



Florian Weber

Grenzüberschreitende Governance in der Großregion SaarLorLux



Grenzregionen sind häufig mit dem Makel einer peripheren Lage versehen. Aus der ‚Not‘ wurde und wird gleichzeitig immer mehr in der Europäischen Union eine ‚Tugend‘ gemacht, was sich in der Institutionalisierung grenzüberschreitender Zusammenarbeit niederschlägt, bei der auch Kommunen wichtige Akteure darstellen. Am Beispiel der Großregion SaarLorLux wird gezeigt, wie auf unterschiedlichen administrativen Ebenen und über Ebenen hinweg Kooperationsformen zugunsten einer grenzüberschreitenden Regionalentwicklung etabliert wurden. Die Grenzschießungen im Zuge der COVID-19-Pandemie wirken hier wie ein Rückversetzen in vergangene Zeiten, wobei das entschlossene gemeinsame kommunalpolitische Handeln zeigt, dass die Errungenschaften der Zusammenarbeit nicht einfach aufgegeben werden.

Vor siebzig Jahren, am 9. Mai 1950, stellte der damalige französische Außenminister Robert Schuman in Paris einen Plan zu einer gemeinsamen Verwaltung der deutschen und französischen Kohle- und Stahlproduktion vor – gerade einmal fünf Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und einer langen ‚Erbfeindschaft‘. Auf dieser Grundlage entstand im Jahr 1951 der Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, mit dem die Länder Belgien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und Italien freien Zugang zu den Kohle- und Stahlmärkten der beteiligten Partnerländer erhielten – der Ausgangspunkt des europäischen Einigungsprozesses.

Neben nationalstaatlichen Bestrebungen ‚von oben‘ trugen und tragen (ergänzend) regionale und lokale Initiativen zu einem weitergehenden koordinierten Handeln über nationale Grenzen hinweg in Europa bei. Besonderes Augenmerk kommt hier den Gebieten an den nationalstaatlichen Rändern

zu, die aufgrund dieser Randlage entfernt von den Zentren häufig wirtschaftlich wie politisch eher als Peripherie betrachtet wurden (u.v. Chilla et al. 2010). Nichtsdestotrotz gehen von dort gleichzeitig Dynamiken aus, Nachteile der peripheren Lage auszugleichen, so bereits 1958 mit der EUREGIO im deutsch-niederländischen Grenzgebiet als zunächst informellem kommunalem Zusammenschluss, die heute als gemeinsamer Zweckverband 129 deutsche und niederländische Städte, Gemeinden, (Land-)Kreise und Waterschappen bündelt (Engl 2017, S. 43).

Das Ziel einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geht aktiv von der kommunalen Ebene aus. Parallel sind weitere politisch Handelnde und administrative Ebenen von Belang. Grenzüberschreitende Regionalentwicklung wird damit zu einer Frage unterschiedlicher Skalen und gleichzeitig verschiedener Institutionalierungsgrade. Zur Verdeutlichung rückt im



Abb. 1: Ein Symbol für offene Grenzen: der luxemburgische Winzerort Schengen gegenüber der deutschen Gemeinde Perl (Foto: Florian Weber 2019)

Folgenden die Großregion im ‚Herzen Europas‘, in der auch Schengen – bekannt für das Schengener Abkommen aus dem Jahr 1985 zugunsten offener Grenzen – liegt (Abb. 1), beispielhaft in den Fokus.

