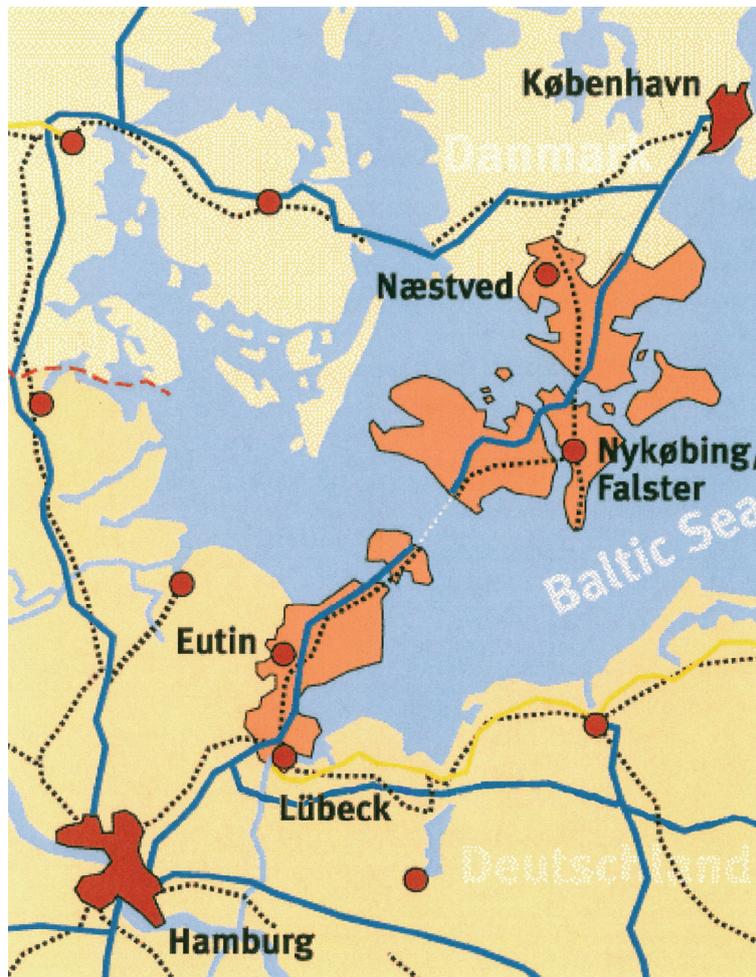


# Barrieren und Potentiale der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Fehmarnbelt Region *Zusammenfassung*



INSTITUT FOR GRÆNSEREGIONSFORSKNING  
SYDDANSK UNIVERSITET



Institut für Regionalforschung  
Christian-Albrechts-Universität Kiel



DIESES PROJEKT WIRD VON  
DER EUROPÄISCHEN UNION  
KOFINANZIERT

## Eine Fehmarnbelt Region

Von Februar bis September 2006 haben das **Institut for Grænseregionsforskning** in Aabenraa und das **Institut für Regionalforschung** in Kiel (im Folgenden: die Partnerinstitute) in enger Zusammenarbeit eine Analyse der Grenzbarrieren in der Fehmarnbelt Region erstellt. Die Analyse wurde um strategische und konkret-praktische Überlegungen zur Überwindung von Grenzbarrieren, um Szenarien zur Einschätzung von Potentialen grenzüberschreitender Zusammenarbeit und um Überlegungen zu ihrer Intensivierung ergänzt. Die Analyse ist ein Teil des **Interreg III A-Projekts "Profil"**, welches das Ziel hat, die Fehmarnbelt Region als transnationale, grenzüberschreitende Region mit einer prägnanten, grenzüberschreitenden Identität weiterzuentwickeln. Die Analyse wurde von einer Lenkungsgruppe des dänischen Femern Bælt Forums und des deutschen Kreis Ostholsteins, Fachdienst Regionale Planung, begleitet. In dieser Broschüre werden die Ergebnisse in Kurzform präsentiert.

Nach einer kurzen Einführung in die **Methodik** präsentieren wir zunächst die Ergebnisse ökonomischer Modellrechnungen zur möglichen Entwicklung der Pendlerzahlen und der Handelsströme bei fortschreitender Integration. Anschließend folgt eine Präsentation der Fallstudien und ihrer Relevanz für die Fehmarnbelt Region. Dann erfolgt eine Auswertung der im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten **Interviews** mit zentralen Akteuren in der Region, eine Einschätzung der verschiedenen **Grenzbarrieren** und zum Schluss die Präsentation einer **Strategie** zur Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verbunden mit einer Reihe konkreter **Empfehlungen** zur Umsetzung der Strategie.

## Methodik

Bei der Ausarbeitung dieser Analyse wurden **verschiedene methodische Ansätze** gewählt. Die Partnerinstitute haben **frühere Studien** über die Fehmarnbelt Region und über grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa herangezogen. Diese wurden durch persönliche, schriftliche oder telefonische **Interviews** mit verschiedenen Akteuren in öffentlichen und halböffentlichen Institutionen sowie aus der Politik in der Region ergänzt. Es wurden auch einige Betreuer grenzüberschreitender Projekte und Mitarbeiter privater Unternehmen und Institutionen befragt. Um Grenzbarrieren, Potentiale sowie den Status der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vergleichen zu können, haben die Partnerinstitute **Fallstudien** für vier andere europäische Grenzregionen durchgeführt: Sønderjylland-Schleswig (DK-D), Ems-Dollart Region (NL-D), EUREGIO Rhein-Ems-Ijssel (NL-D) und die Øresundregion (DK-S). Um einige Effekte des Baus einer festen Querung über eine Meerenge zu untersuchen, wurde auch eine kurze Fallstudie über die innerdänische Region Fyn-Vestsjælland nach Öffnung der festen Querung über den Großen Belt durchgeführt.

Zur Einschätzung der **Potentiale** einer zukünftigen Entwicklung grenzüberschreitender Verflechtungen über den Fehmarnbelt hinweg wurden eine Reihe **empirischer Analysen** auf der Basis theoretischer Modelle durchgeführt, die mehrere Entwicklungsszenarien hinsichtlich der grenzüberschreitenden Handelsverflechtung und zukünftiger Berufspendler über die Grenze präsentieren. Die Szenarien vergleichen dabei eine (heutige) Status Quo Situation mit einer Situation, in der eine feste Querung über den Fehmarnbelt eingerichtet ist bzw. mit einer Situation einer stärkeren Integration (Abbau von Hemmnissen) zwischen den beiden Teilen der Fehmarnbelt Region.

Die oben angeführten Untersuchungen bilden die Grundlage für die Ergebnisse der Analyse, welche in einer Entwicklungsstrategie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und in einer Reihe Empfehlungen für konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit ausformuliert werden.

