

Gerd-Rainer Damm

**Herausforderungen der grenzüberschreitenden
Zusammenarbeit in der Großregion –
Interviews mit Handlungsträgern**

URN: urn:nbn:de:0156-4097056



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 56 bis 69

Aus:

Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar (Hrsg.):

Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière:
Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Arbeitsberichte der ARL 20

Hannover 2018

Gerd-Rainer Damm

Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion – Interviews mit Handlungsträgern

Gliederung

- 1 Einleitung und methodisches Vorgehen
- 2 Auswertung der Interviews
 - 2.1 Bedeutung, Hemmnisse und Schwierigkeiten der grenzüberschreitenden Kooperation
 - 2.2 Länderspezifische Sichtweisen
 - 2.3 Unterschiede in den Sichtweisen der jeweiligen Verwaltungsebene
- 3 Fazit und Schlussfolgerungen

Literatur

Kurzfassung

Im folgenden Beitrag werden die mit Entscheidungs- und Handlungsträgern der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion geführten Interviews zu Erschwernissen und Hemmnissen der Zusammenarbeit dargestellt und ausgewertet. Neben Behinderungen aufgrund unterschiedlicher Sprache, Verwaltungskultur und unterschiedlicher Aufgaben und Zuständigkeiten bei den einzelnen Partnern wird auch die Organisation der Großregion als retardierendes Element benannt. Viele Erschwernisse der Zusammenarbeit werden jedoch durch ein hohes Engagement der in der grenzüberschreitenden Kooperation Tätigen abgemildert und teilweise ausgeglichen. Der Beitrag endet mit Schlussfolgerungen für eine Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Schlüsselwörter

Bedeutung der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion – wichtige Projekte – Sprachkompetenz – Verwaltungskulturen – Effektivität der Gremien – Schritte zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Challenges of cross-border cooperation in the Greater Region – interviews with relevant actors

Abstract

This paper presents and evaluates interviews held with decision-makers and actors involved in cross-border cooperation, exploring difficulties with and barriers to cooperation. In addition to problems caused by the different languages, administrative cultures

and variations in the tasks and jurisdictions of the individual partners, the organisation of the Greater Region is also mentioned as a hindrance. But many difficulties concerning cooperation are minimised and in some cases overcome by the high level of commitment of individuals active in cross-border cooperation. The paper concludes with recommendations to improve the operations of cross-border cooperation.

Keywords

Importance of cross-border cooperation in the Greater Region – important projects – language competence – administrative cultures – effectiveness of the forums – steps to improve cross-border cooperation

1 Einleitung und methodisches Vorgehen

Die grenzüberschreitende Kooperation in der Großregion wird im Allgemeinen und oftmals zu Recht als eine große Erfolgsgeschichte dargestellt. Gleichwohl ist die praktische Zusammenarbeit neben den Erfolgen auch durch Erschwernisse und Hemmnisse in der praktischen Zusammenarbeit geprägt (siehe Caesar/Pallagst in diesem Band).

Eine Betrachtung der Zukunftsfähigkeit und der Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Kooperation bedarf neben der Nennung von Erfolgsfaktoren auch einer Ermittlung ihrer Hemmschuhe. Im Vordergrund sollen daher im Folgenden nicht die bekannten rechtlichen Hindernisse, sondern die Erschwernisse bei der praktischen und alltäglichen Zusammenarbeit über die Grenze hinweg stehen.

Die Erfassung dieser Erschwernisse hat der Verfasser mit Entscheidungs- und Handlungsträgern¹ der grenzüberschreitenden Kooperation unterschiedlicher Verwaltungs- und Handlungsebenen mithilfe von leitfadengestützten Interviews durchgeführt. Anders als standardisierte Befragungsformen bieten teilstrukturierte und themenzentrierte Interviews die Möglichkeit, Motive und Erfahrungen der Befragten in einen Gedanken- und Argumentationszusammenhang zu stellen. Die leitfadengestützten Interviews wurden entweder in Form direkter Einzelgespräche oder mittels Telefoninterviews geführt. Die Dauer der Gespräche betrug ca. 30 bis 40 Minuten. Die Interviews wurden elektronisch aufgenommen und anschließend verschriftlicht. Danach wurden die Interviews thematisch aufbereitet und anonymisiert. Da auch die lothringischen Interviewpartner über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, konnten die Interviews in deutscher Sprache geführt werden.

Die Auswahl der Interviewpartner hat nicht den Anspruch, repräsentativ für alle in der grenzüberschreitenden Kooperation Tätigen zu sein. Für die Interviews wurden vom Verfasser aber Personen ausgewählt, die aktuell oder in der Vergangenheit aktiv und verantwortlich an der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion mitgewirkt haben. Sie repräsentieren zudem die einzelnen Partnerregionen und Verwaltungsebenen. Aus einem Kreis von zunächst avisierten 18 Gesprächspartnern konnten aus terminlichen oder organisatorischen Gründen nur mit 12 Personen aus den Nationalstaaten Luxemburg, Frankreich (Lothringen) und Deutschland (Saarland) Interviews geführt werden. Die Interviewten repräsentieren die Verwaltungsebenen Ministerien (für Lothringen

¹ Zur besseren Lesbarkeit wurden überwiegend Bezeichnungen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht sinnvoll, gelten die gewählten Begriffe für Männer und Frauen.

Präfektur der Region und *Conseil regional de la Moselle*), interkommunale Ebene (Stadtverband, Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)) und Kommune sowie ein freies Beratungsbüro für interkulturelle Kommunikation und Entwicklung. Ihre Verteilung auf die Länder bzw. Regionen sowie auf die Verwaltungsebenen und hierarchischen Ebenen wird in den Tabellen 1 und 2 dargestellt.

Neben den Leitfragen² des Interviews wurden auch darüber hinausgehende Erkenntnisse und Informationen der Interviewpartner in der Auswertung der Interviews berücksichtigt.

