

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Perspektiven für Regionen an den EG-Binnengrenzen

1. Zu raumstrukturellen Auswirkungen des europäischen Einigungsprozesses an den Binnengrenzen der EG

Wichtige Perspektiven für die Regionen an den EG-Binnengrenzen ergeben sich vor allem aus der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA 1987) und aus der Öffnung der europäischen Grenzen nach Osten (1989). Damit hat das Thema Europa und das seiner Grenzen eine völlig neue Dimension bekommen.

Das EG-Binnenmarktpjekt soll – getragen von dem Willen der europäischen Regierungschefs, des Europäischen Parlaments und der überwiegenden Mehrheit der europäischen Bürger – auf der Grundlage der EEA und des Weißbuchs der EG-Kommission (1985) bis Ende 1992 zum Abschluß gebracht werden. Nach Art. 8 a, Satz 2 EWG-Vertrag umfaßt der Binnenmarkt dann "einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist" (1).

Eine fast unüberwindliche Grenze, die deutsch-deutsche Grenze, mit Stacheldraht und Mauern, ist vom 9. November 1989 bis zum 3. Oktober 1990 abgebaut worden. Aus der DDR und der Bundesrepublik ist ein gemeinsames "Deutschland" geworden. In seiner großen Rede am 3. Oktober 1990 hat Bundespräsident R. v. Weizsäcker erklärt, daß die deutsche Einheit ein Teil eines geschichtlichen Prozesses sei, der eine neue Friedensordnung in Europa zum Ziel habe. "Diesem Ziel wollen wir Deutschen dienen, ihm ist unsere Einheit gewidmet." Der Bundespräsident hob weiter hervor, daß der Streit um Grenzen in Zukunft jeden Sinn verliere. Aus diesem Grunde sei das Verlangen um so größer, ihnen ihren trennenden Charakter zu nehmen. "Alle Grenzen Deutschlands sollen Brücken zu den Nachbarn werden. Das ist unser Wille." (2)

Mit der Vereinigung Deutschlands hat sich der im Entstehen befindliche gemeinsame Wirtschaftsraum der Europäischen Gemeinschaft (EG) auf fast 340 Mio. Einwohner vergrößert. Das sind rund 7 % der Weltbevölkerung. Der neue Binnenmarkt erbringt etwa 20 % der Weltwirtschaftsleistung und vereinigt auf sich rund 40 % der Wellexporte. Der europäische Raum kann damit auch neben dem Wirtschaftskomplex "USA/Kanada" und dem "Japanisch-Ostasiatischen Raum" ganz entscheidenden Einfluß auf das Weltwirtschaftsgeschehen nehmen (3). Angesichts des gegenwärtig erreichten Integrationsstandes sowie des sichtbaren Einigungswillens ist jetzt und für die Zukunft nicht mehr mit einem Scheitern des Binnenmarktvorhabens zu rechnen.

Der gemeinsame EG-Binnenmarkt ist nicht nur politisch notwendig, er wird allen Beteiligten mittel- und langfristig zum wirtschaftlichen Vorteil gereichen. Dies gilt auch für die deutsche Vereinigung. Kurzfristig werden jedoch erhebliche Kosten im Zuge des innerdeutschen und europäischen Einigungsprozesses entstehen. Verständlicherweise haben alle Untersuchungen über die Integrationsprozesse die strukturellen "Folgekosten" bisher weitgehend ausgeblendet oder sogar vernachlässigt. Dies ist deshalb verständlich, weil sich die Ergebnisse von Wettbewerbsprozessen, wie sie sich derzeit in Europa und in Deutschland vollziehen, nur sehr schwer prognostizieren lassen.

Die zu erwartenden Deregulierungs- und Liberalisierungseffekte beinhalten im wesentlichen nur für die östlichen Länder Deutschlands eine neue Qualität raumwirtschaftlicher Rahmenbedingungen (4). Neue qualitative Implikationen ergeben sich vor allem aus

- der Europäisierung der Politik unter Einschluß einer neuen Ostpolitik,
- einer Zunahme der ökologischen Restriktionen.

Die Europäisierung der Politik und die allseitige Globalisierung der Beschaffungsmärkte führen zur Ausweitung des räumlichen Aktionsradius von Unternehmen, die sich deshalb zunehmend bei ihrer Standortfindung an den Erreichbarkeitsverhältnissen und an der Fernverkehrsinfrastruktur (Schnellbahnsysteme, Autobahnen, Flughäfen, Telematik usw.) ausrichten; dies führt auch zu zunehmender Tertiärisierung der Produktion. Daraus resultiert zunehmender Wettbewerb auf vielen Gütermärkten und wachsender Standortwettbewerb mit seiner großen Bedeutung für die Grenzregionen. Dem Ausbau der Fernverkehrsinfrastruktur kommt deshalb für alle Grenzgebiete eine besondere Bedeutung zu.

