

Peter Moll

Probleme und Ansätze zur Raumentwicklung in der europäischen Grenzregion Saarland – Lothringen – Luxemburg – Rheinland-Pfalz – Wallonien

Problems and Approaches to Regional Development in the European Border-Region of Saarland/Lorraine/Luxembourg/Rhineland- Palatinate/Walloon

Kurzfassung

Die Hinwendung zu Europa hat im deutsch-französisch-luxemburgisch-belgischen Grenzraum Tradition. Noch bevor der Begriff vom "Europa der Regionen" gebildet war, wurden in diesem Raum Institutionen geschaffen, die im sich vereinenden Europa regionale Anliegen in grenzüberschreitender Abstimmung vertreten. Es besteht die politische Zielsetzung, für diese auf mehreren Ebenen bestehende Kooperation eine „neue Architektur“ zu schaffen. Deren geographischen Umrisse sind noch nicht festgelegt, ebensowenig eine angemessene Verwaltungs- und Entscheidungsstruktur. Daneben stellt sich die Frage nach der Position dieses Raumes, der sich als eine große europäische Grenzregion sieht, im Verhältnis zu den benachbarten Metropolräumen Nordwesteuropas. Welche Probleme und Ansätze bestehen in diesem Zusammenhang für die Raumordnung? Wie kann diese zur Bündelung der einzelnen Regionalinteressen beitragen? Wie kann sie bei den unterschiedlichen Strukturen zu einem ausgewogenen Entwicklungskonzept für den Gesamttraum gelangen? Der Beitrag zeigt die besondere Ausgangslage in diesem Raum auf, die spezifische Problemlösungsansätze der kooperierenden regionalen Partner erfordert.

Abstract

In the border region where Germany, France, Luxembourg and Belgium meet the orientation towards Europe has a long tradition. Even before the term "the Europe of the regions" was coined, institutions were established in this area to foster cross-border co-ordination in representing regional issues in a Europe which was already growing together. It is now a political objective to create a "new architecture" for the partnerships at various levels. The geographical contours for this have yet to be determined, as has the appropriate administrative and decision-making structure. Alongside these issues, one question which arises is that of the status of this region, which sees itself as a major European border-region, vis-à-vis the metropolitan regions in the vicinity in north-western Europe. What problems and lessons does this situation hold for comprehensive regional planning? How can it contribute towards bringing together the various regional interests? How can a balanced development strategy be arrived at for the entire region against the background of the differences in the structures currently in place? This article shows the unique point of departure in this region which calls for customised solutions to be sought and adopted by the co-operating regional partners.

1 Ausgangssituation

Der SaarLorLux-Raum¹ scheint für private Investoren zurzeit noch nicht besonders interessant zu sein. Aus der Sicht erfolgreicher Wachstumsregionen gesehen, verfügt er über keine herausragende Metropole, keine spektakulären Kultur- und Unterhaltungseinrichtungen (eine Ausnahme ist das Weltkulturerbe Alte Völklinger Hütte), kaum über atemberaubende landschaftliche Höhepunkte, über keine lukrativen Bodenschätze, keine Super-Verkehrslage für Mobilitätsströme europäischer Dimension, auch nicht über eine im europäischen Rahmen bemerkenswerte Größenordnung und Bevölkerungsdichte. Er ist kein einheitlicher Verwaltungs- und Sprachraum, vielmehr ist er diesbezüglich zwar mit einer interessanten Vielfalt, aber auch mit einer etwas verwirrenden Komplexität der Verhältnisse ausgestattet.

Derzeit ist völlig ungeklärt, wie eine abgestimmte übergeordnete Zielsetzung für diesen Raum aussehen könnte, wer sie zu beschließen und nach innen wie nach außen zu vertreten hätte und wie sie umgesetzt werden könnte.²

Das in Vorbereitung befindliche Interregionale Raumentwicklungskonzept SaarLorLux-Plus, auf das weiter unten noch näher eingegangen wird, könnte als Diskussionsplattform aber immerhin ein geeignetes Instrument darstellen, um mit der Erarbeitung einer übergeordneten Zielsetzung für diese „Europäische Grenzregion“ zu beginnen. Sie spricht von sich – wohl zur Vermeidung der als zu kompliziert empfundenen additiven Raumbezeichnung Saarland – Lothringen – Luxemburg – Rheinland-Pfalz – Wallonien – Französische und Deutschsprachige Gemeinschaften Belgiens – hilfsweise als der „Großregion“, womit sie einerseits eine sowohl wenig überzeugende und völlig ungeographische als auch sozusagen anmaßende Bezeichnung gewählt hat, mit der aber andererseits keiner der insgesamt sieben Partner diskriminiert wird. In diesem Zusammenhang sei zum Begriff „Europäische Grenzregion“ gesagt, dass damit eine programmatische Regionsbildung gemeint ist, keine institutionelle. Die Programmregion kann nur gelingen, wenn zwischen den Teilräumen keine erhebliche soziokulturelle Distanz besteht. Daher ist von vornherein klar, dass ein Raumentwicklungskonzept vor allem darauf ausgerichtet sein muss, starke räumliche Unterschiede auszugleichen.

2 Raumabgrenzung und Raumbildung

Zunächst ist kurz darzustellen, um welchen Raum es sich konkret handelt. Auf Grund der historischen Entwicklung der letzten 50 Jahre hat sich als grenzüberschreitendes Verwaltungs-Kooperationsgebiet der Zuständigkeitsbereich der Regionalkommission Saarland – Lothringen – Luxemburg – Trier/Westpfalz³ als zweckmäßige Raumeinheit erwiesen. Die Berücksichtigung auch von angrenzenden Teilen der belgischen Region Wallonien, und zwar des Gebietes der Provinz Belgisch-Luxemburg mit dem Verwaltungssitz Arlon sowie der deutschsprachigen Gemeinschaft von Belgien, hat sich inzwischen als notwendig herausgestellt. De facto wird bei bestimmten Aufgaben informell bereits in diesem erweiterten räumlichen Rahmen zusammengearbeitet.

Die Ebene des Interregionalen Parlamentarierrates IPR (vgl. Anm. 12) geht insofern räumlich darüber hinaus, als die Zuständigkeit der Parlamente von Rheinland-Pfalz und Wallonien mit Sitz in Mainz bzw. Namur bis in den Westerwald bzw. bis fast an die Nordsee (Englischer Kanal) reicht. Es ist keine Frage, dass die jeweiligen entfernteren Landesteile keinen konkreten Bezug zum SaarLorLux-Raum haben. Aus raumordnerischer Sicht wäre es daher eher ungünstig, das Kooperationsgebiet etwa auf ganz Rheinland-Pfalz und ganz Wallonien auszudehnen, weil deren großräumiger Zusammenhang⁴ ein anderer ist: Das Rheintal ist mit seinen führenden Städten einschließlich ihrer Einflussgebiete auf die europäische Metropolachse Randstad – Ruhr – Rhein-Main – Rhein-Neckar – Alpen ausgerichtet, das westliche Wallonien und der angrenzende nordfranzösische Raum Lille auf die Achse Randstad – Brüssel – Paris sowie Nordsee – Brüssel – Aachen – Ruhr. Das sind ganz andere räumliche Achsen mit europäischer Bedeutung als die, die den SaarLorLux-Raum durchqueren. Es gilt also, zwischen räumlich-funktionalen Erfordernissen und den regionalpolitisch sinnvollen Strukturen zu unterscheiden.

Dieser Aspekt ist im Dokument „Europa 2000 +“ der EU-Kommission von 1995 (das Zeichen „+“ steht hier für einen nicht näher definierten Zeitraum über das Jahr 2000 hinaus) überzeugend behandelt worden. Die vorgenannten großen europäischen Achsen sind darin als im Sinne der Raumentwicklung bereits bestehende Achsen klassifiziert worden, während die den SaarLorLux-Raum berührenden Achsen Brüssel – Luxemburg – Metz – Dijon bzw. – Saarbrücken – Oberrhein und Paris – Reims – Metz – Saarbrücken – Rhein-Neckar (weiter nach Frankfurt/München) als noch zu entwickelnde Achsen definiert wurden. Es ist klar, dass mit diesem Entwicklungsziel ein wichtiger strategischer Auftrag verbunden ist: Der weitere Ausbau der beiden letzt-

genannten Achsen stellt eine europapolitische Herausforderung an die nationale und regionale Entwicklungspolitik dar, die die Raumordnung und in ihrem Gefolge die Fachpolitiken, insbesondere die Infrastruktur- und die Transportpolitik, aufgreifen müssen.

Da auf politischer Ebene, wie erwähnt, die Überzeugung gewachsen ist, auch den an das Großherzogtum Luxemburg angrenzenden Teil Belgiens in raumordnerische Überlegungen mit einzubeziehen, wurde als arbeitstechnischer Raumbegriff die Kurzbezeichnung *SaarLorLux-Plus* geboren. Damit ist das multinationale Gebiet gemeint, das die bereits genannten Teilräume (vgl. Anm. 1) sowie das Gebiet der belgischen Provinz Luxemburg umfasst. In diesem Fall steht der Zusatz „Plus“ für den letztgenannten Gebietsteil. Die folgenden Ausführungen beziehen sich, sofern nicht ausdrücklich ein anderer Raumbezug hergestellt wird, auf diesen größeren Raum.

Wer von SaarLorLux redet, dabei aber nur eine seiner Teilregionen im Auge hat – allenfalls noch die unmittelbare Grenzzone, weil er sie aus eigener Anschauung kennt und daher zum heimatlichen Gebiet problemlos in Beziehung setzen kann –, wird dem geopolitischen Anspruch dieses Großraums nicht gerecht. Es ist eine besondere Aufgabe der Politik, insbesondere der jeweiligen Bevölkerung der einzelnen Teilregionen eine ausreichende Grundkenntnis über den SaarLorLux-Plus-Raum zu vermitteln. Eine 1998 im Maßstab 1 : 250 000 über das Gebiet der SaarLorLux-Regionalkommission erstellte geographische Wandkarte (das Gebiet der Provinz Belgisch-Luxemburg wurde mit berücksichtigt, wengleich nicht gesondert kenntlich gemacht) war daher ein politisch wichtiges Produkt, um das Gesamtterritorium einmal in vollem Umfang darzustellen. Vorausgegangene Kartenpublikationen mit gleichem Ziel hatten keinen öffentlichen Widerhall gefunden.⁵

Es müsste aber noch weit mehr geschehen: Schon in den Schulen sollte ein (natürlich zweisprachiger) interregionaler Atlas die heranwachsende Generation mit „ihrem“ Großraum bekannt machen. Schulausflüge sollten in großer Zahl u. a. in die Städte der benachbarten Regionen führen. In den modernen Medien sollten nützliche und aktuelle Angaben über Lage, Öffnungszeiten, Eintrittskosten usw. von Museen, Jugendherbergen, Freizeitparks, Ausstellungen und dergleichen bereitgestellt werden. Alle nur denkbaren sinnvollen Daten sollten, zweisprachig aufbereitet, zur Verfügung stehen, um das Kennenlernen der jeweils anderen Teilräume anzuregen und zu erleichtern.

Auch auf der offiziellen Ebene der Regierungs- und Verwaltungsstellen ist noch viel zur Verbesserung des großräumlichen Verständnisses zu tun. Gerade die für

Raumordnungsfragen zuständigen Stellen müssen beklagen, dass sich – auch schon aus sprachlichen Gründen – auf der jeweils anderen Seite der Grenze bisher kein den Gesamtraum umfassendes Raumbewusstsein entwickelt hat; dies ist im parlamentarischen Bereich und in den Bereichen Wirtschaft und Kultur kaum anders. Um mehr Verständigung zu ermöglichen und die Kenntnisse über den Gesamtraum zu erweitern, müsste ein wesentlich größerer Aufwand betrieben werden als in der Vergangenheit. Dabei geht es selbstverständlich nicht darum, bei den Entscheidungen des Nachbarn mitreden zu wollen, als vielmehr darum, zu erfahren und zu verstehen, über welche Potenziale er verfügt, welche Aufgaben und Probleme er lösen muss und auf welche Weise er dies tut.

3 Raumstruktureller Überblick

Über den diesem Beitrag zugrunde liegenden Raum SaarLorLux-Plus werden im Folgenden einige wesentliche strukturelle Merkmale in aller Kürze vorgestellt (siehe auch folgende Abbildung).

Fläche und Bevölkerung

Einen zahlenmäßigen Eindruck über den mehr als 41 000 km² großen und von 5,1 Mio. Einwohnern bewohnten Raum vermittelt die nachstehende Übersicht. Sie gibt Auskunft über einige wichtige Eckdaten: Größe, Bevölkerung, Erwerbspersonen und Arbeitnehmer des Gesamttraumes und seiner Gebietsteile.

Fläche, Einwohner und Einwohnerdichte

Über die Hälfte des Gesamtgebietes wird von den vier lothringischen Départements Moselle, Meurthe-et-Moselle, Meuse und Vosges eingenommen, ein gutes Viertel ist deutsches Gebiet, die beiden Luxemburgs machen das übrige Viertel aus. Die geringe Bevölkerungsdichte der belgischen und französischen Gebiete spricht für eine gewisse Entwicklungsschwäche – nicht unbedingt des gesamten Territoriums, aber in dessen Durchschnitt. Die rheinland-pfälzischen und luxemburgischen Gebiete weisen eine entwicklungsgünstige Bevölkerungsdichte auf, während der hohe saarländische Dichtewert – er liegt sogar deutlich über dem Bundesdurchschnitt – bereits raumstrukturelle Probleme infolge hoher Siedlungs- und Verkehrsdichte indiziert. Der Agglomerationsgrad ist im Saarland am weitesten entwickelt; die ländlichen Strukturen stellen in Lothringen und Belgien die größten Herausforderungen an die Raumordnungspolitik.

Abbildung
Flächen- und Bevölkerungsdaten (um 1997–1999) des SaarLorLux-Plus-Raumes

Gebiet	Fläche km ²	Einwohner Einwohner/km ²	Erwerbspersonen ¹ Quote/100 Einw.	Arbeitnehmer ² Quote/100 Einw.
Saarland	2 570	1 084 000	452 000	413 000
		422	41,7 %	38,1 %
Region Trier	4 922	509 000	227 000	138 000
		103	44,6 %	27,1 %
Region Westpfalz	3 065	556 000	242 000	147 000
		181	43,5 %	26,4 %
Westliches Rheinland-Pfalz ³	7 987	1 065 000	469 000	285 000
		133	44,0 %	26,8 %
Département Moselle	6 216	1 023 000	413 000	317 000
		165	40,4 %	31,0 %
Département Meurthe-et-Moselle	5 246	713 000	299 000	127 000
		136	41,9 %	17,8 %
Département Meuse	6 211	192 000	81 000	57 000
		31	42,2 %	29,7 %
Département Vosges	5 874	380 000	169 000	128 000
		65	44,5 %	33,7 %
Lothringen	23 547	2 308 000	962 000	629 000
		98	41,7 %	27,3 %
Grossherzogtum Luxemburg	2 568	407 000	174 000	168 000
		157	42,8 %	41,3 %
Provinz Belgisch Luxemburg	4 440	244 000	95 000	62 000
		55	38,9 %	25,4 %
Europäische Region SaarLorLux-Plus	41 112	5 108 000	2 152 000	1 557 000
		124	48,1 %	30,5 %

¹ Saarland und Rheinland-Pfalz 1987, Lothringen 1990 ² Saarland und Rheinland-Pfalz: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

³ Regionen Trier und Westpfalz

Quelle: Bevölkerungs- und Sozialatlas der Großregion Saarland – Lothringen – Luxemburg – Rheinland-Pfalz – Wallonien.
 Ein regionales Mosaik. o.O.u.J. – Regionale Ergänzungen durch die Statistischen Ämter und Regionalverwaltungen
 des SaarLorLux-Plus-Raumes; Berechnungen durch den Verfasser

Erwerbspersonen- und Arbeitnehmerquote

Der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung liegt im deutschen Teilraum deutlich höher als im französisch-luxemburgisch-belgischen Teilraum. Dies deutet auf signifikante demographische Unterschiede hin: Die niedrigere Quote geht mit einer höheren Zahl junger Menschen einher. Noch größere regionale Unterschiede ergeben sich bei der Beschäftigtenquote: „Überbeschäftigung“ herrscht im wirtschaftlich prosperierenden Großherzogtum Luxemburg, d. h. nur mit Hilfe von Einpendlern kann der hohe Beschäftigungsgrad gewährleistet werden. Dagegen herrscht in Lothringen und Belgisch-Luxemburg „Unterbeschäftigung“. Dort muss ein beträchtlicher Teil der Erwerbspersonen außerhalb der Region – hier im Großherzogtum Luxemburg – einen Arbeitsplatz finden, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Raumgliederung

Zur funktionalen Raumgliederung erscheinen folgende Befunde relevant:

Im SaarLorLux-Plus-Raum gibt es sechs Oberzentren, und zwar die Städte Luxemburg, Trier, Kaiserslautern, Saarbrücken, Metz und Nancy. Die fünf Erstgenannten liegen in der nördlichen Gebietshälfte, nur Nancy in der südlichen. Daher ist die Verteilung städtischer Funktionen wie auch der Bevölkerung ungleichgewichtig und führt einerseits zu entsprechend ausgebildeten Infrastruktur-Clustern im nördlichen Teil bzw. zu infrastrukturell schwachen Räumen im südlichen Teil andererseits. Eine überzeugende metropolartige Führungsrolle eines der regionalen Zentren ist nicht auszumachen. Daher könnte man sagen, der Raum hat viele Diamanten, die aber erst zu schleifen und zu polieren sind. Damit eine optimale Raumentwicklung zustande

kommt, ist ein hierarchisches Stadtsystem, ersatzweise ein gut und umfassend funktionierendes Städtenetz, notwendig. Die Hierarchie der Städte in diesem Raum ist jedoch nicht geklärt, ein Städtenetz ist nicht eingerichtet.

