

# SanTERS „Vision 2020“ für Saar-Lor-Lux-Wallonien Mehr Chancen als Probleme?

## 2. Teil

Abgeschlossen wird der sachlich weit gespannte Bogen der Vision 2020 mit dem längsten Kapitel (S. 51-57) über die institutionelle Ausstattung der Großregion, nicht des Kernbereichs, mit welcher die Vision verwirklicht werden soll. Zuerst wendet sich der Bericht weniger an die Bürger der Großregion, sondern mehr an deren politische Entscheidungsträger. Die Sprache ist nicht mehr überschwänglich und animierend, sondern eher behutsam, Reizworte meidend und mit mehrdeutigen Begriffen offenbleibend für unterschiedliche Interpretationen.

### Institutionen als Chance oder Hindernis?

Da alle Akteure das Subsidiaritätsprinzip bereits verinnerlicht hätten und gemeinsame Identität die Basis bilden würde, könne auf „Suprastrukturen“ oder „neue komplizierte Verwaltungsstrukturen“ konsequent verzichtet werden (S. 51). Allerdings wird an keiner Stelle des Santer-Berichts die tatsächliche Effizienz der bisherigen Strukturen hinterfragt. Auch von Integration ist nicht die Rede. Wer so um Zustimmung werbend beginnt, sollte sich nicht in offenkundigen Widerspruch zu eigenen Vorschlägen setzen, denn die vielen vorgeschlagenen Netzwerke werden wegen erhoffter Synergien nicht umhinkommen, gegebenenfalls ihre zwischenstaatliche Zusammenarbeit in zentralen Einheiten zusammenzufassen und damit über bloße Koordinierung hinauszugehen. Wohl deshalb sind für den grenzüberschreitenden Öffentlichen Personennahverkehr eine gemeinsame Betriebsgesellschaft (S. 44) und für die grenzüberschreitende Abfallpolitik Zweckverbände (S. 48) vorgesehen, wo jeweils ein Chef das letzte Wort haben dürfte. Damit wird eine qualitativ höhere Stufe als bloße Zusammenarbeit angestrebt, was dauerhaftere Verbindungen über die Grenzen hinweg verspricht.

Die institutionellen Vorschläge des Santer-Berichtes wollen überwiegend „das Vertraute [...] fortentwickeln“ (S. 53). Der Gipfel soll in Interregio-

naler Rat (IR) umbenannt und nach wie vor aus den „ranghöchsten Chefs der regionalen Exekutiven“ gebildet werden (S. 51), wobei die ungleiche Repräsentanz beibehalten werden soll: Auf je einen Vertreter aus Luxemburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland kommen vier Vertreter aus Lothringen (Region Lothringen und Département Moselle), nämlich zwei Gewählte und zwei von Weisungen aus Paris abhängige Präfekten, und drei aus Wallonien mit der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Diese Konstruktion verkompliziert sich weiter dadurch, dass die wallonischen Vertreter rechtlich noch nicht voll anerkannt sind.<sup>1</sup> Da kein Abstimmungsmodus erwähnt wird, dürfte auch für die im Santer-Bericht (S. 51) vorgesehenen Routineaufgaben, nämlich Rotationsperiode und Präsidiumsfolge des IR festzulegen, weiterhin Einstimmigkeit erforderlich sein und aus dem schwerfälligen Tanker keine wendige Yacht werden. Immerhin wird er sich nicht der politischen Aufgabe entziehen können, die Vision 2020 zu beraten und Entscheidungen über das weitere Vorgehen zu treffen. Dies müsste auch bei den eintägigen Sitzungen des IR möglich sein, wenn sie von vielen Grußworten, mündlichen Berichten usw. befreit würden.<sup>2</sup>