Die Liberalisierung im EG-Binnenbereich kann – auch wenn dies nicht gewollt ist – zu einer stärkeren Abschottung des EG-Marktes gegenüber Nichtmitgliedsländern führen. Eine derartige Abschottungstendenz wird die Befürchtungen der Drittländer vor einer sogenannten "Festung Europa" stärken und u.U. die peripheren Grenzgebiete negativ beeinflussen.

Von besonderer Bedeutung für die meisten Binnengebiete ist die zunehmende Internationalisierung der Produktion. Sie betrifft vor allem die internationale Kooperation von Unternehmen bzw. die Direktinvestitionen von Unternehmen im Ausland. Unsicher ist, ob von dieser Entwicklung die peripher gelegenen Grenzgebiete positiv betroffen werden. Sicher ist hingegen, daß die Großstädte und Verdichtungsgebiete begünstigt werden, wovon in Europa auch einige in Grenzübereichen liegen. Ihre regionale Wettbewerbsfähigkeit wird voraussichtlich überdurchschnittlich wachsen (5). Die Globalisierung der Produktion verstärkt diesen Trend.

Darüber hinaus werden im Zuge der weiteren Europäisierung die Niveaueffekte der Integration sowie die Liberalisierung des Gütertransportwesens, im Zusammenhang mit der wachsenden innereuropäischen Arbeitsteilung, quantitative und qualitative Ansprüche an die Verkehrsinfrastruktur insbesondere in den Grenzgebieten stellen, die zu einer Steigerung der Umweltbelastungen und zu einem Druck der Wirtschaft auf weiteren Infrastrukturausbau zu Lasten der Umwelt führen dürften. "Den hier drohenden Gefährdungen muß durch eine an gesamtwirtschaftlichen Erwägungen orientierte Verkehrspolitik, die eine Entlastung der Straße zugunsten der Schiene zum Ziel haben sollte, entgegen gewirkt werden. Verstärkt wird dieser Prozeß durch die Öffnung der Grenzen zu den östlichen Nachbarstaaten, die einige Länder Mitteleuropas zunehmend zu Transitländern werden lassen, wodurch der grenzüberschreitende Verkehr überproportional zunimmt (6).

Raumstrukturelle Nebenwirkungen des Binnenmarktes ergeben sich auch an den Binnen- und Außengrenzen der EG. Zunächst werden an den Binnengrenzen bis 1992 erhebliche Arbeitskräfte in den Bereichen des Zolls, des Grenzschutzes und des Grenzspeditionsgewerbes freigesetzt, was eine Abwanderung der Beschäftigten und ihrer Familien zur Folge haben könnte. Diese Anpassungsnotwendigkeiten und ihre vielfältigen Folgen ergeben sich aus dem politischen Willen der EG und ihrer Mitgliedstaaten. Daher ist hier auch eine besondere Verantwortung der EG, der Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen und der jeweilig benachbarten EG-Mitgliedstaaten für die betroffene Grenzregion gegeben. Zur Beseitigung

dieser akuten Probleme sollten daher kurzfristig alle regionalen und sozialen Förderungsmöglichkeiten in den Grenzgebieten genutzt werden.

Aber auch nach 1992 werden an den Binnengrenzen alltägliche Grenzprobleme durch die unterschiedliche Zugehörigkeit der Teilräume beiderseits der Grenzen zu verschiedenen Rechts-, Verwaltungs-, Steuer-, Kultur- und Sozialversicherungssystemen auftreten, die die Freizügigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit in den Grenzgebieten – entgegen den EG-Bestimmungen – erheblich einschränken und die angestrebte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beeinträchtigen. Diese Schwierigkeiten vergrößern sich erheblich für die Gebiete an den Außengrenzen der EG, selbst wenn es zu Sondervereinbarungen zwischen der EG und der EFTA kommen sollte.