### **Empirische Modelle: Welche Zukunftsszenarien sind möglich?**

Die hier im Folgenden präsentierten Szenarien versuchen, die Auswirkungen in der Region einzuschätzen, die durch zwei Veränderungen entstehen können. Ausgangspunkt des „**Infrastruktur-Szenarios**“ ist die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur durch eine feste Fehmarnbelt-Querung inkl. Hinterlandanbindung, und im „**Integrations-Szenario**“ werden Effekte untersucht, die durch den Abbau der deutsch-dänischen Grenzhemmnisse entstehen.

Das erste Szenario untersucht die mögliche Entwicklung der **Berufspendlerzahlen** über den Fehmarnbelt hinweg. Hier wird der heutige Status (auf Basis von Daten aus 2004), wo es so gut wie keine Berufspendler über den Belt gibt, verglichen mit dem Szenario eines vollständig integrierten Ar-

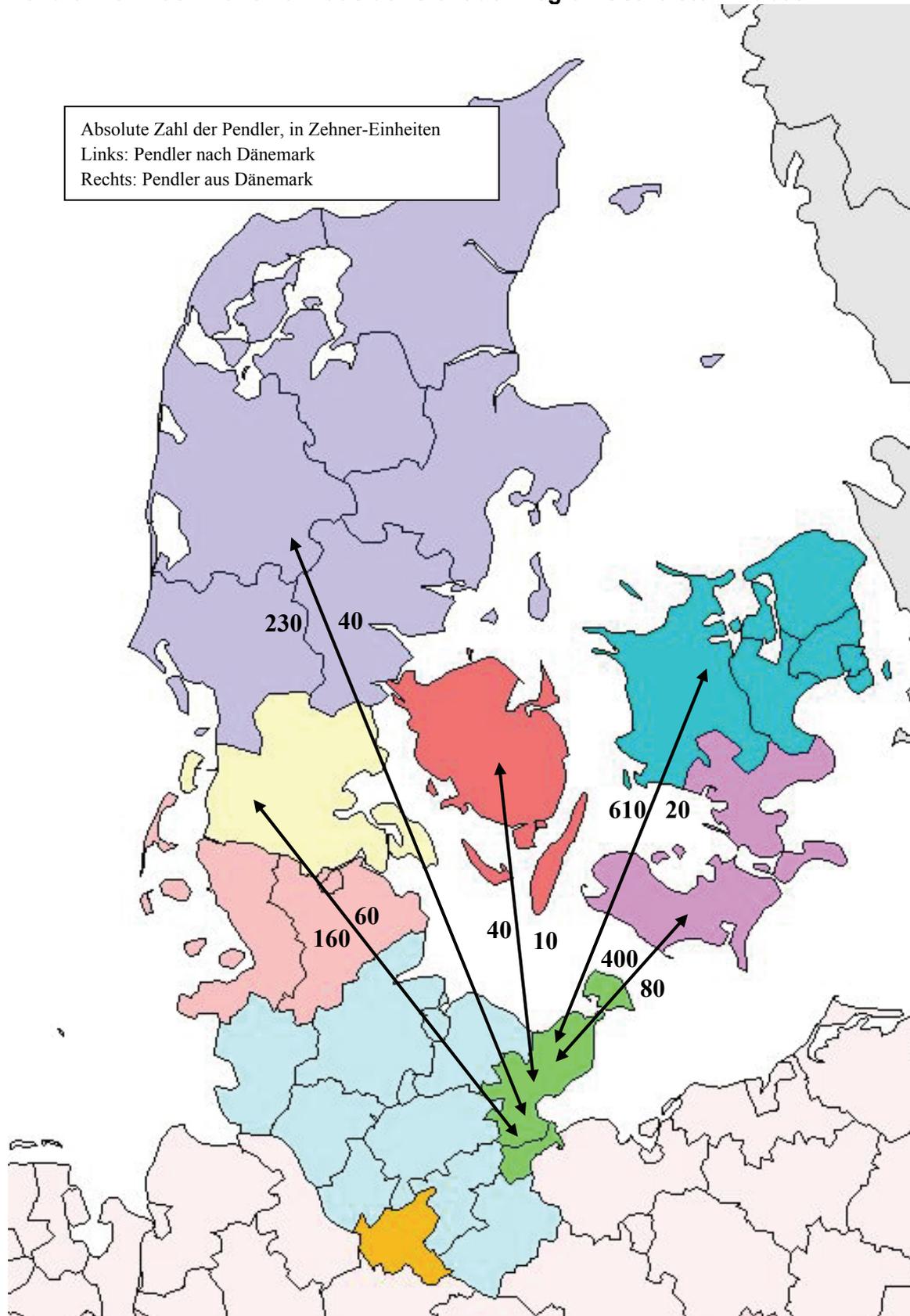
beitsmarkts. In solch einem integrierten Arbeitsmarkt würde das Pendelverhalten von Berufspendlern über den Belt dem Pendeln innerhalb Schleswig-Holsteins und Dänemarks entsprechen.

Die **Pendlerszenarien** zeigen, dass ein integrierter grenzüberschreitender Arbeitsmarkt die Pendlerzahlen gegenüber dem Status Quo nur dann erheblich erhöhen würde, wenn die Distanz zwischen den Nachbarregionen diesseits und jenseits der Grenze hinreichend klein ist – z.B. in Sønderjylland-Schleswig. Die Fehmarnbelt Region hätte aber weiterhin den **Nachteil der großen geographischen Distanz**, nicht nur durch den Fehmarnbelt selbst, sondern auch durch die geringe Verdichtung an der Nahtstelle der beiden Teile der Region unmittelbar am Belt. Die beiden Teilarbeitsmärkte der Fehmarnbelt Region werden auch im günstigsten Szenario (kostengünstige Brücke über den Fehmarnbelt) weiterhin zunächst mit ihren jeweiligen Nachbarn im eigenen Land verbunden sein.

Die folgende Karte unter der Annahme einer festen Querung und einer Maut von 20 € pro Querung zeigt die zu erwartenden Berufspendlerzahlen zwischen den Regionen in Dänemark und Ostholstein-Lübeck im Falle eines voll integrierten Arbeitsmarkts.