Die ‚Großregion‘ als ‚Dach‘

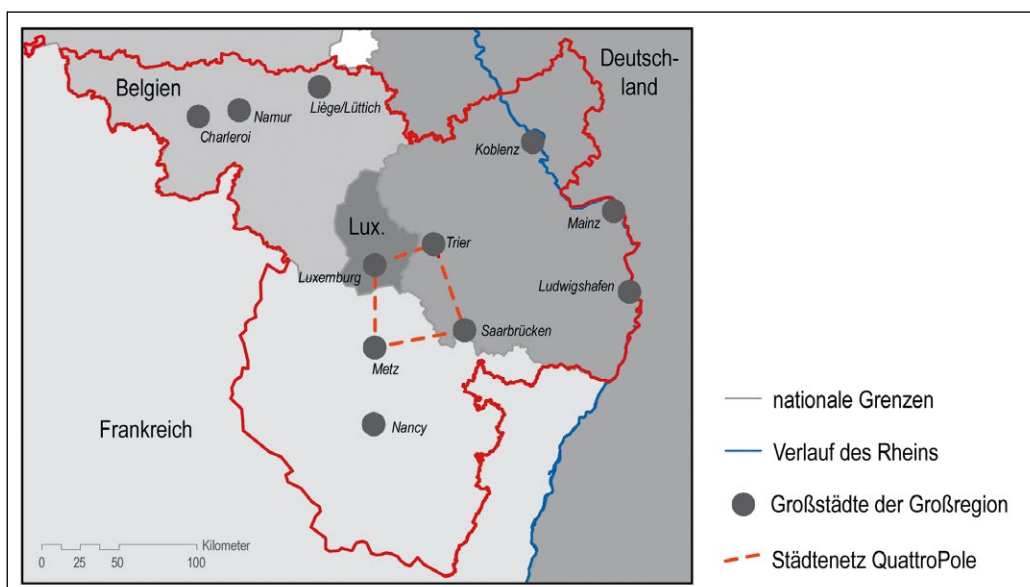
Die einführend skizzierte Entwicklung hin zur Gemeinschaft für Kohle und Stahl bezog sich unter anderem auf die Grenzregion des Saargebiets (seit 1957: Saarland), Lothringens und Luxemburgs sowie Walloniens, was den Nukleus für eine dortige Institutionalisierung der Zusammenarbeit darstellt. Im Zuge der Montankrise befasste sich die deutsch-französische Regierungskommission 1969 explizit mit der deutsch-französisch-luxemburgischen Situation, 1971 wurde die Einrichtung einer Regierungs- sowie einer Regionalkommission unter deutscher, französischer und luxemburgischer Beteiligung beschlossen, um die regionalen Anliegen zu betrachten. Seitdem nimmt die Formalisierung zu, unter anderem mit der Gründung eines Interregionalen Parlamentarierrates 1986, dem ersten ‚Gipfel der Großregion‘ 1995 unter Einbeziehung der höchsten politischen Ebene der Partnerregionen bis hin zur Gründung des Europäischen Verbundes für Territoriale Zusammenarbeit ‚Gipfelsekretariat der Großregion‘ 2014.

Der Verbund soll die Zusammenarbeit von Institutionen und Akteuren begleiten und Anlaufstelle für die Bevölkerung sowie Schnittstelle in Richtung europäischer Institutionen sein (EVTZ Gipfelsekretariat der Großregion 2020; vgl. bspw. auch Wille 2015). Anzumerken ist, dass die Bezeichnung der Region als ‚Großregion‘ selbst für viele Bewohner eher unklar und abstrakt ausfällt, viel eingängiger ist die frühere Bezeichnung SaarLorLux als Name für das Montandriek (Schulz 1997, S. 35), doch gehören heute auch Rheinland-Pfalz und ein Teil Belgiens zum Kooperationsraum mit mehr als 11,5 Millionen Einwohnern und über 240.000 Grenzpendlern dazu (vgl. Abb.

2), was die Namensgebung erschwert. Zur Verortung wird gerne von ‚Großregion SaarLoxLux (Plus)‘ gesprochen. Die skizzierten ‚Meilensteine‘ deuten bereits an, dass eine Institutionalisierung und Entscheidungsfindung gesamtregional eher top down erfolgte, das heißt, kooperativ und partizipativ angelegten Formen der Zusammenarbeit kommt bis heute eine nachgeordnete Rolle zu. Zwar besteht seit 1995 als gemeinnütziger Verein die EuRegio SaarLorLux+, die mehr als vierzig Gebietskörperschaften umfasst und so auch die Kooperation zwischen Kommunen der Großregion befördern will, aber sie ist kein aktiver Teil der Governance-Struktur um den Gipfel der Großregion. Damit ist eine gewisse ‚Exekutivdominanz‘ für das Raumkonstrukt der Großregion zu beobachten (ausführlich hierzu Lorig et al. 2016). EU-INTERREG-Fördermittel für die Großregion können allerdings durchaus als Bestandteil zur Forcierung von Bottom-up-Initiativen gelesen werden.

