



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

WSR/Kohärente grenzüberschreitende Entwicklung (2022)

Für eine kohärente Entwicklung der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburgs in der Großregion

Stellungnahme

Luxemburg, 29.06.2022

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Einleitende Bemerkungen..... | 1 |
| 1 Die heutigen Herausforderungen der territorialen Entwicklung im grenzüberschreitenden Umfeld von Luxemburg | 4 |
| 1.1 Die Entstehung einer grenzüberschreitenden Metropole..... | 4 |
| 1.2 Chancen und Risiken für Luxemburg und die angrenzenden Regionen | 8 |
| 1.2.1 Die schwierige Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses im Bereich der öffentlichen Finanzen | 10 |
| 1.2.2 Die Entwicklung der Telearbeit, eine Veranschaulichung der Risiken und Chancen des gegenwärtigen Modells | 16 |
| 1.2.3 Wirtschaftliche und demographische Prognosen, die auf ernsthafte Engpässe hinweisen..... | 17 |
| 1.2.4 Die begrenzte Verfügbarkeit von Wirtschaftsgrundstücken in Luxemburg | 20 |
| 1.2.5 Eine Integration ohne wirtschaftliche und soziale Konvergenz..... | 20 |
| 1.3 Die Herausforderungen der Raumplanung im grenzüberschreitenden Kontext rund um Luxemburg | 22 |
| 1.4 Welche Zielsetzungen für eine kohärente Entwicklung der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg? | 25 |
| 2 Der institutionelle Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Großregion, bilaterale Beziehungen und ausländische Beispiele | 27 |
| 2.1 Die Institutionen der Großregion..... | 27 |
| 2.1.1 Der Gipfel der Exekutiven | 27 |
| 2.1.2 Die persönlichen Vertreter | 29 |
| 2.1.3 Das Sekretariat des Gipfels der Großregion..... | 29 |
| 2.1.4 Die Arbeitsgruppen des Gipfels | 29 |
| 2.1.5 Der Interregionale Parlamentarierrat (IPR) | 30 |
| 2.1.6 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR) | 31 |
| 2.1.7 Das Programm INTERREG A Großregion..... | 32 |
| 2.2 Die bilaterale Zusammenarbeit | 34 |
| 2.2.1 Der interministerielle Koordinierungsausschuss für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (CICT) | 34 |
| 2.2.2 Luxemburg-Belgien: „Gäichel-Treffen“ | 35 |
| 2.2.3 Luxemburg-Frankreich: Französisch-luxemburgische Regierungskommission (CIG) ... | 36 |
| 2.2.4 Luxemburg- Deutschland: „Entwicklungskonzept Oberes Moseltal“ (EOM)..... | 37 |
| 2.3 Initiativen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumplanung..... | 40 |

| | | |
|---------|--|----|
| 2.3.1 | Raumentwicklungskonzept der Großregion (REKGR) | 40 |
| 2.3.2 | <i>Luxemburg im Wandel</i> | 42 |
| 2.3.3 | Der EVTZ Alzette Belval und der Auftrag zur Vorbereitung der <i>Internationalen Bauausstellung</i> Alzette Belval, IBA | 43 |
| 2.3.4 | Die grenzüberschreitenden funktionalen Gebiete | 45 |
| 2.3.5 | Der Entwurf für eine Verordnung „European Cross Border Mechanism“ (ECBM) | 46 |
| 2.3.6 | Das interreg-Projekt RECOTTE | 49 |
| 2.4 | Beispiele für die Zusammenarbeit in anderen grenzüberschreitenden Metropolen | 50 |
| 2.4.1 | Großraum Genf | 50 |
| 2.4.1.1 | Governance des Großraums Genf | 50 |
| 2.4.1.2 | Das Schweizer Agglomerationsprogramm | 52 |
| 2.4.1.3 | Verpflichtung der Partner | 54 |
| 2.4.1.4 | Französisch-schweizerische Steuerprinzipien und Finanzausgleiche | 55 |
| 2.4.1.5 | Der Léman Express, das Vorzeigeprojekt des Großraums Genf | 57 |
| 2.4.2 | Der Flughafen Basel-Mulhouse | 58 |
| 2.4.3 | Die Zusammenarbeit in der Region des Øresund | 61 |
| 3 | Empfehlungen des Wirtschafts- und Sozialrats für eine Politik der Zusammenarbeit im Dienste eines kohärenteren grenzüberschreitenden territorialen Projekts | 64 |
| 3.1 | Empfehlung Nr. 1: Ein territoriales Projekt für die grenzüberschreitende Metropole entstehen lassen | 64 |
| 3.2 | Empfehlungen für die Raumplanungs- und Mobilitätspolitik | 66 |
| 3.2.1 | Empfehlung Nr. 2: Umsetzung der Schlussfolgerungen des Territorialen Entwicklungsschemas der Großregion (TEGR) in das Nationale Raumentwicklungsprogramm (PDAT) und Anregung der Nachbarregionen zu einem ähnlichen Vorgehen | 66 |
| 3.2.2 | Empfehlung Nr. 3: Umsetzung der Mechanismen für den Informationsaustausch und die gegenseitige Beteiligung an Planungsprojekten, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben können | 67 |
| 3.2.3 | Empfehlung Nr. 4: Stärkung von Projekten für Einrichtungen von gemeinsamem Interesse in grenznahen Gemeinden, in denen diese unzureichend entwickelt sind | 67 |
| 3.2.4 | Empfehlung Nr. 5: Prioritäten für die Mobilitätsinfrastruktur in den nächsten Jahrzehnten hervorbringen | 68 |
| 3.2.5 | Empfehlung Nr. 6: Entwicklung von Pilot-Telearbeitszentren in den Grenzregionen Luxemburgs, zusätzlich zu den geplanten Zentren innerhalb der Landesgrenzen | 69 |
| 3.3 | Empfehlungen zur grenzüberschreitenden Wirtschaftsentwicklung | 69 |
| 3.3.1 | Empfehlung Nr. 7: Eine ausgewogenere wirtschaftliche Entwicklung anstreben | 69 |
| 3.3.2 | Empfehlung Nr. 8: Entwicklung von grenzüberschreitenden Agenturen für wirtschaftliche Entwicklung zur Förderung eines grenzüberschreitenden Unternehmensmodells | 70 |
| 3.3.3 | Empfehlung Nr. 9: Einrichtung von grenzüberschreitenden Gewerbegebiete | 71 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.3.4 | Empfehlung Nr. 10: Eine bessere Integration der Forschungs- und Innovationspolitik anstreben | 71 |
| 3.3.5 | Empfehlung Nr. 11: Untersuchung des Potenzials für die Entwicklung von Logistikplattformen von gemeinsamem Interesse | 72 |
| 3.4 | Sozial- und Gesundheitspolitik..... | 72 |
| 3.4.1 | Empfehlung Nr. 12: Einrichtung von gemeinsamen Ausbildungszentren für medizinisches Personal | 72 |
| 3.4.2 | Empfehlung Nr. 13: Entwicklung von Zones Organisées d'Accès aux Soins Transfrontaliers (ZOAST) (Organisierte Zonen für den Zugang zu grenzüberschreitender Gesundheitsversorgung)..... | 72 |
| 3.4.3 | Empfehlung Nr. 14: Lockerung der Kriterien für die Anerkennung von Anbietern des Betreuungsschecks, um die Zahl der förderfähigen Grenzkitas zu erhöhen | 73 |
| 3.5 | Ausbildung | 73 |
| 3.5.1 | Empfehlung Nr. 15: Empfehlungen, die vom WSR im Bereich der grenzüberschreitenden Berufsbildung bereits formuliert worden sind..... | 73 |
| 3.5.2 | Empfehlung Nr. 16: Vervielfachung der „co-diplomierenden“ Masterstudiengänge, wenn die kritische Masse nicht in einem einzigen Gebiet des grenzüberschreitenden Raums erreicht werden kann..... | 74 |
| 3.5.3 | Empfehlung Nr. 17: Überlegungen zu einer gemeinsamen Verwaltung von Berufsausbildungen (Aus- und Weiterbildung) in den „kritischsten“ Sektoren anstellen..... | 74 |
| 3.5.4 | Empfehlung Nr. 18: Stärkung grenzüberschreitender Bildungsprojekte (Sprache des Nachbarn, Schüleraustausch usw.)..... | 75 |
| 3.6 | Ambitionierte Entwicklungen und Experimente im Bereich der Regierungsführung umsetzen | 76 |
| 3.6.1 | Empfehlung Nr. 19: Anwendung einiger Bestimmungen des Entwurfs der ECBM-Verordnung | 76 |
| 3.6.2 | Empfehlung Nr. 20: Einrichtung neuer grenzüberschreitender Verbände in strategischen Gebieten | 76 |
| 3.6.3 | Empfehlung Nr. 21: Verbesserung des rechtlichen und steuerlichen Rahmens für die grenzüberschreitende Telearbeit..... | 77 |
| 3.6.4 | Empfehlung Nr. 22: Einrichtung von grenzüberschreitenden Gewerbegebieten mit besonderem Status | 78 |
| 3.6.5 | Empfehlung Nr. 23: Spezielle Fonds für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einrichten | 79 |
| | Anlagen | 802 |
| | Anlage 1: Zusammenfassung der wichtigsten Doppelbesteuerungsabkommen | 83 |
| | Anlage 2: Verwendung des Genfer Finanzausgleichs durch die französischen Gebietskörperschaften | 85 |
| | Anlage 3: Detaillierte Beschreibung des Léman Express, herausgeben von der MOT | 88 |

Einleitende Bemerkungen

Die vorliegende Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialrats (WSR) setzt die Reihe der Eigeninitiativen zum Thema grenzüberschreitendes Arbeiten fort. Die erste Stellungnahme dieser Reihe, die am 22. Januar 2020 durch die Plenarversammlung des WSR verabschiedet wurde, stellt eine umfassende Beschreibung des Phänomens des grenzüberschreitenden Arbeitens dar, um die zentrale Bedeutung dieses Arbeitskräfteeinsatzes für die luxemburgische Wirtschaft hervorzuheben. Die zweite Stellungnahme, die am 1. März 2021 verabschiedet worden ist, bezog sich auf die Problematik der grenzüberschreitenden beruflichen Bildung mit besonderem Schwerpunkt auf die Lehre.

Ausgehend von der Feststellung, dass die wirtschaftliche Entwicklung des Großherzogtums einen Raum betrifft, der über seine Landesgrenzen hinausreicht, konzentriert sich die vorliegende Stellungnahme wiederum auf die Aspekte in Verbindung mit diesem Modell der grenzüberschreitenden territorialen Entwicklung, das Chancen, aber auch Herausforderungen für die sozioökonomische Entwicklung Luxemburgs darstellt. Sie soll Empfehlungen abgeben, um diese Entwicklung langfristig kohärenter und nachhaltiger zu gestalten.

Eine Reihe von wichtigen Feststellungen haben den WSR dazu veranlasst, Empfehlungen für eine kohärentere Entwicklung der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg abzugeben.

- Die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede sind in der Großregion nach wie vor sehr groß, trotz einer sehr vorangeschrittenen wirtschaftlichen Integration.
- Zahlreiche wirtschaftliche und soziale Interaktionen, aber auch die damit verbundenen Herausforderungen, haben sich auf ein grenzüberschreitendes Territorium (funktionales Gebiet) konzentriert, das weit über die luxemburgischen Grenzen hinausreicht, aber stärker auf diejenigen der Großregion begrenzt bleibt. Eine kohärente Entwicklung dieses Territoriums, das einer grenzüberschreitenden Metropole ähnelt, ist eine notwendige Bedingung für die nachhaltige Entwicklung Luxemburgs.
- Die Mehrzahl der Politiken im Bereich der „institutionalisierten“ grenzüberschreitenden Kooperation erfolgen entweder von Staat zu Staat oder in einem sehr weit gefassten multilateralen Rahmen der Großregion und überschneiden sich nur teilweise mit dem Thema der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg.
- Die wirtschaftlichen und demographischen Wachstumsdynamiken machen Engpässe deutlich, die für die wirtschaftliche, soziale Entwicklung und die Umweltsituation Luxemburgs umso problematischer sein werden. Es erscheint schwierig, sich einigen dieser Problematiken zuzuwenden ohne eine bessere grenzüberschreitende Koordination mit den benachbarten Territorien.
- Es ist im wirtschaftlichen Interesse Luxemburgs, dass das Territorium der grenzüberschreitenden Metropole kohärenter organisiert wird und dass die angrenzenden Regionen (in denen im Übrigen zahlreiche Luxemburger leben) eine höhere Attraktivität und Lebensqualität erhalten.
- Die angrenzenden Regionen scheinen nur teilweise von der wirtschaftlichen Dynamik Luxemburgs zu profitieren, was zu gelegentlich sehr starken Entwicklungsdiskrepanzen an den Grenzen führt, die eine gewisse Neubalancierung notwendig machen.

- Das gegenwärtige territoriale Entwicklungsmodell zeigt starke wechselseitige Abhängigkeiten für Luxemburg und seine Nachbarn, mit Nachteilen, gelegentlich von allen geteilten und gelegentlich sehr unterschiedlichen Vorteilen, was die Kooperation in manchen Bereichen erleichtert, in anderen jedoch kompliziert machen kann.

Diese Feststellungen plädieren für eine neue Geisteshaltung und für die Umsetzung von neuen Zielsetzungen in den grenzüberschreitenden Kooperationspolitiken zwischen Luxemburg und den angrenzenden Regionen. Es ist möglich **fünf Hauptzielsetzungen** aufzuzeigen, die eine solche Politik verfolgen könnte.

- Konkretes Handeln in Bezug auf die Chancen, „Effekte der kritischen Masse“ zu erzeugen, indem Mittel (personelle, finanzielle, Projekte usw.) zusammengelegt und vernetzt werden, um die grenzüberschreitende Metropole wettbewerbsfähiger und attraktiver zu machen.
- Streben nach einer Dynamik der sozioökonomischen Konvergenz zwischen den Territorien, um die Verwundbarkeiten in Verbindung mit der übermäßigen Polarisierung der Tätigkeiten zu begrenzen, insbesondere indem „sekundäre“ Schwerpunkte in der grenzüberschreitenden Region eingerichtet werden.
- Einführung von neuen Mechanismen, um alle Akteure zu stärkeren Investitionen in den Grenzgebieten anzureizen, um den infrastrukturellen Rahmen, die Qualität der Ausstattungen und eine kohärente Gestaltung dieser Räume zu fördern.
- Beitragen zur Verstärkung der Politik des territorialen Zusammenhalts der Europäischen Union (EU) und zum Image des Territoriums, indem grenzüberschreitende Piloteinrichtungen getestet werden.
- Begleitung des ökologischen Wandels der grenzüberschreitenden Metropolregion.

Der erste Teil dieser Stellungnahme schlägt eine Zusammenfassung der **gegenwärtigen Herausforderungen für die territoriale Entwicklung der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg vor**, dieses „funktionalen“ geographischen Raums, der über die nationalen Grenzen des Großherzogtums hinausreicht, aber nach wie vor erheblich eingeschränkter ist als das Territorium der Großregion. Diese beispielhafte Bestandsaufnahme befasst sich insbesondere mit der Frage nach dem Einzugsgebiet dieses grenzüberschreitenden Raums, mit den Vorteilen und Chancen, aber auch mit den Risiken, die mit diesem Modell der territorialen Entwicklung aus der Sicht Luxemburgs und seiner Partner verbunden sind, sowie mit den Herausforderungen, welche die Raumplanung in einem grenzüberschreitenden Kontext darstellt.

Der zweite Teil der Stellungnahme beschreibt die wichtigsten Projekte und Instanzen, aus denen der **gegenwärtige Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation** zwischen Luxemburg und den angrenzenden Territorien besteht. Er schlägt außerdem eine Beschreibung der Kooperation in anderen grenzüberschreitenden Räumen vor, insbesondere dem des Großraums Genf, in dem ein Projekt für ein grenzüberschreitendes Territorium eingerichtet wurde und mit Hilfsmitteln arbeitet, die in der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg nicht vorhanden sind.

Der dritte Teil dieser Stellungnahme des WSR schließlich formuliert **23 Empfehlungen** für eine Kooperationspolitik im Dienste eines kohärenteren Projekts für ein grenzüberschreitendes Territorium. Sie sollen zu einem Projekt für eine grenzüberschreitende Metropole Luxemburg führen, das mit neuen Zielsetzungen im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation verbunden sein wird, die auf 5 Säulen ruhen: Gestaltung des Territoriums und der Mobilität, grenzüberschreitende

wirtschaftliche Entwicklung, Sozial- und Gesundheitspolitiken, Ausbildung sowie zu fördernde Entwicklung im Bereich der Governance und des Experimentierens.

Mit dieser Stellungnahme möchte der WSR die luxemburgische Regierung, aber auch die Zivilgesellschaft und alle Entscheidungsträger für die Notwendigkeit sensibilisieren, die grenzüberschreitenden Herausforderungen, die eine erstrangige Bedeutung für eine langfristig nachhaltige Entwicklung des Großherzogtums erhalten haben, besser zu berücksichtigen. Der WSR appelliert außerdem an die Regierung, die Mittlerorganisationen der Großregion (Wirtschafts- und Sozialrat, WSRGR, Sozialpartner) in diesen Prozess einzubeziehen.

Im Rahmen der Erarbeitung der vorliegenden Stellungnahme hat der WSR eine Reihe von Experten angehört, denen er besonders dafür danken möchte, dass sie ihre Kenntnisse und Erfahrungen auf diesem Gebiet mit uns geteilt haben. Es handelt sich um die folgenden Personen:

Herr Matthieu BARADEL, Projektdirektor im Kanton Genf (Schweiz)

Herr Frédéric BESSAT, Direktor des Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) des Großraums Genf (Frankreich-Schweiz).

Herr André BIEVER, stellvertretender Direktor der Direktion für europäische Angelegenheiten und internationale Wirtschaftsbeziehungen, Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten

Herr Aurélien BISCAUT, Generalsekretär der Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT, Frankreich).

Dr. Antoine DECOVILLE, Forscher am LISER.

Herr Henry DEMORTIER, Direktor der territorialen Strategie, IDELUX (Belgien).

Dr. Frédéric DURAND, Forscher am LISER.

Dr. Estelle EVRARD, Forscherin an der Universität Luxemburg.

Herr Thierry MAEDER, Projektdirektor NyonRégion im Kanton Waadt (Schweiz).

Herr Alexandre PETIT, territoriale Strategie, IDELUX (Belgien).

Herr Jean PEYRONY, Generaldirektor der Mission Opérationnelle Transfrontalière (Frankreich).

Frau Pascale ROULET-MARIANI, für das Generalsekretariat des GLCT Großraum Genf ad interim (Frankreich-Schweiz).

Dr. Matthias SCHWALBACH, Geschäftsführer, Handwerkskammer Trier (Deutschland).

Frau Marie-Josée VIDAL, Erste Regierungsrätin, Generalkoordinatorin der Behörde für Raumplanung, Ministerium für Energie und Raumplanung.

1 Die heutigen Herausforderungen der territorialen Entwicklung im grenzüberschreitenden Umfeld von Luxemburg

1.1 Die Entstehung einer grenzüberschreitenden Metropole

Einer der Ausgangspunkte dieser Stellungnahme ist die Feststellung, dass sich im Laufe der letzten Jahrzehnte im Umfeld von Luxemburg ein immer stärker integriertes grenzüberschreitendes Territorium entwickelt hat. Es erscheint relativ klar, dass sich dieser grenzüberschreitende Raum durch immer stärkere wechselseitige Abhängigkeiten auszeichnet, dass er jedoch nicht mit den (weiten) Grenzen der Großregion übereinstimmt, obwohl dort die meisten der Politiken für eine grenzüberschreitende Kooperation strukturiert sind. Es ist daher notwendig, den geographischen Raum, in dem die Herausforderungen, die in dieser Stellungnahme zusammengefasst werden, angesiedelt sind, anhand von geographischen Begriffen genau zu definieren.

Warum von einer „grenzüberschreitenden Metropole“ reden?

Der Ausgangspunkt dieses geographischen Ansatzes ist der Begriff des funktionalen Gebiets. Es existieren verschiedenen Definitionen des grenzüberschreitenden funktionalen Raums rund um Luxemburg, der in dieser Stellungnahme als „**grenzüberschreitende Metropole Luxemburg**“ bezeichnet wird. Traditionell wird ein funktionales Gebiet als ein Territorium definiert, bestehend aus „einer Stadt und ihrem Pendlergebiet. Die **funktionalen städtischen Gebiete** bestehen somit aus einer dicht bevölkerten Stadt und einem weniger dicht bevölkerten Pendlergebiet, dessen Arbeitsmarkt stark in die Stadt integriert ist (OECD, 2012)¹.

Der in dieser Stellungnahme verwendete Begriff der Metropole verweist auf das Phänomen der **Metropolenbildung**. Zwar verweist dieses Phänomen häufig auf die Entstehung der weltweiten Metropolen, aber es kann in gewisser Hinsicht auch für die Analyse kleinerer Regionen nützlich sein und seine Definition fügt sich besonders gut ein in die Untersuchung des grenzüberschreitenden funktionalen Gebiets von Luxemburg: „Die Metropolenbildung bezeichnet den Prozess der Konzentration von Bevölkerungen, Tätigkeiten und Werten in Großstädten. (...) Die Faktoren der Metropolenbildung sind vielfältig: Größen- und Agglomerationseffekte, komparative Vorteile, Bedarf an Zugänglichkeit zu Netzwerken (auf nationaler und globaler Ebene) usw. (...) Die Metropolenbildung verstärkt eine Reihe von Planungsproblemen im Zusammenhang mit der Zersiedelung, der zunehmenden Mobilität, der Zunahme von Umweltbelastungen (Umweltverschmutzung, Überlastung) und vor allem der sozialen Ungerechtigkeit, insbesondere durch die Gentrifizierung der zentralen und peripheren Arbeiterviertel. Das Ganze stellt auch die Arten der städtischen Governance in Frage.“²

Von der „polyzentrischen grenzüberschreitenden Metropole“ zum „zentralen Metropolraum rund um Luxemburg“, ein künftig identifiziertes strategisches Territorium innerhalb der Großregion

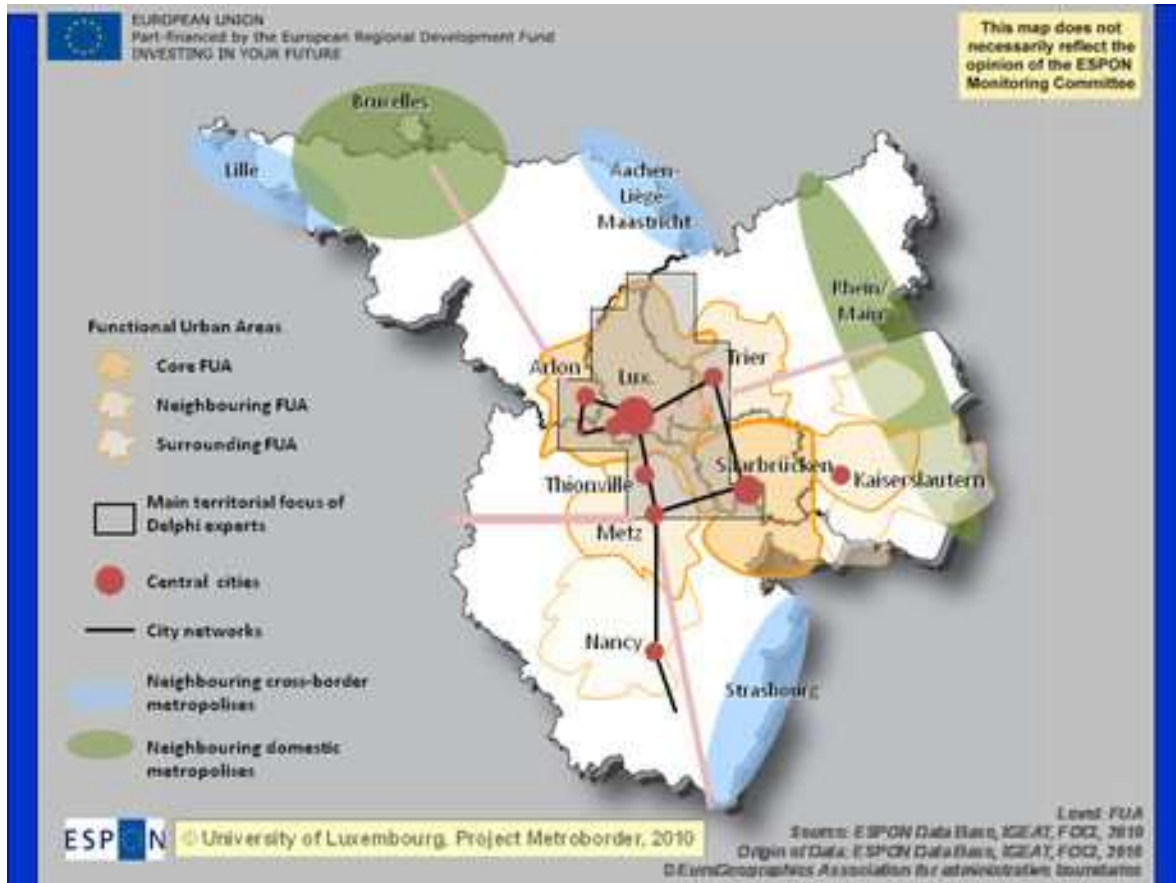
Im Jahre 2010 hat der „Metroborder-Bericht“ das Territorium der Großregion beschrieben als eine *grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion* (GPMR), die zwei funktionale städtische Gebiete mit grenzüberschreitender Dimension mit Luxemburg und Saarbrücken als Zentrum umfasst. Wie die nachstehende Karte zeigt, umfasst das funktionale Gebiet Luxemburg das gesamte Land (wobei der in

¹Quelle: Eurostat.

²Quelle: Géoconfluences.

Betracht zu ziehende Mittelpunkt eher das gesamte Land, als nur seine Hauptstadt wäre) und reicht weit über dessen drei Landesgrenzen hinaus.

Karte 1 Das funktionale Gebiet Luxemburg



Quelle: ESPON, Metroborder-Bericht, Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion, 2010.

Zuletzt nennt der Abschlussbericht des *Territorialen Entwicklungsschemas der Großregion* (TEGR, 2021) für die territoriale Entwicklung der Großregion „drei räumliche Ebenen, d.h. die Großregion in ihrer Gesamtheit, **den zentralen Metropolraum rund um Luxemburg** und die naheliegenden grenzüberschreitenden Territorien“. Der Bericht empfiehlt im Übrigen, dass „das Ziel der Entwicklung eines grenzüberschreitenden polyzentrischen Metropolraums im Rahmen des TEGR auf den räumlichen Bereich des zentralen Metropolraums rund um Luxemburg begrenzt werden könnte. Dies könnte Verwirrungen vermeiden und die Notwendigkeit einer ausgewogenen Entwicklung innerhalb des Raums verdeutlichen.“ Die vorliegende Stellungnahme des WSR entspricht dieser Logik in vollem Umfang und bemüht sich, die Herausforderung zu charakterisieren und konkrete Maßnahmen vorzuschlagen, um zu dieser Zielsetzung des TEGR beizutragen.

Ein Versuch zur Abgrenzung der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg, eine „Region“, die sich auf europäischer Ebene durch ihre starke Dynamik auszeichnet

Von einem konzeptionellen Standpunkt aus betrachtet hängt die Definition des Einzugsbereichs des grenzüberschreitenden funktionalen Gebiets von den herangezogenen funktionalen Interaktionen ab (Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, Waren- und Dienstleistungskonsum, Mobilität im Bereich der Ausbildung, Kultur, Freizeit, Umweltfunktionen usw.). In der Mehrzahl der Fälle wird die Integration

des Arbeitsmarktes als relevantes Kriterium herangezogen, um die grenzüberschreitende Metropole Luxemburg zu bestimmen.

Zieht man das Kriterium des Arbeitsmarktes heran, ist es möglich, die grenzüberschreitende Metropole Luxemburg je nach Anteil der Grenzgänger unter der herangezogenen ansässigen Bevölkerung als einen funktionalen Raum mit 1,3 bis 2,5 Millionen Einwohnern zu definieren (siehe Tabelle 1 und Karte 2). Dieses Territorium zeichnet sich außerdem durch seine wirtschaftliche und demographische Dynamik aus, auch im Vergleich mit anderen europäischen Metropolen.

Die Stiftung IDEA, die diese Definition der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg im Jahre 2019³ vorschlägt, stellt fest, dass „das Wachstum des Arbeitsmarktes und der Bevölkerung von Luxemburg kaum Vergleiche auf europäischer Ebene bietet, sei es mit den anderen Staaten oder den anderen Großstädten. Keine der 271 europäischen Metropolregionen⁴ gleicht Luxemburg auf dem Gebiet des demographischen Wachstums und nur vier von ihnen⁵ überholen sie bei der Geschwindigkeit der Schaffung von Arbeitsplätzen. Selbst wenn man die Grenzgebiete heranzieht, in denen mindestens 15% der aktiven Bevölkerung in Luxemburg arbeiten⁶, würde die „Metropole Luxemburg“ (einschließlich Luxemburg und der genannten Territorien) auf Platz 9 von 271 stehen, soweit es die demographische Dynamik betrifft und auf Platz 15 von 271 bei der Entwicklung der Beschäftigung⁷. Je nach Grad der jeweiligen Integration der benachbarten Territorien (hier verdeutlicht durch den Anteil der Grenzgänger unter der aktiven Bevölkerung mit Beschäftigung am Wohnsitz) lässt sich das grenzüberschreitende Metropolgebiet von Luxemburg als ein Territorium mit 1,3 Millionen bis zu 2,5 Millionen Einwohnern und 593.000 bis zu 1.011.000 Arbeitsplätzen definieren.“

Tabelle 1: Entwicklung der Bevölkerung und der bezahlten Beschäftigung

| | Gesamtbevölkerung 2017 (x1000) | Entwicklung 2007-2017 | Bezahlte Beschäftigung 2015 (x1000) | Entwicklung 2005-2015 |
|---|--------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|-----------------------|
| EU 28 | 511.370 | +2,6 % | 193.519 | +5,1 % |
| Metropolregionen der EU 28 | 299.384 | +4,7 % | 122.483 | +6,4 % |
| Luxemburg | 590,7 | +24 % | 406,1 | +32 % |
| <i>Grenzterritorien (>15% Grenzgänger) *</i> | 747,8 | +6 % | 186,5 | +0 % |
| „Grenzüberschreitende Metropole Luxemburg“ (Schwelle mit 15% Grenzgängern) | 1.338,5 | +13 % | 592,6 | +20 % |
| <i>Grenzterritorien (>10% Grenzgänger)**</i> | 1.024,3 | +5 % | 319,4 | +3 % |
| „Grenzüberschreitende Metropole Luxemburg“ (Schwelle mit 10% Grenzgängern) | 1.614,9 | +11 % | 725,5 | +17 % |
| <i>Grenzterritorien (>5% Grenzgänger)***</i> | 1.883,9 | +4 % | 605 | -1 % |
| „Grenzüberschreitende Metropole Luxemburg“ (Schwelle mit 5% Grenzgängern) | 2.474,5 | +8 % | 1.011,1 | +10 % |

* Bezirke Arlon, Virton und Bastogne (BE) + Landkreise Trier-Saarbrücken und Eifel-Bitburg-Prüm (DE) + Beschäftigungsgebiete Thionville und Longwy (FR)

** : Vorgänger(*) + Bezirk Neufchâteau (BE) + Stadtkreis de Trèves + Landkreis de Merzig-Wadern (DE)

*** : Vorgänger (**) + Bezirk Verviers (BE) + Beschäftigungsgebiet Metz (FR)

Quellen: EUROSTAT, DESTATIS, INSEE, IWEPS, STATEC, Berechnungen der Stiftung IDEA

³ Vincent Hein, Stiftung IDEA asbl, Arbeitsdokument Nr. 13, Die Entwicklungszusammenarbeit im grenzüberschreitenden Metropolgebiet von Luxemburg. Für ein nachhaltigeres Modell? November 2019. <https://www.fondation-idea.lu/2019/11/12/document-de-travail-n13-le-codeveloppement-dans-laire-metropolitaine-transfrontaliere-du-luxembourg-vers-un-modele-plus-soutenable/>.

⁴ Laut Einstufung von Eurostat.

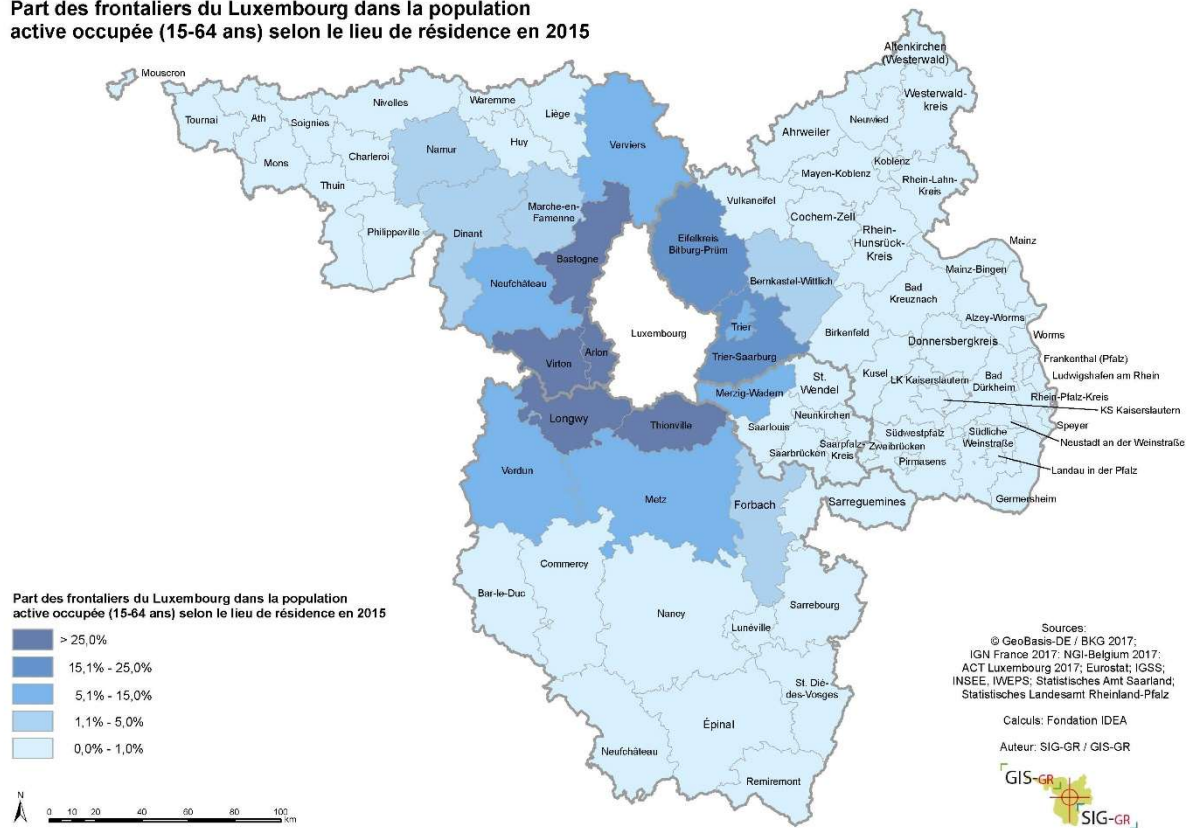
⁵ Gdansk, Warszawa, Lublin und Kielce in Polen.

⁶ Bezirke Arlon, Virton und Bastogne (BE), Landkreise Trier-Saarbrücken und Eifel-Bitburg-Prüm (DE), Beschäftigungsgebiete Thionville und Longwy (FR).

⁷ Entwicklung der bezahlten Beschäftigung von 2005 bis 2015 und der Bevölkerung von 2007 bis 2017, Daten von Eurostat.

Karte 2: Anteil der Grenzgänger an der erwerbstätigen Bevölkerung (15-64 Jahre) je nach Wohnort im Jahre 2015.

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



Eine Integration, die über den Arbeitsmarkt hinausgeht

Zwar ist der Ansatz, der auf der Analyse des Arbeitsmarkts basiert, insbesondere auf Grund der Verfügbarkeit von Statistiken der bequemste, aber es ist wichtig anzumerken, dass diese Integration in die grenzüberschreitende Metropole über die alleinige Problematik des Arbeitsmarkts hinausgeht.

Luxemburg als Land ist von diesem Territorium für eine Reihe von „funktionalen Bedürfnissen“ mit variablem Anteil abhängig. Das betrifft z.B. die Funktion des Arbeitsmarkts (Zugang zu Arbeitskräften), aber auch den Zugang zu den nicht ansässigen Verbrauchern, die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen (öffentlichen und privaten), nicht ansässigen Unternehmen, der Zugang zu Grund und Boden, Wohnraum, zu strategischen Infrastrukturen usw. Symmetrisch dazu hängen die Territorien in der Nähe der Grenzregionen für ihre eigenen funktionalen Bedürfnisse von Luxemburg ab und dies ebenfalls in einem variablen Verhältnis, wie z.B. für die Erwerbstätigkeit, den Zugang zu den Verbrauchern, die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen (öffentlichen und privaten), den Zugang zu strategischen Infrastrukturen usw.

1.2 Chancen und Risiken für Luxemburg und die angrenzenden Regionen

Die gegenseitige Abhängigkeit zwischen Luxemburg und den angrenzenden Regionen nimmt zu, vorwiegend auf Grund der ununterbrochenen Zunahme der Anzahl der Grenzgänger. Für die Territorien, aus denen die grenzüberschreitende Metropole Luxemburg besteht, erhalten die Chancen und Risiken in Verbindung mit diesem „Modell“ einer grenzüberschreitenden Entwicklung eine immer größere Bedeutung hinsichtlich ihrer eigenen Problematiken.

Um die Herausforderungen zu verstehen, mit denen die grenzüberschreitende Metropole Luxemburg konfrontiert ist und daraus kohärente Schlussfolgerungen für die zu formulierenden Empfehlungen zu ziehen, ist es notwendig, eine erste Bestandsaufnahme der Chancen und Risiken vorzunehmen, die die grenzüberschreitende Entwicklung des Territoriums für die einen und für die anderen darstellt. Manche Chancen und Risiken werden von Luxemburg und den Grenzterritorien geteilt (oder geben die Möglichkeit Ergänzungen zu nutzen), aber es kommt auch vor, dass die grenzüberschreitende Integration Phänomene erzeugt, bei denen die Interessen gelegentlich anders gelagert sind. Die nachstehende Tabelle 2 ermöglicht eine Beschreibung dieser unterschiedlichen Situationen.

Es ist nicht nur wichtig, einen Gesamtüberblick über die Chancen und Risiken zu erhalten, sondern auch zu berücksichtigen, dass sich die Gleichgewichte zwischen Vor- und Nachteilen im Laufe der Zeit verschieben können. So könnte beispielsweise der Saldo der Einnahmen - Ausgaben in Verbindung mit der grenzüberschreitenden Arbeit, der heute für die luxemburgischen öffentlichen Finanzen von Vorteil ist, langfristig „defizitär“ werden, insbesondere weil die ersten „Wellen“ von Grenzgängern in den Ruhestand gehen. Ein weiteres Bild: während es lange Zeit erlaubt war die Ansicht zu vertreten, dass die Dynamik des luxemburgischen Arbeitsmarktes insgesamt von Vorteil für die benachbarten Ökonomien war, weil sie es ihnen gestattete den Schock der Deindustrialisierung (und der damit verbundenen Arbeitslosigkeit), mit dem sie konfrontiert waren, teilweise aufzufangen, veranlassen die gegenwärtigen Spannungen in Verbindung mit der Verfügbarkeit von Arbeitskräften zu einem - zumindest teilweisen - Überdenken dieser Diagnose.

Eine derartige Diagnose der Vor- und Nachteile ist notwendig, um die Erwartungen der verschiedenen Akteure der grenzüberschreitenden Metropole richtig zu verstehen und die anzugehenden Herausforderungen in ihrer Gesamtheit anzugehen. **Aber diese Übung gestattet es in keiner Weise eine allgemeine Schlussfolgerung zu ziehen, wie dies in der öffentlichen Diskussion gelegentlich versucht wird, der zufolge einige Parteien (Luxemburg oder angrenzende Regionen) stärker von der grenzüberschreitenden Integration profitieren würden als andere.** In der Tat ist es selbst innerhalb der verschiedenen Territorien schwierig zu „entscheiden“, ob dieses oder jenes Phänomen insgesamt positiv oder negativ ist. Wenn beispielsweise die wirtschaftliche Attraktivität von Luxemburg zu einem Anstieg der Immobilienpreise in den grenznahen Gemeinden führt, kommt dies den Grundstücks- und Immobilieneigentümern zugute, könnte aber die in diesen Regionen lebenden Erstkäufer benachteiligen, insbesondere diejenigen, die nicht von den Lohnvorteilen profitieren, die Luxemburg bietet.

Tabelle 2: Chancen und Schwachstellen in Verbindung mit der grenzüberschreitenden Integration Luxemburgs und der benachbarten Regionen

| | Für die Grenzterritorien Luxemburgs | Für Luxemburg |
|-------------------------------------|---|---|
| Positive Aspekte und Chancen | <ul style="list-style-type: none"> • Demographischer Aufschwung • Steigerung der lokalen Kaufkraft (Löhne, Sozialleistungen), was für die örtliche Wirtschaft (Dienstleistungen, Handel, Immobilien, Freizeit usw.) und für die öffentlichen Finanzen (MwSt.) potenziell von Vorteil ist. Steigerung des Wertes des Grund- und Immobilienvermögens. • Steigerung der relativen Attraktivität für bodenintensivere Tätigkeiten. • Dynamisches Image für die Territorien (ländliche oder solche in industrieller Umstellung), die Entwicklungsalternativen gefunden haben (wenn auch exogen). • Leichtere Bekämpfung der Arbeitslosigkeit für die Territorien, die unter der Deindustrialisierung leiden. | <ul style="list-style-type: none"> • Einfacher Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften, die in einem nahe gelegenen Arbeitsmarktgebiet angesiedelt sind. • Wegfall von öffentlichen Ausgaben (Infrastrukturen für Ausbildung, Erziehung, Pflege, öffentliche Ausstattungen, Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit usw.) und Quellensteuern. • Länder, die vom Image einer attraktiven europäischen „Metropole“ profitieren. • „Dekompressionseffekt“ in Verbindung mit dem Grundstücks- und Immobilienmarkt. • Verfügbarkeit der spezifischen politischen Hebel eines Staates in Verhandlungen mit großregionalen Partnern mit begrenzteren Kompetenzen. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Möglichkeit der Erzeugung von „Effekten der kritischen Masse“ durch Zusammenlegung und Vernetzung der Mittel (personelle, finanzielle, Projekte usw.). • Möglichkeit der Entwicklung eines internationalen Images und von internationaler Attraktivität. • Komplementarität der Territorien | |
| Negative Aspekte und Schwachstellen | <ul style="list-style-type: none"> • Druck auf den Grundstücks- und Immobilienmarkt. • Ungleichheiten (beim Einkommen und beim Zugang zu Wohnraum) zwischen „Ortsansässigen“ und Grenzgängern. • Relativ geringe Attraktivität für Unternehmen und Tätigkeiten mit hohem Mehrwert. • Die attraktiven luxemburgischen Löhne machen den einheimischen Unternehmen Konkurrenz. • Öffentliche Ausgaben (Bildung, Erziehung, Pflege, Kleinkinderbetreuung, verschiedene Einrichtungen) und Steuereinnahmen aus der Wirtschaftstätigkeit sind im Vergleich zur Dichte der Erwerbstätigen gering. Gefühl des Abstiegs („Schlafvorstädte“). • Das Image als Regionen, die sich allein auf der Nähe zu Luxemburg ausruhen und über keinen eigenen Entwicklungsmotor verfügen. • Geringeres politisches Gewicht der lokalen Gebietskörperschaften (BE-DE-FR) im Vergleich zu einem Staat (LU). | <ul style="list-style-type: none"> • Die Aufrechterhaltung der Attraktivität im Vergleich zu den übrigen Territorien erfordert kontinuierliche Anstrengungen (Löhne, Sozialleistungen, Infrastrukturen usw.). • Die Kosten der Chancen in Verbindung mit den Löhnen und Sozialleistungen werden ins Ausland übertragen. • Druck auf den Grundstücks- und Immobilienmarkt, der langfristig zum Rückgang der Attraktivität führen kann. • Gefahr der Verdrängung der weniger gut situierten Gesellschaftsschichten an die Peripherie (oder gar ins Ausland), Gefühl der Deklassierung. • Gefahr von Ressentiments zwischen der ansässigen Bevölkerung und den nicht ansässigen Berufstätigen. • Das Image als Land, das vom Glücksfall profitiert, dass in den grenznahen Regionen Arbeitskräfte vorhanden sind: Notwendigkeit, mehr Zeichen der Zusammenarbeit zu setzen. • Das Fehlen von direkten politischen Hebeln für die Durchführung von Aktionen im eigenen Einflussbereich (Abhängigkeit von externen politischen Entscheidungen). |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Zunehmende Abhängigkeit des Entwicklungsmodells von exogenen Faktoren, die nur eine aktive Kooperationspolitik beeinflussen kann. • Hyperspezialisierung der Territorien und der Berufstätigen (Polarisierung), die die Befähigung zu einer wirtschaftlichen Diversifizierung begrenzt. • Zersiedelung, Verlängerung der Fahrten und deren Auswirkungen auf die Lebens- und Umweltqualität. • Anfälligkeit des Entwicklungsmodells angesichts der Gefahr der „Rückkehr der Grenzen“. | |

1.2.1 Die schwierige Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses im Bereich der öffentlichen Finanzen

Im Laufe der vergangenen Jahre haben einige Vertreter von lokalen Gebietskörperschaften in den angrenzenden Regionen zu einer besseren Verteilung der Einnahmen aus der Einkommensteuer der Grenzgänger aufgerufen. Mehrere kommunale Vertreter (insbesondere in Frankreich) sind in der Tat der Ansicht, dass sie zusätzliche Kosten aufgrund des stetigen Bevölkerungswachstums infolge der Dynamik des luxemburgischen Arbeitsmarktes tragen müssen, deren Abdeckung die Entwicklung ihrer Steuereinnahmen nicht zulässt. Aufgrund ihrer Mobilisierung verabschiedete der Europäische Kongress der Gemeinden des Europarats im Jahre 2019 eine Resolution⁸, mit der zur „Förderung der gemeinsamen Entwicklung als gemeinsames Ziel für die Unterstützung des Wirtschaftswachstums und gerechten Verteilung der sich daraus ergebenden Steuereinnahmen (...) aufgerufen wird“. Dieser Resolution zufolge kann die Anwendung der von der OECD empfohlenen Grundsätze in Bezug auf die Vermeidung einer Doppelbesteuerung zu Systemen führen, in denen die Grenzgänger anhand der Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Staaten zwar vor dieser Gefahr einer Doppelbesteuerung geschützt werden, bei denen die Wohnsitzgemeinden jedoch gleichwohl hinsichtlich „ihrer Investitionsfähigkeit auf Grund des Haushaltsdrucks in Verbindung mit einer demographischen Entwicklung, die durch den Arbeitskräftebedarf des Nachbarlandes noch verstärkt wird“, beeinträchtigt werden. Die lokalen Gebietskörperschaften bleiben von den Steuerregeln und den Ausgleichsmechanismen abhängig, die von ihrem eigenen Staat beschlossen werden und für welche Luxemburg grundsätzlich über keine Legitimität verfügt, um eingreifen zu können. Zu erheblichen grenzüberschreitenden öffentlichen Transfers kommt es bereits auf dem Weg über die Sozialaufwendungen, die durch den staatlichen Haushalt beglichen werden.

Die Nachbarstaaten wiederum erheben keine öffentlichen Forderungen auf diesem Gebiet. Die mit letzteren unterzeichneten bilateralen Steuerabkommen, einschließlich derjenigen aus der jüngsten Vergangenheit⁹ legen den Grundsatz der Besteuerung an der Quelle fest (Land, in dem sich der Arbeitsplatz des Beschäftigten befindet) und schließen keine automatische Rückabtretung an das Wohnsitzland des Beschäftigten auf der Grundlage der in Luxemburg erhobenen Einkommensteuer ein, obwohl dies mit anderen ihrer Nachbarstaaten praktiziert wird. Die französischen und belgischen Regierungen haben sich erst kürzlich sogar bereit erklärt, diese bilateralen Abkommen zu verändern, um die Anzahl der Telearbeitstage, von denen an ein Teil des Einkommens der Grenzgänger in ihrem Wohnsitzland besteuert wird, anzuheben und verzichten damit potenziell auf Steuereinnahmen.

Allerdings erhält der belgische Staat vom luxemburgischen Staat einen finanziellen Ausgleich, der sodann entsprechend der Lohnsumme der Grenzgänger an die Gemeinden weitergegeben wird, in denen die Grenzgänger wohnen. Obwohl er seinen Ursprung in einem Abkommen von 1975 hat (im Rahmen der belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion „UEBL“), das die Verbrauchssteuerverluste der grenznahen Gemeinden Luxemburgs (so genannter „Margelange-Effekt“) ausgleichen soll, ähnelt

⁸ Resolution 449 (2019) und Empfehlung 438 (2019) des Europäischen Kongresses der Gemeinden des Europarats, *Eine gerechte Steuerverteilung in den grenzüberschreitenden Gebieten*, Potenzielle Konflikte und Kompromissmöglichkeiten, Berichterstatter: Karl-Heinz Lambertz.

⁹ Siehe: Abkommen zwischen der Regierung der französischen Republik und der Regierung des Großherzogtums Luxemburg zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und Verhütung von Steuerhinterziehung und -betrug im Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuer, unterzeichnet in Paris am 20. März 2018.

dieser Ausgleich, der sich im Jahre 2022 auf 48 Millionen Euro beläuft¹⁰ in Anbetracht des vom belgischen Staat vorgenommenen Verteilungsmodus einem Ausgleich des Steuerausfalls für die Gemeinden, in denen eine erhebliche Zahl von Grenzgängern wohnt. Die Organisation des belgischen Steuerwesens wirkt sich in der Tat direkt auf die Gemeinden aus, in denen die Grenzgänger wohnen, da annähernd 18%¹¹ der Einnahmen der wallonischen Gemeinden aus einer Zusatzabgabe stammen, die die Gemeinden von der Steuer der natürlichen Personen (IPP) abziehen und der die Arbeitnehmer für ihre Einkünfte in Luxemburg nicht unterliegen..

Nur wenige Zahlen in Bezug auf die Kosten und Vorteile des Grenzgängerphänomens im Bereich der öffentlichen Finanzen

Obwohl in diesem Bereich grundsätzlich ein Gesamtüberblick notwendig wäre, bleibt es schwierig alle Kosten und Vorteile, die die grenzüberschreitende territoriale Integration für die öffentlichen Finanzen Luxemburgs und der angrenzenden Regionen generiert, präzise zu bewerten. In der Tat generiert die alleinige Existenz der grenzüberschreitenden Arbeit eine ganze Reihe von direkten, aber auch indirekten Einnahmen und Kosten, deren exakte Bezifferung angesichts der Komplexität der Interaktionen, die sich im Übrigen im Laufe der Zeit verändern, schwierig ist. Darüber hinaus handelt es sich um ein Phänomen, das für die gesamte Wirtschaft des grenznahen Territoriums eindeutig strukturierend ist. Es ist wahrscheinlich, dass ohne die grenzüberschreitende Integration die wirtschaftliche Entwicklung Luxemburgs einen deutlich anderen Weg genommen hätte, so dass es schwierig ist, die alleinigen Auswirkungen der Existenz des Grenzgängerphänomens auf die öffentlichen Finanzen zu isolieren, um daraus Schlussfolgerungen in Bezug auf ein „Kosten-Nutzen-Verhältnis“ zu ziehen, das in der Lage ist, die diesbezüglichen öffentlichen Politiken zu lenken. Diese Anmerkung gilt auch für die angrenzenden Regionen.

Gleichwohl ist es möglich, einige Zahlen herauszuarbeiten. Wie die Stellungnahme des WSR vom 20. Januar 2020 in Erinnerung gerufen hat, sind die Vorteile des Grenzmodells für Luxemburg zahlreich, insbesondere was die Bezahlung der Steuern und der Sozialabgaben und den Konsum auf dem großherzoglichen Territorium betrifft. Den Daten der Zahlungsbilanz zufolge, die vom STATEC¹² veröffentlicht worden sind, erhalten die 200.721 einreisenden Grenzgänger, die 2019 verbucht worden sind, Vergütungen in Höhe von 12,1 Milliarden Euro¹³ und erhalten zusammen mit allen nicht gebietsansässigen Anspruchsberechtigten Sozialleistungen in Höhe von 2,6 Milliarden Euro, zu denen noch annähernd 40 Millionen Euro an Arbeitslosenentschädigungen und 27 Millionen Euro an finanziellen Beihilfen für Studierende hinzugerechnet werden können. Die Einnahmen, bestehend aus Einkommensteuern (1,2 Milliarden Euro) und Sozialabgaben (2,8 Milliarden Euro), die den einreisenden Grenzgängern zur Last gelegt werden, belaufen sich auf annähernd 4 Milliarden Euro.

Derzeit haben die Grenzgänger im Bereich der Steuern und der Sozialversicherung einen direkten positiven Einfluss auf die öffentlichen Finanzen Luxemburgs, der auf annähernd 1,3 Milliarden Euro geschätzt werden kann. Im Laufe der vergangenen zehn Jahre (2009-2019) ist dieser Saldo (hier angegeben ohne Arbeitslosenentschädigungen und Beihilfen für Studierende) auf der Basis der Daten

¹⁰ Im Anschluss an die gemeinsame Sitzung „Gäichel XI“ der belgischen und luxemburgischen Regierungen vom 31. August 2021 in Luxemburg wurde der Betrag dieses Ausgleichs von 34 Millionen Euro auf 48 Millionen angehoben und wird im Laufe des kommenden Jahrzehnts jährlich um 5% ansteigen.

¹¹ Daten 2021, Quelle: Union der Städte und Gemeinden Walloniens, „Die Kommunalbesteuerung: Aufschläge auf die IPP und PRI“.

¹² Ausblicke Nr. 21, 12/2020, „Der Einfluss der Grenzgänger auf die Zahlungsbilanz des Jahres 2019“, STATEC.

¹³ Diese Vergütungen bestehen zu 10,6 Milliarden Euro aus Bruttolöhnen und -gehältern, zu denen noch 1,5 Milliarden an Arbeitgeberbeiträgen hinzukommen.

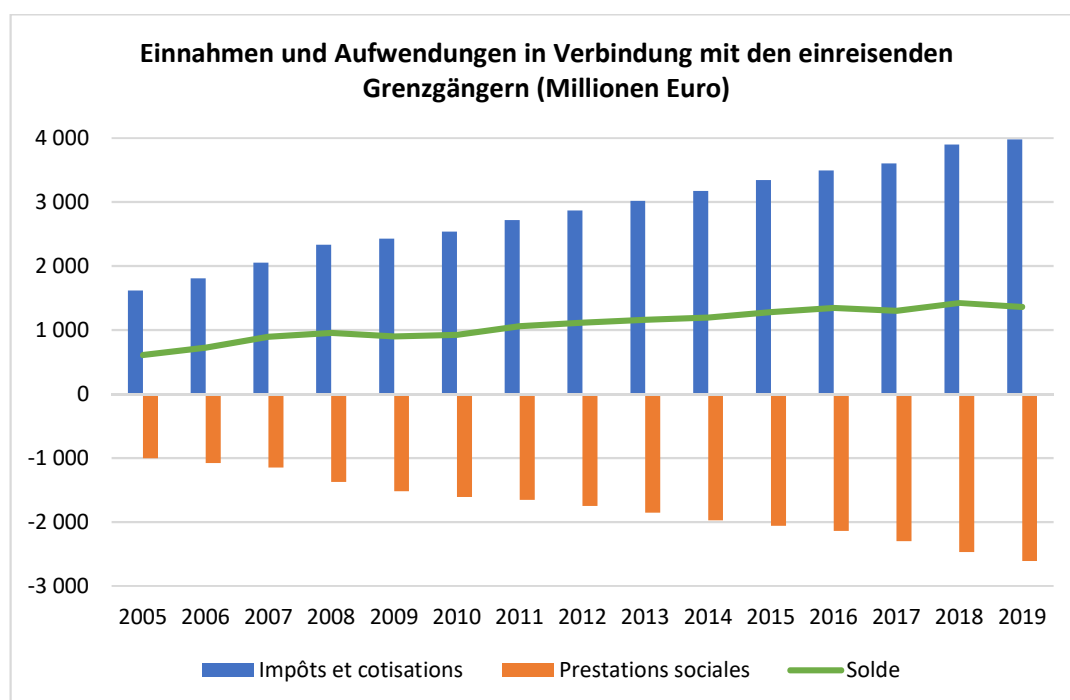
der Leistungsbilanz um 461 Millionen Euro (+51%) angestiegen. Die „Einnahmen“ (gezahlte Steuern und Abgaben) sind in den vergangenen zehn Jahren um 1.551 Millionen Euro (+72%) und die Sozialleistungen um 1.090 Millionen Euro (+64%) gestiegen.

Tabelle 3: Hauptbeiträge und Leistungen in Verbindung mit den Löhnen der (einreisenden) Grenzgänger in Luxemburg im Jahre 2019 (Millionen Euro)

| | | |
|---|-----------------------------|---------------|
| Beiträge der einreisenden Grenzgänger | Sozialabgaben | 2.761 |
| | Einkommensteuer | 1.217 |
| | Summe | 3.978 |
| Gezahlte Leistungen an die Nichtgebietsansässigen | Rentenleistungen | -1.101 |
| | Andere als Rentenleistungen | -1.513 |
| | Arbeitslosenentschädigungen | -40 |
| | Beihilfen für Studierende | -27 |
| | Summe | -2.681 |
| Saldo | | +1.296 |

Quellen: STATEC, BCL.

Grafik 1: Auswirkungen der Grenzgänger auf die luxemburgischen öffentlichen Finanzen



Quellen: STATEC, BCL.

Dagegen dürften die Rentenleistungen langfristig deutlich ansteigen und könnten die Situation ins Gegenteil verkehren. Während die Zahl der verrenteten Grenzgänger im Zeitraum 2020-2070 deutlich unter der Anzahl der berufstätigen Grenzgänger bleibt - die Prognosen der IGSS¹⁴ sehen in der Tat

¹⁴ Siehe: Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS), „Allgemeine technische Bilanz des Rentenversicherungssystems – 2022“, Februar 2022.

einen spürbaren Anstieg der an die nichtgebietsansässigen Anspruchsberechtigten gezahlten Rentenleistungen voraus - dürfte ihr Anstieg schneller verlaufen, als derjenige der an die Gebietsansässigen gezahlten Renten (jeweils +4,9% pro Jahr gegenüber +2,6% pro Jahr bei den Gebietsansässigen). Somit könnten die Rentenzahlungen an Nichtgebietsansässige, die das BIP derzeit mit 2,5% belasten, im Jahre 2050 5,8% und 2070 sogar 8,7% des BIP ausmachen.

Tabelle 4: Entwicklung der Rentenausgaben zwischen 2020 und 2070 (% des BIP)

Tableau 33 - Evolution des dépenses pour pensions (détail) entre 2020 et 2070 (en % du PIB)

| | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | Croissance réelle |
|-------------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| Dépenses pour pensions | 7,6% | 8,9% | 10,5% | 12,4% | 14,3% | 15,7% | 3,5% |
| <i>Résidents</i> | 5,4% | 5,7% | 6,0% | 6,5% | 7,0% | 7,0% | 2,6% |
| <i>Frontaliers</i> | 2,2% | 3,1% | 4,5% | 5,8% | 7,3% | 8,7% | 4,9% |
| <i>Hommes</i> | 4,5% | 5,0% | 5,7% | 6,8% | 7,9% | 8,8% | 3,4% |
| <i>Femmes</i> | 3,1% | 3,8% | 4,8% | 5,6% | 6,3% | 6,9% | 3,7% |

Quelle: IGSS

Was den Konsum der Grenzgänger auf luxemburgischem Territorium angeht, berücksichtigt die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung nur den Konsum der Nichtgebietsansässigen (eine breitere Öffentlichkeit, als diejenige der Grenzgänger), der sich im Jahre 2021 auf 4 Milliarden Euro belief, was ungefähr 12% der Konsumausgaben der Haushalte entspricht. Der Luxemburgischen Zentralbank (BCL) zufolge werden ungefähr 17% des Bruttoeinkommens der Grenzgänger im Großherzogtum ausgegeben, was den Daten der Leistungsbilanz zufolge ungefähr 2 Milliarden Euro an Ausgaben auf luxemburgischem Territorium entsprechen würde, was eine Art von, wenngleich auch nur teilweisem „Return“ von öffentlichen Einnahmen anhand der Steuern und Verbrauchssteuern generieren kann.

Zahlreiche ... und gelegentlich komplexe Effekte

Die Tatsache, dass ein erheblicher Teil der Berufstätigen, die zur luxemburgischen Wirtschaft beitragen, nicht auf dem großherzoglichen Territorium lebt, fördert auch bestimmte Kosteneinsparungen im Vergleich zu einer Situation, in der alle diese Berufstätigen im Land wohnen würden. Bestimmte Kosten werden in der Tat von den öffentlichen Einrichtungen ihres Wohnsitz- oder Herkunftslandes übernommen, wie z.B. die Ausbildung der Berufstätigen, die Kindererziehung, die Kosten für Raumplanung, für den Betrieb der kommunalen Dienste, ein Teil der Nahverkehrsdienste, die Gesundheitskosten der Ehepartner, die keine Grenzgänger sind, die Sozialwohnungen usw. Diese Effekte sind schwer zu beziffern und einige von ihnen haben nicht nur etwas mit dem grenzüberschreitenden „Modell“ der Metropole Luxemburg zu tun, sondern auch mit dem freien Verkehr innerhalb der EU und mit den politischen Entscheidungen in den Nachbarländern. Vom Standpunkt des sozialen Schutzes aus betrachtet, werden die meisten Pflegekosten von den

Nachbarländern übernommen und die Arbeitslosenentschädigungen der Nichtgebietsansässigen werden nur für die drei ersten Monate übernommen¹⁵.

Aber die grenzüberschreitende Integration generiert auch öffentliche Aufwendungen und spezifische luxemburgische „Nichteinnahmen“. Dazu gehört die Mitfinanzierung von Infrastrukturen in den grenznahen Regionen und der an die belgischen Gemeinden gezahlte „Gäichel“-Ausgleich. Die Grenzgänger kommen unter bestimmten Bedingungen auch für bestimmte „Steuerausgaben“ in Frage und die Tatsache, dass sie nicht im Land leben, entspricht einem (potenziell sehr hohen) Ausfall bei den Konsumeinnahmen. Außerdem führt dies auch zu einem Steuerausfall in Verbindung mit Immobilien und Vermögen (Grundsteuern, Wertsteigerungen, Eintragungsgebühren, Grundverkehrssteuern, Erbschaftssteuern).

Parallel dazu stellen diese öffentlichen luxemburgischen „Ausgaben“ für die Institutionen des Wohnsitzlandes (direkte und indirekte) öffentliche Einnahmen dar, zu denen noch die Einsparungen im Bereich der Beschäftigungspolitik hinzugerechnet werden können. Es ist wahrscheinlich, dass für die ländlichen Territorien oder die Regionen, die unter der Deindustrialisierung gelitten haben, der Anstieg der Anzahl der Berufstätigen mit einem relativ hohen Einkommensniveau und der Anstieg der Grundstücks- und Immobilienpreise an sich ein Glücksfall im Hinblick auf die Steuereinnahmen darstellen, verglichen mit Territorien mit vergleichbaren Merkmalen, die nicht von der Dynamik des luxemburgischen Arbeitsmarktes profitiert haben.

Dagegen ist es auch notwendig zu berücksichtigen, dass dieses starke demographische Wachstum, das auf einem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt beruht, auch Kosten für bestimmte benachbarte öffentliche Institutionen bedeutet. Die benachbarten Staaten und lokalen Gebietskörperschaften übernehmen in der Tat Kosten, die mit der Anwesenheit der Grenzgänger und ihrer Haushalte auf ihrem Territorium verbunden sind. Außerdem werden die Steuern auf das Einkommen von natürlichen Personen (berufstätigen und pensionierten) ebenso wie die Sozialabgaben den bilateralen Abkommen und den geltenden europäischen Verordnungen zufolge in Luxemburg erhoben und nicht ausgeglichen.

Die nachstehende Tabelle nennt diese verschiedenen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen der Staaten, der lokalen Gebietskörperschaften und Sozialversicherungskassen beiderseits der Grenzen, zu denen die Existenz eines umfangreichen grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes im Kontext der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg führen kann. Die in der Tabelle genannten potenziellen Auswirkungen sind als die Auswirkungen zu verstehen, die durch die Existenz dieses Phänomens im Vergleich zu einer rein hypothetischen kontrafaktischen Situation (bei ansonst gleichen Sachverhalten), in der es keine Grenzgänger gäbe, entstehen würden¹⁶.

¹⁵Dem Verwalter der französischen Arbeitslosenversicherung (Unédic) zufolge, belaufen sich die Aufwendungen der französischen Arbeitslosenversicherung zu Gunsten ehemaliger luxemburgischer Grenzgänger im Jahre 2020 auf 135 Millionen Euro (gegenüber 101 Millionen Euro im Jahre 2019). Siehe: Unédic, „Die Entschädigung der Grenzgänger durch die Arbeitslosenversicherung“, Dezember 2021.

¹⁶ Obwohl sie in dieser Tabelle auf die gleiche Ebene gebracht werden, ist es gleichwohl notwendig in Betracht zu ziehen, dass bestimmte Phänomene mehr oder weniger hohe Herausforderungen im Hinblick auf Finanzbeträge darstellen, dass sie je nach den benachbarten Ländern und Gebietskörperschaften variieren können und dass sie zumeist genauer untersucht und bewertet werden müssen.

Tabelle 5: Potenzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen in Verbindung mit dem grenzüberschreitenden territorialen Entwicklungsmodell

| | Ausgaben und „Nichteinnahmen“ | Einnahmen und „Nichtausgaben“ |
|---|---|--|
| Für Luxemburg (Staat, Gemeinden und Sozialversicherungskasse) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sozialleistungen an die nichtgebietsansässigen Anspruchsberechtigten (Krankheit, Kindergeld, Renten, Arbeitslosengeld (3 erste Monate), Teilzeit, Mutterschutz, Stipendien usw.) ▪ Mitfinanzierung von Infrastrukturprojekten ▪ „Gäichel“-Ausgleich für die belgischen Gemeinden ▪ „Steuerausgaben“ in Verbindung mit den Steuersystemen für Grenzgänger unter bestimmten Bedingungen ▪ „Nichteinnahmen“ bei den Steuern und Verbrauchssteuern der Grenzgänger (und Gebietsansässigen) außerhalb des Großherzogtums ▪ „Nichteinnahmen“ bei den Steuern auf Immobilien (Grundsteuern, Wertsteigerungen, Eintragungsgebühren, Grundverkehrssteuern, Erbschaftssteuern) ▪ Rückstellungen im Bereich der Renten in Verbindung mit der zeitlichen Verschiebung zwischen den aktuellen Einnahmen und den voraussichtlichen Ausgaben | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kosteneinsparungen in Verbindung mit der Nichtgebietsansässigkeit der Berufstätigen, die von den ausländischen staatlichen Stellen übernommen werden (Ausbildung der Berufstätigen, Kindererziehung, Raumplanung, kommunale Dienste, Nahverkehrsdienste der Grenzgänger (teilweise), Gesundheitskosten der Ehepartner, die keine Grenzgänger sind, Sozialwohnungen usw.). ▪ Steuern auf das Einkommen der natürlichen Personen (Berufstätige und Rentner) ▪ Sozialabgaben (auf Löhne und Arbeitgeberbeiträge) ▪ Einnahmen aus Steuern und Verbrauchssteuern der Nichtgebietsansässigen ▪ Teilweise Übernahme der Kosten der Pflege- und Arbeitslosenversicherung (3 Monate). |
| Für die lokalen Gebietskörperschaften, benachbarten Zentralstaaten und die Sozialversicherungskassen | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kosten in Verbindung mit der Anwesenheit der Grenzgänger und ihrer Haushalte (Ausbildung der Berufstätigen, Kindererziehung, Raumplanung, kommunale Dienste, Nahverkehrsdienste der Grenzgänger (teilweise), Gesundheitskosten der Ehepartner, die keine Grenzgänger sind, Sozialwohnungen usw.). ▪ Ausfälle bei bestimmten Steuereinnahmen auf Grund der weniger endogenen wirtschaftlichen Entwicklung ▪ Steuern auf das Einkommen der natürlichen Personen (Berufstätige und Rentner), die in Luxemburg erhoben werden ▪ Ausländischer Sozialversicherungsschutz (Beiträge) der Grenzgänger ▪ „Nichteinnahmen“ aus Steuern und Verbrauchssteuern in Luxemburg ▪ Kosten der Pflege- und Arbeitslosenversicherung (über 3 Monate hinaus) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sozialleistungen für die Anspruchsberechtigten der Grenzgänger (Krankheit, Kindergeld, Renten, Arbeitslosengeld (3 erste Monate), Teilzeit, Mutterschutz, Stipendien usw.) ▪ Mitfinanzierung von Infrastrukturprojekten ▪ „Gäichel“-Ausgleich für die belgischen Gemeinden ▪ „Steuernischen“, die den Grenzgängern unter bestimmten Bedingungen offenstehen und ihr Verhalten außerhalb Luxemburgs bestimmen können (Investitionen in Wohnraum, Rentensparen usw.) ▪ Steuern und Verbrauchssteuern auf den Konsum (Grenzgänger und Verbraucher der Großregion) ▪ Einsparungen im Bereich der Beschäftigungspolitik für die Territorien mit beeinträchtigter wirtschaftlicher Situation ▪ Einnahmen aus Steuern auf Immobilien (Grundsteuern, Wertsteigerungen, Eintragungsgebühren, Grundverkehrssteuern, Erbschaftssteuern) |

| | | |
|-----------------|---|---|
| Geteilte | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kosten aufgrund der Komplexität der Umsetzung der öffentlichen Projekte und Politiken in einem grenzüberschreitenden Kontext (zahlreiche Ansprechpartner, unterschiedliche Interessen, Anpassung an unterschiedliche Normen usw.) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Besseres Arbeitsmarkt-Matching (Rückgang der Kosten in Verbindung mit Arbeitslosigkeit und/oder Ausbildung) ▪ Gewinne aufgrund von Synergien bei bestimmten grenzüberschreitenden öffentlichen Projekten |
|-----------------|---|---|

1.2.2 Die Entwicklung der Telearbeit, eine Veranschaulichung der Risiken und Chancen des gegenwärtigen Modells

Seit Beginn der Gesundheitskrise haben zahlreiche Diskussionen und Analysen zum Thema der menschlichen, technischen, verwaltungstechnischen bzw. gesellschaftlichen Aspekte stattgefunden, die die Fernarbeit ans Licht bringen konnte. Die Stellungnahme des WSR vom September 2020 liefert einen Überblick über die zahlreichen damit verbundenen Herausforderungen. Aber im Vergleich zu anderen vergleichbaren europäischen Metropolen könnten sich die Herausforderungen durch die Entwicklung der Telearbeit nach der Gesundheitskrise im Kontext der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg als komplexer erweisen.

Zunächst einmal wird sie - während das Land versucht „die gleichen“ Talente anzulocken, wie andere europäische Metropolen (und die Telearbeit könnte ein Argument sein, das man in der Zukunft geltend machen könnte) - nicht automatisch über die gleichen Möglichkeiten zur Einführung der Telearbeit verfügen, wie letztere, was sich negativ auf ihre Attraktivität auswirken könnte. Die Existenz von Staatsgrenzen zwischen dem Arbeitsort und dem Wohnsitz von nahezu jedem zweiten Beschäftigten stellt in der Tat eine Bremse für die Fernarbeit dar¹⁷, deren Ausbau dadurch erschwert wird.

Außerdem bietet der Ausbau der Telearbeit in großem Maßstab für die verschiedenen Territorien ganz spezifische Chancen und Risiken und dies wird sich in einem grenzüberschreitenden Kontext noch komplizierter gestalten (siehe Tabelle 6). Das arbeitgebende Territorium, im vorliegenden Fall Luxemburg, kann mit der Fernarbeit darauf hoffen, bestimmte Effekte in Verbindung mit der Sättigung abzumildern, wie z.B. den Druck auf den Grundstücks- und Immobilienmarkt, den Druck auf die Löhne, während dies andererseits einen Verlust von Arbeitsplätzen bei bestimmten Dienstleistungstätigkeiten (Hotels und Gaststätten, Handel usw.) nach sich ziehen wird, da der Konsum der berufstätigen Grenzgänger zurückgehen wird, ebenso wie Steuerverluste (in Verbindung mit der relativ geringeren Beschäftigung und einer eventuellen Überschreitung der „Steuerschwellen“ durch die grenznahen Telearbeiter. Über die grenzüberschreitenden Erwägungen hinaus würde dieses Umverteilungsphänomen auch innerhalb des Landes zwischen den „Beschäftigungsgebieten“ und den „Wohnsitzgebieten“ eine Rolle spielen.

Den Wohnsitzgebieten, insbesondere den benachbarte Regionen, würde der Ausbau der Telearbeit einen Aufschwung in den gleichen Dienstleistungssektoren und indirekte Steuereinnahmen ermöglichen, aber die Attraktivität der luxemburgischen Arbeitsplätze für die lokalen Berufstätigen wird zu einer Konkurrenz für die lokalen Unternehmen im Kontext eines bereits relativ angespannten Arbeitsangebots und attraktiverer Sozialabgaben in Luxemburg führen.

¹⁷ Siehe Stellungnahme des WSR vom September 2020.

Und für die gesamte grenzüberschreitende Metropole wird eine allgemeine Einführung der Telearbeit einen relativen Rückgang des Drucks auf die Mobilität und eine Verbesserung der insgesamt Lebensqualität des Territoriums ermöglichen, aber sie könnte auch neue Wettbewerbssegmente mit potenziell attraktiveren Territorien entstehen lassen, wenn sich letztere ebenfalls von ihren Engpässen befreien könnten.

Es erscheint daher unumgänglich den Ausbau der Telearbeit in einer grenzüberschreitenden Perspektive zu betrachten, sowohl um sich mit der Frage der rechtlichen und steuerlichen Grenzen zu befassen, die ihre Entwicklung bremsen, als auch um über die territorialen wirtschaftlichen Auswirkungen in der Logik einer kohärenten und (somit) nachhaltigen grenzüberschreitenden Entwicklung nachzudenken.

Tabelle 6: Potenzielle Auswirkungen der Telearbeit für die Territorien in einem grenzüberschreitenden Kontext

| | Chancen | Risiken |
|--|---|--|
| Für die arbeitgebenden Territorien (Luxemburg) | Abmilderung der Sättigungseffekte (Grundstücks- und Immobilienpreise, Löhne) | Verluste von Arbeitsplätzen in den Dienstleistungssektoren (Hotels und Gaststätten, Handel) Steuerverluste (MwSt., Einkommensteuer im Falle der Überschreitung der Schwellen) |
| Für die Wohnsitzgebiete (Grenznahe Regionen und/oder Nachbarstaaten) | Zunahme der Arbeitsplätze in den Dienstleistungssektoren (Hotels und Gaststätten, Handel) Steuereinnahmen (MwSt., Einkommensteuer im Falle der Überschreitung der Schwellen) | Konkurrenz zwischen den lokalen Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt |
| Geteilte (Grenzüberschreitende Metropole) | Rückgang des Drucks auf die Mobilität Attraktivität in Verbindung mit der Lebensqualität | Konkurrenz anderer Territorien, in denen die Telearbeit vorteilhafter ist |

1.2.3 Wirtschaftliche und demographische Prognosen, die auf ernsthafte Engpässe hinweisen

In seinen letzten langfristigen Prognosen 2017-2016¹⁸ hat das STATEC daher seine demographischen und makroökonomischen Modelle gekoppelt. Aus seiner Modellrechnung geht insbesondere hervor, dass der Bedarf an neuen ausländischen Arbeitern für den Zeitraum von 2017-2030 durchschnittlich 9.700 Personen pro Jahr betragen wird. Die Größe (aber auch die Struktur) der großherzoglichen Bevölkerung wird daher im Wesentlichen von der Verteilung dieser zusätzlichen ausländischen Arbeitskräfte auf „Grenzgänger / Gebietsansässige“ abhängen. Diese Bevölkerung würde von 735.000

¹⁸ Siehe: STATEC, Bulletin Nr. 3/2017, langfristige makroökonomische und demographische Prognosen: 2017-2060,

auf 785.000 Einwohner ansteigen, mit einem Rückgang des Gesamtbedarfs an Grenzgängern von 282.000 auf 253.000.

Tabelle 7: Demographische Prognosen bis 2030 auf der Basis von drei Annahmen

Tableau 1 : Projections démographiques à l'horizon 2030 selon les trois hypothèses de part des frontaliers parmi les nouveaux travailleurs étrangers attirés

| Projections 2030 | | Hypothèses de part des frontaliers dans les nouveaux travailleurs étrangers | | |
|-------------------------------|----------------------------|---|---------|---------|
| | | 33% | 50% | 66% |
| Population totale | Nombre | 785 000 | 759 000 | 735 000 |
| | Evolution / 2017 (590.700) | +33% | +29% | +25% |
| Population des 15-64 ans | Nombre | 522 000 | 502 000 | 484 000 |
| | Evolution / 2017 (411.000) | +27% | +22% | +18% |
| Emploi intérieur total | Nombre | 569 000 | 570 000 | 571 000 |
| | Evolution / 2017 (433.000) | +31% | +32% | +32% |
| dont travailleurs frontaliers | Nombre | 253 000 | 268 000 | 282 000 |
| | Evolution / 2017 (183.500) | +38% | +46% | +54% |

Source : Calculs IDEA sur base chiffres STATEC Luxembourg

Quelle: STATEC

Ungeachtet der Annahme im Hinblick auf die Verteilung zwischen Grenzgängern / Einwanderern bleiben die Wachstumsraten bei der Anzahl der Grenzgänger deutlich erhöht (zwischen +38% und +54%) und ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung wird sich nur graduell verändern. Somit könnte der Bedarf an Grenzgängern im kommenden Jahrzehnt weiter zunehmen.

Derzeit berücksichtigen die für Luxemburg verfügbaren demographischen Prognosen - auch wenn sie den Bedarf an Grenzgängern verdeutlichen - nicht die möglichen Entwicklungen bei den real verfügbaren (und qualifizierten) Arbeitskräften in den Grenzregionen. Die Prognosen bezüglich der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, die vom Netzwerk der Statistikämter¹⁹ zusammengestellt worden sind, zeigen jedoch eine klare Tendenz: die Großregion tritt schrittweise in einen neuen demographischen Zyklus ein, der von einem spürbaren Rückgang der potenziell berufstätigen Bevölkerung und einer tendenziellen Alterung geprägt ist. Zwischen 2020 und 2030 wird die Anzahl der Berufstätigen im arbeitsfähigen Alter in der Großregion um 380.000 abnehmen, d.h. um -5,5%. Rheinland-Pfalz (-9,7%) und das Saarland (-18,2%) sind von diesem Rückgang besonders betroffen.

Die Daten bis 2050 sind noch beunruhigender: ein Rückgang der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter in einer Größenordnung von 11,6% zwischen 2016 und 2050 wird nach den verschiedenen nationalen und regionalen Schätzungen für die Großregion prognostiziert.

¹⁹ Siehe: <http://www.grande-region.lu/portal/> (abgefragt am 20.06.22)

Tabelle 8: Schätzung des Bevölkerungszuwachses zwischen 2016 und 2050 je Altersstranche (%)

| 2016-2050 | < 20 ans | 20 -65 ans | > 65 ans | Total |
|-----------------|----------|------------|----------|-------|
| Saarland | -33,7 | -34,4 | 13,0 | -23,4 |
| Lorraine | -13,3 | -14,1 | 44,2 | -2,6 |
| Luxembourg | 48,2 | 44,3 | 168,8 | 62,9 |
| Rheinland-Pfalz | -24,7 | -24,6 | 34,8 | -12,1 |
| Wallonie | 7,6 | 1,8 | 53,3 | 12,3 |
| Grande Région | -7,6 | -11,6 | 44,6 | 0,2 |

Quelle: Statistikportal der Großregion

Zwar sind die verfügbaren Prognosen nicht fein genug, um den Umfang des Phänomens in den Territorien zu ermitteln; in denen die Grenzgänger Luxemburgs traditionell rekrutiert werden²⁰, aber ein Rückgang der berufstätigen Bevölkerung stellt für die Wirtschaft des Landes eine reale Gefahr dar.

Um das Potenzial für eine berufstätige Bevölkerung zu steigern, erscheinen die Verstärkung der Befähigung des gesamten Territoriums (Luxemburg und benachbarte Regionen) neue Berufstätige über die Großregion hinaus anzuziehen, sowie eine Ausbildungsstrategie, welche die Bedürfnisse des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes berücksichtigt, als strategische Hebel im gemeinsamen Interesse für Luxemburg und seine Nachbarn.

Diese neue demographische „Gegebenheit“ könnte auch die Positionen der politisch und wirtschaftlich Verantwortlichen der benachbarten Territorien von Luxemburg im Hinblick auf die erklärte Absicht die qualifizierten Berufstätigen in ihrer Region besser zu „halten“, stärken²¹. Denn auch wenn die Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit zwischen den Territorien des grenzüberschreitenden Raums bleiben, sind die am meisten nachgefragten qualifizierten Arbeitskräfte vor Ort immer weniger verfügbar und die Zunahme der grenzüberschreitenden Beschäftigung geht nicht zwangsläufig mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit in den grenznahen Territorien einher. So zeigt beispielsweise die jährliche französische Umfrage in Bezug auf den Bedarf an Arbeitskräften seitens des Pôle emploi²², die die Schwierigkeiten bei der Personalbeschaffung aufzeigt, dass die Territorien in der Nähe der Grenzen von Meurthe-et-Moselle (Longwy und Briey) deutlich größere Problemraten haben, als der Durchschnitt des Departements (69% und 73% gegenüber 48% im Departement), auch wenn die Arbeitslosenraten dort hoch sind. Im Departement Moselle betreffen die Schwierigkeiten bei der Personalbeschaffung 54% der Arbeitgeberprojekte, während sie im grenznahen Beschäftigungsgebiet von Thionville 59% erreichen. In beiden grenznahen französischen Departements scheinen die Schwierigkeiten bei der Personalbeschaffung somit deutlich über dem Durchschnitt zu liegen.

²⁰ Die grenznahen Territorien im „sozioökonomischen Einflussbereich“ Luxemburgs haben im Allgemeinen eine dynamischere Demographie, insbesondere dank des Zuzugs von Berufstätigen. Dieses Phänomen kann sich positiv auf die Bevölkerungsprognosen dieser infraregionalen Territorien im Vergleich zu den Prognosen auf einer breiteren regionaler Ebene, die auch die demographisch weniger dynamischen Territorien einschließt, auswirken.

²¹ Siehe zur Veranschaulichung Christine Bertrand, Vorsitzende des MEDEF Meurthe et Moselle, delegierte Vorsitzende des MEDEF Grand Est, *New deal transfrontalier*, in *Réalités Industrielles, Travail et coopération à travers les frontières*, Annales des Mines, August 2020. <http://annales.org/ri/2020/resumes/aout/17-ri-resum-FR-AN-aout-2020.html#17FR> (consulté le 20.06.22).

²² Siehe: <https://statistiques.pole-emploi.org/bmo> (abgefragt am 20.06.22).

1.2.4 Die begrenzte Verfügbarkeit von Wirtschaftsgrundstücken in Luxemburg

Im Kontext seiner geographischen Gegebenheiten, die vor allem von der räumlichen Enge seines eigenen Landesgebietes geprägt sind, ist das Großherzogtum auch immer stärker mit Druck im Bereich seiner **Befähigung zur Aufnahme neuer Wirtschaftstätigkeiten** konfrontiert, die Grundstücksressourcen oder natürliche Ressourcen benötigen. Soweit es die potenziell verfügbaren Wirtschaftsgrundstücke in den verschiedenen Kategorien von Gewerbegebieten²³ betrifft, weisen die Stadtplanungsdaten²⁴, die regelmäßig vom Observatoire de l'habitat veröffentlicht werden²⁵, auf einen konstanten Rückgang der Grundstücksreserven hin und dies insbesondere bei den nationalen und regionalen Gewerbegebieten²⁶. So haben bei allen Gewerbegebieten die potenziell verfügbaren Flächen zwischen 2010/2021 Schritt für Schritt von 944 ha auf 744 ha abgenommen, mit erheblichen Auswirkungen auf die Wirtschaftsteilnehmer, und manche Umfragen²⁷ zeigen, dass die Unternehmen in manchen Branchen mit einem begrenzten Grundstücksangebot und infolgedessen hohen Grundstückskosten (Preis/Miete) konfrontiert sind.

Zwar hat Luxemburg im Februar 2021 seinen ersten sektoriellen Leitplan „Gewerbegebiete“ verabschiedet, um seine Grundstücksreserven für zukünftige nationale und regionale Gewerbegebiete zu vergrößern, aber es bleibt die Tatsache, dass das Management der Befähigung seines Territoriums zur langfristigen Aufnahme von neuen Handelstätigkeiten im Kontext der zunehmenden Verknappung der verfügbaren Ressourcen²⁸ eine erhebliche Herausforderung darstellen wird. Aus diesem Grund wird es für Luxemburg - um in sein eigenes Wachstums und in die Lebensqualität des Landes zu investieren - langfristig wichtig sein, dass seine Überlegungen im Bereich der Raumplanung immer weiter über seine Landesgrenzen hinausgehen, um sich konkreteren Überlegungen in Bezug auf die wirtschaftlichen Potenziale der grenzüberschreitenden Territorien zuzuwenden und diverse Wege für eine gemeinsame Entwicklung mit den benachbarten Regionen zu erkunden.

1.2.5 Eine Integration ohne wirtschaftliche und soziale Konvergenz

Während sich die europäische Integration auf die wirtschaftliche und soziale Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten ausgewirkt hat, sind zweideutigere Auswirkungen auf den territorialen Zusammenhang, insbesondere auf regionaler Ebene, zu beobachten²⁹. Es scheint insbesondere, dass sich die grenzüberschreitende Metropole Luxemburg durch eine zunehmender Spezialisierung der Territorien auszeichnet, aus denen sie besteht. Die Konzentration der wirtschaftlichen Tätigkeiten und der Arbeitsplätze tendiert zu einer schnelleren Verstärkung im „Zentrum“ (Luxemburg) und weniger schnellen Verstärkung oder sogar zu einem Rückgang an der „Peripherie“ (den grenznahen

²³ Kommunale Gewerbegebiete Typ 1 [ECO-c1]; Kommunale Gewerbegebiete Typ 2 [ECO-c2]; Regionale Gewerbegebiete [ECO-r]; Nationale Gewerbegebiete [ECO-n]; Spezifische nationale Gewerbegebiete [SP-n].

²⁴ In Bezug auf die urbanisierten oder für die Urbanisierung vorgesehenen Gebiete in den Bauleitplänen (PAG) der Kommunen.

²⁵ Anmerkungen Nr. 18, Nr. 20, Nr. 22 und Nr. 29 des Observatoire de l'Habitat.

²⁶ Laut Studie „Raum+: Zwischenbericht Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2021“, des Observatoire de l'Habitat belaufen sich die Grundstücksreserven in Bezug auf die nationalen und regionalen Gewerbegebiete auf 315 Hektar, entsprechend 6% der gesamten identifizierten Grundstücksfläche für alle Funktionen zusammengenommen.

²⁷ <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/enquete-ZAE-2020> (abgefragt am 20.06.22)

²⁸ Natürliche Ressourcen, Grundstücks- und Energieressourcen.

²⁹ Siehe: H. Goecke, M. Hüther, Cologne Institute for Economic Research, *Regional Convergence in Europe, Intereconomics*, Volume 51, May/June 2016, Number 3 · pp. 165-171 : <https://archive.intereconomics.eu/year/2016/3/regional-convergence-in-europe/> (abgefragt am 20.06.22).

Territorien). Das Verhältnis zwischen der Anzahl der Arbeitsplätze je Einwohner (Tabelle 9) macht den Umfang dieses Polarisierungsphänomens deutlich.

Tabelle 9: Entwicklung des Verhältnisses Arbeitsplätze/Einwohner in der grenzüberschreitenden Metropolregion Luxemburg³⁰

| | | 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 |
| Arbeitsstelle | 2007 | 333,500 | 119,453 | 71,681 | 254,973 |
| | 2012 | 379,000 | 125,923 | 71,041 | 247,112 |
| | 2016 | 418,400 | n. v. | 74,085 | 237,814 |
| Verhältnis Arbeitsplätze/Einwohner | 2007 | 0,70 | 0,34 | 0,35 | 0,38 |
| | 2012 | 0,72 | 0,36 | 0,33 | 0,36 |
| | 2016 | 0,73 | n. v. | 0,34 | 0,34 |

Quelle: F. Durand et al. 2017³¹, Berechnungen der Stiftung IDEA asbl.

Dieses Phänomen lässt sich anhand eines Konzepts der geographischen Wirtschaft erklären, dem zufolge die starke Attraktivität eines „Zentrums“, von Agglomerationsexternalitäten profitiert³², bei ansonsten gleichen Gegebenheiten seine Spezialisierung auf Tätigkeiten mit hohem Mehrwert verstärkt. Die so genannten „peripheren“ Territorien werden infolgedessen für ihre Wohnfunktion und für Tätigkeiten mit hohem Grundstücksbedarf vergleichsweise attraktiver. Eine Periurbanisierung (Zersiedelung), die den zunehmenden Einfluss der zentralen Agglomeration auf die immer weiter entfernten Territorien zum Ausdruck bringt, ist somit auch in einer Dynamik der Metropolisierung am Werk.

Diese Dynamik generiert gelegentlich auch „Dispersionskräfte“ (einschließlich für die Wirtschaftstätigkeiten), die sich mit der Sättigung der Infrastrukturen, dem Anstieg der Arbeits- und Grundstückskosten im „Zentrum“ langfristig verstärken können und auf diese Weise die relative Wettbewerbsfähigkeit der „Peripherien“ (oder anderer Regionen) für bestimmte Arten von Tätigkeiten stärken.

Derartige Metropolisierungsphänomene betreffen nicht speziell die grenzüberschreitenden Regionen, aber der grenzüberschreitende Charakter der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg tendiert zu einer Verstärkung von bestimmten Bewegungen (der Unternehmen, der Beschäftigten und der Einwohner) in beiden Richtungen aufgrund der „Grenzeffekte“, die durch die unterschiedlichen Rechts- und Steuervorschriften zwischen den Ländern (Besteuerung der Haushalte und der Unternehmen, Sozialversicherungssysteme, Arbeitsrecht, Erziehungssystem usw.) unterstützt werden. Die Agglomerations- und Dispersionskräfte, die jedem Metropolenphänomen eigen sind, werden durch die grenzüberschreitende Konfiguration des Territoriums verstärkt³³.

³⁰ Definition der Kommunen die zum funktionalen Stadtgebiet von Luxemburg gehören (Durand et al. 2017): Kommunen mit einem Verhältnis zwischen der Anzahl der Grenzgänger und Einwohner von 4% oder mehr oder in denen mindestens 1.000 Grenzgänger leben. Die Liste der Kommunen von 2016 basiert auf den Ergebnissen von 2012.

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

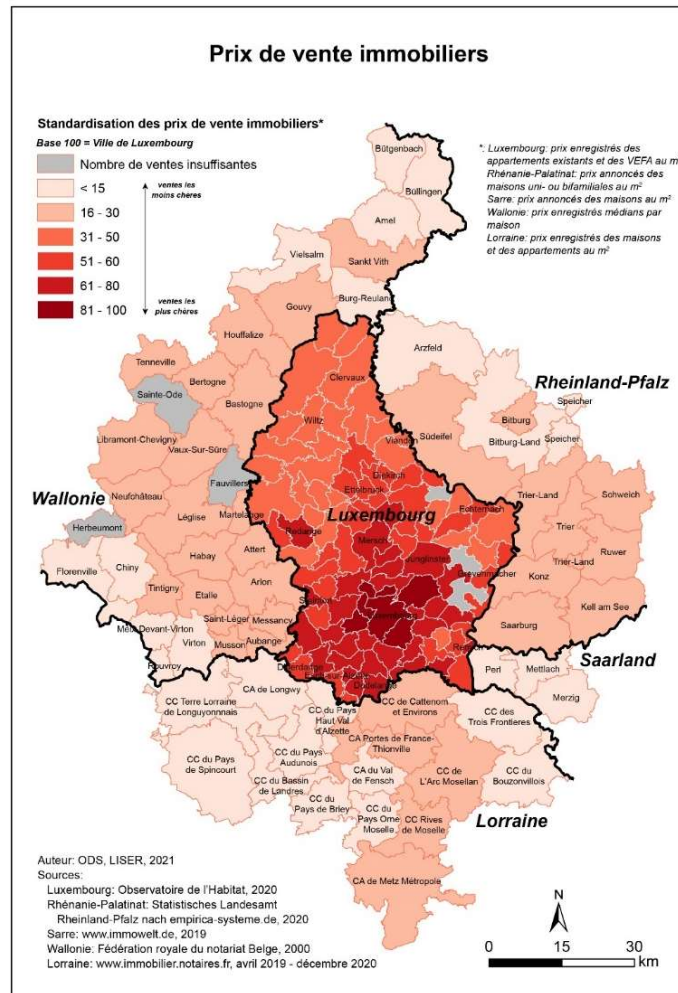
³¹ F. Durand, A. Decoville, R. Knippschild, *Everything All Right at the Internal EU Borders? The Ambivalent Effects of Cross-Border Integration and the Rise of Euroscepticism*, Geopolitics, 2017.

³² Die Wettbewerbsvorteile, die man anhand des informellen Austauschs zwischen den Wirtschaftsteilnehmern aufgrund ihrer geographischen Nähe und der Verdichtung der Tätigkeiten erklärt.

³³ Quelle: <https://www.fondation-idea.lu/2019/11/12/document-de-travail-n13-le-codeveloppement-dans-laire-metropolitaine-transfrontaliere-du-luxembourg-vers-un-modele-plus-soutenable/> (abgefragt am 20.06.22).

Die festgestellten erheblichen Unterschiede bei den Immobilienpreisen veranschaulichen gut die erheblichen „Grenzeffekte“, die die demographischen Ströme und Pendlerströme der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg unterstützen.

Karte 3 Immobilienpreise in der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg



Quelle: LISER, Observatoire du Développement Spatial

1.3 Die Herausforderungen der Raumplanung im grenzüberschreitenden Kontext rund um Luxemburg

In Anbetracht der zahlreichen Herausforderungen, vor welche die zunehmende Integration innerhalb der grenzüberschreitende Metropole stellt, erscheint es notwendig Politiken umzusetzen, die in der Lage sind auf einer transnationalen Ebene zu wirken, was insbesondere mit der Entwicklung von grenzüberschreitenden Raumplanungspolitiken verbunden ist.

Die vorbereitenden Arbeiten für das *territoriale Entwicklungsschema der Großregion* haben eine Reihe von Feststellungen ergeben, die die Herausforderungen, mit denen das Territorium konfrontiert ist, gut beschreiben:

- Demographische Unterschiede zwischen den Territorien
- Strukturelle Alterung der Bevölkerung
- Unterschiede im Bereich der Beschäftigung

- Hohe Sättigung der Kommunikationswege (Straßen und/oder Eisenbahn)
- Funktionale Spezialisierung des Raums
- Sozioökonomische Ungleichheiten
- Erhebliche wechselseitige territoriale Abhängigkeiten
- Hoher Druck auf die Böden
- Eine langsame Umsetzung der Energiewende

Die Haupthindernisse für die grenzüberschreitende Raumplanung

Aus der Analyse des LISER³⁴ geht auch hervor, dass die grenzüberschreitende Raumplanung des Territoriums, die per Definition in der gemeinsamen Organisation der territorialen Entwicklung beiderseits der Grenzen besteht, in der Praxis in die Zuständigkeit von unterschiedlichen Initiativen fällt. In der Tat handelt es sich um die Vernetzung von Akteuren, Beobachtungen, die Entwicklung von territorialen Strategien (die nicht einengend sind) sowie um konkrete Raumplanungsprojekte.

Aber die „Disziplin“ der grenzüberschreitenden Raumplanung leidet unter der Tatsache, dass die Grenzen Markierungen des politischen Feldes und der nationalen Souveränität bleiben, dass die Raumplanung und ihre Regelwerkzeuge traditionell in den staatlichen Systemen verankert sind und dass es keinerlei Zuständigkeit im Bereich der Raumplanung innerhalb der Europäischen Union gibt. Dieser Kontext erzeugt zahlreiche Hindernisse für die Träger von Raumplanungsprojekten in einem grenzüberschreitenden Maßstab. Die Analyse der Forscher weist insbesondere auf die Tatsache hin, dass die sehr langsame Umsetzung und die systematische Suche nach einem Konsens, die die ursprünglichen Absichten einschränken kann, die Akteure der grenzüberschreitenden Raumplanung zu einer Art von „Desillusionierung“ veranlasst, obwohl es sich um ein fundamentales Thema handelt, um das europäische Projekt und die Erfahrungen der grenzüberschreitenden Integration in den Raum und in den Alltag der Einwohner zu verankern. Sie schließen daraus, dass die grenzüberschreitende Raumplanung ein „komplexer Prozess ist, der langfristig angelegt, iterativ ist und zahlreiche räumliche und institutionelle Ebenen umfasst“.

Die nachstehende Tabelle erfasst die wichtigsten institutionellen, rechtlichen, technischen, kulturellen, steuerlichen und relationalen Hindernisse, die von den Forschern des LISER identifiziert worden sind.

³⁴ Die wichtigsten Feststellungen dieses Teils sind der Anhörung von F. Durand und A. Decoville durch den WSR vom 17. Juni 2021 entnommen.

Tabelle 10: Die wichtigsten institutionellen, rechtlichen, technischen, kulturellen, steuerlichen und relationalen Hindernisse

| | | | | |
|------------------------------------|--|--|---|--|
| Institutionelle Hindernisse | Unterschiedliche staatliche Organisationsformen (Zentralismus, Föderalismus) | Vielzahl der beteiligten Akteure | Ungleichgewichtige Vertretung der institutionellen Ebenen und mangelnde Koordination zwischen ihnen | Unterschiedliche Verteilung der Kompetenzen je nach den Verwaltungsebenen |
| Rechtliche Hindernisse | Mangelnde Kompatibilität zwischen den Rechtssystemen der Territorien | Fehlen eines rechtlichen Rahmens und von rechtlichen Instrumenten auf grenzüberschreitender Ebene | Unterschiede bei den städtebaulichen Regeln oder Baugenehmigungen | |
| Technische Hindernisse | Fehlende gemeinsame oder harmonisierte Instrumente | Mangelnde Konnektivität der nationalen Systeme/Netzwerke | | |
| Kulturelle Hindernisse | Die sprachlichen Unterschiede führen zu Kommunikationsproblemen und Missverständnissen | Unterschiede zwischen den Planungskulturen | Unterschiede in den behördlichen Praktiken und Abläufen | Unterschiede in Bezug auf die Definition / Verwendung der Planungsinstrumente |
| Politische Hindernisse | Unterschiede zwischen den Planungsvisionen in Verbindung mit unterschiedlichen politischen Prioritäten | Die nationalen Prioritäten haben gegenüber den grenzüberschreitenden Prioritäten Vorrang | | |
| Steuerliche Hindernisse | Unterschiede bei den Steuersätzen | Unterschiede hinsichtlich der Existenz von Steuern | | |
| Relationale Hindernisse | Qualität der interpersonellen Beziehungen zwischen den Einzelpersonen | Unterschiede zwischen den beteiligten Parteien in Bezug auf Legitimität, Erfahrung und <i>Leadership</i> | Vertrauensniveau zwischen den Akteuren, die an der grenzüberschreitenden Governance beteiligt sind | Mangelndes Interesse und politisches Engagement für die grenzüberschreitende Ebene |

Quelle: Durand, F. & Decoville, A., 2018, Establishing Cross-Border Spatial Planning, In Medeiros, E. (ed.). *European Territorial Cooperation*

1.4 Welche Zielsetzungen für eine kohärente Entwicklung der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg?

„Umwandlung einer Interdependenz in eine gemeinsam gelenkte Interessengemeinschaft³⁵“

Eine Politik, die auf eine kohärentere wirtschaftliche und territoriale Entwicklung zwischen Luxemburg und den grenznahen Territorien ausgerichtet ist, würde ein „bestmögliches Szenario“ darstellen, um die Konsolidierung einer grenzüberschreitenden Metropole zu stützen, die die Wettbewerbsfähigkeit, Attraktivität, Nachhaltigkeit und den sozialen und territorialen Zusammenhalt fördert. Luxemburg würde dies bei der Verstärkung seiner Handlungsfähigkeit in Bezug auf Probleme helfen, die von direktem Interesse für seine Zukunft sind. Den angrenzenden Regionen würde dies die Möglichkeit bieten, noch stärker von den Diffusionseffekten der wirtschaftlichen Dynamik des Großherzogtums zu profitieren. Für die gesamte grenzüberschreitende Metropole würde eine kohärentere Entwicklungsstrategie zu einer Maximierung der Chancen beitragen, die dieses Territorium bietet, aber sie würde auch die Möglichkeit bieten, die Schwächen vorzuplanen, die sie in sich tragen könnte, das Ganze im Rahmen eines Projekts für ein gemeinsames Territorium, das noch geschrieben werden muss.

Dies würde dazu beitragen, mittel-/langfristig die Nachhaltigkeit und die Attraktivität der grenzüberschreitenden Metropole sicherzustellen, den Versuch zu unternehmen, die Ambivalenz zwischen Kooperation und Konkurrenz in bestimmten Bereichen hinter sich zu lassen, die politischen und sozialen Spannungen zu begrenzen, die vorhandene Kooperation zu verstärken, indem umfangreichere Projekte entwickelt werden und das Image und die *Leadership* von Luxemburg in der Großregion und in Europa zu stärken³⁶.

Die Ziele, die die verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit verfolgen könnte

Die Feststellungen in diesem ersten Teil der Stellungnahme plädieren für eine neue Geisteshaltung und für die Umsetzung von neuen Zielsetzungen in den grenzüberschreitenden Kooperationspolitiken zwischen Luxemburg und den angrenzenden Regionen. Es ist möglich **fünf Hauptzielsetzungen** aufzuzeigen, die eine solche Politik verfolgen könnte:

- i. Konkretes Handeln in Bezug auf die Chancen, „Effekte der kritischen Masse“ zu erzeugen, in dem Mittel (personelle, finanzielle, Projekte usw.) zusammengelegt und vernetzt werden, um die grenzüberschreitende Metropole wettbewerbsfähiger und attraktiver zu machen.
- ii. Streben nach einer Dynamik der sozioökonomischen Konvergenz zwischen den Territorien, um die Verwundbarkeiten in Verbindung mit der übermäßigen Polarisierung der Tätigkeiten zu begrenzen, insbesondere indem „sekundäre“ Schwerpunkte in der grenzüberschreitenden Region eingerichtet werden.
- iii. Einführung von neuen Mechanismen, um alle Akteure zu stärkeren Investitionen in den Grenzgebieten anzureizen, um den infrastrukturellen Rahmen, die Qualität der Ausstattungen und eine kohärente Gestaltung dieser Räume zu fördern.
- iv. Beitragen zur Verstärkung der Politik des territorialen Zusammenhalts der EU und zum Image des Territoriums, indem grenzüberschreitende Pilotenrichtungen getestet werden.

³⁵ Siehe: Jean-Jacques Rommes, *Les Relations du Grand-Duché avec ses voisins de la Grande Région*, in Sozialalmanach, Caritas Lëtzebuerg, 2021.

³⁶Quelle: Stiftung IDEA, *Définition du codéveloppement*, Arbeitsdokument Nr. 13, 2019.

- v. Begleitung des ökologischen Wandels der grenzüberschreitenden Metropolregion.

Kasten 1: Die Herausforderung des ökologischen Wandels

Die Forscher des LISER machen in ihrer Analyse auf drei Herausforderungen aufmerksam, die sich aus der funktionalen Spezialisierung der Räume ergeben, von der weiter oben in dieser Stellungnahme die Rede war.

„1. Es ist die Existenz einer territorialen Interdependenz zur Kenntnis zu nehmen. Für die grenznahen Räume ist es wichtig, die Abhängigkeit von Luxemburg zu verringern, indem Arbeitsplätze geschaffen werden.

2. Einführung einer Strategie des „avoid-shift-improve“ im grenzüberschreitenden Bereich, die darin besteht, den Mobilitätsbedarf durch die Raumplanung zu reduzieren, dank einer funktionalen Durchmischung und der städtischen Dichte;

- Änderung des Mobilitätsverhaltens zu Gunsten des öffentlichen Nahverkehrs und sanfter Mobilität, die nachhaltiger ist, als das Auto;

- Verbesserung und Optimierung der Verkehrsinfrastrukturen und ihrer Nachhaltigkeit und Einwirken auf den genutzten Fuhrpark durch Förderung der Elektromobilität.

Telearbeit, ein erhebliches Potenzial - das bereits in großem Maßstab erprobt worden ist -, um den Mobilitätsbedarf und die Sättigung der Straßennetze zu reduzieren und um langfristig wieder für eine stärkere funktionale Durchmischung in den Wohngegenden zu sorgen?“

2 Der institutionelle Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Großregion, bilaterale Beziehungen und ausländische Beispiele

Dieser Teil der Stellungnahme beschreibt die wichtigsten vorhandenen Rahmen für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Zunächst werden die Institutionen der Großregion erwähnt, deren Funktion in hohem Maße auf einer multilateralen Logik beruht und ein größeres Territorium, als dasjenige der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg betrifft (2.1). Obwohl notwendig können mit dieser Kooperationsebene die spezifischen Herausforderungen des in der Stellungnahme untersuchten Territoriums nur teilweise angegangen werden. Sodann werden mehrere bilaterale Kooperationsrahmen vorgestellt (2.2). Sie beruhen im Wesentlichen auf der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, die insbesondere den Vorteil aufweist, die Entscheidungen zu wichtigen Themen zu erleichtern, die beispielsweise das Steuerwesen, die soziale Sicherheit oder auch die großen strategischen Infrastrukturen betreffen. Gleichwohl schließt dieser Rahmen nicht immer die grenznahen lokalen Gebietskörperschaften (auf Seiten von Luxemburg ebenso wie in den grenznahen Regionen) ein, in denen sich die mit der grenzüberschreitenden Integration verbundenen Herausforderungen konzentrieren. Sodann werden mehrere Initiativen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumplanung beschrieben (2.3). Abschließend werden konkrete Beispiele für die Zusammenarbeit in anderen grenzüberschreitenden Metropolen vorgestellt, um die Überlegungen im Hinblick auf die bewährten Praktiken zu bereichern, an denen man sich im Rahmen der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg orientieren könnte (2.4).

2.1 Die Institutionen der Großregion

Gegenstand dieses Abschnitts ist die allgemeine Beschreibung der Instanzen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, an denen das Land beteiligt ist und die wichtigsten Zuständigkeiten und Ziele dieser Instanzen.

2.1.1 Der Gipfel der Exekutiven³⁷

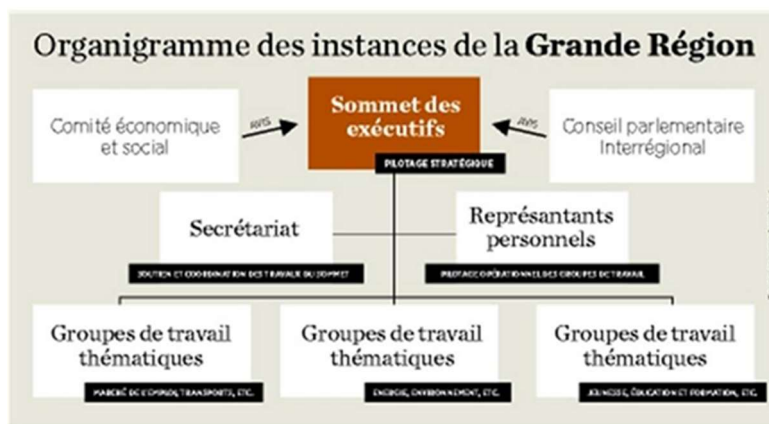
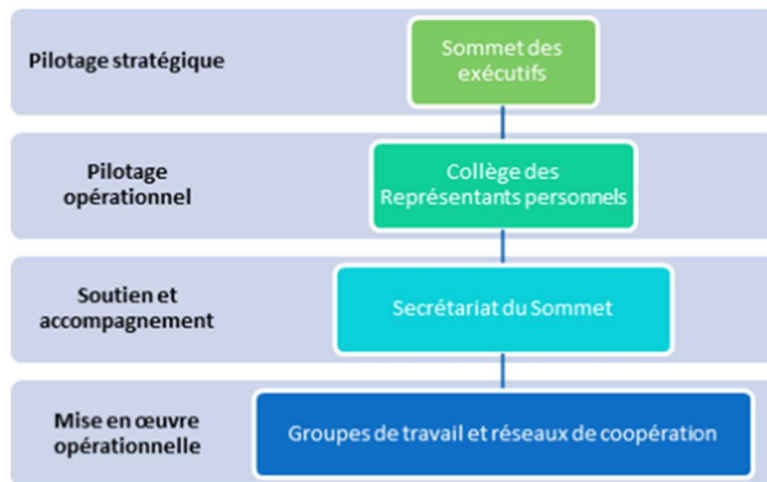
Seit 1995 versammelt der Gipfel der Großregion alle amtierenden Vertreter der Exekutive der Partnerregionen der Großregion. Er ist das federführende Organ der institutionellen Zusammenarbeit in der Großregion und lenkt deren globale Strategie.

Der zweijährige Vorsitz wird abwechselnd von einer regionalen Behörde geführt, die über die strukturierenden Themen des Kooperationsraums hinaus starke Arbeitsthemen für ihre zweijährige Amtszeit vorgibt. Die Umsetzung dieser politischen Entschlüsse wird den thematischen Arbeitsgruppen des Gipfels unter der technischen Koordination des Kollegiums der persönlichen Vertreter des Gipfels und mit Unterstützung des Sekretariats des Gipfels der Großregion übertragen.

Die Exekutiven der Großregion treffen sich mindestens einmal alle zwei Jahre. Bei diesen so genannten „Gipfeltreffen“ verabschieden sie auf der Basis eines Konsenses eine „gemeinsame Erklärung“, um den Rahmen für die allgemeine Zusammenarbeit festzulegen und die gemeinsam umzusetzenden Hauptorientierungen der Politiken und Initiativen zu formulieren.

³⁷ Quelle: <http://www.granderegion.net/Institutions/Le-Sommet-en-detail/Sommet2> (abgefragt am 20.06.22).
<http://www.granderegion.net/Mediatheque/Publications/Rapport-d-activite-des-groupes-de-travail-sous-presidence-sarroise-du-XVIIe-Sommet-de-la-Grande-Region> et
<http://www.granderegion.net/content/download/5052/79606> (abgefragt am 20.06.22).

Grafiken 2 und 3: Der Gipfel der Exekutiven und Organisationsschema der Instanzen der Großregion



Seit dem 20. Januar 2021 übernimmt die 18. Präsidentschaft des Gipfels der Großregion die französische Seite, bestehend aus:

- der Region Grand Est;
- den grenznahen lothringischen Departements (Meurthe-et-Moselle, Meuse und Moselle);
- den Behörden des Staates innerhalb der Region.

Die französische Präsidentschaft der Großregion hat vier Arbeitsschwerpunkte identifiziert:

- Umgestaltung unserer Territorien, um unsere industrielle Souveränität zurückzuerlangen, indem Forschung und grüne Innovation unterstützt werden;
- Aufwertung der natürlichen und landwirtschaftlichen Reichtümer der Großregion, um angesichts der ökologischen und klimatischen Herausforderungen resilienter zu sein;
- Bessere Vernetzung der Bürger der verschiedenen Seiten, um sie im gemeinsamen Lebensraum der Großregion zu verankern: Ausbildung, Arbeitsmarkt, Mehrsprachigkeit, Mobilität, Kultur, Tourismus, Sport usw.;
- Schutz der Einwohner der Grenzgebiete, indem auf eine reale großregionale Solidarität hingewirkt wird, insbesondere im Bereich der Gesundheit und Sicherheit und Garantie für ein hochwertiges Dienstleistungsangebot.

2.1.2 Die persönlichen Vertreter

Das Kollegium der persönlichen Vertreter besteht aus allen beauftragten Vertretern der Exekutiven des Gipfels. Es tritt während des gesamten Jahres regelmäßig zusammen, um die operative Lenkung der institutionellen Zusammenarbeit sicherzustellen. Sein Auftrag besteht darin dafür zu sorgen:

- dass die Sitzungen der Exekutiven des Gipfels vorbereitet werden;
- dass die politischen Entscheidungen und Mandate des Gipfels, insbesondere durch die Arbeitsgruppen und Kooperationsnetzwerke umgesetzt werden.

Bei seinen Aufgaben wird es vom Sekretariat des Gipfels unterstützt.

2.1.3 Das Sekretariat des Gipfels der Großregion

Das Sekretariat des Gipfels der Großregion ist ein Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), der im Jahre 2013 von den Partnern der institutionellen Zusammenarbeit der Großregion im Haus der Großregion in Esch-sur-Alzette gegründet worden ist. Seine Aufgaben bestehen in der Vorbereitung, Begleitung, Kontrolle, Erleichterung und Förderung der Arbeiten des Gipfels der Großregion.

Es ist das Bindeglied zwischen den Ebenen für strategische und operative Lenkung und die Umsetzung der großregionalen Zusammenarbeit und nimmt an ihrer globalen Koordination teil. Seine Leitung ist rotierend und folgt den aufeinanderfolgenden Präsidentschaften des Gipfels der Großregion.

Das Sekretariat gewährleistet außerdem die Kontinuität zwischen den Präsidentschaften des Gipfels und ist u.a. mit der Kommunikation der Tätigkeiten des Gipfels beauftragt und wird von zwei beratenden Gremien eingerahmt, d.h. vom Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR) und vom Interregionalen Parlamentarierrat (IPR).

Seit 2019 verwaltet der Gipfel der Großregion im Auftrag des Gipfels auch den Kooperationsfonds, der kleine grenzüberschreitende Bürgerprojekte unterstützt.

2.1.4 Die Arbeitsgruppen des Gipfels

Die Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen reagieren konkret auf die politischen Forderungen des Gipfels durch die Durchführung von Projekten, die Ausarbeitung gemeinsamer Vereinbarungen, die Organisation von Fachkolloquien und Ministerkonferenzen oder von Veranstaltungen und Events für die breite Öffentlichkeit. Sie können sich auch mit eigenen Themen befassen und Initiativen vorschlagen. Zu den Arbeitsgruppen (AG)³⁸ gehören:

- AG Landwirtschaft und Wälder
- AG Umwelt
- AG Energie
- AG Kataster und Kartographie
- AG Erziehung und Ausbildung
- AG Jugend
- AG Hochschulwesen und Forschung
- AG Arbeitsmarkt
- AG Internationale Unternehmensförderung

³⁸ Quelle: <http://www.granderegion.net/Institutions/Le-Sommet-en-detail/Les-groupes-de-travail> (abgefragt am 20.06.22).

- AG Gesundheit und Soziales
- AG Sicherheit und Prävention
- AG Tourismus
- AG Verkehr
- AG Sport
- Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung

Der Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung

Der Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung (KARE)³⁹ hat den Auftrag alle Arbeiten in Verbindung mit der Raumplanung des Territoriums der Großregion zu begleiten und zu koordinieren und insbesondere ein Schema für die gemeinsame Raumentwicklung der Großregion zu erarbeiten. Er wurde im Jahre 2008 unter der Präsidentschaft Luxemburgs beim 11. Gipfel der Großregion eingerichtet und übernimmt eine Funktion als Abstimmungsgremium und Ort des Informationsaustausches im Bereich der Raumplanung für alle Partner der Großregion.

Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle

Die IBA-OIE ist damit beauftragt für die politischen Verantwortlichen der Großregion vergleichbare und interpretierbare Informationen über den Arbeitsmarkt vorzubereiten, damit die Entscheidungsträger daraus nützliche Schlussfolgerungen im Bereich der strukturellen Politik und Beschäftigung für die Großregion ziehen können. Somit stellt die IBA ein grenzüberschreitendes System für Diagnosen auf dem Gebiet der sozioökonomischen Entwicklungen dar und liefert den Akteuren im Bereich der Beschäftigung und den politischen Entscheidungsträgern eine wertvolle Unterstützung⁴⁰.

Die IBA-OIE wurde beim 4. Gipfel der Großregion im Jahre 1998 auf den Weg gebracht und im Jahre 2000 anlässlich des 5. Gipfels konkretisiert. Das Netzwerk hat im Jahre 2001 mit der Erstellung eines ersten Berichts über die Situation des Arbeitsmarktes in der Großregion mit seiner Arbeit begonnen. Das INFO-Institut in Saarbrücken übernimmt die Koordination und das ständige Sekretariat.

2.1.5 Der Interregionale Parlamentarierrat (IPR).

Der Interregionale Parlamentarierrat⁴¹ ist ein beratendes Organ, das am 16. Februar 1986 von den Präsidenten der parlamentarischen Versammlungen der Regionen, aus denen die Großregion besteht; gegründet worden ist: Lothringen, Luxemburg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Wallonien und seit 2007 der Französischen Gemeinschaft Belgiens und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens.

Die Zielsetzungen des Interregionalen Parlamentarierrates lauten:

- Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rolle der Großregion anhand einer engen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regionen;
- Beitrag zu einer Perspektive der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Zuständigkeitsbereichen der verschiedenen Regionen.

³⁹ Quelle: www.granderegion.net (abgefragt am 20.06.22).

⁴⁰ Quelle: <https://www.iba-oie.eu/fr/ibaoie-en-bref/a-propos-de-libaoie> (abgefragt am 20.06.22).

⁴¹ Quelle: <http://www.granderegion.net/Institutions/Organes-consultatifs/Conseil-Parlementaire-Interregional> (abgefragt am 20.06.22).

Seine Präsidentschaft wird nacheinander von jeder der Mitgliedsversammlungen ausgeübt und folgt der Rotation im Bereich des Gipfels der Großregion. Der Regionalrat Grand Est übt für die Jahre 2021 und 2022 die Präsidentschaft des IPR aus.

Die Mitglieder des IPR treten zweimal pro Jahr zur Vollversammlung zusammen, um über Themen in Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu diskutieren und Empfehlungen zu verabschieden, die ihm von den Arbeitsausschüssen vorgelegt und den Exekutiven mitgeteilt werden.

Seine Arbeiten werden in sechs Fachkommissionen vorbereitet. Jede Hauptversammlung hat den Vorsitz einer dieser Kommissionen:

- Kommission 1: Wirtschaftsangelegenheiten
- Kommission 2: Soziales
- Kommission 3: Verkehr und Kommunikation
- Kommission 4: Umwelt und Landwirtschaft
- Kommission 5: Lehre, Bildung, Forschung und Kultur
- Kommission 6: Innere Sicherheit: Zivilschutz und Rettungsdienste

Neben diesen sechs ständigen Kommissionen kann der Interregionale Parlamentarierrat Sonderkommissionen für bestimmte Zielsetzungen einsetzen.

2.1.6 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR)

Die Großregion ist der einzige Raum für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, der über einen grenzüberschreitenden Wirtschafts- und Sozialausschuss verfügt⁴². Durch seine Zusammensetzung und die Expertise seiner Mitglieder ist der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR) die institutionelle Plattform der Sozialpartner, die somit fester Bestandteil der politischen Überlegungen auf der Ebene der Großregion sind.

Am 4. Februar 1997 gegründet, ist der WSAGR das beratende Organ mit sozioökonomischer Ausrichtung des Gipfels der Großregion. Der WSAGR hat eine dreigliedrige Zusammensetzung⁴³ mit 36 hauptamtlichen Mitgliedern, die von den jeweiligen Behörden der Regionen benannt werden und ebenso vielen Stellvertretern, die anhand der gleichen Verteilung gewählt werden.

Sein Auftrag besteht darin, die spezifischen Probleme der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und Raumplanung der Großregion in Form von Stellungnahmen oder Entschlüsseungen zu behandeln. Er trägt zum sozialen Dialog bei, indem er sich auf die Empfehlungen und Erfahrungen der Partner stützt.

Der WSAGR erhält seinen Auftrag vom Gipfel. Er erfüllt die Bedingungen des Mandats und erstattet dem Gipfel über seine Tätigkeiten Bericht. Außerdem schlägt er dem Gipfel Arbeitsthemen vor, deren Prüfung er wünscht und kann sich insbesondere mit allen aktuellen Debatten befassen. Er informiert die Präsidentschaft des Gipfels und erstattet ihm Bericht über den Fortgang seiner Arbeiten.

⁴² Quelle: <http://www.granderegion.net/Institutions/Organes-consultatifs/Comite-economique-et-social-de-la-Grande-Region-CESGR> (abgefragt am 20.06.22).

⁴³Das erste Kollegium besteht aus mindestens einem Drittel der Mitglieder, die den Arbeitnehmerorganisationen entstammen; das 2. Kollegium besteht aus mindestens einem Drittel der Mitglieder der Arbeitgeberorganisationen; der Rest jeder Delegation besteht aus einem Kollegium, das nach Ermessen jeder Region zusammengesetzt wird.

Der WSAGR ist von der Präsidentschaft des Gipfels außerdem mit der Erstellung eines zweijährlichen Berichts über die soziale und wirtschaftliche Lage der Großregion beauftragt. Gegenstand dieses Berichts ist eine zusammenfassende Vorlage der Informationen über die sozioökonomische Situation der Großregion, auch im Vergleich zu Europa. Der Bericht, der vom Netzwerk der Fachinstitute der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle erstellt wird, enthält auch einen Teil, der ein Schwerpunktthema analysiert, das von jeder Präsidentschaft gewählt wird.

Die Präsidentschaften sind rotierend und folgen der festgelegten Rotationsordnung der Präsidentschaft des Gipfels. Für die Jahre 2021-2022 wird sie von Herrn Bruno Théret übernommen, Präsident der Delegation Grand Est innerhalb des WSAGR.

Das Sekretariat des WSAGR befindet sich seit Juni 2015 im Haus der Großregion in Esch-sur-Alzette und ist für die allgemeine Koordinierung der Tätigkeiten der vier Arbeitsgruppen, der Begleitgruppe, des Koordinierungsausschusses und der Vollversammlung des WSAGR zuständig (siehe Einzelheiten der Arbeiten der Arbeitsgruppen in der Anlage).

2.1.7 Das Programm INTERREG A Großregion

Das Interreg-Programm wird regelmäßig als der „finanzielle Arm“ der Großregion betrachtet. Es handelt sich um ein europäisches Programm auf mehreren Ebenen, das die interregionale Zusammenarbeit (Interreg C), die transnationale Zusammenarbeit (Interreg B) und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Interreg A) fördern soll und die Finanzierung zahlreicher Initiativen ermöglicht. Obwohl sein Gesamtbudget (170 Millionen Euro für den Zeitraum 2021-2027) relativ begrenzt ist (es ermöglicht z.B. nicht die Finanzierung von großen Infrastrukturprojekten), in Anbetracht der Herausforderungen und der Größe des geographischen Raums (siehe nachstehende Karte), bleibt das Programm ein wichtiges Instrument, mit dem sich zahlreiche Initiativen in strategischen Bereichen für den territorialen Zusammenhalt der Großregion strukturieren lassen. Im Programmzeitraum 2014-2020 wurden 75 Projekte und 32 Mikroprojekte anhand des Programms unterstützt⁴⁴.

2021 haben die 11 Partnerbehörden⁴⁵ des Programms Interreg VI Großregion die politischen und spezifischen Zielsetzungen des Programmzeitraums 2021-2027 bestätigt⁴⁶. Das Programm konzentriert sich auf 4 politische Zielsetzungen, verteilt auf 11 spezifische Zielsetzungen, mit denen sich die aktuellen Herausforderungen des grenzüberschreitenden Raums bestmöglich beantworten lassen:

- Ein grüneres Europa ohne Kohlenstoffemission (51 Millionen Euro)
 - Förderung der Anpassung an den Klimawandel und Verhütung der Gefahr von Katastrophen, Resilienz, unter Berücksichtigung der Ansätze, die sich auf die Ökosysteme stützen.
 - Förderung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft und ressourceneffizienten Wirtschaft.

⁴⁴ Siehe: <http://www.interreg-gr.eu/fr/projects/?order=title> (abgefragt am 20.06.22).

⁴⁵ Die Partnerbehörden des Programms sind: das Großherzogtum Luxemburg, Wallonien, die Föderation Wallonien-Brüssel; die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens, die Präfektur der Region Grand Est, der Regionalrat Grand Est, der Departementsrat Meuse-et-Moselle, der Departementsrat Moselle, das Land Rheinland-Pfalz, das Saarland.

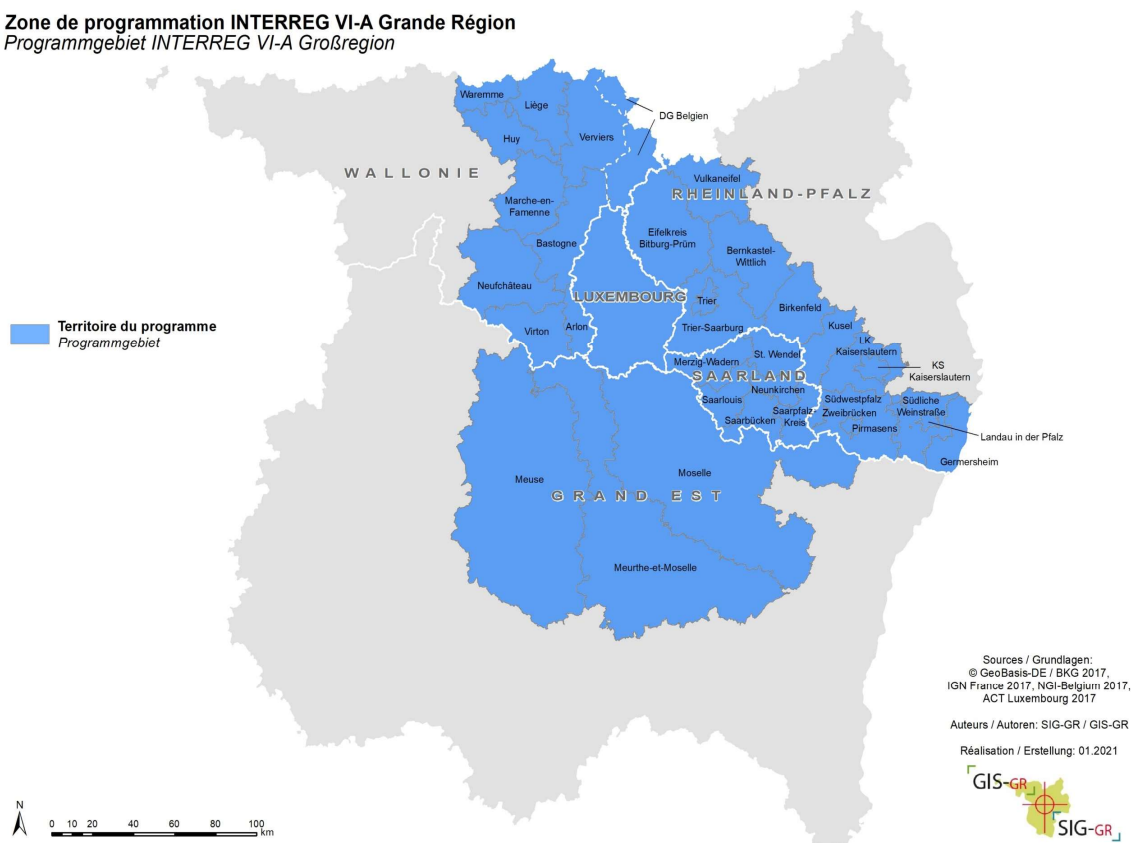
⁴⁶ Quelle: <http://www.interreg-gr.eu/fr/interreg-vi-2021-2027-fr/> (abgefragt am 20.06.22).

- Verstärkung des Schutzes und des Erhalts der Natur, der Biodiversität und der grünen Infrastrukturen einschließlich der städtischen Bereiche und Reduzierung jeder Form von Umweltverschmutzung.
- Ein sozialeres Europa (51 Millionen Euro)
 - Verstärkung der Effizienz und der Integration der Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Arbeitsplätzen durch Ausbau der sozialen Infrastrukturen und Förderung der Sozialwirtschaft.
 - Verbesserung des gleichberechtigten Zugangs zu inklusiven und hochwertigen Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen durch die Förderung von zugänglichen Infrastrukturen, insbesondere durch Förderung der Belastbarkeit von Fern- und Online-Bildung und -Lernen.
 - Garantie für einen gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsversorgung und Förderung der Belastbarkeit der Gesundheitssysteme einschließlich der Grundversorgung und Förderung der Umstellung von einer Versorgung in Pflegeeinrichtungen zur Versorgung im familiären und gemeinschaftlichen Umfeld.
 - Stärkung der Rolle der Kultur und des nachhaltigen Tourismus für die wirtschaftliche Entwicklung, die soziale Inklusion und die soziale Innovation.
- Ein bürgernäheres Europa (47,6 Millionen Euro)
 - Förderung einer integrierten und integrativen lokalen Entwicklung in Bezug auf soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte, Kultur, Naturerbe, nachhaltigen Tourismus und Sicherheit in nichtstädtischen Gebieten.
- Eine bessere Governance der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion (20,4 Millionen Euro)
 - Rechtliche und administrative Zusammenarbeit
 - Interpersonelle Aktionen für ein gesteigertes Vertrauen
 - Andere Aktionen für die Unterstützung einer besseren Governance der Zusammenarbeit

Anhand dieser Zielsetzungen wird sich das Programm auch mit Querschnittsthemen befassen, wie z.B. Mobilität, Innovation, Digitalisierung und Unterstützung für KMU.

Karte 4 Das Programmgebiet INTERREG VI- A Großregion

Zone de programmation INTERREG VI-A Grande Région
 Programmgebiet INTERREG VI-A Großregion



Quelle: INTERREG Großregion.

2.2 Die bilaterale Zusammenarbeit

Obwohl diese Kooperationsrahmen Themen von einem breiteren Interesse betreffen können, die über die Herausforderungen in Verbindung mit dem Territorium, mit dem sich diese Stellungnahme befasst, hinausreichen, werden in den Instrumenten der bilateralen Zusammenarbeit mit den Nachbarländern zahlreiche Themen in Verbindung mit der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit behandelt. Der vorliegende Abschnitt bemüht sich um eine Beschreibung der wichtigsten betreffenden Kooperationsrahmen und der jüngsten Fortschritte auf dem Gebiet der bilateralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

2.2.1 Der interministerielle Koordinierungsausschuss für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (CICT)

Auf Ebene der luxemburgischen Regierung werden die wichtigsten Initiativen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von einem interministeriellen Koordinierungsausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (CICT) behandelt. Letzterer soll die Politik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kohärenter gestalten, insbesondere im Vorfeld von bilateralen Absprachen mit den angrenzenden Ländern und Gebietskörperschaften, vor allem die gemeinsamen Sitzungen der luxemburgischen Regierung mit den Regierungen des Saarlandes und von Rheinland-Pfalz bzw. der belgisch-luxemburgischen Verwaltungskommission (CABL) oder auch der

französisch-luxemburgischen Regierungskommission zur Verstärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (CIG).

Der CICT wurde auf der Grundlage des Koalitionsvertrages 2018-2023 eingerichtet, der vorsieht, dass „die Koordinierung der Haltungen und Projekte, die von Luxemburg in den verschiedenen Kooperationsräumen oder -netzwerken unterstützt werden, einem interministeriellen Koordinierungsausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (CICT) unter dem Vorsitz des Ministeriums für auswärtige und europäische Angelegenheiten übertragen wird“⁴⁷

In diesem Sinne organisiert der Ausschuss die Absprachen zwischen den Ministerien, deren Zuständigkeiten und Mittel im Rahmen der nachbarschaftlichen Diplomatie zum Tragen kommen, dient als internes Forum für den regelmäßigen Austausch von Standpunkten zwischen den Ministerialbehörden und ist für die Erarbeitung einer kohärenten Politik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zuständig.

2.2.2 Luxemburg-Belgien: „Gäichel-Treffen“

Die bilaterale Zusammenarbeit zwischen den Regierungen Luxemburgs und Belgiens wird insbesondere durch die so genannten regelmäßigen „Gäichel-Treffen“ strukturiert, in deren Verlauf Vereinbarungen in den Bereichen geschlossen werden, die in die Zuständigkeit beider Staaten fallen. Die belgisch-luxemburgische Verwaltungskommission (CABL) ist die vorbereitende Instanz für die Gäichel-Treffen.

Am 31. August 2021 hat in Luxemburg unter dem gemeinsamen Vorsitz der Premierminister Xavier Bettel und Alexander De Croo das 11. gemeinsame Treffen der Regierungen Luxemburgs und Belgiens stattgefunden⁴⁸. Dieses Treffen folgt den mittlerweile zur Tradition gewordenen Treffen zwischen beiden Regierungen seit dem ersten Gäichel-Treffen am 28. April 2004. Es fällt außerdem in den besonderen Kontext des hundertjährigen Bestehens der belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion (UEBL), deren Vertrag am 25. Juli 1921 unterzeichnet worden ist.

Im Rahmen dieses Treffens sind die Finanzminister u.a. zu einem Abkommen in Bezug auf die Anpassung des gegenwärtigen Systems im besonderen Rahmen der gemeinsamen Einnahmen der UEBL gelangt. Dieses Abkommen legt die Modalitäten für die Verteilung der gemeinsamen Einnahmen für die kommenden Jahre neu fest. So haben sich die Minister auf eine Erhöhung des Betrags geeinigt, der von den Einnahmen, die im Rahmen der UEBL anfallen, abgezogen wird und Belgien zusteht. Das Abkommen schließt außerdem einen neuen Mechanismus für die regelmäßige Anpassung des genannten Betrages ein. Der neue Betrag, der von den Einnahmen der UEBL abgezogen werden muss, wird sich auf 48 Millionen Euro belaufen und wird jährlich um 2,4 Millionen Euro angehoben. Dieses neue System wird im Jahre 2022 für die kommenden zehn Jahre in Kraft treten. Beide Parteien haben außerdem beschlossen, die „Toleranzschwelle“ im Bereich der Steuern von 24 auf 34 Tage pro Jahr anzuheben und geben den Grenzgängern, die stärker auf Telearbeit zurückgreifen möchten, auf diese Weise mehr Flexibilität.

⁴⁷Quelle: Tätigkeitsbericht 2020 des DATer.

⁴⁸ Quellen: <https://maee.gouvernement.lu/fr/directions-du-ministere/affaires-europeennes/organisations-economiques-regcoop.html> (abgefragt am 20.06.22), und „Gemeinsame Erklärung des „Gäichel-Treffens XI“ der Regierungen Belgiens und Luxemburgs in Luxemburg am 31. August 2021.“

2.2.3 Luxemburg-Frankreich: Französisch-luxemburgische Regierungskommission (CIG)

Die französisch-luxemburgische Regierungskommission wurde am 26. Januar 2010 auf der Grundlage des Abkommens zwischen Frankreich und Luxemburg zur Verstärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Paris gegründet⁴⁹. Ihr Ziel ist es, den Austausch zwischen den Parteien, die an der grenzüberschreitenden französisch-luxemburgischen Zusammenarbeit beteiligt sind, zu erleichtern und Lösungen für auftretende Probleme vorzuschlagen, um den Alltag der lokalen Bevölkerungen zu erleichtern. Die Kommission besteht aus 24 Mitgliedern, die sich auf zwei Delegationen mit jeweils 12 Mitgliedern verteilen und tritt mindestens einmal jährlich zusammen.

Die erste Sitzung der CIG fand im April 2011 statt. Auf Initiative der CIG wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, um grenzüberschreitende Projekte zu definieren.

Die französisch-luxemburgische Regierungskommission hat den Auftrag Stellungnahmen und Empfehlungen abzugeben, um:

- die Koordinierung und die gegenseitige Information über Projekte und Maßnahmen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die beiderseits der Grenze von beiden Staaten, den Gebietskörperschaften und ihren Zusammenschlüssen durchgeführt werden, sicherzustellen;
- alle Maßnahmen oder Projekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten zu fördern;
- die betroffene Öffentlichkeit über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten zu informieren;
- die notwendigen Abkommen oder Vereinbarungen für die effektive Durchführung dieser Maßnahmen vorzubereiten.

die vorrangigen Handlungsfelder sind:

- der Transport per Land, Straße, Eisenbahn und Fluss
- die Gesundheit
- die Erziehung, berufliche Bildung und die Kenntnis der Sprache des Anderen
- der Austausch im Bereich der Universitäten und der Forschung
- Raumplanungsprojekte, die sich erheblich auf das Grenzgebiet auswirken können
- die Begleitung der statistischen Untersuchungen durch die zuständigen Forschungseinrichtungen in Bezug auf den Grenzverkehr
- Kultur und Tourismus
- Justiz und Sicherheit.

Die 6. Regierungskommission für die Verstärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (CIG) hat am 19. Oktober 2021 in Esch-Belval getagt. Unter dem Vorsitz des Ministers für die Großregion des Großherzogtums und des französischen Staatssekretärs für europäische Angelegenheiten hat dieses Treffen Anlass zur Unterzeichnung von acht bilateralen Texten gegeben, die den grenzüberschreitenden Verkehr, die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gesundheitswesens, der Universitäten, der Polizei und Kultur und die Verpflichtung an der Anhebung der Toleranzschwelle von 29 auf 34 Tage für die Telearbeit der Grenzgänger zu arbeiten, betreffen. Die Vorbereitungen der CIG wurden bei den Begegnungen und Gesprächen auf hohem Niveau im Laufe des Jahres angesprochen.

⁴⁹ Quelle: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/bdd-territoires/territories/territory/show/commission-intergouvernementale-franco-luxembourgeoise/> (abgefragt am 20.06.22).

Die CIG wurde zudem von einer Sitzung des Lenkungsausschusses (COFIL) am 17. März 2021 sowie anhand einer intensiven interministeriellen Koordination innerhalb des interministeriellen Koordinierungsausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (CIGT) und von zahlreichen Begegnungen in der Pariser Botschaft mit den lokalen, kommunalen und regionalen Akteuren des Grand Est vorbereitet⁵⁰.

Im Jahre 2018, anlässlich eines Staatsbesuches der Königlichen Hoheiten, des Großherzogs und der Großherzogin in Frankreich und des ersten regierungsübergreifenden Seminars zwischen Luxemburg und Frankreich wurden im bilateralen französisch-luxemburgischen Rahmen mehrere wichtige Initiativen beschlossen, darunter die Unterzeichnung eines neuen Steuerabkommens und eines neuen Vereinbarungsprotokolls über die Stärkung der Zusammenarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität. Letzteres sieht Investitionen in den Schienenverkehr (mit einem Finanzrahmen der luxemburgischen Regierung von bis zu 110 Millionen Euro über 10 Jahre mit der Aussicht auf einen Gesamtbeitrag der luxemburgischen Seite in Höhe von 50% der Investitionskosten in Frankreich) und für die Förderung einer nachhaltigen Mobilitätspolitik (10 Millionen Euro) vor⁵¹.

2.2.4 Luxemburg- Deutschland: „Entwicklungskonzept Oberes Moseltal“ (EOM)

Das gemeinsame Konzept für die Raumentwicklung und -planung im Umfeld des Moseltals ist das wichtigste Instrument der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Luxemburg und den benachbarten deutschen Bundesländern im Bereich der Raumplanung. Es setzt den Schwerpunkt auf die Aspekte in Verbindung mit der sozioökonomischen Entwicklung und der Siedlungsentwicklung, um eine integrative und nachhaltige Entwicklung des grenznahen Moselraums zu fördern⁵².

Im Anschluss an gemeinsame bilaterale Treffen der Regierung des Großherzogtums Luxemburg mit dem Bundesland Rheinland-Pfalz bzw. mit dem Saarland im Jahre 2014 auf der Basis einer vorbereitenden Studie, die im November 2013 zum Abschluss gebracht wurde, wurde die Entwicklung des Konzepts von den zuständigen Ministerien für Raumplanung Luxemburgs (Ministerium für Energie und Raumplanung, Behörde für Raumplanung, DATer), von Rheinland-Pfalz (Ministerium des Innern und für Sport (MDI)) und des Saarlandes (Ministerium für Inneres, Bauen und Sport (MIBS)) auf den Weg gebracht.

Die wichtigste Studie des EOM (vollständige und zusammenfassende Version) wurde zwischen 2016 und 2018 mit Unterstützung eines Dienstleisters angestellt, der im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählt worden war. Die erste Etappe bestand in einer räumlichen Analyse mit einer Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Bedrohungen der im Kontext der vorbereitenden Studie festgelegten Themenfelder: Raumplanung, Wirtschaft und Energie, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Mobilität sowie natürliche Räume und Schutz der Natur. Die Analyse hat außerdem zur Erstellung von fünfzehn Themenkarten geführt. Auf dieser Grundlage wurden eine Entwicklungsstrategie, Maßnahmenempfehlungen sowie Leitprinzipien erarbeitet.

Diese Analysen wurden begleitet von einem partizipativen Prozess, der aus themenbezogenen Workshops bestand, die sich an die betroffenen Akteure der drei Regionen richteten (2016-2017), Absprachen mit den luxemburgischen Kommunen (2018) und einem ständigen Austausch mit den lokalen Aktionsgruppen (LAG) LEADER *Miselerland* und *Moselfranken*, deren Territorien sich im

⁵⁰Quelle: Tätigkeitsbericht des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten 2021.

⁵¹ Siehe: https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2018/03-mars/20-cooperation-luxembourg-france.html (abgefragt am 20.06.22).

⁵²Quelle: Tätigkeitsbericht des DATer 2021.

Zentrum des Territoriums des EOM befinden. Die Leitprinzipien des EOM basieren auf den fundamentalen Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung, der Garantie der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (*Daseinsvorsorge*) sowie der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Region. Sie werden anhand der nachstehend dargestellten Karte zusammengefasst und konzentrieren sich auf vier Bereiche, d.h. Entwicklungsprioritäten der verschiedenen Unterräume, die Entwicklungszentren und die funktionalen Gebiete, die Flusslagen sowie auf die Infrastrukturen für Verkehr und das Mobilitätsangebot. Die Strategie für die Umsetzung des EOM verteilt sich auf mehrere Ebenen und schlägt 12 Schlüsselprojekte vor.

Nach Abschluss der theoretischen Arbeiten und dem offiziellen Beginn der Implementierung des EOM im September 2018 begann im Jahre 2020 die praktische Umsetzung des EOM mit der Einrichtung eines regionalen *Managements* in enger Zusammenarbeit mit den GAL LEADER, *Miselerland* und *Moselfranken*, um deren Erfahrungen auf diesem Gebiet zu bündeln und Synergien zu erzeugen.

Diese Kooperation wird eingerahmt von einem Abkommen, um den organisatorischen Rahmen und die Finanzierung des regionalen *Managements* festzulegen, das von den Institutionen unterzeichnet worden ist, die direkt an der Umsetzung des regionalen *Managements* beteiligt sind (die erwähnten drei Partnerministerien des EOM sowie die GAL LEADER *Miselerland* und *Moselfranken*) und einer Absichtserklärung, um den Willen zur Zusammenarbeit für die Umsetzung des EOM zu unterstreichen, die von den fünf Unterzeichnern des oben genannten Abkommens sowie den sieben übrigen beteiligten Institutionen unterzeichnet worden ist (die verantwortlichen Ministerien für die Implementierung des Programms LEADER in den drei Ländern, d.h. das Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und ländliche Entwicklung (Luxemburg), das *Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz* und das *Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz des Saarlands*; die *Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord*, die *Planungsgemeinschaft Region Trier* sowie die beiden anderen GAL LEADER, d.h. die *Region Mëllerdall* (Luxemburg) und *Land zum Leben Merzig-Wadern e.V.* (Saarland))

Das oben genannte Abkommen hat einen Monitoring-Ausschuss eingerichtet, der aus seinen Unterzeichnern unter dem Vorsitz von DATer besteht und die Umsetzung des Konzepts anleitet. Die Sitzung des Ausschusses vom 17. Februar 2021 war u.a. der Priorisierung der nachstehend erläuterten Projekte gewidmet. Außerdem treten die Vertreter der erwähnten Partner sowie die *Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord* und die *Planungsgemeinschaft Region Trier* (Rheinland-Pfalz) monatlich zusammen, um die interne Koordination sicherzustellen und über die notwendigen strategischen Initiativen für die konkrete Erreichung der Zielsetzungen des EOM zu diskutieren.

Die oben genannte Erklärung richtet einen Lenkungsausschuss ein, der aus seinen Unterzeichnern unter dem Vorsitz von DATer besteht und für die langfristige strategische Begleitung des EOM verantwortlich ist. Anlässlich seiner konstituierenden Sitzung vom 1. Juli 2021 hat der Ausschuss auf der Grundlage der Tätigkeitsberichte 2020-2021 des regionalen *Managements* eine positive Bilanz des ersten Jahres des regionalen *Managements* gezogen und beschlossen für eine dauerhafte Einrichtung des regionalen *Managements* einzutreten und dabei insbesondere neue Chancen für die finanzielle Unterstützung von grenzüberschreitenden territorialen Strategien im Rahmen des Programms Interreg VI GR (PZ5) zu nutzen. Das DATer ist dabei die Implementierung dieses Beschlusses vorzubereiten, insbesondere durch Anpassung der Vertragsgrundlagen des EOM.

Soweit es die Umsetzung der Projekte des EOM betrifft wurden angesichts der kurzen Pilotphase des regionalen *Managements* von den zwölf identifizierten Schlüsselprojekten die folgenden fünf vorrangigen Projekte vom Monitoring-Ausschuss ausgewählt und dies nach Rücksprache mit den Kommunen durch das regionale *Management*. Das DATer hat sich an der Initiierung von

Schlüsselprojekten, die in seinen Verantwortungsbereich fallen, beteiligt. Bei den übrigen Projekten ist das DATer an ihrer Kontrolle im Rahmen des Jour fixe beteiligt und stellt die Verbindung mit den relevanten Ministerien her.

- Grenzüberschreitende Strategie im Bereich des Wohnungswesens
(Schlüsselprojekt Nr. 3: „Grenzüberschreitende Wohnbaulandstrategie“)

Auf der Grundlage der vorbereitenden Arbeiten der interministeriellen grenzüberschreitenden Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Ministerien für Raumplanung und Wohnungsbau von Luxemburg, des Saarlands und von Rheinland-Pfalz in den Jahren 2019-2020 hat am 17. Juni 2021 der regionale *Manager* in Zusammenarbeit mit dem GT den virtuellen Workshop „Kooperative Wohnlandbauentwicklung“ (kooperativer Ansatz für die Entwicklung des Wohnungswesens) veranstaltet. Gegenstand des Workshops war es, die Bedürfnisse und Herausforderungen, die die Gemeinden im Bereich des Wohnungswesens sehen, zu erfassen und Lösungsansätze aufzuzeigen, die die grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit bieten kann. Der Workshop zählte rund 30 Teilnehmer, darunter neun Vertreter von ministeriellen Institutionen im Bereich Raumplanung und Wohnungswesen und 17 Vertreter von luxemburgischen und deutschen Gemeinden aus dem Einzugsbereich des EOM.

- Multimodale Hubs
(Schlüsselprojekt Nr. 12: „Multimodale Hubs“)

Auf der Grundlage der Idee für das Schlüsselprojekt des EOM, der Vorbereitungs- und Abstimmungsarbeiten der grenzüberschreitenden interministeriellen EOM-Arbeitsgruppe „Mobilität“ in den Jahren 2019-2020 und insbesondere auf der Grundlage der vorbereitenden Arbeiten der grenzüberschreitenden Arbeitsgruppe „Mobilität“ der GAL LEADER *Miselerland* und *Moselfranken*, an denen das DATer teilgenommen hat, haben die erwähnten GAL in enger Zusammenarbeit mit dem regionalen *Manager* des EOM im Jahre 2021 das LEADER-Projekt „Multimodale Mobilitäts-Hubs - Standort-Findung in der Nachbarschaftsregion“ auf den Weg gebracht. Ziel des Projekts ist die Durchführung einer Studie zur Identifizierung potenzieller Standorte für multimodale Hubs in den genannten LEADER-Regionen, die im Herzen des Einzugsgebiets des EOM. Die Ergebnisse der Studie werden als Grundlage für die Implementierung des Schlüsselprojekts EOM dienen können. Das DATer hat sich an der Vorbereitung des genannten Projekts beteiligt, indem es seine Stellungnahme zur Projektbeschreibung in Absprache mit dem Ministerium für Mobilität und öffentliche Arbeiten, welches das Projekt als strategischer Beobachter begleitet, vorgelegt hat.

- Zukunftswerkstatt: Tourismusdestination Oberes Moseltal
(Schlüsselprojekt Nr. 6: „Zukunftswerkstatt Tourismusdestination Oberes Moseltal“)

Auf der Grundlage der Idee für das Schlüsselprojekt des EOM und auf der Grundlage der Arbeiten der grenzüberschreitenden LEADER-Arbeitsgruppe „Tourismus grenzenlos“ haben die GAL LEADER *Miselerland* und *Moselfranken* in enger Zusammenarbeit mit dem regionalen *Manager* des EOM im Jahre 2021 das LEADER-Projekt „Studie Grenzenlose Tourismus-Kooperation“ auf den Weg gebracht. Ziel des Projekts ist die Durchführung einer Studie zur Identifizierung des Kooperationspotenzials zwischen den Akteuren der Tourismusbranche beiderseits der deutsch-luxemburgischen Grenze. Die Ergebnisse der Studie werden als Grundlage für die Implementierung des Schlüsselprojekts EOM dienen können. Das DATer hat sich an der Vorbereitung des genannten Projekts beteiligt, indem es seine Stellungnahme zur Projektbeschreibung in Absprache mit dem Ministerium für Wirtschaft - Generaldirektion Tourismus vorgelegt hat.

- Die Trockenmauern als Leitbiotop des oberen Moseltals (Schlüsselprojekt Nr. 8: „Trockenmauern als Leitbiotop des oberen Moseltals“)

Am 23. November 2021 hat der regionale *Manager* EOM in Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des Monitoring-Ausschusses einen virtuellen runden Tisch mit rund zwanzig relevanten Akteuren im Bereich der Trockenmauern in Luxemburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland veranstaltet. Ziel der Begegnung war die Identifizierung relevanter Themen und vorrangiger Wege, die im Hinblick auf die Vorbereitung eines konkreten Projekts verfolgt werden sollten.

- Zukunftswerkstatt: Die Gesundheitswirtschaft im oberen Moseltal (Schlüsselprojekt Nr. 5: „Gesundheitswirtschaft im Oberen Moseltal“)

Am 23. April 2021 hat sich das DATer an einem Austausch mit dem Gesundheitsministerium und dem regionalen *Manager* bezüglich der Projektbeschreibung beteiligt, die der *Manager* für die Konkretisierung des Schlüsselprojekts Nr. 5 erarbeitet hat. Die Projektbeschreibung muss infolge des Feedbacks der zuständigen saarländischen und rheinland-pfälzischen Ministerien vertieft werden.

2.3 Initiativen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumplanung

In diesem Abschnitt werden beispielhaft strukturierende Initiativen vorgestellt, mit denen die Raumplanung im grenzüberschreitenden Raum der Großregion bzw. im Raum der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg gedacht und koordinieren werden sollen. Für jede dieser Initiativen spielt das für Raumplanung zuständige Ministerium (MAE-DATer) eine wichtige Rolle.

2.3.1 Raumentwicklungskonzept der Großregion (REKGR)

Das im Rahmen des Programms Interreg V A Großregion durchgeführte Interreg-Projekt REKGR hat es ermöglicht, ein von allen Akteuren der Großregion geteiltes Raumentwicklungskonzept zu erstellen⁵³. Mit einem geschätzten Gesamtbudget von 1.491.627,41 Euro (davon 801.263,77 Euro aus dem Fonds FEDER) und einer Laufzeit von 4 Jahren (01.01.2018 - 31.12.2021) wurde das REKGR-Projekt von einer breiten Partnerschaft getragen, bestehend aus 25 Betreibern⁵⁴, von denen 9 über ein Budget verfügten.

Um die Innovation in der Großregion zu stimulieren, insbesondere durch die Identifizierung der Herausforderungen und Chancen, die sich aus den laufenden sozioökonomischen Entwicklungsdynamiken und der Definition einer integrierten polyzentrischen und grenzüberschreitenden Strategie ergeben, die die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der

⁵³ Quelle: <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/grande-region-affaires-transfrontalieres/SDT-GR.html> (abgefragt am 20.06.22).

⁵⁴ Behörde für Raumplanung des Ministeriums für nachhaltige Entwicklung und Infrastrukturen/Ministerium für Energie und Raumplanung, *Luxembourg Institute of Socio-Economic Research* (Liser), Universität Lüttich, Freie Universität Brüssel, Katholische Universität Louvain, Aix-Marseille Universität, *Ministerium für Inneres, Bauen und Sport Saarland*, *Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz*, Moselle Attractivité, Präfektur der Region Grand Est, Region Grand Est, Departementsrat der Meuse, Departementsrat der Moselle, Departementsrat von Meurthe-et-Moselle, Generaldirektion für Raumplanung, Wohnungswesen, Kulturerbe und Energie (DG04), IDELUX, Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC), EuRegio SaarLorLux + asbl., Réseau de villes QuattroPole Luxembourg - Metz - Saarbrücken – Trier, GECT Alzette Belval, Universität der Großregion – UniGR a.s.b.l., *Regionalverband Saarbrücken*, *Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord Koblenz*, *Planungsgemeinschaft Region Trier* und die Stadt Kaiserslautern.

Großregion steigern soll, haben alle Partner vier Jahre lang bei der Umsetzung folgender Maßnahmen zusammengearbeitet:

Aufbau einer gemeinsamen Wissensgrundlage und einer gemeinsamen Sprache

Im Jahr 2018 wurden auf der Grundlage sozioökonomischer und territorialer Indikatoren vier Themenhefte sowie ein fünftes Querschnittsheft erstellt, in dem die sektoriellen und transversalen Herausforderungen der territorialen Entwicklung der Großregion hervorgehoben wurden:

- Themenheft 1: Demographische Dynamiken und die damit verbundenen territorialen Bedürfnisse
- Themenheft 2: Mobilität von Personen und Gütern
- Themenheft 3: Wirtschaftliche Entwicklung
- Themenheft 4: Umwelt und Energie
- Themenheft 5: Aneignung der territorialen Diagnose und Formulierung von übergreifenden Herausforderungen.

Erstellung einer strategischen Vision - Ausstattung der Großregion mit einem gemeinsamen Zukunftsprojekt

Im Jahre 2019 wurde das Konsortium „Institut Destrée/Deutsch-französisches Institut“ (dfi) mit der Formulierung einer operativen grenzüberschreitenden Strategie im Rahmen eines partizipativen Prozesses unter Beteiligung der Partner des REKGR-Projekts sowie weiterer Instanzen der Großregion beauftragt (Veranstaltung eines *Policy Lab* und eines Workshops).

So wurde eine erste Version der Zukunftsvision für die räumliche Entwicklung der Großregion erarbeitet, und am 16. Januar 2020 wurde eine Kurzfassung des Dokuments als „Grenzüberschreitende Zukunftsvision für die Großregion“ anlässlich des VI. Fachtreffens „Raumentwicklung der Großregion“ auf politischer Ebene genehmigt. So verabschiedeten die Teilnehmer einen gemeinsamen Beschluss, in dem sie unter anderem ihren Willen bekräftigten, eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Raumentwicklung fortzusetzen, sowie ihre Bereitschaft, die verschiedenen sektoriellen Kooperationen in der Großregion anzuregen und zu unterstützen, darunter insbesondere jene, die den fünf validierten strukturierenden Leitzielen zugrunde liegen :

1. Eine wettbewerbsfähigere und innovativere Großregion, durch ihr Know-how und ihre Komplementaritäten;
2. Lebensqualität durch Anpassung an den Wandel (in den Bereichen Klimaschutz, Umwelt, Energie, Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaft und Soziales, Ernährung) und Sicherung eines echten sozialen und territorialen Zusammenhalts.
3. Ein grenzüberschreitender und gemeinsamer Arbeitsmarkt, der auf gemeinsamen Ausbildungszweigen beruht.
4. Entwicklung einer polyzentrischen Metropolregion unter Nutzung einer emissionsarmen Mobilität und Konnektivität.
5. Ein langfristiger Orientierungs- und Koordinierungsrahmen als Teil einer Mehrebenenlogik.

Auf der Grundlage der Zukunftsvision wurden drei funktionale Ebenen identifiziert:

- die Großregion als Ganzes;
- der zentrale Metropolraum um Luxemburg;
- die unmittelbaren Grenzgebiete;

Die operative grenzüberschreitende Strategie wurde Ende 2020 fertig gestellt und am 12. Januar 2021 anlässlich des VII. Ministertreffens „Raumentwicklung der Großregion“ genehmigt.

Vorrangige Pilotmaßnahmen

Im April 2020 wurde parallel zur Fertigstellung der Strategie ein Aufruf zur Einreichung von Projekten gestartet, um Pilotprojekte für die Umsetzung des Dokuments „Eine grenzüberschreitende operative Strategie für die Großregion“ zu sammeln. Insgesamt wurden 35 Projektideen eingereicht. Zusammen mit den Projektideen, die vom Konsortium Destrée/dfi identifiziert und in das Dokument „Grenzüberschreitende operative Strategie“ als solche aufgenommen wurden, ergaben sich insgesamt 118 Pilotprojekte.

Empfehlungen für die Umsetzung der Strategie und Kartographie

Um über Empfehlungen für die Umsetzung der Strategie im Rahmen der Planungsunterlagen der verschiedenen Partner, aber auch auf der Ebene der Großregion zu verfügen, wurde 2021 ein externer Dienstleister mit der Formulierung von präzisen Empfehlungen und der Erstellung einer vollständigen Kartographie, die Karten für jede strategische Achse enthält, beauftragt.

Monitoring

Der Wissenschaftsausschuss hat ein „leichtes“ *Monitoring* geplant, das aus zwei Abschnitten besteht: der eine über den Prozess der Erstellung des REKGR und der andere über die Aneignung des REKGR durch die Akteure der Großregion.

Fortsetzung der durchgeführten Arbeiten

Das Projekt Interreg REKGR endete am 31. Dezember 2021. Die Arbeiten werden im Rahmen der Arbeitsgruppe Koordinierungsausschuss für territoriale Entwicklung (CCDT) des Gipfels der Großregion, der das Projekt de facto initiiert hat, fortgesetzt. Der CCDT wird daher weiterhin auf der Grundlage der erreichten Ergebnisse arbeiten, indem er insbesondere die Projekte in Verbindung mit der Raumentwicklung präzisiert und ein *Monitoring*-System einrichtet.

Die grenzüberschreitende operationelle Strategie, die im Rahmen des Projekts REKGR von verschiedenen politischen und administrativen Akteuren der Großregion gemeinsam erstellt wurde, ermöglichte eine gemeinsame Bestandsaufnahme der Herausforderungen für die Raumentwicklung in der Großregion und die Identifizierung von konkreten Lösungen und Wegen zur Bewältigung dieser Herausforderungen. Durch die Umsetzung des REKGR werden die funktionalen grenzüberschreitenden Territorien, wie sie im neuen Kooperationsprogramm Interreg VI definiert werden, besser in der Lage sein eine integrierte Territorialentwicklung auf den Weg zu bringen, indem wirtschaftliche, soziale oder ökologische Hindernisse auf ihrem Territorium abgebaut werden. Das Projekt REKGR hat außerdem die Aufnahme eines regelmäßigen Dialogs und eine Abstimmung der grenzüberschreitenden Raumentwicklungsstrategien auf verschiedenen Ebenen ermöglicht.

2.3.2 Luxemburg im Wandel

Die von der Behörde für Raumplanung des Ministeriums für Energie und Raumplanung initiierte städtebaulich-architektonische und landschaftliche Konsultation *Luxemburg im Wandel- Territoriale Visionen für die dekarbonisierte und widerstandsfähige Zukunft der funktionalen Region Luxemburgs* zielt darauf ab, strategische Vorschläge für die Raumplanung zu sammeln und Szenarien für den ökologischen Übergang bis 2050 für das Großherzogtum Luxemburg und seine Grenzgebiete zu

erstellen⁵⁵ Sie orientiert sich an den großen durchgeführten Konsultationen, wie z. B. zu Grand Paris oder Grand Genève.

In der ersten Phase der Konsultation wurden 10 Teams ausgewählt, in denen Fachleute, aber auch Universitäten, technische Hochschulen und Forschungseinrichtungen mit Fachwissen in den Bereichen Raumplanung, Städtebau, Landschaftsplanung und Architektur, unterstützt durch Umweltdisziplinen sowie Geistes- und Sozialwissenschaften, vertreten waren. Nach dieser ersten Phase haben die die Konsultation begleitenden Gremien - der wissenschaftliche Ausschuss, der Beratungsausschuss und der interministerielle Ausschuss - die von den Teams eingereichten Unterlagen, in denen sie ihren methodischen Rahmen für das Übergangprojekt vorstellten, bewertet.

Die sechs in der ersten Phase ausgewählten Teams mussten anschließend nachweisen, wie ihre Prinzipien, Methoden, Instrumente und Metrik(en) für den ökologischen Wandel durch das Projekt dienen können, um eine territoriale Projektstrategie im Fall des grenzüberschreitenden luxemburgischen Reflexionsperimeters, der einem Lebensraum entspricht, zu entwickeln.

Für die abschließende Phase der Konsultation wurden schließlich 4 Teams ausgewählt. Im Laufe dieser letzten Phase haben die ausgewählten Teams Szenarien des Wandels bis 2050 für das Großherzogtum Luxemburg und seine grenzüberschreitende funktionale Region entwickelt, indem sie diese in konkrete Anwendungen und Projekte mit unterschiedlichen Maßstäben umgesetzt haben. Die Ergebnisse dieser dritten und letzten Phase wurden im Januar 2022 vorgestellt.

2.3.3 Der EVTZ Alzette Belval und der Auftrag zur Vorbereitung der *Internationalen Bauausstellung Alzette Belval, IBA*

Der EVTZ Alzette Belval

Um die Entwicklung des grenzüberschreitenden Gebiets im Umkreis von Belval zu strukturieren und regelmäßige Kontakte mit den zahlreichen Akteuren auf französischer Seite anzuregen, war die Gründung eines EVTZ (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) von den beiden Staaten beschlossen worden⁵⁶ Die konstituierende Hauptversammlung des EVTZ Alzette-Belval fand am 8. März 2013 statt. Auf luxemburgischer Seite gehören dem EVTZ der Staat (unter der Leitung des Ministeriums für nachhaltige Entwicklung und Infrastrukturen) sowie die Stadt Esch-sur-Alzette und die Kommunen Mondercange, Sanem und Schifflange an, deren Beitritt per großherzoglicher Verordnung vom 26. Oktober 2011 genehmigt wurde.

Gegründet, um über ein Instrument zur Verstärkung der grenzüberschreitenden Partnerschaft zu verfügen, hat der EVTZ von Anfang an die Aufgabe gehabt, der französisch-luxemburgischen Zusammenarbeit eine starke politische Grundlage zu geben, die entschlossen auf eine gemeinsame Zukunft ausgerichtet ist, die anhand von konkreten, bürgernahen Projekten im Dienste der Bürger umzusetzen ist. Seit 2013 ist der EVTZ Alzette Belval geworden:

- zu einem Informationsinstrument für die Bürger von Alzette Belval und für die Institutionen;
- zu einer Plattform für lokale Erwartungen (durch eine Arbeit, die von Fragen der Zuständigkeiten oder der Legitimität losgelöst ist, da sie in erster Instanz durch das territoriale Auge betrachtet wird);

⁵⁵Quellen: Tätigkeitsbericht 2020 2020 des DATer und <https://luxembourgtransition.lu/> (abgefragt am 20.06.22).

⁵⁶Quellen: Tätigkeitsbericht 2020 des DATer und <https://gectalzettelbelval.eu/> (abgefragt am 20.06.22).

- zu einem Vermittler (dank eines Netzwerks, das auf beiden Seiten der Grenze operiert, und dank seiner Position sowohl in Frankreich als auch in Luxemburg);
- zu einem Initiator für grenzüberschreitende Projekte, die insbesondere anhand der europäischen Fonds und vor allem durch das Programm Interreg Großregion finanziert werden.

2021 wurde eine neue Strategie verfasst und vorgestellt. Sie ist in 7 Ansätze gegliedert:

- Gesundheit: gemeinsam sind wir stärker;
- Mobilität im Großraum Alzette Belval;
- Ein Alltag ohne Grenzen;
- Alzette Belval: grüne Landschaften pflegen und nutzen;
- Alzette Belval: eine gemeinsame und resiliente Zukunft;
- Alzette Belval: ein Labor für Bildung;
- Alzette Belval: ein symbolisches Gebiet der französisch-luxemburgischen Kooperation.

Für diese neue Strategie wendet sich der Verbund auch stärker einer Agglomerationsdynamik zu: die grenzüberschreitenden Projekte werden weiterhin gefördert und unterstützt, aber es ist auch vorgesehen, Projekte nur auf einer Seite zu behandeln, um positive grenzüberschreitende Auswirkungen zu bekommen und die Besonderheiten einer der Seiten oder einer der Kommunen zugunsten der grenzüberschreitenden Agglomeration zu nutzen.

Vorbereitung der *Internationalen Bauausstellung Alzette* (IBA)

Die IBA (*Internationale Bauausstellung*) ist ein Instrument, das kreative und innovative Konzepte in den Bereichen Architektur, Stadtplanung oder Territorialentwicklung / Raumplanung aufdecken kann⁵⁷. Es handelt sich um ein international anerkanntes Instrument, eine Qualitätsmarke, die interne und externe Sichtbarkeit erzeugt, und um eine Form der Organisation und Projektleitung, die als Antwort auf spezifische territoriale Herausforderungen geschaffen wurde, ohne die bestehenden Strukturen und Zuständigkeiten zu ersetzen.

Die Initiative zielt darauf ab, das Gebiet Alzette Belval als Vorreitermodell für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem europäischen Schachbrett zu etablieren. Indem man dem Vorbereitungsauftrag ein Recht auf Experimente einräumt und ihm die Freiheit gibt, Erfahrungen zu sammeln, sollen gemeinsame Projekte nach einem komplementären, nachhaltigen und integrativen städtebaulichen und architektonischen Konzept auf beiden Seiten der Grenze entwickelt und umgesetzt werden. In einem Geist des Konsenses und der Übereinstimmung der Ziele und Ambitionen der einzelnen Partner geht es auch darum, die Herausforderungen der verschiedenen laufenden Veränderungen zu meistern: in den Bereichen Energie, Ökologie, Mobilität und Digitalisierung.

Der bestehenden Zusammenarbeit zusätzlichen Schwung verleihen und gemeinsam mit den Bürgern die Zukunft dieses gemeinsamen Raums neu erfinden, wobei das Wohlergehen der Bürger und der soziale Zusammenhalt im Mittelpunkt der Überlegungen stehen sollen - das sind die Ziele des Vorbereitungsauftrags. Gegenstand des Auftrags zur Vorbereitung der IBA ist zudem und insbesondere die Definition, wie die heutigen Einwohner und zukünftigen Nutzer eine der Kräfte sein

⁵⁷Quellen: Tätigkeitsbericht 2020 des DATer.

https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/06-juin/02-esch-prefiguration.html (abgefragt am 20.06.22).

können, die über die Zukunft dieses gemeinsamen Bodens entscheiden. Vor allem geht es darum, kurz-, mittel- und langfristig die Lebensqualität der Menschen, die in diesem Gebiet leben und arbeiten und derjenigen, die es aus sportlichen, touristischen und kulturellen Gründen besuchen, zu verbessern.

Als Projektleiter handelt der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit EVTZ Alzette Belval mit finanzieller Unterstützung des Ministeriums für den ökologischen und solidarischen Übergang und der Region Grand Est auf französischer Seite und auf luxemburgischer Seite der Behörde für Raumplanung (DATer) des Ministeriums für Energie und Raumplanung und des Ministeriums für Wohnungswesen. Außerdem sind operative Partnerschaften mit der Universität Luxemburg, dem Zentrum LUCA (*Luxembourg Center for Architecture*) und dem Établissement public d'aménagement d'Alzette-Belval (EPA Alzette-Belval) vorgesehen.

Die Dauer einer IBA beträgt durchschnittlich 10 Jahre. Ihr geht eine Vorbereitungsphase mit einer Dauer von 2 Jahren voraus. Diese Phase ist essentiell, um eine Machbarkeitsstudie anzustellen, die insbesondere die übergreifenden Themen, die sich aus dem lokalen Kontext und den spezifischen Problemen des Gebiets ergeben sowie das Interventionsgebiet festlegen, die mobilisierbaren Finanzmittel prüfen, rechtliche Konstruktionen und bereits eine Reihe von Pilotprojekten planen soll.

2.3.4 Die grenzüberschreitenden funktionalen Gebiete

Im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2021-2027 wird das Programm zur territorialen Zusammenarbeit Interreg VI Großregion die Möglichkeit bieten, die Umsetzung integrierter Strategien zur territorialen Entwicklung in grenzüberschreitenden funktionalen Gebieten zu unterstützen⁵⁸. Diese finanzielle Unterstützung erfolgt gemäß der politischen Zielsetzung 5: OP5 - eine bürgernähere Großregion, die eine integrierte und nachhaltige Entwicklung in den grenzüberschreitenden lokalen Gebieten fördert.

Um für eine solche Unterstützung qualifiziert zu sein, muss eine Kooperation über ein festgelegtes funktionales Gebiet, über eine integrierte Strategie für dieses funktionale Gebiet sowie über ein Governance-System verfügen, das in der Lage ist diese Strategie umzusetzen. Für Gebiete, bei denen diese Bedingungen noch nicht erfüllt sind, wird es möglich sein, die Zusammenarbeit während eines Zeitraums von zwei Jahren ab der Einreichung des Programms vorzubereiten.

Das Großherzogtum Luxemburg verfügt über mehrere funktionale Gebiete, die für eine solche Unterstützung qualifiziert sind und sich auf vorhandene Kooperationen stützen. So werden der EVTZ Alzette Belval und das *Entwicklungskonzept Oberes Moseltal* (EOM) ab Beginn des Interreg-Programms zu einer Umsetzung im Rahmen des OP5 bereit sein. Außerdem befindet sich ein funktionales Gebiet, bestehend aus dem Naturpark Our, dem *Natur- & Geopark Mëlldall* und dem Naturpark *Südeifel* (Rheinland-Pfalz) in der Vorbereitung und dies auf der Grundlage der vorhandenen Zusammenarbeit im Rahmen des deutsch-luxemburgischen Naturparks.

Es muss festgestellt werden, dass derartige integrierte Entwicklungsstrategien entlang der belgisch-luxemburgischen Grenze derzeit nicht existieren. Diese fehlende strukturierte belgisch-luxemburgische Zusammenarbeit lässt sich nicht durch einen Mangel an Relevanz, Potenzial oder Interesse erklären, wie z.B. die zahlreichen Projekte für grenzüberschreitende Zusammenarbeit

⁵⁸Quelle: Tätigkeitsbericht 2021 des DATer.

(Interreg Großregion) oder die Zahl der täglichen Grenzgänger zwischen Belgien und Luxemburg (mehr als 45.000 Grenzgänger pro Tag aus Belgien) zeigen. Die Vorbereitung des neuen Programms Interreg VI Großregion mit seinen neuen Chancen im Hinblick auf eine integrierte territoriale Zusammenarbeit ist der geeignete Moment, um diesen Mangel auszugleichen, indem neue grenzüberschreitende territoriale Kooperationen in den Gebieten, in denen der Bedarf vorhanden ist, initiiert werden. Dabei ist das DATer auf mehreren Ebenen in den Austausch und die Vorbereitungsarbeiten eingebunden.

- Austausch DATer - Wallonien

So hat das DATer im Jahre 2020 einen Austausch mit Wallonien eingeleitet, um die Möglichkeiten für eine strategische territoriale Zusammenarbeit zu prüfen. Diese Gespräche fanden auf der Ebene der Vertreter der jeweiligen Partnerbehörden des Interreg-Programms Großregion (Vertreter Wallonien, der Föderation Wallonien-Brüssel und der Agentur Wallonien-Brüssel International für Belgien sowie DATer für Luxemburg), mit dem Verband der belgischen Interkommunalen IDELUX statt. Dieser Austausch im Rahmen von mehreren Begegnungen in den Jahren 2020 und 2021 hat die Existenz eines Kooperationspotenzials bestätigt und zur Identifizierung von zwei potenziellen Kooperationsgebieten geführt. Sie umfassen zum einen den südlichen funktionalen Raum zwischen Arlon (Wallonien) und Steinfort (Luxemburg) und zum anderen den nördlichen funktionalen Raum innerhalb der Naturparks Obersauer (Luxemburg) und Obersauer Wald von Anlier (Wallonien).

- Austausch DATer - Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens - Rheinland-Pfalz

Im gleichen Kontext ist das DATer seit Ende 2020 am Austausch mit der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens und Rheinland-Pfalz über eine potenzielle Zusammenarbeit im funktionalen Dreiländergebiet im Norden Luxemburgs beteiligt. Die zu diesem Zweck gegründete Arbeitsgruppe besteht aus dem DATer, dem Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Partnerbehörde des Programms Interreg Großregion) sowie für Rheinland-Pfalz aus dem *Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau* (Partnerbehörde des Programms Interreg Großregion), dem *Ministerium des Innern und für Sport* und der *Staatskanzlei*.

- Austausch DATer – Frankreich

Außerdem haben an der französisch luxemburgischen Grenze zusätzlich zum EVTZ Alzette Belval die Partner, die im Rahmen des „Territoire naturel transfrontalier de la Chiers et de l'Alzette“ (TNT) zusammenarbeiten, mit den Vorbereitungen für eine Bewerbung als funktionales Gebiet im Rahmen des zukünftigen Programms Interreg VI Großregion begonnen. Auf luxemburgischer Seite betrifft der Perimeter des funktionalen Gebiets das Gebiet der Kommune Differdange. Durch seine Zusammenarbeit mit dem regionalen Kommunalverband für die Förderung und Entwicklung der Südregion, PRO-SUD, dem Differdange angehört, und seine Beteiligung am Interreg-Programm Großregion war das DATer an den ersten Gesprächen im Hinblick auf die besagte Bewerbung des TNT beteiligt.

2.3.5 Der Entwurf für eine Verordnung „European Cross Border Mechanism“ (ECBM)

Um das tägliche Management eines grenzüberschreitenden Projekts zu erleichtern, hat die Europäische Kommission 2018 einen Vorschlag für eine Verordnung „über die Schaffung eines Mechanismus zur Beseitigung rechtlicher und administrativer Hindernisse im grenzüberschreitenden Kontext“ (*European cross-border mechanism - ECBM*) formuliert. Dieser Verordnungsentwurf zielt auf die Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf grenzüberschreitender Ebene ab. Er

geht auf einen Vorschlag zurück, der ursprünglich unter der luxemburgischen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2015 von der Abteilung für Raumplanung (DATer) formuliert wurde.

Ein rechtliches Hindernis wird definiert als „jede gesetzliche Bestimmung, welche die Planung, Erarbeitung, Finanzierung, die Beschäftigten und den Betrieb eines gemeinsamen Projekts berührt und das spezifische Potenzial einer Grenzregion bei seinen grenzüberschreitenden Interaktionen behindert“.

Die Europäische Kommission hatte die rechtlichen und administrativen Barrieren als Hauptbremse für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Projekte identifiziert⁵⁹. Sie hat mit Unterstützung der grenzüberschreitenden Regionen die Initiative für eine Bestandsaufnahme der Hindernisse und eine öffentliche Konsultation im Rahmen der Initiative „B-solutions“ ergriffen⁶⁰.

Einer der wichtigsten Fortschritte, die vom ECBM vorgeschlagen wurden, ist die Einrichtung einer nationalen Koordinations-/Kontaktstelle, deren Aufgabe es ist, alle Hindernisse im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Kontext, auf die ein Projekt stößt, zu diagnostizieren:

- wenn es administrativer Art ist, treten die Kontaktstellen beider Länder zusammen, um eine Lösung zu finden;
- wenn es rechtlicher Art ist, entscheiden die Kontaktstellen welches Recht im grenzüberschreitenden Raum anzuwenden ist.

Die Europäische Kommission hat somit die nationalen Verbindungsstellen institutionalisiert und übernimmt eine koordinierende Rolle in diesem Prozess. Mehrere Punkte müssen hervorgehoben werden: die Regelung muss in technischer Hinsicht machbar sein und das Instrument muss freiwillig und zeitlich und räumlich begrenzt sein.

Laut DATer⁶¹ hat im Mai 2021 nach einer Reihe von Diskussionen in der SMOR-Arbeitsgruppe (*Working Party on Structural Measures and Outermost Regions*) des Rates der Europäischen Union (Strukturmaßnahmen und Regionen in äußerster Randlage) eine Mehrheit der Mitgliedstaaten erklärt, dass sie die legislative Arbeit an dem ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission nicht fortsetzen wollen, da sie Vorbehalte gegen mehrere Schlüsselbestimmungen des Vorschlags haben. Gleichwohl plädiert Luxemburg weiterhin für eine Fortsetzung der Gespräche auf europäischer oder regierungsübergreifender Ebene und unterstreicht, dass die grenzüberschreitenden Hindernisse weiterhin eine Herausforderung für die Bürger der betreffende Regionen darstellen.

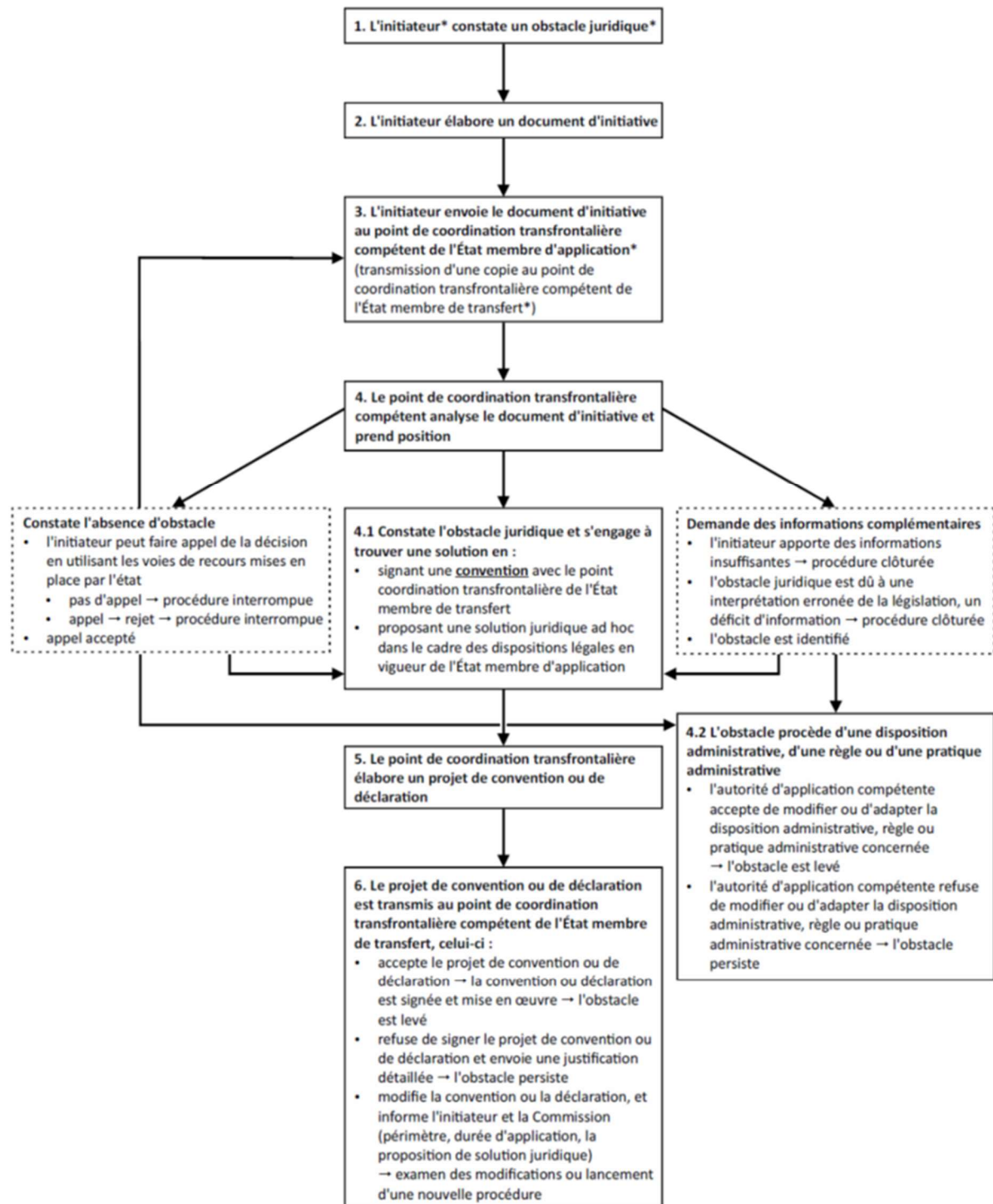
Bei einer Anhörung durch die mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme beauftragte Arbeitsgruppe des WSR mit Frau Estelle Evrard, einer Wissenschaftlerin an der Universität Luxemburg, wurden im Prozess der Verabschiedung des ECBM mehrere Probleme angesprochen: Subsidiarität (die Probleme sollten auf lokaler und nicht auf europäischer Ebene gelöst werden), die Frage der Auswirkungen auf den Haushalt und die Vorschriften (die nationalen Relaisstellen sind mit Kosten verbunden), die Frage der Territorialität (kann ein ausländisches Recht im Inland angewandt werden?). Im Übrigen scheint auch das Fehlen eines europäischen Verwaltungsrechts oder öffentlichen Rechts ein Hindernis für den vorgeschlagenen Ansatz zu sein.

⁵⁹ Siehe: Europäische Kommission, *Crossborder Review*, 2017.

⁶⁰ B-solutions (und b-solutions 2.0) sind Initiativen, die von der GD REGIO der Europäischen Kommission getragen und von der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen verwaltet werden.

⁶¹Quelle: Tätigkeitsbericht 2021 des DATer.

Grafik 4: Vom ECBM vorgeschlagene Funktionsweise für die Beseitigung eines Hindernisses



Quelle: Dr. Estelle Evrard⁶².

⁶² Estelle Evrard, *Comment le droit européen déplace les frontières ? Der Vorschlag für eine Verordnung zur Beseitigung der rechtlichen und administrativen Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, Annales de Géographie (2020), S. 733-734

2.3.6 Das interreg-Projekt RECOTTE

RECOTTE (RECONversion des Territoires par la Transition Ecologique) ist ein innovatives Projekt, das sich sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus angewandter Sicht mit der ökologischen Wende auf lokaler, grenzüberschreitender Ebene befasst⁶³. Das LISER ist der Leiter dieses Projekts.

Der Übergang kann nicht ohne Einbeziehung der Bürger und eine institutionelle Unterstützung erfolgen, um die notwendigen Anpassungen unserer Lebensweisen anzustoßen. Daher muss er schrittweise erfolgen und von einer Vielfalt von Akteuren gelenkt und getragen werden. Aber die Kommunen scheinen unzureichend organisiert und ausgestattet zu sein, um die Kurve des ökologischen Übergangs zu schaffen und diese Herausforderungen anzunehmen; sie haben im Übrigen hohe Erwartungen, insbesondere in technischer Hinsicht, um die definierten Politiken und Maßnahmen, wie z.B. den *European Green Deal* oder die nationalen Energie- und Klimapläne konkret umzusetzen. Das Projekt RECOTTE soll somit die lokalen Akteure bei ihren Übergangsprozessen begleiten, indem es potenzielle grenzüberschreitende Synergien hervorbringt, um gemeinsam auf die künftigen Herausforderungen in den Bereichen Klima und Energie zu reagieren, und indem es gemeinsam mit den lokalen Akteuren Hebelprojekte konstruiert, um gemeinsame Aktionen durchzuführen.

Das Projekt RECOTTE verfolgt ein dreifaches Ziel:

- Vorschlag einer innovativen Methodik zur Festlegung der Prioritäten und Initiativen, die auf lokaler Ebene im Hinblick auf die ökologische Wende grenzüberschreitend durchgeführt werden sollen
- Aufbau der Widerstandsfähigkeit des grenzüberschreitenden territorialen Systems durch die Förderung von Schaffenskraft und Einfallsreichtum, um die künftigen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Risiken und die Schwierigkeiten der ökologischen Wende bewältigen zu können.
- Test dieser Methode an drei grenzüberschreitenden städtischen Polen in Wallonien, Frankreich und Luxemburg des ehemaligen Industriebeckens, die unterschiedliche Konfigurationen und Intensitäten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufweisen: die grenzüberschreitende Agglomeration von Alzette-Belval; Messancy / Aubange / Pétange; Arlon / Steinfort.

Im Rahmen des RECOTTE-Projekts sollen für jedes der drei strategischen Gebiete Roadmaps erstellt und konkrete Projekte herausgearbeitet werden, die von den lokalen Akteuren aufgegriffen werden könnten, wenn sie einen Nutzen darin sehen. Ein Feedback zu diesem Projekt könnte dazu beitragen, bewährte Verfahren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in anderen lokalen „kleinen Gleichgewichtspolen“ zu fördern, die sogar über Fragen im Zusammenhang mit dem ökologischen Übergang hinausgehen.

⁶³ Quelle: <https://www.recotte.eu/> (abgefragt am 20.06.22).

2.4 Beispiele für die Zusammenarbeit in anderen grenzüberschreitenden Metropolen

Dieser Abschnitt stellt Beispiele für die Zusammenarbeit in anderen grenzüberschreitenden Metropolen vor, um die Überlegungen im Hinblick auf die bewährten Praktiken zu bereichern, an denen man sich im Rahmen der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg orientieren könnte. Angesprochen werden die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Großraum Genf, die besondere rechtliche und steuerliche Strukturierung des Flughafens von Basel -Mulhouse und die Zusammenarbeit in der Region des Øresund zwischen Dänemark und Schweden.

2.4.1 Großraum Genf

Im Rahmen seiner Arbeiten sah sich der WSR veranlasst, die Beziehungen zwischen Frankreich und der Schweiz, insbesondere im Großraum Genf, zu untersuchen, und zwar sowohl im Hinblick auf die bestehenden Abkommen im Steuerbereich als auch auf die Zusammenarbeit, die in den Grenzregionen eingerichtet wurde und an der sich Luxemburg orientieren könnte.

Der Großraum Genf ist ein 2.000 km² großes Gebiet zwischen den Schweizer Kantonen Genf und Waadt sowie den französischen Departements Ain und Haute-Savoie. