

Heinz-Eckhard Reis

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Belgien und den Niederlanden

Das Projekt "MHAL"

Kurzfassung

Zur Jahreswende 1989/90 vereinbarten die Raumordnungsminister des Königreichs der Niederlande, des Landes Nordrhein-Westfalen sowie Flanderns und der Wallonie eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Raum Maastricht-Heerlen-Aachen-Lüttich-Has-selt/Genk (MHAL-Region) in Form eines gemeinsamen Entwicklungsprojekts. Ziel der Initiative war die Erarbeitung einer grenzübergreifenden räumlichen Entwicklungsperspektive und eines Katalogs strategischer Projekte. Beides liegt jetzt im Entwurf vor.

Der nachfolgende Beitrag will nicht nur über Zielsetzung, Inhalt und Organisationsform dieses Projekts informieren, das auch europaweit eine Vorbildfunktion hat. Darüber hinaus soll auf die bestehenden Schwierigkeiten staatsgrenzüberschreitender Zusammenarbeit aufmerksam gemacht und sollen einige Überlegungen zu deren Lösung erörtert werden.

1. Grenzüberschreitende Strukturpolitik in der EUREGIO Maas-Rhein

Zwischen Nordrhein-Westfalen, Belgien und den Niederlanden hat sich in den letzten Jahrzehnten ein komplexes und differenziertes System grenzüberschreitender Zusammenarbeit entwickelt (1). Neben den staatlichen bi- und trilateralen Raumordnungskommissionen (Deutsch-Belgische Raumordnungskommission, Benelux-Kommission, Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission), zunehmenden direkten Kontakten sowohl der Regionalplanungsbehörden untereinander als auch zwischen den Trägern der Regionalplanung sowie – insbesondere projektorientierten – Kooperationen einzelner Kommunen diesseits und jenseits der Grenze spielen vor allem die regional und/oder kommunal verfaßten institutionalisierten Grenzregionen eine hervorgehobene Rolle (2).

Im deutsch-belgisch-niederländischen Dreiländereck wurde im Jahr 1976 die EUREGIO Maas-Rhein (EMR) ge-

gründet. Sie umfaßt, seit 1991 in der Rechtsform einer niederländischen "Stichting" (vergleichbar etwa einem deutschen Verein, bei dem Vorstand und Mitgliederversammlung deckungsgleich sind), auf deutscher Seite die Regio Aachen, bestehend aus Stadt und Kreis Aachen, den Kreisen Düren, Euskirchen und Heinsberg, den südlichen Teil der niederländischen Provinz Limburg, die Provinz Belgisch Limburg (Flandrische Region) und die Provinz Lüttich (Wallonische Region). Auch die deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens ist seit 1992 Mitglied in der EMR.

Die Aufgabenstellung der EUREGIO Maas-Rhein beschreibt einer ihrer Gründer, der Kölner Regierungspräsident *Antwerpes*, wie folgt: "Die EUREGIO Maas-Rhein will den in ihrer Region lebenden Menschen eine zukunftsorientierte Lebensgrundlage schaffen und die gute Zusammenarbeit der Bevölkerung über die Grenzen hinweg fördern und vertiefen. Sie hat zum Ziel, Probleme, die sich aus der Grenzlage heraus ergeben, zu erkennen, zu analysieren und Wege aufzuzeigen, die

zur Lösung der Schwierigkeiten führen." (3)

1986 legte die EMR für ihr Gebiet ein *Grenzüberschreitendes Aktionsprogramm* (GAP) vor, das als wesentliche Elemente eine wirtschaftliche und soziale Analyse des Programmgebiets, regionale Entwicklungsziele und daraus abzuleitende Entwicklungsaktivitäten sowie konkrete Maßnahmenvorschläge enthielt (4). Das vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen erarbeitete GAP entsprach in seinem Aufbau den Forderungen, die die EG-Kommission seinerzeit an derartige sozialwirtschaftliche Programme stellte. Als erstes Programm dieser Art hatte es Modellcharakter.

Trotz der unbestreitbaren Verdienste des Programms, die vor allem darin bestanden, der ganzen Region ein genaueres Bild über ihre eigenen Stärken und Schwächen vermittelt zu haben, konnte das GAP bei der Umsetzung die Erwartungen nicht vollständig erfüllen.

Zwar wurde ein großer Teil jener Projektvorschläge verwirklicht, zu deren Umsetzung die Kompetenz in der Region selbst lag. Die Realisierung der Maßnahmenvorschläge aber, für die die Region keine Zuständigkeiten hatte, erwies sich als außerordentlich problematisch. Die Abstimmung der Finanzierung einzelner Maßnahmen zwischen den beteiligten Partnern im Dreiländereck einschließlich der Sicherstellung notwendiger nationaler Kofinanzierungsanteile konnte – wohlwollend – als „komplex“ bezeichnet werden (5). Zu einer echten grenzüberschreitenden Projektzusammenarbeit (im Sinne gemeinsamer Finanzierung) ist es nur in wenigen Ausnahmefällen gekommen.

Hinzu kamen jene Schwierigkeiten, die aus dem Prozeß der Förderalisierung Belgiens herrührten und die die Konzentration der beiden beteiligten belgischen Provinzen zunächst auf die Bestimmung des eigenen Standorts richteten.

2. MHAL – eine neue grenzüberschreitende Initiative im Dreiländereck

Die Diskussion über die zu erwartenden Effekte des europäischen Binnenmarkts, die nach der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte durch die Regierungen der EG-Staaten im Jahre 1986 in den nationalen Verwaltungen immer intensiver geführt wurde, macht eines deutlich: Gerade für die Grenzregionen als „Nahtstellen“ des neuen Europas würden die Auswirkungen des großen europäischen Markts besonders spürbar werden, und das sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht. Handlungsnotwendigkeit wurde also erkennbar, um die neuen entwicklungspolitischen Chancen aufzugreifen, aber auch den drohenden Gefahren, vor allem für die regionalen Arbeitsmärkte, entgegenzutreten zu können.

Als erste ergriff die niederländische

Reichsregierung entsprechende Initiativen: In ihrer „4. Note über Raumordnung in den Niederlanden“ (6) aus dem Jahr 1988 widmete sie der Zunahme internationaler Verflechtungen im Zuge der Binnenmarktentwicklung besondere Aufmerksamkeit. Dabei war der niederländischen Regierung bewußt, daß die Grenzgebiete in diesem Internationalisierungsprozeß nicht nur per se Bedeutung erlangen, sondern aufgrund ihrer „Scharnierfunktion“ auch für die künftige Entwicklung der Nationalstaaten eine wesentliche Rolle spielen würden.

Die Reichsregierung ging – wohl zu Recht – davon aus, daß der südöstliche Teil des Landesgebiets, d.h. die Provinz Limburg, aufgrund seiner exponierten geographischen Lage mit den neuen Bedingungen am intensivsten konfrontiert werden würde und daß von daher in diesem Raum besondere Entwicklungsimpulse erforderlich seien. Diese – und das ist das qualitativ Neue des Prozesses – sollten nach Meinung Den Haags in enger Abstimmung mit den limburgischen Nachbarregionen Flandern und der Wallonie sowie dem Land Nordrhein-Westfalen von vornherein grenzüberschreitend und in gemeinsamer Planung angelegt sein. Das Schwergewicht der Maßnahmen sollte im Bereich einer *rahmensetzenden Raumordnung* liegen.

Die Initiative, die den städtischen Kernraum der EUREGIO Maas-Rhein mit den Städten Maastricht/Heerlen-Aachen-Lüttich-Hasselt/Genk umfassen sollte und daher später nur noch unter dem Kürzel „MHAL“ behandelt wurde, stellt insofern eine Ergänzung der grenzüberschreitenden Aktivitäten der Euregio dar, als diese raumordnerischen Fragen, ihrem Auftrag entsprechend, bislang allenfalls am Rande Aufmerksamkeit gewidmet hatte.

Die niederländische Regierung stellte ihre Entwicklungsvorstellungen zunächst in den zuständigen staatlichen grenzüberschreitenden Raumordnungskommissionen, der Benelux-

Kommission und der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission bzw. deren Unterkommission Süd (UK Süd), zur Diskussion.

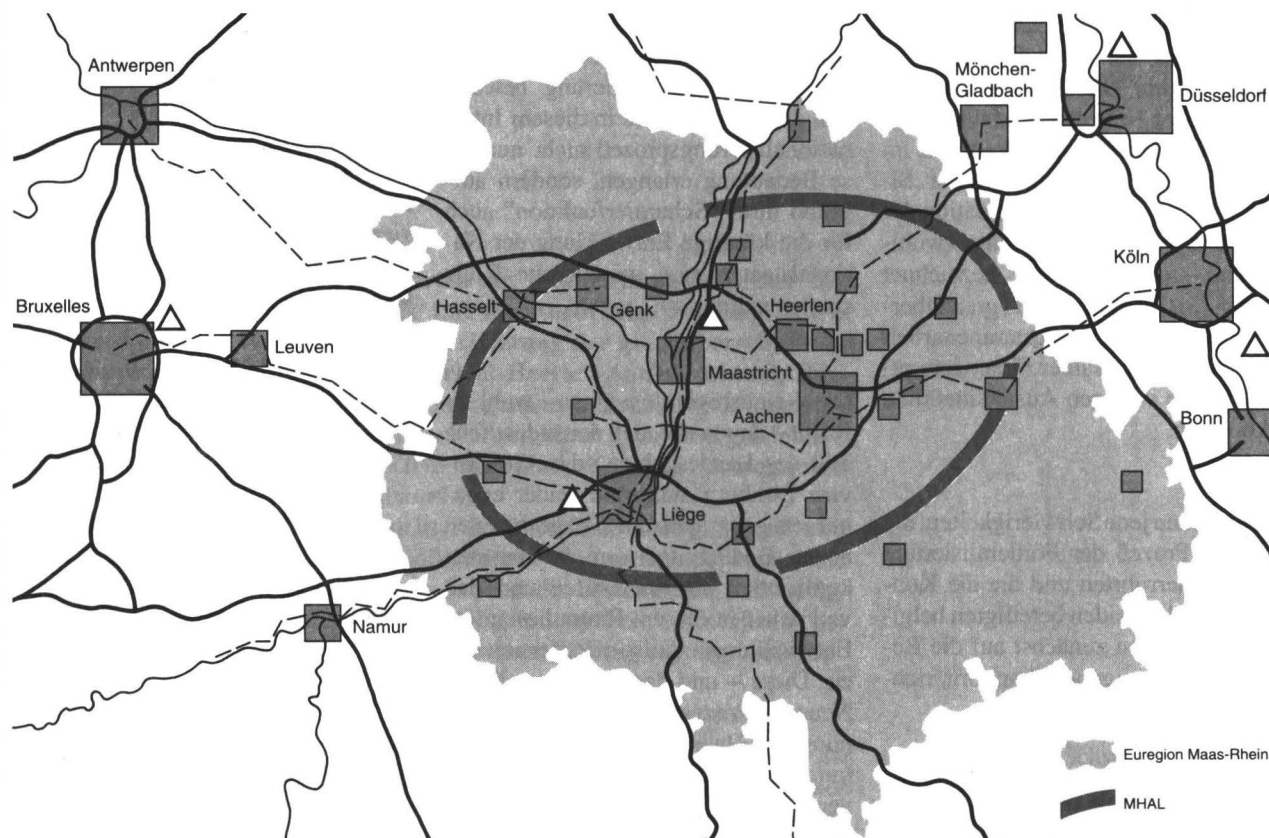
Die deutschen Delegationen sowohl in der UK Süd als auch der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission griffen die Überlegungen der Niederlande positiv auf. Ihrer Auffassung nach sprach für eine Intensivierung der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in diesem Raum vor allem, daß

- durch den Fortfall der Binnengrenzen dieser Drei-Länder-Raum aus den jeweiligen nationalen Peripherielagen in eine (nordwest-)europäische Zentrallage mit erheblichen Entwicklungsspielräumen rücken wird und
- die schon am Ende der 80er Jahre absehbaren wirtschaftsstrukturellen Schwierigkeiten des Aachener Raums politisch-strategische Entwicklungsmaßnahmen ohnehin erforderlich machen würden, die durch ein grenzüberschreitendes Entwicklungskonzept auch international abgestützt werden könnten (7).

Im Sinne der letztgenannten Punkte faßte die nordrhein-westfälische Landesregierung am 12. Dezember 1989 einen zustimmenden Kabinettsbeschluß zum Projekt und beauftragte den Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, entsprechende Gespräche mit dem Raumordnungsminister der Niederlande aufzunehmen.

Im Januar 1990 erklärte der nordrhein-westfälische Raumordnungsminister gegenüber seinem niederländischen Kollegen die Bereitschaft des Landes, an dem gemeinsamen Projekt mitzuarbeiten. Zuvor hatten bereits die Raumordnungsminister Flanderns, der Wallonie und der Niederlande eine gemeinsame Absichtserklärung zur Zusammenarbeit im MHAL-Raum unterzeichnet.

Karte 1
Euregio Maas-Rhein und MHAL-Region



Quelle: Internationale Koordinierungskommission (Hrsg.): Maastricht/Heerlen/Aachen/Lüttich/Hasselt/Genk: Raumordnungsmische Entwicklungsperspektive, Entwurf. – Maastricht 1993

3. Die Suche nach der Zielrichtung: Raumordnung? Projektorientierung? Entwicklungsplanung?

Nach der Zusage Nordrhein-Westfalens, am MHAL-Projekt teilzunehmen, wurde eine regionale projektbegleitende Arbeitsgruppe in der Aachener Region gebildet (8). Die Arbeitsgruppe diskutierte zunächst sehr intensiv die Frage, ob die MHAL-Initiative die Erarbeitung einer räumlichen Perspektive in den Vordergrund stellen oder die Kooperation sofort mit einvernehmlich abgestimmten sog. "strategischen Projekten" beginnen sollte – eine Diskussion, die übrigens später auch lange Zeit die grenzübergreifenden MHAL-

Gremien beschäftigen sollte.

Die Befürworter des "Projektansatzes" erhofften sich durch wenige, aber für die gesamte Region wichtige Projekte eine "Lokomotiv-Funktion" für die weitere grenzüberschreitende Kooperation. Ihrer Auffassung nach waren die eher raumplanungsbezogenen Diskussionen – vor allem in den staatlichen Raumordnungskommissionen – allzuoft ohne greifbare Ergebnisse geblieben.

Die Verfechter des "entwicklungsperspektivischen Ansatzes" hingegen fürchteten, daß der "Projektansatz" zu einer systemlosen Auswahl an Maßnahmen ohne Einordnung in einen zukunftsorientierten räumlichen Bezugs-

rahmen führen könnte, wodurch für die Region eher kontraproduktive Ergebnisse erzeugt würden.

Ergebnis dieser Diskussion, das dann weitgehend auch die Richtung des Gesamtprozesses bestimmte, war ein Kompromiß: Auf Basis einer die Grundzüge der räumlichen Entwicklung vorgebenden Perspektive (Raumordnungsleitbild) sollten selektiv strategische Projekte ausgewählt und realisiert werden. Dabei stehen beide Aspekte in einem Wechselverhältnis zueinander: Nicht nur werden Projekte aus der Perspektive entwickelt, auch sollen wesentliche Projektmaßnahmen zusätzlich in die räumliche Perspektive einfließen und diese mit prägen können (9).

4. Projektorganisation und Erarbeitungsprozeß

Zwischen den beteiligten Projektpartnern bestand von Beginn an Einigkeit darüber, die Initiative MHAL in den bestehenden völkerrechtlichen Rahmen grenzüberschreitender Zusammenarbeit einzubinden. Dadurch wurde die Notwendigkeit neuer Vertragsgestaltungen vermieden, die aller Erfahrung nach einen erheblichen Zeitaufwand erfordert hätten (10).

Als völkerrechtliche Grundlagen des Projekts wurden deshalb die zwischenstaatlichen Abkommen der grenzüberschreitenden Raumordnungskommissionen einbezogen (11). Die Benelux-Kommission und die Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission faßten zustimmende Beschlüsse zur MHAL-Initiative; die Deutsch-Belgische Raumordnungskommission hat allerdings keine Empfehlung zum Projekt abgegeben.

Die *Organisation der Zusammenarbeit* wurde mehrstufig angelegt (12).

Ein Beirat, die *Internationale Lenkungsgruppe*, bestehend aus den fachlich zuständigen Ministern (bzw. deren Vertretern), regionalen Entscheidungsträgern, dem Vorsitzenden der (Sechs-)Städtekonferenz (13), die sich schon sehr schnell nach Projektbeginn als sichtbares Zeichen der intensivierten Kooperationsbereitschaft der großen Städte der Region gebildet hatte, und dem Vorsitzenden der Internationalen Koordinierungskommission, ist für die inhaltliche Konzeption sowie die wesentlichen Rahmenbedingungen des Projektablaufs verantwortlich. Letztere betrafen nicht zuletzt die Regelungen über die gemeinsame Finanzierung.

Eine *Internationale Koordinierungskommission* (IKK) (14) führt die laufenden Projektgeschäfte. In der IKK sind die vier beteiligten Partner mit ihren jeweiligen Verwaltungsebenen vertreten. Durch die Einbindung staatlicher, regionaler und kommunaler Vertreter wurde ein frühzeitiger Ausgleich der einzelnen Interessen nicht nur hori-

zontal über die Grenzen hinweg, sondern auch vertikal innerhalb der jeweiligen "nationalen Seite" angestrebt.

