



Vorausschauende Raumordnung in der Großregion und speziell im Eifel-Ardennen-Raum als Instrument einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung.

**Referat von Jean-Claude Sinner
Conseiller de Gouvernement 1e classe
Ministère du Développement durable et des Infrastructures**

Die neue Luxemburger Regierung

Ich möchte eingangs, aus gegebenem Anlass, die neue Regierung des Großherzogtums Luxemburg, wie sie aus den Parlamentswahlen vom 7. Juno hervorgegangen ist, vorstellen. Zwei Entwicklungen sind bemerkenswert, und der heutige Vortrag hat mit beidem sehr viel zu tun.

Da ist einerseits die Schaffung eines Ministeriums des Inneren und für die Großregion, ministère de l'Intérieur et à la Grande Région. Amtsinhaber ist Jean-Marie Halsdorf.

Ich kenne keinen anderen Fall in Europa, wo die grenzüberschreitende Kooperation bis in den Namen eines Ministeriums vorgedrungen ist. Dies ist sicherlich der konkrete Ausdruck, dass die Großregion für Luxemburg nicht nur wichtig ist, sondern unverzichtbar. Oder um es plakativer zu formulieren: „Luxemburg lebt in der Großregion, lebt mit der Großregion und lebt durch die Großregion“ Die Entwicklung Luxemburgs war und ist ohne die Großregion nicht zu verstehen, aber kann auch nicht ohne die Großregion weiter gehen. Wir sind auf Gedeih und Verderb mit der Großregion, oder wenigstens deren Kerngebieten, verwachsen.

Die Zuständigkeit dieses Ministeriums ist die allgemeine Politik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, multilateral die institutionelle Zusammenarbeit im Gipfel der Großregion, bilateral die Beziehungen zu den benachbarten Staaten und Regionen mit ihren jeweiligen Bezeichnungen. Ich nenne das „die kleine Außenpolitik“. Außerdem ist dieses Ministerium für das Interreg A Programm der Großregion zuständig, von dem ja auch in dieser Eifel und Ardennen-Region eifrig Gebrauch gemacht wird.

Und da ist andererseits die Schaffung eines Ministeriums für Nachhaltige Entwicklung und Infrastruktur, ministère du développement durable et des infrastructures. Es umfasst die früheren Ministerien für Öffentliche Bauten, also der gesamte staatliche Hoch- und Tiefbau, das Verkehrsministerium, das Umweltministerium und die Landesplanung. Ich selbst gehöre der Landesplanung an. Dieses Ministerium bietet die einzigartige Chance, den von der Landesplanung propagierte integrative Ansatz sozusagen „in house“ zu verwirklichen, und es ist zu hoffen, dass die traditionellen Reflexe der Abschottung nicht zu stark sind. Erklärtes Ziel ist es, die Abstimmungen zwischen Ministerien zu beschleunigen, was besonders in der jetzigen Krisensituation von entscheidender Bedeutung ist. Und weil das Ministerium so groß ist, hat es gleich zwei Amtsinhaber, den vorherigen Bautenminister Claude Wiseler und als ministre-délégué Marco Schanck, der vielen in diesem Saal bekannt sein dürfte als Präsident des Naturparks Uewersauer. Dieses Amt hat er als Minister jetzt aufgeben müssen.

Ergebnisse des Gipfels der Großregion

Luxemburg hatte während 18 Monaten den Vorsitz des Gipfels der Großregion, und weil in dieser Zeit die Landesplanung auch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zuständig war, hatten wir beides kombiniert und den 11. Gipfel unter das Hauptthema der räumlichen Entwicklung gestellt.

Lassen Sie mich deshalb, und so ist ja auch mein Thema, die wichtigsten Ergebnisse aus dem Hauptthema des Gipfels darstellen.

Der Gipfel hat

- ein Ziel,
- eine Vorgehensweise und
- ein Instrument definiert.