Zu den Binnengrenzgebieten wird generell immer wieder betont, daß die Binnengrenzen nur fortfallen können, wenn bis 1992 ein Mindestmaß an Harmonisierung bei den indirekten Steuern erreicht wird. Gerade für die Grenzregionen ist die Steuerfrage von zentraler Bedeutung. Denn nur wenn diese Harmonisierung gelingt, wird das "grenzenlose Europa" für die Bürger unmittelbar erfahrbar. Ein Beispiel: Die Differenz beim Normalsatz der Mehrwertsteuer zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden beträgt 6 Prozentpunkte – das ist in etwa das Doppelte der durchschnittlichen Umsatzrendite nach Steuern, die gegenwärtig in der Bundesrepublik erwirtschaftet wird. Die Steuerfrage ist somit von zentraler Bedeutung für die Grenzregionen.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen ist der Beirat für Raumordnung der Auffassung (7), daß die Grenzgebiete auch noch nach 1992 einer besonderen Aufmerksamkeit der Raumordnungs- und Regionalpolitik bedürfen. Zwischenstaatliche Vereinbarungen, Maßnahmen und Förderungen zum Abbau der Grenzprobleme zur Verbesserung der Freizügigkeit und Wettbewerbsfähigkeit dieser Regionen sind zwingend erforderlich. Für alle Grenzgebiete werden deshalb die Intensivierung der grenzüberschreitenden Raumplanung und die Aufstellung "Grenzüberschreitender Entwicklungs- und Handlungskonzepte" empfohlen sowie die Förderung ihrer Durchführung, Fortschreibung und Erfolgskontrolle angeregt. Wer an der Grenze lebt, will sie überwinden. Wer von der Grenze lebt, will wissen, wie es weitergehen soll, wenn sie überwunden ist.

2. Rechtliche Grundlagen und Organisationsstruktur für die Zusammenarbeit der Grenzregionen an den Binnengrenzen

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa hat sich in den letzten drei Jahrzehnten in vielfältiger Art und Weise vollzogen. Neben der "Direkten grenzübergreifenden Zusammenarbeit der Gemeinden, Kreise, Regionen und Länder/Provinzen" hat sich im letzten Jahrzehnt eine "Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Regionen" entwickelt, eine Zusammenarbeit von Regionen, die nicht an einer Grenze aneinandergrenzen oder –stoßen und die in der neuesten Literatur als "Transnationales Rechtsphänomen" betrachtet wird (8). Diese Zusammenarbeit weit entfernt liegender Regionen in Europa soll hier nicht als grenzübergreifendes Problem betrachtet werden. Im Mittelpunkt der hier abzuhandelnden grenzübergreifenden Zusammenarbeit steht die direkte Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Regionen.

1989 wurde in Triest von der AGEF festgestellt (9), daß Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bisher nur freiwillige Vereinbarungen und privatrechtliche Abkommen sind (10). Darüber hinaus ist die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen, soweit diesen Vereinbarungen zwischen

Regionen zugrunde liegen, als "Soft-Institution" anzusprechen (11), für die ein öffentlich-rechtlicher Rahmen unterhalb der staatlichen Ebene bisher fehlt. Alle Bemühungen, innerhalb der Europäischen Gemeinschaften eine entsprechende Richtlinie oder Verordnung zu verabschieden, sind trotz vielfältiger Lösungsvorschläge des Europäischen Parlaments an der EG-Kommission gescheitert.

Der Europarat hat, um diesen Mangel zu beseitigen, 1982 die "Europäische Rahmenkonvention für die Verbesserung der Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften" verabschiedet. Alle Bemühungen auf europäischer, staatlicher, regionaler und kommunaler Ebene, der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einen öffentlich-rechtlich verbindlichen Rahmen zu schaffen, müssen deshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf dieser Rahmenkonvention aufbauen.

Bis 1989 hatten von den Mitgliedstaaten des Europarates nur Zypern, Griechenland, Island, Malta, die Türkei und das Vereinigte Königreich dieses Abkommen noch nicht unterschrieben. Der Europarat sollte sich deshalb weiterhin für die Ratifizierung und Durchführung der Rahmenkonvention einsetzen und von den Mitgliedstaaten, die dieses Abkommen nicht unterzeichnet haben, den unverzüglichen Beitritt und die Ratifizierung verlangen.

Die Mitgliedstaaten des Europarates, die die Rahmenkonvention ratifiziert haben, werden aufgefordert, deren Anwendung durch bilaterale Verträge mit den Nachbarstaaten unverzüglich zu ermöglichen und die hierzu notwendigen ergänzenden vertraglichen Regelungen für eine öffentlich-rechtliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu vereinbaren. Dies ist besonders deshalb erforderlich, weil sich die Regierungen nach Art. 1, 2. Satz, und Art. 4 des Rahmenübereinkommens verpflichtet haben, die öffentlich-rechtlichen Grundlagen zu schaffen, um das Recht der Gemeinden und Regionen auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerstaatlich abzusichern.