Durch die Einbeziehung auch der jeweils obersten für die Raumordnung zuständigen Behörden der vier beteiligten Partner soll schließlich jenes Problem vermieden werden, das beim Grenzüberschreitenden Aktionsprogramm dieses Raumes so augenfällig wurde: die mangelnde Umsetzung jener Programmelemente, die nicht der regionalen Verantwortlichkeit unterlagen.

Den Vorsitz in der IKK nimmt die niederländische Provinz Limburg wahr. Dem Vorsitzenden steht zur inhaltlichen und organisatorischen Unterstützung das Sekretariat der Benelux-Wirtschaftsunion zur Seite.

Die eigentliche inhaltliche Projektarbeit, die notwendigerweise durch eine relativ kleine, inhaltlich sehr eng und zeitlich sehr intensiv zusammenarbeitende Gruppe geleistet werden mußte, erledigte eine *Projektgruppe*. Ihr gehören neben dem Vorsitzenden der IKK das Sekretariat der Benelux-Kommission, eine Kerngruppe aus der IKK sowie externe Berater an.

Schließlich wurden zu speziellen Einzelfragen weitere Arbeitsgruppen eingesetzt, Workshops durchgeführt oder zusätzliche externe Beratungskapazität in Anspruch genommen.

Ob mit diesem relativ komplexen Organisationsaufbau der Forderung der Aachener Region nach "effektiver Organisation und transparenten Entscheidungsverfahren" sowie "keiner Vernetzung in Kommissionen und Unterkommissionen oder Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen" (15) entsprochen wurde, mag dahingestellt bleiben. Auf jeden Fall machte der gesamte Erarbeitungsprozeß deutlich, daß ein Projekt, an dem vier Partner aus drei Nationen teilnehmen, die unterschiedliche Sprachen sprechen und durch sehr verschiedene politisch-administrative Kulturen geprägt sind, einer anderen Bewertung bezüglich administrativer Rationalität und Effizienz bedarf als nationales Verwaltungshandeln.

Der Prozeß der Zusammenarbeit in der Internationalen Koordinierungskommission und der Projektgruppe ließ immer wieder die – noch bestehenden – Grundschwierigkeiten staatsgrenzüberschreitender Kooperation offenbar werden: Neben den eher "technischen" Schwierigkeiten wie sprachlichen Problemen, die allerdings bezüglich ihrer inhaltlichen Auswirkungen nicht unterschätzt werden dürfen (16), sind es die Unterschiedlichkeiten der politisch-administrativen Systeme und nicht zuletzt die nationalen Egoismen, welche den Zusammenarbeitsprozeß erschweren.

Mit Flandern, der Wallonie, den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen sind vier sehr unterschiedliche Partner am Projekt beteiligt.

Die Niederlande als dezentraler Einheitsstaat verfügen über ein sehr ausdifferenziertes politisch-administratives System. Der kommunikationsorientierte Charakter politischer Entscheidungsfindung, in den von vornherein alle staatlichen Ebenen vom Reich bis zur Kommune und auch die relevanten gesellschaftlichen Sektoren einbezogen sind, führt zu schnellen und weitgehend widerspruchsfreien Resultaten. Sofern dennoch gegenläufige Meinungen bestehen, sorgen eindeutige Entscheidungsregeln für schnelle Klärung.

Anders die beiden belgischen Regionen: Hier hat der Prozeß der Regionalisierung zu ganz wesentlichen Veränderungen hinsichtlich verfassungsmäßig geregelter Zuständigkeiten geführt. Deren Umsetzung in die politische Praxis funktioniert jedoch noch nicht immer reibungslos. Dementsprechend ist der politische Koordinierungsbedarf in den belgischen Regionen ungleich höher als in den Niederlanden oder in Nordrhein-Westfalen.

Nordrhein-Westfalen schließlich verfügt über ein ausdifferenziertes System einer hierarchisch gegliederten Verwaltung. Die Entscheidungsstränge sind klar geregelt. Im Gegensatz zum niederländischen Modell ist jedoch der Dialog zwischen den einzelnen Ebenen nicht immer ausreichend. Resultat sind

zusätzliche Ex-post-Abstimmungserfordernisse, die vermeidbar wären.

Wie schwierig es ist, aus nationaler Sicht heraus eine "Entwicklungsperspektive ohne Grenzen" (17) zu gestalten, wurde um so deutlicher, je mehr sich der Erarbeitungsprozeß konkreten Ergebnissen näherte.

Während mit zunehmender Projektdauer das Verhältnis der einzelnen mitarbeitenden Personen zueinander immer offener und vertrauensvoller wurde (18), mußten diese jedoch aufgrund der jeweiligen nationalen und regionalen Zielvorgaben immer stärker ihre Konzentration darauf verwenden, vermeintliche oder tatsächliche Versuche der Übervorteilung durch die "Partner" abzuwehren. Bestimmte Inhalte schließlich, wie etwa die Standortfrage eines gemeinsamen Flughafens für die MHAL-Region, waren, wie übrigens schon zehn Jahre vorher bei Aufstellung des GAP's, nicht mehr verhandelbar und mußten ausgeklammert werden.

Die Sicht durch die nationale Brille führte auch zu dem erstaunlichen Ergebnis, daß den am Erarbeitungsprozeß beteiligten Personen von "ihren" projektbegleitenden regionalen Arbeitsgruppen vorgehalten wurde, die eigenen Interessen zugunsten der anderen Regionen vernachlässigt zu haben. In diesem Sinne etwa äußerten sich die Aachener und die Niederländisch-Limburgische Region zum Inhalt des Entwurfs der Entwicklungsperspektive, in der sie entweder ein niederländisches oder ein deutsches Übergewicht zu erkennen glaubten. Derartige Bewertungen verringern die Akzeptanz der Initiative und führen letztendlich zu Problemen bei ihrer Umsetzung.

5. Zielsetzungen und Inhalte

Das Projekt MHAL beinhaltet die Erarbeitung einer räumlichen Entwicklungsperspektive und deren Umsetzung durch sog. strategische Projekte.