A Das Ziel:

Die europäische Raumpolitik und die Ansätze auf der Ebene der Europäischen Union haben sich in den letzten Jahren stark weiterentwickelt. Das beste Beispiel für diese Entwicklung ist die Aufnahme des Prinzips der territorialen Kohäsion, einer Art Raumentwicklungspolitik der EU, in den neuen Lissabonvertrag. Wenn der Vertrag von den Mitgliedstaaten ratifiziert ist, ist zu erwarten, dass die Europäische Kommission Aktivitäten im Bereich der territorialen Kohäsion entfaltet.

Auch die allgemeine Lage ist der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit förderlich: die gemeinsame Währung und die Freizügigkeit der Personen gemäß Schengen, dessen 25-jähriges Jubiläum nächstes Jahr gefeiert wird, sind diesbezüglich die Eckpfeiler. Man muss sich mal überlegen, welchen Weg wir in diesen Jahren zurückgelegt haben.

Es ist daher wesentlich für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerhalb der Großregion, diesen grundsätzlich günstigen Ansätzen zur Verbesserung der

territorialen Kohäsion zuvorzukommen und deren direkten oder indirekten, kurz- oder langfristigen Auswirkungen zu erkennen und vorzugreifen (anticiper).

Sämtliche Partnerregionen der Kooperation stehen in der Verantwortung, in diesem Bereich an einem Strang zu ziehen, damit die Großregion als kohärente und strukturierte Einheit die kommenden Herausforderungen angehen, die Auswirkungen der neuen EU-Politik vorwegnehmen und ihre Position als Modellregion der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union wahren kann.

Da die Großregion jedoch nicht über eine Metropole im europäischen Sinne verfügt, welche fähig wäre mit anderen europäischen Metropolen zu konkurrieren, hat die luxemburgische Präsidentschaft der Großregion, mit dem Einverständnis und der Unterstützung der anderen Partnergebiete, einen Prozess zur langfristigen Entwicklung einer grenzüberschreitenden polyzentrischen Metropolregion (GPMR) eingeleitet. Da ist jedes Wort wichtig:

- grenzüberschreitend natürlich,
- polyzentrisch. Auch wenn Luxemburg schon durch seine Lage im Zentrum, aber vor allem durch seine wirtschaftliche Kraft sicher eines der Hauptzentren ist, wir wollen und können dies politisch nicht in den Vordergrund stellen. Das wäre sicherlich nicht nachhaltig.
- Metropolregion. Wie eben dargelegt, gibt es keine Metropole, also bauen wir auf die gesamte Region, mit ihren weniger städtischen Zwischenräumen bis hin zu geradezu ländlichen Gebieten. Und da kommen dann die Naturparke ins Spiel, auf die ich zurückkomme.

Die Zielsetzung des Projekts liegt ganz klar **einerseits** in der Stärkung der Positionierung der Großregion innerhalb Europas und der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität und **andererseits** darin, ihr die nötigen Instrumente zu geben, um den Entwicklungen auf europäischer Ebene zu begegnen, wohl wissend, dass die Europäische Kommission aus Gründen der globalen Wettbewerbsfähigkeit und getreu der Lissabonstrategie die Stärkung der vorhandenen Metropolen und die Entstehung von neuen Metropolräumen fördern wird.

Die Schaffung einer GPMR dürfte der Großregion also erlauben, die geografischen Barrieren und Hindernisse des Kooperationsraumes zu überwinden, um diese beiden Ziele zu gewährleisten:

- Die Konsolidierung ihrer europäischen Positionierung und Ausstrahlung angesichts der wachsenden Konkurrenz anderer bereits existierender oder in der Entstehung befindlicher europäischer Metropolregionen, und
- die Stärkung der internen Kohäsion ihres Territoriums, vor allem an ihren nationalen und regionalen Grenzgebieten, den Nahtstellen.

B) Das Vorgehen:

Wir wollen in drei Schritten zu einer besser abgestimmten Raumordnung, oder territorialen Planung kommen.

- **Gegenseitige Information:**

Der regelmäßige und frühzeitige Informationsaustausch im Bereich der Raumplanung bildet die Grundlage der beabsichtigten Zusammenarbeit zwischen den Partnern. Das Ziel ist die Entwicklung einer pragmatischen und strukturierten, dauerhaften Prozedur, welche einen fortlaufenden, ausgewogenen und vor allem vorbeugenden Informations- und Dokumentationsaustausch gewährleistet.

