

Saar-Lor-Lux: die Bedeutung der lokalen grenzüberschreitenden Kooperation für den europäischen Integrationsprozeß

Schulz, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schulz, C. (1997). Saar-Lor-Lux: die Bedeutung der lokalen grenzüberschreitenden Kooperation für den europäischen Integrationsprozeß. *Europa Regional*, 5.1997(2), 35-43. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48379-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Saar-Lor-Lux

Die Bedeutung der lokalen grenzüberschreitenden Kooperation für den europäischen Integrationsprozeß

CHRISTIAN SCHULZ

Was ist Saar-Lor-Lux?

Die Bezeichnung geht zurück auf Hubertus ROLSHOVEN (1974), der mit Saar-Lor-Lux einen griffigen Namen für das „Montandreieck“ Saarland-Lothringen-Luxemburg schaffen wollte, das trotz der von ihm betonten kulturellen, wirtschaftlichen und strukturellen Gemeinsamkeiten auch heute noch ein sehr heterogener Raum geblieben ist. Dies verwundert nicht angesichts der Tatsache, daß dieses Gebiet in den letzten zwei Jahrhunderten die labilsten Grenzen Westeuropas aufzuweisen hatte. Der deutsch-französische Krieg (1870/71) und die beiden Weltkriege haben ihr eine sehr leidvolle Geschichte beschert; den politischen Katastrophen folgten wirtschaftliche Wechselbäder im Bergbau und der Eisen- und Stahlindustrie (vgl. BRÜCHER 1987, 1994; REITEL 1980, 1989). Somit wurde die Wortschöpfung Saar-Lor-Lux auch zum Symbol der Hoffnung für eine Schicksalsgemeinschaft peripherer, wirtschaftlich schwacher Grenzräume, die in einem heranwachsenden „Europa der Regionen“ eine neue Identität und eine bessere Zukunft suchen. Heute gilt Saar-Lor-Lux zudem als Ausdruck einer Vielzahl von Formen grenzüberschreitender Kooperation öffentlicher und privater Institutionen. Bevor nachfolgend auf die unterschiedlichen Ebenen der Zusammenarbeit im Saar-Lor-Lux-Raum eingegangen wird, ist zunächst das Problem der unklaren räumlichen Abgrenzung zu diskutieren. Im weiteren wird vornehmlich die lokale Ebene der Kooperation betrachtet, wobei anhand dreier Fallbeispiele die Entwicklung zunehmend institutionalisierter Kooperationsnetze aufgezeigt wird. Dies geschieht in Anlehnung an das raumordnerische Leitbild der Städtenetze, das zuvor kurz umrissen wird. Abschließend wird der Stellenwert der interkommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen des gesamteuropäischen Integrationsprozesses angediskutiert.

Die „variable Geometrie“ des Raumes

Ein großes Problem des Saar-Lor-Lux-Konzeptes, das eine stärkere Identifikation

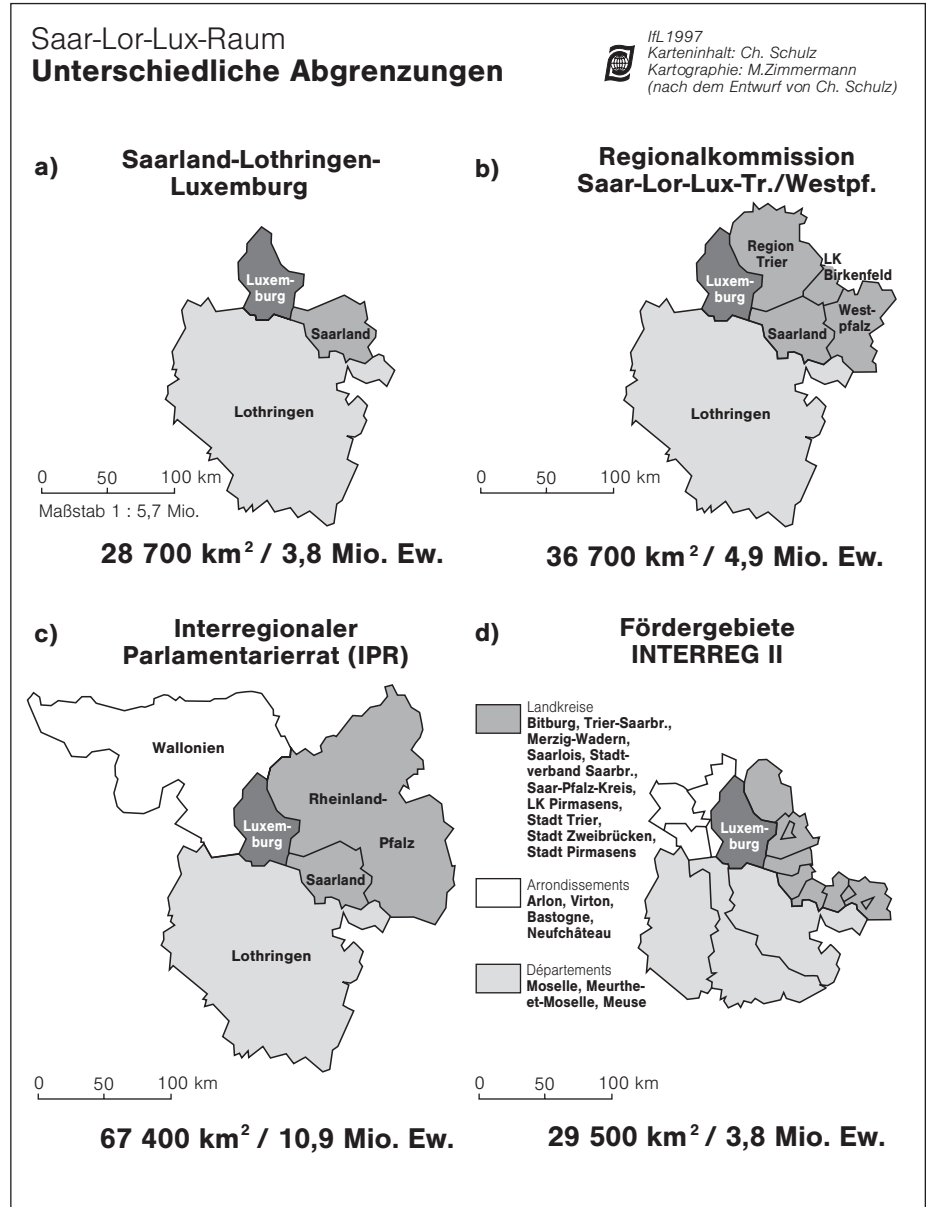


Abb. 1: Unterschiedliche Abgrenzungen des Saar-Lor-Lux-Raumes (jeweils unter Angabe der Gesamtfläche in km² und der Einwohnerzahl in Millionen)

on der Bevölkerung mit diesem Raumgebilde behindert, ist die bis heute unklare Abgrenzung. Trotz der über zwanzigjährigen Geschichte und der in vielen Bereichen gefestigten partnerschaftlichen Zusammenarbeit konnten sich die Akteure nicht auf eine allgemeingültige Definition einigen. Somit hängt der jeweilige Zugschnitt von Saar-Lor-Lux zwangsläufig davon ab, über welche Ebene oder Art der

Kooperation man spricht. Der hieraus resultierende, medienwirksame Begriff der „variablen Geometrie“ macht auch in anderen europäischen Grenzräumen erfolgreich die Runde. Nachfolgend seien hier nur die vier gängigsten Abgrenzungen dargestellt (Abb. 1):

Wörtlich genommen umfaßt Saar-Lor-Lux das Saarland, die französische Region Lothringen (Lorraine) sowie das Groß-

herzogtum **Luxemburg** (Abb. 1a). Die seit 1971 bestehende Regionalkommission Saar-Lor-Lux-Trier/Westpfalz, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der staatlichen Verwaltungen der Teilräume konstituiert, fügt diesem Entwurf den Westen von Rheinland-Pfalz hinzu, nämlich den Regierungsbezirk Trier, den Landkreis Birkenfeld sowie die Planungsregion Westpfalz (Abb. 1b). Der Interregionale Parlamentarierrat (IPR), der seit 1986 dem Austausch zwischen Abgeordneten des luxemburgischen Nationalparlaments, des wallonischen Regionalparlaments, des lothringischen Regionalrats sowie der Landtage von Rheinland-Pfalz und dem Saarland dient, liefert die großzügigste Definition (Abb. 1c), indem er die gesamte Region Wallonien und ganz Rheinland-Pfalz in die „Großregion“ integriert. Die vierte Konzeption (Abb. 1d) umfaßt die Fördergebiete der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II, von der im weiteren noch die Rede sein wird.