Nur auf den ersten Blick wirkt innovativ, dass dem IR ein ständiges Sekretariat zur Seite gestellt werden soll, denn von aktiver Presse- und Öffentlichkeitsarbeit abgesehen soll das Sekretariat lediglich nicht näher bezeichnete „laufende Geschäfte“ erledigen. Aber schon zur Vorbereitung der Sitzungen des IR bedarf es eines besonderen Auftrages, weshalb nicht recht zu erkennen ist, wie dieses Sekretariat beschäftigt sein soll. Schon für das von Luxemburg zur Verfügung gestellte repräsentative Haus der Großregion stellte sich diese Frage.<sup>3</sup> Vom Santer-Bericht hätte erwartet werden können, dass er dem gemeinsamen Sekretariat Recht und Pflicht zuerkennt, zumindest konkrete Vorschläge zur Umsetzung des Berichtes vorzulegen.

Klaus Pöhle

---

**Im Santer-Bericht den Agenturen der Großregion weder Autonomie noch klare Aufträge für ihr Aufgabenfeld zuteil. Sie sind auch weder vom 'Interregionalen Rat' noch dessen schwachem Sekretariat zu erwarten.**

---

Das Beratungsgremium Wirtschafts- und Sozialausschuss soll beibehalten, aber das Berufsrecht dem IR zustehen (S. 51), wobei hoffentlich den Vorschlägen der Sozialpartner (Arbeitgeber/Gewerkschaften) weitgehend gefolgt wird. Die konstruktive „Begleitung“ durch den Interregionalen Parlamentarierrat (IPR) wird im Santer-Bericht (S. 52) lobend hervorgehoben und damit dessen tatsächliche Schwäche wenigstens durch die Wortwahl angedeutet: Er begleitet nur, aber treibt nicht an und erst recht kontrolliert und kritisiert er nicht ähnlich hartnäckig wie das Europäische Parlament. Seine 35 Mitglieder (und 35 Stellvertreter) sollen weiterhin nicht gewählt, sondern vom heimischen Parlament entsandt werden. Diesem wie ihrer Exekutive bleiben sie in der Regel patriotisch verbunden, denn innerhalb der Parteifamilien war es bisher nicht möglich, dem EU-Beispiel folgend einen lockeren Dachverband für die Großregion zu bilden. Solche Bestrebungen waren am ehesten noch bei den Sozialisten zu erkennen, verliefen jedoch degressiv vom Saarland über Luxemburg nach Lothringen. Zweimal scheiterten Bemühungen des saarländischen Europaabgeordneten Jo Leinen, in Anlehnung an die schon Jahrzehnte bestehende Bodensee-Internationale die Sozialisten/ Sozialdemokraten der Großregion vergleichbar zu organisieren.<sup>4</sup> Erklärungen der Parteien zur Großregion gibt es immer wieder, aber bei Wahlen spielt sie keine wesentliche Rolle. Den Anstoß hierzu hätten längst die Mitglieder des IPR geben können, indem sie den ersten europäischen Parlamentariern folgend<sup>5</sup> transnationale Fraktionen im IPR bilden und sogar von Fall zu Fall parteiübergreifend Initiativen unterstützen, um die Integration oder zumindest die grenzüberschreitende Zusammenarbeit voranzubringen.

Vom 8. Gipfel erwartet der Santer-Bericht den operativen Startschuss und einen ambitionierten Fahrplan zur Umsetzung der vielen Vorschläge, damit 2010 eine gründliche Zwischenbilanz in schonungsloser Offenheit gezogen werden kann. (S. 55) Zugleich wendet er sich wieder den Menschen zu, ohne deren „Zuspruch und breitem gesellschaftlichen Engagement der Leitbildprozess Makulatur und ohne Legitimation bliebe“. Deshalb sollen Themen der Großregion in regelmäßigen interregionalen Foren auf den unterschiedlichsten gesellschaftlichen und regionalen/ lokalen Ebenen aufgegriffen und zum „Mitregieren“ durch eine aktive Bürgergesellschaft führen. (S. 56) Parallel hierzu soll eine breit gestreute Medienpräsenz vom Chatroom im Internet bis zu Leserbriefen in den Tageszeitungen entwickelt werden. (S. 57)