## Pendlerszenario „Brücke 20“

### Pendler von/nach Dänemark aus der Sicht der Region Ostholstein-Lübeck



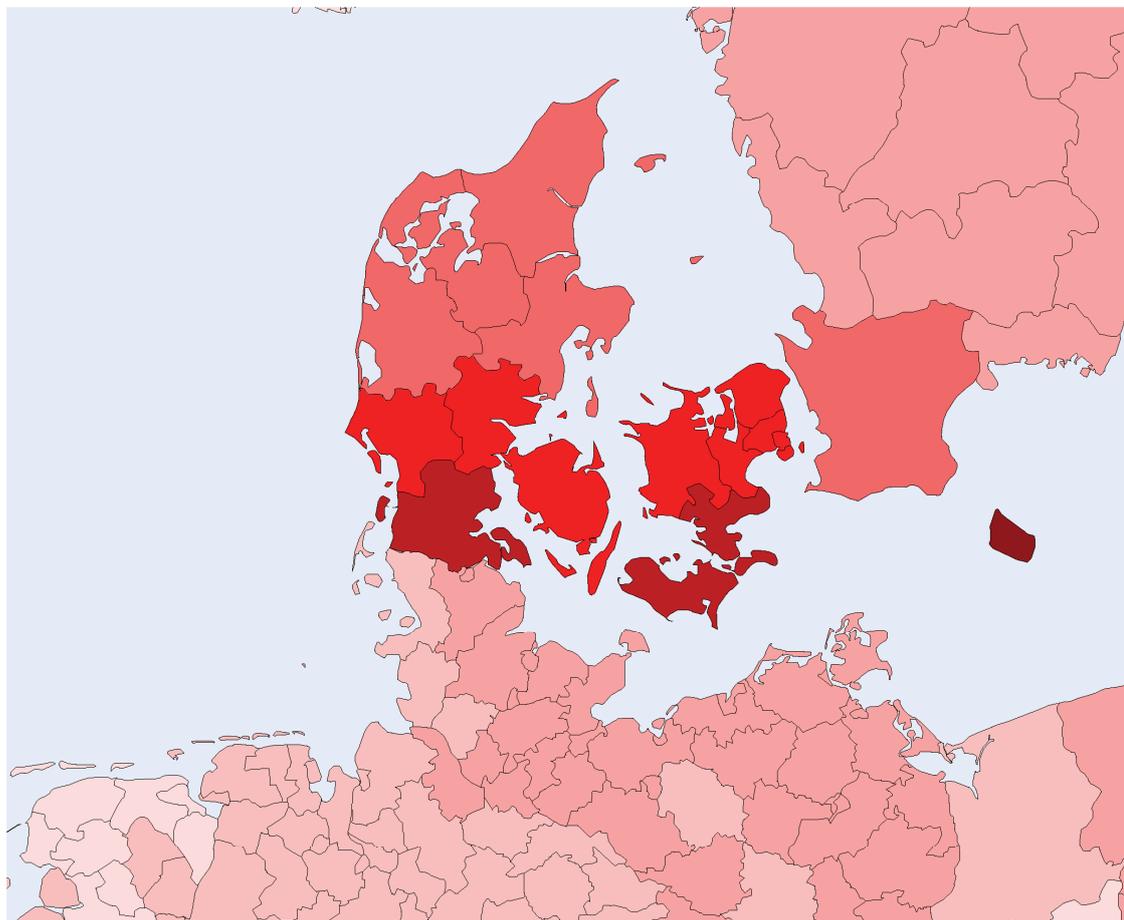
Bei der Auswertung dieser Karte muss berücksichtigt werden, dass 2004 nur 8 Pendler aus Storstrøms Amt im Kreis Ostholstein beschäftigt waren, während 12.600 nach Sjælland pendelten. Die aktuellen Pendlerzahlen in die andere Richtung sind schwer ermittelbar, aber wahrscheinlich vergleichbar. Innerhalb des letzten Jahres ist es allerdings gelungen, zahlreiche deutsche Handwerker auch aus Ostholstein nach Dänemark zu vermitteln. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Trend bei der sich abzeichnenden Entspannung auf dem deutschen Arbeitsmarkt anhalten wird. Im Vergleich zur heutigen Situation zeigt sich also, dass **Strategien zur Integration der beiden Teilarbeitsmärkte** signifikante positive Auswirkungen haben, ihre Größenordnung aber nicht überschätzt werden sollte.

Gleichwohl sind **Maßnahmen, die die Verbindung der beiden Arbeitsmärkte stärken, durchaus sinnvoll**. Ein entscheidender Impuls zur Intensivierung der täglichen Pendlerströme wäre nach unserer Einschätzung aber nicht so sehr die Erleichterung der Fehmarnbelt-Querung allein, sondern ihre Verknüpfung mit einer Strategie, die eine nennenswerte Verlagerung von Wohngebieten und Arbeitsplätzen in die Nähe des Fehmarnbelts zum Ziel hat. Die Nähe attraktiver Arbeitsplätze und attraktiver Wohngebiete sind die wichtigsten Faktoren, die zu Arbeits- bzw. Wohnungswechsel führen.

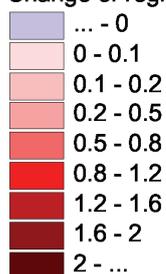
Gegenstand der **Handelsszenarien** für das Jahr 2020 ist die Entwicklung des grenzüberschreitenden Güterhandels zwischen den Regionen unter der Annahme 1. der Fertigstellung einer festen Fehmarnbelt-Querung und 2. erfolgreicher Bemühungen Dänemarks und Deutschlands, handelsbeschränkende Grenzhemmnisse abzubauen.

Grundlage ist ein **Status-quo Szenario**, das auf der Basis des heutigen Standes, also mit einer Fähre über den Fehmarnbelt und keinen weiteren Bemühungen, Grenzbarrieren abzubauen, unter Annahme der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung in der EU die grenzüberschreitenden Handelsströme im Jahre 2020 schätzt. Dieses „Status Quo 2020“ Szenario wird im Folgenden mit drei Szenarien verglichen. Im „**Infrastrukturszenario**“ wird eine feste Beltquerung realisiert und im „**Integrationsszenario**“ werden Effekte durch einen realistisch erreichbaren Abbau von Grenzhemmnissen untersucht. Zuletzt werden beide Szenarien in einem „**Komplett-szenario**“ (d.h. feste Querung und Abbau von Grenzbarrieren) vereint.

**Komplett-Szenario 2020 (Feste Querung plus Integration):  
Veränderung des Wohlstands 2020 gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP)  
in den Regionen des westlichen Ostseeraumes im Vergleich zur Entwicklung  
bei Beibehaltung der Fährverbindung und keinen weiteren Integrationsbemü-  
hungen**



Change of regional welfare in % of regional GDP



Die Berechnungen im Rahmen des von Johannes Bröcker entwickelten CGEurope Modells zeigen, dass **beide Impulse die Ausrichtung des Handels von Storstrøms Amt auf die norddeutschen Regionen intensivieren** und den Wohlstand der Region signifikant erhöhen würden, wobei der

Effekt eines deutsch-dänischen Integrationsimpulses, selbst in moderater Form (weiterhin bestehende Sprachunterschiede), stärker ausfällt als der Infrastruktureffekt, also der Bau der festen Fehmarnbelt-Querung. Die speziellen Auswirkungen der Bauphase einer festen Beltquerung auf die regio-

nale Wirtschaft kann das Modell jedoch nicht berechnen. Grundsätzlich gilt dies spiegelbildlich auch für den deutschen Teil der Fehmarnbelt Region, allerdings sind die Effekte hier kleiner als in Storstrøms Amt, da sich die Wirtschaft der Region Ostholstein-Lübeck in allen Szenarien nur in geringem Maße an den dänischen Märkten orientiert.