Der von Metzger und Saarbrücker Geographen entwickelte Vorschlag (Abb. 2) ergänzt den Zuständigkeitsbereich der Regionalkommission um die belgische Provinz Luxemburg, die ohnehin bis 1839 zum Großherzogtum Luxemburg gehörte. Vor allem der südliche Teil der Provinz ist ebenso von einer ehemals dominanten Eisen- und Stahlindustrie und den damit verbundenen Folgeproblemen geprägt wie die Nachbarräume (vgl. BRÜCHER 1989).



Abb. 2: Saar-Lor-Lux-Konzeption der Metzger und Saarbrücker Geographen
Quelle: BRÜCHER/QUASTEN/REITEL 1982)

Alle diese fünf Konzeptionen haben den Nachteil, daß sie sich – aus pragmatischen Gründen – an existierenden Verwaltungsgrenzen orientieren, die nur selten den tatsächlichen strukturellen Verflechtungen des Raumes entsprechen. Besonders deutlich wird dies am Beispiel des IPR-Territoriums,

wo auf der Suche nach äquivalenten Partnern die gesamte Region Wallonien sowie ein Bundesland Aufnahme fanden, obwohl beispielsweise die östlichen Teile von Rheinland-Pfalz eindeutig anderen Großregionen, wie etwa dem Rhein-Main-Gebiet, zuzuordnen sind. Auch die Zugehörigkeit der südlichen Region Lothringen, insbesondere des Département Vosges, erscheint hier problematisch. MOLL (1994) spricht in diesem Zusammenhang von „territorialem Ballast“, den der Saar-Lor-Lux-Raum mit sich herumtrage.

Auch ein Größenvergleich mit anderen europäischen Grenzräumen (Abb. 3) zeigt deutlich, daß alle vier genannten Abgrenzungen ihre Pendanten sowohl in der räumlichen Ausdehnung als auch in der Einwohnerzahl um ein Mehrfaches überbieten, so beispielsweise die Regio Basiliensis am südlichen Oberrhein oder die Euregio Maas-Rhein im Aachener Grenzdreieck. Auf das „Größenproblem“ aller Saar-Lor-Lux-Definitionen wird im weiteren noch einzugehen sein. Es wirkt sich auf die Möglichkeiten wie auf die Motivation zur Kooperation negativ aus, aber nicht zuletzt auch auf die Identifizierung der Bevölkerung mit welchem dieser künstlichen Raumgebilde auch immer.

Die Ebenen der Kooperation

Wie bereits angedeutet, bestimmen die unterschiedlichen Formen und Maßstabsebenen der Kooperation das Bild von Saar-

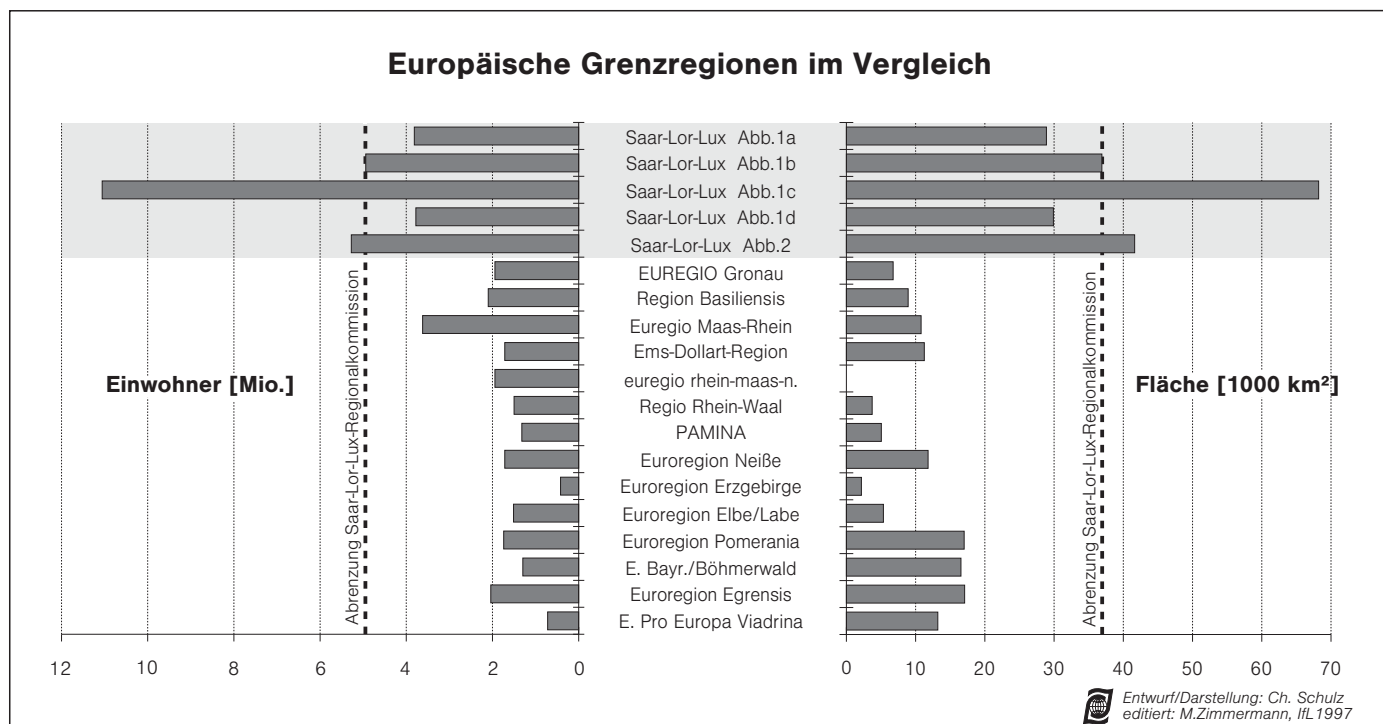


Abb. 3: Europäische Grenzregionen im Größenvergleich

Lor-Lux. Ausgehend von einer schematisierenden Darstellung der Ebenen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa (Abb. 4) sind die vorgenannten Kooperationsformen auf der interregionalen, d.h. der Mesoebene angesiedelt. Wie die Grafik zeigt, kann diese Ebene nicht isoliert betrachtet werden, sondern steht in sehr enger Wechselwirkungen mit den übrigen Handlungsebenen. So nehmen beispielsweise die Europäische Union ebenso wie ihre Mitgliedstaaten maßgeblichen Einfluß auf die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen der Kooperation (s.u.).

Ebenfalls auf der Mesoebene zu finden ist die Zusammenarbeit zahlreicher Institutionen, wie zum Beispiel der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern, einzelner Berufsverbände und Innungen sowie der Gewerkschaften, die mit dem Interregionalen Gewerkschaftsrat (IGR) im Jahre 1976

Bedeutungszuwachs der kommunalen Ebene

So wichtig die regionale Ebene der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für den Integrationsprozeß im Saar-Lor-Lux-Raum ist, so begrenzt ist ihre Reichweite. Zwar kann sie, etwa durch die Forcierung größerer Infrastrukturmaßnahmen (Stichwort: TGV Est), die groben Leitlinien der Entwicklung beeinflussen und die Wahrnehmung des Raumgebildes Saar-Lor-Lux und dessen Perspektiven durch eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit fördern. Der eigentliche Integrationsprozeß, mit einem darauf aufbauenden neuen, die Grenze überschreitenden Regionalbewußtsein, scheint sich jedoch auf einer untergeordneten Ebene (Mikroebene) zu vollziehen. Diese wird in erster Linie von den grenznahen kommunalen Gebietskörperschaften gebildet, die schon lange vor Schengen und Maastricht in sehr engem Kontakt zu ihren Nachbarn jenseits der

kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit umrissen werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Bis heute spielt sich die Mehrzahl der grenzüberschreitenden Aktivitäten der Gemeinden und Gemeindeverbände in einem weitgehend rechtsfreien bzw. informellen Rahmen ab. Freiwillige Vereinigungen, Runde Tische und ähnliche Gremien meiden – nicht zuletzt mangels rechtlicher Möglichkeiten – die Schaffung neuer (politisch-administrativer) Strukturen und orientieren sich in der Regel am Bedarf und am Einzelfall. Diese minimalistisch institutionalisierten Organe können jedoch dem wachsenden Bedarf an Übernahme operativer Aufgaben nur bedingt gerecht werden. Zu dieser Erkenntnis führten unter anderem die Erfahrungen mit den Mitteln der Gemeinschaftsinitiative INTERREG I (s.u.), die gemeinsame Abwicklungsstellen für grenznachbarschaftliche Projekte forderte (AUTEXIER 1993).