Innovativ ist auch der Vorschlag, die bisher wenig hervorgetretenen 39 Arbeitsgruppen durch fünf Agenturen (Mehrsprachigkeit und Kultur, Wis-

senschaft und Forschung, Tourismusmarketing, Wirtschaft und Beschäftigung sowie Verkehrsangelegenheiten) zu ersetzen. (S. 52) Agenturen sind en vogue, weil sie u.a. den Vorteil bieten, nicht eindeutig definiert zu sein und z.B. in der EU keinen einheitlichen Status kennen.<sup>6</sup> Aber sie können die EU-Kommission entlasten, in dem sie mit begrenzter Autonomie für sie auf Spezialgebieten wirken. Dagegen werden im Santer-Bericht den fünf Agenturen der Großregion weder Autonomie noch klare Aufträge für ihr Aufgabenfeld zuteil und sind weder vom IR noch dessen schwachem Sekretariat zu erwarten. Würden dynamische Fachleute zu Direktoren dieser Agenturen ernannt und Wettbewerb zwischen den Agenturen gefördert werden, indem sie jeweils in einem anderen Teilgebiet der Großregion Sitz und Patronage finden würden, könnten konkrete Vorschläge erhofft werden.

Aber um handlungsfähig zu sein, bedürfen auch noch so kleine Agenturen eines Budgets, und erst dann würde der qualitative Schritt von der Diskussion zum ernsthaften Beginn der Zusammenarbeit vollzogen. Ein Budget wird von der Santer-Kommission zur Finanzierung gemeinsamer Einrichtungen und Projekte gefordert (S. 54), aber ein einstimmiger Beschluss des IR ist nicht so bald zu erwarten, weil dies den ernsthaften Einstieg in das Projekt Großregion bedeuten würde. Andererseits ist ohne Bereitschaft zur Kofinanzierung von mindestens fünfzig Prozent keine EU-Förderung zu erwarten. Dafür könnte mit kleinen Projekten und nur geringen Haushaltsmitteln entsprechend einem luxemburgisch-saarländischen Initiativprojekt begonnen werden. Dort tauschten kürzlich zwei Grundschullehrer für ein Jahr ihre Stelle im luxemburgischen Schengen und saarländischen Perl. Da eine Mosel-Brücke beide Orte miteinander verbindet, entstehen weder Wege- noch Unterbringungskosten, aber die Schüler können die jeweils andere Kultur und Sprache kennen lernen.

### Asymmetrie zwischen EU und Großregion

Gemeinsam sind der EU wie der Großregion das Fehlen einer klaren Finalität. Dennoch hat sich die EU in über 50 Jahren geografisch wie thematisch ausgeweitet. Ebenso könnte der Kernbereich SaarLorLuxWallonien konkrete Projekte aus der Vision 2020 in Angriff nehmen und bei Interessenidentität den geografischen Radius ausdehnen oder Sachzwängen folgend von der bloßen Kooperation zur Integration übergehen. Während sich die EU einer Verfassung annähert, müssen in der Großregion erst noch genügend Fakten geschaffen werden, um einen politischen Anspruch auf Gestaltung des Raumes zu rechtfertigen.

---

**In Luxemburg, ist die politische Klasse noch nicht vom Nutzen der Großregion überzeugt. Man geht in der Rolle auf, als EU-Gründungsmitglied außerordentlich beansprucht zu sein und deshalb keine Zeit für die „provinziellen“ Verhältnisse zu haben.**

---

Die Gipfel der Großregion klammern sich für ihre seltenen eintägigen Begegnungen an den unökonomischen Stil internationaler Konferenzen, während fast tägliche, auf Ergebnisse angelegte, nüchterne Arbeitskontakte auf Minister- oder Mitarbeitererebene den Stil in Brüssel prägen. Dort wird eine umfangreiche Agenda auch dann abgearbeitet, wenn in einem Sektor die Zusammenarbeit stocken sollte. Ein Stillstand von 18 Monaten wie in der Großregion wäre undenkbar.

