



Im Herzen Europas :
eine Großregion, die es zu stärken gilt

Mehr als 11,5 Millionen Bürger, also 2,3 % der Bevölkerung der Europäischen Union, leben in der «Großregion», dem Raum im Herzen Europas, der sich über mehr als 65.000 km² von Wallonien nach Rheinland-Pfalz, zum Saarland, nach Lothringen und zum Großherzogtum Luxemburg erstreckt.

Der Umstand, dass Frankreich und Deutschland nach 1945 beschlossen, an ihren Grenzen die Grundsätze des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und der politischen Versöhnung zu verankern, begünstigte die Entwicklung einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, auf die sich später die Europäische Union stützte, um die Abschaffung der Grenzen zu voranzutreiben.

So sind im Laufe der Zeit und insbesondere seit Ende der sechziger Jahre auf der Ebene unseres großen regionalen Territoriums starke Beziehungen – zunächst bilateraler, dann multilateraler Art in einer ersten Region «Saar-Lor-Lux» – geschaffen und Netzwerke aufgebaut worden; nach und nach entstand eine gemeinsame Kultur. Dieser Raum ist durch die vom Schengener Abkommen 1985 eingeführte Abschaffung der Grenzen gefestigt worden.



Ein strukturierter Raum

Das Regierungs- und Verwaltungssystem dieses Raums wurde ab den 80er Jahren Schritt für Schritt um drei Säulen herum strukturiert. Dazu wurden folgende Gremien geschaffen :

- 1986 der konsultative Interregionale Parlamentarierrat (IPR), in dem gewählte Vertreter jeder Teilregion zusammenkommen ;
- 1995 das Gipfeltreffen der Regierungschefs der Großregion, auf dem die politisch Verantwortlichen der Partnerregionen regelmäßig auf höchster Ebenen zusammentreffen, seit 2008 ergänzt durch sektorale Ministerkonferenzen und thematische Arbeitsgruppen ;
- 1997 der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR), der Akteure der Zivilgesellschaft zusammenbringt.

Parallel zu diesen Gremien wurden schrittweise Instrumente eingeführt, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu intensivieren :

- 1999 das gemeinsame Büro Luxemburg-Rheinland-Pfalz-Saarland (Haus der Großregion) im Großherzogtum Luxemburg ;
- 2014 die Schaffung des gemeinsamen EVTZ-Sekretariats des Gipfeltreffens als Antwort auf die ständige Intensivierung der institutionellen Zusammenarbeit und die Notwendigkeit, die Kontinuität zwischen den Präsidentschaften des Gipfels sicherzustellen und die Arbeit des Gipfels täglich administrativ zu unterstützen; es ist in den Räumlichkeiten des 2015 in Esch-sur-Alzette eingeweihten Hauses der Großregion untergebracht
- sowie: das Interregionale Beschäftigungsobservatorium (IBO), das CRD-Eures, die Task Force Grenzgänger, das Geografische Informationssystem der Großregion (GIS), das Statistikportal der Großregion usw.

Zur gleichen Zeit wurden Netzwerke in vielen Bereichen strukturiert: der Interregionale Rat der Handwerkskammern (IRH), die Universität der Großregion (UniGR), der Kulturraum der Großregion, Städtenetzwerke (Tonicities, Quattropole), Luxlorsan usw.

Ferner wurden nachbarschaftliche Kooperationen institutionalisiert, um Bürgertreffen (Europäische Vereinigung für Eifel und Ardennen) oder die Entwicklung grenzüberschreitender Großräume (Eurodistrict SaarMoselle, EVTZ Alzette Belval) zu fördern.

Seit 1990 haben die sukzessiven fünf Generationen europäischer Interreg-A-Programme die Unterstützung von Projekten integrierter Regionalentwicklung – d.h. einer harmonischen wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung – zwischen den Teilregionen der Großregion ermöglicht.

Das Bestreben der Förderer der Großregion war es, im Herzen Europas einen Raum der Zusammenarbeit, ein «alltägliches kleines Europa» zu schaffen.

Frühjahr 2020, ein wankendes Gebäude aber...