Tab. 1: Verteilung der Interviewpartner nach nationalstaatlicher Zugehörigkeit und Verwaltungsebene

	Luxemburg	Lothringen	Saarland
Ministerien und vergleichbare Ebene	2	2	4
Interkommunale Ebene			2
Kommunale Ebene		2	1
Freies Planungsbüro			1

Quelle: Eigene Darstellung

Tab. 2: Verteilung der Interviewpartner nach nationalstaatlicher Zugehörigkeit und Hierarchieebene

	Luxemburg	Lothringen	Saarland
Politische Leitung		2	2
Geschäftsführung oder vergleichbare Funktion			2
Mitarbeiter in Leitungsfunktion, Referatsleiter oder vergleichbar	2	2	2

Quelle: Eigene Darstellung

² Die Leitfragen für die Interviews lauteten:

- Welche Bedeutung hat die grenzüberschreitende Kooperation in dem von Ihnen zu verantwortenden Aufgabenbereich und welche Bedeutung hat sie für die Grenzregion insgesamt?
- Welche wichtigen Projekte und Maßnahmen wurden durchgeführt?
- Wo sehen Sie Schwierigkeiten und Hemmnisse für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperation?
- Welche Gremien und Organisationen bestehen für die grenzüberschreitende Kooperation und wie schätzen Sie deren Effektivität ein?
- Wie hat sich die grenzüberschreitende Kooperation im Laufe der Zeit verändert?
- Wie beurteilen Sie die Bedeutung der INTERREG-Programme für die grenzüberschreitende Kooperation?

2 Auswertung der Interviews

2.1 Bedeutung, Hemmnisse und Schwierigkeiten der grenzüberschreitenden Kooperation

Die Auswertung ist analog den in den Interviews gestellten Leitfragen gegliedert.

Bedeutung der grenzüberschreitenden Kooperation im zu verantwortenden eigenen Aufgabenbereich und Bedeutung für die Grenzregion insgesamt

Da die befragten Interviewpartner ausnahmslos aktiv Aufgaben in der grenzüberschreitenden Kooperation wahrnehmen oder wahrgenommen haben, wundert es nicht, dass fast alle Interviewten dieser einen hohen Stellenwert beimessen. Dies gilt sowohl für den jeweils wahrgenommenen Aufgabenbereich als auch für die Grenzregion insgesamt. Lediglich ein Befragter äußerte sich deutlich frustriert, er sah in der Kooperation zwar eine große Notwendigkeit für die zukünftige Entwicklung der Großregion, glaubte aber, dass sie in der tatsächlichen Politik keinen hohen Stellenwert habe.

Im eigenen Aufgabenbereich würden sich fast alle Befragten noch stärker für die grenzüberschreitende Kooperation einsetzen wollen. Dieses Engagement stößt jedoch an zeitliche, personelle und finanzielle Grenzen. Oftmals wird auch geäußert, dass das Engagement keine entsprechende Wertschätzung an den Spitzen der jeweiligen Verwaltungen und Organisationen finde. Befragte, die selbst an der Spitze der jeweiligen Behörde stehen, vermissten oftmals eine solche Wertschätzung auf der nächsthöheren Ebene beim Land bzw. einer vergleichbaren Ebene oder in den Gremien der Großregion.

Auf der lokalen Ebene wird der grenzüberschreitenden Kooperation die höchste Bedeutung zugemessen, auf dieser Ebene wird sie auch insgesamt als erfolgreich beurteilt.

Alle Befragten verwiesen auf die hohen grenzüberschreitenden Verflechtungen in der Großregion und die daraus resultierenden Notwendigkeiten der Zusammenarbeit. Am häufigsten wurden folgende Themen genannt: gemeinsamer Arbeitsmarkt, Jugendarbeitslosigkeit, grenzüberschreitender ÖPNV, Bildungswesen, Gesundheitswesen, gemeinsames Management, gemeinsame räumliche Planung für die grenzüberschreitenden Agglomerationsräume und Abstimmung hierüber.

Eine intensivere grenzüberschreitende Kooperation würde nach Auffassung aller Befragten hohe Synergieeffekte erzeugen. Die politische Bedeutung und die wirtschaftliche Stellung der Großregion würden sich bei einer besseren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit deutlich erhöhen, sowohl gegenüber anderen Regionen als auch auf der europäischen Ebene und gegenüber der EU.

Ein Teil der Befragten äußert, dass diese Erkenntnis auch von den jeweils politisch Verantwortlichen grundsätzlich geteilt werde, bei der tatsächlichen praktischen Politik habe sie dann jedoch häufig keinen oder nur einen geringen Stellenwert. Bemängelt wird auch, dass die Chancen, die die Realisierung einer grenzüberschreitenden polyzentralen Metropolregion besitze, bei den politischen Entscheidungsträgern grundsätzlich zwar gesehen werde, hieraus jedoch keine oder nur unzureichend konkrete Handlungen, Entscheidungen und Projekte abgeleitet und umgesetzt würden.

Auf lokaler Ebene wird kritisiert, dass die kommunalen Aktivitäten der grenzüberschreitenden Kooperation bei den übergeordneten Instanzen zu wenig Aufmerksamkeit, Unterstützung und Anerkennung fänden.

Vereinzelt wird angemerkt, dass Konkurrenzgedanken und Egoismen zwischen den Partnern in der Großregion bei vielen Einzelentscheidungen dominierten und dadurch Synergieeffekte einer gesamtheitlichen Betrachtung nicht gesehen oder vernachlässigt würden.

Wichtige durchgeführte Projekte und Maßnahmen

Die Interviewten konzentrierten sich bei der Beantwortung dieser Frage auf die in ihrem Arbeitsumfeld wichtigsten und aktuellen Projekte und Maßnahmen. Fast alle Befragten äußerten, dass für den Erfolg der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion konkrete Projekte mit sichtbaren Ergebnissen und spürbaren Verbesserungen für das Leben in der Grenzregion notwendig seien.

Am häufigsten genannt wurde die „Task Force Grenzgänger für Arbeitnehmer“ und die damit für die grenzüberschreitenden Arbeitspendler verbundenen Erleichterungen in der Großregion. Aufgabe der Task Force Grenzgänger ist es, juristische und administrative Lösungsvorschläge für Problemstellungen grundsätzlicher Art von Grenzgängern und Unternehmen, die Grenzgänger beschäftigen, zu erarbeiten. Die Startfinanzierung der Task Force erfolgte aus Mitteln des INTERREG-Programms.

Als erfolgreiches Projekt wurde ebenfalls mehrfach der Verbund „Universität der Großregion“ genannt. Es handelt sich um ein Netzwerk von sechs Universitäten in der Großregion. Diese umfasst das Saarland und Rheinland-Pfalz in Deutschland, das Großherzogtum Luxemburg, die französische Region Lothringen sowie das belgische Wallonien mit den Hochschulen Universität des Saarlandes, Universität Lothringen, Universität Luxemburg, Universität Trier, Technische Universität Kaiserslautern und Universität Lüttich. Als ausschlaggebend für den Erfolg wurde neben der INTERREG-Förderung in der Startphase die Tatsache benannt, dass die Rektoren der beteiligten Universitäten dieses Projekt zu ihrer Chefsache gemacht haben. Ergebnis der bisherigen Zusammenarbeit sind gemeinsame Studiengänge und Forschungsk Kooperationen, u. a. das UniGR Center for Border Studies.

Das im April 2014 neu geschaffene gemeinsame Gipfelsekretariat der Großregion wird als eine wichtige Maßnahme für eine bessere Organisation der Zusammenarbeit auf der Gipfebene gesehen. Das Sekretariat mit Sitz im Haus der Großregion in Luxemburg soll die Gipfeltreffen vorbereiten und die Zusammenarbeit zwischen den Gipfeln weiter verstärken. Es ist in der Rechtsform eines EVTZ (Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit) organisiert und wird von den Gipfelpartnern gemeinsam getragen.

Als weitere bedeutsame Maßnahme für die Zukunft der Großregion wurde die Rahmenvereinbarung über grenzüberschreitende Berufsbildung mit den damit verbundenen Projekten genannt. Sie befand sich zum Zeitpunkt der Interviews noch in Vorbereitung. Mit dieser Initiative soll einerseits der Jugendarbeitslosigkeit in Teilen der Großregion und andererseits dem drohenden Fachkräftemangel entgegengewirkt werden. Gleichzeitig wurde jedoch die bisherige Zusammenarbeit zwischen dem Saarland und Lothringen im Bereich der beruflichen Bildung und Weiterbildung bemängelt. Als Gründe hierfür wurden die sehr unterschiedlichen beruflichen Bildungssysteme und Zuständigkeiten für die berufliche Bildung genannt.

Ebenfalls mehrfach und mit hoher Bedeutung wurde die verbesserte Zusammenarbeit zwischen Lothringen und dem Saarland im Gesundheitswesen, hier insbesondere die Akutversorgung bei Herzerkrankungen, angeführt. Die Erleichterung über die Realisie-

Die für dieses Projekt war den Interviewten deutlich anzumerken, hatten doch die Abstimmungen und Verhandlungen über 20 Jahre gebraucht.

Die für den Tourismus zuständigen Organisationen der vier Partner der Großregion (Tourismus Zentrale Saarland, Comité Régional du Tourisme de Lorraine, Office National de Tourisme du Grand-Duché de Luxembourg, Rheinland-Pfalz Tourismus, Office du Tourisme des Cantons de l'Est) haben mithilfe des INTERREG-Programmes erstmals gemeinsam ein touristisches Vermarktungskonzept für die Großregion entwickelt. Diese Zusammenarbeit der für den Tourismus zuständigen Organisationen in der Großregion wird als ein positives, aber seit langem überfälliges Beispiel der Kooperation über die Grenze hinweg benannt.

Als äußerst erfolgreiches Projekt wird das Deutsch-Luxemburgische-Schengen-Lyzeum bezeichnet. Das Lyzeum in Perl im Saarland ist eine Schule für Schülerinnen und Schülern aus Luxemburg und dem Saarland. Der Unterricht erfolgt in gemischten mehrsprachigen Klassen. Lehrerkollegium, Lehrpläne und Schulabschlüsse dieser weiterführenden Schule sind auf transnationale, europäische Ausbildung und Qualifikation ausgelegt. Das Schengen-Lyzeum erfreut sich einer hohen Nachfrage und Wertschätzung beiderseits der deutsch-luxemburgischen Grenze. Auch lothringische Eltern versuchen, wenn auch auf formal nicht ganz korrekten Wegen, ihre Kinder dort unterrichten zu lassen.

Ein weiteres beispielhaftes Vorzeigeprojekt in Perl ist die gemeinsame Kläranlage für deutsche und luxemburgische Gemeinden. Dagegen ist die technisch und wirtschaftlich sinnvolle und von den betroffenen saarländischen und lothringischen Gemeinden angestrebte gemeinsame Wasserversorgung an den Widerständen übergeordneter Institutionen in Lothringen gescheitert.

Für nur teilweise erfolgreich halten für die Interviewten die Maßnahmen zur Verbesserung des grenzüberschreitenden ÖPNV. Unterschiedliche wirtschaftliche Interessen und Finanzierungsprobleme beiderseits der saarländisch-lothringischen Grenze verhindern die Fortsetzung des Saarbahnausbaues in Lothringen. Als noch nicht ganz befriedigend werden auch die bisherigen Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV zwischen dem Saarland und Luxemburg qualifiziert.

Gescheitert ist (bisher) der beabsichtigte grenzüberschreitende Naturpark im Dreiländereck. Hier konnten die unterschiedlichen Philosophien der Naturparkpolitiken der einzelnen Partner der Großregion nicht zu einem gemeinsamen Projekt harmonisiert werden.