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich in völkerrechtlichen Verträgen auch zu Integrationsschritten verpflichtet, weshalb das EP den Rat wegen Untätigkeit in der Verkehrspolitik verklagen konnte (Urteil des EuGH vom 22.5.1985). In der Großregion zählt in Ermangelung eines Vertrages allein der politische Wille der Exekutivchefs. Sie können die Vision 2020 als verbindliche Road Map akzeptieren oder sie dilatorisch behandeln und kein Parlament der Teilregionen oder der IPR können die Exekutivchefs wegen ausstehender Vorhaben verklagen. Kein Gericht der Großregion wäre mangels rechtlicher Voraussetzungen zuständig.

Ein weiteres großes Defizit der Großregion besteht im Fehlen von institutionalisierter Erfolgskontrolle. Der Gipfel zelebriert sich, aber kontrolliert sich nicht. Keine EU-Kommission legt jährlich einen Gesamtbericht vor und mahnt notfalls beim EuGH ausstehende Umsetzungen durch die Mitgliedstaaten an. Deshalb muss die Zivilgesellschaft der Großregion – Wirtschaft, Kammern, Verbände usw. – Fortschritte in grenzüberschreitender Kooperation einfordern.

Außerdem benötigt die Großregion einen Generalsekretär, der den IR zwingt, sich mit seinen Sachvorschlägen auseinander zu setzen und dies nicht nur einmal in achtzehn Monaten. Zur Erinnerung: Der Europäische Rat tritt viermal im Jahr zusammen. Die Fachräte tagen alle vier bis sechs Wochen. Und die EU erzielte Integrationsfortschritte, weil die unabhängige Kommission die Regierungen immer wieder mit konkreten Vorschlägen konfrontierte, die den Interessen nicht unbedingt aller, aber doch der Mehrheit der Mitgliedstaaten entsprach. Auch erteilen EP und Rat der Kommission immer wieder neue Sachaufträge. Solange dem Sekretariat der Großregion keine vergleichbare Aufgabe zugeteilt wird, sind substanzielle Fortschritte nicht zu erwarten.

Weiter sollte der IR parallel zur Vision 2020 eine Vereinbarung beschließen, dass jede Teilregion bei geplanten Infrastruktur-Maßnahmen (z.B. bei Verkehr, Abwässer) an die jeweiligen Nachbarn zu denken hat. So stellte in der EU eine Standstill-Vereinbarung sicher, dass nicht neue Hindernisse von den Mitgliedstaaten aufgetürmt



wurden, noch ehe mit einer umfassenden Harmonisierung für den Binnenmarkt relevanter nationaler Bestimmungen begonnen wurde.

### **Prognose mit Blick auf Luxemburg und das Saarland**

Nachdem sich der 7. Gipfel auf eine wortreiche Entgegennahme des Santer-Berichts beschränkte, was u.a. im Luxemburger Wort heftige Reaktionen auslöste,<sup>7</sup> ist mit einer lauwarmen und lediglich partiellen Umsetzung der Vorschläge in der Vision 2020 durch den 8. Gipfel zu rechnen. Dabei können sich das Saarland und Luxemburg durch Aufnahme von Agenturen und Umsetzung anderer Vorschläge als Pioniere erweisen, weil sie über die größere Konvergenz der Interessen und über eine größere Handlungsfreiheit verfügen als die angrenzenden Gebiete Belgiens, Frankreichs und von Rheinland-Pfalz. Beide Teilgebiete liegen zentral in der Großregion mit fast gleich großer Fläche, und nur Luxemburg grenzt an alle vier Partner; das Saarland immerhin an drei. Schon im Kernbereich würden sie vollständig aufgehen und ihre gegenwärtige Führung scheint sich mehr als nur wirtschaftlichen Nutzen von der Zusammenarbeit zu versprechen.

