netzwerkregion, (4) eine mentale Region, (5) eine Wirtschaftsregion, (6) eine infrastrukturell geprägte Region, (7) eine Region, die Nordeuropa miteinander verbindet, (8) eine Region grenzüberschreitender alltäglicher Lebenswelt und (9) ein Traum.

Ungeachtet der unterschiedlichen Auffassungen der Akteure und ihrer nationalen Zugehörigkeit beiderseits des Fehmarnbelts finden sich Tendenzen, die auf dänischer und deutscher Seite verschieden ausgeprägt sind. Während sich die Dänen gegenüber der Region offen und optimistisch zeigen, erscheinen die Deutschen eher zurückhaltend und abwartend. Sicherlich sind sich auch die Dänen der Schwierigkeiten und der lan-

gen Zeiträume bewusst, die vor der Realisierung einer gemeinsamen Region liegen: „Das kommt nicht einfach über Nacht. Es wird Zeit brauchen, Einstellungen zu ändern. Vieles muss sich noch ändern bevor wir sie [die Fehmarnbeltregion] als eine Einheit verstehen werden.“ (DA3) Aber von dänischer Seite aus, wo ein Kernziel der Region in der Verbesserung der Chancen für das regionale Wirtschaftswachstum gesehen wird, zeigt man sich bereits optimistisch und sieht sich auf gutem Wege zum Ziel: „Das Wachstum ist bereits in der Region angekommen.“ (DA2)

Von deutscher Seite aus wird all dies etwas anders wahrgenommen. Man hofft gleichfalls auf positive Effekte für die Regionalentwicklung, die sich aus der festen Verbindung über den Belt ableiten lassen, ist sich aber bewusst, dass diese Verbindung auf die Vernetzung von Metropolenräumen abzielt. Folglich zeigt man sich hier skeptischer und verhält sich teilweise abwartend. Wir „hoffen, dass mit dieser neuen Fehmarnbeltregion Impulse im Bereich der Wirtschaft, des Tourismus und letztendlich auch im kulturellen Bereich kommen.“ Es ist aber eindeutig, „dass es irgendwie hauptsächlich auf die Städte ankommt, und dass die natürlich miteinander verbunden werden. Dass wir aber die Hoffnung haben, dass da – auf Deutsch gesagt – etwas für uns abfällt.“ (DE2)

4.3 Die Steuerung von Netzwerken

Alle Akteure betrachten die Zusammenarbeit in Netzwerken als hochgradig relevant. Und wie bereits im vorherigen Abschnitt beschrieben, prägt das Konzept grenzüberschreitender Netzwerke und Zusammenarbeit entscheidend die Wahrnehmung der Region. Aber so wie das Verständnis hinsichtlich des Charakters der Fehmarnbeltregion sehr differenziert ist, so ist auch das Verständnis hinsichtlich des Charakters von Netzwerken sehr unterschiedlich. Das Verständnis der interviewten Akteure von Netzwerken entspricht selten dem, was beispielsweise Sørensen und Torfing als Steuerungsnetzwerk definieren. Die Akteure begreifen Netzwerke eher in einem sehr weiten Sinn: Menschen, die zusammen in Projekten arbeiten, generieren Netzwerke, Menschen mit grenzüberschreitenden Kontakten generieren Netzwerke, und Menschen, die in Institutionen über Grenzen hinweg zusammenarbeiten, generieren Netzwerke. Auch wenn beispielsweise ein deutscher Akteur die Fehmarbeltregion expliziert als eine Netzwerkregion bezeichnete, so wurde im Gespräch dennoch nicht deutlich, was er eigentlich als Netzwerk versteht. Netzwerk, das kann also im einfachsten Sinne auch bedeuten: Man kennt sich und arbeitet irgendwie zusammen.

Steuerungsnetzwerke sind in dieses breite Verständnis des Begriffs Netzwerk mit einbezogen. In diesem Sinne sind sie zwar ein Teil dessen, was die Akteure unter Netzwerk subsumieren, aber sie werden nicht als etwas Eigenständiges mit einer besonderen Qualität aufgefasst. Ein dänischer Akteur listete im Gespräch eine Reihe verschiedener regionaler inländischer als auch grenzüberschreitender Netzwerke auf, darunter lockere soziale Netzwerke, informelle Kooperationen im kulturellen Bereich, INTERREG-Projekte und das regionale „Kulturabkommen“⁴². Letzterer Verbund ist zwar ein Steuerungsnetzwerk, aber für die Akteure scheint hier eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Netzwerkstypen nicht sinnfällig zu sein. Netzwerke werden vor allem als Möglichkeiten der Zusammenarbeit gesehen, die langfristig zu einer eher formalisierten Form des Miteinanders führen. Davon wird ein nachhaltiger Beitrag zur Kohärenz der Region erhofft.