Auf der Ebene der Planungen und Konzepte wurden folgende Projekte und Maßnahmen als erfolgreich benannt:

- Die Großregion hat sich zum Ziel gesetzt, eine metropolitane Entwicklungsstrategie zu entwickeln. Damit will sie sich auf europäischer Ebene als „grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion“ (GPMR) positionieren. Um diese metropolitane Dimension zu stärken und eine kohärente und integrative Entwicklung der gesamten Großregion zu sichern, hat der Gipfel der Großregion beschlossen, ein Raumentwicklungs-konzept für die Großregion (REK-GR) zu erarbeiten.³ Dieses soll in einem ersten Schritt die Wechselwirkungen sowie vorhandene und potenzielle Synergieeffekte zwischen den Teilräumen in der Großregion in den Bereichen Wirtschaft, Sied-

³ Beschluss des 12. Gipfels der Großregion vom 24.01.2011.

lung, Verkehr, Tourismus, Kultur, Freizeit und Umwelt identifizieren. Das REK-GR wird kein formal bindendes Planungsdokument sein. Es soll aber Grundlage und Rahmen für konkrete Maßnahmenentscheidungen des Gipfels der Großregion werden und einen empfehlenden Charakter für die einzelnen regionalen Planungsdokumente der Partner bekommen. Mehrere Interviewte verbinden mit der Erarbeitung einer metropolitanen Entwicklungsstrategie und dem REK-GR große Hoffnungen und Anstöße für die zukünftige Zusammenarbeit in der Großregion. Trotzdem wurde aufgrund der Erfahrung mit der äußerst umständlichen und zeitintensiven Vorbereitung dieses Projektes mit vier nationalen Partnern und den drei beteiligten französischen Departements auch eine nicht unerhebliche Skepsis am Gelingen geäußert.

- Für eine gemeinsame und vergleichbare Datengrundlage sowohl für die Anforderungen der Raumplanung als auch für die Öffentlichkeitsarbeit und die Information der Bürger in der Großregion wird von den Partnern der Großregion ein gemeinsames geografisches Informationssystem für die Großregion (GIS-GR) aufgebaut.⁴ Mit dem GIS-GR wird eine harmonisierte grenzüberschreitende Datenbank für die gesamte Großregion erstellt. Es wird eine „gemeinsame Sprache“ und Herangehensweise an die Themen und ihre kartografische Darstellung angestrebt. Das GIS-GR soll den Vergleich der geografischen Sachverhalte in den Regionen miteinander erleichtern und das Verständnis der beobachteten räumlichen Dynamiken in der Großregion verbessern.
- Zur gemeinsamen grenzüberschreitenden Raumentwicklung und besseren planerischen Abstimmung zwischen Luxemburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland wird von diesen Partnern das Entwicklungskonzept „Oberes Moseltal“ erarbeitet und gemeinsam finanziert. In diesem Entwicklungskonzept soll auch das Thema des bisher gescheiterten grenzüberschreitenden Naturparks nochmals aufgegriffen werden. Das Projekt ist zunächst nur binational zwischen den Partnern in Deutschland und Luxemburg angelegt, weil sich die Koordination, die Abstimmung und die Regelung der finanziellen Beteiligung mit Partnern aus Lothringen bisher zu schwierig gestalten. Das binationale Projekt soll eine Vorreiterrolle spielen. Mittelfristig müssen jedoch auch die lothringischen Partner in das Projekt eingebunden werden, um es zu einem Erfolg in der Grenzregion führen zu können.⁵
- Im INTERREG-Projekt „Das Blaue Band der Saar“⁶ erarbeiten sieben Projektpartner grenzüberschreitend von Sarralbe bis Völklingen unter Federführung des Eurodistrict SaarMoselle eine gemeinsame Vision für die Gestaltung des Saartals. Mehrere Maßnahmen, von Wegverbindungen entlang und zur Saar, dem Bau von Radwegen und Brücken bis hin zur Herrichtung von Aufenthaltsorten am Wasser, wurden bereits umgesetzt.

⁴ Beschluss des 11. Gipfels der Großregion, die aktuellen Ergebnisse des GIS-GR können unter www.gis-gr.eu eingesehen und heruntergeladen werden.

⁵ Die Vorstudie zum Entwicklungskonzept Oberes Moseltal wurde im November 2015 abgeschlossen. Die Hauptstudie ist vergeben und wird derzeit erarbeitet.

⁶ Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes, Landesplanung (Hrsg.) (2010).

Schwierigkeiten und Hemmnisse für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperation

Die Beantwortung dieser Frage nahm bei fast allen Interviewten einen breiten Raum ein. Sie bot Gelegenheit zu grundsätzlichen Einschätzungen zur Arbeit der grenzüberschreitenden Kooperation.

Alle Beteiligten thematisierten die Sprachkompetenz. Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg sollte die Sprache der Partnerregion zumindest passiv beherrscht werden. Der Einsatz von Dolmetschern sichert die Durchführung der förmlichen Sitzungen und Besprechungen sowie die Gremienarbeit. Wichtig erscheinen vielen Befragten jedoch auch die Verständigung am Rande von Sitzungen, Rückfragen und Abstimmungen außerhalb der förmlichen Sitzungen sowie die telefonische oder die E-Mail-Kommunikation. Dafür stehen jedoch in der Regel keine Dolmetscherdienste zur Verfügung. Die Sprachkompetenz wird daher als wichtiger Baustein für das Erreichen des notwendigen gegenseitigen Vertrauens bei der Zusammenarbeit angesehen. Ein Befragter drückte es so aus: „Die Sprache ist meines Erachtens der Türöffner, den es braucht, um überhaupt Kontakt aufzunehmen.“ Für ihren direkten eigenen Aufgaben- und Kompetenzbereich gaben jedoch fast alle Befragten an, dass diese Sprachkompetenz grundsätzlich bei ihnen selbst vorhanden sei. Dies gilt jedoch nicht für alle im Aufgabenbereich der grenzüberschreitenden Kooperation Tätigen. Die derzeit vorhandene gute Sprachkompetenz ist in hohem Maße der Tatsache geschuldet, dass viele Lothringer (noch) die deutsche Sprache oder den lothringischen Dialekt beherrschen. Teilweise erfolgt die mündliche Kommunikation auch über den gemeinsamen moselfränkischen Dialekt. Es wurden jedoch Befürchtungen geäußert, dass das Beherrschen der deutschen Sprache oder des Dialektes in Lothringen in Zukunft zurückgehen werde. Die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Luxemburg Verantwortlichen sind, wie alle Luxemburger, mindestens zweisprachig (Französisch, Deutsch/Luxemburgisch). Auf deutscher Seite wurde und wird die Beherrschung der französischen Sprache (mindestens passiv) durch persönliches Engagement und entsprechende Sprachschulung der Interviewpartner sichergestellt.