Aber vor allem in Luxemburg, weniger im Saarland, ist die politische Klasse noch nicht von Sinn und Nutzen der Großregion überzeugt. Noch geht Luxemburg voll in der Rolle auf, als EU-Gründungsmitglied auf europäischem wie internationalen Parkett geachtet und außerordentlich

beansprucht zu sein und deshalb arbeitsmäßig wie personell eigentlich keine Zeit für die „provinziellen“ Verhältnisse um sie herum zu haben. Andererseits saugt Luxemburgs Wirtschaft wie ein Schwamm Arbeitskräfte aus diesem Umland an, dem sie somit ebenfalls ihren herausragenden Wohlstand verdankt. Aber auch für Luxemburg verändern sich die Rahmenbedingungen. So reicht es am 1. Mai 2004 die Stafette des kleinsten EU-Mitgliedstaates an Malta weiter, und auf geringe Bevölkerungszahl bezogene Ausnahmen werden nun auch von anderen EU-Kleinststaaten beansprucht.<sup>8</sup> Andere Standortvorteile Luxemburgs (z.B. Banken- und Finanzplatz (drittgrößter Investmentfondsstandort der Welt), Tanktourismus, Steuervorteile für in Luxemburg registrierte Logistikunternehmen und Hochseeschiffe) werden bei fortschreitender EU-Harmonisierung abgeschmolzen werden. Steigende Arbeitslosigkeit und der Schock des Absturzes aus stolzer Wachstumshöhe von fast neun Prozent auf künftig nur noch ein bis zwei Prozent verdeutlichen die Verwundbarkeit Luxemburgs durch Rezessionen ihrer drei großen Nachbarn Frankreich, Deutschland, Belgien und lässt im Volke ernste Zweifel am Fortbestand des großzügigen luxemburgischen Sozialsystems aufkommen. Zu den notwendigen strukturellen Reformen<sup>9</sup> würde gehören, das wirtschaftliche Fundament der engen Heimat durch den Kernbereich SaarLorLux zu verbreitern, so wie dies von der EU mit Zollunion, Binnenmarkt und Währungsunion vorgebracht wurde.

Luxemburg könnte seine jahrzehntelangen EU-Erfahrungen für Kernbereich wie Großregion durch Übernahme der Führung in der SaarLorLux-Zusammenarbeit nutzbar machen, wofür viele Gründe sprechen,<sup>10</sup> aber dies würde vermutlich zusätzliche Widerstände bei den Partnern auslösen. Eher unauffällig zeigte Luxemburg Bereitschaft zur Übernahme von Kosten und Verantwortung, indem es für die Großregion und die gemeinsame Polizeistelle Häuser zur Verfügung stellte und mehrere Netzwerke (Interregionaler Parlamentarierrat, Handelskammern, Handwerkskammern usw.) auf Sekretariatsebene in Luxemburg angebunden wurden. Da sich das Saarland ähnlich aufgeschlossen verhält, können beide die eigene Kooperation im Raum voranbringen und als Schrittmacher für die Partner wirken und ebenfalls ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ praktizieren.

Schon für bilaterales Vorgehen benötigen beide Staaten die Unterstützung der Menschen und der organisierten Zivilgesellschaft. Die praktisch denkenden Bürger nehmen die Großregion bereits als Konsumenten, Arbeitnehmer, Unternehmer, Touristen, Kulturbeflissene in Besitz, ohne sich Fragen über ihre nationale Zugehörigkeit zu stellen. Solange Kernbereich oder Großregion keine