Die drei wesentlichen Zielsetzungen der Entwicklungsperspektive sind (19):

- Festigung der Position des MHAL-Gebiets innerhalb des europäischen Aktionsbereichs,
- Verstärkung der funktionellen und verwaltungsmäßigen Abstimmung innerhalb des MHAL-Raums,
- Steigerung der Qualität von Raum und Umwelt der Region.

Der Region als ganzer soll durch die Realisierung dieser Ziele im künftigen europäischen Regionenwettbewerb eine gute Ausgangsposition verschafft werden (20).

Die räumliche Entwicklungsperspektive wurde entworfen auf der Grundlage thematischer Untersuchungen und bereits projektorientierter Ausarbeitungen zu den Sachbereichen

- städtische Entwicklung und Zusammenarbeit,
- wirtschaftliche Entwicklung,
- Umwelt,
- Transport und Verkehr,
- Entwicklung der ländlichen Gebiete,
- Tourismus und Erholung.

Die Bearbeiter waren gebeten worden, ihre Analysen jeweils unter intraregionalen, überregionalen und großräumigen Aspekten durchzuführen. Für die Entwicklungsperspektiven sind vor allem folgende Ergebnisse wesentlich:

a) Städtische Zusammenarbeit

Die Position der Region würde sich entscheidend verbessern, wenn die vorhandenen städtischen Verdichtungsgebiete Aachen/Heerlen, Lüttich, Hasselt/Genk, Maastricht und Sittard/Geleen insgesamt zu einer grenzübergreifenden polyzentrischen Raumstruktur entwickelt würden. Die funktionellen Verflechtungen in der Region, d.h. die Arbeitsteilung zwischen den Städten und ihre Zusammenarbeit, sollten weiter verstärkt und hieraus ein gemeinsames Profil des MHAL-Gebiets gestaltet werden.

b) Wirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftliche Position der Region wird sehr wesentlich durch ihre günstige Lage zwischen den zentralen europäischen Märkten sowie der im allgemeinen guten Zugänglichkeit dieser Märkte aus der MHAL-Region mittels verschiedener Verkehrsträger bestimmt. Die Wirtschaft der Region ist gegenwärtig vorrangig von der gewerblichen Produktion mit Trend in Richtung High-Tech geprägt. Unter Nutzung der in allen Teilregionen vorhandenen Forschungs- und Wissensressourcen erscheint eine Orientierung auf den Bereich "Industrielle Technologien" sinnvoll.

Ansätze bestehender intraregionaler Spezialisierungen, etwa auf den Forschungs- und Wissenschaftsbereich in Aachen, internationale Transport- und Distributionsdienstleistungen in Lüttich oder nicht-gewerbliche Dienstleistungen und internationale Institute in Maastricht, sollten ausgebaut werden.

c) Umwelt

Der Themenbereich Umwelt wurde sehr projektbezogen bearbeitet. Ein grenzübergreifender Abwasserbeseitigungsplan ist erstellt worden und soll zügig durch entsprechende Infrastrukturmaßnahmen umgesetzt werden.

Weiterer Handlungsbedarf wird in den Bereichen "Luftverschmutzung", "Lärm", "Abfallentsorgung", "Bodenverunreinigung-Altlasten", "Verunreinigungen von Grund- und Oberflächenwässern" sowie "Freiraumschutz" gesehen. Darüber hinaus soll dem Umweltaspekt in jedem Thema besondere Bedeutung zukommen.

d) Verkehr

Der Schwerpunkt der Untersuchungen zum Verkehr wurde auf den Güterverkehr gelegt. Dabei sollte vorrangig geklärt werden, wie angesichts der durch Binnenmarkt und deutsche Wiedervereinigung induzierten Steigerung der Güterströme der Transportablauf durch die Region und in der Region

- überhaupt zu bewältigen sein wird und
- umweltschonender als bislang abgewickelt werden kann.

Im Zentrum der Untersuchung stehen Strategien zu Transportverlagerungen von der Straße auf Schiene und Wasserstraße und Überlegungen zur Standortbestimmung eines oder mehrerer intermodaler Verkehrsknotenpunkte in der Region.

Weitere Untersuchungen zum Personenverkehr sind vorgesehen, wobei auch hier der Schienenverkehr, insbesondere unter Einbeziehung der neuen Hochgeschwindigkeitsverbindung Brüssel-Lüttich-Aachen-Köln, im Vordergrund stehen wird.

e) und f) Ländliche Gebiete und Fremdenverkehr und Erholung

Den ländlichen Gebieten der Region ist im Entwurf der Entwicklungsperspektive vorrangig eine ökologische Ausgleichsfunktion für die städtischen Kernzonen zugewiesen worden.

Die nordrhein-westfälischen Gemeinden aus den eher ländlich geprägten Räumen des Programmgebiets haben darüber schon in den ersten Stellungnahmen zum Entwurf ihre Unzufriedenheit zum Ausdruck gebracht, die sich im informellen Beteiligungsverfahren noch steigern dürfte (21).

Ihren Ursprung findet die eher zurückhaltende Einbeziehung der ländlichen Gebiete – übrigens auch bezüglich der gerade für den deutschen Regionsteil sehr wichtigen Bereiche "Fremdenverkehr und Erholung" – vor allem im planerischen Entwicklungsansatz der niederländischen, bedingt auch der belgischen Partner. Diese rücken, in Übereinstimmung mit einer Leitbildvorstellung europäischer Städtenetzwerke (22), die Entwicklung der städtischen Kernbereiche der Region als zentrales Anliegen in den Mittelpunkt der Initiative.

Die nordrhein-westfälische Seite hat in diesem Punkt von Beginn an ihre eigene Position sehr deutlich gemacht, die die Entwicklung der Region immer als eine Entwicklung von städtischen und ländlichen Räumen angesehen hat.

Folgerichtig hat sie es daher auch durchgesetzt, daß die Gebietsabgrenzung des Projekts nicht starr, sondern den jeweiligen thematischen Schwerpunkten entsprechend variabel gestaltet wurde. Konkret heißt das beispielsweise, daß sich die konzeptionellen Überlegungen zu "Fremdenverkehr und Erholung" nicht nur auf den Städtetourismus der großen MHAL-Städte beschränken, sondern auch die ländlichen Räume der Eifel einbeziehen.