Während den belgischen und luxemburgischen Kommunen im Rahmen der „Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales“ bereits seit 1991 weitgehende Möglichkeiten für eine eigenverantwortliche grenzüberschreitende Kooperation offenstehen, wurde für den größten Teil des Saar-Lor-Lux-Raumes erst kürzlich eine rechtliche Basis geschaffen. Im Januar 1996 unterzeichneten Deutschland, Frankreich, Luxemburg sowie die Schweiz in Karlsruhe ein Übereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen („Karlsruher Übereinkommen“), das derzeit in den einzelnen Staaten ratifiziert wird. Zwar verfügten Frankreich mit der „Loi Joxe/Marchand“ und die Bundesrepublik mit der Grundgesetzänderung in Artikel 24, Absatz 1a, bereits seit 1992 über nationale gesetzliche Regelungen, die die Kommunen zur Wahrnehmung grenzüberschreitender Aufgaben innerhalb ihres sachlichen Kompetenzbereichs befähigen. Das Karlsruher Übereinkommen definiert jedoch erstmals einheitliche Institutionen als Persönlichkeiten des öffentlichen Rechts, beispielsweise den „Grenz-überschreitenden Örtlichen Zweckverband“ (GÖZ), dem auch hoheitliche Aufgaben übertragen werden können. Diese Regelung würde beispielsweise die Gründung eines lothringisch-luxemburgischen kommunalen Abwasserverbandes

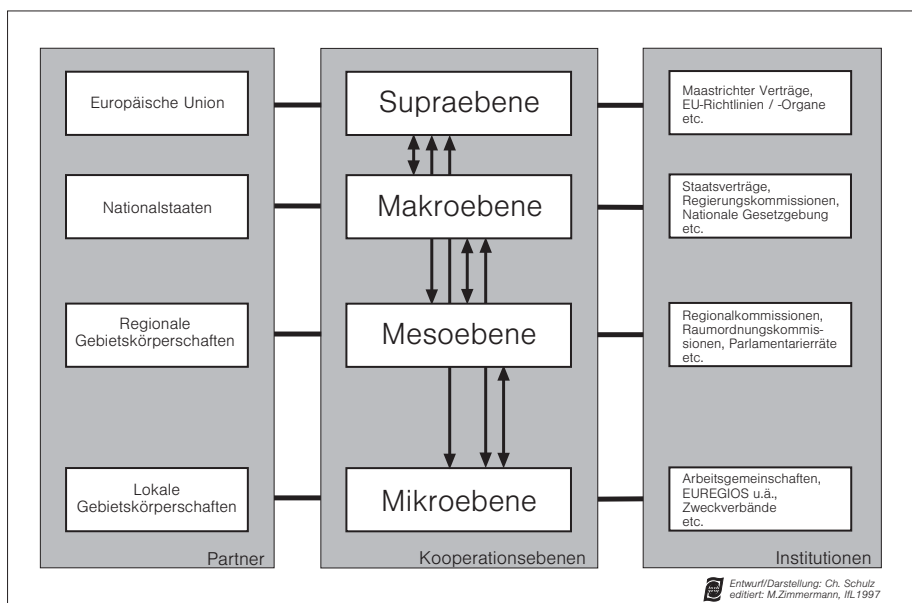


Abb. 4: Ebenen der grenzüberschreitenden Kooperation in der EU

eine bis dato einmalige Institution gründeten, Vorbild für zahlreiche Nachahmungen in Europa. Jüngstes Beispiel einer institutionalisierten Zusammenarbeit auf regionaler Ebene ist der Saar-Lor-Lux-Gipfel, der im November 1996 zum zweiten Mal die Exekutiven der Teilregionen vereinte und unter anderem die Einrichtung eines „Wirtschafts- und Sozialausschusses der Großregion“ beschloß. Neben Fragen des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes widmete er sich auch Problemen der Raumordnung und dem Abbau administrativer Hemmnisse der Kooperation.

Grenze standen und alltägliche Probleme oft auf freundschaftlich informelle, dafür aber sehr effektive Weise zu lösen wußten.

In diesem Zusammenhang definiert MOLL (1992) eine „Grenzzone“ innerhalb des Saar-Lor-Lux-Raumes, die ein Band von etwa 30 km beiderseits der Grenzen umfaßt. Diese Zone läßt sich aufgrund ihrer Raumstruktur in Abschnitte gliedern, die eine „nahezu identische Entwicklungsproblematik“ diesseits und jenseits der Grenze aufweisen (ebd.). Bevor auf einzelne dieser Teilräume eingegangen wird, sollen zunächst die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen der inter-

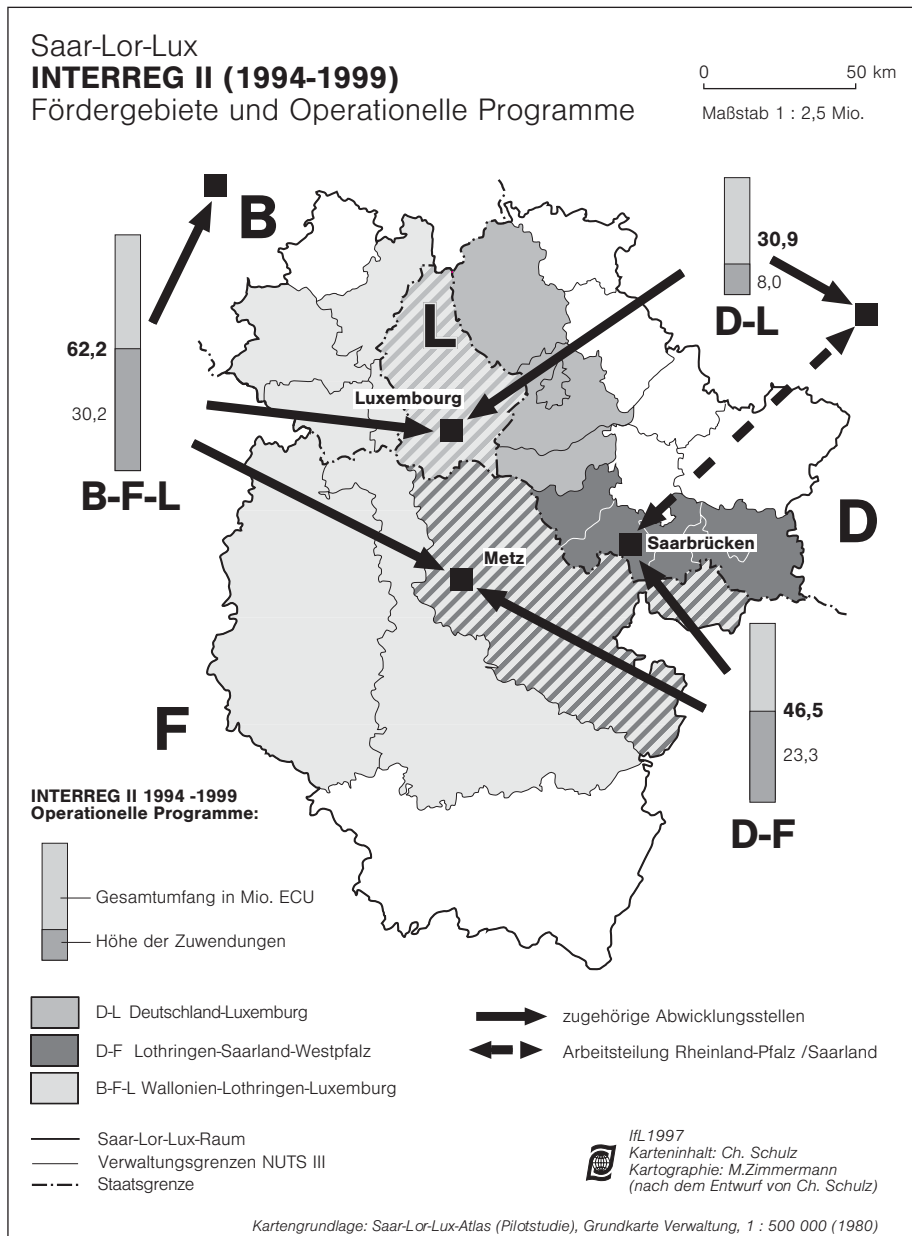


Abb. 5: Fördergebiete und operationelle Programme der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II (1994-1999)

ermöglichen, der – bei einem angenommenen Sitz in Luxemburg – Gebührenrechnungen auch an lothringische Haushalte stellen und rechtlich eintreiben dürfte (vgl. HALMES 1996). Unklar bleibt bis auf weiteres der Rahmen der kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Belgien, da hier entsprechende zwischenstaatliche Vereinbarungen fehlen.