Landespolitische Initiative im Saarland

Eine überregionale Aufmerksamkeit erlangte das Saarland im Jahr 2014, als die dortige Landesregierung die sogenannte ‚Frankreichstrategie‘ vorstellte, die die Vision und Zielsetzung auf saarländischer Seite beinhaltet, innerhalb einer Generation Anstrengungen zu unternehmen, dass ein „leistungsfähiger mehrsprachiger Raum deutsch-französischer Prägung“ entsteht (Landesregierung des Saarlandes 2014, S. 4). Vom Grundprinzip her ist der Zugang zunächst einem territorialen Governance-Ansatz (siehe Hooghe/Marks 2003) zuzuordnen, also vom Raumzuschnitt des Saarlandes ausgehend, doch wird gleichzeitig auf eine enge Verflechtung hin zu Frankreich, durchaus auch zu Luxemburg durch ein partnerschaftliches Handeln hingewirkt, womit ein funktionales grenzüberschreitendes Borderland ‚gewoben‘ wird. Formale nationalstaatliche Grenzen werden so nicht mehr als Trennlinie, sondern geradezu als verbindendes Element verstanden.



Auf französischer Seite griff die Region Lothringen den Vorstoß auf, woraus eine Strategie ‚Allemagne (Deutschlandstrategie)‘ resultierte, die unter anderem die Relevanz von Sprachkenntnissen und den Austausch zwischen Partnerstädten betont, die jedoch in dieser Form nicht verabschiedet wurde, da 2016 Lothringen im Zuge der Gebietsreform in die neuere und größere Region Grand Est integriert wurde. Deren neuer Regionalrat betont zwar auch die Bedeutung deutsch-franzö-

Abb. 2: Die ‚Großregion‘ (Quelle: Darstellung Florian Weber auf Grundlage von Hartz/Caesar 2018, S. 43)



Abb. 3: Abgesperrter Grenzübergang zwischen Silwingen (Saarland) und Waldwisse (Département Moselle) (Foto: Brigitte Weber, April 2020)

sischer Beziehungen, wird aber zielbezogen weniger explizit. Die saarländischen Bemühungen seit 2014 beziehen aktiv die kommunale Ebene mit ein, bspw. mit der Förderung zweisprachiger Kitas oder dem grenzüberschreitenden Austausch von Verwaltungspersonal (Landesregierung des Saarlandes 2014, 2020). Denn Kommunen können zur Überwindung von Grenzen, zum wirtschaftlichen Erfolg und zur regionalen Identität beitragen – genau dort wird auch die europäische Integration im Alltag gelebt bzw. vorangebracht (Europäische Kommission 2017, S. 18). Auf Landesebene angestoßen wird insgesamt auf ein Zusammenspiel unterschiedlicher administrativer Ebenen und Akteure gesetzt. Eine ausführlichere Analyse zum grenzüberschreitenden, an die Frankreichstrategie geknüpften kommunalen Handelns steht noch aus.

Kommunales Engagement

Wenden wir den Blick nun direkt auf die kommunale Ebene, geht der grenzüberschreitende Austausch in der Nachkriegszeit auf die Etablierung von Städtepartnerschaften zurück – ein Erfolgsmodell als Beitrag zum Aufbau eines ‚Europas von unten‘ (Filipová 2015). Im Saarland wurden neben geografisch auseinanderliegenden Orten wie Saarbrücken und Nantes im Westen Frankreichs insbesondere in Grenznähe Partnerschaften etabliert, z.B. zwischen Völklingen und Forbach, allerdings mit zurückgehender Dynamik in den letzten Jahren (Lüsebrink 2017, S. 220 f.). Zudem entwickelten sich von den grenzna-

hen kommunalen Gebietskörperschaften ausgehend informelle Beziehungen, um Herausforderungen zu bearbeiten – Governance bottom up also (Schulz 1997).

