



**Gemeinsame  
Entwicklung in der  
grenzüberschreitenden  
Metropolregion  
Luxemburgs -  
hin zu einem  
tragfähigeren Modell?**

Arbeitsdokument Nr. 13  
November 2019

Vincent Hein



## Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG.....	2
1. Die Entstehung einer grenzüberschreitenden Metropolregion verlangt nach einer Stärkung der Zusammenarbeit.....	4
a. Umriss der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs.....	4
b. Territoriale Integration ohne Konvergenz? .....	5
c. Chancen und Risiken.....	6
d. Bereits eingeleitete Maßnahmen... und ein Aufruf zur gemeinsamen Entwicklung der Partner	9
2. Möglicher Rahmen der grenzüberschreitenden gemeinsamen Entwicklungspolitik in der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs.....	14
a. Wie ist sie zu definieren? Wie stellt sie sich geografisch dar? .....	14
b. Win-Win-Ziele .....	16
c. Welche Projekte bringen die grenzüberschreitende gemeinsame Entwicklung voran? .....	16
i. (Fortgesetzte) Beseitigung der Mobilitätshindernisse .....	17
ii. Wirtschaftsförderung: Vom Wettbewerb zur „Coopetition“?.....	18
iii. Bessere Einbindung des Ausbildungsangebots vor dem Hintergrund des „Ringens um Nachwuchskräfte“ .....	19
iv. Zusammenarbeit auf lokaler Ebene zur Stärkung des Zusammenhalts und der Attraktivität der Metropolregion .....	20
v. Governance und Finanzierung: neue Wege gehen.....	22
d. Grenzüberschreitende Erfahrungen als Inspiration? .....	22
FAZIT.....	24

## EINLEITUNG

Durch das europäische Aufbauwerk konnte sich Luxemburg in einem Umfeld entwickeln, in dem sich der Begriff der Grenze als solcher sukzessive wandelte. Grenzen werden nicht mehr als trennendes Element (Barriere), sondern als verbindendes Element (Schnittstelle) gesehen<sup>1</sup>. Zwar ist die schrittweise Beseitigung der Mobilitätshindernisse noch nicht abgeschlossen, sie stellt aber für die Einwohner dieser Grenzregion einen Glücksfall dar. Diese konnten als einige der ersten von den konkreten Chancen der europäischen Integration berichten.

Seit der Entstehung der „Großregion“ als Raum der institutionalisierten Zusammenarbeit im Jahr 1995 hat sich das Großherzogtum eindeutig als das wirtschaftliche und demografische Epizentrum dieses „Europa im Kleinen“ positioniert. Innerhalb von knapp 25 Jahren wuchs die Bevölkerung sprunghaft um 50 % an. Das BIP<sup>2</sup> hat sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt (+120 %). 230.000 Arbeitsplätze wurden geschaffen (+108 %) und die Zahl der Grenzgänger stieg von 55.000 auf mehr als 200.000 an (+264 %). Diese ebenso spektakuläre wie einzigartige Entwicklung gibt Anlass zu Diskussionen über die Grenzen und Schwachstellen des luxemburgischen Entwicklungsmodells, das untrennbar mit dem grenzüberschreitenden regionalen Aspekt verbunden ist.

Die wachsende Abhängigkeit zwischen Luxemburg und den benachbarten Grenzregionen führte nämlich zur Entstehung einer grenzüberschreitenden Metropolregion, in der je nach Definition zwischen 1,3 und 2,4 Mio. Einwohner leben. Eine der Hauptbesonderheiten besteht darin, dass die grenzüberschreitende Integration nicht mit einer wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz einhergeht. Die Region ist auch durch gemeinsame Vorteile und Risiken gekennzeichnet, die verdeutlichen, wie wichtig eine Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist.

Mit diesem Arbeitsdokument sollen Anregungen für die Debatte über die Politik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Luxemburg und den benachbarten Regionen geliefert werden. Dazu soll eine Politik der gemeinsamen Entwicklung in der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs definiert werden. Bei der Metropolregion handelt es sich um kleineres Gebiet als das der Großregion, das jedoch über die Landesgrenzen des Großherzogtums hinausreicht.

Angesichts der Vielzahl möglicher Sichtweisen in der öffentlichen Debatte, der bereichsübergreifenden Dimension, aber auch der Sensibilität dieses Themas werden in dieser Veröffentlichung zunächst die Gründe analysiert, weshalb eine Politik der gemeinsamen Entwicklung ins Leben gerufen werden sollte. Es handelt sich um einen Versuch, die Ziele, die mit dieser Politik erreicht werden sollten, zu definieren, potenzielle Akteure zu ermitteln und mögliche Inhalte festzulegen.

Findet der Ansatz einer gemeinsamen Entwicklung Anwendung, könnte dies zu einer Stärkung des Win-Win-Charakters der grenzüberschreitenden Integration führen, was gegenwärtig nicht immer automatisch der Fall ist. Es sind daher vier gemeinsame Ziele Luxemburgs und seiner Nachbarn denkbar:

- Förderung des Effekts der „kritischen Masse“ durch Bündelung und Vernetzung von Ressourcen (Personal, Haushaltsmittel, Projekte, etc.) zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs
- Schaffung einer sozio-ökonomischen Konvergenzdynamik zwischen den Regionen (oder zumindest Abschwächung der festgestellten Abweichungen) zur Begrenzung der Risiken, die mit der exzessiven Konzentration der Wirtschaftsaktivitäten assoziiert werden, insbesondere durch Schaffung zusätzlicher Entwicklungszentren in der Grenzregion

---

<sup>1</sup> Vgl. Gerber, P. und Carpentier, S. (2012): „Impacts de la mobilité résidentielle transfrontalière sur les espaces de la vie quotidienne d’individus actifs au Luxembourg“. In: *Economie et Statistique*, Nr. 457-458, S. 78-95.

<sup>2</sup> Reales BIP.

- Schaffung neuer Mechanismen, mit denen alle Akteure dazu animiert werden, verstärkt in die Grenzregionen zu investieren
- Beitrag zur Stärkung der Politik des territorialen Zusammenhalts der EU und zum regionalen Image durch Test grenzüberschreitender Pilotwerkzeuge

Es werden 18 Kooperationsprojekte vorgeschlagen. Diese lassen sich im Zuge der Definition einer Politik der gemeinsamen Entwicklung fünf Themenkomplexen zuordnen: fortgesetzte Beseitigung der Mobilitätshindernisse (i), Entwicklung hin zu einem Konzept der Coopetition im Bereich der Wirtschaftsförderung (ii), bessere Einbindung des Ausbildungsangebots vor dem Hintergrund des „Ringens um Nachwuchskräfte“ (iii), Zusammenarbeit auf lokaler Ebene zur Stärkung des Zusammenhalts und der Attraktivität der Metropolregion (iv) und, zu guter Letzt, Erprobung neuer Lösungen in den Bereichen Governance und Finanzierung (v).

Luxemburg würde durch die gemeinsame Entwicklung seine Handlungsfähigkeit bei Themen stärken, die seine Zukunft unmittelbar betreffen. Die Nachbarregionen würden stärker von der Streuwirkung der wirtschaftlichen Dynamik des Großherzogtums profitieren. Die gemeinsame Entwicklung bietet außerdem die Chance, alle Akteure noch stärker für eine gemeinsame Vision der Zukunft dieser grenzüberschreitenden Region im Herzen der europäischen Union zu begeistern.

## 1. Die Entstehung einer grenzüberschreitenden Metropolregion verlangt nach einer Stärkung der Zusammenarbeit.

Die Abhängigkeiten zwischen Luxemburg und den Grenzregionen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten derart verstärkt, dass grenzüberschreitende Aspekte heutzutage bei Überlegungen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Großherzogtums schwerlich außer Acht gelassen werden können. Gleiches gilt übrigens auch für Luxemburgs direkte Nachbarn.

Der Prozess der europäischen Integration und die „vier Freiheiten“ (Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) haben bestimmte Wettbewerbsvorteile Luxemburgs zusätzlich verstärkt<sup>3</sup>. Neben der vorteilhaften geografischen Lage des Landes, seiner Größe und seiner kulturellen und sprachlichen Nähe zu seinen Nachbarn waren die Schaffung des Binnenmarktes und die Einführung des Euro von grundlegender Bedeutung für die großen wirtschaftlichen Veränderungen ausgangs des Wirtschaftsaufschwungs zwischen 1946 und 1975, indem die Spezialisierung auf Nischen<sup>4</sup> gefördert wurde, die durch unterschiedliche Rechtsvorschriften der Staaten entstanden waren, und die nach und nach der Spezialisierung auf bestimmte Wirtschaftsbereiche wichen. Die „Grenzeffekte“ führten auch zu Win-Win-Situationen, Glücksfällen für eine Großregion, die nach dem Ende der Stahlkrise teilweise eher einer wirtschaftlichen und sozialen „Problemgemeinschaft“<sup>5</sup> ähnelte und heute ein Versuchslabor ist, in dem die europäischen Freiheiten tagtäglich in großem Maßstab gelebt werden.

### a. Umriss der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs

Das Arbeitsmarkt- und Bevölkerungswachstum Luxemburgs ist auf europäischer Ebene beispiellos, sei es im Vergleich zu anderen Staaten oder zu anderen Ballungsräumen. Keine der 271 europäischen Metropolregionen<sup>6</sup> verzeichnet ein ebenso starkes Bevölkerungswachstum wie Luxemburg und nur vier von ihnen<sup>7</sup> sind schneller bei der Schaffung von Arbeitsplätzen. Selbst wenn man nur die Grenzregionen mit einbeziehen würde, in denen mindestens 15 % der erwerbsfähigen abhängig beschäftigten Bevölkerung in Luxemburg<sup>8</sup> arbeiten, stünde die „luxemburgische Metropole“ (beinhaltet Luxemburg und besagte Regionen) an 9. Stelle von 271 bei der Bevölkerungsentwicklung und an 15. Stelle von 271 bei der Beschäftigungsentwicklung<sup>9</sup>. Je nachdem, welchen Grad der Integration der Nachbarregionen man zugrunde legt (hier festgemacht am Anteil der Grenzpendler an der erwerbsfähigen und am Wohnort beschäftigten Bevölkerung), lässt sich die grenzüberschreitende Metropolregion Luxemburgs als ein Gebiet mit 1,3-2,5 Mio. Einwohnern und 593.000-1.011.000 Arbeitsplätzen definieren (Tabelle 1 und Karte 1).

**Tabelle 1: Entwicklung der Bevölkerung und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse**

	Gesamtbevölkerung 2017 (x1000)	Entwicklung 2007-2017	Abhängige Beschäftigung 2015 (x1000)	Entwicklung 2005-2015
EU mit 28 Mitgliedsstaaten	511.370	+2,6 %	193.519	+5,1 %
Metropolregionen in der EU mit 28 Mitgliedsstaaten	299.384	+4,7 %	122.483	+6,4 %
<b>Luxemburg</b>	590,7	<b>+24 %</b>	406,1	<b>+32 %</b>
Grenzregionen (>15 % Grenzpendler) *	747,8	+6 %	186,5	+0 %
„Großraum Luxemburg“ (Schwellenwert 15 %)	1.338,5	+13 %	592,6	+20 %
Grenzregionen (>10 % Grenzpendler) **	1.024,3	+5 %	319,4	+3 %
„Großraum Luxemburg“ (Schwellenwert 10 %)	1.614,9	+11 %	725,5	+17 %
Grenzregionen (>5 % Grenzpendler) ***	1.883,9	+4 %	605	-1 %
„Großraum Luxemburg“ (Schwellenwert 5 %)	2.474,5	+8 %	1.011,1	+10 %

\* Bezirke Arlon, Virton und Bastogne (BE) + Landkreis Trier-Saarburg und Eifelkreis Bitburg-Prüm (DE) + Arbeitsmarktregionen Thionville und Longwy (FR).