Sowohl das **Pendler- als auch das Handelsszenario** zeigen demnach übereinstimmend, dass die Bedeutung von Integrationsstrategien gegenüber den Wirkungen einer festen Fehmarnbelt-Querung nicht unterschätzt werden darf. Beide Strategien wirken sich in der Fehmarnbelt Region in Form einer stärkeren Verflechtung und beim Handel auch hinsichtlich der regionalen Wirtschaftsleistung positiv aus, aber der Integrationseffekt war in den Szenarien der stärkere. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass entsprechende Strategien zum Abbau von Grenzhemmnissen gerade auch in der Zeit vor Inbetriebnahme einer Fehmarnbelt-Brücke oder auch für den Fall, dass diese nicht realisiert wird, ihren besonderen Stellenwert haben oder behalten. Es muss auch berücksichtigt werden, dass der gemeinsame Bau einer festen Querung als ambitioniertes Projekt grenzüberschreitender Zusammenarbeit einen Integrationseffekt haben wird, da Behörden, Politiker, Planungsbüros und Baufirmen mit ihren Mitarbeitern auf vielen Ebenen miteinander grenzüberschreitend zusammenarbeiten werden.

## Fallstudien

Die fünf Fallstudien wurden mit Bedacht ausgewählt. Es war schwer, europäische Grenzregionen zu finden, deren sozioökonomische Struktur mit derjenigen der Fehmarnbelt Region vergleichbar ist. Die Partnerinstitute haben die deutsch-niederländische **Ems-Dollart Region** als diejenige Grenzregion ausgewählt, die in ihrer sozioökonomischen Struktur am ehesten mit der Fehmarnbelt Region vergleichbar ist, wenngleich sie sich über eine Landgrenze erstreckt. Die Region **Sønderjylland-Schleswig** wurde ausgewählt, weil sie als deutsch-dänische Grenzregion über die gleichen kulturellen und administrativen Problemstellungen verfügt, die bei deutsch-dänischer grenzüberschreitender Zusammenarbeit aufgeworfen werden, und weil die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hier eine verhältnismäßig lange Vorgeschichte hat. Die **EUREGIO Rhein-Ems-Ijssel** wurde ausgewählt, weil sie als die älteste und fortgeschrittenste Euroregion in Europa gilt und weil sie seit langem die Zielsetzung der Integration der Grenzgebiete in eine grenzüberschreitende Region verfolgt. Schließlich wurden noch zwei Regionen ausgewählt, in denen innerhalb des letzten Jahrzehnts eine feste Querung einer Wasserstraße errichtet wurde: Die **Øresundregion** und **Fyn-Vestsjælland**. Keine der beiden Regionen ist mit der Fehmarnbelt Region sozioökonomisch vergleichbar. Dennoch sind beide interessant, weil man hier die regionalen Effekte einer festen Querung messen kann, welche eine prinzipiell gut funktionierende Fährverbindung abgelöst hat. Die Øresundregion ist darüber hinaus interessant, weil sie als Hauptstadtregion hohe politische Aufmerksamkeit genießt und über bedeutende finanzielle Ressourcen verfügt.

## Überblick: Grenzbedingte Charakteristika der ausgewählten Benchmarking-Regionen im Vergleich zur Fehmarnbelt Region

Grenzregion	Landgrenze	Landgrenze (LG) Seegrenze (SG)/ feste Querung (FQ)	Andere trennende geographische Faktoren	Regionale Wirtschafts- zentren und Bevölkerungs- zentren: Nah oder fern der Grenze	Geograph. Distanz zwi- schen den wichtigsten wirtschaftli- chen Zent- ren (km Luftli- nie/ Zeit)	Interpen- trations- potenti- al ohne Grenze <sup>1</sup>	Unter- schiede in Sprache, Kultur und öf- fentlicher Instituti- onen
Storstrøms Amt/ Osthol- stein- Lübeck	DK – D	SG+Fähre (Zukunft: SG+FQ)	---	Fern (Lübeck, Vordingborg)	Hoch/hoch	Niedrig	Hoch
Sønderjyl- land/ Schleswig	DK – D	LG	---	Nah (Flensbg., Aabenraa)	Niedrig/nie- drig	Hoch	Hoch
Øresunds- region	DK – S	SG+FQ (früher: SG+Fähre)	---	Nah (Kopenh., Malmö)	Nied- rig/mittel	Sehr hoch	Mittel
Fyn/ Vestsjæl- land	---	SG+FQ (früher: SG+Fähre)	---	Fern (Odense, Kopenh.)	Mittel/hoch	Mittel	Keine
Ems- Dollart Region	NL – D	LG	Dünn be- siedelte Region	Fern (Groningen, Oldenbg.)	Mittel/mittel	Mittel	Mittel
EUREGIO	NL – D	LG	---	Nah (En- schede- Hengelo) – mittel (Mün- ster)	Nied- rig/mittel	Hoch	Mittel

<sup>1</sup> Provisorische Schätzung des IFR. Der Begriff „Grenze“ umfasst alle kulturellen, sprachlichen und institutionellen Barrieren

Die Tabelle zeigt deutlich, dass sich die Fehmarnbelt Region zumindest ohne feste Querung in einer schwierigen Ausgangsposition befindet. Das Potential grenzüberschreitender Integration ist im Vergleich zu anderen Grenzregionen niedrig.

Wichtigste Ergebnisse der Fallstudien:

- Die **Qualität der Verkehrsinfrastruktur** ist eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung. Dies wurde in der Ems-Dollart Region, in Sønderjylland-Schleswig, in der Øresundregion und auch in Fyn-Vestsjælland deutlich. Kurze Entfernungen sind entscheidend.
- Der **Einfluss grenzüberschreitender politischer Institutionen auf Integration und grenzüberschreitende Entwicklung kann nicht direkt gemessen werden**. Solche Institutionen signalisieren jedoch Kontinuität in der Zusammenarbeit. Grenzüberschreitende Informationszentren können eine wichtige Beratungsfunktion für die Einwohner einer Grenzregion haben.
- Die **Wirtschaftsentwicklung** geschieht in der Regel nicht grenzüberschreitend, sondern orientiert sich an den nationalen Märkten. Einkaufstourismus wird durch steuerliche Unter-

schiede und daraus resultierende Preisunterschiede oder durch unterschiedliche Warenangebote ausgelöst.