Die BENELUX-Staaten haben bereits 1986 einen derartigen Vertrag geschlossen, der 1991 auch von Belgien ratifiziert worden ist. Das Königreich der Niederlande, das Land Niedersachsen und das Land Nordrhein-Westfalen haben im Mai 1991 einen derartigen Vertrag in dem Bewußtsein abgeschlossen, daß aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für alle Beteiligten Vorteile erwachsen. Ziel des Abkommens ist es, den öffentlichen Stellen im Rahmen ihrer Befugnisse eine Zusammenarbeit zu ermöglichen, um eine wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben im Wege der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu fördern. Nach dem Text des Abkommens kann die Zusammenarbeit unbeschadet der zivilrechtlich gegebenen Möglichkeiten erfolgen durch

- Bildung von Zweckverbänden,
- Abschluß öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen,
- Bildung kommunaler Arbeitsgemeinschaften.

Auf diesem Wege sollen die Regionen und Gemeinden im deutsch-niederländischen Grenzgebiet das in der Konvention niedergelegte Recht auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen ihrer innerstaatlichen Kompetenzen soweit wie möglich in der Praxis anwenden und ausschöpfen. Nur so können die völkerrechtsverbindenden Grundsätze auf grenzübergreifendem, regional überschaubarem Gebiet unterhalb der staatlichen Ebene verwirklicht werden. Es wäre wünschenswert, wenn alle Mitgliedstaaten des Europarates auf der Grundlage der Rahmenkonvention derartige Anwendungsverträge abschließen würden, die den Gemeinden und Regionen das unmittelbare Recht zur selbständigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ermöglichen.

In diesem Zusammenhang darf auch die staatliche Zusammenarbeit in Grenzgebieten in der Form von Raumordnungs- bzw. Regierungskommissionen, wie sie 1970 vom Europarat empfohlen worden ist, nicht unerwähnt bleiben. Wünschenswert wäre zum Beispiel, wie dies neuerdings etwa in der 4. Raumordnungsnote der Niederlande oder im Raumordnungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland (ROG § 4 Abs. 6) geschehen ist, wenn die Nationalstaaten generelle Grundsätze und Ziele zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufstellen würden. Dort, wo noch nicht geschehen, sollten Raumordnungskommissionen an den Grenzen installiert werden. Dies ist in jedem Falle für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zweckdienlich.

Darüber hinaus können folgende Vorschläge für die Verbesserung der staatlichen grenzübergreifenden Zusammenarbeit gemacht werden:

- *Verbesserung der Information:* Informationen über Planungen und raumwirksame Angelegenheiten von grenzüberschreitender Bedeutung sollten möglichst umfassend, frühzeitig und vorzugsweise schriftlich übermittelt werden. Die Raumordnungskommissionen informieren regelmäßig die organisierten grenzüberschreitenden regionalen Zusammenschlüsse (Grenzregionen) über Probleme und Aufgaben der grenzüberschreitenden Raumplanung.
- *Intensivierung der Konsultationen:* Grenzüberschreitende Konsultationen über raumwirksame Ziele und Maßnahmen bedeuten den Austausch von Informationen über räumliche Planungen und Maßnahmen mit der Absicht, ein gemeinsames Ergebnis herbeizuführen (horizontale Koordination). Diese müßten sich auf allen Ebenen vollziehen. Im Zuge des Konsultationsverfahrens sollte das im konsultierten Land für Planungen übliche Beteiligungsverfahren durchgeführt werden.
- *Verstärkung der Abstimmung:* Grenzüberschreitende Abstimmung der Raumplanung ist die logische Fortsetzung der Konsultation auf allen Planungsebenen, um durch gemeinsames Bemühen die grenzüberschreitenden Probleme, die bei Planungen der Raumordnung und Landesplanung auftreten oder zu erwarten sind, gutnachbarschaftlich zu lösen. Dies setzt allerdings zeitlich und räumlich besser aufeinander abgestimmte Planungsverfahren auf der Grundlage frühzeitiger Information und Konsultation voraus. Die Einfügung eines staatsgrenzüberschreitenden Kapitels in die Raumordnungspläne, in dem die Wünsche für erstrebenswerte Ziele und Maßnahmen bei dem Nachbarn jenseits der Grenze textlich und zeichnerisch konkretisiert werden, wäre wünschenswert.
- *Erarbeitung gemeinsamer Leitbilder und Planungskonzepte:* Information, Konsultation und Abstimmung grenzübergreifender Raumplanung im obengenannten Sinne führen zu einer neuen Qualität grenzüberschreitender Raumplanung. Die Aufstellung gemeinsamer Grundsätze und Ziele der Raumplanung ist ein erster Schritt in Richtung auf eine gemeinsame grenzüberschreitende Raumplanung. Grundlage dafür sollte die Erarbeitung eines im Gegenstromprinzip mit den Kommunen und den regionalen Planungsträgern abgestimmten Katalogs grenzüberschreitender Raumordnungsprobleme mit textlicher und zeichnerischer Darstellung der künftigen Entwicklungen und Problemlösungen sein. Daraus müßten Empfehlungen für Ziele und Maßnahmen zur Lösung der Raumordnungsprobleme im Verwaltungsvollzug erarbeitet werden. Aufgabe der Raumordnung ist es unter anderem, die Regionalwirtschaft durch räumliche Konzepte fördernd zu unterstützen. Die vorliegenden "Grenzüberschreitenden regionalen Entwicklungskonzepte" bieten dafür eine geeignete Grundlage.