<sup>3</sup> Fondation IDEA asbl (Mai 2019): *Idee du mois N°23 : Les bénéfices économiques de l'intégration européenne au Luxembourg. Ode à la joie ?*

<sup>4</sup>Vgl. Bauler, A (2001): *Les fruits de la souveraineté nationale. Essai sur le développement de l'économie luxembourgeoise de 1815 à 1999 : une vue institutionnelle.*

<sup>5</sup> IDELUX (1995): *Le Pôle Européen de Développement, Bilan de 10 années de coopération transfrontalière*

<sup>6</sup> Nach der Eurostat-Klassifizierung, vgl.: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions/data/database>.

<sup>7</sup> Gdansk, Warszawa, Lublin und Kielce, alle in Polen gelegen.

<sup>8</sup> Bezirke Arlon, Virton und Bastogne (BE), Landkreis Trier-Saarburg und Eifelkreis Bitburg-Prüm (DE), Arbeitsmarktregionen Thionville und Longwy (FR).

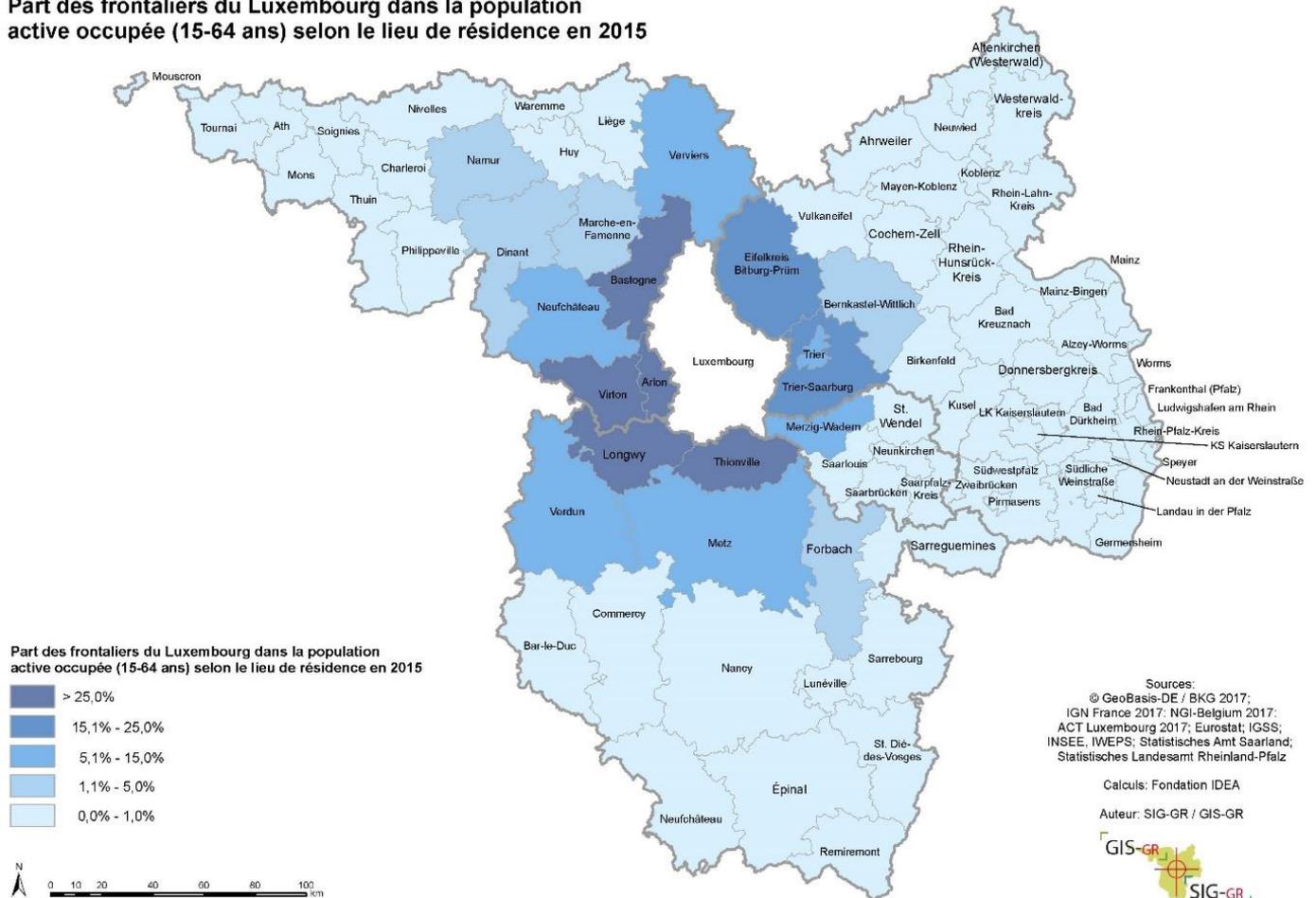
<sup>9</sup> Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse von 2005 bis 2015 und der Bevölkerung von 2007 bis 2017, Daten von Eurostat.

\*\* Vorgenannte (\*) + Bezirk Neufchateau (BE) + Stadtkreis Trier + Landkreis Merzig-Wadern (DE)  
 \*\*\*: Vorgenannte (\*\*) + Bezirk Verviers (BE) + Arbeitsmarktregion Metz (FR)  
 Quellen: EUROSTAT, DESTATIS, INSEE, IWEPS, STATEC, IDEA-Berechnungen

Die Zunahme der Zahl der Grenzpendler ist das sichtbarste Zeichen der fortschreitenden grenzüberschreitenden Integration. Dieses Phänomen ist aber bei Weitem nicht nur auf Fragen des Arbeitsmarktes beschränkt. Es beeinflusst auch verschiedene Bereiche wie Mobilität, öffentliche Finanzen, soziale Sicherung, Wohnsituation, Bildung, Wirtschaftsförderung, Betreuungsdienstleistungen, Umwelt, Gesundheit, etc.

### Anteil der in Luxemburg tätigen Grenzpendler an der abhängig beschäftigten erwerbstätigen Bevölkerung (15-64 Jahre) nach Wohnort im Jahr 2015

Part des frontaliers du Luxembourg dans la population active occupée (15-64 ans) selon le lieu de résidence en 2015



### b. Territoriale Integration ohne Konvergenz?

Während die europäische Integration die wirtschaftliche und soziale Konvergenz zwischen den Mitgliedsstaaten verstärkte, sind bezüglich des territorialen Zusammenhalts insbesondere auf regionaler Ebene ambivalentere Auswirkungen zu beobachten<sup>10</sup>, welche die Existenz einer aktiven europäischen Politik zur Stärkung des territorialen Zusammenhalts rechtfertigen. Insbesondere scheint die grenzüberschreitende Metropolregion Luxemburgs von einer verstärkten Spezialisierung ihrer einzelnen Gebiete gekennzeichnet zu sein. Die Konzentration von Wirtschaftsaktivitäten und Arbeitsplätzen nimmt im „Zentrum“ (Luxemburg) tendenziell schneller und in der „Peripherie“

<sup>10</sup> Vgl.: Goecke, H und Hüther, M; Cologne Institute for Economic Research: *Regional Convergence in Europe*, Volume 51, May/June 2016, Number 3, S. 165-171. <https://archive.intereconomics.eu/year/2016/3/regional-convergence-in-europe/>.

(Grenzgebiete) langsamer zu bzw. nimmt dort ab. Die Anzahl der Arbeitsplätze pro Einwohner (Tabelle 2) zeugt von der Größenordnung dieses Phänomens der Verdichtung.

**Tabelle 2: Gesamtbeschäftigung und Bevölkerung in der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs<sup>11</sup>**

		Luxemburg	Deutschland	Belgien	Frankreich
Bevölkerung	2007	476.200	347.630	204.328	677.362
	2012	524.900	352.023	214.698	687.434
	2016	576.200	362.556	220.418	694.263
Beschäftigung	2007	333.500	119.453	71.681	254.973
	2012	379.000	125.923	71.041	247.112
	2016	418.400	k.A.	74.085	237.814
Quote Arbeitsplätze/Einwohner	2007	0,70	0,34	0,35	0,38
	2012	0,72	0,36	0,33	0,36
	2016	0,73	k.A.	0,34	0,34

Quelle: Durand, F et al. (2017)<sup>12</sup>, IDEA-Berechnungen

Wirtschaftsgeografisch betrachtet, führt die große Attraktivität eines „Zentrums“, das von einem Ballungsraum profitiert<sup>13</sup>, zu einer verstärkten Spezialisierung auf Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung. Die sogenannten „Randgebiete“ werden als Wohnorte und für Wirtschaftsaktivitäten mit hohem Grundstücksbedarf attraktiver. Es kommt somit im Zuge einer verstärkten Metropolisierung auch zu einer Exurbanisierungsbewegung<sup>14</sup>, die den wachsenden Einfluss des zentralen Ballungsraums auf immer weiter entfernte Gebiete widerspiegelt.<sup>15</sup> Diese Dynamik führt mitunter zudem zur Entstehung von „Dispersionskräften“ (auch im Hinblick auf Wirtschaftsaktivitäten), die sich letztendlich über die Überlastung der Infrastrukturen sowie den Anstieg der Lohnkosten und Grundstückspreise im „Zentrum“ verstärken können, was wiederum die relative Wettbewerbsfähigkeit der „Peripherien“ bei einigen Arten von Wirtschaftsaktivitäten erhöht.

Solche Metropolisierungsphänomene sind nicht nur den grenzüberschreitenden Regionen vorbehalten. „Zentrum/Peripherie“-Dynamiken existieren beispielsweise auch innerhalb Luxemburgs zwischen der Hauptstadt und bestimmten ländlichen Gebieten, aber auch rund um zahlreiche europäische Ballungsräume - auch in der Großregion. Dennoch führt der grenzüberschreitende Charakter der luxemburgischen Metropolregion tendenziell zu einer Verstärkung bestimmter Bewegungen (von Unternehmen, Arbeitnehmern und Einwohnern) in beide Richtungen, und zwar aufgrund der „Grenzeffekte“, die durch die unterschiedlichen Rechtsvorschriften zwischen den Ländern zustande kommen (Besteuerung der Haushalte und Unternehmen, soziale Sicherungssysteme, Arbeitsrecht, Bildungssystem, etc.). Die jedem Urbanisierungsphänomen eigenen Konzentrations- und Dispersionskräfte werden durch den grenzüberschreitenden Charakter der Region potenziert.

### c. Chancen und Risiken

Es erscheint angebracht, ohne Anspruch auf Vollständigkeit einen Überblick über die Chancen und Risiken zu geben, mit denen sich die verschiedenen Bestandteile der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs aufgrund ihrer wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit konfrontiert

<sup>11</sup> Definition der zum funktionalen Ballungsraum Luxemburgs gehörigen Gemeinden (Durand et al. 2017): Gemeinden mit einer Grenzpendlerquote von 4 % und mehr oder Gemeinden, in denen mindestens 1.000 Grenzpendler leben. Die Liste der Gemeinden von 2016 basiert auf den Ergebnissen von 2012.

Datenquellen: walstat.iweps.be, insee.fr, regionalstatistik.de, statec.lu, ec.europa.eu/Eurostat

<sup>12</sup> Durand, F; Decoville, A und Knippschild (2017): *Everything All Right at the Internal EU Borders? The Ambivalent Effects of Cross-Border Integration and the Rise of Euroscepticism*, Geopolitics

<sup>13</sup> Wettbewerbsvorteile, die sich durch den informellen Austausch zwischen Wirtschaftsteilnehmern aufgrund der geografischen Nähe und der Konzentration der Wirtschaftsaktivitäten erklären lassen.

<sup>14</sup> Zersiedelung

<sup>15</sup> Fondation IDEA asbl (2016): *Idée du mois N° 17: Se loger au-delà des frontières ? Luxembourg - Grande Région : je t'aime, moi non-plus.*

sehen können (Tabelle 3). Diese Darstellung stützt den Ansatz, wonach differenziert über Win-Win-Situationen infolge der grenzüberschreitenden Integration zu diskutieren ist.