Der Raum umfasst drei größere Agglomerationsräume, die alle mehr zur Mitte des Gesamtgebietes hin orientiert sind: die Verdichtungsräume Saar-Moselle um Saarbrücken – Forbach im nordöstlichen, Moselle um Metz – Thionville im nordwestlichen und Meurthe-Moselle um Nancy – Lunéville – Toul im südlichen Teil. Ungünstig zu oberzentralen Standorten liegen in seinem Norden ein relativ schmaler Streifen der Eifel sowie die Nordspitze des Großherzogtums, ferner größere Gebiete West- und Südlothringens, der Vogesen und der Ardennen.

Eine netzwerkähnliche Kooperation zwischen den vorgenannten Großstädten des Raumes gibt es nicht, ebensowenig kann von einem führenden Zentralort gesprochen werden. Der Metropolisierungsgrad ist relativ gering; unter europäischem Blickwinkel gesehen ist er am weitesten in der Stadt Luxemburg entwickelt – als europäischem Bankenzentrum, Sitz europäischer Behörden und der Regierung eines Mitgliedstaates sowie als Standort eines Verkehrsflughafens mit Interkontinentalverkehr. Der Bevölkerungsmittelpunkt des Raumes befindet sich westlich des Verdichtungsraumes Saar-Moselle, nordwestlich der lothringischen Stadt St. Avold.

Der naturräumliche Zusammenhalt wird am stärksten durch die Mosel mit ihren Nebenflusssystemen Meurthe, Sauer und Saar sowie durch mehrere Naturparks gewährleistet, so dem Parc naturel régional de Lorraine, dem Deutsch-luxemburgischen Naturpark, dem Naturpark Saar-Hunsrück, dem Naturpark Pfälzer Wald und dem in Vorbereitung befindlichen Naturpark Dreiländereck Obermosel, die jedoch untereinander (noch) nicht kooperieren. Eine naturräumliche Abschottung nach außen erfährt SaarLorLux-Plus durch die Champagne im Westen, die Ardennen im Nordwesten, die Eifel im Norden, den Pfälzerwald im Osten und die Vogesen im Südosten. Der Raum hat großen Anteil am ostfranzösischen Schichtstufenland und an den linksrheinischen Mittelgebirgen.

Besondere Potenziale

Der raumstrukturelle Überblick soll abgeschlossen werden mit einer kurzen Betrachtung der Frage, über welche besonderen Potenziale der SaarLorLux-Plus-Raum verfügt.

Da wäre zunächst auf das Flächenpotenzial hinzuweisen. Auch unter der Bedingung guter infrastruktureller

Voraussetzungen in Bezug auf harte und weiche Standortfaktoren hat der Raum insgesamt – vor allem im lothringischen Teil – ein großes potenzielles Angebot an gewerblich nutzbaren Flächen, ein Vielfaches dessen, was zur Umstrukturierung der Altindustrie (Kohle, Stahl) und zur Ansiedlung moderner Betriebe erforderlich wäre. Engpässe in bestimmten Teilräumen sind dennoch nicht ausgeschlossen. Da es produktionsorientierte Ansiedlungen aber in wesentlich geringerem Maße als in der Vergangenheit geben wird, wird der Flächenbedarf je Arbeitsplatz geringer sein. Es werden eher kleinere als größere zusammenhängende Flächen nachgefragt werden und eher Flächen, die stadt- bzw. zentrumsnah liegen als solche im ländlichen Raum auf der grünen Wiese.

Die übliche Infrastruktur (Straßen, Eisenbahnen, Flugplätze, Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Schulen, Krankenhäuser und dergleichen mehr) ist in den verdichteten Gebieten und solchen mit Verdichtungsansätzen reichlich vorhanden. Sie ist aber modernisierungsbedürftig bzw. zu höheren Bedienungsstandards, insbesondere im Bahn- und Luftverkehr⁶, hin zu entwickeln. Einen höheren Stellenwert als bisher werden die sog. weichen Infrastrukturen erhalten; dies gilt vor allem für Einrichtungen und Angebote in den Bereichen Kultur und Freizeit.

Ein weiteres wichtiges Potenzial stellt die industrieerprobte Bevölkerung dar. Sie ist leistungsorientiertes Arbeiten, auch unter schwierigen äußeren Bedingungen, wie z. B. im Wechselschichtbetrieb, gewohnt. Allerdings wird die traditionelle Handarbeit in Zukunft kaum gefragt sein. Darin liegt für die einheimische Bevölkerung ein Problem: Schwere und schmutzige Industriearbeiten, die sie seit vielen Generationen kennt, sind am Arbeitsmarkt der Zukunft immer weniger „in“; stattdessen ist anspruchsvolle Kopfarbeit im Forschungs- und Dienstleistungssektor in verstärktem Maße notwendig. Sich darauf mental und von der Ausbildung her einzustellen, kann nicht von heute auf morgen erfolgen.

Die Entwicklung der Regionen erfolgt in immer schnelleren Schritten von der Industriegesellschaft hin zur Informations-, Kommunikations- und Wissensgesellschaft. Ist der SaarLorLux-Plus-Raum auf diesen Wandel vorbereitet? Jeder Strukturwandel ist mit dem Risiko des Verlustes von Wirtschaftskraft und Arbeitsplätzen behaftet, bietet aber auch die Chance eines zukunftssträchtigen Neuanfangs. Das Saarland und Lothringen haben in den 90er Jahren nicht in gleichem Maße reüssiert wie z. B. das Ruhrgebiet. Nur Luxemburg hat einen rasanten wirtschaftlichen Aufschwung genommen. Es stellt sich die Frage, ob der SaarLorLux-Plus-Raum im ganzen gesehen ein Wachstumsraum

werden kann. Zunächst werden vermutlich weitere Schrumpfungen zu verkraften sein – bei weiteren Zunahmen in Luxemburg; zur gleichen Zeit soll sich der Raum insgesamt auf Wachstum vorbereiten. Obenan stehen zukunftsfähige Infrastrukturen und die Sicherung des Flächenbedarfs – nicht für Großstandorte wie in den 50er und 60er Jahren geplant, sondern für viele dezentral im Raum angeordnete mittlere und kleinere Standorte.

Wichtig ist eine Erhöhung der Attraktivität als Wirtschafts- und als Lebensraum. SaarLorLux-Plus wird noch zu sehr mit dem bereits überholten Image eines wirtschaftlich rückständigen montanindustriellen Raumes in Verbindung gebracht. Zu den entscheidenden Versäumnissen der Vergangenheit gehört der Verzicht auf ein gemeinsames überregionales Marketing als aufstrebender Grenzraum, in dem mehrere Kulturen aneinanderstoßen. SaarLorLux-Plus stellt sich bislang nicht als eine interregionale Einheit dar. Hierfür ist die Zeit offenbar noch nicht reif.⁷

4 Instrumente der Entwicklung

Welche Möglichkeiten bestehen, in diesem von fünf Regionen gebildeten Raum eine abgestimmte Raumentwicklung zu betreiben? Im Folgenden sollen ausgewählte, gegenwärtig zur Verfügung stehende Instrumente stichwortartig vorgestellt werden.

Netzwerke

Im Zeitalter der Globalisierung ist das Denken und Handeln in größeren räumlichen Zusammenhängen erforderlich – die bestehenden Verwaltungsstrukturen reichen dafür oft nicht mehr aus, wenn es um höhere Effektivität, mehr Nachhaltigkeit und bessere Qualität geht. Insbesondere in den Teilräumen, die noch keine kommunale Gebietsreform hinter sich haben⁸, ist daher die Bildung von Netzwerken als übergreifende Kooperationsbasis angezeigt. Die Raumentwicklung hält dafür drei spezielle Instrumente bereit, die auch grenzüberschreitend einzusetzen sind:

- **Städtenetze**

Die durch Verwaltungsvereinbarungen in Städtenetzen zusammengeschlossenen kommunalen Gebietskörperschaften kooperieren auf verschiedenen Gebieten (z.B. Wirtschaftsförderung, Kultur, Zentrale Dienste). Derartige Ansätze bestehen in der langjährigen Städtekooperation Metz – Saarbrücken und in der grenzüberschreitenden interkommunalen Kooperationsgemeinschaft „Zukunft Saar-Mosel/Sarre-Moselle Avenir“ im Großraum Saarbrücken sowie im Zweckverband

„Schengener Eck“ saarländisch-luxemburgischer Gemeinden an der Obermosel. Die vorhandenen Ansätze sollten in eine neue Qualität überführt werden, neue Kooperationen sollten hinzukommen.

- **Naturparke**

In den Naturparks gehen die Mitgliedsgemeinden ein Zweckbündnis für einen bestimmten fachlichen Bereich ein, nämlich für die Entwicklung ländlicher Räume, des Tourismus und des Natur- und Landschaftsschutzes. Mehrere grenzüberschreitende Naturparke bestehen bereits im SaarLorLux-Plus-Raum, weitere sollen eingerichtet werden, z.B. im saarländisch-lothringisch-luxemburgischen Dreiländereck an der Mosel.

- **Regionalparke**

Mit dieser Bezeichnung ist eine neuartige interkommunale Kooperations- und Entwicklungsplattform für Verdichtungsräume gemeint, in denen Erhalt und Inwertsetzung des kulturellen Erbes und der natürlichen Landschaften für Freizeitzwecke in Verbindung mit der Umstrukturierung alter Industriegebiete einschließlich der Schaffung neuer Arbeitsplätze erreicht werden sollen. Regionalparke bestehen in diesem Raum noch nicht; mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union werden sie seit 1999 im saarländisch-lothringisch-luxemburgischen Verdichtungsraum konzeptionell vorbereitet.

Verkehrskorridore

Mit diesem Begriff wird die Achsendiskussion unter Gesichtspunkten der Raumentwicklung für den SaarLorLux-Plus-Raum aufgegriffen. Unter Nutzbarmachung der Bündelungswirkung, die von hochrangigen Verkehrsinfrastrukturen ausgeht, soll das Prinzip der dezentralen Konzentration bei der Siedlungsentwicklung durchgesetzt bzw. weiterentwickelt werden. Davon sind nicht nur hochwertige Dienstleistungen berührt, sondern auch Betriebe des Produzierenden Gewerbes und des Forschungsbereichs. Ihnen wird in Gestalt von Schwerpunkten (Knoten) der zu den europäischen Metropolen führenden Korridore ein optimales Verteilungsmuster geboten, das auch für die Ansiedlung von Bevölkerung und die Unterbringung bevölkerungsbezogener Infrastruktur einen günstigen räumlichen Rahmen darstellt. Entsprechende Untersuchungen sind für den Großraum zwischen Nordsee/Randstad, Paris und dem Rheingraben – darin eingeschlossen der SaarLorLux-Plus-Raum – im Bereich des Güterverkehrs angelaufen.

Der Rückgang der Raumüberwindungskosten führt in Europa zur Bildung und Stärkung sog. Nodal-Regionen.

SaarLorLux-Plus muss versuchen, einen Einstieg in die Rolle als Knotenpunktregion in Nordwesteuropa zu finden. Die wirtschaftliche Kernbildung darf nicht nur den historisch gewachsenen Metropolen überlassen bleiben.

Es wird viel davon abhängen, ob es gelingt, den SaarLorLux-Plus-Raum mit Hilfe der vorgenannten Instrumente künftig besser zu organisieren und damit seine Potenziale besser zu nutzen. Das würde den räumlichen Zusammenhalt stärken und dazu beitragen, höhere Qualitäten sowohl bei urbanen Angeboten (z. B. in den Bereichen Kultur und Bildung) als auch bei den bevölkerungsbezogenen Freizeitangeboten zu schaffen.

5 Handlungslinien für eine gemeinsam definierte Raumentwicklungspolitik

Wenn es zu einer grenzüberschreitend abgestimmten Entwicklung eines multiregionalen Großraums kommen soll, muss der Boden rechtzeitig dafür vorbereitet werden, dass eine möglichst hohe Effektivität der Kooperation erreicht wird. Gegenwärtig sind konkrete Handlungsleitlinien, wie man sie braucht, um mehrere, national unterschiedlich eingebundene Partner zu interregionaler Solidarität und abgestimmtem Handeln zu bringen, noch nicht definiert. Die jeweiligen Ergebnisse der sog. Gipfel der Großregion⁹ können jedoch einen geeigneten Grundstock dafür bilden. Folgende Bereiche kommen als Grundlagen für die Vereinbarung von Leitlinien zur Raumentwicklungspolitik besonders in Betracht:

Infrastruktur- und Schutzgebietskataster

Eine möglichst flächendeckende und aktuelle Zusammenstellung raumbezogener Informationen ist erforderlich, um eine vergleichbare Basis für eine einheitliche Raumentwicklungskonzeption zu haben. Ein solches Kataster – ähnlich dem in Deutschland üblichen Raumordnungskataster – ist eine unverzichtbare Grundlage für eine detaillierte Diagnose räumlicher Disparitäten, die in eine Stärken-Schwächen- und Chancen-Risiken-Analyse einmünden muss. Es gibt im SaarLorLux-Plus-Raum bislang keine geeignete Stelle, die diese Aufgaben wahrnehmen könnte.

Stärken-Schwächen-Analyse

Hierfür ist eine einheitliche, d. h. interregional in gleicher Weise angewandte Bewertungsmethodik zu entwickeln. Daneben sind Prognosen erforderlich, zumindest Einschätzungen möglicher Entwicklungen, vor allem in den Bereichen Bevölkerung und Wirtschaft. Angesichts des mehrstaatlichen Gebietszuschnitts

kann diese Aufgabe nur von einem im SaarLorLux-Plus-Raum ansässigen unabhängigen Grenzraumforschungsbüro oder von der im EUREK (Europäisches Raumentwicklungskonzept, 1999) vorgesehenen europäischen Raubeobachtungsstelle wahrgenommen werden.

Orientierungsrahmen

Die Stellung des Großraumes SaarLorLux-Plus in seinem europäischen Umfeld ist nicht geklärt. Dies wäre aber wichtig, um abschätzen zu können, welche Erwartungen realistisch sind, die räumlichen Strukturen auch mit Hilfe von außen (im nationalen oder europäischen Zusammenhang) zu erweitern, zu erneuern oder sonstwie an künftige Erfordernisse anzupassen – zum Nutzen und Vorteil auch der benachbarten europäischen Teilräume, insbesondere ihrer Metropolen. Dies könnte in einem Orientierungsrahmen erfolgen, der in die Formulierung strategischer Zielsetzungen mündet – vergleichbar dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen für das Bundesgebiet (1995) oder der französischen Studie zum Grand-Est (1992).¹⁰

Entwicklungsszenarien

Es müssen Überlegungen angestellt werden, mit Hilfe welcher Schritte die definierten Zielsetzungen erreicht werden können. Dazu kann die Erstellung von Szenarien gute Dienste leisten. Ergebnis dieses Schrittes wäre eine in Prioritätsstufen gegliederte Kette vorgeschlagener Maßnahmen. Für diese Aufgabe kommen externe Beraterbüros in Frage.

Vorbereitung der Umsetzung von Maßnahmen

Im Rahmen des national vielfältigen, interregional nicht kompatiblen Rechts und der regional in unterschiedlicher Weise verfügbaren raumordnerischen Instrumente (z. B. Landesentwicklungspläne, Raumordnerische Verträge, Investitions-Rahmenprogramme usw.) hätte jeder Teilraum auf die Realisierung seiner Maßnahmen hinzuwirken, indem er dafür einen geeigneten verbindlichen Rahmen schafft. Darauf aufbauend sollten die Teilräume als Kooperationspartner gemeinsam auftreten, z. B. bei der Geltendmachung ihrer Interessen im Zusammenhang mit EU-Förderprogrammen.

Die Erstellung eines für alle Partner gleichermaßen verbindlichen Raumordnungsdokuments ist, wie an anderer Stelle schon gesagt, aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Dazu fehlt das alle Teilräume umfassende gemeinsame institutionelle Dach. Eben deshalb muss eine möglichst weitgehende inhaltliche Übereinstimmung der regionalpolitischen Ziele der einzelnen Partner im SaarLorLux-Plus-Raum angestrebt werden.

Verstärkung der Kohäsion

Sehr wichtig wären verstärkte Bemühungen um eine Zunahme des räumlichen Zusammenhalts durch interregionale Aktivitäten im Großraum SaarLorLux-Plus, wie z.B. Wettbewerbe und Ausschreibungen auf verschiedenen Gebieten, wie Wirtschaft, Verkehr, Kultur, Geographie, Geschichte, Kunst und Architektur. Die Zukunft des Raumes hängt ganz wesentlich davon ab, ob es gelingt, möglichst zahlreiche raumübergreifende gemeinsame Aktionen durchzuführen, bis hin z.B. zu (inter-)regionalen Gartenschauen und anderen raumverbindenden Maßnahmen, die auch der einzelne Bürger erfahren kann.

Der Erwerb einer besonderen europäischen Kompetenz muss auf der interregionalen Ebene des Großraums stets aufs neue in Angriff genommen werden. Dann wäre es um so überzeugender, von einer europäischen Region SaarLorLux-Plus zu sprechen.

6 Zu einer neuen Dimension der Raumentwicklung

Ein großes Problem stellt die Tatsache dar, dass sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die sich in den vergangenen Jahren intensiv entwickelt hat, nur in relativ geringem Maße über den Grenzraum im engeren Sinne hinaus orientiert hat. Gestützt durch die attraktive Förderung seitens der Europäischen Union im Rahmen des INTERREG-Programms, Ausrichtung A: „Kooperation in Grenzräumen“, ist in den Mental Maps vieler Akteure der Gesamtraum SaarLorLux-Plus nicht „gespeichert“. Dies zeigen die ersten Diskussionen zum Interregionalen Raumentwicklungskonzept SaarLorLux-Plus sehr deutlich. Bisher hat im wesentlichen nur ein ca. 30 km breiter Streifen zu beiden Seiten der Grenze bei Politik und Verwaltung Aufmerksamkeit gefunden.

Will man aber an die Schaffung einer Europäischen Region SaarLorLux-Plus ernsthaft herangehen, müsste sich der Horizont beträchtlich erweitern: Es ist eine Vervielfachung der das Handeln mitbestimmenden räumlichen Dimension notwendig, denn der Gesamtraum hat eine Ausdehnung von rd. 290 km in Nord-Süd-Richtung und 240 km in Ost-West-Richtung. Es ist nicht nur ein mentales Problem der Raumentwicklung, dass es gegenwärtig wohl niemanden gibt, der die Potenziale wie die Schwächen dieses großen Raumes im Gesamtüberblick kennt. So war es bisher auch noch nicht möglich, eine Entwicklungskonzeption dafür zu umreißen. Die einzelnen Teilregionen waren in der Vergangenheit viel zu sehr mit sich selbst beschäftigt, sie haben die Probleme der Nachbarräume nur oberfläch-

lich und jedenfalls nicht aus dem Bemühen um gemeinsame Verantwortung für den Gesamtraum heraus zur Kenntnis genommen. Die nationalen Politiken haben die Vorteile, die sich aus vermehrter Abstimmung und Einbringung des Gesamttraums auf nationaler und internationaler Ebene ergeben könnten, nicht genügend zu verdeutlichen vermocht.

Was ist in dieser Situation in raumordnerischer Hinsicht zu tun? Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten; sie sind gekennzeichnet durch die Begriffe Grenzzone, Grenzraum und Gesamtraum, die wiederum verbunden sind mit den instrumentellen Begriffen Studie und Entwicklungskonzept. Folgendes ist darunter zu verstehen:

Grenzzonenstudien

In dem oben erwähnten 30 km-Radius wurden mehrere kleinräumliche Analysen und Stärken-Schwächen-Aufnahmen für ausgewählte Grenzabschnitte durchgeführt, so z.B. für das mittlere Moseltal zwischen Thionville und Trier (1996) und den Raum Saarbrücken – Moselle-Est (Forbach/Saargemünd/St. Avold/Creutzwald; Entwurf 1999); weitere Grenzzonenstudien (Bouzonville – Boulay – Saarlouis; Pirmasens – Zweibrücken – Blieskastel – Bitsch) sollen folgen. Sie werden mit den Gemeinden und den Trägern öffentlicher Belange abgestimmt und sollen in einer Querschnittsbetrachtung Hinweise auf notwendige und sinnvolle Maßnahmen für eine günstige wirtschaftliche, soziale und naturbezogene, also nachhaltige Entwicklung geben.

Regionale Entwicklungskonzepte für Grenzräume

Regionale Entwicklungskonzepte bauen auf den Grenzzonenuntersuchungen auf. Ihre spezielle Aufgabe besteht darin, unter Einschluss der Faktoren Geld und Zeit Vorschläge zur Umsetzung auf den verschiedenen Handlungsebenen zu machen. Sie sollen die entsprechenden Akteure, die verfahrensmäßigen Erfordernisse und möglichen Finanzierungsinstrumente benennen und eine zeitliche Prioritätenbildung vornehmen. Hierzu liegen noch keine abgeschlossenen Erfahrungen vor. Für einen Teil des o.g. Moseltals wurde 1999 das erste Regionale Entwicklungskonzept im Entwurf erstellt.

Interregionales Entwicklungskonzept für den Großraum SaarLorLux-Plus

Während die erwähnten Grenzzonenstudien und Regionalen Entwicklungskonzepte an die Grenzräume im engeren Sinne gebunden sind, geht das interregionale Entwicklungskonzept weit darüber hinaus: Es umfasst den gesamten SaarLorLux-Plus-Raum von den Arden-

nen bis zu den Vogesen und der Champagne bis zum Pfälzer Wald. In dieser Dimension ist dies für die handelnden Akteure im Raum ein ungewohnt großer Bezugsrahmen. Das von der EU geförderte Gutachten¹¹ soll in einem interaktiven Abstimmungsprozess von den Regierungen bzw. Regionalvertretungen offiziell begleitet werden und auch Gegenstand gemeinsamer Kabinettsitzungen sein. Damit wird ein ambitiöser Anspruch verfolgt, für den in dem betroffenen Raum bislang noch keine vergleichbaren Erfahrungen vorliegen. Der inhaltliche Rahmen ist mit demjenigen der Grenz-zonen-Regionalentwicklungskonzepte vergleichbar, allerdings soll sich das interregionale SaarLorLux-Plus-Entwicklungskonzept nicht mit nachbarschaftlichen Grenzfragen befassen, sondern das Stärken-Schwächen-Profil auf einem höheren, bis auf europäische Dimensionen ausgerichteten Niveau ansiedeln.

Es erscheint denkbar, die Ergebnisse des Konzepts als zweisprachige „Raumordnungsnote“ zu veröffentlichen und auf breiter Ebene von der Bevölkerung diskutieren zu lassen. Die in den Niederlanden mit solchem Vorgehen bereits gewonnenen Erfahrungen sollten genutzt werden.

7 Zur (Weiter-)Entwicklung der Grenzraumkooperation

Rückschau: Die 60er bis 90er Jahre

Die Probleme, mit denen sich Politik und Verwaltung im SaarLorLux-Plus-Raum beschäftigt haben, haben sich im Laufe der Jahrzehnte verändert. Betrachtet man die Kooperationsstrukturen, so lässt sich grob vereinfacht sagen, dass es in den 60er Jahren in erster Linie darum ging, überhaupt grenzübergreifend zusammenzukommen, die richtigen Partner zu finden, wechselseitig Verständnis füreinander zu entwickeln und etwaige Ressentiments abzubauen. Die 70er Jahre waren davon geprägt, die auf der Ebene der Verwaltung entstandenen Kooperationsstrukturen zu einer geregelten und längerfristig ausgerichteten Arbeit zu bringen. Ergebnis war eine zwischenstaatliche Vereinbarung von 1980. In den 80er Jahren kam es zu einer sehr wichtigen Erweiterung der Kontaktebenen, indem sich auch die Parlamentarier dieses Raumes ihrem transregionalen Abstimmungsbedürfnis entsprechend grenzübergreifend organisierten.¹²

Die 90er Jahre brachten mit den INTERREG-Initiativen¹³ der Europäischen Kommission einerseits und der Einrichtung eines Gremiums auf oberster Ebene der Exekutiven, dem sog. Gipfel¹⁴, zwei weitere wichtige Impulse. Beim Gipfel konnte die regionale Unterschiedlichkeit der Zuständigkeiten nicht überwunden werden: Während Luxemburg ein selbständiger Staat

ist, Saarland und Rheinland-Pfalz Gliedstaaten einer föderalen Republik sind, ist Lothringen als Region im französischen Zentralstaat relativ unselbständig, denn alle politisch relevanten Entscheidungen trifft die Regierung in Paris, die jedoch (über ihren Präfekten) nicht Mitglied des Gipfels ist. Die lothringischen Gewählten (Mitglieder des Regionalrats und der Generalräte) gehören dem Gipfel an; sie haben als Einzige im SaarLorLux-Plus-Raum keine legislative Gewalt.

