
Rita Schneider-Sliwa

Architexturen zukunftsfähiger Metropolitanregionen am Südlichen Oberrhein

1. Einleitung

In einem „Europa der Regionen“ bieten bewegliche Grenzen, institutionelle Verflechtungen und jahrzehntelange Vorarbeit für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit heute mehr als je zuvor Möglichkeiten zur Neugestaltung der Kommunikation und Planung von grenzübergreifenden Metropolitanregionen. Bei der Suche nach neuen Modellen für zukunfts- und wettbewerbsfähige Stadtregionen stellen sich jedoch die Fragen, was man bereits über Organisationsformen für Metropolitanregionen weiß und was man von *best practice*-Fällen lernen kann, inwiefern Entwicklungsprozesse für zukunftsfähige Regionen gestaltet werden können und welche institutionellen Rahmenbedingungen dazu benötigt werden.

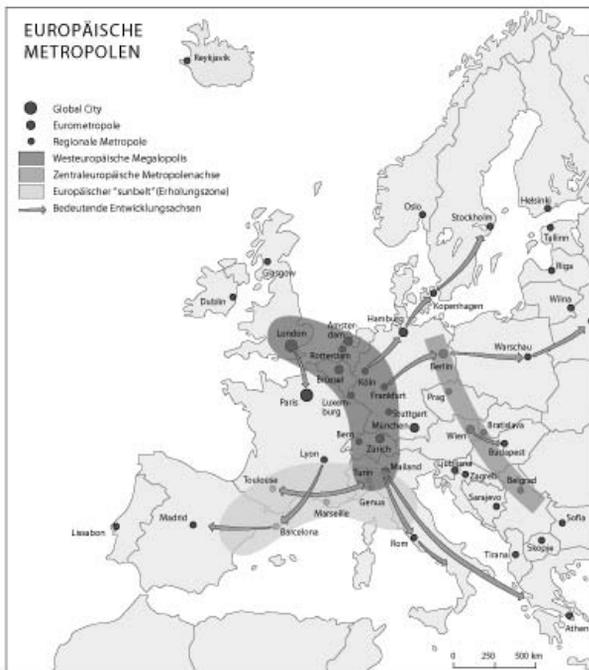
Dieser Beitrag beleuchtet gegenwärtig praktizierte, unterschiedliche institutionelle Ansätze für die Entwicklung von Metropolitanregionen in den beiden Großräumen Strasbourg und Basel. Ziel ist es, mit Blick auf verschiedene Organisationsmodelle, Regionalmanagementstrukturen und Rechtsformen Denkanstöße für eine verbindliche Stadtentwicklungspolitik der grenzüberschreitenden Metropolitanregion Basel zu geben. Hinterfragt wird dabei, ob das Gefäß des Eurodistrikts Basel allein ausreicht, um eine grenzüberschreitende Metropolitanregion zukunftsfähig zu machen. Der Modellfall Strasbourg-Ortenau zeigt, welche Struktur eine funktionsfähige grenzüberschreitende Metropolitanregion „vor der Haustür“ Basels kennzeichnet.

2. Herausforderungen für die Entwicklung von Metropolitanregionen am Südlichen Oberrhein

Politische Herausforderungen. Politische Grenzen bleiben auch im „Europa der Regionen“ noch Trennlinien unterschiedlicher rechtlicher Normen, Planungskulturen, Lebensansprüche und -standards der Bevölkerung. Für die Entwicklung wirtschaftsstarker Stadtregionen stellen Staats-, Kantons- und Gemeindegrenzen daher immer noch Herausforderungen dar. Es bedarf der besonderen grenzüberschreitenden Planungs- und Raumordnungspolitik mit Verständnis für gewachsene kulturelle Strukturen. Erforderlich ist aber auch der Mut für neue Optionen: Seit über vierzig Jahren wurden für grenzüberschreitende Entwicklungen am Oberrhein Institutionen und Gremien in den

drei Anrainerstaaten erarbeitet (vgl. hierzu Speiser 1993; http://www.regbas.ch/d_meilensteine.cfm; www.regiotrihrhena.org/dn_verein_regiotrihrhena/), und nach wie vor werden in jeder Dekade weitere Gremien und Einrichtungen eingesetzt. Aus wissenschaftlicher Sicht können die vielen Bemühungen und die in jeder Dekade erreichten institutionellen Formen der Zusammenarbeit als Akkumulation von Paradigmen zur Frage der optimalen Metropolitanplanung an internationalen Grenzen verstanden werden. Sie reflektieren den jeweiligen *state-of-the-art* des Wissens und der Kompetenzen und werden daher zu Recht immer wieder studiert (Minghi 1977; Gallusser 1994; Newman u. Paasi 1998; Eder u. Sandtner 2000; Schneider-Sliwa 2003; Fichtner 2006; Gschwind 2003). Die Suche nach geeigneten Formen der grenzüberschreitenden Kooperation ist auch am Südlichen Oberrhein noch keineswegs abgeschlossen. Selbst die neuen Eurodistrikte sind nur weitere, sicherlich aber nicht die letzten Modelle für die Organisation grenzübergreifender Kooperation.