Chancen und Risiken sind manchmal beiderseits der Grenze die gleichen, es kommt jedoch vor, dass sie nur eine einzige Region betreffen bzw. dass es sich um eine Chance für eine Region handelt, die für den Nachbarn zur Belastung gerät, sodass im Prozess der grenzüberschreitenden Integration abweichende Interessen erkennbar werden. Dadurch lässt sich teilweise erklären, warum die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion in einigen Bereichen selbstverständlich ist, während es bei anderen Themen zwischen denselben Akteuren zu Widerständen kommt.

Abschließend sei angemerkt, dass nur einige der in Tabelle 3 beschriebenen Phänomene gut dokumentiert sind. Bei anderen wiederum handelt es sich noch um Hypothesen, sodass weitere Forschungsarbeiten in diesem Bereich erforderlich sind.

**Tabelle 3: Chancen und Risiken der grenzüberschreitenden Integration Luxemburgs und der Nachbarregionen**

	Für die luxemburgischen Grenzregionen	Für Luxemburg
Positive Aspekte und Chancen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• erneutes Bevölkerungswachstum</li> <li>• Steigerung der lokalen Kaufkraft (Gehälter, Sozialleistungen) potenziell förderlich für Wirtschaft vor Ort (Betreuungsdienstleistungen, Handel, Immobilien, Freizeit...) und öffentliche Finanzen</li> <li>• Steigerung der relativen Attraktivität für Wirtschaftsaktivitäten mit höherem Grundstücksbedarf</li> <li>• dynamisches Image für (ländliche oder in der industriellen Umstrukturierung befindliche) Gebiete, die Entwicklungsfaktoren identifiziert haben (wenn auch extern)</li> <li>• Erleichterung der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit für unter der Deindustrialisierung leidende Gebiete</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• einfacher Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften in einem nahegelegenen Arbeitsmarktgebiet</li> <li>• öffentliche „Nullausgaben“ (Ausbildungs-, Bildungs- und Pflegeinfrastrukturen, öffentliche Einrichtungen, Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit,...) und Quellenbesteuerung</li> <li>• Länder, die vom Image einer attraktiven europäischen „Metropole“ profitieren</li> <li>• relativer Entspannungseffekt für den Grundstücks- und Immobilienmarkt</li> <li>• Verfügbarkeit staatenpezifischer politischer Hebel in Verhandlungen mit Partnern aus der Großregion</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mögliche Erzielung von „Effekten der kritischen Masse“ durch Bündelung und Vernetzung von Ressourcen (Personal, Haushaltsmittel, Projekte, etc.) <ul style="list-style-type: none"> <li>• mögliche Imageförderung und Entwicklung internationaler Attraktivität</li> <li>• Komplementarität der Regionen</li> </ul> </li> </ul>	
Negative Aspekte und Risiken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anstieg der Grundstückspreise</li> <li>• Ungleichheiten zwischen „Einheimischen“ und Grenzpendlern (in Bezug auf das Einkommen und den Zugang zum Wohnungsmarkt)</li> <li>• geringe relative Attraktivität für Unternehmen und Wirtschaftsaktivitäten mit hohem Mehrwert</li> <li>• öffentliche Belastung (Ausbildung, Bildung, Pflege, Kleinkinderbetreuung, verschiedene Einrichtungen) und Steuereinnahmen aus geringerer Wirtschaftsaktivität im Vergleich zur Dichte der Erwerbstätigen</li> <li>• Image von Regionen, die sich auf der Nähe zu Luxemburg ausruhen und keinen eigenen Entwicklungsmotor aufweisen</li> <li>• politisches Gewicht der Gebietskörperschaften (BE-DE-FR) schwächer als das eines Staates (LU)</li> <li>• Gefühl der Ausgrenzung („Vororte als Schlafstädte“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufrechterhaltung der Attraktivität gegenüber anderen Regionen erfordert kontinuierliche Anstrengungen (Gehälter, Sozialleistungen, Infrastruktur, etc.)</li> <li>• ins Ausland fließende Gehälter und Sozialleistungen, die der luxemburgischen Wirtschaft nur teilweise zugutekommen</li> <li>• Anstieg der Grundstücks- und Immobilienpreise; Überlastung könnte früher oder später zu Attraktivitätsverlust führen</li> <li>• Gefahr der Verdrängung weniger einkommensstarker Schichten in die Peripherie (mitunter ins Ausland), Gefühl der Herabsetzung</li> <li>• Gefahr von Ressentiments zwischen der ansässigen Bevölkerung und den nicht ansässigen Pendlern</li> <li>• Image des Landes als Nutznießer der Präsenz von Erwerbstätigen in den Grenzregionen: Notwendigkeit weiterer Verpflichtungen zur Zusammenarbeit</li> <li>• fehlende direkte politische Hebel zur Durchführung von Maßnahmen im Einflussbereich (Abhängigkeit von politischen Entscheidungen Dritter)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wachsende Abhängigkeit des Entwicklungsmodells von externen Faktoren, die nur durch eine aktive Politik der Zusammenarbeit beeinflussbar sind <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hyperspezialisierung der Regionen (Polarisierung) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zersiedelung, längere Wegstrecken mit Auswirkungen auf Lebensqualität und Umwelt</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Anfälligkeit des Entwicklungsmodells angesichts der Gefahr der „Wiedereinführung der Grenzen“</li> </ul>	

Die luxemburgische Metropolregion, die das gesamte Land einschließt und über die Landesgrenzen hinausreicht, kann international kaum mit anderen Regionen verglichen werden. Sie stellt jedoch nur einen von vielen Kooperationsräumen innerhalb der Großregion<sup>16</sup> dar, denen große Herausforderungen ins Haus stehen. Zur Behandlung grenzüberschreitender Themen hat das Großherzogtum noch immer Zugang zu zahlreichen Instrumenten der Zusammenarbeit, was die Ausarbeitung einer Strategie für die Zusammenarbeit in seinem „Einflussbereich“ besonders komplex macht und zahlreiche Akteure auf den Plan ruft. Angesichts der starken Abhängigkeit Luxemburgs von grenzüberschreitenden Phänomenen ist sie deswegen jedoch weiterhin von zentraler Bedeutung.

Ganz gleich, welche Strategie für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gewählt wird, es erscheint unumgänglich, weiterhin in den bestehenden Gremien mitzuarbeiten (Kasten Nr. 1), dabei aber gleichzeitig eine Zusammenarbeit auf anderen Ebenen in Erwägung zu ziehen, die besser zu den raumpolitischen Gegebenheiten in der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs passen, insbesondere, wenn man sich auf ein bilaterales Konzept stützt.

#### **Kasten Nr. 1: luxemburgische Beteiligung an grenzüberschreitenden Gremien**

Der Gipfel der Exekutiven stellt das wichtigste „multilaterale“ Gremium für politische und behördliche Zusammenarbeit auf Ebene der **Großregion** dar. Außer dem für Koordination und Verwaltung zuständigen Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) verfügt der Gipfel der Exekutiven, der mittels thematisch organisierter Arbeitsgruppen Themen von grenzüberschreitender Bedeutung ermittelt und koordiniert, nicht über nennenswerte Eigenmittel. Durch den Gipfel konnten zahlreiche Integrationsfortschritte insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Mobilität, Ausbildung, Kultur, Gesundheit und Umwelt erzielt werden. Die institutionelle Zusammenarbeit auf Ebene der Großregion beruht auch auf beratenden Organen (Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion, Interregionaler Parlamentarierrat) und Beobachtungswerkzeugen<sup>17</sup>.

Das Programm INTERREG V A Großregion mit einem Mittelansatz von 140 Mio. € aus dem EFRE für die Programmlaufzeit 2014-2020 ist der Finanzierung von Projekten mit grenzüberschreitendem Mehrwert in vier strategischen Bereichen gewidmet (Integration des Arbeitsmarktes, Umwelt, Lebensbedingungen und Wettbewerbsfähigkeit/Attraktivität).

Auf **lokaler Ebene** wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ebenfalls mithilfe mehrerer EVTZ strukturiert, so z. B. im Gebiet Alzette-Belval an der französischen Grenze. Städtetzetze<sup>18</sup> und Gemeindeverbände<sup>19</sup> sind ebenfalls Projektträger im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Die **zwischenstaatliche Ebene der Zusammenarbeit**<sup>20</sup> mit den drei Nachbarstaaten (und Benelux) ist der Rahmen, in dem grenzüberschreitende Problemfelder angesprochen werden können. Der zwischenstaatliche Dialog kann sich wiederum auf Themen erstrecken, die über die territoriale Zusammenarbeit hinausgehen.

#### **d. Bereits eingeleitete Maßnahmen... und ein Aufruf zur gemeinsamen Entwicklung der Partner**

Der luxemburgische Staat verfolgt auf mehreren Ebenen den Ansatz der „verstärkten“ grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien an dieser Stelle die Vizepräsidentschaft der für das Programm Interreg VA Großregion zuständigen Verwaltungsbehörde, die Projektleitung beim Raumentwicklungskonzept der Großregion (REKGR), die Kofinanzierung von Infrastruktur und Transportmitteln in der Großregion<sup>21</sup>, der grenzüberschreitende Anteil des *Programme Directeur d'Aménagement du Territoire* (zu Dt. etwa „Leitprogramm für die

<sup>16</sup> Vgl. Bericht METROBORDER, <https://www.espon.eu/metroborder>.

<sup>17</sup> Geografisches Informationssystem, Arbeitsmarktbeobachtungsstelle, Netzwerk des Statistikämter

<sup>18</sup> QuattroPole, Tonicités

<sup>19</sup> EuRegio SaarLorLux+

<sup>20</sup> LU-FR: *Commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise*, LU-DE: gemeinsame Kabinettsitzungen der luxemburgischen, saarländischen und rheinland-pfälzischen Regierungen

<sup>21</sup> Vgl. bspw.: Absichtserklärung der Regierung des Großherzogtums Luxemburg und der Regierung der Französischen Republik über die Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich Verkehr, ausgefertigt in Paris am 20.03.2018. <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/09/07/a812/jo>.

Raumordnung“), die Einrichtung des EVTZ Alzette-Belval mit dem französischen Staat und den französischen Gebietskörperschaften, die regelmäßige Organisation von Regierungskonferenzen, die Unterstützung von Forschungsvorhaben und Beobachtungsstellen zu Problemen der Grenzregionen oder auch die Unterstützung zahlreicher grenzüberschreitender Projekte (insbesondere der Interreg-Programme) genannt.

Trotz dieser realen Anstrengungen äußerten mehrere der angrenzenden Gebietskörperschaften im Hinblick auf die gemeinsame Entwicklung den Wunsch nach einer Ausweitung der Zusammenarbeit. Einige Elemente aus der Analyse der Chancen und Risiken der grenzüberschreitenden Integration (Tabelle 3) tauchen im politischen und institutionellen Diskurs auf. Man findet sie auch allgemein in der öffentlichen Diskussion wieder, insbesondere die Beobachtung, die kontinuierliche Entwicklung von Wirtschaftsaktivitäten und Beschäftigung in Luxemburg stelle eine zunehmende Belastung für die wirtschaftliche Attraktivität und die öffentliche Hand in den Grenzregionen dar und verschärfe die Schieflage im Grenzgebiet.

Der Ruf nach einer neuen Form der gemeinsamen Entwicklung wird insbesondere (aber nicht allein) vonseiten der französischen Partner immer lauter. Auch wenn sich die Diskussion bisweilen auf die Verteilung der Besteuerung der Grenzpendler konzentriert, stellt man fest, dass in der Realität eine Vielzahl an Themen diskutiert wird.