aktive Gestalt annehmen, auf die sie stolz sein können oder die sie verteidigen müssen, wird sich keine zusätzliche Identität herausbilden. Die Vision 2020 bietet ihnen einen einleuchtenden Entwicklungsplan, dessen Verwirklichung sie von der Politik erwarten. Gemeinsam sollten Bürger, Medien und organisierte Zivilgesellschaft von Sportvereinen bis zu Gewerkschaften und Handwerks- und Handelskammern die Politik nachdrücklich an die verschiedenen Impulsprojekte und an das schnell näher rückende Zieldatum 2020 erinnern. Durch öffentliche oder berufsspezifische Foren für die Bevölkerung aus der Großregion haben die Verbände gemeinsam mit der saarländischen Stiftung „ASKO Europa“ oder der luxemburgischen Stiftung „Forum Europa“ oder der Europäischen Akademie Otzenhausen im Saarland bereits begonnen, das Interesse an der Großregion bei Bürgern wie Medien wach zu halten.<sup>11</sup> Würde sich ein Ombudsmann für den Raum SaarLorLux der Beschwerden aller Grenzgänger vom Arbeitnehmer bis zum Unternehmer annehmen, die sich an bürokratischen Hindernissen des Gast- oder Heimatlandes stoßen, würde er immer wieder den Stoßseufzer zu hören bekommen: „Muss das noch sein? Hat dies Europa noch nicht mit Schengen abgeschafft?“. Der Boden für Fortschritte ist folglich bereitet.

<sup>1</sup> Bisher wurde nur von Frankreich, Deutschland und Luxemburg vertraglich eine Regionalkommission eingesetzt.

<sup>2</sup> Claude Gengler schildert den typischen Ablauf dieser Treffen: „War es das jetzt?“ Beitrag in der LW-Rubrik Forum Europa im Luxemburger Wort, 9.7.03.

<sup>3</sup> Lothringen und Wallonien stellten wohl nie einen Vertreter; Rheinland-Pfalz nur gelegentlich. Luxemburg und Saarland ständig. Ihr Aufgaben blieben unklar.

<sup>4</sup> Pöhle, Klaus 2000: Europäische Parteien – für wen und für was eigentlich? Kritik und Perspektive, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3/2000, S. 599-619, hier S. 614.

<sup>5</sup> Schon bei der konstituierenden Sitzung am 10.9.1952 der Gemeinsamen Versammlung für Kohle und Stahl (Vorläufer des EP) schlossen sich die Abgeordneten zu parteipolitischen Fraktionen zusammen.

<sup>6</sup> Je drei EU-Agenturen fördern den sozialen Dialog, sammeln oder verbreiten Informationen, unterstützen die Kommission bei der Herstellung des Binnenmarktes und implementieren EU-Programme und Aufgaben. Nur drei der zwölf Agenturen haben Regulierungsaufgaben. Neun zusätzliche Agenturen werden demnächst entstehen.

<sup>7</sup> Gerd Werle sprach von „politischer Bankrotterklärung“ (Luxemburger Wort 2.7.2003); Claude Gengler von einer großen Enttäuschung, weil nun 18 Monate wieder nichts passieren wird (Luxemburger Wort 9.7.2003).

<sup>8</sup> Z.B. von Estland, Irland, Lettland, Litauen, Slowenien, Zypern, Malta.

<sup>9</sup> Paul Lenert: „Raus aus dem Sessel!“ Leitartikel in diesem Sinne. Luxemburger Wort, 29.1.2004, S.3.

<sup>10</sup> Vgl. Pöhle, Klaus 2002: Luxemburgs expansive Aufgabe in Saar-Lor-Lux-Wallonien, in: forum Nr. 233, S. 9-13 und Nr. 224, S. 8-12.

<sup>11</sup> Ein solches Forum unter breiter Trägerschaft und mit inhaltlicher und finanzieller Unterstützung des Forum Europa fand am 21.1.2004 in Luxemburg für Gymnasiallehrer aus der Großregion für Geografie, Geschichte, Sozialkunde und Fremdsprachen statt.

---

**Steigende Arbeitslosigkeit und der Schock des Absturzes aus stolzer Wachstumshöhe von fast neun Prozent auf künftig nur noch ein bis zwei Prozent verdeutlichen die Verwundbarkeit Luxemburgs durch Rezessionen bei den drei großen Nachbarn und lässt ernste Zweifel am Fortbestand des großzügigen Sozialsystems aufkommen.**

---