Wirtschaftsstandort Südlicher Oberrhein. *Der Wirtschaftsraum Südlicher Oberrhein ist ein Wirtschaftsstandort mit hervorragendem Potential:*

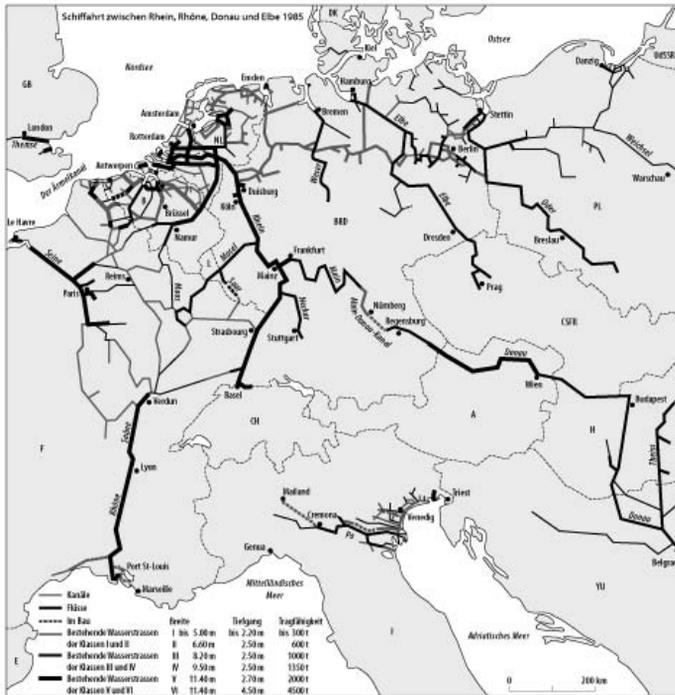


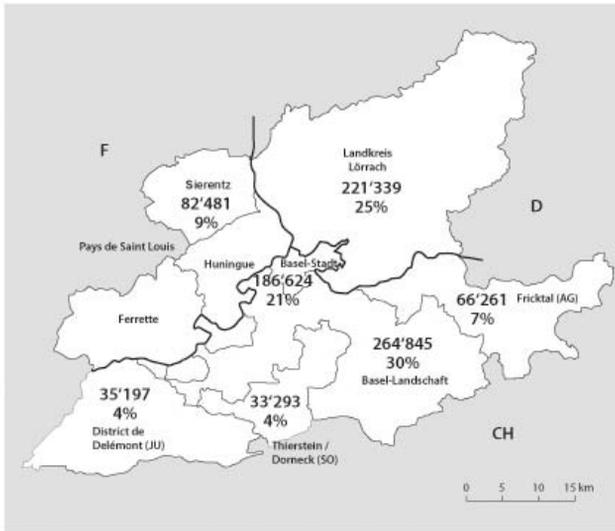
Die Lage des wichtigsten Wirtschaftsraums Europas

Quelle: Kogler & Suter 2004, 32 (leicht verändert)

700 Mio. Menschen sind in einem gemeinsamen europäischen Markt in West- und Osteuropa innerhalb kürzester Distanz zu erreichen. Die räumliche Nähe zu mehreren europäischen Märkten – den kaufkräftigen westeuropäischen sowie den osteuropäischen mit Kaufkraftzuwachs und großem Nachholbedürfnis – ist günstig für Geschäftsbeziehungen (Wirtschaftskammer Baselland 2004). Der Südliche Oberrhein ist sowohl kontinentale als auch interkontinentale Plattform für einen Frachtverkehr, der an vier Weltmeere angebunden ist.

Dank Hochgeschwindigkeitszügen, Billigfliegern und des schnellen Straßentransports befindet sich fast der gesamte europäische Wirtschaftsraum im Einzugs- oder Ergänzungsgebiet von Standorten am Südlichen Oberrhein. Der Südliche Oberrheinraum hat eine ausgewogene urbane Struktur mit den Metropolitanregionen Basel, Strasbourg und Karlsruhe mit je rund einer Mio. Menschen.





Somit bietet er eine fast flächendeckende Industrie- und Dienstleistungsstruktur, Potential für Gewerbeansiedlungen und Unternehmensgründungen sowie beträchtliche Grundstücksreserven im deutschen und französischen Teil. Als internationaler Investorenraum zieht insbesondere das Elsass als Teil des BioValley Investoren aus dem Bereich der Molekularbiologie, der Genetik und der supramolekularen Forschung sowie der Neurowissenschaften an (www.alsace-biovalley.com; www.biovalley.com; www.alsace.cnrs.fr; www.inserm.fr/fr/home.html). Im Raum Karlsruhe sind Hochtechnologie und Wissensentwicklung ebenfalls Motoren der Wirtschaft. Auch die Region Basel sucht ihre Life Science Cluster von internationalem Renommee auszubauen. Der Südliche Oberrheinraum verfügt also über besonders gute Voraussetzungen als Wirtschaftsstandort.

Wirtschaftliche Herausforderungen für die Metropolitanregion Basel. Dennoch scheinen insbesondere in der Region Basel nicht alle Potentiale ausgeschöpft zu werden. Die Frage nach der Rolle der Gemeinwesen in Bezug auf Organisation und Management von Metropolitanregionen als Standorten der Wirtschaftsentwicklung wird hierzulande dringlicher. Am Oberrhein gibt es zwar eine langjährige grenzüberschreitende Zusammenarbeit, doch wird gerade in der Region Basel von politischer und administrativer Seite beklagt, dass Eigensinn und Ineffizienzen auf Schweizer Seite regieren würden (Basler Zeitung v. 3. 1. 2008, S. 19). Sich nur auf eine geographische Standortgunst verlassen zu wollen, wäre angesichts des Wettbewerbs der europäischen Städte verfehlt. Vielmehr muss die Wettbewerbsfähigkeit der Metropo-

litanregion Basel proaktiv ausgebaut werden. In dieser Hinsicht hat die Regio TriRhena nach Einschätzung aus Wissenschaft und öffentlicher Verwaltung noch einen weiten Weg vor sich, wie auch zunehmend von einigen politischen Entscheidungsträgern öffentlich bekundet wird. Trotz des jahrelang aufgebauten Geflechts aus Gremien, Vereinen und Institutionen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird

„Die Regio TriRhena...unter Beweis stellen müssen, ob sie zwischen Eurodistrikten einerseits und einer trinationalen Metropolregion „metrobasel“ andererseits überlebens- und funktionsfähig ist. Auf europäischer Ebene ist ungeklärt, welche Struktur denn für die weitere wirtschaftliche Entwicklung am trinationalen Oberrhein angemessener und fruchtbarer wäre: eine einzige Metropol-Region mit mehreren Kernen oder zwei Metropol-Regionen, die eine im Norden mit Strassburg und Karlsruhe, die andere im Süden mit Basel. Der verhältnismässig grosse Aufwand und die Vielzahl der involvierten Gremien veranlassen erste Stimmen, eine Straffung und Vereinfachung der Strukturen zu fordern“ (Fichtner 2006, S. 102).