2018 legte der Regionalrat Grand Est Leitlinien für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit fest, wonach zunächst das französisch-luxemburgische Verhältnis wieder ins Gleichgewicht zu bringen sei. Dabei sei der gemeinsamen Entwicklung der Vorzug zu geben, über die zu drei Schwerpunkten gemeinsam entschieden wird: Mobilität, (wirtschaftliche, soziale, kulturelle, ökologische) Entwicklung und stärkere Governance. Nach dem interministeriellen französisch-luxemburgischen Workshop im März 2018 beauftragte der französische Minister für den territorialen Zusammenhalt den Präfekten der Region Grand Est mit der Auslotung eines Projekts zur gemeinsamen Entwicklung des Grenzgebiets. Ziel ist einerseits die Verbesserung der Mobilität und andererseits, Wirtschaftsaktivitäten und Beschäftigung im Grenzgebiet besser zu verteilen (...), damit die Dynamik der luxemburgischen Wirtschaft in den Norden Lothringens ausstrahlt. Andere Institutionen wie der Departementrat Meurthe-et-Moselle, der Departementrat Moselle, der Pôle métropolitain du Sillon lorrain sowie die Industrie- und Handelskammer Moselle kündigten vor dem Hintergrund der Chancen der wirtschaftlichen Dynamik Luxemburgs, aber auch der zunehmenden Ungleichheiten an, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausbauen zu wollen, um zu einer „gemeinsamen Entwicklung“ zu gelangen. Herausforderungen wie sozialer Zusammenhalt, Ausbildung und Wirtschaftsförderung wurden von diesen Institutionen beispielhaft erwähnt. Letztendlich wurde am 01.01.2019 mit dem Ziel der Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den angrenzenden Ländern der aus acht Gemeindeverbänden in der Nähe von Luxemburg bestehende „Pôle métropolitain Frontalier du Nord-Lorraine“ in Form eines *syndicat mixte* (zu Dt. etwa „Zweckverband“) gegründet. Durch diese Initiative könnte letztlich eine „einzige“ Anlaufstelle für grenzüberschreitende Probleme entstehen, die in den Zuständigkeitsbereich der französischen Gemeinden (und Gemeindeverbände) fallen.

Die belgische Gruppe von Interkommunalen IDELUX hob in einem Beitrag zu den luxemburgischen sektoriellen Leitplänen (September 2018) Chancen und Risiken der fortgesetzten Entwicklung der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs für die grenznahen Gebiete hervor. Die Organisation bedauert darüber hinaus, dass der Beratungsprozess sich auf die Wallonische Region beschränkt habe und die Gemeinden nicht eingebunden worden seien. Der Cercle Européen Pierre Werner bringt gegenwärtig im Rahmen einer Initiative belgische und luxemburgische Grenzgemeinden miteinander ins Gespräch, um einen Themenkatalog zu erstellen, der anschließend mit den Behörden beider Länder zu besprechen ist. Letztere legen den Schwerpunkt auf Mobilität, aber auch auf Ausbildung und Umwelt und im weiteren Sinne die Suche nach Ergänzungspotenzial bei der wirtschaftlichen Entwicklung.

- **Der Wunsch, nicht nur die Frage der Mobilität zu behandeln, wird inzwischen in den Unterhaltungen mit Gesprächspartnern aus dem luxemburgischen Grenzgebiet immer deutlicher formuliert.**

- Mit der Strategie der gemeinsamen Entwicklung könnte es notwendig werden, den Ansatz der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf lokaler Ebene zu vertiefen. Dies ließe sich möglicherweise durch eine Stärkung der Verbindungen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden erreichen.

## **Kasten Nr. 2: Demografie und Finanzen - zwei Kernaspekte der grenzüberschreitenden Diskussion über die gemeinsame Entwicklung**

Wenn es um die gemeinsame grenzüberschreitende Entwicklung geht, stehen immer auch die Frage der Belastung des Arbeitsmarktes durch die demografische Entwicklung und die Frage nach Finanzierungsquellen für Projekte von gemeinsamem Interesse im Raum.

### **2030: 380.000 Personen im erwerbsfähigen Alter weniger in der Großregion?**

Daten zur demografischen Entwicklung und insbesondere zu ihren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zählen vermutlich zu den Daten mit dem größten Einfluss auf die Herausforderungen des grenzüberschreitenden Gebiets in der Metropolregion Luxemburgs. Tatsächlich war das luxemburgische Wachstumsmodell bisher sehr stark von Arbeitskräften abhängig, die zumeist Zuwanderer oder neue Grenzpendler sind. Ein Beispiel: Von zehn seit 2008 in Luxemburg geschaffenen Arbeitsplätzen wurden drei von nicht einheimischen Einwohnern besetzt (Einwanderung) und fünf mit nicht ortsansässigen Personen (Grenzpendler). Auch nahm seit 2008 die Zahl der Arbeitsplätze ein wenig schneller zu als das BIP (+28 % respektive +27 %). Diese Angabe ist im Hinblick auf eine Entkopplung des BIP-Wachstums und des Rückgriffs auf Einwanderer und Grenzpendler als Arbeitskräfte bei sozioökonomischen Hochrechnungen mit äußerster Vorsicht zu genießen<sup>22</sup>.

Dem STATEC<sup>23</sup> zufolge könnte es in Luxemburg im Jahr 2030 etwa 570.000 Arbeitsplätze geben, von denen 270.000 durch Grenzpendler besetzt wären, was im Vergleich zu 2017 einer Zunahme von 32 % respektive 46 % entspräche. Diese Szenarien berücksichtigen jedoch nicht die möglichen Entwicklungen bei den in den luxemburgischen Grenzregionen tatsächlich verfügbaren (qualifizierten) Arbeitskräften. Hochrechnungen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die vom Netzwerk der Statistikämter<sup>24</sup> zusammengestellt wurden, zeigen eine klare Tendenz: Die Großregion tritt nach und nach in einen neuen Demografiezyklus ein, der von einem deutlichen Rückgang der potenziell erwerbsfähigen Bevölkerung gekennzeichnet ist. Bis 2030 wird die Zahl der Erwerbstätigen im erwerbsfähigen Alter in der Großregion um 380.000 Personen schrumpfen. Das entspricht einem Minus von 5,5 %. Rheinland-Pfalz (-9,7 %) und das Saarland (-18,2 %) sind von diesem Rückgang besonders stark betroffen.

Zwar sind die verfügbaren Prognosen nicht zuverlässig genug, um das Ausmaß dieses Phänomens in den „traditionellen“ Herkunftsregionen der in Luxemburg tätigen Pendler<sup>25</sup> zu bestimmen, der Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung ist jedoch eine reale Gefahr für die Volkswirtschaft. Die Warnsignale, die sich aus der aktuell guten Wirtschaftslage ergeben, müssen ernst genommen werden: Zum Zeitpunkt der Befragung durch die luxemburgische Handelskammer am 01.09.2019 hatten 88 % der Unternehmen mit Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung zu kämpfen<sup>26</sup>. Am häufigsten wurde als Grund genannt, dass es „in Luxemburg oder der Großregion an Bewerbern mit dem gesuchten Profil fehle“.

- Es liegt im gemeinsamen strategischen Interesse Luxemburgs und seiner Nachbarn, die Anziehungskraft der gesamten Region (Luxemburg und Nachbarregionen) auf weitere

<sup>22</sup> Vgl.: <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2019/09/Conference-OAI-IDEA-17-septembre-2019.pdf>.

<sup>23</sup> Quelle: <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/bulletin-statec/2017/03-17-Projections-macroeconomiques-et-demographiques/index.html>.

<sup>24</sup> Vgl.: <http://www.grande-region.lu/portal/>.

<sup>25</sup> Die Grenzregionen im „sozio-ökonomischen Einflussbereich“ Luxemburgs weisen i.d.R. eine dynamischere Bevölkerungsentwicklung auf, vor allem durch den Zuzug von Erwerbstätigen. Verglichen mit den Prognosen auf der erweiterten regionalen Ebene, bei denen auch Gebiete mit einer schwächeren demografischen Dynamik berücksichtigt wurden, kann sich das vorgenannte Phänomen positiv auf die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung der lokalen Gebietskörperschaften auswirken.

<sup>26</sup> Quelle: [https://www.cc.lu/uploads/tx\\_userccpublications/Barometre\\_economie\\_S1\\_2019.pdf](https://www.cc.lu/uploads/tx_userccpublications/Barometre_economie_S1_2019.pdf).

Erwerbstätige über die Großregion hinaus zu stärken und eine auf die Bedürfnisse des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes abgestimmte Ausbildungsstrategie zu entwickeln, um das Potenzial der erwerbsfähigen Bevölkerung zu steigern.

- Die geänderte Sachlage in puncto Bevölkerungsentwicklung könnte die politischen und wirtschaftlichen Verantwortlichen der Nachbarregionen Luxemburgs dazu veranlassen, qualifizierte Arbeitskräfte eher in ihrer Region „halten“ zu wollen<sup>27</sup>.

### Ein Problem der Besteuerungsverteilung?

Die Besteuerungsverteilung der Grenzpendler hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen.<sup>28</sup> Das Thema wird vor allem von bestimmten lokalen Gebietskörperschaften vorgebracht, die ihrer Ansicht nach aufgrund des Bevölkerungswachstums im Zuge der starken wirtschaftlichen Entwicklung Luxemburgs mit Zusatzausgaben (Bebauung, Abwasserentsorgung, Kleinkinderbetreuung, schulische und kulturelle Infrastruktur) konfrontiert sind. Gleichzeitig wird durch diese Entwicklungen das Wirtschaftsgefüge geschwächt und die dazugehörigen Steuereinnahmen der betreffenden Gebietskörperschaften sinken. Die (zentralistischen oder föderalistischen) Nachbarstaaten haben hingegen noch keine diesbezügliche öffentliche Forderung formuliert. In den mit Luxemburg geschlossenen bilateralen Steuerabkommen ist der Grundsatz der Quellbesteuerung (Arbeitsort des Arbeitnehmers) festgehalten und keine automatische Abtretung an das Wohnsitzland des Arbeitnehmers vorgesehen.<sup>29</sup> Dem letzten, 2018 von der luxemburgischen und französischen Regierung unterzeichneten und 2019 von beiden Parlamenten ratifizierten Abkommen liegt dasselbe Prinzip zugrunde. Im Gegensatz dazu erhalten belgische Gemeinden je nach Lohn- und Gehaltssumme der dort wohnhaften Grenzpendler einen Finanzausgleich. Die Grundlage hierfür bildet ein Abkommen aus dem Jahr 1981 (im Rahmen der belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion BLWU), mit dem ursprünglich Verbrauchssteuereinbußen der an Luxemburg angrenzenden Gemeinden kompensiert werden sollten (sog. „Martelange-Effekt“.) Der Ausgleich beläuft sich auf 30 Mio. Euro jährlich.

Die luxemburgischen Stellungnahmen zur Rechtfertigung des Status Quo beruhen tendenziell hauptsächlich auf vier Argumenten: Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem luxemburgischen Arbeitsmarkt für Erwerbstätige aus teils wirtschaftlich schwachen Regionen (Senkung der durch Arbeitslosigkeit bedingten Opportunitätskosten); Kaufkrafttransfer durch Gehälter, die eine Sicherung der lokalen Wirtschaft und der damit verbundenen Steuereinnahmen ermöglichen; Höhe der an angestellte Grenzpendler (während des Erwerbslebens bzw. während des Rentenbezugs) und andere Bezugsberechtigte ausgezahlten Sozialleistungen und Kofinanzierung von Projekten im Interesse der Grenzpendler in ausländischen Regionen (hauptsächlich im Bereich Mobilität).

Am 29.10.2019 verabschiedete der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates eine Resolution<sup>30</sup>, in der er dazu aufrief, die gemeinsame Entwicklung als gemeinsames Ziel zu fördern, um das Wirtschaftswachstum zu begünstigen und die sich daraus ergebenden Steuereinnahmen gerecht zu verteilen (...). Dieser Resolution zufolge kann die Anwendung der von der OECD empfohlenen Grundsätze zur Vermeidung von Doppelbesteuerung zu Systemen führen, in denen zwar Grenzpendler durch Steuerabkommen zwischen Staaten vor diesem Risiko geschützt werden, aber die Investitionskapazität der Wohnorte durch die angespannte Haushaltslage beeinträchtigt wird, welche sich aus der demografischen Entwicklung ergibt, die wiederum durch den Bedarf des Nachbarlandes an Arbeitskräften verstärkt wird.