Finanzielle Rahmenbedingungen

Bei der finanziellen Unterstützung kooperationswilliger Gebietskörperschaften spielen die Strukturfonds der Europäischen Union eine herausragende Rolle, hier insbesondere die aus ihnen gespeiste Gemeinschaftsinitiative INTERREG. Sie zielt unter anderem darauf ab,

- erstens die Gebiete an den Binnen- wie auch an den Außengrenzen der EU zu unterstützen. Es geht vor allem um die Bewältigung besonderer Entwicklungsprobleme infolge der relativen Isolierung sowohl innerhalb der nationalen Volkswirtschaften als auch in der EU insgesamt. Dabei haben die Interessen der lokalen Bevölkerung und die Anforderungen an den Umweltschutz Vorrang.
- Zweitens sollen Einrichtung und Ausbau von Kooperationsnetzen über die Binnengrenzen hinweg gefördert werden, gegebenenfalls unter Verknüpfung dieser Netze mit umfassenderen Gemeinschaftsnetzen im Kontext des Binnenmarktes. (Europäische Kommission 1994)

Vor der Einrichtung dieser Gemeinschaftsinitiative im Jahre 1990 wurden Gemeinschaftsmittel für Aktivitäten der lokalen und regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nur in sehr geringem Umfang eingesetzt. INTERREG II, die Fortschreibung der Initiative für den Zeitraum 1994-1999, trägt mit einem Umfang von 2,4 Mrd. ECU dem Erfolg des ersten INTERREG-Programms Rechnung. Die Nachfrage nach Förderung durch INTERREG I überstieg die verfügbaren Mittel von 800 Mio. ECU um 35 % (KLEIN 1995).

Bei der Verwendung der Gelder von INTERREG I (1990-1993) spielte die kommunale Ebene im Saar-Lor-Lux-Raum noch eine deutlich untergeordnete Rolle. Beispielsweise ging im Rahmen des Operationellen Programmes für den saarländisch-lothringischen Grenzraum von insgesamt 9,8 Mio. ECU Gemeinschaftsmitteln nur etwa ein Drittel an Projekte mit lokaler Beteiligung (Begleitausschuss 1994). Die mittlerweile bessere Kenntnis über die Fördermöglichkeiten durch INTERREG II und die demzufolge größere Anzahl qualifizierter Projektanträge seitens der Kommunen läßt jedoch erwarten, daß sich die Gelder aus INTERREG II (Abb. 5) ausgeglichener auf die beiden Kooperationsebenen verteilen werden.

Städtenetze im Grenzraum

INTERREG II beruft sich, wie oben zitiert, auf die Notwendigkeit eines Ausbaus von Kooperationsnetzen über die Binnengrenzen der EU hinweg. Es wird ein Leitbild aufgegriffen, das in den achtziger Jahren Einzug in die französische, zu Beginn der neunziger Jahre auch in die deutsche Raumordnungsdiskussion gefunden hat. Grundlage ist das klassische Modell der zentralen Orte von CHRISTALLER (1933). Dieses wurde dahingehend erweitert, daß nicht mehr eine zentralitätsbedingte, vertikale Hierarchie Leitbild siedlungsstruktureller Ordnung ist; in den Mittelpunkt des Interesses rückt vielmehr eine eher horizontale Vernetzung zentraler Orte mit Aufgaben- und Funktionsteilung zwischen diesen (Abb. 6). Letztere ist in der Regel ein Ergebnis von intensivem Austausch und Kommunikationsprozessen zwischen den Zentren (STIENS 1994; DREWE 1994).

Denkbar sind dabei Netze sowohl auf der transeuropäischen Ebene zwischen den europäischen Metropolen, auf der nationalen Ebene zwischen den Ballungs- und Verdichtungsräumen eines Landes, auf der regionalen Ebene zwischen Ober- bzw. Mittelzentren als auch auf der lokalen Ebene

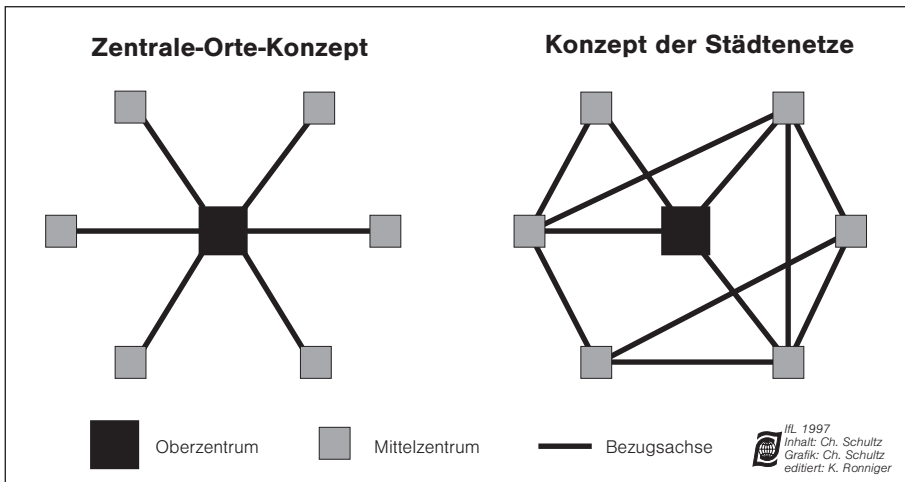


Abb. 6: Vom Konzept der Zentralen Orte (links) zum Konzept der Städtetetze (rechts)

ne zwischen Unterzentren. Das Konzept ist demnach nicht nur auf stark urbanisierte Räume, sondern auch auf ländliche Gebiete anwendbar. Des Weiteren kann ein Städtetz unterschiedliche zentralörtliche Ebenen vereinen. Besteht es beispielsweise aus einem Oberzentrum und mehreren umliegenden Mittelzentren, so besitzt das Oberzentrum auch weiterhin einen zentralörtlichen Überschuss im Sinne CHRISTALLERS. Jedoch sind die Mittelzentren nicht mehr zwangsläufig zentripetal allein auf diesen Ort ausgerichtet, sondern weisen ebensolche Relationen untereinander auf, mitunter gar ohne einen direkten Bezug zum Oberzentrum.

Das Konzept orientiert sich an dem seit einigen Jahren in Wissenschaft und Politik diskutierten Phänomen der „Netzwerke“, die STEINBACH (1995) als „mehr oder minder stabile Beziehungssysteme zwischen einer Anzahl von 'Grundelementen'“ bezeichnet. Mit Grundelementen sind – im bildlichen Sinne – Städte als die Knoten des Netzes gemeint. Diese stehen über die „Kanten“ des Netzes miteinander in Beziehung. Die Kanten können sowohl materieller Art (z.B. Verkehrswege, Versorgungsleitungen etc.) als auch immaterieller Art sein (z.B. Verwaltungshierarchien, Kooperationsvereinbarungen etc.). Letztere bezeichnet STEINBACH (ebd.) auch als „sekundäre“ Netze, die in der Regel nur auf der Basis von „primären“ Netzen der Transport-, Kommunikations- und Verb- bzw. Entsorgungsinfrastruktur existieren können. DREWE (1994) bezieht neben den *chaînes matérielles* und den *chaînes immatérielles* auch die Ströme (*flux*) bzw. den Austausch von Gütern, Personen und Informationen zwischen den Städten in seine Betrachtungen ein. Ähnlich unterscheidet STIENS (1994) „physische“ von

„organisatorischen“ Austauschbeziehungen; letztgenannte „umfassen Koordinations- und Kooperationsbeziehungen, die erst in der Umsetzung gemeinsamer Planungen und Entscheidungen raumrelevant werden“, während die erstgenannten „sich räumlich-funktional bereits niedergeschlagen haben“. Solche immateriellen bzw. organisatorischen Beziehungen zwischen Städten stehen im Mittelpunkt der nachfolgenden Betrachtungen.

Grundvoraussetzung für das Funktionieren immaterieller Städtetetze ist nach DREWE (1994) zum einen, daß sich die jeweiligen Aktivitäten ergänzen, zum anderen, daß zwischen den lokalen Akteuren ein Konsens und ein bestimmter Wille zur Schaffung von Synergieeffekten existieren. In beiden Fällen handelt es sich um Bedingungen, die zwischen grenznachbarschaftlichen Gemeinden in der Regel erfüllt sind. Es kann also von der Annahme ausgegangen werden, daß sich Städtetetze im regionalen Maßstab mit wachsendem Bedeutungsverlust der Barrierewirkung der Grenze auch grenzüberschreitend ausbilden können, wie das Modell in *Abbildung 7* zeigt.

In stark integrierten Grenzräumen kann somit der Fall eintreten, daß grenzüberschreitende Städtetetze ehemals national ausgerichtete Kooperationsstrukturen und Verwaltungshierarchien überlagern oder sogar verdrängen. Sie würden in diesem Stadium in die Städtetz-Definition von ADAM (1994) passen, wonach die Elemente eines Netzes, also die Städte und Gemeinden, „in engeren bzw. in intensiveren Austauschbeziehungen zueinander stehen als zu Elementen außerhalb dieses Netzes“.