Unterschiede in den Kulturen zwischen den deutschen und französischen Partnern bei den Arbeitsweisen, dem Verwaltungshandeln und der Entscheidungsfindung werden von allen Interviewten als Schwierigkeit in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit benannt. Die stringente und meist von Beginn an lösungsorientierte Arbeitsweise der deutschen Partner kann auf französischer Seite leicht zu Irritationen führen. Umgekehrt kann die etwas breitere und manchmal philosophischere und kreative Vorgehensweise der französischen Partner zu Beginn des gemeinsamen Prozesses auf deutscher Seite Befremden hervorrufen. Ein Interviewter drückte es folgendermaßen aus: „Franzosen gehen während eines Projektes miteinander essen, um sich darüber zu freuen, dass man jetzt miteinander arbeiten wird. Das gemeinsame Projekt ist nur nachrangiges Thema während des gemeinsamen Essens. Im Gegensatz dazu gehen die Deutschen zu einem Arbeitessen erst zum Abschluss des Projektes, um den Erfolg zu besiegeln.“

Alle Interviewten erläuterten jedoch, dass nach einer gewissen Praxis und Erfahrung in der grenzüberschreitenden Kooperation und mit dem gemeinsamen Willen, erfolgreich zusammenarbeiten zu wollen, die vorgenannten unterschiedlichen Kulturen und Verhaltensweisen kein größeres Hemmnis mehr seien. Dies betrifft insbesondere die Zusammenarbeit auf der kommunalen Ebene, wo in der Regel eine langjährige Erfahrung der grenzüberschreitenden Kooperation vorhanden ist und die Beteiligten sich schon lange, oft auch persönlich, gut kennen.

Erschwerend für die Zusammenarbeit bleiben jedoch der unterschiedliche Verwaltungsaufbau, die teilweise stark unterschiedlichen Zuständigkeiten und die oftmals verschiedenartigen Entscheidungsprozesse. Wenn sich deutsche Partner manchmal fragend oder frustriert an ihre französischen Kollegen wenden, um zu erfahren, wer in Frankreich für welchen Aufgabenbereich zuständig sei, erhalten sie gelegentlich schmunzelnd zur Antwort, dass diese es selbst auch nicht genau wüssten. Tatsächlich sind die Zuständigkeiten und Abgrenzungen zwischen dem Zentralstaat, den Regionen, den Präfekturen, den Regional- und Generalräten, Gemeindeverbänden und Gemeinden äußerst komplex. Diese Komplexität und die Dominanz des Zentralstaates werden von einigen Interviewten als deutlich hemmende Faktoren für die Kooperation und für grenzüberschreitende Projekte genannt. Dies gilt besonders dann, wenn die einzelnen Ebenen, teilweise auch politisch motiviert, unterschiedliche Ziele verfolgen.

Geäußert wurde ebenfalls, dass auf der französischen Seite die Entscheidungen stärker politisch geprägt seien. Auch leitende Mitarbeiter müssen sich daher intensiver mit den gewählten politischen Repräsentanten rückkoppeln, als dies bei den deutschen Partnern mit einer klareren und oft größeren Entscheidungskompetenz der Fall sei. Diese Diskrepanz führe manchmal zu nicht unerheblichen Verzögerungen. Die deutschen Partner würden dagegen auf den übergeordneten Ebenen stärker formal und legalistisch argumentieren und entscheiden. Dies behindere dann einfache und pragmatische Lösungen insbesondere auf der kommunalen Ebene. Auf dieser Ebene spiele aber die Einbindung der Betroffenen und der Bürger auch bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine größere Rolle als bei den übergeordneten Instanzen.

Von den meisten Befragten wurde angemerkt, dass die Großregion keine und die engere Grenzregion noch keine ausreichend starke Identität besitze. Der grenzüberschreitende Raum werde noch nicht als Ganzes gesehen und gedacht. Dies führe immer noch zu Egoismen und Konkurrenzdenken, die weit über den notwendigen Wettbewerb zwischen den einzelnen Teilräumen hinausgingen. Oftmals würden Entscheidungen durch Einzelinteressen verzögert oder gänzlich behindert. Der Mehrwert einer grenzüberschreitenden Kooperation werde zu wenig erkannt und das gemeinsame Auftreten nach außen werde daher erheblich behindert. Damit vergebe die Grenzregion eine große Entwicklungschance.

Fast alle Interviewten äußerten, dass die grenzüberschreitende Kooperation nur dann zielführend wahrgenommen werden könne, wenn ein hohes persönliches Engagement für diesen Aufgabenbereich vorhanden sei oder aufgebracht werde. Für fast alle Befragten steht die Aufgabe der grenzüberschreitenden Kooperation in Konkurrenz zu anderen Tätigkeiten, die erledigt werden müssen. Fast alle Befragten bemängeln fehlendes Personal für die grenzüberschreitenden Aufgaben sowie unzureichende finanzielle Mittel. Eine Äußerung aus den Interviews: „Man hat die normale Arbeit und die Großregion macht man so nebenbei, weil man in Gedanken davon überzeugt ist und weil man vorankommen will auf Ebene der Großregion. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hängt an den motivierten Personen, die mitarbeiten, und wenn sie sich nicht engagieren und sich nicht die Zeit dafür nehmen, dann entsteht nichts.“

Die mangelnde Finanzausstattung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit behindert nach Auffassung der Interviewten ebenfalls die Kooperation über die Grenze. Auch für sinnvoll erachtete INTERREG-Anträge fehlen in vielen Fällen die notwendigen finanziellen Eigenmittel.