Bei allen Verbesserungen der Arbeit in den Raumordnungs- und Regierungskommissionen kommt der Zusammenarbeit mit den zumeist kommunal organisierten Grenzregionen eine besondere Bedeutung zu. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung ist jedoch eine qualifizierte Organisationsstruktur der einzelnen Grenzregionen. Generell kann man aus den Erfahrungen der letzten 30 Jahre grenzüberschreitender Zusammenarbeit ableiten, daß überall dort, wo eine gute, schlagkräftige Organisation innerhalb der einzelnen Grenzregionen besteht und wo qualifizierte und durchsetzungsfähige Persönlichkeiten den Grenzregionen bzw. ihrer Geschäftsführung vorstehen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit große Erfolge erzielen konnte. Dies wird auch in Zukunft so sein. Eine gute Organisation und eine enge Zusammenarbeit und Kooperation mit den anderen Grenzregionen in der Nachbarschaft und in Europa sowie mit den einschlägig arbeitenden staatlichen Behörden sichern den Grenzregionen im Rahmen ihres Entwicklungspotentials eine angemessene Zukunft im europäischen Wettbewerb der Regionen.

3. Perspektiven für fachpolitische Erfordernisse in den Grenzregionen

3.1 Raumordnung

Unter fachpolitischen Perspektiven für die Zukunft kommt der Raumordnung eine besondere koordinierende Bedeutung zu. Folgende Überlegungen hinsichtlich grenzübergreifender Raumplanung sollten in allen Grenzgebieten näher in Erwägung gezogen werden:

- Aufstellung von raumordnerischen Problemanalysen in der Region, die aufzeigen, wo welche Raumansprüche stehen und wie diese Ansprüche miteinander und untereinander abgewogen werden können;
- Erarbeitung grenzüberschreitender Leitbilder und Programme für die Entwicklung der Region (räumlich und wirtschaftlich);
- Aufstellung gemeinsamer Raumordnungspläne für verdichtete Siedlungsgebiete in Grenznähe (städtische Knotenpunkte) und gemeinsamer Bauleitplanungen beiderseits der Grenze;
- Festlegung gemeinsamer Naturparks (12), die Abstimmung der Landschaftsplanung, der Naturschutzgebiete und der grenzüberschreitenden Biotopvernetzung;
- Abstimmung und Festlegung von großen und auszubauenden europäischen Verkehrsstraßen mit den Interessen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung sowie dem Umweltschutz beiderseits der Grenzen.

Bei allen raumordnerischen Planungen und Entwicklungsprogrammen muß das gemeinsame Interesse an der wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung der Region im Vordergrund stehen. Darüber hinaus sind bei allen Planungen die europäischen Aspekte hinsichtlich des Standortes und des Wettbewerbs der Region im europäischen Zusammenhang mit in die Überlegungen einzubeziehen.

3.2 Regionalpolitik

Mit der Neuordnung der Regionalpolitik der EG 1988/1989 hat diese Politik (13) für die Grenzregionen einen völlig neuen regionalpolitischen Stellenwert bekommen. Ausgehend von den

Darlegungen der Probleme der Grenzregionen im "Dritten Periodischen Bericht der Kommission über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft", haben EG-Kommission und EG-Parlament, nach Anhörung des Beratenden Ausschusses und der AGEK, das für die Grenzregionen so bedeutende INTERREG-Programm entwickelt. Dieses Programm beinhaltet für viele Grenzregionen, insbesondere für diejenigen, die weit hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind, die sogenannten Ziel-1-Gebiete, zukunftsweisende Perspektiven.