Hinsichtlich der Frage nach politischen Steuerungsmodellen in der Region führt dies zu zwei verschiedenen konzeptionellen Ansätzen, die auf Netzwerken aufbauen: (1) Steuerungsnetzwerke und (2) Institutionen, die Rahmen und Struktur für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bieten.

Das Fehmarnbelt-Komitee als Steuerungsnetzwerk ist der wichtigste Akteur in der grenzüberschreitenden Region (siehe Beschreibung in Abschnitt 3). Es wurde nach dem Vorbild des Öresund-Komitees etabliert⁴³, genießt bei allen regionalen Akteuren eine breite Akzeptanz und bestimmt weitestgehend das Agenda-Setting. Darüber hinaus aber betrachten die meisten Akteure eine auf persönlichen Kontakten aufbauende informelle Netzwerkzusammenarbeit als außerordentlich bedeutsam. Ein deutscher Akteur drückt es so aus: „Selbst wenn sie Institutionen haben: Wenn die persönlichen Beziehungen nicht funktionieren, dann läuft das nicht. Und man sieht natürlich zu, dass man gute Beziehungen hat.“ (DE1) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird oft fast als gleichbedeutend mit *Networking* im Rahmen von grenzüberschreitenden Projekten angesehen. Diese Zusammenarbeit ist entscheidend und gleicht die oft schwache institutionelle Struktur der transnationalen Region aus. In diesem frühen Stadium der Zusammenarbeit sind Netzwerke oft informell, jedoch wird ihre Formali-

⁴² Das Kulturabkommen (*kulturaftale*) ist ein Verbund dänischer Kommunen zur Förderung und Organisation der regionalen Kulturarbeit.

⁴³ Fehmarnbeltregion 2010, wie Fußnote 39.

sierung und Festigung als ein Ergebnis der Projektstätigkeit erwartet. Diese formaleren Strukturen sollten dann die Entwicklung der Region unterstützen und befördern. Sie könnten auch in Form von Sekretariaten organisiert sein, die sich um verschiedene Belange kümmern. Diese Art von Institutionen wäre eine große Hilfe, um den Prozess der informellen Netzwerkzusammenarbeit zu begleiten. Ein dänischer Akteur formuliert: „Was fehlt, ist ein gemeinsames Fehmarnbelt-Sekretariat, eine koordinierende Institution, die als ein Interface für die Region dienen kann.“ (DA1) Stärkere Institutionen werden als bedeutsam für eine dauerhafte regionale Steuerung gesehen.

Abgesehen von institutionellen und administrativen Aspekten wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aber auch durch unterschiedliche politisch-administrative Kulturen herausgefordert. Bevor diese kulturellen Unterschiede diskutiert werden, sei jedoch darauf verwiesen, dass sich ausnahmslos alle Akteure im positiven Sinne für die entstehende Fehmarnbeltregion aussprechen. Ungeachtet dessen gibt es Herausforderungen, unter denen die Sprache eine ist, die von den Akteuren thematisiert wird. Die meisten Akteure stimmen darüber überein, dass sie es mit einem Mix aus Englisch, Deutsch und mitunter auch etwas Dänisch schon irgendwie schaffen, miteinander zu kommunizieren. Es ist jedoch offensichtlich, dass kaum einer der deutschen Partner die dänische Sprache beherrscht, während die meisten Dänen Deutsch sprechen oder zumindest verstehen. Den starken Willen zur gegenseitigen Verständigung vorausgesetzt, stellt dieser Umstand zumeist keine Barriere dar. Aber wie in allen Verhandlungen entstehen mitunter Uneinigkeiten und Streitpunkte – und genau dann zeigt sich die Relevanz des Sprachproblems. Allerdings zeigen die Interviews, dass es keine hohe Barriere darstellt. Viele Dänen können es sich gut vorstellen, dass die Deutschen auch ein wenig Dänisch lernen. „Ich denke, es bedarf hier eines Umdenkens seitens der Deutschen. Deutsche sind so daran gewöhnt, dass Deutschland ein großes Land ist, und dass es oft ausreicht, nur die eigene Sprache zu sprechen, um sich verständlich zu machen. Dänemark ist ein kleines Land. Wenn man mit anderen kommunizieren will, muss man deren Sprachen lernen. Hier ist ein wenig Umdenken gefordert, und das muss mehr von der deutschen als von der dänischen Seite kommen“ (DA3). Dieses Beispiel zeigt, dass das Verhältnis zwischen Groß und Klein, zwischen einem Partner aus dem großen Deutschland und einem aus dem kleinen Dänemark eine gewisse Spannung birgt, die auch mit Selbstwert und Nationalgefühl zu tun hat. Ironischerweise zeigt sich dieses Verhältnis zwischen dem großen Deutschland und dem kleinen Dänemark bezüglich der Fehmarnbeltregion eher in umgekehrter Weise: Das kleine Dänemark ist der größere und aktivere Partner, sowohl was die Finanzierung der festen

Verbindung als auch, was die Aktivitäten im Bereich des *Region-building* angeht. Dies scheint mitunter die Ursache kleinerer Friktionen zu sein.