Im Saar-Lor-Lux-Raum lassen sich unterhalb eines regionalen bzw. überre-

gionalen, die Oberzentren miteinander und mit den Nachbarräumen verbindenden Städtetzes Anzeichen für die Entstehung lokaler grenzüberschreitender Netze ausmachen (Abb. 8). Es handelt sich um Teilräume jener von MOLL (1992) definierten Grenzzone, von denen im folgenden beispielhaft die drei vorgestellt werden sollen, die angesichts einer voranschreitenden Institutionalisierung ihrer lokalen Kooperation mittel- bis langfristig die Entstehung echter Städtetetze erwarten lassen.

Fallbeispiel A: Die Agglomération Transfrontalière du PED Longwy-Rodange-Athus

Die *Agglomération Transfrontalière* ist als Nachfolgeprojekt aus dem *Pôle Européen de Développement (PED)* hervorgegangen. Es handelte sich hierbei um ein bisher einmaliges, trinationales Vorhaben, das im Zeitraum 1985-1995 zur wirtschaftlichen Wiederbelebung des ehemaligen Eisen- und Stahlreviers im Raum Longwy (F), Athus (B) und Pétange (L) beitragen sollte. Mit erheblicher finanzieller Unterstützung der EU konnte auf den ca. 5 km² großen Industriebrachen im Tal der Chiers ein trinationaler Gewerbepark, der *Parc International d'Activités (PIA)*, geschaffen werden. In diesem Bereich sowie auf umliegenden, z.T. neu erschlossenen Gewerbeflächen wurden etwa 5.500 neue industrielle Arbeitsplätze geschaffen, städtebauliche, ökologische und kulturelle Aktivitäten jedoch weitestgehend vernachlässigt (SCHULZ 1994, 1996).

Aus dem Unmut über die einseitige wirtschaftliche Ausrichtung des Programmes erwuchs die Initiative von 21 Grenzgemeinden (15 F, 3 B, 3 L), fortan stärker Einfluß auf die Entwicklung ihres Grenzraumes zu nehmen. Leitbild der Kooperation ist die Schaffung einer *Agglomération Transfrontalière*, die langfristig die Gestalt eines Stadtverbandes (*Communauté urbaine*) annehmen soll. Diese Projektidee wurde von den Regierungen der am PED beteiligten Nationalstaaten begrüßt und 1993 in einer gemeinsamen Resolution zum offiziellen Folgeprojekt des PED bestimmt. Das Projektgebiet umfaßt eine Fläche von 300 km² und zählt etwa 112.000 Einwohner.

Mit der *Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED* wurde 1996 eine privatrechtliche¹ Organisationsstruktur

¹ Verein nach französischem Recht

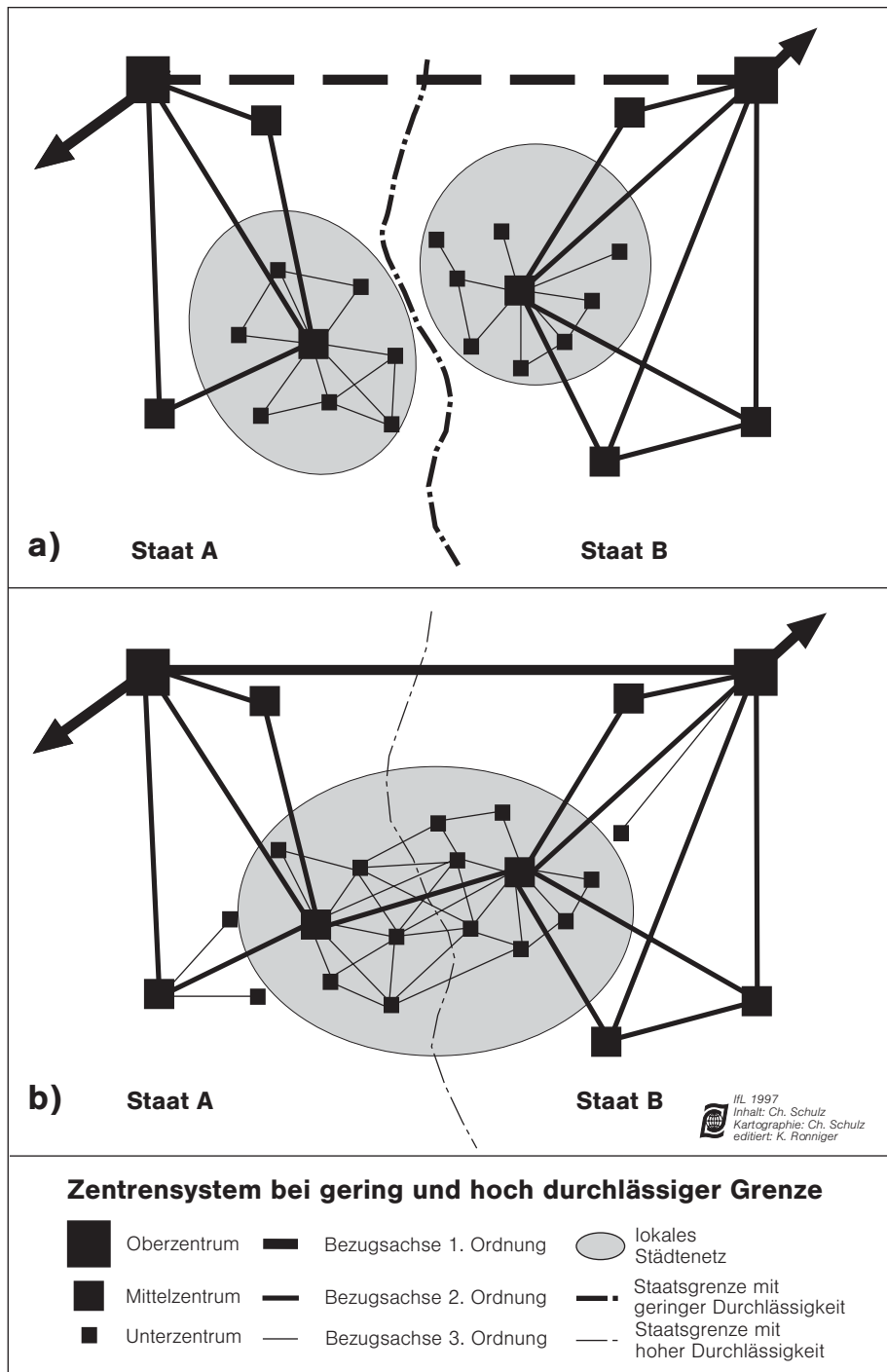


Abb. 7: Städtenetze in Grenzräumen (a) an Grenze mit geringer Durchlässigkeit; b) an Grenze mit hoher Durchlässigkeit (z.B. EU-Binnengrenzen)

tur geschaffen, die im wesentlichen von den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden getragen wird, aber auch staatliche Vertreter integriert (Abb. 9). Ferner ist auf belgischer Seite mit IDELUX² ein kommunaler Zweckverband an der *Association* beteiligt, der bereits im Rahmen des PED-Projektes operative Aufgaben wahrnahm. Die Aufnahme ministerieller Repräsentanten der drei beteiligten Staaten war aus Gründen der Vorgeschichte des Projektes sowie angesichts der in Aussicht gestellten finanziellen Unterstützung aus nationalen und europäischen Quellen

unabdingbar. Die Generalversammlung wird jedoch mehrheitlich von Kommunalvertretern besetzt.

Als zentrale Einrichtung unterhält die *Association* ein *Observatoire de l'Urbanisme*³ in Mont-Saint-Martin (F), das seit 1994 unter anderem ein orientierendes *Document d'Urbanisme Commun* erarbeitete. Dieses Planwerk, das Bestand und Entwicklungspotentiale des Territoriums darstellt, kommt inhaltlich dem deutschen Flächennutzungsplan nahe, ohne jedoch Rechts- oder Behördenverbindlichkeit zu besitzen. Die Planung erfolgte auf Basis

eines Geographischen Informationssystems (GIS), das von dem *Observatoire* konzipiert wurde und entsprechende Grundlagendaten zu Flächennutzung, sozio-ökonomischer Struktur, Umweltproblemen usw. des Projektgebietes zusammentrug und die Datenformate harmonisierte. In ähnlicher Weise fanden alle existierenden Pläne und raumbezogenen Gutachten Eingang in das GIS. Mittelfristig sollen alle beteiligten Gemeinden über einen direkten Zugang zu der zentralen Datenbank verfügen, um räumliche Daten abrufen aber auch Aktualisierungen des Datenbestandes vornehmen zu können.