6. Strategische Projekte

Auf den integrierten Ansatz von räumlicher Perspektive und strategischen Projekten ist bereits verwiesen worden. Die wichtigsten Kriterien zur Auswahl von Projekten waren die folgenden (23):

- (1) Die Projekte müssen den Hauptzielsetzungen der Perspektive entsprechen (vgl. oben).
- (2) Die Projekte müssen im physischen Rahmen grenzüberschreitend oder von grenzüberschreitender Bedeutung sein.
- (3) Die Durchführung der Projekte muß von mindestens zwei Projektparteien übernommen und/oder unterstützt werden.
- (4) Die jeweilige nationale, regionale oder Landesregierung sowie die Europäische Union müssen die Projekte im Hinblick auf Subventionierung bzw. Finanzierung unterstützen, z.B. im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative für Grenzregionen INTERREG.

Diesen Vorgaben entsprechend hat die Lenkungsgruppe eine Reihe von Projektmaßnahmen vorgeschlagen (24). Die Bereiche "Städtische Entwicklung" und "Verkehr" wurden dabei ebenso berücksichtigt wie "Umwelt"

oder "Ländliche Gebiete". Stellvertretend für alle soll sehr kurz das Projekt eines gemeinsamen Gewerbegebiets – Technopark – auf der Gemarkung der Städte Aachen (D) und Heerlen (NL) vorgestellt werden.

Auf einem grenzübergreifenden Gelände von 100 ha soll ein zukunftsweisendes Gewerbegebiet verwirklicht werden. Diese Fläche liegt zu 60 % auf deutschem und zu 40 % auf niederländischem Gebiet. Die Gemeinden Aachen und Heerlen haben das Projekt in einer gemeinsamen Absichtserklärung vereinbart und im September 1993 darüber eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung auf der Grundlage des "Abkommens zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Niedersachsen, der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen vom 23. Mai 1991" abgeschlossen. Gegenwärtig schaffen beide Seiten die regionalplanerischen Voraussetzungen zur Realisierung. Hierbei tut sich, wie auch im bauleitplanerischen Verfahren, wegen des grenzüberschreitenden Charakters des Projekts eine Fülle vor allem rechtlicher Fragen auf, die eine eigene Untersuchung wert wären.

Laut Absichtserklärung ist "das Gebiet . . . allgemein zur Ansiedlung von Betrieben überregionaler bzw. internationaler Bedeutung vorgesehen, welche die wissenschaftlichen Einrichtungen der Hochschulen und Forschungsinstitute im High-Tech-Bereich nutzen werden und auf dem Gebiet der produktionsorientierten Forschung tätig sind. Transportunternehmen sind ausgeschlossen". (25)

Nicht verschwiegen werden soll, daß sich – auch grenzüberschreitend – eine durchaus beachtenswerte Opposition aus Gründen des Umweltschutzes gegen das Projekt formiert hat, das im noch verbliebenen Freiraum zwischen den beiden Städten verwirklicht werden soll.

7. Die Zukunft der Initiative

Am 11. Juni 1993 hat die Lenkungsgruppe MHAL die räumliche Entwicklungsperspektive und die Empfehlung strategischer Projekte im Entwurf gebilligt.

In allen vier beteiligten Regionen wird dieser Entwurf bis zum Jahresende 1993 ein (informelles) *öffentliches Beteiligungsverfahren* durchlaufen. Jede Region ist frei in der Gestaltung dieses Verfahrens.

Mit dem Beteiligungsverfahren soll den Regionen – insbesondere den dortigen Kommunalparlamenten – nicht nur Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, es soll auch dazu beitragen, die Idee dieses grenzüberschreitenden Planungsansatzes in den Regionen zu verankern und die „grenzüberschreitende Sichtweise“ sowie die kommunale Zusammenarbeit zu fördern.

Die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens werden nach Bewertung durch die Lenkungsgruppe in den endgültigen Text der Perspektive einfließen, der – einschließlich der ebenfalls überarbeiteten Projektvorschlagsliste – zu Beginn des Jahres 1994 verabschiedet werden soll. Damit wird, wie zu Arbeitsbeginn zwischen den Partnern vereinbart worden war, das Projekt offiziell abgeschlossen sein.

Für die Umsetzung der Initiative kann das aber erst der Anfang sein. Zunächst und kurzfristig müssen die Teilregionen, in Kooperation miteinander, vor allem aber mit den jeweils zuständigen nationalen Instanzen und ggf. auch der EU, für die Realisierung der Projektvorschläge sorgen.

Darüber hinaus sollten vor allem im Bereich der Regionalplanung einige grundsätzlich neue Überlegungen erwogen werden:

(1) Projekte wie MHAL, aber auch die zunehmenden grenzüberschreitenden Verflechtungen allgemein erfordern

eine neue Qualität grenzüberschreitender regionaler Abstimmung.

(2) Die gegenwärtig zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden sowie Belgien praktizierten Verfahren zur Ex-post-Abstimmung der Regionalplanung auf der Grundlage entsprechender Empfehlungen der staatlichen Raumordnungskommissionen werden der Komplexität der Aufgabenstellung nicht mehr hinreichend gerecht (26).

(3) Grenzüberschreitende Regionalplanung sollte einen höheren Grad an Verbindlichkeit erhalten.

Mit der Vergabe eines Untersuchungsauftrags an das Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster zum Thema „Gemeinsame grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen“ (27) hat das Raumordnungsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen einen Anstoß zur Diskussion dieser Fragen gegeben. Das Ergebnis, das vor allem die rechtlichen Rahmenbedingungen möglicher Formen gemeinsamer grenzüberschreitender Regionalplanung darstellt, wurde im Dezember 1992 als zentrales Thema der 30. Sitzung der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission erörtert. Dabei zeigte sich, daß bis zu einer gemeinsamen und verbindlichen grenzüberschreitenden Regionalplanung – auch im MHAL-Raum – noch ein hindernisreicher Weg zurückzulegen sein wird (28).