Während der Grossraum Strasbourg-Ortenau seine Potentiale mittels eines besonderen Planungsmilieus in beispielhafter Form in Wert zu setzen weiß, konnte man sich im Raum Basel im Kontext einer wohlhabenden, von geringer Arbeitslosigkeit geprägten Schweiz außerhalb der EU sehr viel länger auf bislang bewährt scheinende Strukturen verlassen.

Notwendigkeiten zur raschen Anpassung im Raum Basel-Nordwestschweiz. Zu Recht werden jedoch nicht nur Stärken, sondern neuerdings auch Schwächen des Wirtschaftsraumes und seiner Organisationsstrukturen thematisiert (Füeg 2006: Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz; Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz 2005. Wirtschaftsraum Nordwestschweiz. Planerkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz v. 10. Juni 2005; Basler Zeitung v. 3.1.2008). Die Region Basel verlor zwischen 2001 und 2005 in den Bereichen Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen 11808 Vollzeit Arbeitsplätze, mit Ausnahme der Öffentlichen Verwaltung, wo ein Zuwachs um 5357 Vollzeit Arbeitsplätze festzustellen war (Füeg 2006). Zwar stieg die Wertschöpfung im gleichen Zeitraum, doch schwächt ein über Stellenabbau erreichtes Wirtschaftswachstum die regionale Kaufkraft und belastet die öffentlichen Kassen über Arbeitslosigkeit und staatliche Transferleistungen mindestens zeitweilig.

Es zeigt sich aus Sicht der Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz, dass nun auch der Schweizer Teil des Südlichen Oberrheinraumes wirtschaftliche Probleme und sinkende Wettbewerbsfähigkeit erfährt. Dies ist durchaus mit einer gewissen institutionellen Verkrustung („Kantönligeist“) in Verbindung zu bringen, welche die neuen Möglichkeiten stadtrationaler Zusammenarbeit noch nicht ausreichend nutzt. Um Probleme der regionalen Wettbewerbsfähigkeit proaktiv anzugehen, Stellenabbau

nungshoheit und ein eigenes Budget für die Umsetzung gemeinsamer Anliegen verfügen. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist in den folgenden Bereichen möglich: grenzüberschreitende Wirtschaftsentwicklung, Flächennutzung und Flächennutzungsplanung, Infrastruktur- und Raumplanung sowie Umweltschutz. Die Vorteile von kommunalen Zweckverbänden liegen in der Kräftebündelung in Metropolitanregionen – ein Anliegen, das seit 2001 auch in der Agglomerationspolitik der Schweizer Bundesregierung vertreten wird. Im Karlsruher Abkommen regeln insbesondere die Artikel 8, 10 und 11 die grenzüberschreitenden kommunalen Zweckverbände/Zweckgemeinden mit Verbindlichkeit, Planungsbefugnissen und Finanzhoheit (<http://archiv.jura.uni-saarland.de/BIJUS/karlsruhe/gesetz.htm>):

Artikel 8 Einrichtungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

(1) Zur Begründung einer wirksamen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kann in Kooperationsvereinbarungen die Schaffung von Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit (Artikel 9), die Schaffung von Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit oder die Beteiligung an ihnen (Artikel 10) oder die Schaffung von grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbänden (Artikel 11) vorgesehen werden.

Artikel 10 Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit

Gebietskörperschaften oder örtliche öffentliche Stellen können sich an Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit beteiligen oder solche schaffen, wenn diese zu den Einrichtungen gehören, die nach dem innerstaatlichen Recht der Vertragspartei, in der sie ihren Sitz haben, ausländische Gebietskörperschaften aufnehmen können.

Artikel 11 Grenzüberschreitende örtliche Zweckverbände

(1) Gebietskörperschaften und örtliche öffentliche Stellen können grenzüberschreitende örtliche Zweckverbände schaffen, die Aufgaben und Dienstleistungen übernehmen sollen, an denen bei jeder von ihnen ein Interesse besteht. Der grenzüberschreitende örtliche Zweckverband unterliegt dem auf öffentliche Einrichtungen der kommunalen Zusammenarbeit anwendbaren innerstaatlichen Recht der Vertragspartei, in deren Hoheitsgebiet er seinen Sitz hat.

(2) Der grenzüberschreitende örtliche Zweckverband ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Ihm kommt eigene Rechtspersönlichkeit ab dem Tag zu, an dem der Gründungsbeschluss rechtswirksam wird. Er besitzt Rechtsfähigkeit und Finanzhoheit.

Das Karlsruher Abkommen sieht also explizit vor, dass Gemeinden staatsgrenzübergreifend eigenständig, also ohne ihre Landes-/Kantons- oder Nationalregierungen beizuziehen, zweckbezogene interkommunale Zweckverbände/Zweckgemeinden zur Ausübung von öffentlichen Aufgaben schaffen können.