- Die **Integration des Arbeitsmarktes** ist eine große Herausforderung für alle Grenzregionen. Sie ist entweder von einem deutlichen finanziellen Anreiz (große Unterschiede im Lohnniveau) oder einem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage von Arbeitskraft abhängig. Grenzpendeln kann deshalb auch ein temporäres Phänomen sein.
- Alle grenzüberschreitenden Regionen legen einen großen Wert auf Aktivitäten, welche die Einwohner der Region zusammenbringen sollen (**„People-to-People“**). Es ist schwierig zu messen, ob diese Aktivitäten einen Einfluss auf grenzüberschreitende Integration oder die Entstehung einer grenzüberschreitenden Identität haben.
- In allen grenzüberschreitenden Regionen wird der Mangel an Informationen über die Verhältnisse auf der anderen Seite der Grenze beklagt. Mehrere Regionen haben deshalb spezielle **Informationszentren** eingerichtet. Die Medien sind in der Regel nicht sehr interessiert, regionale grenzüberschreitende Nachrichten zu verbreiten.

- Die deutsch-niederländischen Grenzregionen haben gute Erfahrung mit „**Kümmerern**“ gemacht, bekannten Personen, die längerfristig für gewisse Bereiche der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verantwortlich sind.

## Barrierenmatrix

Die folgende Matrix gibt einen generellen Überblick über Grenzbarrieren und ihre Einschätzung durch die interviewten Personen. Eine reine Ja-Nein Matrix hätte kein gutes Abbild der vielen nuancierten Antworten gegeben, die wir erhalten haben. Die Färbung (**rot für dänische Interviews** und **blau für deutsche Interviews**) macht es möglich, nicht nur die Bereiche, sondern auch die beiden Länder zu vergleichen. Es war nicht möglich, auf alle Fragen eindeutige Antworten zu bekommen, und manchmal wurde eine Frage für den spezifischen Bereich als nicht relevant eingeschätzt. Es wird auch nicht deutlich, ob ein Eintrag in die Matrix auf einer konkreten Antwort auf eine Frage beruht oder ob der Interviewte das Thema von selbst ansprach. Einige Interviewpartner decken mehrere Bereiche ab.

Akteure Barriere	Interreg- /Verwaltung *	Politik	Wirtschafts- und Arbeits- marktorganisa- tionen	KM- Unternehmen	Bildung**	Tourismus**	Medien
Gesetze und Vor- schriften: Bleiben- des oder vorüber- gehendes Problem?	kein klares Bild	bleibend	bleibend bleibend	bleibend keine Probleme	bleibend vorübergehend	nicht relevant	nicht relevant
Strukturelle*** Un- terschiede: Problem oder Ausrede?	Problem Problem	Problem Problem	Problem Problem	nicht relevant	Problem Problem	Problem Problem	Problem
Kulturelle Barrieren: durch Zeit über- windbar?	ja ja	ja	Ja ja	ja ja	ja	ja ja	nein
Sprache: Barriere heute?	ja ja	nein ja	ja - nein ja – nein <sup>1</sup>	nein ja	anfänglich ja anfänglich ja	nein nein	ja ja
Sprache: Barriere in 20 Jahren?	ja	vielleicht	nein	kein klares Bild	nein	nein nein	ja ja
Seegrenze & die gefühlte Distanz: mentale Barriere?	ja ja	ja nein	ja ja	ja nicht wichtig	kein klares Bild	ja ja	nein nein
Kritische Masse: keine/ wenige po- tentielle Partner?	ja	ja	ja ja	ja ja	ja	nein	nein
Wissensdefizit: kein Interesse oder In- formationsdefizit?	Informationsdefizit	kein klares Bild	kein Interesse kein Interesse	Informationsdefizit Informationsdefizit	Informationsdefizit	Informationsdefizit	kein Interesse kein Interesse
EU Bürokratie: Stolperstein oder echte Abschre- ckung?	Stolperstein	kein klares Bild	Abschreckung	nicht relevant	Abschreckung Abschreckung	Abschreckung Abschreckung	nicht relevant
Strukturreform in Dänemark: ein Pro- blem?	ja ja	ja	ja	Ja	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant
Feste Beltquerung: Gefahr oder Chan- ce?	Chance	Chance Gefahr – Chance <sup>2</sup>	Chance Chance	Chance Chance/keine Meinung	Chance	Chance	Chance
Transitstrecke: Gefahr oder Tatsa- che heute?	Tatsache heute Tatsache heute	Tatsache heute Gefahr	Tatsache heute Tatsache heute	Tatsache heute	Tatsache heute	Gefahr	nicht relevant
Pendler: Grenzpend- ler bei fester Que- rung zu erwarten?	nein	nein nein	vielleicht	Nein	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant
FBR-Identität: ja, nein oder im Ent- stehen?	im Entstehen ja	nein nein	kein klares Bild	im Entstehen im Entstehen	kein klares Bild	kein klares Bild	nein nein

\* Interreg-Verwaltung beinhaltet nicht nur die Interreg-Sekretariate, sondern auch solche Personen, die ein Projekt begleiten, ohne Projektpartner zu sein.

\*\* Alle Interviewpartner nehmen auch an Interreg-Projekten teil.

\*\*\* Strukturelle Unterschiede sind solche, die aus Kooperationen von lokalen und regionalen Partnern oder dem Aufbau und Handlungsspielräumen von Institutionen resultieren.

1. Die Meinungen waren innerhalb desselben Landes klar geteilt.
2. Die Meinungen variierten stark, abhängig vom Regierungslevel.

Die oben angeführte Matrix gibt einen Überblick über die Barrieren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die von den Interviewpartnern identifiziert wurden. Im Folgenden werden die Resultate näher erläutert.

#### *Administrative Barrieren*

Sowohl die Interviews in der Fehmarnbelt Region als auch die Fallstudien zeigen, dass **administrative Barrieren ein großes Hindernis** bei der Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darstellen. Hier soll zunächst die unterschiedliche Gesetzgebung betrachtet werden.

- *Arbeitsmarkt – Freizügigkeit*

Während der dänische Arbeitsmarkt zurzeit eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften aufweist, die in einigen Branchen schon zu Engpässen geführt hat, herrscht auf der deutschen Seite der Fehmarnbelt Region eine hohe Arbeitslosigkeit. Unterschiede in der Steuer- und Sozialgesetzgebung sowie unterschiedliche Regelungen in der Arbeitslosenunterstützung machen es **schwer, eine grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung einzurichten**. Der Anreiz, auf der anderen Seite der Grenze Arbeit anzunehmen, ist nicht groß genug. Gleichzeitig haben dänische Unternehmen Schwierigkeiten mit dem durch viele Vorschriften regulierten deutschen Arbeitsmarkt, der als unflexibel empfunden wird. Insbesondere die weitgehenden Kompetenzen der Betriebsräte in Personalangelegenheiten sind für dänische Firmen ungewohnt.

Die Freizügigkeit kann auch von anderen Faktoren eingeschränkt werden, die in **unterschiedlicher Gesetzgebung** begründet sind. Hinsichtlich der deutsch-dänischen Grenze kann man hier auf die folgenden Probleme hinweisen: Besteuerung von Pensionen, Leistungen der öffentlichen Krankenversicherungen, Risiken, Sozial-

versicherungsansprüche zu verlieren, wenn man auf beiden Seiten der Grenze arbeitet, sowie Probleme bei Arbeitsunfähigkeit und der Absicherung des Ehepartners im Falle von Invalidität oder Tod.