Zu diesem Zweck wurde eine virtuelle Bibliothek, welche die von den Partnern erarbeiteten Planungsdokumente umfasst, von der luxemburgischen Präsidentschaft des 11. Gipfels eingerichtet. Die zusammengetragenen Unterlagen sind allen beteiligten Kooperationspartnern zugänglich, in erster Linie natürlich den Behörden, die für die Landesplanung zuständig sind. Und zu diesen zählt ja vielleicht auch demnächst die Deutschsprachige Gemeinschaft.

- **Konsultierung und Abstimmung:**

Die bloße Bereitstellung von Informationen reicht nicht aus, die Informationen müssen auch vom Nachbarn genutzt werden. Aus diesem Grund besteht eine zweite Aktion in der Einsetzung eines Konsultierungs- oder Abstimmungsprozesses unter den Partnern, der noch während der Erarbeitungsphase von Planungspapieren mit wesentlichen grenzüberschreitenden Auswirkungen durchgeführt wird.

- Das Konsultierungsverfahren ist ein förmliches Beteiligungsverfahren. Der Planer legt den Partnern seine Planung zur unverbindlichen Stellungnahme vor.

- Das Abstimmungsverfahren erfolgt nach dem Ermessen des Planers. Dieser beteiligt die Partner möglichst frühzeitig an der Erarbeitung der Planung. Die Abstimmungsphase kann eine gemeinsame Erstellung einer Planung ermöglichen.

Planungen, die einem internen Beteiligungsverfahren unterliegen, werden den grenzüberschreitenden Partnern, sofern möglich, zum selben Zeitpunkt vorgelegt wie den eigenen Stellen. Das so eingeleitete grenzübergreifende Konsultierungsverfahren kann durch ein Abstimmungsverfahren ergänzt werden.

Ist eine Planung keinem internen Beteiligungsverfahren unterworfen, kann diese dennoch den betroffenen grenzüberschreitenden Partnern im Rahmen eines Abstimmungsverfahrens vorgelegt werden. Dieses Vorgehen zieht jedoch keinen Einigungszwang nach sich.

Der gegenseitige Informationsaustausch, das Konsultierungs- und/oder Abstimmungsverfahren ersetzen keinesfalls die durch das Gemeinschaftsrecht vorgeschriebenen Verfahren der grenzüberschreitenden Behörden- und

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung von Plänen und Programmen. Vielmehr sind diese Verfahren weiterhin durchzuführen.

- **gemeinsame Planung.**

Diese dritte, ehrgeizigste Phase besteht in der gemeinsamen Ausarbeitung von bilateralen, trilateralen oder sogar multilateralen grenzüberschreitenden Planungsdokumenten.

Es ist klar, dass die Umsetzung der dritten Phase eine effektiven und effizienten Anwendung der beiden ersten – und vor allem der zweiten – Phasen voraussetzt. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass es bezüglich der dritten Phase noch keine genauen Vorstellungen und auch keinen Zeitplan gibt.

C: Ein Instrument

Dieses Instrument ist ein grenzüberschreitend angelegtes Geographisches Informationssystem. Jetzt wird es allerdings technisch, und das ist ja nicht das Ziel dieser Veranstaltung. Deshalb nur kurz das Prinzip eines Geographischen Informationssystems:

Die verschiedenen Elemente des Raumes sind entweder

- Zonen, z.B. Wälder oder Gewerbegebiete, oder
- Linien, z.B. Straßen, Flüsse, Grenzen, Leitungen, oder
- Punkte, z.B. öffentliche Einrichtungen, touristische Sehenswürdigkeiten

Dies hängt natürlich von der Auflösung der Karte ab. Jedem Element können alphanumerische Daten zugeordnet werden, z.B. Namen der Betriebe in einer Gewerbezone, Zahl der Besucher eines Schwimmbades, Unterhaltszustand einer Straße.

Die einzelnen Elemente können einzeln im Computer aufgerufen werden, zu zweit oder dritt analysiert werden, und dabei kommen Wahrheiten ans Licht, die ansonsten in der Fülle der Informationen untergehen. Dabei will ich es aber jetzt belassen mit dem GIS.