Aber welcher Art nun sind kommunale Zweckverbände/Zweckgemeinden, und was ermöglichen sie? Es handelt sich um freiwillige zweckgebundene Zusammenschlüsse von Gemeinden, nicht aber um Eingemeindung. Ihr Ziel ist die gemeinsame Erfüllung wohl definierter, interkommunal zu lösender Aufgaben. Mitglieder solcher Zweckverbände/Zweckgemeinden können ganze Gebietskörperschaften sowie juristische Personen sein. Sie fassen ihre Beschlüsse durch Verbandsversammlung und verfügen über eine Planungshoheit, die teilweise von den einzelnen Mitgliedern an den Verband delegiert worden ist. Sie besitzen die Kompetenzen und Finanzen zur effektiven Durchsetzung von Planungen. Zweckverbände als tragfähige Kooperationen der interkommunalen Zusammenarbeit für die Planung von Großstadregionen sind in vielen europäischen Ländern seit Beginn des 20. Jahrhunderts bekannt, stehen in der Schweiz hingegen erst seit jüngerer Zeit in der öffentlichen Diskussion (Frey u. Eichenberger 1999; Kirchgessner, Feld, Savioz 1999; Saladin 1995; de Spindler 1998; Weber-Mandrin 2001).

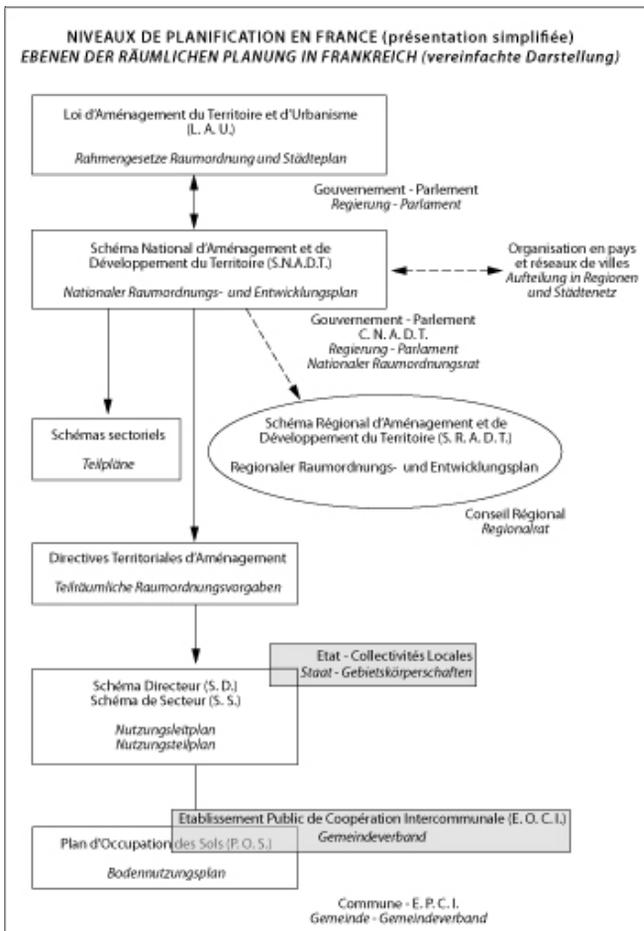
4. Fallbeispiel Metropolitanregion Strasbourg

Der Staatsvertrag des Karlsruher Abkommens erlaubt also auch der Metropolitanregion Basel bzw. dem Trinationalen Eurodistrikt Basel, effizientere Strukturen interkommunaler Kooperation mit Kompetenzen und Verbindlichkeit zu schaffen. Entscheidend ist aber auch, dass ein Eurodistrikt allein zur Stärkung eines Wirtschaftsstandortes nicht ausreichend ist, wie das Beispiel Strasbourg verdeutlicht. In der Metropolitanregion Strasbourg baut der Eurodistrikt auf bereits bestehenden kommunalen Zweckverbandsstrukturen mit Rechtsverbindlichkeit und Steuermitteln operierend auf. Damit kann das Potential eines Eurodistrikts a priori besser ausgeschöpft werden als in einem Eurodistrikt, der zwar als Verband eingetragen ist, aber weder rechtliche noch finanzielle Kompetenzen besitzt und daher unverbindlich bleibt. Es lohnt sich also, die Metropolitanregion Strasbourg-Ortenau genauer zu betrachten, handelt es sich hierbei doch um einen interessanten Modellfall am Südlichen Oberrhein.

Der Zweckverband als zentrale Struktur. Bevor es einen Eurodistrikt Strasbourg gab, existierte in der Stadtregion ein funktionsfähiger Stadtregionsverband, der sich grenzüberschreitend für die Entwicklung der Metropolitanregion Strasbourg organisierte. Der Zweckverband „Syndicat mixte pour le schéma directeur de la région de Strasbourg“ besteht aus:

- 11 Stadtgemeinschaften der Région Alsace und des Départements Bas-Rhin, darunter die Stadt Strasbourg mit ihren 27 engeren Umlandgemeinden (Communauté Urbaine de Strasbourg),
- ferner aus 6 einzelnen Gemeinden sowie 139 in einem Verband zusammengeschlossenen Gemeinden.
- Zusätzlich umfasst der Zweckverband 51 deutsche Gemeinden.

Dieser Zweckverband erstellt für die gesamte Stadtregion Strasbourg den Gesamtentwicklungsplanung „SCOTERS“. Der Name „SCOTERS“ steht für „Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg“, wird seit 1999 verwendet und ist mittlerweile im Sprachgebrauch zum Synonym für den dahinter stehenden Zweckverband geworden. Der SCOTERS gehört zu einer neuen Form der Urban Governance, die in Frankreichs administrativer Struktur für Metropolitanräume bereits 1966 ermöglicht und mit Gesetzen zur Dezentralisierung 1982 und 1988 erneut bestätigt wurde. Seit 1966 verlagerte der französische Zentralstaat die Administration in die Regionen und verschiedene Entscheidungsbefugnisse auf die Lokalebene. Dazu zählen insbesondere öffentliche Körperschaften, die unabhängig vom Staat sind und Management-Autonomie haben.