Das *Document d'Urbanisme Commun* hat als erste Zielaussage die Verdichtung des Raumes zu einer tatsächlichen Agglomeration formuliert. Während die jetzige Bevölkerungsdichte von 372 EW/km² es gerade erst erlaubt, von einem ansatzweise verstärkten Grenzraum zu sprechen, wird langfristig eine Bevölkerungszahl von 240.000, d.h. eine Bevölkerungsdichte von ca. 800 EW/km² angestrebt. Die notwendigen städtebaulichen Planungen innerhalb und außerhalb des bestehenden Siedlungsbereiches sollen gemeinsam entwickelt werden und schließlich in eine *Charte d'Agglomération Transfrontalière* münden, die nach ihrer Verabschiedung in die jeweiligen nationalen Planwerke zu integrieren ist (Observatoire de l'Urbanisme 1995). Die Planungsphase wird seitens der EU mit 11,2 Mio. ECU aus der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II kofinanziert, die restlichen 50 % übernehmen die drei beteiligten Staaten (B 1,8 Mio. ECU; F 8,7 Mio.; L 0,7 Mio.).

Fallbeispiel B: Das „Europäische Tal der Obermosel“

„Europäisches Tal der Mosel“ lautet der Name eines Tourismuskonzeptes, das 1993/94 im Auftrag der Regionalkommission vom Europäischen Tourismus Institut (ETI) an der Universität Trier erarbeitet wurde. Es baut auf eine gemeinsame Marketingstrategie der Teilregionen und strebt die Steigerung der touristischen Attraktivität des Raumes an (ETI 1994). Das Motto „WeinKulturLandschaft“ wurde zum

² = Intercommunale d'Équipement Économique de la Province de Luxembourg

³ Leider verfügt die deutsche Sprache nicht über ein entsprechendes Pendant. Die wörtliche Übersetzung „Beobachtungsstelle für Städtebau“ wirkt zu passiv und wird der aktiven, strategischen Ausrichtung des *Observatoire* als Planungsinstitution nicht gerecht. Im weiteren wird daher ausschließlich der französische Begriff verwendet.

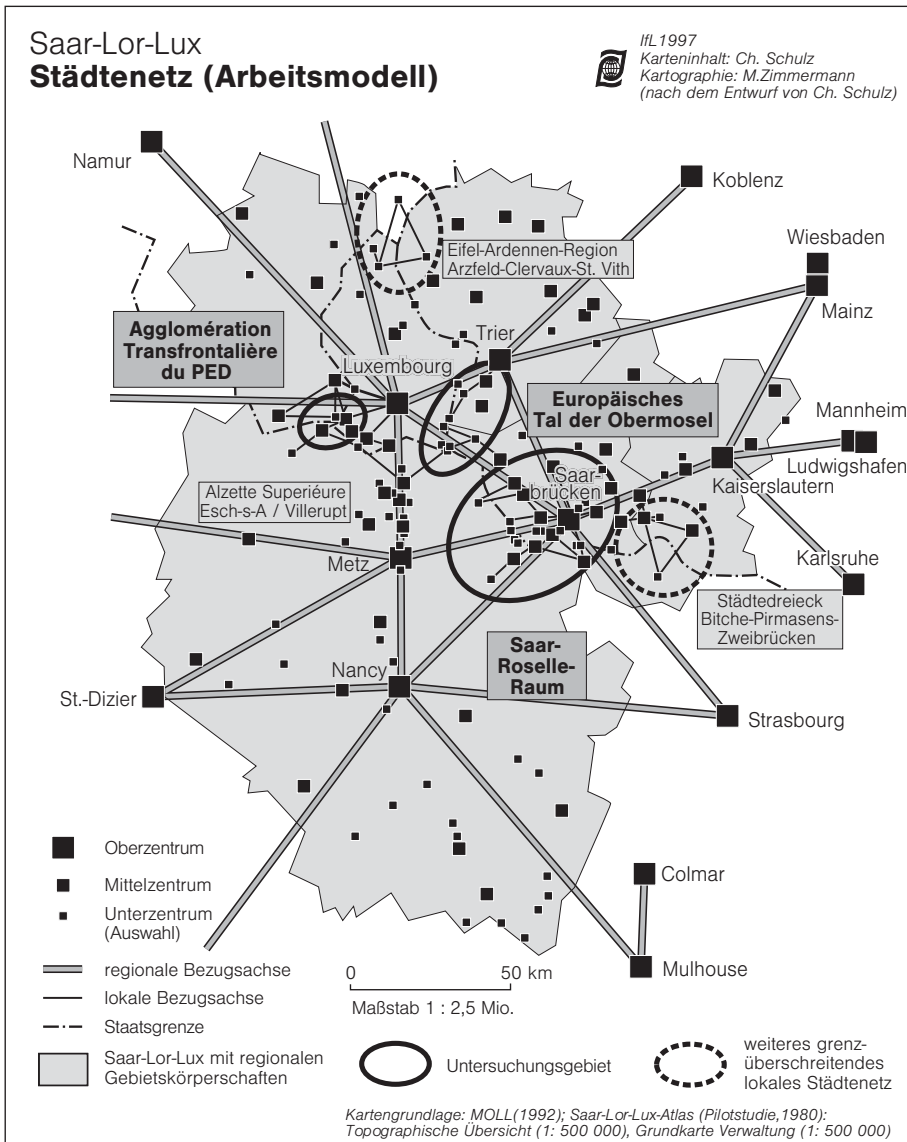


Abb. 8: Arbeitsmodell Städtenetz Saar-Lor-Lux

übergeordneten Tourismusleitbild erheben. Dieses trifft in besonderer Weise für den Bereich zwischen Thionville und Trier zu, der im Dreiländereck als eigentlicher „europäischer“ Abschnitt des Mosellaufs zu werten ist. Dieser Raum umfaßt etwa 920 km² und zählt ca. 95.000 Einwohner. Die Bevölkerungsdichte liegt mit knapp über 100 EW/km² deutlich im Bereich des ländlichen Raumes. Einzige Mittelzentren sind Saarburg und Konz (beide D), als Unter- bzw. Kleinzentren gelten Remich, Grevenmacher (beide L), Perl und Mettlach (beide D). Auf französischer Seite haben lediglich die Orte Sierck-les-Bains und Hettange-Grande einen gewissen Zentralitätsüberschuß (Regionalkommission 1995).

In diesem Raum vereint die *Ronde des Trois Frontières* in regelmäßigen Abständen kommunale Vertreter/innen aus den Landkreisen Merzig-Wadern und Trier-Saarburg, fünf luxemburgischen Gemein-

den und den im lothringischen Kanton Sierck-les-Bains für Tourismusfragen zuständigen Gemeindeverband SMVT⁴. Die *Ronde* arbeitet derzeit unter anderem an der Entwicklung und Umsetzung eines grenzüberschreitenden Radwegekonzeptes für die Obermosel. Daneben existiert im Dreiländereck ein *Bürgermeistertreffen*, das seit 1987 einmal jährlich Bürgermeister und Gemeindegemeindefunktionäre von insgesamt 37 Gemeinden zu einem Arbeitstreffen zusammenbringt. Neben dem Fremdenverkehr spielen hier Fragen des Umwelt- und Naturschutzes, kulturelle Veranstaltungen und der Bildungssektor eine bedeutende Rolle. Beide Gremien verfügen nicht über eine permanente Organisationsstruktur wie das erste Fallbeispiel. Durch die langjährigen Erfahrungen sowie die Regelmäßigkeit der Kontakte hat sich jedoch insbesondere im Rahmen des *Bürgermeistertreffens* eine gewisse Vertrauensbasis und damit eine Verbind-

lichkeit der Absprachen eingestellt, die bisher keiner weiteren Institutionalisierung bedurften.

Fallbeispiel C: Der Saar-Roselle-Raum

Die Wortschöpfung *Saar-Roselle-Raum* geht auf eine gemeinsame Initiative des Stadtverbandes Saarbrücken und des Département Moselle zurück, die 1994 ein grenzüberschreitendes Kartenwerk für das südliche Saarland und den Raum Moselle-Est vorlegten (Moselle/SVS 1994). Der hier dargestellte Raum umfaßt etwa 1650 km² und zählt nahezu eine Million Einwohner. Ihm gehören weite Teile des saarländischen Verdichtungsraumes sowie das angrenzende lothringische „Kohlebecken“ (Moselle-Est) an.