Unterschiede zwischen den Partnern auf beiden Seiten des Belts werden jedoch als vollkommen natürlich angesehen, und es gibt auch keine Intentionen, diese Unterschiede zu nivellieren. Generell lässt sich feststellen, dass die dänischen Interviewpartner diese Unterschiede häufiger thematisieren, während auf deutscher Seite dieses Thema eher am Rande gestreift wird. Es entsteht der Eindruck, dass auf dänischer Seite der „Wohlfühlfaktor“ bei Arbeitstreffen, aber auch in der Zusammenarbeit generell eine größere Rolle spielt. Anders als die Deutschen gestalten die Dänen ihr Auftreten weniger förmlich, und auf dänischer Seite sind die Hierarchien flacher. Von den Deutschen sagt man, sie kämen schnell auf den Punkt, während die Dänen zurückhaltender und weniger direkt verhandeln würden. Deutsche hätten immer für alles ausformulierte Pläne, Strukturen und Organigramme, Dänen hingegen sähen die Dinge offener und dynamischer. Und die Dänen legten Wert auf *hygge* (wobei die deutsche Übersetzung „Gemütlichkeit“ diesen dänischen Begriff nur sehr begrenzt beschreiben kann). Ein dänischer Akteur drückt es so aus:

Ja, richtig, die dänische Gemütlichkeit. Wir mögen es, uns zu treffen und miteinander zu lachen ... Lachen die überhaupt manchmal in deutschen Verwaltungen? Ich habe nicht den Eindruck. Vielleicht lachen die ja irgendwo anders, aber nicht während der Arbeit. Letzte Woche hatte ich ein Arbeitstreffen mit einer Direktorin der Region Sjælland, und sie sagte: Weißt du was, unsere besten Werkzeuge [in der Zusammenarbeit mit den deutschen Partnern] sind Kringle [dänisches Plundergebäck] und Kaffee. Das funktioniert immer. ... Aber andererseits sind wir Dänen ein bisschen konfliktscheu. Die Deutschen sind gut darin, direkt zu sein. (DA1)

Abgesehen von deutsch-dänischen mentalen und kulturellen Unterschieden wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch von unterschiedlichen administrativen Kulturen und politischen Praxen beeinflusst. Die deutsche Bürokratie ist umfangreicher und die Hierarchien sind deutlicher ausgeprägt. Ein dänischer Akteur drückt es so aus:

Man braucht Zeit, um Dinge durch das deutsche politische System zu bekommen. Im Vergleich zu Dänemark ist es in Deutschland schwieriger, eine schnelle Sachbehandlung zu bekommen. Wir können Sachverhalte normalerweise recht schnell durch unser System bekommen, aber in Deutschland muss man oft über mehrere Ebenen gehen. (DA2)

Ein anderer Akteur verweist gleichwohl darauf, dass politische Prozesse in Deutschland sehr beschleunigt ablaufen können, wenn sie auf einem hohen administrativen

Niveau platziert werden. Jedoch, „wenn man mit den niedrigeren Hierarchien verhandelt, dann muss alles noch über zehn verschiedene Ebenen gehen“ (DA1), bevor letztlich eine Entscheidung gefällt wird. In Dänemark mit seiner weniger hierarchisch ausgeprägten Verwaltung werden Entscheidungen auf unterer Ebene bedeutend schneller getroffen. Auch in Deutschland können Entscheidungen rasch fallen, vorausgesetzt ein möglichst hochrangiger Mitarbeiter befördert diesen Prozess.

Ein dänischer Akteur erläuterte am Beispiel eines gemeinsamen INTERREG-Förderantrages, dass diese Prozesse auch anders ablaufen können. Da in Dänemark bei einem weitreichenden Projekt dieser Art viele Politiker aus verschiedensten Bereichen sowie verschiedene administrative Partner einbezogen sind, kann die Entscheidungsfindung ein durchaus langwieriger Prozess sein. Beim deutschen Partner wurde dieses INTERREG-Projekt auf einer hochrangigen administrativen Ebene angesiedelt, weshalb hier die Entscheidungen vergleichsweise schnell getroffen wurden. Diese administrativen Unterschiede beschreibt der dänische Akteur so:

Das ist eine Welt von Unterschieden! (...) Unsere größte Herausforderung war ein gemeinsamer INTERREG-Antrag mit den Deutschen. Die Deutschen brauchten sich nicht mit so vielen politischen Ebenen auseinanderzusetzen. (...) Wir mussten das Projekt in jeder beteiligten Kommune, und in jedem einzelnen Ausschuss diskutieren. Dann musste es noch zum Regionskomitee und zu der anderen Kulturregion. Wir haben schon bemerkt, dass die Deutschen meinten, das dauert alles ein bisschen zu lange. (...) Ja, das war wirklich ein Aha-Erlebnis. Wirklich, das war eins! (DA3)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es durchaus einige Unterschiede in der Art der politischen Steuerung und der öffentlichen Verwaltung gibt, die sich den verschiedenen politisch-administrativen Kulturen beider Länder zuordnen lassen. Diese Unterschiede werden zum Teil als unabänderlich gesehen, sie beeinflussen die Zusammenarbeit und können sie mitunter auch problematisch gestalten. Ungeachtet dessen besteht eine große Einigkeit in dem gemeinsamen Willen, für die entstehende Fehmarnbeltregion zusammenzuarbeiten und darin, ein gemeinsames Verständnis über alle Barrieren hinweg zu erreichen. Dieser Wille überbrückt die Unterschiede. Aus diesem Grund werden diese Unterschiede im Prozess des Zusammenarbeitens von keiner Seite ernsthaft hinterfragt oder aktiv angesprochen.

5. Schlussfolgerungen

Es gibt vielfältige Auffassungen darüber, was die Fehmarnbeltregion ist, über welches Gebiet sie sich erstreckt und wie weit sie sich ausdehnt. Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich somit schwerlich feststellen, um welche Art von Region es sich handelt. Darüber hinaus bleibt auch unklar, *wer* eigentlich zur Region dazu gehören und damit auch, welche Akteure nicht dazugehören sollen. Das gleiche Problem ergibt sich hinsichtlich des Auftrags der Region. Es ist nicht festgelegt, was deren eigentliches Ziel ist, und was nicht. Ausgehend von dieser Situation erscheint der Aufbau grenzüberschreitender regionaler Strukturen problematisch, und das betrifft natürlich auch die politische Steuerung der Region und die Steuerungsstrukturen. Sie müssen offen und breit gefächert angelegt sein, um an die künftige Entwicklung angepasst werden zu können.

Die vielfältigen Auffassungen zum Charakter der Fehmarnbeltregion verteilen sich unabhängig von der Nationalität der Befragten über beide Teilregionen. Es lässt sich kein typisch dänisches oder typisch deutsches regionales Konzept erkennen. Hingegen gibt es zwei beiderseits des Belts geteilte grundsätzliche Auffassungen: (1) Wie auch immer die Ausdehnung der Region geografisch verortet wird, ihren Kern bildet die beiderseits der Fehmarnbelt-Querung liegende Nahregion. (2) Man ist sich einig im Streben, regional von der Errichtung der festen Fehmarnbelt-Querung profitieren zu wollen, und man ist sich einig in der Erkenntnis, dass die Entwicklung hin zu einer reinen Transitregion auf jeden Fall zu vermeiden ist.

Hinsichtlich der nationalen politisch-administrativen Kulturen fällt der erwartete Zusammenstoß zwischen diesen Kulturen weit moderater aus als erwartet. Einerseits gibt es substanzielle Unterschiede in den politisch-administrativen Kulturen und Strukturen, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mitunter erschweren. Andererseits stellen diese Erschwernisse kein gravierendes Problem oder gar eine Barriere dar. Aus der Analyse der Interviews wurde deutlich, dass es beiderseits des Belts einen starken Willen zur Zusammenarbeit gibt – und dieser Wille ist der grundlegende Faktor, der dazu beiträgt, Hindernisse zu überwinden.

Ein Problem, das seitens der Akteure gemieden wird, ist das Fehlen eines regionalen Zentrums oder Wachstumskerns. Auch wenn man sich der Situation bewusst ist, dass die Schaffung einer Region ohne ein eigenes Zentrum und in Konkurrenz zu zwei angrenzenden Ballungsgebieten schwierig ist, so ist dieser Punkt dennoch nicht Bestandteil der offiziellen Agenda.

Schlussfolgernd lässt sich feststellen, dass die Fehmarnbeltregion derzeit durch eine inhaltliche und konzeptionelle Unentschiedenheit, sowie durch das Fehlen sowohl eines regionalen Zentrums als auch einer zentralen Idee charakterisiert wird, einer Idee, die über den Gedanken hinaus geht, in irgendeiner Form von der festen Fehmarnbelt-Verbindung zu profitieren. Geeint wird die Region durch die Befürchtung, zu einer Transitregion an einer künftigen Wachstumsachse zwischen Hamburg und Kopenhagen/Malmö zu werden, an der die durch diese Verkehrsverbindung generierte wirtschaftliche Entwicklung vorbei geht.