Dennoch sollten die Ergebnisse des MHAL-Projekts in langfristige verbindliche räumliche Entwicklungsvorstellungen umgesetzt und in Form gemeinsamer grenzüberschreitender Planung weitergeführt werden. Dazu müßten meines Erachtens jedoch folgende Voraussetzungen geschaffen werden:

(1) Die *Region* muß grenzüberschreitend einen Konsens darüber herstellen, daß die Weiterführung der MHAL-Initiative in Richtung einer gemeinsamen raumordnerischen Planung allgemein

akzeptiertes Ziel ist. Dieses setzt voraus, daß sich die Region, zumindest zu einem gewissen Grad, als Einheit ohne Grenzen versteht.

(2) Es sollte in der Region ein *grenzüberschreitendes politisches Gremium* vorhanden sein, das eine (gewisse) politische Verbindlichkeit über die grenzüberschreitende raumordnerische Planungskonzeption herstellen kann. Ein Beispiel dafür ist der EUREGIO-Rat der EUREGIO (Gronau/Enschede) (29).

(3) In Form einer gemeinsamen Vereinbarung müssen die beteiligten Partner sicherstellen, daß neben der politischen Verbindlichkeit auch eine rechtliche Bindungswirkung der Planungsergebnisse gegeben ist.

(4) Es muß eine Organisationsstruktur geschaffen werden, die die Entscheidungsgrundlagen für den politischen Raum schafft und die Umsetzung der getroffenen Entscheidungen gewährleistet.

Um die rechtlichen Schwierigkeiten gemeinsamer grenzüberschreitender Regionalplanung in Grenzen zu halten, sollte diese zunächst nur als *konzeptionelle Rahmenplanung* ohne unmittelbare Verbindlichkeit, d.h. also nicht in Form eines gemeinsamen grenzüberschreitenden und direkt verbindlichen Regionalplans, ausgestaltet werden (30).

Die gemeinsame Rahmenkonzeption müßte aufgrund der getroffenen rechtlichen Vereinbarung zur Umsetzung dieser Planung jedoch unverzüglich in die nationalen Regionalplanungen eingebracht werden. Weiterhin wäre sicherzustellen, daß sich die Erarbeitung der Rahmenkonzeption an den jeweiligen nationalen Vorgaben zur Raumordnung/Landesplanung orientiert. Die Konsistenz dieser Vorgaben zur gemeinsamen Planung könnte grenzüberschreitend in den staatlichen Raumordnungskommissionen geprüft werden.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnis wird die Diskussion über ein

geeignetes Organisationsmodell gemeinsamer grenzüberschreitender (Regional-)Planung für die MHAL-Region noch lange Zeit benötigen, sofern sie – gegen retardierende Kräfte – überhaupt in Gang kommt. Auf jeden Fall aber sollte die EUREGIO Maas-Rhein bei allen derartigen Überlegungen eine zentrale Rolle spielen.

Anmerkungen

(1) Vgl. dazu: Staatsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen. Eine Dokumentation. Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) im Auftrag des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung des Landes NRW, 3. ergänzte Aufl. – Dortmund 1985

(2) Im nordrhein-westfälischen Grenzraum zu den Niederlanden und Belgien existieren vier Grenzregionen:

- EUREGIO,
- Euregio Rhein-Waal,
- euregio rhein-maas-nord,
- EUREGIO Maas-Rhein

Vgl. dazu auch die entsprechenden Beiträge in: Staatsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O. Zu institutionellen Aspekten der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit siehe besonders: *Gabbe, Jens*: Institutionelle Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In: Grenzübergreifende Raumplanung: Erfahrungen und Perspektiven der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands. = Forschungs- und Sitzungsberichte 188 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – Hannover 1992, S. 174–186

(3) *Antwerpes, Franz Josef*: EUREGIO Maas-Rhein. In: Staatsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 78

(4) "Grenzüberschreitendes Aktionsprogramm" für die EUREGIO Maas-Rhein. Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen im Auftrag der Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Limburg (B), der Provincie Limburg (NL), des Regierungspräsidenten Köln, der Société Provinciale d'Industrialisation und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. – Dortmund o.J.

(5) *Bold, I.*: Die EUREGIO Maas-Rhein: Die Rolle der Kommunen und Regionen im Vereinten Europa. In: Informationsdienst und Mitteilungsblatt, Volksheimstättenwerke e.V., Sondermr., Oktober 1992

(6) Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt der Niederlande (Hrsg.): Auf dem Wege nach 2015. Gekürzte Ausgabe der vierten Note über Raumordnung in den Niederlanden. – Den Haag 1988. Diese Note ist nach Aussage der Reichsregierung zu betrachten "... als die erste regionale Entwicklungsskizze in einem künftigen Europa ohne Grenzen" (S. 3).

(7) Die Aachener Region, insbesondere deren Nordraum, weist noch immer ein überdurchschnittliches Maß altindustrieller Strukturen auf. Durch Stilllegung zweier Zechen in den Jahren 1992 und 1997 gehen fast 6 000 Arbeitsplätze direkt verloren. Das Szenario für einen schon bewältigten Strukturwandel in der Aachener Region hat das Institut für Raumplanung an der Universität Dortmund für das Jahr 2007 beschrieben unter dem Titel: "Mitten in Europa: Neue Chancen für alte Grenzregionen". Der grenzüberschreitenden Kooperation kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Vgl.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnerische Aspekte des EG-Binnenmarktes. – Bonn 1991, S. 186 ff.

(8) Unter Vorsitz des Landesraumordnungsministeriums gehörten dieser Arbeitsgruppe der Regierungspräsident Köln, Stadt und Kreis Aachen, die Kreise Düren, Euskirchen und Heinsberg, die Region Aachen, die Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer Aachen sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer an. Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vertrat die nationalen Belange in der Arbeitsgruppe.