Die Kooperationspartner waren, wie oben bereits angesprochen, in der Vergangenheit sehr stark mit eigenen und bilateralen grenzbezogenen Problemen beschäftigt; zum SaarLorLux-Plus-Raum als Ganzes und seinem Verhältnis zum weiteren europäischen Umfeld wurden dagegen kaum Überlegungen angestellt. Auch die Gutachten und Studien der Europäischen Kommission „CCC-Regions“, „Europa 2000“ und „Europa 2000 +“ wurden von der Politik kaum wahrgenommen. Hier bahnt sich nun eine Änderung durch die EU-Initiative INTERREG II C (künftig III B) und die erwähnte Pilotstudie SaarLorLux-Plus (gefördert nach EFRE Art. 10) an. Die EU-Aktivitäten werden in den nächsten Jahren zweifellos noch größere Bedeutung erlangen.

Potenzielle neue Strukturen

Mit Blick auf die nächsten Jahre stellen sich die wesentlichen zu lösenden Probleme – zu drei Thesen zusammengefasst – wie folgt dar:

Erstens:

Der Raum SaarLorLux-Plus hat ebenso vielfältige wie auch vertrauensvolle Einzelkooperationen entwickelt, die einerseits in Gang gehalten werden müssen, andererseits zu interregionalen Gemeinschaftsinitiativen¹⁵ zusammengefasst werden sollten. Eine spezifische Aufgabe besteht in diesem Zusammenhang darin, den Gesamttraum im Bewusstsein seiner Bevölkerung zu verankern.

Zweitens:

Es ist bisher weder gelungen, die Position des SaarLorLux-Plus-Raumes innerhalb Europas ausreichend zu definieren, noch konkrete Entwicklungsziele für diesen interregionalen europäischen Kooperationsraum zu erarbeiten. Hierfür sind erweiterte Ansätze notwendig.

Drittens:

Die von nicht kompatiblen nationalen Systemen ausgehenden Beschränkungen auf dem Gebiet der Raumordnung werden noch auf lange Sicht keine einheitliche Entwicklung in diesem Raum ermöglichen.

Zu These 1:

Zum einen muss das 1999 eingerichtete Gemeinsame Büro Luxemburg, Rheinland-Pfalz, Saarland zu einem

Haus für den gesamten interregionalen Kooperationsraum ausgebaut werden (Gipfel-Beschluss vom Mai 2000). Von diesem Haus sollen nach Weisung der regionalen Behörden alle gemeinsamen Aktionen ausgehen. Zum anderen: Es ist nur zu verständlich, dass der Süden und Westen Lothringens (die Départements Meuse, Vosges und – bis auf den Raum Briey – Longwy – auch Meurthe-et-Moselle) keinen Bezug zu nachbarlichen Grenzräumen hat und daher auch keine entsprechenden Fragestellungen bzw. Aufgaben kennt. Ebenso wenig haben die östlichen Randzonen des rheinland-pfälzischen Gebietes direkten Kontakt zu luxemburgischen oder lothringischen Gebieten. Ein grenzräumliches Problembewusstsein und ein entsprechender Regelungsbedarf geht über einen Bereich von 30 bis 40 km nicht hinaus. Daraus ergibt sich aber, dass das große Gebiet SaarLorLux-Plus unter grenzräumlichen Gesichtspunkten einen relativ großflächigen territorialen Ballast mit sich herumschleppt, der noch umfangreicher wäre, wenn von Belgien die gesamte Region Wallonien einbezogen würde.

Dies läuft darauf hinaus, dass ein Unterschied gemacht werden muss zwischen einem engeren „Kooperationsgebiet“ und einem weiter gefassten „Vertragsgebiet“ und bedeutet, dass der südostwallonische Raum (Provinz Luxemburg) – ebenso das Gebiet der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens – aus politischen wie geographischen Gründen mit in das grenzräumliche Kooperationsgebiet einbezogen werden sollte, jedoch nicht die gesamte belgische Region Wallonien. Diese wäre allerdings vollständig in das deutsch-französisch-luxemburgisch-belgische Vertragsgebiet mit hineinzunehmen. Es wäre also analog dem rheinland-pfälzischen Beispiel zu verfahren (vgl. Anm. 1). Anzustreben wäre auch eine Gebietskorrektur südlich von Saargemünd (Lothringen), da es sachlich nicht vertretbar ist, dass das Gebiet der zum Département Bas-Rhin (Unterelsaß) gehörenden Saartalgemeinden, die unmittelbar an den Stadtbezirk Saargemünd angrenzen, nicht in die SaarLorLux-Kooperation mit einbezogen ist.

Zu These 2:

Politik, Verwaltung wie auch die Bevölkerung sollten den SaarLorLux-Plus-Raum als Brückenraum zwischen den großen europäischen Metropolen verstehen, die in seinem Umkreis liegen. Diese großräumliche Betrachtungsweise ist aus dem Blickwinkel insbesondere der kleineren Teilräume noch ungewöhnlich und schwierig; sie wird sich aber zunehmend als die unter europapolitischen Gesichtspunkten normale etablieren müssen, zumal nicht unbedingt damit zu rechnen ist, dass die innergemeinschaftliche Grenzraumförderung der EU auf hohem finanziellem Niveau zeitlich unbegrenzt fortgeführt werden wird.

Zu These 3:

Sie betrifft die Behinderungen auf dem Gebiet der Raumordnung durch die inkompatiblen nationalen Systeme.¹⁶ Im Wesentlichen sind angesprochen:

- die unterschiedliche Kompetenz der Staaten, Richtlinien zur Raumordnung festzulegen,
- die unterschiedlichen Verwaltungsverfahren,
- die unterschiedlichen Informations- und Beteiligungspflichten, die die Akteure im Raum gegenüber ihrer Raumordnungsbehörde haben,
- die nicht vergleichbare Ausstattung der Raumordnung mit finanziellen Mitteln;

damit zusammenhängend

- das weite Auseinanderklaffen der Raumordnungsaufgaben und -zuständigkeiten der einzelnen Regionen.

Überlegungen zur künftigen Raumordnung müssen realistischerweise den allgemeinen politischen Trend berücksichtigen, wonach der Umfang der hoheitlichen Verwaltung schrumpft, die leistungsgewährende Verwaltung stark zurückgeht und die planende Verwaltung infolgedessen auch an Umfang und Bedeutung verliert. Ihre interessenausgleichende Rolle wird selten anerkannt, sie hat in der öffentlichen Meinung keinen Rückhalt, eine Raumordnungslobby gibt es nicht. Eher hat sie alle raumgestaltenden Kräfte gegen sich, weil sie es im Rahmen ihrer eigentlichen Leistung – der vorausschauenden Abwägung konkurrierender Interessen – nach Meinung der Betroffenen niemandem recht macht. Dies erleichtert die Erledigung ihres politischen Auftrags nicht.

8 Interregionale Netzwerkbildung

Für den SaarLorLux-Plus-Raum muss ein breites interregionales Netzwerk in möglichst vielen Bereichen und auf möglichst vielen Ebenen geschaffen werden. Dies wird nicht ohne Dezentralisierungsvorgänge möglich sein. Das Erfordernis dazu wird gegenwärtig aber noch nicht überall gesehen. Es muss auch von interregionaler Arbeitsteilung gesprochen werden, d.h. es müssen unter Umständen Funktionen abgegeben, eventuell auch andere übernommen werden. Die Diskussion um Autonomie-Angst, Nutzbarmachung komparativer Vorteile, Ausgleich von Disparitäten und/oder Akzeptanz von Interessen der Nachbarregion muss geführt werden. Die Pflege der „Bruderschaft mit Brüssel“ – Think European, take money from Brussels – ist natürlich kein geeignetes Element, den SaarLorLux-Plus-Raum politisch voranzubringen. Aber sie wird noch auf lange Sicht ein Impulsgeber für die Zusammenarbeit sein und stützt die Motivation dazu.