Innerhalb der französischen administrativen Struktur für die Metropolanebene konnten lokale Gebietskörperschaften, die *Municipalités*, seither kommunale Zweckverbände gründen, welche multiple Zwecke und Funktionen haben.

Die *Communauté Urbaine de Strasbourg*, also die Stadt Strasbourg mit ihren 27 Umlandgemeinden (*Cus*), ist das Herzstück des größeren stadtreionalen Verbandes des *SCOTERS*. Es handelt sich um einen Verband für die räumliche und wirtschaftliche Planung, der aber nicht die Stadtverwaltung ersetzt, die sich mit den üblichen städtischen Aufgaben befasst. Die *Cus* ist eine öffentlich verwaltete, zu besonderem Zwecke eingerichtete, multifunktionale und quasi-autonome Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die den Gemeinden übergeordnete Einrichtung ist mit Kompetenzen und Mitteln ausgestattet, die ihr von den einzelnen Gebietskörperschaften selbst übertragen werden. Die schon 1966 gegründete *Cus* als Ausgangspunkt des *SCOTERS* ist eine interkommunale Behörde, die öffentliche Güter mit einer gewissen Autonomie, jedoch unter der Kontrolle des Staates verwaltet. Die *Cus* als Teil des *SCOTERS* hat seit 1999 auf Grundlage der *Loi Chevènement* folgende Aufgabenbereiche: Wirtschaftsentwicklung, Raumplanung und Raumplanungsrevisionen, ferner die Entwicklung von Gemeinschafts- und kulturellen Funktionen sowie des öffentlichen Raumes. Der Zweckverband *SCOTERS* erstellt mit Hilfe der Stadt- und Raumplanungsbehörde (*ADEUS – Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourggeoise*) den umfassenden Gesamtplan für die binationale Metropolitanregion Strasbourg-Ortenaukreis.



Die Gesamtplanung – seit 2000 mit einem noch grösseren Perimeter als zuvor – bringt mehr Kohärenz in die Planungspolitik, vor allem auch dadurch, dass die lokalen Pläne zur Raumentwicklung (Plan Local d'Urbanisme) mit dem SCOTERS abgestimmt sein müssen.

Finanzhoheit und Kompetenzen. Zentrales Element in der Architektur der Metropolitanregion Strasbourg ist, dass die einzelnen Gemeinden einen Teil ihrer Kompetenzen an die Stadtverbände (Communautés Urbaines) abgetreten haben, die sich wiederum in den Zweckverband SCOTERS zusammengeschlossen haben. Die vom SCOTERS erstellte Gesamtplanung für die größere Stadtregion wird partizipativ und demokratisch in einem gemeinsamen Prozess mit den Gemeinden erarbeitet, die sich freiwillig, aber vertraglich in den Zweckverband eingebracht haben. Diese Gemeinden transferieren einen Teil ihres Steueraufkommens an den Zweckverband, der zusätzlich staatliche Finanzierung für die Regionalplanung seitens der französischen Regierung erhält. Finanzierungsgrundlage für den Zweckverband SCOTERS sind Steuermittel, die zu 50% aus der Stadt Strasbourg selbst und zu 25% aus der Cus stammen. Es handelt sich dabei um:

- die Wohnsteuer (taxe d'habitation), welche Mieter, Eigentümer, natürliche und juristische Personen leisten müssen
- die Grundsteuer auf bebautem und nicht bebautem Eigentum (taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties)
- die Einkommenssteuer (taxe professionnelle).

Zusätzlich können andere Möglichkeiten der Finanzierung herangezogen werden. Dazu gehören die Ausgabe von Kommunalobligationen oder die Abgaben für städtische Leistungen. Um Unternehmensgründungen zu begünstigen, behält sich der SCOTERS aber auch das Recht auf Steuerbefreiung vor.

Planungsaufgaben. Im Bereich der Raumplanung werden vom Zweckverband SCOTERS die Gesamtplanung (*Master Plan*), die Sektoralplanung, die Flächennutzungs- und Stadtplanung sowie die Infrastruktur- und Verkehrsplanung abgedeckt. Im Bereich der Wirtschaftsentwicklung befasst sich der SCOTERS mit der Schaffung, Planung sowie dem Management von Flächen für Industriegewerbe- und Dienstleistungszonen, Handels-, touristischen und handwerklichen Aktivitäten, Flughäfen- und Hafentwicklung sowie Industrie- und Wissenschaftsparks. Der SCOTERS konzipiert die Politik zur Wirtschaftsentwicklung und setzt sie um, einschließlich der physischen Infrastruktur. Die Politik zur Wirtschaftsentwicklung in der Metropolitanregion Strasbourg schließt die allgemeine Planung, die Mehr- und Spezialzweck-Planung ein, die Arbeitsmarkt- und Ausbildungspolitik, ferner den Infrastrukturausbau mit Fokus auf wissensintensiven Betrieben sowie die Förderung von Wissenslandschaften und Clustern. Zwar werden in der Metropolitanregion Basel mit dem „Campus des Wissens“ und den Life Sciences-Standorten seitens privater Akteure oder der finanzknappen Universität Basel ebenfalls ähnliche Schwerpunkte gesetzt. Das Bemerkenswerte in der Metropolitanregion Strasbourg ist die aber die Tatsache, dass hier der Zweckver-

band, und damit auch staatliche Akteure, mit einer konzertierten Gesamtplanung agieren, um Wissenslandschaften zu produzieren. Der Strasbourger Ansatz einer umfassenden Gesamtplanung mit Hilfe eines grenzüberschreitenden Zweckverbands ist also grundverschieden vom Basler Modell des *planning by opportunities*, das auch in der neuen Struktur des Basler Eurodistrikts weiterverfolgt wird (s. 5.).