(9) Vgl. *Malchus, V. Frhr. v.*: Maastricht-Heerlen-Aachen-Lüttich (MHAL): Räumliche Entwicklungsvorstellungen für das städtische Kerngebiet der EUREGIO Maas-Rhein. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Perspektiven der Raumentwicklung in Europa. – Hannover 1992. = Forschungs- und Sitzungsberichte 190, S. 171

(10) Die Verhandlungen zum Abschluß des "Abkommens zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Niedersachsen, der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen vom 23. Mai 1991" beispielsweise dauerten etwa fünf Jahre.

(11) Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Belgien über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung vom 3.2.1971 (GMBL S. 114)

Bekanntmachung des Abkommens der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Königreichs der Niederlande über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung vom 17. Januar 1977 (BGBl. II 1977, S. 35)

(12) Zur Projektorganisation siehe: *Lemmens, E.M.C.*: Zusammenarbeit zwischen Maas und Rhein. In: Raum, Österr. Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Wien, 1993, S. 38 ff.

(13) Zur Städtekonferenz gehören die Städte Aachen, Lüttich, Maastricht, Heerlen, Hasselt und Genk.

(14) In der ersten Projektphase bis zur Vorlage des Zwischenberichts: Internationale Vorbereitungskommission. Vgl. Auf dem Wege zu einer Raumentwicklungsperspektive für das städtische Kerngebiet der EUREGIO Maas-Rhein. Bericht der Internationalen Vorbereitungskommission. – Maastricht 1991

(15) *Fricke, W.*: Zusammenarbeit im MHAL-Gebiet aus Sicht der Region Aachen. In: Grenzüberschreitende Samenwerkin in de ruimtelijke ordening. Inleidingen NROV-congres 6 februari 1992, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. – Den Haag 1991, S. 55

(16) Ohne den Simultanübersetzungsdienst der BENELUX bei jeder Sitzung von IKK und Lenkungsgruppe wäre die Arbeit nicht möglich gewesen. Dennoch kam es häufig zu Mißdeutungen inhaltlicher Aussagen, weil sich trotz gleicher oder ähnlicher Bezeichnungen die Begriffsinhalte unterschieden.

(17) So kennzeichnete der Vorsitzende der IKK, *A. Peters*, anläßlich eines Vortrages zum MHAL-Projekt am 14.10.1992 in Aachen die besondere Zielsetzung der Initiative.

(18) Zu diesem Ergebnis kommt eine projektbegleitende Untersuchung der Universität Enschede: *Jacobs, P.J.C.*: Het MHAL-Project. De weg naar intensieve samenwerking in de Euregio Maas-Rijn. – Enschede 1993

(19) MHAL: Raumordnerische Entwicklungsperspektive. Entwurf. Internationale Koordinierungskommission. – Maastricht 1993, S. 7

(20) Der europäische Binnenmarkt wird nach vorherrschender Auffassung den Standortwettbewerb verstärkt von einzelnen Städten auf Regionen verlagern. Vgl. dazu etwa: *Sinz, M.*: Entwicklungsstand und Entwicklungsdynamik von Regionen im europäischen Binnenmarkt. In: *Blotevogel, H.H.* (Hrsg.): Europäische Regionen im Wandel. Strukturelle Erneuerung, Raumordnung und Regionalpolitik im Europa der Regionen. – Dortmund 1991, S. 29–48

(21) Der Entwurf der Entwicklungsperspektive wird in allen beteiligten Regionen ein (informelles) Beteiligungsverfahren durchlaufen, dessen Art und Umfang jede Region für sich festlegt.

(22)

Vgl. etwa den Beitrag des niederländischen Raumordnungsministers zum dritten Treffen der für Raumordnung und Regionalpolitik zuständigen Minister der EG-Mitgliedstaaten am 18./19. November 1991 in Den Haag mit dem Titel: Urban Networks in Europe.

(23)

MHAL: Raumordnerische Entwicklungsperspektive, a.a.O., S. 56

(24)

Ebenda, S. 59 ff.

(25)

Ebenda, S. 59

(26)

Einen interessanten Begriff hat *Wittkämper* mit der "Europafähigkeit der Verwaltungsstruktur" in die Diskussion eingeführt. Sie soll dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen im europäischen Standortwettbewerb zu sichern. Es liegt auf der Hand, daß gerade für grenzüberschreitende Regionen diese "Europafähigkeit", die *Wittkämper* eng mit dem Subsidiaritätsprinzip und der Herausbildung einer europäischen Identität der Verwaltung verknüpft sieht, von besonderer Bedeutung ist. Vgl. dazu: *Wittkämper, G.W.*: Reform der Verwaltungsstruktur in Nordrhein-Westfalen. In: Städte und Gemeinderat, 47 (1993), S. 163 ff.

(27)

Grotefels, S.: Gemeinsame grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen. (Hrsg.): Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen und Zentralinstitut für Raumplanung der Universität Münster. – Münster 1992

(28)

Vgl. *Dekker, A.*: Grenzüberschreitende Abstimmung von räumlichen Planungen und Raumordnungspolitik – aus Sicht der niederländischen Praxis. In: *Hoppe, W.; Appold, W.* (Hrsg.): Juristische Möglichkeiten für eine gemeinsame grenzüberschreitende Regionalplanung. = Wissenschaftliche Beiträge zum 25jährigen Bestehen der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission. Hrsg: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen; Zentralinstitut für Raumplanung der Universität Münster. – Münster 1993, S. 197–210

(30)

Zu den verschiedenen Möglichkeiten und rechtlichen Schwierigkeiten gemeinsamer grenzüberschreitender Regionalplanung siehe: *Grotefels, S.*, a.a.O., S. 59 ff.

ORR Dipl.-Vw. Heinz-Eckhard Reis
Ministerium für Umwelt, Raumordnung
und Landwirtschaft
des Landes Nordrhein-Westfalen
Abt. VI Raumordnung und Landesplanung
Postfach 10 11 03
40190 Düsseldorf