Angemerkt wurde häufiger, dass in den „Sonntagsreden“ der politischen Spitzen der grenzüberschreitenden Kooperation eine hohe Bedeutung beigemessen werde. Im Alltagsgeschäft werden diese Bedeutung und die gebührende Aufmerksamkeit für die grenzüberschreitende Kooperation dann vermisst. Mit zunehmender Höhe in der politischen oder Verwaltungshierarchie werde es schwieriger, für die grenzüberschreitenden Aufgaben zu begeistern, dies wurde ebenfalls mehrfach kritisch geäußert.

Gremien und Organisationen für die grenzüberschreitende Kooperation in der Großregion und ihre Effektivität

Die Gremien der Großregion, insbesondere der Gipfel der Großregion, wird von fast allen Interviewten mehr oder weniger stark kritisiert. Als positiv wird angemerkt, dass der Gipfel als politisches Gremium und die Arbeitsgruppen in der Großregion überhaupt existieren und eine formale und organisatorische Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bilden. Lobend hervorgehoben werden der Beschluss und die Aktivitäten des Gipfels zur grenzüberschreitenden polyzentralen Metropolregion. Hier wird von mehreren Befragten eine große Chance für die Weiterentwicklung des Kernraumes der Großregion gesehen.

Die Kritikpunkte am Gipfel der Großregion und an seinen Arbeitsgremien sind:

- Die Arbeit des Gipfels wird als ineffizient eingeschätzt. Der Gipfel müsste häufiger tagen und dürfte die konfliktbehafteten Themen nicht ausklammern. Er arbeite zu langsam und seine Beschlüsse kämen oftmals zu spät. Entscheidungen würden nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen. Der Gipfel sei oftmals nur ein Medienschauspiel. Der Zwang, Beschlüsse nur im Konsens aller Partner fassen zu können, wird als Hemmnis angesehen. Die Resolutionen des Gipfels hätten oft einen hohen Abstraktionsgrad oder seien so allgemein gehalten, dass sie auf den nachfolgenden Ebenen kaum mehr umgesetzt würden. Für die lokale Ebene hätten die Beschlüsse daher nur noch eine geringe oder keine Bedeutung mehr.
- Kritisiert wird, dass der Gipfel der Großregion zu viele Arbeitsgruppen und Gremien habe. Diese Arbeitsgruppen und Gremien hätten in der Regel keinen oder keinen klaren Arbeitsauftrag vom Gipfel und würden nicht von ihm oder einem anderen Gremium gesteuert. Die Arbeitsgruppen und Gremien würden größtenteils unkoordiniert nebeneinander arbeiten. Die Arbeitsgegenstände würden nur unzureichend abgestimmt und der fachliche und inhaltliche Austausch fehle. Arbeitsergebnisse seien oft nicht erkennbar. Vorgeschlagen wurde, Arbeitsgruppen des Gipfels in der Regel nur befristet mit einem klaren Arbeitsauftrag einzusetzen. Nach Erledigung des Auftrages seien die Arbeitsgruppen wieder aufzulösen.

Grundsätzlich positiver wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der lokalen Ebene beim EVTZ und bei den Kommunen bewertet. Kritisiert wird aber, dass auch auf dieser Ebene teilweise Lokalegoismen die Zusammenarbeit behinderten. Bemängelt wird teilweise die fehlende Unterstützung durch die überlokale Ebene, der mangelnde Austausch und die Abstimmung mit anderen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit tätigen Gremien.

Zum Interparlamentarierrat der Großregion wird angemerkt, dass er ohne Anbindung an Arbeitsgremien, die ihm zuarbeiten oder seine Beschlüsse umsetzen, existiere. Er arbeite quasi im „luftleeren Raum“. Seine Wirkung sei daher nur gering.

Entwicklung der grenzüberschreitenden Kooperation im Laufe der Zeit

Alle Befragten betonen grundsätzlich, dass die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Grenzregion gestiegen sei. Dabei habe sich die Zusammenarbeit über die Grenze wahrnehmbar verbessert und sei vielfältiger geworden. Neben Gebietskörperschaften und staatlichen Stellen würden auch andere Organisationen, Institutionen und Vereine diesseits und jenseits der Grenze vermehrt zusammenarbeiten.

Von einigen Befragten wird aber auch das Risiko gesehen, dass nach Erledigung der vielen praktischen Angelegenheiten des täglichen grenzüberschreitenden Zusammenlebens die Bedeutung der grenzüberschreitenden Kooperation abnehmen könnte. Dann bestünde die Gefahr, dass grundsätzliche und konflikträchtige Angelegenheiten vernachlässigt oder nicht mehr bearbeitet werden.

Die Diskussion zur und die Arbeit an der grenzüberschreitenden polyzentralen Metropolregion sowie die strategischen Planungsaufgaben haben zumindest den für die räumliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit zuständigen Verantwortlichen einen deutlichen Auftrieb gegeben. Diese Arbeit müsste jedoch institutionell und politisch stärker unterstützt werden, um nicht wie ähnliche Ansätze in der Vergangenheit im Sande zu verlaufen und Frustration bei den Beteiligten hervorzurufen.