Eindrücklich ist das Ausmaß der Institutionen, die sich für die langfristige Entwicklung der Metropolitanregion Strasbourg mit dem SCOTERS zur verbindlichen Zusammenarbeit verpflichtet haben. Dazu gehören in Frankreich nebst dem SCOTERS und der CUS die Regierung der Republik Frankreich, die Région Alsace und das Département du Bas-Rhin. In Deutschland sind es der Ortenau-Landkreis, der Regionalverband Südlicher Oberrhein, die Stadt Offenbourg sowie die Städte Kehl, Lahr und Achern.

Zwischenfazit. Charakteristisch für die Gesamtplanung der binationalen Metropolitanregion Strasbourg-Ortenaukreis ist die Einrichtung eines Zweckverbandes als strategisch und vertraglich festgehaltener Partnerschaft mit Verbindlichkeiten, Finanzkraft und Planungskompetenzen. Koordination zwischen den Regierungen auf binationaler, lokal-regionaler und interkommunaler Ebene ist Voraussetzung des Erfolgs. Das Planungssystem der Metropolitanregion Strasbourg-Ortenaukreis verfolgt einen integrativen Bottom-up-Ansatz, ist vernetzt, polyzentrisch, international und handlungsstark, da Kompetenzen aller involvierten Gemeinden Teil des Ganzen sind.

Diese Gesamtplanung ist Grundlage und war Voraussetzung für die Schaffung eines funktionsfähigen Eurodistrikts Strasbourg-Ortenau. Das Einsetzen eines Eurodistrikts allein steht also nicht am Anfang einer Entwicklung, sondern folgt auf eine langjährige und umfassende Gesamtplanung, die sich dadurch auszeichnet, dass die partizipierenden Gemeinden Planungs- und Finanzkompetenzen delegiert haben. Auch wenn noch Schwächen beispielsweise in der Sozialentwicklung im Raum Strasbourg bestehen und das Planungssystem in konstanter Entwicklung begriffen ist, kann doch diese gegenwärtige Form der Urban Governance als zukunftsweisend für Metropolitanregionen nicht nur am Südlichen Oberrhein betrachtet werden.

5. Vergleich mit der Metropolitanregion Basel

Strukturelle Rahmenbedingungen und Agglomerationspolitik des Bundes. Betrachten wir nun im Vergleich dazu die Metropolitanregion Basel in ihrem Schweizer Kontext. In der Schweiz leben rund 7.5 Mio. Einwohner in knapp 2800 Gemeinden in 26 verschiedenen Kantonen mit 26 unterschiedlichen Kantonsverwaltungen. Es bestehen 26 verschiedene Kantonale Richtplänen für die Raumplanung und 33 verschiedene Gesetze für die Sektoralplanung, welche alle auch stadt- und raumplanungswirksam sein können. Dieser spezifische Schweizer Kontext benötigt gegenwärtig zur Koordina-

tion der gemeinsamen Anliegen von Kantonen und Gemeinden 22 Regierungs- und Direktorenkonferenzen, 500 Beamtenkonferenzen, 311 Kantonale Abkommen, 444 Zweckverbände zwischen Kantonen und rund 1000 zwischen Gemeinden (überwiegend für nur einen Zweck wie z.B. Feuerwehr) (Verein Metropole Schweiz 2003). Um angesichts dieser Vielfalt mehr Effizienz und Synergien zu ermöglichen und relevante Anliegen von Städten und Agglomerationen besser zu fördern, hat der Bund auf gesamtschweizerischer Ebene 2001 seine „Agglomerationspolitik“ zur Förderung von Stadt- und Umlandgemeinden beschlossen. Um Potentiale der Kooperation besser zu nutzen und stärker im Bewusstsein zu verankern, gründete die Konferenz der Kantonsregierungen 2001 die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), die von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden gemeinsam getragen wird.

„Die TAK dient der Förderung der vertikalen Zusammenarbeit Bund – Kantone – Gemeinden sowie insbesondere der Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Die Federführung für die TAK liegt auf Grund ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit für die Gemeinden bei den Kantonen. Deshalb ist die KdK geschäftsführend verantwortlich für die TAK. Die TAK ist eine Diskussions- und Koordinationsplattform auf Regierungsebene, über die der Bund, die Kantone und die Gemeinden die Agglomerationsproblematik gemeinsam angehen und Lösungswege finden können. Die TAK ist Ausdruck des gemeinsamen Willens, durch koordinierte Bemühungen die Zukunftschancen der Städte und Agglomerationen als Katalysatoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung der Schweiz zu verbessern. Mit der TAK steht erstmals ein Gefäß zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zur Verfügung. Dieser Ansatz kann als wegweisend erachtet werden und soll angesichts zahlreicher gemeinsamen Verantwortungen weiter gestärkt werden.“ (Konferenz der Kantonsregierungen 2007, www.kdk.ch/int/kdk/de/triagglo.html).