- *Politische Zusammenarbeit*

In den Fallstudien wurde deutlich, dass ein gut ausgebautes Netz grenzüberschreitender Institutionen nicht unbedingt zu einer grenzüberschreitenden Regionalpolitik und der effektiven Lösung grenzüberschreitender Probleme führt. Es wird deutlich, dass **grenzüberschreitende Institutionen gegenüber staatlichen und regionalen politischen Institutionen eine recht schwache Position haben**. Letztendlich sind sie den nationalen Gesetzen unterstellt, welche auf der jeweiligen Seite der Grenze gelten. Sie können nicht selbst grenzüberschreitend die Gesetzgebung regulieren, um eventuelle Grenzbarrieren zu überwinden, wie sie auch keine Beschlusskompetenz oder Weisungsmacht gegenüber regionalen Behörden und regionalen politischen Gremien innerhalb eines Landes haben. Grenzüberschreitende politische Institutionen sind nicht mehr als politische **Netzwerke**, die gemeinsame Interessen feststellen, gemeinsame Probleme identifizieren und eine gewisse **Lobbyarbeit** in den Hauptstädten ausführen können, um die nationale Gesetzgebung und die politischen Zielsetzungen der Regierungen zu beeinflussen.

- *Wirtschaft*

Neben den bereits genannten Problemen auf dem Arbeitsmarkt gibt es trotz der fortschreitenden Harmonisierung innerhalb der EU immer noch verschiedene administrative Barrieren, die den Handel und Unternehmenskooperationen über die Grenze hinweg erschweren. Diese Barrieren sind oft von **technischer Natur**: verschie-

dene technische Standards (z.B. TÜV-Standards, die den dänischen Unternehmern aus ihrer Sicht hohe Mehrkosten verursachen), **unterschiedliche Implementierung von EU-Richtlinien** in der nationalen Gesetzgebung, strengere Regeln als die im EU-Recht verankerten Mindestanforderungen.

- *Interreg*

Das Interreg-Programm ist der **größte Sponsor von grenzüberschreitenden Aktivitäten** in allen Bereichen. Es wurde in den Interviews oft gesagt und konnte in den Fallstudien bestätigt werden, dass die meisten Kooperationsinitiativen ohne Interreg-Unterstützung nie ins Leben gerufen worden wären. Es wurde jedoch ebenso festgestellt, dass die administrativen Anforderungen an ein Interreg-Projekt einen großen Einsatz der Projektpartner voraussetzen. Die Anforderungen haben auf kleine Projektpartner eine abschreckende Wirkung und verhindern dadurch ein breites Ausnutzen der Möglichkeiten des Programms in der gesamten Grenzregion.

#### *Strukturelle Barrieren*

Strukturelle Barrieren sind solche Barrieren, die zum Beispiel aus **verschiedenen Verwaltungsstrukturen** auf regionaler oder lokaler Ebene auf beiden Seiten der Grenze entstehen können. Es sind auch solche Barrieren, die aus **unterschiedlichen Aufgabenverteilungen zwischen öffentlichen und privaten Institutionen** nördlich und südlich des Belts entstehen. Dies kann z.B. im Gesundheitswesen der Fall sein, wo in Dänemark bestimmte Aufgaben von öffentlichen Institutionen und in Deutschland von halböffentlichen oder privaten Institutionen wahrgenommen werden.

- **Wirtschaft und Arbeitsmarkt:** Während die **beruflichen Ausbildungen** in Deutschland dem dualen System folgen, sind sie in Dänemark stärker schulisch

ausgerichtet. **Wirtschaftsförderungsinstitutionen** haben ebenfalls unterschiedliche Aufgaben und sind anders organisiert. Das Verantwortungsbereich der Organisationen muss nicht politischen Strukturen oder dem Interreg-Gebiet folgen.

- **Politik:** Auf der politischen Ebene bestehen sehr **unterschiedliche Strukturen und Handlungsspielräume**. Die **Strukturreform** in Dänemark führt momentan zu Unklarheiten, wer in Zukunft für welchen Bereich der Zusammenarbeit die Verantwortung übernehmen wird.
- **Verein:** In Dänemark sind **Vereine private** Institutionen, während sie in Deutschland als **gemeinnützig** anerkannt sind und so öffentliche Unterstützung wie Interreg-Mittel erhalten können.
- Es gibt unterschiedliche Traditionen der öffentlichen Unterstützung: in Dänemark wird sie eher **projektorientiert** gewährt, während sie in Deutschland typischerweise eher an Strukturen (also Institutionen) orientiert ist.

#### *Kulturelle Barrieren*

Kulturelle Barrieren werden subjektiv wahrgenommen und können nicht zwingend objektiv gemessen werden. Es wurde festgestellt, dass **kulturelle Barrieren überwunden werden**, wenn eine Zusammenarbeit tatsächlich gewünscht wird. Es fällt auf, dass kulturelle Barrieren abgebaut bzw. überwunden werden, wenn der Zusammenarbeit ein gewisses Maß an Kontinuität zu Grunde liegt.

- **Formelle und informelle Kommunikation:** Die Deutschen sind **ernster und distanzierter**; ein Indiz hierfür ist die „Sie“-Anrede. Die Dänen sind **informeller** und benutzen das „Du“ in Verbindung mit dem

Vornamen. Diese Barrieren werden jedoch generell nicht als großes Problem angesehen.

- **Arbeitsmethoden:** Die Deutschen bevorzugen in der Regel eine Projektbeschreibung, sind **perfektionistischer** und haben Angst, das Gesicht zu verlieren. Die Dänen legen durchaus eine nur halb fertige Projektbeschreibung vor, die dann **gemeinsam weiterentwickelt** wird. Bei einem ernsthaften Willen zur Zusammenarbeit können die Partner diese Barriere aber in der Regel überwinden.
- **Sprache:** Sie ist eine Barriere bei kulturellen Veranstaltungen und „People-to-People“-Aktivitäten. **Zweisprachigkeit ist besonders südlich der Grenze eher eine Ausnahme.** In der Wirtschaft weicht man in der Regel auf Englisch aus, so dass die Barriere hier nicht besonders hoch erscheint – dies gilt allerdings weniger bei kleinen Betrieben. In den Medien verhindern die Sprachunterschiede gemeinsame Radio- und Fernsehprogramme.

#### *Andere Barrieren*

Hier werden die Barrieren zusammengefasst, die nur **schwer konkretisierbar und messbar** sind, die jedoch existieren und eine Behinderung für die Erweiterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darstellen.