Die Maschen der interregionalen Kooperation werden enger in Europa. Dazu trägt auch die Ausrichtung C des EU-Förderprogramms INTERREG II (künftig: III B) bei. Das seit den 90er Jahren erweiterte Raumverständnis erfordert eine neue Positionsbestimmung des Standorts SaarLorLux-Plus. Es wird für diesen Raum im mitteleuropäischen Kontext bei seinem bescheidenen Metropolisierungsgrad schwer sein, unter anderen europäischen Großregionen seine Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Seine polyzentrale Siedlungsstruktur ist aber ein Aktivposten, die durchschnittliche infrastrukturelle wie auch die Bedienungsqualität seiner Verkehrskorridore wirken sich dagegen nachteilig aus. In dieser Hinsicht muss noch einiges verbessert werden. Der zu erwartende Hochgeschwindigkeitsbahnverkehr Paris – Mannheim (– Berlin) wird einen sehr wesentlichen Sprung nach vorn bringen. Für den übrigen interregionalen Schienenverkehr wäre die Bildung einer entsprechenden Betreibergesellschaft anzustreben. Es ist außerdem noch das Problem der ungenügenden Bedienungsqualität im Linienflugverkehr zu lösen. Für diesen Bereich wäre eine stärkere Kooperation der in diesem Raum ansässigen Luftverkehrsgesellschaften Luxair (Luxemburg) und Cirrus-Air (Saarbrücken) zu wünschen.

Die Zusammenarbeitsphilosophie muss weiterhin auf die bewährte sechsstufige Kooperationssequenz setzen:

1. Stufe Abschluss allgemeiner Vereinbarungen
2. Stufe Durchführung übergreifender informeller Studien
3. Stufe Gegenseitige Akzeptanz von Einzelprojekten
4. Stufe Herbeiführung fachlicher Abstimmungen
5. Stufe Gemeinsame Finanzierung von Vorhaben
6. Stufe Bildung gemeinsamer Entscheidungsgremien.

Von großer Bedeutung werden auf längere Sicht die sprachbedingten Nachteile bleiben: Sie verzögern und verteuern – um schätzungsweise 20–25 % – Kontakte und Verfahren. Sie machen einen wesentlichen Teil der Kulturunterschiede im Grenzraum aus. Gleiche Sprache ist eine Grundbedingung für Kommunikation. Es ist aber festzustellen, dass man sich nicht versteht. Also ist Bi- bzw. Trilingualität erforderlich.¹⁷ Prallen auch noch, wie es augenscheinlich der Fall ist, traditionell unterschiedliche Verwaltungsstrukturen aufeinander, entstehen nicht zu bagatellisierende Missverständnisse und Friktionen. Diese müssen behutsam beseitigt werden. Ein grenzüberschreitend ausgebildetes Regionalbewusstsein kommt erst bei breiter Sprachverständigung zustande. Förderlich wirken auch gemeinsame Einrichtungen. Diese können z.B. Ausbildungs- und

Bildungs-, Kultur- sowie Forschungseinrichtungen oder Leistungsangebote wie ein grenzüberschreitendes ÖPNV-System in der Fläche sein. Die über die Grenze erfolgende Berufspendelwanderung und die Einkaufsströme wirken in gleicher Weise. Das Motto muss für den interregionalen Raum lauten: In unterschiedlichen Strukturen gemeinsam wohnen und arbeiten. Dazu hat die Raumordnung einen vorausschauenden Beitrag zu leisten.

Der Zusammenhalt der Teilregionen kann verstärkt werden, wenn grenzüberschreitende Projekte oder Projekt-Pakete zustande kommen, die eine gleichwertige Verteilung von Vorteilen auf beiden Seiten der Grenze gewährleisten. Einseitige Vorteile wirken eher vertrauensmindernd, denn bei allen Grenzraumaktivitäten muss die Erhaltung von Gleichgewichten fest im Auge behalten werden.

Um diese Zielsetzung müssen sich alle an der Kooperation in der zu schaffenden Region SaarLorLux-Plus Beteiligten in den nächsten Jahrzehnten redlich bemühen, bis die grenzbedingten Nachteile überwunden sind und sich für den Gesamttraum ein Mehrwert gegenüber der Summe der Qualitäten seiner Einzelräume ergeben hat. Dies wird der Fall sein, wenn der SaarLorLux-Plus-Raum den Ausrüstungs- und Leistungsdurchschnitt vergleichbarer zentraler gelegener europäischer Teilräume überschritten hat. Solange dieser Zustand nicht eingetreten ist, hat die „Allianz der Peripherien“, wie man die Regionen des SaarLorLux-Plus-Raumes nennen könnte, eine Dimension des Erfolgs vor Augen, die trotz (natürlicherweise) weiter bestehender interregionaler Konkurrenz einen Gewinn erwarten lässt, den es sich mit vereinten Kräften anzustreben lohnt. Diese Vision muss der Motor für eine abgestimmte Raumentwicklung über die Grenzen hinweg sein.

Welche Zukunft interregionale Kooperationsformen wie im SaarLorLux-Plus-Raum im sich vergrößernden EU-Europa haben können, ist derzeit nicht konkret abzusehen. Die Fragen bezüglich der künftigen Rolle föderaler Strukturen und die aktuelle Subsidiaritätsdebatte der deutschen Länder mit der EU-Kommission lassen noch kein klares Bild erkennen. Internationale Zusammenschlüsse zu Kooperationseinheiten auf regionaler Ebene (Europäische Regionen) könnten eine große Zukunft haben, weil von ihnen eine starke Integrationsdynamik zu erwarten ist. Dies wird im konkreten Beispiel vom zentralistischen Frankreich noch verhindert. Wird Frankreich niemals ein föderaler Staat? Die Zukunft der europäischen Grenzregion Saarland – Lothringen – Luxemburg – Rheinland-Pfalz – Wallonien hängt ganz entscheidend von Fortschritten in dieser Frage ab. Der Raum bringt alle Voraussetzungen mit,

ein Modellraum zu sein für eine die Grenzen aufhebende interregionale Kooperation unterhalb der nationalstaatlichen Ebene. Die beteiligten Staaten müssen sich aber einig sein, dies zu wollen. Die einzelnen Regionen würden sich dann untereinander schon verständigen, wie sie ihr kooperatives Netzwerk organisieren müssten. Ein „Interregionaler Rat der Exekutiven im SaarLorLux-Raum“ ist bereits angedacht.

Anmerkungen

(1)

Der SaarLorLux-Raum umfasst das Saarland, die französische Region Lothringen, das Großherzogtum Luxemburg sowie aus dem Land Rheinland-Pfalz die Regionen Trier und Westpfalz und den Landkreis Birkenfeld. Die Gebietsbezeichnung SaarLorLux bringt dies nicht genügend zum Ausdruck, ist aber als schon historischer Begriff allgemein eingeführt. Der erweiterte SaarLorLux-Raum umfasst auch Teile von Belgien. (Siehe auch Anm. 3 und 14 sowie Text weiter unten.)

(2)

Im Bereich der Raumordnung bestehen zwischen den Partnerregionen grundlegende Unterschiede. In Frankreich gibt der Staat den Regionen und Gemeinden sowie seinen eigenen Fachplanungen keine räumlich verorteten konzeptionellen Richtlinien für langfristiges Handeln vor. Stattdessen bestehen regionale Investitionsrahmenpläne (z.B. der Plan Etat – Région Lorraine 2000–2006), die die deutsche, luxemburgische und belgische Seite in dieser Art nicht kennt. Die französische Regierung legte einmalig 1969 für ihre Programmregion Lothringen ein Entwicklungskonzept, das Schéma d'aménagement de la métropole lorraine und zuvor (1968) ein Livre blanc. Données et orientations pour l'aménagement d'une métropole lorraine vor. Im Saarland wurde 1967/70 das Raumordnungsprogramm beschlossen, das 1989 durch das Landesentwicklungsprogramm Raumordnung ergänzt wurde. Rheinland-Pfalz hatte 1968 sein erstes Landesentwicklungsprogramm; die aktuelle Version ist von 1995. 1978 wurde das erste luxemburgische Programme Directeur d'Aménagement du Territoire verbindlich; der neue Entwurf stammt vom Mai 1999. In Wallonien wurde 1999 das erste Schéma de développement de l'espace régional verabschiedet. Alle Programme und die daraus abgeleiteten (teil-)regionalen Pläne stimmen weder methodisch, inhaltlich, zeitlich noch rechtlich überein, noch sind sie untereinander abgestimmt (außer Saarland/Rheinland-Pfalz).

(3)

Bereits am 13. März 1969 war von den Außenministerien die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich vereinbart worden; Luxemburg stieß am 24. Mai 1971 hinzu. Es entstand die Deutsch-französisch-luxemburgische Regierungskommission. Am 24. Mai 1971 wurde von dieser die Gründung einer Regionalkommission beschlossen. Sie wurde auf Grund eines Notenaustauschs zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Frankreich und des Großherzogtums Luxemburg offiziell am 16. Oktober 1980 eingerichtet. Ihre vollständige Bezeichnung ist „Regionalkommission Saarland – Lothringen – Luxemburg – Trier/Westpfalz“.