Mit zunächst 25 Modellvorhaben will der Bund die wirtschaftliche Attraktivität der Städte stärken und die Lebensqualität verbessern. Das dezentrale Netz von Städten verschiedener Größe und Funktionen, die sich gegenseitig ergänzen und stützen, soll ebenso gefördert werden wie die Siedlungsentwicklung nach innen. Als zentral wird folgendes erachtet:

„Die Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen ist zu verbessern. Zwar arbeiten die Gemeinden schon heute in verschiedensten Gremien und rechtlichen Formen zusammen. Diese sind aber mehrheitlich sektoriell ausgerichtet und decken sehr unterschiedliche Perimeter ab. Die Verantwortung für eine koordinierte Gesamtentwicklung geht dabei vergessen. Die Probleme sind aus einer gesamtheitlichen Sicht anzugehen. Die verschiedenen Sachpolitiken, insbesondere die Siedlungsentwicklung und der Verkehr, sind besser zu koordinieren.“ (www.sgvw.ch/sekto/news/archiv/d/021014_agglomeration.php)

Die Trinationale Agglomeration Basel, der Trinationale Eurodistrikt Basel und „Metrobasel“. Mit der Trinationalen Agglomeration Basel, die 1995 ausgerufen wurde, hat sich die Agglomeration Basel schon vor der schweizerischen Agglomerationspolitik des Bundes zum Vorreiter für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an kantonalen, interkommunalen sowie internationalen Grenzen gemacht. Suboptimal für die Planungen der Trinationalen Agglomeration Basel (TAB) ist allerdings, dass diese Einrichtung selbst, anders als die Stadt-Umland-Verbände in Deutschland oder Frankreich, kein Verband mit rechtlich verbindlichen Befugnissen, sondern nur ein eingetragener Verein ist.

Die Kantonsregierung von Basel-Stadt, die Basel als Motor der trinationalen Wirtschaft versteht, sieht die institutionelle Aufteilung für die Metropolitanplanung wie folgt: Der Staat entwickelt mit TAB und Eurodistrikt den Metropolitanraum weiter, Wirtschaft und Wissenschaft prüfen mit dem „Metrobasel-Monitor“ periodisch den jeweils erreichten Stand der Entwicklung, und die Zivilgesellschaft engagiert sich in der Metrobasel-Initiative, die vor allem ein Bewusstsein für den gemeinsamen Raum und seine gemeinsamen Interessen verankern soll. Diese Aufgabe ist ebenfalls den Medien zugedacht. Kompetenzen zwischen diesen gleichberechtigten Ebenen sollen nicht vermischt werden. Zwar soll gemeinsam geplant werden, die Umsetzung aber getrennt und mit Hilfe der jeweiligen nationalen Unterstützung erfolgen (Lezzi M. Leiterin Hauptabteilung Planung, Baudepartement des Kantons Basel-Stadt 2006 unter www.srl.de/dateien/dokumente/de/trinationale_agglomeration_basel_tab.pdf). Prägend für die Entwicklung der trinationalen Metropolitanregion Basel ist somit zweierlei: einerseits der Trinationale Eurodistrikt Basel (TEB), andererseits die Initiative „Metrobasel“. Im Unterschied zu anderen Standorten und Metropolitanregionen am Südlichen Oberrhein setzt Basel bei seiner Planung aber noch immer auf getrennte Umsetzung, eine Trennung der Ebenen und rechtlich sowie finanziell nicht bindende Strukturen.

Zwischenfazit. Der Trinationale Eurodistrikt Basel wird zwar als Akteur verstanden, als eingetragener Verein fehlt ihm aber die Rechtsform, die ein durchsetzungsfähiges Handeln mit Planungshoheit und entsprechender finanzieller Kompetenz ermöglichen würde. Hinzu kommt, dass der Trinationale Eurodistrikt Basel noch kein funktionierender Stadt-Umland-Verband wie z.B. die französische *Communauté Urbaine* ist, und dass hinter ihm auch kein Zweckverband steht, der eine solche Entwicklung anstreben könnte. Auch die Initiative Metrobasel, die dabei ist, in der Zivilgesellschaft ein neues Bewusstsein für die trinationale Metropolitanregion – quasi als Produktmarke – zu etablieren, verfügt nicht über den Rechtsstatus, der Planungshoheit und entsprechende Finanzkompetenz beinhaltet. Daher stellen weder der Trinationale Eurodistrikt Basel, noch die Initiative „Metrobasel“ in ihrer gegenwärtigen Form für sich genommen ein langfristiges Entwicklungskonzept für eine zukunftsfähige Metropolitanregion dar. Das Basler Realmodell des *planning by opportunities*

ohne Institutionalisierung eines starken Stadt-Umland-Verbands mit rechtlichen und finanziellen Befugnissen könnte sich langfristig als nachteilig auswirken, zumal die Nachbarn am Oberrhein mit funktionierenden Stadt-Umland-Verbänden weitreichende Planung einleiten, die ihren eigenen Stadtregionen im Wettbewerb der europäischen Städte eine bessere Standortqualität verleihen.

Leider wird bei der derzeit einsetzenden öffentlichen Diskussion um stadtrregionale Organisationsformen im Raum Basel das Thema stark parteipolitisch gefärbt, was der Sachebene abträglich ist. Die neuen Kooperationsformen durch kommunale Zweckverbände/Zweckgemeinden werden in der aktuellen Debatte oft fälschlicherweise für Gemeindefusionen gehalten (Basler Zeitung v.3.1.2008). Das sachliche und dringliche Thema der Effizienzsteigerung stadtrregionaler Steuerung durch Zweckgemeinden könnte dadurch bereits an Boden verlieren, bevor es eine ernsthafte Chance hat, verstanden zu werden.

6. Fazit

Während also die Metropolitanregion Strasbourg orchestrierte Entwicklung durch Zweckverbände des öffentlichen Rechts mit quasiautonomem Status, mit Planungs- und Finanzbefugnissen betreibt, was zukunftsfähiges Handeln erst ermöglicht, setzt Basel noch auf ein *planning by opportunities*, gemeinsame Diskussionen ohne Verbindlichkeit, mit teilweise bereits gemeinsamen Entscheidungen, aber getrennter Umsetzung. Zur Stärkung der Metropolitanregionen am südlichen Oberrhein müssen aber langfristig alle konzeptionellen oder planungspolitischen Grenzen neu gedacht werden, damit die bestehenden Potentiale der Metropolitanregion Basel für die Zukunft am besten in Wert gesetzt werden können.