Der brutale Ausbruch von Covid-19 hat dieses Gebäude im Zeitablauf stark erschüttert. Unter dem Druck der Staaten wurden sehr schnell die Grenzen geschlossen; dies war weit entfernt vom Geist von Schengen, der es möglich gemacht hatte, die Großregion zu einem offenen Raum zu machen. Die Mobilisierung der Regierungschefs für das Gipfeltreffen der Großregion erfolgte – gelinde gesagt – ziemlich spät.

Dennoch wurden dank der bestehenden Netzwerke der Verwaltungen der verschiedenen Teilregionen und der reaktiven grenzüberschreitenden Strukturen Maßnahmen getroffen, insbesondere die Befragung der Grenzgänger und ihrer Arbeitgeber, aber auch von Studenten und Auszubildenden. Und dies war noch vordringlicher im Gesundheitsbereich, in dem die Aufnahme Erkrankter aus Frankreich durch Luxemburg, das Saarland und Rheinland-Pfalz eine starke und sichtbare Geste darstellte.

Darüber hinaus haben sich viele politische Akteure – insbesondere Bürgermeister der Grenzgemeinden – und auch Bürger der verschiedenen Teilregionen in den Medien geäußert (vgl. Brief IGR Spécial frontières April/Mai 2020).

Diese positiven Reaktionen aus Politik und Gesellschaft machen Hoffnung. Sie können als Grundlage für die Schaffung einer stärkeren, kohärenteren, besser integrierten und effizienteren Großregion (GR) dienen. Dies erfordert jedoch, über gute Absichten hinauszugehen und eingehend zu analysieren, was nicht funktioniert hat, sowie die Erfolgsbedingungen genauer zu untersuchen.



Die Wirksamkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere in der GR, hängt von der Einsetzung und/oder der Artikulation von Instanzen und Instrumenten ab, die sich auf verschiedenen Ebenen befinden und zur Interaktion gebracht werden.

Schauen wir sie uns an und werfen wir einen Blick darauf, was auf der jeweiligen Ebene nicht funktioniert hat.



Auf europäischer Ebene

Die Europäische Union verfügt im **Gesundheitsbereich** lediglich über eine unterstützende Zuständigkeit und kann daher allenfalls versuchen, das Vorgehen der Mitgliedstaaten in Form von Empfehlungen zu koordinieren.

Europa hat angesichts einer grenzüberschreitenden Bedrohung den Bürgern deswegen den Eindruck eines Mangels an Voraussicht, Koordination und Schutz vermittelt, in einem Kontext, der von Auseinandersetzungen auf der Suche nach Masken, Hilfsersuchen, die in der ersten Zeit auf taube Ohren stießen, Zurückhaltung von Material, unterschiedlichen Ausgangsbeschränkungen und einseitigen Grenzsicherungen gekennzeichnet war. So viele Verstöße gegen das europäische Vertragswerk, das uns miteinander verbindet, und gegen die Werte, die ihm zugrunde liegen.

Auf der Ebene des einzelnen Staates

Die sehr geringe Berücksichtigung der Besonderheit grenzüberschreitender Regionen seitens der meisten Staaten ist dabei überaus deutlich geworden. Das Fehlen eines konzertierten Ansatzes zwischen den betroffenen Staaten hinsichtlich der Probleme grenzüberschreitender Regionen hat dieses Phänomen verstärkt.

Auf der Ebene der jeweiligen Grenzregion

Die Mobilisierungen in der jeweiligen Teilregion waren sehr oft unkoordiniert. Im Großen Osten Frankreichs standen die Aktionen des Regionalrats neben Äußerungen der Départements und einem relativen Schweigen der Großstädte. In Deutschland gab es kaum Abstimmung zwischen dem Saarland und Rheinland-Pfalz, was zu manchmal ziemlich voneinander abweichenden Entscheidungen führte.

Auf der Ebene der Großregion

Die Ausrichtung des Gipfeltreffens der Regierungschefs der Großregion erfolgte sehr spät – die erste Plenarsitzung fand am 28. April statt – und brachte kaum operative Ergebnisse, von der Bekräftigung des gemeinsamen Willens abgesehen, jeden Anschein von Passivität zu vermeiden.

Der WSAGR reagierte am 13. Mai mit einem offenen Brief an die saarländische Präsidentschaft des Gipfels und der IPR verabschiedete am 5. Juni eine Entschließung.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Beziehungen bis dahin eher bilateralen Charakter hatten : ein gemeinsames Presseforum von Stephan Toscani und Patrick Weiten, eine gemeinsame Presseerklärung von Jean Rottner und Tobias Hans im April, die Abhaltung der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung im Mai.

Die Wirksamkeit öffentlichen Handelns im grenzüberschreitenden Raum der Großregion hängt vom Willen der politisch Verantwortlichen und der öffentlichen Verwaltungen ab, aber auch von der Einbeziehung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller Akteure sowie der Vertreter von Verbänden ab.

Trotz Unvollkommenheiten sind diese Bedingungen in der GGR im Wesentlichen erfüllt. Diese Wirksamkeit hängt jedoch auch von einer Abklärung der Maßnahmen ab, die jeweils auf den verschiedenen Ebenen der Zusammenarbeit durchgeführt werden. Diese Abklärung muss daher auf jeder Ebene erfolgen.

Der Tatsache der grenzüberschreitenden Region auf der Ebene des jeweiligen Zentralstaats Rechnung tragen

Wie wir bereits festgestellt haben, hat die Krise deutlich gemacht, dass die meisten Staaten, selbst diejenigen, die sehr dezentral organisiert sind, die Besonderheiten der grenzüberschreitenden Regionen nicht wirklich berücksichtigen.

Es ist deshalb angebracht, im jeweiligen Staat **die strategische Steuerung der** grenzüberschreitender Handlungsmöglichkeiten zu verstärken und die Koordination der Akteure der zentralen Ebene mit denen der regionalen Ebene zu erleichtern. Dies erfordert die Einrichtung einer **Schnittstellenfunktion zwischen dem Zentralen und Lokalen**.

In diesem Zusammenhang scheint es eine **Notwendigkeit** zu sein, **die Dekonzentration der Nachbarschaftsdiplomatie zu verstärken** : zum Beispiel könnte in jeder Teilregion eine **vom Zentralstaat bestimmte Persönlichkeit ernannt werden**, die eine Verbindung mit den Verantwortlichen vor Ort herstellen konnte. In Frankreich könnte dies ein **interministerieller Delegierter** sein.

Beispiele von Instanzen gemeinsamer Zusammenarbeit ausdenken

Der Vertrag von Aachen stellt einen echten Fortschritt dar, der als Inspiration dienen kann, da er Instanzen gemeinsamer Zusammenarbeit zwischen lokalen Behörden und Vertretern der Staaten auf der Ebene der Großregion schafft. Diese Bestimmung könnte mittels zweier Initiativen auf andere Teilregionen ausgedehnt werden :

- einerseits die Schaffung eines **Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit** auf der Ebene der Großregion die den Gipfel der Exekutivorgane der Großregion auf Abgeordnete jedes Staates von beiden Seiten des Berges ausdehnen könnte ;
- andererseits **die Transformation des IPR** in eine für beide Ebenen repräsentative parlamentarische Versammlung die sowohl die zentrale als auch die regionale Ebene vertritt.

Abklärung der grenzüberschreitenden Ambitionen in jeder Teilregion

Die grenzüberschreitenden Aktionen der GRR erfolgen in erster Linie in jeder ihrer Teilregionen. Es ist dabei wesentlich, dass die politische Unterstützung durch die zuständigen Akteure in der jeweiligen Teilregion kohärenter, deutlicher und effizienter wird und eine bessere Artikulation der verschiedenen Ebenen von Beziehungen und grenzüberschreitender Zusammenarbeit in einem stärker partizipatorisch ausgerichteten Regierungs- und Verwaltungssystem sichergestellt wird. Die Einrichtung einer **Verbindungs- und Koordinierungsstelle zwischen den Akteuren vor Ort auf der Ebene der Teilregionen der Großregion** könnte dann nützlich sein.



Der Gedanke ist bereits weiter oben breit entwickelt worden: Die Großregion, die sich in der Konvergenz zwischen den anderen Ebenen der Zusammenarbeit befindet, ist ein wesentlicher Treiber der Entwicklung der Gebiete in diesem Raum. Die Krise, von der sie getroffen wurde, kann und muss Anlass für eine Vertiefung ihres Ausbaus für mehr Effizienz sein.

Es lohnt sich, mehrere Vorgehensweisen zu erkunden

Die Großregion stützt sich auf drei institutionelle Instanzen, die interessante Arbeiten durchführen, deren Erörterungen jedoch eine stärkere Koordinierung und Beachtung verdienen.

Es liegt in der Zuständigkeit des Gipfels der **Regierungschefs, eine regelmäßige Koordinierung zwischen dem Gipfeltreffen, dem IPR und dem WSAGR** in die Wege zu leiten (unter Rückgriff auf die Beobachtungsorgane des Territoriums (Grenzüberschreitende Task Force, IBA/OIE, Grenzforschungszentrum UniGR, usw.).

Trotz der Bemühungen aller Seiten **ist die strategische Vision des Gipfels für die Bürger zu wenig sichtbar und deutlich**, obwohl ein Raumentwicklungskonzept der Großregion nach einer umfassenden Abstimmung mit den grenzüberschreitenden Netzwerken und Akteuren der verschiedenen Teilregionen fast fertiggestellt ist. Es wurde im Januar 2020 den Ministern für Regionalplanung der Teilregionen vorgelegt und soll anlässlich des Gipfeltreffens der Regierungschefs der Großregion am 18. Juni verabschiedet werden.

Dies setzt die **Bekräftigung einer großen regionalen Strategie** durch starke Kommunikation voraus.

Diese Strategie muss **die Dimension der Gesundheit** integrieren durch :

- **die Einrichtung eines Gesundheitsobservatoriums**, das Daten und Wissen zusammenfasst und artikuliert ;
- die Entwicklung **industrieller Kapazitäten** zur Herstellung medizinischer Ausrüstung ;
- **die Entwicklung klinischer und wissenschaftlicher Lösungen** zur Verhinderung und Beherrschung künftiger epidemiologischen und gesundheitlichen Risiken auf der Ebene der Großregion.

Sie muss gleichermaßen nachdrücklich das **um die Schlussfolgerungen aus der Gesundheitskrise erweiterte Raumentwicklungskonzept der Großregion fördern**, um den mit einem neuen Typ von Entwicklung verbundenen neuen Herausforderungen besser Rechnung tragen zu können.

Dabei sollten auch die Themen **Digitalisierung, sozialer Mehrwert, Mobilität, Kampf gegen die globale Erwärmung** und **Erhaltung der Umwelt** besonders in den Vordergrund gestellt werden.

Die Mittel zur **Stärkung der Handlungsmöglichkeiten** der Großregion sollten in dieser Strategie ebenfalls hervorgehoben werden, da sie kollektive Mobilisierung und hohe Sichtbarkeit schaffen. Dazu zählen vor allem :

- **die Beteiligung der Bürger ;**
- **die Kultur ;**
- **der Tourismus und die Werbung für die Großregion.**

Schließlich erscheint es dringend erforderlich, eine Debatte zur **Telearbeit** zu initiieren, die das Ziel hat, durch ein Abkommen auf der Ebene der Großregion über bestehende bilaterale Übereinkommen hinauszugehen, im Geist der Billigkeit hinsichtlich von steuerlichen Aspekten, Sozialbeiträgen, der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, der Rekrutierung von Arbeitskräften und der territorialen Entwicklung. Diese Überlegungen sollte die Gesamtheit der Akteure einbeziehen: Staaten, Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Regionen.

Regierungs-/Verwaltungssystem und Kommunikation

Die Umsetzung einer «großen regionalen» Strategie muss sich auf **ein effizienteres Regierungs-/Verwaltungssystem** stützen. **Der Frage der politischen Organisation** der Großregion kann nicht ausgewichen werden.

Das **zweijährige Rotationssystem** der Präsidentschaft des Gipfels der Regierungschefs der Großregion stößt trotz der Qualität der politisch Verantwortlichen der Teilregionen an unübersehbare Grenzen. Dieser Umstand **erschwert die Identifizierung** mit der Person, die für eine begrenzte Zeit über die Geschicke der Großregion präsidiert.

Obwohl vermieden werden sollte, einen komplexen Reorganisationsprozess zu beginnen, müssen die Bedingungen untersucht werden, die sowohl eine größere Kontinuität als auch **eine bessere Reaktionsfähigkeit des Regierungs-/Verwaltungssystems ermöglichen** :

- durch Stärkung des **«Troika»-Prinzips**, das bei wichtigen Entscheidungen zur Zusammenarbeit der derzeitigen Präsidentschaft, der vorherigen Präsidentschaft und der künftigen Präsidentschaft führt;
- durch Einrichtung eines kleinen Steuerungsgremiums vom Typ G5 (fünf Regionen), das im Krisenfall aktiviert wird

In diesem Zusammenhang scheint **eine aktivere Kommunikation** notwendig. Diese muss sich noch stärker auf **die Website der Großregion** stützen und die Projekte und Maßnahmen zur Verbesserung des Lebens ihrer Bewohner stärker hervorheben.

Ein Teil dieser Projekte und Maßnahmen wird **im Rahmen des Interreg-Programms** unterstützt, das ebenso von einer stärkeren Herausstellung profitieren würde.

Des Weiteren gibt es noch immer keinen **Namen für die Großregion**. Dieses Fehlen eines generischen Namens ist kein Detail, da es dadurch den Bürgern ganz offensichtlich schwerfällt, sich mit ihr zu identifizieren. Ohne ein übermäßig komplexes Verfahren zu beginnen, könnte die nächste Gipfelpräsidentschaft einen weitgehend partizipatorischen Prozess einleiten, um einen **generischen Namen** für die Großregion zu finden.



Die Europäische Union am Scheideweg

Alle vorstehend gemachten Bemerkungen und Vorschläge gehören sicherlich in einen größeren Rahmen : den der Europäischen Union. Als Vereinigung überzeugter Europäer formuliert das Institut der Großregion eine Reihe von Bemerkungen – und auch Empfehlungen –, die die Union wiederbeleben und ihr neuen Schwung geben könnten.

Dazu gehören :

- **Stärkung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Integration der EU**, um die Voraussicht und Koordinierung zwischen den Staaten zu stärken ;
- dies setzt vor allem voraus, **über eine Erhöhung des EU-Haushalts**, in erster Linie mit einem begrenzten und schrittweisen Transfer der Einnahmen zwischen den Mitgliedstaaten und der Union unter Führung der **demokratischen europäischen Institutionen** nachzudenken ;
- **die Schaffung eines Gremiums im Europäischen Parlament, das der Zusammenarbeit in den Bereichen Gesundheit und Solidarität gewidmet ist, wobei die grenzüberschreitenden Regionen Priorität genießen** : Empfehlungen im Bereich des staatlichen Gesundheitswesens – Umgestaltung und Koordinierung der europäischen Agenturen –, der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – Transfer von Patienten, Umlauf medizinischen Materials –, Verlagerung der Produktion wichtiger medizinischer Güter und deren gemeinsamer Einkauf – Schutzausrüstung, medizinische Geräte, Wirkstoffe, Arzneimittel; dieses Gremium könnte ebenso **die gemeinsame Forschung und die Koordinierung zur Entwicklung neuer Therapien oder Impfstoffe** fördern ;
- allgemeiner betrachtet könnte dieses Gremium der Auftakt zu **einer EU-Zuständigkeit für den Gesundheitsbereich sein, die auf der Ebene der Großregion erprobt werden könnte**.

Institut der Großregion

Anerkennung der Gemeinnützigkeit durch Großherzoglichen Erlass 17 07 2020
N° Handels- und Gesellschaftsregister Luxembourg F 5155

Sitz

Maison de la Grande Région 11, Boulevard J.F Kennedy L-4170 Esch-sur-Alzette

Geschäftsstelle

48, place Mazelle F- 57000 Metz

igr.president@gmail.com

www.institut-gr.eu