Da diese Vorschläge in einem Kreis von Vertretern der Planungsbehörden ausgearbeitet wurden, aber auch Vorbildcharakter für andere Bereiche haben, hat die Luxemburger Präsidentschaft dem Gipfel eine Entschließung für den Bereich der Landesplanung und zwei Empfehlungen vorgelegt. Die Empfehlungen richten sich einerseits an den Transportbereich und andererseits an die Kommunen in Grenznähe, ähnliche Vorgehensweisen anzunehmen.

Die Naturparke

Im Rahmen des Luxemburger Vorsitzes in der Großregion hatten wir auch eingeladen zu einer Tagung über die Naturparke. Diese Tagung sollte ganz klar zum Ausdruck bringen, dass nicht nur der stärker industrialisierte Süden der Großregion eine Rolle spielt, in dem ja bekanntlich die Kooperation der Großregion, damals noch als Saar-Lor-Lux bezeichnet, sondern auch die eher ländlich strukturierten Gebiete von Eifel-Ardennen.

Es gibt in der Tat, seit weitere Partner zu Saar-Lor-Lux gestoßen sind, in der Großregion große ländliche Gebiete, nicht nur hier, sondern auch die Vogesen, der Pfälzerwald und das gottverlassene Département Meuse.

Diese Gebiete haben nicht nur Probleme, sondern auch Potentiale als da wären die unverbrauchte Natur, darauf aufbauend der Tourismus und Freizeit, die regionalen Produkte und - zunehmend wichtiger - die Energiegewinnung aus erneuerbaren Energien.

Wir messen in Luxemburg den Naturparken eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung des ländlichen Raum zu und dies aus mehreren Gründen, die ich anschließend erläutere. Sie sind der Motor der ländlichen Entwicklung, und deshalb ist es auch nur folgerichtig, dass die Landesplanung in Luxemburg für die Naturparke zuständig ist, und nicht ein anderes Ministerium. Es macht sich natürlich ungünstig bemerkbar, dass dieser integrative Ansatz nicht überall vorherrscht.

Die Naturparke in der Großregion sind statistisch gesehen nicht zu unterschätzen. Sie machen 21% der Fläche der Großregion aus und beherbergen immerhin 12% der Bevölkerung. Sie sind komplementär zu den verstädterten Gebieten und tragen zu einer gesunden Stadt-Land-Beziehung bei.

Die Naturparke sind meistens von unten gewachsen und entspringen lokalen Initiativen, ausgehend von spezifischen Bedürfnissen der Bewohner und sie genießen daher die Unterstützung der lokalen Bevölkerung.

Die Naturparke verfolgen einen integrativen Ansatz, sowohl in den Zielen wie auch in der Vorgehensweise. Im Idealfall können sie die einzelnen lokalen Initiativen zusammenführen - das ist dann die horizontale Vernetzung - und sie bilden eine Plattform, um bei den staatlichen und regionalen Stellen die Interessen der Gegend geltend zu machen. Das ist dann die vertikale Vernetzung.

Sie sind im ländlichen Raum die einzigen Strukturen, die Personal vor Ort haben, wenn wir mal von den Gemeinden absehen. Die Fallbeispiele, die beim Seminar vorgetragen wurden, haben die große Vielfalt der Naturparke gezeigt: Tourismus allgemein und auf Behinderte abgestimmt (NP Nordeifel), Umwelterziehung, Beratung der Kommunen in Fragen der Dorfgestaltung und der Bebauung, Wasserprojekte an der Our und an der Obersauer, besonders die Flußpartnerschaften, Kultur und Identitätsförderung, die „Landakademie“ in Luxemburg, die regionalen Produkte nicht zu vergessen. Sie sehen daher das große wirtschaftliche Potential, das die Naturparke erschließen können.