Innerhalb dieses Gebietes existiert seit 1993 eine von der Stadt Sarreguemines und dem Stadtverband Saarbrücken koordinierte *Interkommunale Arbeitsgemeinschaft*, die derzeit auf freiwilliger Basis von etwa 20 Gemeinden und Gemeindeverbänden getragen wird (Abb. 10). Die *Interkommunale Arbeitsgemeinschaft* versteht sich als Koordinationsnetzwerk der Grenzgemeinden und unterhält ein hauptamtlich besetztes *Kooperationsbüro* beim Stadtverband Saarbrücken, das von 1996 bis 2000 mit insgesamt 217.500 ECU aus INTERREG II bezuschußt wird. Die *Arbeitsgemeinschaft* beschäftigt sich vornehmlich mit Fragen der grenzüberschreitenden Koordination des Umweltschutzes (Bsp. Sanierung der Rossel) und einer gemeinsamen Flächennutzungs- und Landschaftsplanung der Grenzgemeinden. Zu ihren Aufgaben zählt auch die Vorbereitung gemeinsamer Projektanträge im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II. Jüngstes Vorhaben ist ein grenzüberschreitendes Umweltinformationsnetzwerk namens TEMSIS⁵, das derzeit in Zusammenarbeit mit namhaften Forschungseinrichtungen aufgebaut wird (Finanzvolumen: 2 Mio. ECU). Es soll der Aufbereitung und Verbreitung von Umweltdaten und -informationen im Grenzraum dienen. Besonders innovativ ist dabei die Zugänglichkeit der Datenbank über öffentliche „Umweltkioske“, die im Rathaus Sarreguemines, beim Stadtverband sowie in je zwei weiteren Gemeinden auf deutscher und französischer Seite einge-

⁴ = Syndicat Mixte à Vocation Touristique du Pays des Trois Frontières

⁵ = Transnational Environmental Management Support and Information System

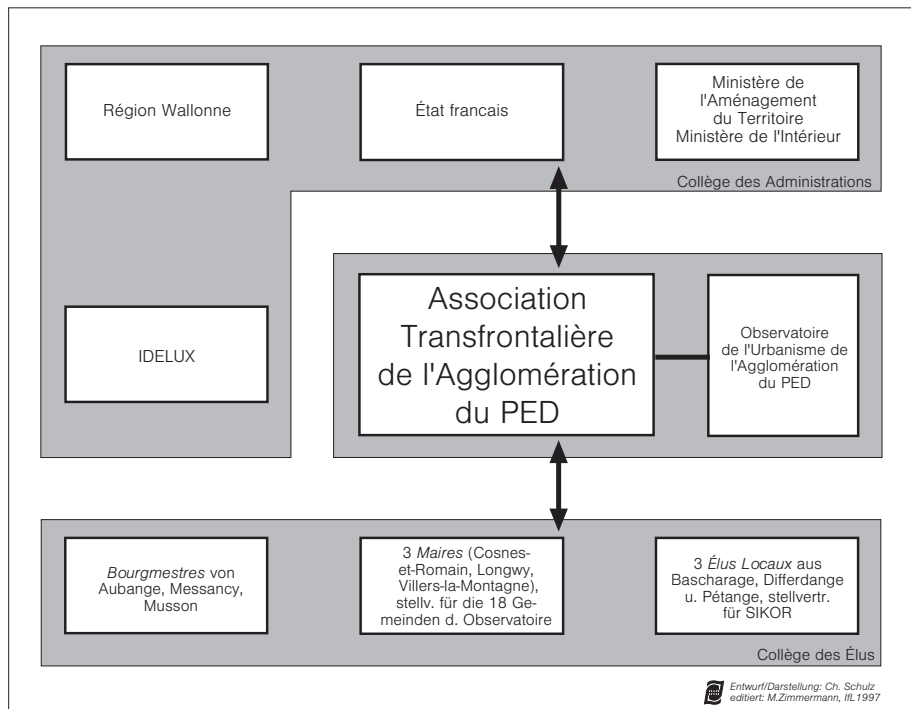


Abb. 9: Organisationsstruktur der Association Transfrontalière

richtet werden sollen. Neben der allgemeinen Information werden die aufbereiteten Daten Grundlage für gemeinsame Planungen im Grenzraum sein.

Schlußfolgerungen

Die dargestellten Fallbeispiele weisen unterschiedliche Themenschwerpunkte und sehr unterschiedliche Formen der interkommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf. Dabei unterscheidet sich auch der Grad der Institutionalisierung: Während sich die *Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED* eine privatrechtliche Organisationsform gibt, die die Partner der Kooperation nicht nur finanziell an die gemeinsame Einrichtung und die initiierten Planungen bindet, stellt die *Interkommunale Arbeitsgemeinschaft* im Saar-Rosselle-Raum eine offenere Form der Zusammenarbeit dar, die durch das gemeinsame Kooperationsbüro jedoch hauptamtliche Unterstützung und damit eine größere Kontinuität und Effektivität erreicht. Deutlich weniger institutionalisiert ist hingegen die Zusammenarbeit im Moseltal, wo sowohl das *Bürgermeistertreffen* als auch die *Ronde des Trois Frontières* nur informelle Zusammenschlüsse darstellen. Dennoch ist auch hier eine gewisse Kontinuität und Verbindlichkeit der Absprachen festzustellen, die womöglich auch angesichts der behandelten, eher konfliktarmen Themen bisher keiner stärkeren Formalisierung bedurfte. Allen drei Teilräumen ist gemein, daß die vorgefun-

denen Kooperationsformen auf die freiwillige Initiative kommunaler Akteure zurückzuführen sind, die von einem starken Wunsch nach Dauerhaftigkeit der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit gekennzeichnet ist. Sachliche Notwendigkeiten (z.B. grenzüberschreitende Umweltprobleme) sowie die Suche nach Synergieeffekten sind Antrieb für die Schaffung netzwerkartiger Strukturen, die dem Leitbild der Städtenetze sehr nahe kommen.

Während auf der lokalen Ebene sprachliche und mentalitätsbedingte Verständigungsschwierigkeiten eine untergeordnete Rolle spielen, wird das Bemühen um eine Intensivierung der Zusammenarbeit durch die unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen teilweise erheblich gehemmt. Unterschiede im Staatsaufbau, in den Rechtssystemen sowie in der Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften können lokale Initiativen blockieren oder deutlich erschweren. Erwähnt seien nur die sehr kleinen französischen Kommunen, deren durchschnittliche Fläche bzw. Einwohnerzahl um ein vielfaches geringer sind als die ihrer belgischen, deutschen oder luxemburgischen Pendanten. Die daraus resultierenden eklatanten Unterschiede in der personellen wie finanziellen Ausstattung stehen einer emanzipierten Kooperation mitunter im Wege. Auch die gezeigten Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitenden Aktivitäten der

Gemeinden weisen noch gewisse Mängel auf, so z.B. das *Karlsruher Abkommen*, das den Bereich des Polizeirechts ausklammert und damit im Falle der französischen Gemeinden auch die kommunale Bauleitplanung – diesen für eine abgestimmte Siedlungsentwicklung im Grenzraum so elementaren Gegenstand – nicht in die neuen Regelungen aufnimmt.

Trotz der angedeuteten Hindernisse unterliegt die kommunale Ebene der grenzüberschreitenden Kooperation im Saar-Lor-Lux-Raum einer sehr dynamischen Entwicklung. Mit der zunehmenden Institutionalisierung geht auch eine thematische Diversifizierung einher. Diese erstreckt sich zusehends auch auf bisher aufgrund ihres Konfliktpotentials gemiedene Sachgebiete, wie das Beispiel der gemeinsamen Gewerbeflächenentwicklung im Falle der *Agglomération du PED* zeigt. Es handelt sich bei den betrachteten Fallbeispielen um zunehmend integrierte *Kernräume* innerhalb einer Grenzregion, von denen wichtige Impulse für den interregionalen und auch internationalen Dialog ausgehen können. Gleichzeitig werden auf dieser Ebene praktische Maßnahmen umgesetzt, die von der lokalen Bevölkerung alltäglich wahrgenommen werden und somit leichter identitätsstiftend wirken können. Sie können daher einen wesentlichen, ja beispielhaften Beitrag zur Überwindung der EU-Binnengrenzen leisten. Diese Ansätze können als Basis einer Integration „von unten“ (*bottom-up*) verstanden werden, die, im Gegensatz zu den bei der Realisierung des europäischen Binnenmarktes oder der Währungsunion dominierenden *top-down*-Kräften, eine größere Nachhaltigkeit und Akzeptanz in allen Lebensbereichen erwarten läßt.