(4)

So auch die Meinung der Arbeitskammer des Saarlandes: „(Es) besteht ... die Gefahr, dass mit der räumlichen Ausdehnung im Dreieck Lüttich – Koblenz – Epinal die beginnende interne regionale Identifikation mit der Europaregion SaarLorLux geschwächt wird.“ (Aus: Bericht an die Regierung des Saarlandes 1999. – Saarbrücken 1999, S. 110 f.)

(5)

Regionalkommission Saarland – Lothringen – Luxemburg – Trier/Westpfalz: Organisation und Instrumente der staatlichen Raumordnung. – Saarbrücken, Mainz, Metz, Luxemburg 1985. = Schriftenr. d. Regionalkommission. H. 10 (mit vier thematischen Karten im Maßstab 1 : 500 000)

(6)

Die grenzüberschreitenden interregionalen Bahnverbindungen (z.B. Straßburg – Saarbrücken; Saarbrücken – Luxemburg; Luxemburg – Brüssel) entsprechen in der Qualität, z.T. auch in der Quantität nicht dem jeweiligen national üblichen Standard. Der Regional-Linienluftverkehr ist unkoordiniert auf drei Flughäfen verteilt (Luxemburg-Findel, Saarbrücken-Ensheim, Nancy-Metz-Lorraine bei Pont-à-Mousson). Als neue Charter- und Fracht-Flugplätze sind Zweibrücken und Hahn (Hunsrück) hinzugekommen.

(7)

Es gibt aber entsprechende Ansätze. So laufen z.B. seit vielen Jahren Bemühungen um ein einheitliches Logo. Auch die im Herbst 1999 erfolgte Einrichtung des Gemeinsamen Verwaltungsbüros Luxemburg, Rheinland-Pfalz, Saarland in der Stadt Luxemburg (in Zukunft auch unter Beteiligung von Lothringen und Wallonien) zielt auf die Realisierung der kooperationsräumlichen Einheit SaarLorLux-Plus hin. Dafür ist eine entsprechende „neue Architektur“ in der Diskussion, sie ist aber bislang weder gebiets- noch verwaltungsmäßig durch einen internationalen Vertrag festgelegt.

(8)

In Lothringen, Luxemburg und Wallonien sind nur punktuell kommunale Gebietsneugliederungen vorgenommen worden.

(9)

Näheres siehe bei ARL (Hrsg.): Grenz-Lagen. – Hannover 1999. = ARL-Arbeitsmater. Bd. 249

(10)

Préfectures des Régions Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine. Pont-à-Mousson (Hrsg.): Grand-Est. Un Chantier d'Aménagement du Territoire. Contribution à un Projet de Livre Blanc (1992)

(11)

Pilotstudie nach EFRE Art. 10. Auftragnehmer: Bürogemeinschaft unter Führung des Instituts für ländliche Sozialforschung (Prof. Dr. Dieter Biehl), Frankfurt am Main

(12)

Interregionaler Parlamentarierrat IPR, gegründet am 17. Februar 1986 durch eine interparlamentarische Vereinbarung; modifiziert am 3. Dezember 1993. Ihm gehören Abgeordnete (Gewählte) der luxemburgischen Kammer, der Länderparlamente von Rheinland-Pfalz und dem Saarland, des Regionalrats von Wallonien und des Provinzialrats von Belgisch-Luxemburg, des Regionalrats von Lothringen und der Generalräte von Moselle und Meurthe-et-Moselle an.

(13)

INTERREG I und II A: Förderung der nachbarschaftlichen Kooperation in Grenzräumen. Fortsetzung ab 2000 in INTERREG III A. – INTERREG II C: Förderung der transnationalen Kooperation auf dem Gebiet der Raumentwicklung in europäischen Großräumen, z. B. in Nordwesteuropa (Frankreich [Regionen Nord – Pas-de-Calais, Ile-de-France, Champagne – Ardenne, Lorraine], Luxemburg, Belgien, Niederlande, Vereinigtes Königreich, Irland, Deutschland [Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland]). Fortsetzung ist ab 2001 vorgesehen in Interreg III B unter Einschluss der französischen Region Elsass und des Landes Baden-Württemberg.

(14)

Mitglieder des interregionalen Gipfels sind der Premierminister von Luxemburg, die Ministerpräsidenten des Saarlandes, von Rheinland-Pfalz, Wallonien, der Deutschsprachigen und Französischen Gemeinschaft von Belgien sowie der Präsident des Regionalrats von Lothringen und die Präsidenten der Generalräte von Moselle und Meurthe-et-Moselle. Ein spezielles Problem der Konstruktion des Gipfels liegt darin, dass der Präfekt in Lothringen als Vertreter der französischen Staatsgewalt nicht Mitglied, sondern nur Beobachter des Gipfels ist. Gipfeltreffen haben bisher fünfmal stattgefunden (Näheres siehe im ARL-Band „Grenzlagen“, Hannover 1999). Der 5. Gipfel fand am 3. Mai 2000 in Lüttich statt. Die Gipfelmitglieder haben sich einen Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) gegeben, in dem Kammern, Verbände und Gewerkschaften Beratungen führen.

(15)

Beispielsweise seien die SaarLorLux-Kongresse genannt, die seit 1991 durchgeführt werden, z. B. zu den Themen „Hochschulwesen“, „Wirtschaft“, „Raumordnung“ und „Karlsruher Übereinkommen“.

(16)

Die Arbeitskammer des Saarlandes spricht – nicht speziell auf die Raumordnung bezogen, sondern in einem noch umfassenderen Sinne – von „verschiedenartigen Reichweiten in der politischen Handlungskompetenz“. (Bericht ..., a. a. O., S. 110)

(17)

Die EU-Kommissarin für Bildung und Kultur, Viviane Reding, propagiert das Ziel „Muttersprache plus zwei“, d. h. neben der Muttersprache die Nachbarsprache (vom Kindergarten an zu lernen) sowie die Weltsprache Englisch (ab Sekundarstufe). In Luxemburg ist dieses Dreisprachigkeitsprinzip bereits weitgehend realisiert.

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grenzübergreifende Raumplanung. Erfahrungen und Perspektiven der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands. – Hannover 1992. = Forschungs- und Sitzungsberichte. Bd. 188

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grenz-Lagen. Der deutsch-französisch-luxemburgische Grenzraum zwischen Eifel und Rhein. – Hannover 1999. = ARL-Arbeitsmater. Bd. 249

Arbeitsgruppe Raumordnung/Groupe de travail Aménagement (Hrsg.): Organisation und Instrumente der staatlichen Raumplanung/ Organisation et instruments de l'aménagement du territoire. Mit 4 Themenkarten im Maßstab 1:500.000. – Saarbrücken, Metz, Luxemburg, Trier 1991. = Schriftenr. der Regionalkommission Saarland – Lothringen – Luxemburg – Rheinland-Pfalz. Bd. 10

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn 1993

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. – Bonn 1995

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Grundlagen einer europäischen Raumentwicklungspolitik. – Bonn 1995

Europa 2000 +. Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung. Ratsdokument Nr. 11165/95. Bundestags-Drucksache 13/3577. – Bonn 1996

Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der EU. Bundestags-Drucksache 14/1388 vom 30. Juni 1999. – Bonn 1999

MOLL, PETER: Frankreichs „Großer Osten“ – Nachbar von Deutschlands Südwesten. Aspekte einer überregionalen Raumordnung zwischen Maas und Rhein. In: Raum- und Umweltplanung im Wandel. Festschrift für Hans Kistenmacher. Hrsg.: Hans-Jörg Domhardt und Christian Jacoby. – Kaiserslautern 1994, S. 233–254

Ders.: Kooperation an der EU-Binnengrenze. Das Beispiel des SaarLorLux-Raumes. Rückblick und Perspektiven. In: Umweltverträgliche Regionalentwicklung bei besonderer Berücksichtigung der Grenzräume. 2. IÖR-Symposium. – Dresden 1994. = IÖR-Schriften. H. 09. S. 71–76 a–g

Ders.: Städtevernetzung im Grenzraum: Perspektiven für den Raum Saarbrücken – Moselle-Est. (Deutsche und französische Fassung; Übersetzung: Jean-Claude Lejosne). In: Saar-Lor-Lux-Trèves/Palatinat Occidental: Un territoire d'Europe en devenir. Saar-Lor-Lux-Trier/Westpfalz: Ein Gebiet Europas im Werden. Actes du congrès. Tagungsbericht. 3ème congrès de la commission régionale Saar-Lor-Lux-Trèves/Palatinat Occidental, 24. nov. 1995, Metz. Hrsg.: Conseil Régional de Lorraine/Préfecture de la Région Lorraine. – Metz 1996, S. 70–81

Prof. Dr. Peter Moll
Universität des Saarlandes
FR Geographie – Raumplanung
Im Stadtwald
66041 Saarbrücken