Anders ausgedrückt, kommt es also zu bedeutenden grenzüberschreitenden Mittelübertragungen, die über die soziale Sicherung eher Einzelpersonen (Arbeitnehmern, Rentnern, Bezugsberechtigten) zugutekommen als den Gebietskörperschaften, die weiterhin stark von Steuervorschriften und Ausgleichsmechanismen abhängig sind, die auf Ebene des eigenen Zentralstaats (oder der zuständigen föderalen Stelle) beschlossen werden und nicht notwendigerweise den Gegebenheiten der Grenzregionen entsprechen. Diese Situation lässt die beiderseits der Grenze vorgebrachten Argumente legitim erscheinen. Bei diesem ebenso heiklen wie komplexen Thema können ohne detaillierte

<sup>27</sup> In bestimmten anderen Bereichen wie dem Handwerk oder im Gesundheitswesen äußert man sich schon dahingehend.

<sup>28</sup> Im Mai 2019 wandten sich der Bürgermeister von Metz, der Oberbürgermeister von Trier und die Landräte der Kreise Trier-Saarburg und Bitburg-Prüm in dieser Sache an die deutsche Kanzlerin und den französischen Präsidenten. Der rheinland-pfälzische Finanzminister ließ im September 2019 wissen, dass er ebenfalls eine Diskussion zu diesem Thema führen wolle.

<sup>29</sup> Nach der OECD-Vorlage für Steuerabkommen.

<sup>30</sup> Resolution 449 (2019) und Empfehlung 438 (2019) des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates, *Une répartition équitable de l'impôt dans les zones transfrontalières, Conflits potentiels et possibilités de compromis*, Berichterstatter: Karl-Heinz Lambertz.

Untersuchung der wirtschaftlichen und steuerlichen Auswirkungen der aktuellen und künftigen Lage keine Fortschritte erzielt werden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass die angesichts der Beiträge der Grenzpendler noch moderaten Ausgaben für Sozialleistungen künftig stark steigen könnten.<sup>31</sup>

Die Politik der gemeinsamen Entwicklung böte die Gelegenheit, neue Mechanismen der Finanzierung von Projekten und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse anzusprechen, die über die Mobilität der Grenzpendler hinausgehen. Ziel dieser Politik könnte auch sein, mit mehr kofinanzierten Projekten Investitionen der Nachbarstaaten in ihre Grenzregionen zu fördern. Für Luxemburg könnte eine solche Entwicklung von großem Interesse sein.

---

<sup>31</sup> Unter Berücksichtigung der Alterspyramide der Grenzpendler (Renten) einerseits und der (möglichen) Übernahme von Arbeitslosengeldern andererseits.

## 2. Möglicher Rahmen der grenzüberschreitenden gemeinsamen Entwicklungspolitik in der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs

### a. Wie ist sie zu definieren? Wie stellt sie sich geografisch dar?

Historisch gesehen, erinnert der Begriff der gemeinsamen Entwicklung an die Entwicklungshilfepolitik der nördlichen Länder zugunsten der Länder im Süden. Im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden luxemburgischen Metropolregion kann die gemeinsame Entwicklung als ein neuer Begriff verstanden werden, der Maßnahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beschreibt, deren Ziel ergänzend zu den „traditionelleren“ Zielen der Überwindung von Mobilitätshindernissen darin besteht, den territorialen Zusammenhalt zu stärken.

Es scheint allerdings unterschiedliche Sichtweisen bezüglich der gemeinsamen Entwicklung zu geben. Die Ausarbeitung einer Strategie bedarf eines umfassenden und gemeinsamen Verständnisses der Hintergründe der verschiedenen Standpunkte und muss im Austausch mit allen grenzüberschreitenden Interessensgruppen erfolgen.

Das Konzept der luxemburgischen Regierung schien bislang eher auf gemeinsamen Projekten zu beruhen, die in erster Linie den Grenzpendlern zugutekommen sollen und in bilateralem Rahmen beschlossen werden, sodass keine projektspezifischen oder übergreifenden Strukturen und systematischen Finanzierungsmechanismen erforderlich sind. Betrachtet man die Zielsetzung dieser Projekte in Zusammenschau mit den Interessen der Grenzpendler, so werden auch bei diesem Konzept hauptsächlich Mobilitätsziele verfolgt. Neuerdings scheint die luxemburgische Regierung in der öffentlichen Debatte die Politik der gemeinsamen Entwicklung so zu definieren, dass strukturierte Projekte in räumlich begrenzten Gebieten zu entwickeln sind (vgl. Koalitionsvertrag 2018-2023)<sup>32</sup>. Demnach müssten vor allem Ziele, Inhalt und die Ausdehnung der entsprechenden Gebiete definiert werden, damit die politische Linie Luxemburgs bei der grenzüberschreitenden gemeinsamen Entwicklung Gestalt annehmen kann.

Die an Luxemburg angrenzenden Gebietskörperschaften scheinen die gemeinsame Entwicklung weiter zu fassen. Aus ihrer Sicht besteht das Ziel auch in einer besseren Verteilung der Wirtschaftsaktivitäten beiderseits der Grenze und in ehrgeizigeren Kooperationsprojekten in „kritischen“ Bereichen wie Ausbildung, Gesundheit, gemeinsame Finanzierung von öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen bzw. für einige gar in einer Umverteilung der Besteuerung der Grenzpendler. Spezielle Gebiete auszuweisen, kann zwar dazu beitragen, diese Ziele zu erreichen. Die von den angrenzenden Regionen formulierten Erwartungen können aber auch so verstanden werden, dass man die Ziele der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ganz grundlegend neu definieren und diese Zusammenarbeit in den im direkten Einflussbereich Luxemburgs gelegenen Regionen vertiefen möchte.

### Geografische Ausdehnung

In Anbetracht des zuvor beschriebenen Kontext müssten Maßnahmen zur gemeinsamen Entwicklung in der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs umgesetzt werden, d. h. im gesamten luxemburgischen Staatsgebiet und den im „sozio-ökonomischen Einflussbereich“ des Großherzogtums gelegenen Nachbarregionen. Konkret kann es sinnvoll sein, sich an den geografischen Grenzen der Gemeinden oder Gemeindeverbände (eventuell dt. Landkreise, belg. Bezirke und frz. Arbeitsmarktregionen oder Gemeindeverbände) zu orientieren, in denen der Anteil der Grenzpendler über einem gewissen Prozentsatz liegt. Auch wenn die geografischen Grenzen dieser Gebiete nicht notwendigerweise den politischen Grenzen entsprechen, erscheint es kohärent, den Handlungsraum so nah wie möglich an den sozio-ökonomischen Gegebenheiten „vor Ort“ auszurichten.

---

<sup>32</sup> S.146: „Die territoriale Entwicklung des Landes wird auch eine grenzüberschreitende Dimension haben. In diesem Zusammenhang werden die bilateralen Kooperationen innerhalb der grenzüberschreitenden Agglomerationen fortgeführt und Verhandlungen mit den Nachbarländern hinsichtlich einer gemeinsamen Entwicklung der direkt grenzüberschreitenden Industriegebiete und -brachen aufgenommen werden.“ <https://gouvernement.lu/de/publications/accord-coalition/2018-2023.html>

Obwohl die öffentliche Diskussion über diese Herausforderungen auf französischer Seite intensiver geführt wurde, müssen bei Überlegungen zur gemeinsamen Entwicklung spezifische Herausforderungen an allen drei luxemburgischen Grenzen herausgearbeitet werden.

### **Kasten Nr. 3: Der europäische Entwicklungsschwerpunkt - ein erster fehlgeschlagener Versuch der grenzüberschreitenden gemeinsamen Entwicklung?**

Infolge der Stahlkrise der 70er Jahre wurde das „Dreiländereck“ um Longwy-Rodange-Athus zum Sorgenkind der Eisen- und Stahlindustrie, die diese Gegend zu einem der Wirtschaftszentren der „Großregion“ gemacht hatte. Vor dem Hintergrund der sozialen Krise legten die luxemburgische, französische und belgische Regierung 1985 mit Unterstützung der Europäischen Gemeinschaft ein umfangreiches Wirtschaftsförderungsprogramm für dieses grenzüberschreitende Gebiet auf. Zur Schaffung von Arbeitsplätzen<sup>33</sup> bei gleichzeitiger Umstellung der Wirtschaft wurden im Rahmen des europäischen Entwicklungsschwerpunkts ein gemeinsames Aktionsprogramm und drei nationale Programme von gemeinschaftlichem Interesse (NPGI) aufgelegt sowie mehrere Strukturen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geschaffen.

Seither wurden verschiedene Maßnahmen getroffen, um Investoren anzuziehen. Durch Infrastrukturmaßnahmen und die Einrichtung eines internationalen Gewerbeparks sowie eines gemeinsamen Dienstleistungszentrums sollte ein für Industrieprojekte günstiges Umfeld geschaffen werden. Auf dem Arbeitsmarkt wurden Weiterbildungsmaßnahmen und Beratungsangebote für Arbeitssuchende insbesondere in Form von zwei begleitenden Strukturen (Collège européen de technologie und Europäisches Netzwerk der öffentlichen Arbeitsverwaltungen - ÖAV) ins Leben gerufen. Einen der wichtigsten Bestandteile des Programms bildete die Bereitstellung direkter Investitionshilfen sowohl durch die drei einzelnen Staaten für das jeweilige Staatsgebiet als auch durch die Europäische Gemeinschaft (die, neben speziellen Finanzhilfen auch eine Anhebung der Förderungshöchstbeträge gewährte<sup>34</sup>). Das Zollverfahren in dem Gebiet wurde gelockert. Es wurden aber keine speziellen Steuervorschriften zum europäischen Entwicklungsschwerpunkt erlassen.<sup>35</sup>

1995 waren nach einer IDELUX-Studie<sup>36</sup> ca. 5.200 von 8.000 geplanten Arbeitsplätzen geschaffen worden. Die Ziele wurden in Belgien (mit 97,5 %) und Luxemburg (mit 124,4 %), nicht aber in Frankreich (mit 45,9 %) erreicht, wobei die Daten mit einer gewissen Vorsicht zu genießen sind. Es ist nämlich zum einen schwierig, die rein durch Maßnahmen im Rahmen des europäischen Entwicklungsschwerpunkts geschaffenen Arbeitsplätze von anderen zu unterscheiden. Zum anderen wurden zahlreiche, im französischen Teil des europäischen Entwicklungsschwerpunkts getätigte Investitionen, die stark auf Montagewerke mit ungelernten Arbeitern<sup>37</sup> setzten, nach 1995 verlagert.

Ab 1993 wurden vom Verein „Association transfrontalière de l'agglomération“ des europäischen Entwicklungsschwerpunkts Maßnahmen in den Bereichen Umwelt, Tourismus, Ausbildung, Kultur und Städtebau angestoßen.<sup>38</sup> Es entwickelten sich in dem Gebiet auch Unternehmenstätigkeiten. Die Gesamtbilanz des europäischen Entwicklungsschwerpunkts bleibt allerdings aus Sicht einiger Beobachter „enttäuschend“. Sie beklagen durchweg die von Beginn an mangelhafte Koordinierung bei Marktanalysen, Unterschiede in der Besteuerung, Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit nationaler und lokaler Strategien (vor allem in Frankreich) oder auch die Verlagerung der Dynamik rund um das Konversionsprojekt Esch-Belval.

<sup>33</sup> Binnen zehn Jahren sollten im Gebiet des europäischen Entwicklungsschwerpunkts in Belgien 1.500, in Frankreich 5.500 und in Luxemburg 1.000 Arbeitsplätze geschaffen werden.

<sup>34</sup> Die Obergrenze für Investitionshilfen wurde auf 30 % Netto-Subventionsäquivalent der Investitionskosten festgelegt. Zuvor lag sie bei 25 % für Frankreich und 15 % für Belgien und Luxemburg.