Die Naturparke sind häufig an den Grenzen gelegen, und das ist nicht verwunderlich. Ich erkläre mir das mit der folgenden kausalen Kette: Grenzlage - in der Entwicklung zurückgeblieben - daher naturbelassen - daher Naturpark. Und heute, wo die Bedeutung der Grenzen als trennendes Element kaum noch besteht, im Gegenteil, wo die Nähe zum Nachbarn ein Potential darstellt, sind sie die Champions der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit schlechthin. Sie sind denn auch vielfach engagiert bei Interreg-Projekten.

Ein neueres politisches Konzept ist das der territorialen Kohäsion, das besonders von der Europäischen Union vorangetrieben wird. Die Tätigkeit der Naturparke integriert sich voll in dieses Konzept, indem sie das Territorium in seiner Gesamtheit sehen und bearbeiten. Es gibt den französischen Begriff des „projet territorial“, der am besten ausdrückt, was ich meine, oder auch der englische Begriff der „place-based policy“, will sagen, die Politik muss die Bedürfnisse des Territoriums angehen, und nicht, wie das manchmal geschieht, sich um eine statistische Verbesserung bemühen, die aber nicht überall greift.

Wenn ich hier von Entwicklung des ländlichen Raums - ja, fast schwärme, - so soll ihre Rolle für die Gestaltung der Umwelt, der Landschaft, der Biodiversität nicht vernachlässigt werden. Was wir brauchen, sind moderne Naturschutzansätze, kein tumbes Verboten.

Besonders wichtig für die nächsten Jahre scheint mir die Energiegewinnung aus erneuerbaren Ressourcen zu sein. Einmal natürlich wegen des drängenden Problems des Klimawandels und der Notwendigkeit, alternative Energien zu gewinnen, aber auch weil damit eine wirtschaftliche Tätigkeit verbunden ist, als Haupterwerb oder als Zuerwerb, die es vielleicht erlaubt, dass die Menschen weiterhin hier leben können. Diese Wirtschaftstätigkeit kann man nicht in die Slowakei verlagern.

Besonders freue ich mich, dass die Naturparke der Großregion es fertig gebracht haben, mit Hilfe von Interreg ein Netzwerk zu schaffen, das dazu dient, sich auszutauschen, voneinander zu lernen, der Idee der Naturparke Gehör zu verschaffen und den ländlichen Raum weiterzutreiben.

Die Wohnmobilität

Eine weitere Tagung betraf die Wohnmobilität, will heißen, den Wohnungswechsel aus dem Heimatland resp. dem Arbeitsland in ein benachbartes Gebiet, wobei aber der bisherige Arbeitsplatz beibehalten will. Sie kennen das sicherlich. Auf diese Art und Weise gibt es dann beispielsweise Luxemburger Grenzgänger nach Luxemburg. Dieses Phänomen ist an sich sehr normal in einem stark integrierten Gebiet wie es die Großregion ja sein will, und es gibt an anderen Grenzen ähnliche Fälle. Es kommt allerdings erschwerend hinzu, dass das Einkommensgefälle in diesem Teil von Europa so stark ist wie sonst erst weit im Osten.

Die grenzüberschreitende Wohnmobilität wird an einigen Orten der Großregion kritisch gesehen, und es stellt in der Tat ein Problem dar, wenn dieser Wechsel nicht komplett vollzogen wird. Der häufigste Fall ist der, dass die schulpflichtigen Kinder

weiterhin jeden Morgen ins Land gekarrt werden und dort bei Familienangehörigen, oder anderen Leuten einwohnermäßig gemeldet sind, und die Schule dort besuchen. So kommt natürlich keine Integration dieser Familien ins örtliche Dorf- oder Stadtleben zustanden, es gibt eine Art von Ghettobildung, und das ist nicht gesund.

Die Interreg-Kooperation

Raumplanung ist schön und gut, aber irgendwie und irgendwann muss es zu einer Umsetzung kommen. Übrigens hat sich die moderne großräumige Raumordnung weit von einer dirigistischen Planung von Flächennutzung entfernt (das macht weiterhin die kommunale Planung) und sieht ihre Aufgabe eher im Zusammenführen von Fachplanungen, um den integrativen Ansatz zu gewährleisten, und in der Moderation zwischen widerstrebenden Interessen.