Immer noch gibt es auch an den Binnengrenzen der EG einige Grenzgebiete, die die Zeichen der Zeit noch nicht verstanden haben, so z.B. Räume an der belgisch-französischen Grenze, an der deutsch-französischen Grenze (Ardennen/Eifel), an der Grenze zwischen Italien und Frankreich, im Grenzgebiet der Pyrenäen zwischen Spanien und Frankreich, in Grenzgebieten zwischen Portugal und Spanien und auch in Irland.

Mit der INTERREG-Initiative soll im Interesse der betroffenen Bevölkerung die Integration der internen Grenzgebiete in einen einheitlichen Binnenmarkt beschleunigt und die Isolierung der Gebiete an den Außengrenzen verringert werden. Die Initiative soll insbesondere für die unter die Ziele Nr. 1, 2 und 5 b) fallenden Grenzgebiete gelten.

INTERREG kann aber nur helfen, wenn die oben erwähnten Grenzregionen

- grundsätzlich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wollen und bereit sind, dafür eigene Ressourcen einzusetzen;
- ihrerseits "Regionale Entwicklungsprogramme" aufstellen und fortschreiben;
- Durchführungsprogramme mit Entwicklungsmaßnahmen auf der Grundlage der Entwicklungsprogramme erarbeiten und für die Ausführung der Programme die erforderlichen personellen Kapazitäten und die Finanzierung bereitstellen.

INTERREG ist mittel- und langfristig nur eine Hilfe zur Selbsthilfe der Regionen. Die Grenzregionen an den Binnengrenzen dürfen nicht nur auf die Hilfe von Dritten hoffen, sondern sie müssen mit den geförderten Maßnahmen darauf hinwirken, in nicht allzu ferner Zukunft aus eigener Kraft mit Hilfe ihres eigenen Entwicklungspotentials ihre Zukunft zu meistern, um im europäischen Wettbewerb der Regionen bestehen zu können.

Kurz- und mittelfristig müssen die Nationalstaaten, die aus historischen Gründen die derzeitige Situation der Grenzgebiete und die schlechten Lebensbedingungen der in diesen Gebieten lebenden Bevölkerung mitverschuldet haben, mit Sonderprogrammen zur wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Entwicklung der Grenzregionen beitragen. Aber auch die benachbarten europäischen Grenzregionen sollen den notleidenden und hilfesuchenden Grenzgebieten mit Rat und Tat solidarisch zur Seite stehen. Nicht nur die deutsche Vereinigung, sondern auch die europäische Integration benötigen Anteilnahme im Sinne von Teilen und Solidarität.

Die AGEK hat bereits seit Jahren den Informationsaustausch unter den Grenzregionen gefördert. Durch den Aufbau eines "Zentrums für Beratung und Informationsaustausch zwischen den europäischen Grenzregionen" will sie diese auf Erfahrungen aufbauende Informations- und Beratungstätigkeit mit Hilfe von "LACE" weiter ausbauen. Alle europäischen Grenzregionen werden an dem Beratungs- und Informationsaustausch partizipieren und die daraus erwachsenden Vorteile wahrnehmen können.

3.3 Verkehr

Die Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung in den Grenzregionen hängen wesentlich von den Erreichbarkeitsverhältnissen, der Anbindung der Grenzregionen an die verschiedenen Verkehrssysteme und Verkehrsträger, ab. Die Erreichbarkeitsverhältnisse sind im europäischen Binnenmarkt für die industrielle Entwicklung von besonderer Bedeutung. Vielen Grenzregionen droht bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen – unter den prognostizierten Verkehrsverhältnissen von einer Steigerung des grenzüberschreitenden Verkehrs um mehr als 100 % bis zum Jahr 2010 – ein Verkehrsinfarkt.

Zum Wohl ihrer eigenen Entwicklung müssen deshalb die Grenzregionen in besonderem Ausmaß dazu beitragen, daß die Fachplanungen Verkehr den Bedürfnissen der Grenzregionen und den internationalen Verkehrsplanungen entsprechen. Gerade die Grenzregionen können mit ihrem politischen und fachlichen Sachverstand der grenzübergreifenden Raumordnung helfen, im Sinne einer zukunftssträchtigen Regionalentwicklung auf die Fachplanungsträger einzuwirken. Auch Fachplanung ist häufig auf ihre politische und fachliche Mithilfe angewiesen. Verkehrsplanung und Verkehrsausbau gehören in der Regel mit zu den großen Infrastrukturvorhaben, zu deren Planung und Durchführung man inzwischen 10 bis 30 Jahre benötigt. Frühzeitiger konzeptioneller Vorausschau und Planung kommt deshalb für die künftige Entwicklung der Grenzgebiete eine besondere Bedeutung zu.