<sup>35</sup> Arnould, N. (2008/10): „Aides fiscales ou aides directes: le cas du Pôle européen de développement“. In: Courrier hebdomadaire du CRISP. Nr. 1995. S.6-52.

<sup>36</sup> IDELUX (1995): *Le Pôle Européen de Développement, Bilan de 10 années de coopération transfrontalière*.

<sup>37</sup> Zahlreiche asiatische Investitionen von geringem Mehrwert, geringen territorialen Auswirkungen und mit niedrigen Qualifikationserfordernissen kamen dank der Investitionshilfen zustande und wurden (manchmal in andere im wirtschaftlichen Umstellungsprozess befindliche Gegenden in Europa mit ähnlichen Förderinstrumenten) verlagert, sobald die Hilfen versiegten (Arnould, 2008).

<sup>38</sup> Der Verein ist seit mehreren Jahren inaktiv. Quelle: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/territoires/agglomerations-transfrontalieres/pole-europeen-de-longwy-0/pole-europeen-de-developpement-de-longwy-1/?print=866>.

Dennoch stellt der europäische Entwicklungsschwerpunkt auch bezüglich der zu vermeidenden Hindernisse eine lehrreiche Erfahrung in Sachen territoriale grenzüberschreitende Zusammenarbeit dar und ist bei der Festlegung der Schwerpunkte der grenzüberschreitenden gemeinsamen Entwicklung zu berücksichtigen.

### b. Win-Win-Ziele

Die Politik der gemeinsamen Entwicklung definiert sich über die zu vereinbarenden Ziele. In Anbetracht der Bestandsaufnahme aus dem ersten Teil dieses Arbeitsdokuments können vier große Zielsetzungen vorgestellt werden, die mit einer solchen Politik erreicht werden könnten. Durch diese Zielsetzungen könnte der Win-Win-Charakter des gegenwärtigen grenzüberschreitenden Entwicklungsmodells gestärkt werden.

- i. konkrete Maßnahmen zur Erzielung von Effekten der „kritischen Masse“ durch Bündelung und Vernetzung von Ressourcen (Personal, Haushaltsmittel, Projekte, etc.) zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs
- ii. Schaffung einer sozio-ökonomischen Konvergenzdynamik zwischen den Regionen (oder zumindest Abschwächung der festgestellten Divergenzen) zur Begrenzung der Risiken, die mit der exzessiven Polarisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten assoziiert werden, insbesondere durch Schaffung neuer Entwicklungszentren in der Grenzregion
- iii. Schaffung neuer Mechanismen, mit denen alle Akteure dazu animiert werden, verstärkt in die Grenzregionen zu investieren
- iv. Beitrag zur Stärkung der Politik des territorialen Zusammenhalts der EU und zum regionalen Image durch Test der grenzüberschreitenden Pilotwerkzeuge als (Un)Wirksamkeitsnachweis des Konzepts

Eine Politik der gemeinsamen Entwicklung könnte mittel- bis langfristig einen Beitrag zu Nachhaltigkeit und Attraktivität der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs leisten. Es wäre ein Versuch, die Ambivalenz von Mit- und Gegeneinander bei einigen Themen zu überwinden, politische und soziale Spannungen zu begrenzen und die bestehende Zusammenarbeit bei der Entwicklung von größeren Projekten und das Image und die Führungsposition Luxemburgs in der Großregion und in Europa zu stärken. Diese Politik bedarf darüber hinaus einer nationalen und grenzüberschreitenden Legitimation.

### c. Welche Projekte bringen die grenzüberschreitende gemeinsame Entwicklung voran?

Fünf „Projektfamilien“ könnten der Politik der grenzüberschreitenden gemeinsamen Entwicklung als inhaltliche Grundlage dienen: Mobilität (i), Wirtschaftsförderung (ii), Ausbildung (iii), Zusammenarbeit auf lokaler Ebene (iv) und neue Formen der Governance und der Finanzierung (v).

Die nachfolgenden Anregungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Außerdem werden eventuelle Probleme (fachlicher, rechtlicher Natur etc.) bei der Umsetzung nicht behandelt. Diese Projekte könnten dennoch als Grundlage für erste weitergehende Überlegungen Luxemburgs und der Grenzregionen bzgl. der Definition der Politik der gemeinsamen Entwicklung dienen. Die daraus entstehende Diskussion würde vermutlich eher zu Ergebnissen führen als Verhandlungen über (rein) finanzielle Ausgleichsmechanismen, die zugleich (in Luxemburg) politisch schwer durchsetzbar sind und bei der Definition eines gemeinsamen territorialen Vorhabens wahrscheinlich kaum Fortschritte bringen.

### i. (Fortgesetzte) Beseitigung der Mobilitätshindernisse

Mobilitäts erleichterungen insbesondere für Erwerbstätige sind zweifelsohne für Luxemburg und die Einwohner der Grenzregion sowohl der drängendste und als auch der strategisch bedeutsamste Aspekt der internationalen Zusammenarbeit. Angesichts der stetigen Zunahme der Grenzpendlerströme auf vollen Straßen und in vollen Zügen und der demografischen Rahmenbedingungen, die zu einer Belastung der „traditionellen“ Herkunftsregionen auswärtiger Arbeitnehmer führen könnten, sollten die täglichen Transportmittel der Arbeitnehmer im Sinne der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und in Einklang mit der Strategie für nachhaltige Mobilität (MODU 2.0) ausgebaut und verbessert werden. Ein weiteres Ziel zur Stärkung der Integration der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs in einem größeren Netzwerk von Ballungsräumen könnte darin bestehen, weiter entfernte Herkunftsregionen (Lüttich, Saarbrücken, Frankfurt, Brüssel etc.), aber auch andere strategische europäische Räume (länderübergreifende Verkehrskorridore) besser anzubinden.

Gleichwohl könnten die negativen Einflussfaktoren auf das Beschäftigungsangebot in der Großregion (Überalterung der Bevölkerung, Rückgang der Arbeitslosigkeit, Bedarf an neuen Qualifikationen, etc.) dazu führen, dass benachbarte Gebietskörperschaften weniger bereit sind, umfangreiche Investitionen in die tägliche Mobilität in Richtung Luxemburg zu tätigen, weil damit das Risiko verbunden ist, dass qualifizierte Arbeitskräfte aus ihren Regionen von einem attraktiveren Arbeitsmarkt angezogen werden. Zeigen sich in diesem Bereich abweichende Interessen, könnte dies größere „Investitionen“ Luxemburgs erforderlich machen, um den Erfolg strategischer Projekte zu garantieren.

Eine Politik der gemeinsamen Entwicklung nach dem Win-Win-Gedanken könnte sich daher im Bereich Mobilität auf zwei Ansätze stützen:

- **Vorschlag Nr. 1:** Nutzung strategischer **Kofinanzierungsinstrumente im Bereich Infrastruktur und Mobilität** im Rahmen von Übereinkommen zwischen Staaten, Regionen und benachbarten Bundesländern. Mit diesen Übereinkommen (z. B. Übereinkommen vom 20.03.2018 mit der frz. Regierung über Investitionen ins Schienennetz und zugunsten von Fahrgemeinschaften), welche die (mindestens) gleichwertige Beteiligung Luxemburgs und der anderen staatlichen Partner an einer Investition zur Bedingung machen, werden mehrere Ziele verfolgt. Einerseits werden nicht nur die Grenzpendler, sondern auch die benachbarten Gebietskörperschaften durch Luxemburg finanziell unterstützt, andererseits nehmen die öffentlichen Investitionen der Gebietskörperschaften und der Nachbarstaaten in die Grenzgebiete zu. Diese fließen in Projekte, die der luxemburgischen Wirtschaft nutzen (Hebelwirkung).
- **Vorschlag Nr. 2:** Der Aufbau von **Telearbeitszentren mit Pilotcharakter in den Grenzregionen** Luxemburgs könnte neben den Projekten für Zentren im Landesinneren (und an den Landesgrenzen) ebenfalls zu einer Verbesserung der Mobilitätssituation führen. Durch Zentren in der Nähe von Verkehrsachsen aber auch in anderen Ballungsräumen der grenzüberschreitenden Metropolregion könnte Luxemburg klar seine Bereitschaft verdeutlichen, durch eine bessere Verteilung der Wirtschaftsaktivitäten den territorialen Zusammenhalt zu stärken und so zur Entstehung weiterer wirtschaftlicher Entwicklungszentren beizutragen. Bedeutende administrative und rechtliche Hindernisse machen eine gründliche Abstimmungsarbeit mit den betroffenen Verwaltungen erforderlich (Besteuerung der betroffenen Grenzpendler, soziale Sicherung, Niederlassungsfreiheit, etc.), sodass ein solches Projekt möglicherweise nur für bestimmte Arten von Aktivitäten in Frage kommt. Um das Konzept zu testen, könnte mit einer benachbarten Gebietskörperschaft ein Pilotprojekt gestartet werden. Würde die sog. europäische „ECBM“-Verordnung<sup>39</sup> verabschiedet, könnte dank Anwendung einiger luxemburgischer Rechtsbestimmungen eine flexiblere Rechtsgrundlage erarbeitet werden. Ohne diese Verordnung müssten Anpassungen

---

<sup>39</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context, COM/2018/373 final - 2018/0198 (COD).

wahrscheinlich im Rahmen bilateraler Übereinkommen mit den zuständigen Partnerbehörden diskutiert werden.

**Die Verbesserung der Abstimmung und Koordinierung bei der Ausarbeitung von Raumordnungs- und Mobilitätsplanungsstrategien** (vgl. REK-GR<sup>40</sup>, GIS<sup>41</sup>, grenzüberschreitende Mobilitätsstrategien<sup>42</sup>, etc.) oder auch **die stärkere Einbindung der öffentlichen Verkehrsbetriebe** der grenzüberschreitenden Metropolregion könnten weitere Lösungsansätze sein, um die Belastungen durch das Pendeln zu begrenzen.

## ii. Wirtschaftsförderung: Vom Wettbewerb zur „Coopetition“?

Eine der Aufgaben staatlicher Behörden einer jeden Region besteht darin, einen attraktiven Wirtschaftsstandort zu schaffen und zu erhalten, um Mehrwert, Arbeitsplätze, Einkünfte und öffentliche Einnahmen zu generieren. Dieser Grundsatz kann auch bei der gemeinsamen Entwicklung nur schwer außer Kraft gesetzt werden. Die grenzüberschreitende Metropolregion Luxemburgs bildet den Rahmen, um die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu intensivieren, um Luxemburgs Attraktivität und seine Wettbewerbsfähigkeit insgesamt zu stärken. Anders ausgedrückt können Akteure, die in einem Bereich miteinander konkurrieren, unter bestimmten Umständen zusammenarbeiten, um Stärken und Chancen einer grenzüberschreitenden Region sowie Synergie- und Skaleneffekte zu nutzen.<sup>43</sup> Die gemeinsame Entwicklung im Bereich der Wirtschaftspolitik könnte sich auf das Konzept der „Coopetition“ stützen, indem zum Beispiel Potenzial in den nachfolgenden Bereichen ausgeschöpft wird. Zur Begrenzung der Risiken, die mit der exzessiven Konzentration der Wirtschaftsaktivitäten einhergehen, könnte die gemeinsame Entwicklung auch die Einrichtung weiterer Entwicklungszentren auf Ebene der grenzüberschreitenden Metropolregion beinhalten.