Sie versucht auch, über andere Instrumente ihre Anliegen weiterzubringen, und eines dieser Instrumente sind die Interreg-Programme.

Die Eifel-Ardennen Region ist schon lange recht aktiv bei Interreg-Projekten, und sie hat ja die Möglichkeit, sich sowohl nach Süden, in die Großregion, wie nach Norden in die Euregio Maas-Rhein zu orientieren. Dabei spielt die Deutschsprachige Gemeinschaft die Rolle eines Scharniers, das es erlaubt, ähnliche Projekte oder ein zweigeteiltes Projekt in beiden Programmen einzureichen und durchzuführen.

Ausblick

Was kann ich als Ausblick mit auf den Weg gehen?

Erstmals die jetzt **angegangene Entwicklung** ernsthaft weitertreiben. Es ist ein Stein ins Rollen gebracht worden während der Luxemburger Präsidentschaft, es wurde viel gearbeitet und politisch viel erreicht, und es ist zu hoffen, dass die nachfolgenden Präsidentschaften auf dem eingeschlagenen und politisch vereinbarten Weg weitermachen.

In den nächsten Jahren werden uns zunehmend häufig den Begriff der **territorialen Kohäsion** hören. Dieses moderne Konzept ist sehr vielschichtig, es hat viel mit integrativer Politik zu tun, die sich an den Bedürfnissen vor Ort und nicht an der Erreichung von günstigen Statistiken orientiert, es hat mit einer verstärkten Beachtung der räumlichen Wirkungen von Politiken zu tun, es hat mit Dezentralisierung zu tun. Ich möchte mich auf diese paar Elemente beschränken.

Und als letztes will ich einen ganz neuen Ansatz der EU-Politik beleuchten, mit dem wir uns auseinander setzen sollen, solange es Zeit ist. Es ist das Konzept der **Makro-Regionen**, das auf Anregungen aus dem Europaparlament zurückgeht. Ausgangspunkt ist die Ausarbeitung einer Gesamtstrategie für den Ostseeraum, an der 8 Mitgliedstaaten der EU beteiligt sind. Sie wurde jetzt von der schwedischen EU-Präsidentschaft mit einem gewissen Pomp vorgestellt. Der Ostseeraum hat erhebliche Umweltprobleme, hat aber auch eine reiche Tradition der Zusammenarbeit in Form der Hanse, hat große Unterschiede in der Wirtschaftskraft, hervorgerufen durch die Trennung Europas, zu überwinden. Dieser Raum ist für eine solche Gesamtstrategie sehr geeignet. Und die Strategie geht denn auch in die Richtungen: Umwelt, Erreichbarkeit und Wirtschaft.

Eine nächste Gesamtstrategie für den Donaauraum wird jetzt ausgearbeitet, im Hinblick auf die EU-Präsidentschaft von Ungarn 2011. Roter Faden ist natürlich die Donau als Verkehrsweg, Gemeinsame Klammer ist die frühere K. & K. Monarchie der Habsburger. Und Interesse der EU die Einbindung der Nicht-Mitglieder des westlichen Balkans.

Man kann vermuten, dass sich auch irgendwann in Nord-West-Europa die Frage nach einer Makroregion stellen wird, und es wäre zu überlegen, wie so etwas aussehen könnte, welche Gebietskulisse sinnvoll wäre und was die zentralen Fragestellungen sein könnten. Zur Gebietskulisse: Das ist nicht die Großregion und die Euregio Maas-Rhein, nicht beide zusammen. Da müsste sich ein größeres Gebiet, das ich mal als Benelux+ bezeichne, zusammenfinden, ausgehend von den Benelux-Staaten mit den angrenzenden deutschen Ländern, mit Nordfrankreich und Süd-Ost-England. Es ist das am meisten verstädterte Gebiet Europas, und dies könnte denn auch der Rote Faden dieser Makro-Region sein, mit als Themen die Stadt-Land-Beziehung, die Bevölkerungsentwicklung, die Erholungsfunktion, die Anbindung der ländlich strukturierten Gebiete an die großen Verkehrsachsen.

Alles Fragen, die für den Eifel-Ardennen-Raum von allerhöchster Bedeutung und Brisanz sind.