Ein markantes Beispiel grenzüberschreitender Institutionalisierung stellt die Gründung des Städteneetzes QuattroPole der Oberzentren Luxemburg, Metz, Saarbrücken und Trier (vgl. Abb. 2) im Jahr 2000 auf Grundlage enger Verflechtungen dar, die sich zuvor wirtschaftlich, gesellschaftlich und kulturell bereits herausgebildet hatten. Die Akteure streben ein gemeinsames Standortmarketing, Struktur- und Wirtschaftsförderung sowie eine intensiviertere Zusammenarbeit an, wobei gewisse Hürden keinesfalls ausbleiben (zur Nieden 2005). 2014 wurde ein eingetragener Verein nach deutschem Recht gegründet, um eine Verstetigung des administrativen Austauschs und des gemeinsamen Handelns zu erreichen (QuattroPole e.V. 2020).

Und schließlich sei der Eurodistrikt SaarMoselle angeführt, der auf einem sich entwickelnden Austausch seit den 1990er Jahren fußt, als Europäischer Verbund Territorialer Zusammenarbeit im Mai 2010 gegründet wurde und so wie das Gipfelsekretariat der Großregion auf ein europäisches Instrument zur Institutionalisierung grenzüberschreitender Zusammenarbeit zurückgreift. Fünf Gemeindeverbände des Département Moselle und der Regionalverband Saarbrücken haben sich hier zusammengeschlossen, um grenzüberschreitende Projekte zu initiieren, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus-



zubauen und Interessen gemeinsam nach außen zu vertreten. Nationalstaatliche Rückgebundenheiten und Vorbehalte wirken bis heute allerdings in Teilen hemmend (ausführlicher dazu Ulrich 2020 [online first 2019]).

COVID-19 und die Grenzregionen

Das Beispiel der Großregion zeigt, dass grenzüberschreitendes kommunales Handeln im europäischen Kontext im regionalen und überregionalen Zusammenspiel zu betrachten ist. In Verbindung mit dem europäischen Einigungsprozess haben sich Initiativen von unterschiedlichen Akteuren und administrativen Ebenen ausgehend durchaus ergänzt – also eine sich weiter konturierende multilevel cross-border governance. Wie sehr sich wiederum grenzüberschreitende Beziehungen im Alltag bereits etabliert haben, macht die COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 deutlich. Paradoxaerweise ausgerechnet 25 Jahre nach dem Inkrafttreten des Schengener Abkommens wurden Grenzen ab Mitte März unter anderem zu Frankreich und Luxemburg zunächst bewacht und dann zeitweise geschlossen (vgl. Abb. 3).

Nur aus triftigem Grund durften die Grenzen an wenigen Grenzpunkten passiert werden, Grenzpendler mussten in Teilen lange Umwege über geöffnete Grenzübergänge in Kauf nehmen, wobei sich mitunter lange Schlangen durch die Kontrollen ergaben. Grenzüberschreitende Beziehungen wurden massiv beeinträchtigt. Es sind hier unter anderem genau kommunale Vertreter dies- und jenseits der nationalen Grenze, die sich in Appellen an die nationalstaatliche Ebene wandten, um vehement die Wiederöffnung der Grenzen zu fordern. Hier ist ein Europa ohne Grenzen zur gelebten Normalität und zur lieb gewonnenen Gewohnheit geworden – eine Errungenschaft, die nicht aufgegeben werden soll. Welche Auswirkungen diese Phase wiederum für die grenzüberschreitende Regionalentwicklung, das regionalpolitische Handeln, aber auch den grenzüberschreitenden Lebensalltag entfaltet, gilt es genauer zu analysieren.