4. Von der EG-Außengrenze zur EG-Binnengrenze bis hin zum Wegfall der Grenze in Deutschland

Bis zum 9. November 1989 bestand in Deutschland eine sogenannte "geschlossene Grenze", die auf östlicher Seite der DDR durch Grenzbefestigungen vielfältiger Art praktisch undurchlässig und durch Grenztruppen "friedenserhaltend" gesichert war. Auf der Seite der Bundesrepublik wurde das früher zusammengehörende Gebiet durch vielfältige Sonderprogramme der sogenannten "Zonenrandförderung" entwickelt und am Leben erhalten. Niemand traute sich, wie dies ein bekannter deutscher Nationalökonom ausdrückte, den Stecker aus dem Netz zu ziehen.

Auf der Seite der DDR wurde das Grenzgebiet durch sogenannte Sicherheitszonen entvölkert und in seiner Entwicklung eingeschränkt. Es bestand ein breiter Grenzstreifen von 15 bis 20 km Breite, in dem keine Entwicklung stattfand. Seit dem 3. Oktober 1990 gibt es innerhalb Deutschlands keine Staatsgrenze mehr, sondern nur noch Landesgrenzen in einem Europa verpflichteten föderativen Bundesstaat, der eine Europäische Union anstrebt.

Kurz nach dem Wegfall der Mauer durch die friedliche Revolution in der DDR hob der Beirat für Raumordnung hervor: "Gesamtdeutsches Ziel muß es sein, für die Herstellung und Erhaltung gesunder und gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu sorgen" (14). Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung stellte darüber hinaus fest, daß im Zeichen einer rasch fortschreitenden europäischen Zusammenarbeit der Stellenwert der grenzüberschreitenden Planung wächst. "Die Programme zur Förderung des innerdeutschen Grenzraumes sollten im Hinblick auf die regionalen Disparitäten in anderen Teilräumen ausbalanciert sein" (15).

Seit der Proklamation dieser Ziele im Frühjahr 1990 ist an der früheren deutsch-deutschen Grenze sehr viel geschehen (16):

- Die Grenze verlor zunehmend an Bedeutung und löste sich bis zum 3.10.1990 völlig auf;
- die westlich der Grenze gelegenen Wirtschaftszentren beeinflussten die östlich der Grenze gelegenen Gebiete sehr stark, so z.B.

- Hamburg und Lübeck beeinflussten das mecklenburgische Einzugsgebiet (Entwicklung von Handel und Gewerbe und des Fremdenverkehrs);
- Hannover und Braunschweig beeinflussten den Magdeburger Raum und bemühten sich um den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur nach Berlin und Frankfurt/Oder;
- die westlich und südlich von Thüringen gelegenen Oberzentren von Göttingen über Kassel, Fulda, Würzburg bis Bayreuth beeinflussten stark Industrie und Handel der insbesondere auf den Achsen in Thüringen liegenden Oberzentren, wie etwa von Eisenach nach Gera, und damit die industriellen Schwerpunkträume, nach Halle und Leipzig sowie Chemnitz und Dresden; so wurde z.B. in Eisenach bereits ein Zweigwerk von Opel fertiggestellt;
- zusammenhängende ländliche Räume im Raum Lüneburger Heide, Mecklenburger Seenplatte wurden zu größeren Schutzgebieten erklärt.

Der Grenzraum entlang der früheren deutsch-deutschen Grenze ist aus seiner Randlage immer mehr in die Mitte Deutschlands gerückt, was die Menschen auf beiden Seiten der früheren Grenze voll ausnutzen. Wirtschaftliche und menschliche Beziehungen wurden beiderseits der Grenze intensiv ausgebaut.

Der Verkehr ist um ein Vielfaches angestiegen. Dazu hat u.a. auch ein regionalpolitisches Bund-Länder-Programm zur Förderung des Straßenbaus im Grenzgebiet und zur Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur beigetragen. Insbesondere dem Ausbau der Verkehrswege und der Kommunikation muß im Grenzgebiet auch für die Zukunft besonderes Augenmerk zugebilligt werden.

Der 1400km lange frühere Todesstreifen an der Grenze zur DDR im Schutze der Sperranlagen und Minenfelder hat sich zu einem einzigartigen, teilweise leider stark verseuchten, ökologischen Lebensstreifen entwickelt, für den in vielen Landschaften bereits Pflege- und Entwicklungspläne erarbeitet werden. Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Erfordernisse wird das gesamte Grenzgebiet bereits heute zu einem friedlichen Band ökologisch wertvoller und ästhetisch reizvoller Landschaften mit Naturparks, Naturschutzgebieten und großen Biotop-Verbundsystemen ausgebaut. Darüber hinaus soll die Elbe, wie am 18.10.1990 in einem Vertrag mit der CSFR besiegelt wurde, weitgehend saniert werden. Die ehemalige deutsch-deutsche Grenze ist zur Binnengrenze geworden, die EG-Außengrenze hat sich nach Osten (Polen, CSFR) verschoben.

Die frühere deutsch-deutsche Grenze kann so zu einem Modell für den Abbau einer früher "geschlossenen Grenze" werden. Auf derartige Perspektiven für Grenzgebiete in der Mitte Europas konnte man vor kurzem noch nicht in den kühnsten Träumen hoffen. Vielleicht wird damit doch noch einmal das Wort eines berühmten norwegischen Dichters *Hendrik Vergeland* (1808–1845) (17) wahr, der sagte: "Die Menschen in Europa möchten in einem Europa leben, in dem die sich neigenden Zweige einer Rosenhecke Grenzen bilden."

Anmerkungen

(1) *Läufer, Th.* (Bearb.): EWG-Vertrag – Grundlage der Europäischen Gemeinschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, 3. Aufl. – Bonn 1989, S. 20

(2) Bundespräsident *R. v. Weizsäcker*: Ansprache beim Staatsakt am Tag der deutschen Einheit, 3. Oktober 1990 in Berlin

(3) Stellungnahme des Beirats für Raumordnung zum Thema "Raumstrukturelle Auswirkungen des europäischen Einigungsprozesses" vom 7.2.1990

(4) Ebenda

(5) Deutscher Bundestag (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1990. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bundestags-Drucks. 11/75 89 vom 19.7.1990, S. 43 ff.

(6) Ebenda

(7) Stellungnahme des Beirats für Raumordnung zum Thema "Raumstrukturelle Auswirkungen des europäischen Einigungsprozesses" vom 7.2.1990

(8) *Beyerlein, U.*: Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als transnationales Rechtsphänomen. In: Archiv des Völkerrechts, 27. Bd., 3. Heft (1989), Tübingen 1989, S. 286 ff.

(9) *Malchus, V. Frhr. v.*: Rechtliche Grundlagen grenzüberschreitender Zusammenarbeit aus europäischer Sicht. Manuskript eines Vortrags vom 12.4.1989 in Triest (Italien); vgl. hierzu auch: Declaration on legal aspects of transfrontier co-operation. Ed.: Council of Europe, Strasbourg 1988

(10) AGEK (Hrsg.): Schlußerklärung der AGEK-Tagung "Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa 1992 – rechtliche Grundlagen und regionale Entwicklungsprogramme". Manuskript, Triest am 14.4.1989

(11) *Lang, W.*: Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen. Zum Begriff der "soft institution". In: Archiv des Völkerrechts, 27. Bd., 3. Heft (1989), Tübingen 1989, S. 253 ff.

(12) Deutscher Bundestag (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1990, a.a.O., S. 199

(13) EG-Kommission (Hrsg.): Dritter Periodischer Bericht der Kommission über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Kom (87) 230 endg., Brüssel 1987

(14) Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Presseinformation "Deutsch-deutsche Raumordnungspolitik", 20/90 vom 7.2.1990

(15) Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur Sicherung einer geordneten räumlichen Entwicklung in beiden Teilen Deutschlands. = Eschweiger Erklärung vom 19.4.1990

(16) *Wulff, A.; Beyer, B.-B.*: Die DDR und ihre Grenzgebiete zur Bundesrepublik Deutschland. Gedanken und Probleme. In: Raumforschung und Raumordnung, 48 (1990) H. 2–3, S. 106–109.

(17) *Lionas, A.*: Laudatio anlässlich der Verleihung des Friedens-Preis an Bundeskanzler Willy Brandt, auszugsweise abgedruckt in: Der Europäische Gemeindetag 4 (1971), S. 4

Dr. Viktor Freiherr von Malchus
Direktor des Instituts für Landes- und
Stadtentwicklungsplanung des
Landes Nordrhein-Westfalen (ILS)
Postfach 10 17 64
Königswall 38–40
4600 Dortmund 1