- Die „**gefühlte Distanz**“ über den Fehmarnbelt: Über den Zeitaufwand und den Preis hinaus gibt es etwas, was die Zurückhaltung für eine Beltquerung beeinflusst. Den Menschen bereitet es Probleme, geographische Abstände und Fahrtzeiten auf der anderen Seite des Belts einzuschätzen.
- **Querungskosten:** Die Fährpassage über den Fehmarnbelt

ist verhältnismäßig teuer, besonders im Verhältnis zum Großen Belt und dem Øresund. Bei niedrigeren Kosten würden die Menschen die Grenze bzw. den Fehmarnbelt öfter überqueren.

- **Geeignete Partner:** Vereine, Schulen, Unternehmen etc. haben oft Probleme damit, einen geeigneten Partner für eine Zusammenarbeit auf der anderen Seite zu finden. Dies gilt zumindest für den engen Begriff der Fehmarnbelt Region.
- **Information und Wissen:** Mangel an Informationen oder mangelndes Wissen über das Nachbarland sind eine hohe Barriere. Es ist schwer, eine Zusammenarbeit aufzubauen, wenn man so wenig voneinander weiß.

### **Potentiale in der Zusammenarbeit**

Es ist schwer, die Potentiale für mehr Zusammenarbeit in der Fehmarnbelt Region genau zu quantifizieren. Auf der anderen Seite ist es klar, dass diese Potentiale vorliegen.

- Bei dem heutigen Ungleichgewicht auf den beiden Arbeitsmärkten dürfte es möglich sein, die Zahl der Berufspendler zu erhöhen.
- Auf Grundlage der Vorarbeit der Region Sønderjylland-Schleswig können administrative Barrieren reduziert werden.
- Aktivitäten innerhalb des deutsch-dänischen Jugendaustauschs haben gute Resultate gezeigt.
- Die Strategien hinter dem Interreg-Programm können verbessert werden.
- Wenn die Medien mehr über die andere Seite des Belts berichten würden, könnte das In-

tegrationspotential besser ausgenutzt werden.

- Die Region hat attraktive Wohn- und Feriengebiete, die auch grenzüberschreitend besser vermarktet werden könnten.
- Austausch und eine höhere Anzahl an grenzüberschreitenden Aktivitäten können durch bessere Information forciert werden.

## Strategie

Eine Strategie für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit muss auf den Stärken der Region beruhen. Die **geographische Lage an einer Verkehrsachse**, die zwei expandierende Metropolregionen miteinander verbindet, muss hervorgehoben werden. Gleichzeitig müssen ebenfalls die **Landschaft und die attraktiven Freizeitangebote** herausgestellt werden.

Es ist auch wichtig, die Größe der Fehmarnbelt Region zu definieren: „Was ist die Fehmarnbelt Region?“ Hier empfehlen wir, von einer statischen, konkreten Definition als Ostholstein-Lübeck und Storstrøms Amt abzusehen. Dies würde die Gefahr bergen, dass Partner ausgeschlossen werden, die für die Zusammenarbeit wertvoll sein können, aber außerhalb der Region im engeren Sinne liegen. Wir empfehlen, den gesamten Raum um die **Verkehrsachse Hamburg – Kopenhagen** als **Fehmarnbelt Region** zu verstehen. Das heißt, an der Grenze wird definiert, was die Region ausmacht und welches die Hauptinteressen sind, aber die Zusammenarbeit bezieht das gesamte Gebiet zwischen Hamburg und Kopenhagen mit ein. Die Fehmarnbelt Region ist der Raum, der die beiden Metropolen miteinander verbindet. Diese geographische Strategie wird gleichzeitig die kritische Masse der Region beträchtlich erhöhen.

Um eine grenzüberschreitende Strategie zu implementieren, ist es notwendig, die **verantwortlichen Akteure zu benennen**. Sie können gemeinsame Interessen in der konkreten, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausfindig machen. Hier empfehlen wir, dass eine administrative Einheit unmittelbar am Belt als „Lead Partner“ eingesetzt wird: auf deutscher Seite der Kreis Ostholstein und auf dänischer Seite entweder eine der drei neuen Kommunen am Belt oder eine Arbeitsgemeinschaft der neuen Kommunen Lolland, Guldborgsund oder Vordingborg.

Es ist wichtig, dass das Ziel der Strategie die Überwindung von mentalen Barrieren bzw. der gefühlten Distanz ist. Die **Bevölkerung muss auf die Möglichkeiten aufmerksam gemacht werden**, die in einer Grenzregion bestehen. Die Lead Partner der Region sollten die Region nach innen und außen profilieren und **auf die entsprechenden öffentlichen Institutionen einwirken**, um das Wissen über die andere Seite zu erhöhen.

### *Die feste Querung*

In Hinblick auf die feste Beltquerung sehen die Partnerinstitute **mehr Möglichkeiten als Gefahren**. Dies gilt auch für die deutsche Seite. Eine feste Querung wird außerdem großen symbolischen Wert haben: Das Bauwerk wird die Region sichtbar verbinden und nationales Interesse bereits während der Bauphase wecken. Die Partnerinstitute empfehlen den Akteuren in der Fehmarnbelt Region, eine gemeinsame, der Querung gegenüber positiv eingestellte, Strategie zu entwickeln und die Möglichkeiten für die Region genau zu untersuchen, damit die Fehmarnbelt Region sowohl während als auch nach der Bauphase von der festen Querung profitiert.

## Empfehlungen

Die Partnerinstitute bieten eine Reihe an Empfehlungen für die Fehmarnbelt Region an, die Möglichkeiten für die Verbesserung und die Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Region beinhalten. Sie sind im Folgenden aufgelistet. Für eine umfassendere Erklärung der einzelnen Empfehlungen wird auf den Gesamtbericht verwiesen.

### Allgemein

- Eine gemeinsame, grenzüberschreitende Vision wird benötigt
- Regionalpolitische Führungskraft wird auf beiden Seiten des Belts benötigt
- Entwickeln eines klaren Profils für die Region mit einem gemeinsamen Logo, einer gemeinsamen Homepage und gemeinsamem Marketing
- Entwickeln eines Leuchtturmprojekts, das europäische Aufmerksamkeit weckt
- Hervorheben der weichen Faktoren: Natur, Platz, Ruhe, zwei Kulturen

### Politik

- Definieren von gemeinsamen Interessen und von Gebieten, in denen grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiterentwickelt werden soll
- Grenzüberschreitende Integration braucht ein breites Spektrum von Akteuren
- Entwickeln einer langfristigen, grenzüberschreitenden Strategie
- Gemeinsame Raumplanung ist wünschenswert
- Entwicklung einer Zusammenarbeit zwischen den drei deutsch-dänischen Grenzregionen Ostholstein-Lübeck-Storstrøms Amt, Sønderjylland-Schleswig und K.E.R.N.-Fyn
- Gemeinsame Lobbyarbeit der drei schleswig-holsteinischen