In diesem Zusammenhang ist es erfreulich, dass Fehler der Vergangenheit mittlerweile öffentlich und pointiert benannt werden. Dadurch können Weichen für die Zukunft in die richtige Richtung gestellt werden. Erfreulich ist auch, dass mit Prozessen wie „Metrobasel“ neue Entwicklungen und Denkweisen angestoßen werden. Es bedarf eines Paradigmenwechsels in Fragen der trinationalen Kooperation für die Entwicklung einer grenzüberschreitenden Metropolitanregion Basel in einer noch zu findenden Form. Dabei kann der Blick auf Modellfälle jenseits der Grenzen Orientierung bieten. Erforderlich ist der Mut, neu zu denken und neu zu handeln. Die momentane Aufbruchstimmung in der trinationalen Region Basel knüpft an die Visionen derer an, die vor Jahrzehnten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit initiiert haben. Dieses Momentum muss genutzt werden.

Literatur

- BAK-Basel Economics (2005): Die Stärken und Schwächen des Life Sciences Standortes Schweiz im globalen Wettbewerb. Vortrag 8. Juni 2005, Basel, in Zusammenarbeit mit den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft.
- Basler Zeitung v. 3. 1. 2008. Im Baselbiet regiert der Eigensinn. Gemeindefusionen erhöhen die Effizienz – doch für die Regierungen sind sie kein Thema. S.19.
- Basler Zeitung v. 3. 1. 2008. Politiker fordern Fusionen. S.1.
- de Spindler J. (1998): FOCJ – Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlichrechtlicher Gebietskörperschaften. Bern.
- Eder S. und M. Sandtner (2000): Staatsgrenzen in der TriRhena – Barriere oder Stimulus?- In: Regio Basiliensis 41/1: 15-26.
- Fichtner, U. (2006): Architekturen grenzübergreifender Kooperation und raumbezogene Identität am Oberrhein. In: Europa Regional 14/2003, S. 102-117.
- Frey B. S. u. Eichenberger, R. (1999): The New Democratic Federalism for Europe. Cheltenham und Northampton.
- Füeg R. (2006): Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz.
- Gallusser W. (Hrsg.) (1994): Political Boundaries and Coexistence. Proceedings of the IGU-Symposium Basle, Switzerland, 24-27. May.
- Gschwind E. (2003): Schrittmacherin oder Bremsklotz? Die Rolle der Politik bei der Schaffung des grenzüberschreitenden Wirtschaftsraums Regio TriRhena, Basel: EuropaInstitut, 2003, 65 S., (Diplomarbeit zur Erlangung des Titels 'Master of Advanced European Studies MAES', EuropaInstitut).
- Kirchgessner G., Feld L. P., Savioz M. R. (1999): Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Helbing & Liechtenhand / Franz Wahlen, Basel / Genf / München.
- Minghi J.V. (1977): Grenzen in der politischen Geographie. In: Matznetter J. (Hrsg.) Politische Geographie. Wege der Forschung CCCXXXI, Wissenschaftliche Buchgesellschaft: Darmstadt, S. 338-389.
- Newman D. u. Paasi A. (1998): Fences and neighbors in the postmodern world: Boundary narratives in political geography. – In: Progress in Human Geography 22: 186-207.
- Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz 2005. Wirtschaftsraum Nordwestschweiz. Planerkonferenz der NWRK v. 10. Juni 2005.
- Saladin P. (1995): Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt. Bern, München.
- Schneider-Sliwa, R. (2003): Regio TriRhena und südlicher Oberrhein: Ein Raum ohne Grenzen? / R. Schneider-Sliwa (Hrsg.) Basel : Inst. für Geographie, 2003, 95 S. : Ill, (Basler Stadt- und Regionalforschung ; Bd. 22)
- Speiser B. (1993): Europa am Oberrhein: der grenzüberschreitende Regionalismus am Beispiel der oberrheinischen Kooperation, Basel, 276 S., (Schriften der Regio 13), Diss. Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- Rechts- und Sozialwissenschaften.
- Verein Metropole Schweiz 2003
- Weber-Mandrin M. (2001): Öffentliche Aufgaben der Kantonsverfassungen. Zürcher Studien zum öffentlichen Recht. Zürich
- Wirtschaftskammer Baselland 2004: Die EU-Osterweiterung aus Sicht der Schweiz. Liestal.

Internetquellen

www.alsace-biovalley.com

www.biovalley.com

www.alsace.cnrs.fr; www.inserm.fr/fr/home.html

www.regbas.ch/d_meilensteine.cfm

www.regiotrirhena.org/dn_verein_regiotrirhena/

www.srl.de/dateien/dokumente/de/trinationale_agglomeration_basel_tab.pdf

www.srl.de/dateien/dokumente/de/trinationale_agglomeration_basel_tab.pdf

<http://archiv.jura.uni-saarland.de/BIJUS/karlsruhe/gesetz.htm>

Konferenz der Kantonsregierungen 2007, www.kdk.ch/int/kdk/de/triaglo.html

Stand der abgerufenen Internetquellen: 3.1.2008.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Europäische Wachstumszentren

Abb. 2: Knotenpunkte der europäischen Güter- und Frachtschifffahrt

Abb. 3: Region Metrobasel

Abb. 4: Das oberrheinische Mehrebenensystem

Abb. 5: Gemeinden am Südlichen Oberrhein

Abb. 6: Institutioneller Rahmen für die Planung von Metropolitanregionen in Frankreich

Abb. 7: Planungsperimeter des SCOTERS

Kartographische Bearbeitung: Lena Baumann