Jun.-Prof. Dr. habil. Florian Weber
Fachrichtung Geographie | Europastudien
Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Quellen:

- Chilla, T./Evrard, E./Schulz, C. (2010): Metropolregionen in grenzüberschreitenden Räumen. In: Geographische Rundschau B 62 H 11, S. 22–30.
- Engl, A. (2017): Europaregionen und EVTZ: Konkurrenz oder Komplementarität? In: Krzymuski, M./Kubicki, P./Ulrich, P. (Hrsg.): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union. Baden-Baden, S. 43–64.
- Europäische Kommission (2017): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders_de.pdf. Zugegriffen: 23. April 2019.
- EVTZ Gipfelsekretariat der Großregion (2020): Eckdaten. <http://www.grossregion.net/Die-Grossregion-kompakt/Eckdaten>. Zugegriffen: 8. Mai 2020.

Filipová, L. (2015): Erfüllte Hoffnung. Städtepartnerschaften als Instrument der deutsch-französischen Aussöhnung, 1950–2000 (Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte Mainz, B 237). Göttingen.

Hartz, A./Caesar, B. (2018): Die Großregion und die Oberrheinregion im Kurzporträt. In: Pallagst, K./Hartz, A./Caesar, B. (Hrsg.): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit (Arbeitsberichte der ARL, B 20). Hannover, S. 41–55.

Hooghe, L./Marks, G. (2003): Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. In: American Political Science Review B 97 H 2, S. 233–243.

Landesregierung des Saarlandes (2014): Eckpunkte einer Frankreichstrategie für das Saarland. https://www.saarland.de/dokumente/thema_europa/01_D_Eckpunkte_Frankreich-Strategie_210114.pdf. Zugegriffen: 23. April 2019.

Landesregierung des Saarlandes (2020): Frankreichstrategie. Feuille de route III 2020–2022. https://www.saarland.de/dokumente/ressort_finanzen/2020-01-28_feuille_de_route_2020-2022_dt.pdf. Zugegriffen: 10. Februar 2020.

Lorig, W. H./Regolot, S./Henn, S. (Hrsg.) (2016): Die Großregion SaarLorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven. Wiesbaden.

Lüsebrink, H.-J. (2017): Interkulturelle Dimensionen und Herausforderungen der Frankreichstrategie im Kontext der gegenwärtigen deutsch-französischen Beziehungen. In: Lüsebrink, H.-J./Polzin-Haumann, C./Vatter, C. (Hrsg.): „Alles Frankreich oder was?“ – Die saarländische Frankreichstrategie im europäischen Kontext / „La France à toutes les sauces?“ – La ‚Stratégie France‘ de la Sarre dans le contexte européen. Interdisziplinäre Zugänge und kritische Perspektiven / Approches interdisciplinaires et perspectives critiques (Frankreich-Forum, B 15). Bielefeld, S. 211–228.

QuattroPole e.V. (2020): Gründung des Vereins. https://quattropole.org/ueber_uns/ein_grenzueberschreitendes_staedtenetz/gruendung_des_vereins. Zugegriffen: 11. Mai 2020.

Schulz, C. (1997): Saar-Lor-Lux. Die Bedeutung der lokalen grenzüberschreitenden Kooperation für den europäischen Integrationsprozess. In: Europa Regional B 5 H 2, S. 35–43.

Ulrich, P. (2020 [online first 2019]): Territorial cooperation, supranationalist institution-building and national boundaries: the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) at the eastern and western German borders. In: European Planning Studies B 28 H 1, S. 57–80. doi: 10.1080/09654313.2019.1623974.

Wille, C. (Hrsg.) (2015): Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux: Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur. Bielefeld.

zur Nieden, P. (2005): Die grenzüberschreitende Kooperation der vier Oberzentren in SaarLorLux. Evaluation des Städteneetzes QuattroPole. In: Standort B 29 H 3, S. 141–144. doi: 10.1007/s00548-005-0263-z.