- **Vorschlag Nr. 3: gemeinsame Initiativen im Bereich der wirtschaftlichen Attraktivität** mit dem Ziel, die Ansiedelung von Unternehmen und qualifizierten Erwerbstätigen in der Grenzregion zu fördern. Folgende Projekte könnten in diesem Bereich gefördert werden: Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsförderungsagenturen und berufsständischen Organisationen bei gezielten Kampagnen, gemeinsame Stände bei internationalen Berufsmessen und Stellenbörsen, Einrichtung von Gründer- und Kongresszentren, Entwicklung eines gemeinsamen touristischen Angebots und einer Marke zur Aufwertung der Region „Grand Luxembourg“, etc.
- **Vorschlag Nr. 4: Auch der Politik in den Bereichen Forschung und Innovation** käme es zugute, wenn sie stärker grenzüberschreitend ausgerichtet würde. Bei Themen, denen von Luxemburg und seinen Nachbarn strategische Bedeutung beigemessen wird, hat man häufig die gleichen Vorstellungen von gemeinsamen „intelligenten Spezialisierungen“. Skalen- und Synergieeffekte könnten beispielsweise durch die Annäherung von Clustern und technologischen Forschungsinstituten oder auch die Entwicklung gemeinsamer Einrichtungen (technologische Demonstrationssysteme, Labore, Public-Private-Partnerships) erzielt werden. Darüber hinaus sollte die Strategie zur Verwertung der Forschungsarbeiten staatlicher und universitärer Forschungsinstitute angesichts der begrenzten Größe der luxemburgischen Industrie den „Markt“ der Großregion in den Blick nehmen. Zu diesem Ansatz passen auch mögliche Initiativen zur Schaffung grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten beispielsweise im Bereich der Kreislaufwirtschaft.
- **Vorschlag Nr. 5:** Die grenzüberschreitenden Partner könnten in den bilateralen Arbeitsgruppen Überlegungen zu **grenzüberschreitenden Gewerbegebieten** anstoßen. Aufgrund des Potenzials, das durch die Aussicht auf die europäische „ECBM-Verordnung“

<sup>40</sup> Raumentwicklungskonzept der Großregion. Vgl.: <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/grande-region-affaires-transfrontalieres/SDT-GR.html>.

<sup>41</sup> Geografisches Informationssystem. Vgl.: <https://www.sig-gr.eu/fr.html>.

<sup>42</sup> Grenzüberschreitende Mobilitätsstrategien mit Deutschland, Belgien und Frankreich.

<sup>43</sup> Decoville, Antoine; Durand, Frédéric und Feltgen, Valérie (LISER; 2015): *Opportunities of cross-border cooperation between small and medium cities in Europe*.

oder, sollte diese nicht verabschiedet werden, durch andere Anpassungsmechanismen (z. B. Ausnahmeregelungen) entsteht, könnten gemeinsame Entwicklungszonen erwogen werden, in denen die Wettbewerbsvorteile zweier Länder gebündelt werden.<sup>44</sup> Diese (im Normalfall) in Grenznähe gelegenen Gewerbegebiete könnten jeweils für bestimmte Arten von Aktivitäten genutzt werden (Telearbeitsräume, Gewerbegebiete für Handwerksbetriebe, Betreuungsdienstleistungen, Forschungsaktivitäten, Ausdehnung bestehender Industriegebiete etc.). Hierfür ist sicherlich ein ausgeprägter politischer Wille erforderlich, aber die Symbolkraft der Schaffung solcher Gewerbegebiete könnte die Attraktivität der Grenzregionen und das Image der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs als europäische *best practice* stärken.

- **Vorschlag Nr. 6:** Genauso könnte die Entwicklung und Umsetzung eines **grenzüberschreitenden Unternehmensmodells** eruiert werden, um die Wettbewerbsvorteile der gesamten Region zu stärken, was - je nachdem, wie die einzelnen Standortvorteile aussehen - zur Ansiedelung von Projekten an mehreren Standorten führen könnte (z. B. Ferrero).
- **Vorschlag Nr. 7:** In der Grenzregion könnten **wirtschaftlich nutzbare Flächen erfasst und beworben** werden.
- **Vorschlag Nr. 8:** Angesichts der Überlastung der gegenwärtigen Infrastruktur, aber auch des Ergänzungspotenzials der Gegenden in der Grenzregion könnte die **Entwicklung gemeinsamer Logistikhubs** geprüft werden. Insbesondere die mögliche Entwicklung multimodaler Häfen entlang der Mosel könnte im gemeinsamen Interesse Luxemburgs und seiner Nachbarn liegen. Das Beispiel des Flughafens Basel-Mülhausen (Schweiz und Frankreich) könnte darüber hinaus als Grundlage für eventuelle Überlegungen zu anderen Verkehrsinfrastrukturen mit Sonderrechten dienen (insbesondere im Frachtbereich).

### iii. Bessere Einbindung des Ausbildungsangebots vor dem Hintergrund des „Ringens um Nachwuchskräfte“

Auf dem Arbeitsmarkt sind Arbeitskräfte gegenwärtig heiß begehrt. Dies liegt an mehreren Faktoren wie der aktuell sehr niedrigen Arbeitslosigkeit in Europa, dem „außergewöhnlichen“ luxemburgischen Wachstum oder auch der rasanten Entwicklung der arbeitgeberseitigen Qualifikationsanforderungen. Berichte über die Beschäftigungssituation in der Großregion<sup>45</sup> deuten jedoch darauf hin, dass in den Nachbarregionen zu Luxemburg (insbesondere in Lothringen und der Wallonie) die Arbeitslosenquote (v. a. der Jugendlichen) weiter über dem europäischen Durchschnitt liegt und die Erwerbsquote dort über alle Altersklassen hinweg deutlich hinter dem europäischen Durchschnitt zurückbleibt. Des Weiteren weist Luxemburg bei den über 55-Jährigen die geringste Erwerbsquote in der Großregion auf.

Das Ungleichgewicht zwischen Nachfrage und Angebot an Arbeitskräften birgt ein großes Risiko für die luxemburgische Volkswirtschaft mit ihrem hohen Bedarf an Fachkräften. Durch die relativ stark ausgeprägte, absehbare Überalterung der erwerbsfähigen Bevölkerung in den Grenzregionen könnte dieses Risiko noch zusätzlich verschlimmert werden. Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung würden so zunehmen.

Die Senkung der Jugendarbeitslosigkeit und die Förderung der Beschäftigung älterer Erwerbstätiger in den Grenzregionen (wie auch in Luxemburg selbst) ist eines der Ziele, dessen Erreichung sowohl Luxemburg als auch den Nachbarregionen zugutekommen könnte. Dem Coopetition-Ansatz folgend,

<sup>44</sup> Vgl.: <https://www.fondation-idea.lu/2018/09/27/serie-au-programme-2-4-zones-dactivite-transfrontalieres-prochaine-etape-de-lintegration-pour-le-grand-luxembourg/>.

<sup>45</sup> Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA/OIE, Januar 2019): *Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion*.

könnte auch der Bereich Aus- und Weiterbildung in der Politik der grenzüberschreitenden gemeinsamen Entwicklung einen hohen Stellenwert einnehmen.

- **Vorschlag Nr. 9:** In den vergangenen Jahren sind **Kooperationen im Bereich Hochschulbildung** entstanden (Universität der Großregion, bilaterale Partnerschaften für den Zugang zum zweiten Teil des Medizinstudiums, von der Handelskammer in Zusammenarbeit mit der Université de Lorraine initiierte Abschlüsse etc.). Allerdings könnte in Fällen, wo die kritische Masse in einer Gegend der grenzüberschreitenden Metropolregion nicht erreicht wird, die Entwicklung **bi-nationaler Masterabschlüsse** noch beschleunigt werden. Der Campus Arlon der Universität Lüttich könnte so beispielsweise seine Aktivitäten im Hochschulbereich in einem für beide Länder interessanten Themengebiet wie dem Holzbau erweitern, in dem gegenwärtig ein Projekt im Gange ist. Nach dem Vorbild des 450 Studierende an den Standorten Metz und Saarbrücken umfassenden DFHI-ISFATES<sup>46</sup> (deutsch-französische Kooperation der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes und der Université de Lorraine) könnte eine **französisch-luxemburgische Ingenieurschule ins Leben gerufen** werden, mit der das Ausbildungsangebot in einem sowohl für Lothringen als auch für Luxemburg strategischen Bereich erweitert werden könnte. Solche, im Sinne der Zusammenarbeit entwickelten Projekte könnten als Machbarkeitsnachweis dienen und das Bild von Nachbarregionen stärken, die dem Win-Win-Ansatz folgend gemeinsam investieren. Die Beziehungen zwischen den Universitäten Trier und Saarbrücken könnten ebenfalls dahingehend ausgerichtet werden, wobei die die Universität der Großregion den bevorzugten Rahmen für derlei Initiativen bilden sollte.
- **Vorschlag Nr. 10:** Die berufliche (Aus- und Fort-)Bildung ist ebenfalls ein strategischer Bereich, in dem gemeinsame Initiativen unter dem Dach der gemeinsamen Entwicklung ins Leben gerufen werden können. Neben der Mobilität von Auszubildenden, die bereits durch bestehende Vereinbarungen gefördert wird, könnten **gemeinsame Investitionen in bi-nationale Berufsausbildungen** geprüft werden.<sup>47</sup> Eine **Analyse der Engpassberufe** (Gesundheit, Techniker, etc.) könnte von der Beteiligung ausländischer Partner profitieren. So könnten Bereiche ermittelt werden, in denen Ausbildungskooperationen vorrangig umzusetzen wären. Allgemein könnten durch **Initiativen zur Annäherung der** für die berufliche Bildung zuständigen **Organisationsstrukturen** bedeutende Synergien erzielt werden (z. B. die Cité des métiers des Zweckverbandes Grand Genève in Zusammenarbeit mit angeschlossenen Zentren auf schweizerischer und französischer Seite).
- **Vorschlag Nr. 11:** Luxemburg könnte auch in Zusammenarbeit mit seinen Nachbarn die **Ausweitung grenzüberschreitender Bildungsprojekte** unterstützen (Luxemburgischkurse, Schüleraustausche, Austausch von Lehrkräften, bi-nationale Schulen etc.). Die Förderung der „Nachbarsprachen“ könnte in diesem Zusammenhang ein förderwürdiges Projekt von gemeinsamem Interesse sein. Als Beispiel kann hier das Lycée Schengen genannt werden.

#### iv. Zusammenarbeit auf lokaler Ebene zur Stärkung des Zusammenhalts und der Attraktivität der Metropolregion

Außerhalb Luxemburgs sind die „Grenzeffekte“ logischerweise in den grenznahen Gegenden spürbar, in denen der Anteil der Grenzpendler am höchsten ist. Die Effekte betreffen häufig Handlungsfelder im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden (Raumordnung, Wohnraum, Kleinkinderbetreuung, Schul-, Kultur- und Sporteinrichtungen etc.). In wirtschaftlicher Hinsicht sind diese grenznahen Gegenden von offensichtlicher Bedeutung für die Entwicklung Luxemburgs (und vice versa), da ihre Attraktivität als Wohnort Voraussetzung für die Sicherung der Arbeitskräfte ist, von denen der nationale

---

<sup>46</sup> Deutsch-Französische Hochschulinstitut für Technik und Wirtschaft (DFHI), *Institut franco-allemand de techniques, d'économie et de sciences* (ISFATES).

<sup>47</sup> So könnte beispielsweise das Kompetenzzentrum „Technifutur“ in Lüttich eine Außenstelle in Arlon einrichten, wenn durch eine Partnerschaft mit Luxemburg der „Effekt der kritischen Masse“ erzielt werden könnte.

Arbeitsmarkt abhängt. Verschlechtert sich ihre Attraktivität gegenüber der anderer Ballungsräume, so kommt dies ganz einfach einem Attraktivitätsverlust des Standorts Luxemburg gleich.

Eines der Win-Win-Ziele der Politik der gemeinsamen Entwicklung könnte in diesem Zusammenhang darin bestehen, Mittel zur Steigerung der Investitionen (Luxemburgs und der Nachbarländer) in die Lebensqualität der Grenzregionen zu finden, um die wachsende Diskrepanz zwischen den öffentlichen Mitteln dies- und jenseits der Grenze zu verringern. Ein anderes Ziel könnte sein, lokalpolitische Vorhaben mit grenzüberschreitenden Auswirkungen besser zu koordinieren (Wohnraum, Umwelt, Mobilität, Gewerbeprojekte etc.). Hier sind verschiedene Lösungsansätze denkbar.

- **Vorschlag Nr. 12: Mechanismen zum automatischen Informationsaustausch** über Projekte mit möglichen Auswirkungen auf die grenzüberschreitende territoriale Dynamik können in Erwägung gezogen werden. Durch einen **intensiveren Dialog zwischen den Gemeinden** dies- und jenseits der Grenze könnte ein besseres Verständnis der Chancen und Risiken der Entwicklung der grenzüberschreitenden Metropolregion erzielt werden. Die Einigung auf Projekte von gemeinsamem Interesse wäre leichter nachzuvollziehen. Doppelarbeiten beiderseits der Grenze würden vermieden. Es würde aber auch eine Kultur des Zuhörens und des Dialogs geschaffen, die für Raumkonzepte unabdingbar ist. Auch die Schaffung **grenzüberschreitender Gemeindeverbände** könnte dazu beitragen.
- **Vorschlag Nr. 13:** Gemeinsame bilaterale Entwicklungsfonds (siehe Vorschlag Nr. 17) könnten zur **Förderung von Ausstattungsprojekten von gemeinsamem Interesse** in grenznahen Gemeinden beitragen, die in bestimmten Bereichen Nachholbedarf haben (Sport-, Kultur- und Tourismuseinrichtungen, Kleinkinderbetreuung, Umwelt), oder Projekten zugutekommen, die gemeinsam im Sinne eines gemeindeübergreifenden Ansatzes verwaltet werden (Abwasserwirtschaft, Abfallentsorgung, Sportstätten etc.).
- **Vorschlag Nr. 14:** Mehr **kulturelle und touristische Projekte** wie „Esch 2022 - europäische Kulturhauptstadt“ könnten zum Gegenstand grenzüberschreitender Zusammenarbeit werden. Gleiches gilt aber auch für die Bewirtschaftung von Kulturstätten und deren Programmgestaltung in grenzüberschreitenden Regionen.
- **Vorschlag Nr. 15:** Es sollte geprüft werden, ob (in einem noch festzulegenden Gebiet) **die Kriterien für die Anerkennung als außerschulische Kinderbetreuungseinrichtung gelockert werden können, um die Anzahl der aufnahmeberechtigten Krippen in Grenznähe zu erhöhen**. Seit der Öffnung im Jahr 2016 für Grenzpendler kommen immer mehr ortsfremde Kinder in den Genuss von Gutscheinen für außerschulische Kinderbetreuung.<sup>48</sup> Durch diese Entwicklung könnte sich die Auslastung der luxemburgischen Kindertagesstätten in Grenznähe verschärfen, PKW-Fahrten der Arbeitnehmer von der Wohnung zur Arbeit könnten (im Widerspruch zur Strategie MODU 2.0) zunehmen und es könnte zu einem Wettstreit zwischen den Aufnahmeeinrichtungen der Grenzregionen kommen. Diese Signale stehen im Widerspruch zur Bereitschaft zur gemeinsamen Entwicklung.

---

<sup>48</sup> 1.839 im Jahr 2018 verglichen mit 1.240 im Jahr 2017 und 709 im Jahr 2016.

## v. Governance und Finanzierung: neue Wege gehen

Sieht man die Politik der gemeinsamen Entwicklung als eine neue „Methode“ der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit speziellen Zielen für die grenzüberschreitende Metropolregion, bestimmte Nachbarregionen oder klar festgelegte Projektregionen und nicht als Ergänzung oder Fortsetzung bestehender Projekte, so können zusätzlich zu den bestehenden Kooperationsformen neue Handlungsmechanismen geprüft und erprobt werden.

- **Vorschlag Nr. 16:** Im Rahmen der bilateralen Beziehungen mit allen drei Nachbarländern ist der **Abschluss gesonderter Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit bei der Politik der gemeinsamen Entwicklung in der grenzüberschreitenden Metropolregion** denkbar. In diesen Abkommen könnten Ziele, bereitgestellte Mittel und Finanzierungsmodalitäten festgehalten und Governancestrukturen und Evaluationskriterien präzisiert werden u.v.m. Damit wird klar festgehalten, in welcher Form die Parteien an der gemeinsamen Entwicklung mitarbeiten möchten.
  
- **Vorschlag Nr. 17:** Zur Unterstützung der Politik der gemeinsamen Entwicklung mit allen drei Nachbarländern könnte die Einrichtung **bilateraler Kooperationsfonds** geprüft werden. Diese Fonds könnten zu gleichen Teilen von Luxemburg (z. B. prozentualer Beitrag aus der Besteuerung der Grenzpendler) und den grenznahen Gebietskörperschaften kofinanziert, gemeinsam verwaltet (Vetorecht pro Land) und von einem mehrjährigen Arbeitsprogramm in Anlehnung an die o. g. Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit begleitet werden. Reichen andere Mittel nicht aus, könnten die Fonds z. B. über Projektaufträge zur Finanzierung von Vorhaben wie den in diesem Arbeitsdokument beispielhaft genannten Projekten beitragen (Bereich Ausbildung, Mobilität, Raumplanung, kommunale Einrichtungen etc.). So könnten in allen betroffenen Ländern gleichermaßen Projekte in einem vorher definierten Gebiet finanziert werden. Der Vorteil solcher Mechanismen bestünde aus luxemburgischer Sicht darin, dass man nicht mehr beim Thema Steuerausgleich hängen bleibt, sondern in eine wirkliche Zusammenarbeit eintritt, dass ausländische Gebietskörperschaften und Staaten vermehrt in Projekte von direktem oder indirektem Interesse für Luxemburg (bzw. sogar in Projekte in Luxemburg) investieren und dass auf Grundlage konkreter Projekte ein Dialog über die Zusammenarbeit geführt wird. Für die benachbarten Gebietskörperschaften wären diese Mechanismen ein Zeichen dafür, dass die Bereitschaft besteht, zur Finanzierung staatlicher Produkte und Dienstleistungen beizutragen, die vor allem den Grenzpendlern zugutekommen.  
Alternativ könnte die mögliche Kofinanzierung von Projekten in der Grenzregion über in den jeweiligen Ländern bereits bestehende Fonds vorgesehen werden.
  
- **Vorschlag Nr. 18:** Für bestimmte Projekte könnten **grenzüberschreitende Gebiete mit spezifischen Governancestrukturen** in Erwägung gezogen werden. Ziel könnte sein, grenzüberschreitende Gewerbegebiete, spezifische Infrastrukturen (Gesundheitshäuser, Logistikinfrastrukturen, Forschungs- und Ausbildungszentren etc.) oder spezifische Projekte zur Stadtentwicklung (z. B. IBA in Trägerschaft des EVTZ Alzette-Belval) zu fördern. Dabei könnte zur Verringerung rechtlicher Belastungen und des Verwaltungsaufwandes die ECBM-Verordnung herangezogen werden, sofern diese denn verabschiedet wird.

## d. Grenzüberschreitende Erfahrungen als Inspiration?

In der Diskussion über die Einführung einer Politik der gemeinsamen Entwicklung sollten auch Erfahrungen aus anderen grenzüberschreitenden Regionen Berücksichtigung finden. Es sollte ein enger Austausch mit den Gebietskörperschaften gepflegt werden, die bereits solche Projekte umgesetzt haben, um von deren potenziellen Erfahrungswerten (Erfolge und Misserfolge) und Auswertungen zu profitieren.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit hier die am häufigsten genannten Projekte:

- Mit dem 24 französische und schweizerische Gemeinden umfassenden grenzüberschreitenden Zweckverband (*Groupement Local de Coopération Transfrontalière*, GLCT) **Grand Genève** wird das Ziel verfolgt, die regionale Entwicklung zu lenken, den Metropolcharakter der Region zu stärken, zahlreiche neue regionale Hotspots und Zentren zu schaffen und die Attraktivität beiderseits der Grenze zu steigern. Der Zweckverband koordiniert grenzüberschreitende Kooperationen in den Bereichen Mobilität, Raumplanung und Umwelt, gibt Studien in Auftrag und koordiniert die notwendigen Schritte zur Umsetzung und Vertiefung des französisch-waadtländisch-genferischen Agglomerationsprojekts.

Zu den bisher umgesetzten Wirtschaftsprojekten dieser grenzüberschreitenden Organisation gehört eine Anlaufstelle für Unternehmen, die Gründung der Cité des métiers und die Begleitung von Wirtschaftsförderungsstellen in den jeweiligen Ländern. Im Bereich Mobilität soll im Dezember 2019 der „Léman Express“ in Betrieb genommen werden. Hierbei handelt es sich um ein grenzüberschreitendes Verkehrsprojekt, das mit schweizerischen, französischen und europäischen Geldern finanziert wurde.

- Die **deutsch-französische Zusammenarbeit auf Regierungsebene** nahm durch den Elysée-Vertrag in den 1960er Jahren konkrete Formen an. Neben diplomatischen, militärischen und politischen Initiativen bildete er auch die Grundlage für Initiativen in den Bereichen Bildung und Jugend, insbesondere durch das Deutsch-Französische Jugendwerk (DFJW). Im Jahr 2018 [sic] wurde von beiden Ländern der Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (**Vertrag von Aachen**) unterzeichnet, der ein Kapitel über die regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit enthält. Letzterer verpflichtet (insbesondere) die beiden Staaten dazu, den betroffenen lokalen grenzüberschreitenden Gebietskörperschaften spezifische Befugnisse zu übertragen und, falls erforderlich, „angepasste Rechts- und Verwaltungsvorschriften einschließlich Ausnahmeregelungen“ zu erlassen, um Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu überwinden. Solche Vorschriften könnten auch in Regierungsabkommen zwischen Luxemburg und seinen Nachbarn einfließen (vgl. Vorschlag Nr. 16).
- **Kopenhagen-Malmö**. Seitdem im Jahr 2000 die Brücke eröffnet wurde, die die Hauptstadt der schwedischen Region Skåne län (Malmö) mit der dänischen Hauptstadt (Kopenhagen) verbindet, nahm die Zahl der Grenzpendler insbesondere wegen der relativ niedrigen Immobilienpreise auf schwedischer Seite rasch zu. Aus dieser neuen grenzüberschreitenden Situation ergaben sich mehrere Kooperationsprojekte. Ein Austausch über die Erfahrungen der beiden grenzüberschreitenden Ballungsräume mit dieser Partnerschaft könnte die Zusammenarbeit auf Ebene der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburgs voranbringen.
- **Das grenzüberschreitende französisch-spanische Krankenhaus Cerdagne** wurde 2014 eröffnet und vom EFRE kofinanziert. Es ist das erste Krankrenhaus, das als grenzüberschreitende Einrichtung konzipiert wurde. Da es sich um ein Pilotprojekt handelt, sind noch rechtliche Hürden zu überwinden. Es könnte daher als Beispiel für die Schaffung von Strukturen und Überwindung von Hindernissen (Abstimmung zwischen den Sozialversicherungsbehörden etc.) im Gesundheitsbereich herangezogen werden.

## FAZIT

Eine durch einen symbolischen Akt initiierte und auf einer verstärkten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit fußende Politik der gemeinsamen Entwicklung zwischen Luxemburg und den Grenzregionen stellt das bestmögliche Szenario für die Konsolidierung der grenzüberschreitenden Metropolregion dar, inklusive Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, Attraktivität und Nachhaltigkeit sowie des sozialen und territorialen Zusammenhalts.

Luxemburg würde durch die gemeinsame Entwicklung seine Handlungsfähigkeit bei Themen stärken, die seine Zukunft unmittelbar betreffen. Die Nachbarregionen würden stärker von der Streuwirkung der wirtschaftlichen Dynamik des Großherzogtums profitieren. Die grenzüberschreitende Metropolregion ist europaweit einzigartig. Es gilt nun, die Chancen für die gesamte Region maximal zu nutzen und gleichzeitig inhärente Risiken zu antizipieren. Dafür ist die gemeinsame Entwicklung das richtige Instrument, welches allerdings auch auf einer gemeinsamen Perspektive beruhen sollte... und diese gilt es erst noch auszuarbeiten.