Diese Frustration ist bei einigen Äußerungen der Befragten bereits zu erkennen, z. B. wenn gesagt wird: „Es ist einfach sehr mühsam voranzukommen und wenn man merkt, dass man mit der Zeit nicht konkret weiterkommt und dann jeder Schritt, den man macht, viel Zeit und Energie kostet, muss man irgendwann die Bilanz ziehen, ob es wirklich einen Wert hat, noch weiterzumachen mit der grenzüberschreitenden Kooperation.“

Die vorstehenden kritischen Anmerkungen beziehen sich auf die Zusammenarbeit in den Gipfelgremien der Großregion mit den insgesamt fünf Partnern (Luxemburg, Lothringen, Wallonien, Rheinland-Pfalz und Saarland). Die bilaterale Zusammenarbeit zwischen nur zwei nationalen Partnern wird als deutlich einfacher und effektiver qualifiziert als die Zusammenarbeit mit drei, vier oder fünf Partnern.

Bedeutung der INTERREG-Programme für die grenzüberschreitende Kooperation

Den INTERREG-Programmen, insbesondere dem Programm INTERREG A, wird eine große Bedeutung für die grenzüberschreitende Kooperation beigemessen (für eine kurze Beschreibung des INTERREG-Programms siehe Beitrag Caesar/Pallagst in diesem Band). Von den INTERREG-Programmen gehe eine entscheidende initiierende Wirkung für die Zusammenarbeit aus. Viele Projekte seien nur dank und mithilfe der INTERREG-Förderung möglich. Die INTERREG-Projekte würden zudem eine deutlich größere Breitenwirkung entfalten und größere öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen, als dies bei sonstigen Kooperationsprojekten der Fall sei. Auf Nachfrage wird aber mit Bedauern auch geäußert, dass nach Ablauf der INTERREG-Förderung viele Projekte wieder eingestellt werden.

Kritisiert wurde, dass die Modalitäten der INTERREG-Programme sehr aufwendig und bürokratisch und die Fördermodalitäten oft nicht nachvollziehbar seien. Angemerkt wurde auch, dass INTERREG-Mittel zukünftig stärker für strategische Projekte und nicht nur für mehr oder weniger zufällige Projekte eingesetzt werden sollten.

2.2 Länderspezifische Sichtweisen

Aufgeführt werden im Folgenden nur Aspekte, bei denen merkbare Unterschiede zwischen den Äußerungen der Vertreter der einzelnen Nationalitäten bestehen.

Werden die Interviews nach den jeweiligen nationalen Zuordnungen der Interviewpartner ausgewertet, ist festzustellen, dass die Bedeutung der grenzüberschreitenden Kooperation von allen Partnern in etwa gleichwertig eingeschätzt wird. Die Luxemburger Befragten verweisen stärker auf die Bedeutung des materiellen Erfordernisses, die Grenzpendlerproblematik zu lösen.

Bei der Analyse der Hemmnisse und Schwierigkeiten fällt auf, dass die kulturellen Unterschiede und die verschiedenen Sprachen von den lothringischen Partnern ebenfalls genannt werden, sie diese aber weniger als Hemmnis einschätzen als die deutschen Partner. Problematisiert wird allerdings, dass nicht sicher sei, ob die nachfolgende Generation der für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Verantwortlichen noch die deutsche Sprache oder den lothringischen Dialekt beherrschen werde.

Von der deutschen Seite werden die Komplexität des französischen Verwaltungssystems mit seinen unterschiedlichen Zuständigkeiten und die Erfahrung, dass die Entscheidungen primär politisch getroffen werden, stärker als Hemmnis der Zusammenarbeit angesprochen. Die Problematik des Zentralismus steht bei den französischen Partnern mehr im Vordergrund.

Die Kritik an den Gremien der Großregion wird von den französischen Partnern etwas zurückhaltender geäußert, als dies auf der deutschen und luxemburgischen Seite der Fall ist.

2.3 Unterschiede in den Sichtweisen der jeweiligen Verwaltungsebene

Differenziert nach Verwaltungsebenen lassen sich nur wenige Unterschiede in den Äußerungen feststellen. Unterschiedliche Auffassungen zu den gestellten Fragen waren zwischen der interkommunalen und der kommunalen Ebene nicht erkennbar, sie werden deshalb gemeinsam als lokale Ebene bezeichnet.

Auf der lokalen Ebene spielen die kulturellen und sprachlichen Unterschiede eine deutlich geringere Rolle als auf der überlokalen Ebene. Die lokalen Vertreter verfügen zumeist über eine lange Erfahrung bei der Zusammenarbeit über die Grenze und haben häufige und intensive Kontakte mit ihren jeweiligen Partnern, die sie in der Regel sehr gut kennen. Von den Befragten auf der lokalen Ebene werden auch die meisten erfolgreichen Projekte der Zusammenarbeit über die Grenze benannt. Auf dieser Ebene werden zudem die wenigsten Hemmnisse der Zusammenarbeit mit den lokalen Partnern jenseits der Grenze benannt. Gleichwohl werden auf der kommunalen Ebene am häufigsten unterschiedliche Interessen und Egoismen, welche die Zusammenarbeit erschweren, aufgeführt. Ebenfalls kritisiert werden ein mangelnder Informationsfluss seitens der übergeordneten Ebenen und des Gipfels sowie eine unzureichende Abstimmung der Aktivitäten zwischen den einzelnen Ebenen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Auf der überlokalen Ebene sind nach den Aussagen der Interviewten die kulturellen Unterschiede, die unterschiedlichen Sprachen und die unterschiedlichen Verwaltungssysteme ein stärkeres Hemmnis für die grenzüberschreitende Kooperation.

Bei den anderen Leitfragen der Interviews lassen sich größere Unterschiede zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen in den Einschätzungen zur Zusammenarbeit über die Grenze nicht feststellen.

3 Fazit und Schlussfolgerungen

Im Kreis der Interviewten wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf allen Verwaltungsebenen von äußerst engagierten Personen getragen. Ihnen sind die Hemmnisse und Erschwernisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bewusst. Sie versuchen jedoch, diese im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu minimieren und trotz der vorhandenen Erschwernisse die grenzüberschreitende Zusammenarbeit voranzutreiben. Erfolgreiche Kooperation über die Grenze wird in hohem Maße von der Selbstmotivation der Handelnden getragen. Dieser positive Aspekt darf jedoch nicht überstrapaziert werden.