Grenzregionen in Kiel und Berlin, das gleiche gilt für die dänischen Regionen in Kopenhagen

- Treffen einer Grundsatzentscheidung, welcher Grad der Institutionalisierung in der Zusammenarbeit angestrebt werden soll
- Entwicklung eines grenzüberschreitenden Netzwerks von Ausschüssen, die für verschiedene Felder der Zusammenarbeit zuständig sind
- Ernennung eines „Ombudsmannes“ oder einer „Ombudsfrau“ gegen Grenzbarrieren
- Weiterbildung für Verwaltungspersonal über Verhältnisse des Nachbarlandes
- Verbesserung der Sprachkenntnisse in der Verwaltung
- Lobbyarbeit in den Hauptstädten ist notwendig für eine Überwindung der Barrieren innerhalb der Sozialgesetzgebung
- Untersuchung der Entwicklungsmöglichkeiten durch eine feste Beltquerung
- Unterstützung einer Preisstaffelung für die Fehmarnbelt Querung – niedrigere Preise für lokale Pendler bzw. Vielfahrer, um grenzüberschreitende Interaktion zu unterstützen – auch bereits im Status der Fährquerung
- Bemühungen um günstige Angebote des regionalen, öffentlichen Verkehrs

### Wirtschaftliche Entwicklung – Arbeitsmarkt

- Identifizierung und Konzentration auf die wichtigsten Kompetenzen der Region
- Hervorheben der Kompetenzen der Region in grenzüberschreitenden Fragen, auch für die Wirtschaft
- Untersuchen der Möglichkeiten für die Entwicklung neuer Märkte auf der anderen Seite

- der Grenze; gerne in einem größeren Rahmen, der die Regionen Hamburg und Kopenhagen-Malmö mit einschließt
- Ausweitung der Zusammenarbeit der Arbeitsagenturen und evt. auch Entwicklung von gemeinsamen Instrumentarien für die grenzüberschreitende Analyse des Bedarfs an Arbeitskräften auf den beiden Arbeitsmärkten
- Nutzung von so genannten Mentoren für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die kleinen und mittleren Unternehmen in Fragen von grenzüberschreitenden Aktivitäten beratend zur Seite stehen können
- Bemühungen um einen leichteren Zugang zu allen Informationen über grenzüberschreitende Fragen
- Erarbeitung eines Ratgebers für Unternehmen über grenzbezogene Fragen

#### *Information*

- Identifikation des Problems: sind die Informationen zugänglich bzw. ist allgemein bekannt, wo man sie bekommt?
- Verbesserung des Informationsflusses
- Die Informationen müssen so gesammelt werden, dass sie für die potentiellen Nutzer am besten erreichbar sind: zentrales Informationszentrum an der Grenze und/oder an den üblichen Stellen, an die man sich wendet
- Einrichtung einer grenzüberschreitenden Statistik und Berichterstattung
- Akteure in Schlüsselpositionen und Entscheidungsträger müssen über die in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegenden Möglichkeiten aufgeklärt sein

- Regionale Entscheidungsträger müssen auf nationaler Ebene sichtbar sein, damit sie die Überwindung von Grenzbarrieren vorantreiben können

#### *Medien*

- Die Medien sollten in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit miteinbezogen werden und dazu aufgefordert werden, mehr über die andere Seite der Grenze zu berichten
- Die verschiedenen Medien sollten stärker zusammenarbeiten

#### *Ausbildung - Sprache*

- Mehr Unterricht in der Sprache und Kultur des Nachbarlandes in den Schulen
- Erweiterung der Schulkooperationen
- Entwicklung von Möglichkeiten von Praktikums- und Studienaufenthalten im Nachbarland
- Verbesserung und Sicherung der gegenseitigen Anerkennung von Prüfungen und Diplomen
- Etablierung einer oder mehrerer zweisprachiger (deutsch-dänisch) Schulen (1.-13. Klasse)
- Verbesserung der Englischkenntnisse auf beiden Seiten
- Entwicklung einer grenzüberschreitenden Sprachpolitik in der öffentlichen Verwaltung

#### *Tourismus*

- Marketing der gesamten Region – insbesondere auch grenzüberschreitend
- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren auf deutscher Seite (Vorbild könnte die Organisation auf dänischer Seite sein)
- Konzeptentwicklung für kurze, grenzüberschreitende Touristenbesuche

### *People-to-People, Kultur*

- Unterstützung der Vereinskoope-  
ration und Ermutigung der  
Jugend, sich an der Entwick-  
lung der Region zu beteiligen
- Unterstützung von Schulpart-  
nerschaften und Lehreraus-  
tausch

### *Ein Benchmarking-System für grenz- überschreitende Zusammenarbeit*

Anhand einer Reihe von Kriterien kann ein System der fortlaufenden Evaluierung geschaffen werden, dass eine effiziente Nutzung der vorhandenen Ressourcen unterstützt. Es geht dabei um öffentliche Einheiten und ihre Leistungen auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Folgende Kriterien könnten u.a. im System enthalten sein:

- Gibt es eine grenzüberschrei-  
tende Politik?
- Existenz grenzüberschreiten-  
der Netzwerke?
- Investitionen in unternehmens-  
orientierte (grenzüberschreiten-  
de) Infrastruktur?
- Sind die Gemeinden offen und  
flexibel für grenzüberschreitend  
tätige Unternehmen?

## **Fazit**

Die Fehmarnbelt Region hat ein großes Potential zur Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Es ist insbesondere die positive Grundeinstellung gegenüber dieser Zusammenarbeit, die Erwartungen für eine nähere Zusammenarbeit auf vielen Ebenen weckt. Zwei noch ungeklärte Punkte werden für die Zukunft der Region bestimmend sein: Aufgrund der Strukturreform in Dänemark ist noch nicht endgültig geklärt, wie die Zusammenarbeit weiter verlaufen wird. Der zweite Punkt ist natürlich die feste Beltquerung. Es wird für die Entwicklung der Region und der zukünftigen Zusammenarbeit von ausschlaggebender Bedeutung sein, ob die feste Beltquerung Realität wird.

Die beiden Teilregionen, welche die Vision haben, sich zu einer integrierten, grenzüberschreitenden Region zu entwickeln, brauchen eine gemeinsame „Strategie für die Fehmarnbelt Region“. Es gilt, viele Barrieren abzubauen. Die regionalen Akteure können auf den Gebieten tätig werden, auf die sie direkten Einfluss haben, aber es gibt auch Möglichkeiten die Interessen der Region auf den Gebieten voranzutreiben, auf denen kein direkter Einfluss möglich ist. Hier können die regionalen Akteure in Zusammenarbeit mit anderen Grenzregionen versuchen, ihren Einfluss auf die jeweils relevanten Akteure auszuüben. Es liegt an den regionalen Akteuren, die Fehmarnbelt Region Wirklichkeit werden zu lassen.