Literatur

- ADAM, B. (1994): Städtenetze zwischen Tradition und Innovation. BfLR-Arbeitspapiere 94, H. 2. Bonn.
- AUTEXIER, C. (1993): Gemeinsame lothringisch-saarländische administrative Einrichtungen und Verfahrensweisen. Rechtsgutachten im Auftrag des saarländischen Wirtschaftsministeriums. Etudes et documents du Centre d'Etudes Juridiques Françaises 6. Saarbrücken.
- BRÜCHER, W. (1987): „Saar-Lor-Lux-Atlas“ – Grenzübergreifendes Projekt eines grenzübergreifenden Kartenwerkes. In: BRÜCHER, W. & P. FRANKE (Hrsg.): Probleme von Grenzregionen: Das Beispiel Saar-Lor-Lux-Raum. Beiträge zum Forschungsschwerpunkt der Philosophischen Fakultät der Universität des Saarlandes. Saarbrücken, S. 85-97.

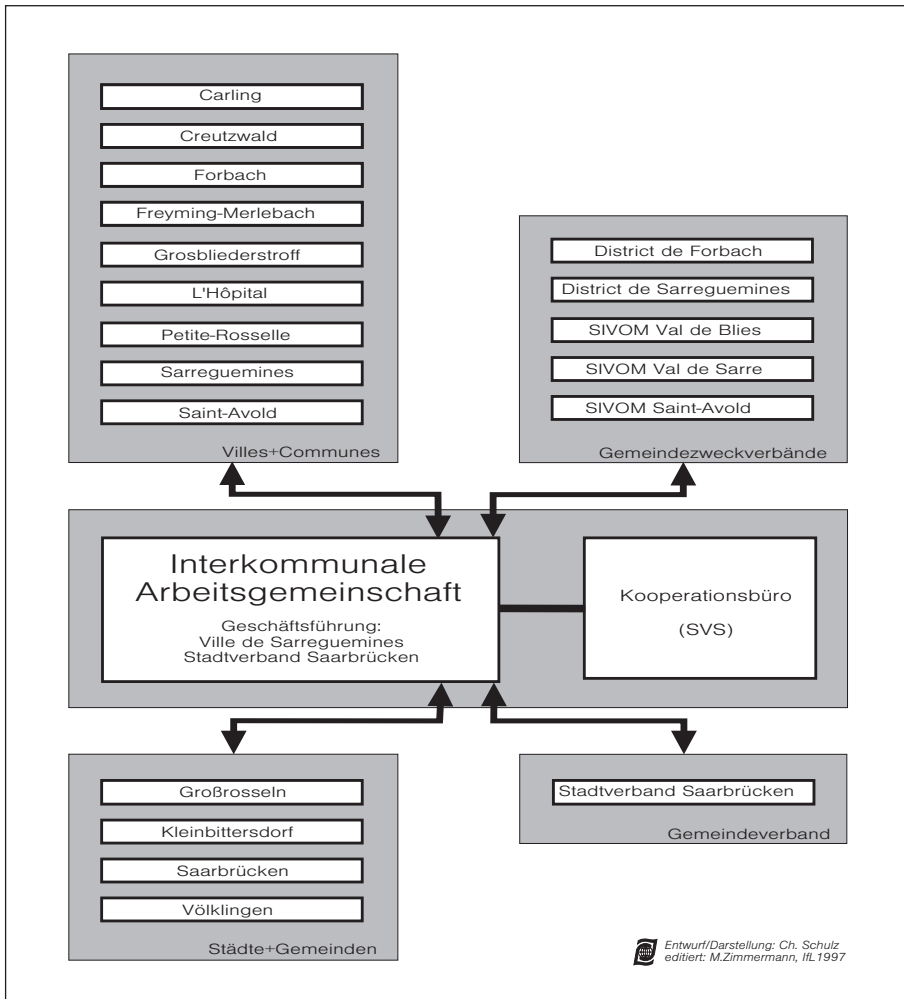


Abb. 10: Organisationsstruktur der Interkommunalen Arbeitsgemeinschaft

BRÜCHER, W. (1989): Saar-Lor-Lux: Grenzregion, Peripherie oder Mitte der Europäischen Gemeinschaft? In: Geographische Rundschau 41, H. 10, S. 526-529. Braunschweig.

BRÜCHER, W. (1994): Saar-Lor-Lux. Région modèle pour une Europe des régions? In: Bulletin de l'Académie des Sciences, Agriculture, Arts et Belles-lettres d'Aix, Année académique 1993-1994, S. 85-95. Aix-en-Provence.

BRÜCHER, W., QUASTEN, H., u. F. REITEL (1982): Saar-Lor-Lux-Atlas. Pilotstudie. In: Schriftenreihe der Regionalkommission Saar-Lor-Lux 8. Saarbrücken-Metz-Luxemburg-Trier.

CHRISTALLER, W. (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland (Neuaufgabe 1968). Darmstadt.

DREWE, P. (1994): Les villes du Benelux face au défi de la coopération transfrontalière. In: Revue de l'Assemblée des Régions d'Europe, H. 9(1994), S. 24-28. Besançon.

ETI (1994) = Europäisches Tourismus Institut (Hrsg.): Tourismuskonzept „Europäisches Tal der Mosel“. Handlungsempfehlungen. Trier.

Europäische Kommission (1994) = Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Mitteilung (94/C 180/13) an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die von ihnen

aufzustellenden Operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung von Grenzregionen, grenzübergreifende Zusammenarbeit und ausgewählte Energienetze (INTERREG II). In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 180/60 vom 1.7.1994. Brüssel.

HALMES, G. (1996): Rechtsgrundlagen für den regionalen Integrationsprozess in Europa. Das neue „Karlsruher Übereinkommen“ und die Weiterentwicklung des Rechts der grenzübergreifenden Zusammenarbeit. In: Die Öffentliche Verwaltung 49, H. 22, S. 933-943. Stuttgart.

KLEIN, R. (1995): Grenzüberschreitende regionalpolitische Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG und PHARE. In: EUREG 2(1995), S. 48-52. Hannover-Paris.

MOLL, P. (1992): Stand und Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Raum Saarland / Lothringen / Luxemburg / westliches Rheinland-Pfalz. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grenzübergreifende Raumplanung. ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte 188, S. 101-121. Hannover.

MOLL, P. (1994): Kooperation an der EU-Binnengrenze. Das Beispiel des SaarLorLux-Raumes. Rückblick und Perspektiven. In:

IÖR-Schriften, 9(1994), S. 71-76g. Dresden.

Moselle/SVS (1994) = Conseil Général de la Moselle, Stadtverband Saarbrücken & D.D.E. Moselle (Hrsg.): Regard sur l'espace Saar-Rosselle - Blick auf den Saar-Rosselle-Raum. Metz-Saarbrücken.

Observatoire de l'Urbanisme (1995) = Observatoire de l'Urbanisme de L'Agglomération du PED (Hrsg.): Projet d'Agglomération du Pôle Européen de Développement. Rapport d'Activité n° 3. Longwy

REITEL, F. (1980): Krise und Zukunft des Montandriecks Saar-Lor-Lux. Frankfurt am Main-Berlin-München.

REITEL, F. (1989): Die Veränderungen der politischen Grenzen im Saar-Lor-Lux-Raum und ihre wirtschaftlichen und regionalen Konsequenzen. In: SOYEZ, D. et al. (Hrsg.): Das Saarland. Bd. 1: Beharrung und Wandel in einem peripheren Grenzraum. Arbeiten aus dem Geographischen Institut der Universität des Saarlandes 36, S. 127-138. Saarbrücken.

ROLSHOVEN, H. (1974): Rohstoffwirtschaft in der Großregion Saar-Lor-Lux. In: Glückauf 110, S. 841-846. Essen.

SCHULZ, C. (1994): Reaktivierung von Industriebranchen als Element einer ökologisch orientierten Strukturpolitik im Saar-Lor-Lux-Raum? Das Beispiel des Pôle Européen de Développement Longwy-Rodange-Athus. Unveröffentlichte Diplomarbeit Universität des Saarlandes, Fachrichtung Geographie. Saarbrücken.

SCHULZ, C. (1996): L'Agglomération Transfrontalière du Pôle Européen de Développement (PED) Longwy-Rodange-Athus. Expériences et perspectives d'un programme trinational de restructuration économique. In: Revue Géographique de l'Est, 35, S. 133-150. Nancy.

STEINBACH, J. (1995): Regionalpolitik mit Netzen. In: Raum, Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, 20(1995), S. 26-30. Wien.

STIENS, G. (1994): Veränderte Entwicklungskonzeption für den Raum außerhalb der großen Agglomerationsräume. Von der monozentrisch dezentralen Konzentration zur interurbanen Vernetzung. In: Informationen zur Raumentwicklung, 7/8(1994), S. 427-443. Bonn.

Autor:
 Dipl.-Geogr. CHRISTIAN SCHULZ
 Fachrichtung Geographie
 Universität des Saarlandes
 Postfach 15 11 50,
 D-66041 Saarbrücken