Eine Vielzahl der täglichen Problemstellungen der Zusammenarbeit und des gemeinsamen Lebens an und mit der Grenze konnten gelöst oder auf einen Lösungsweg gebracht werden. Komplexere, mehrdimensionale oder großräumigere Aufgabenstellungen der Grenzregion harren jedoch noch ihrer Bearbeitung oder Lösung. Nach Auffassung der Interviewten scheint die Großregion noch nicht ausreichend gut aufgestellt zu sein. Dies betrifft insbesondere die Organisation, die Arbeitsweise und die Themenstellungen des Gipfels der Großregion und seiner Arbeitsgremien. Weniger, aber besser organisierte Arbeitsgruppen mit klarem Arbeitsauftrag und gegebenenfalls auch zeitlich befristete Arbeitsgremien sind notwendig. Die Abstimmung der Informationsflüsse und der Austausch der Arbeitsergebnisse müssen deutlich verbessert, gegebenenfalls auch formalisiert werden.

Die Arbeit des Gipfels selbst ist nach Auffassung vieler Befragter ineffektiv. Verbesserungen bedürfen eines klaren politischen Handlungswillens der Partner der Großregion, sie nicht nur als eine „Schönwetterveranstaltung“ zu betreiben, sondern auch die realen und materiellen Problemstellungen der grenzüberschreitenden Kooperation aufzugreifen und Lösungen zuzuführen. Eine gemeinsame Entwicklungsstrategie aller Partner für die grenzüberschreitende polyzentrale Metropolregion und die Erarbeitung eines Raumentwicklungskonzeptes ist für viele der in der Zusammenarbeit über die Grenze Verantwortlichen eine Nagelprobe für das Gelingen und die Zukunft der Großregion.

Eine zukunftsfähige grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion bedarf einer kritischen Reflexion ihrer Arbeitsweise, der Identifikation der Hindernisse und Schwierigkeiten sowie der Erfolgsfaktoren.

Die benannten und aufgeführten Hemmnisse und Erschwernisse werden nicht in Gänze abgebaut werden können. Trotzdem können Maßnahmen ergriffen werden, um die Zusammenarbeit über die Grenze hinweg zu erleichtern. Schritte hierzu sind:

- Eine möglichst hohe personelle Kontinuität der für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Tätigen und Verantwortlichen in den einzelnen Institutionen sowie eine vorausschauende Personalplanung und Personalauswahl in diesem Aufgabenbereich sind notwendig.
- Zwischen den für die Kooperation Arbeitenden diesseits und jenseits der Grenzen ist ein großes Vertrauensverhältnis notwendig. Hierzu sollten Maßnahmen ergriffen und Gelegenheiten gegeben werden.
- Sinnvoll ist ein grenzüberschreitender Personalaustausch zwischen Institutionen und Organisationen.
- Die Fortbildung für den speziellen Aufgabenbereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit muss ausgebaut und intensiviert werden.

- Die zuständigen Organisationseinheiten müssen den mit diesen Aufgaben verbundenen höheren Personalaufwand berücksichtigen.
- Zwischen den zuständigen Organisationen und Institutionen sind ein regelmäßiger Informations- und Erfahrungsaustausch sowie inhaltliche Abstimmungen notwendig.
- Dieser Information und Abstimmung bedarf es auch zwischen den in den einzelnen Ländern beteiligten Ebenen der Zusammenarbeit (Kommune, interkommunale Ebene, Land/Region).
- Die Beachtung und die Wertschätzung der Arbeit auf allen Hierarchieebenen unterstützt die ohnehin engagiert handelnden Personen.

Neben allen formalen und organisatorischen Verbesserungen oder Veränderungen ist jedoch die Motivation und Einstellung der für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Tätigen von ausschlaggebender Bedeutung. Exemplarisch zeigen dies die Aussagen eines Interviewten: „Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordert Aufmerksamkeit im Erkennen der situativen Gegebenheiten und die Fähigkeit zu akzeptieren und zu tolerieren, dass es möglicherweise mehrere andere Wege zum großen Glück gibt als das, was wir in unserem kleinen Vorgärtchen hier im Saarland oder in Deutschland so denken. Es muss nicht immer so sein, wie man das seit 100 Jahren tut, und das ist natürlich – ich sage es mal etwas spöttisch – germanische Grundhaltung. ‚Nur nichts ändern‘, das funktioniert nicht. In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit muss ich akzeptieren, dass ich mit Partnern zusammenarbeite, die andere Vorstellungen von der Welt haben als ich, und da muss man sich zusammensetzen und sagen, das ist so. Wenn man dann Glück hat, gelingt es halt, noch eine dritte neue Vorstellung von der Welt zu basteln, die dann grenzüberschreitend funktioniert.“

Literatur

Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes, Landesplanung (Hrsg.) (2010): Das Blaue Band – Die Saarachse als Impulsgeber für eine Neuorientierung der grenzüberschreitenden Agglomeration. Saarbrücken.

Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres und Sport Saarland; Ministère du Développement durable et des Infrastructures Luxembourg (Hrsg.) (2013): Vorstudie zum Entwicklungskonzept Oberes Moseltal. <http://www.dat.public.lu/publications/documents/Entwicklungskonzept-Oberes-Moseltal/MORO-Vorstudie-EOM-Endbericht.pdf> (16.05.2017).

Autor

Dipl.-Ing. **Gerd-Rainer Damm** (*1949), Darmstadt, von 1987 bis 2012 Leiter der Abteilung Landes- und Stadtentwicklung, Bauaufsicht und Vermessungswesen im saarländischen Umweltministerium und 2012 bis 2014 in gleicher Funktion im saarländischen Innenministerium.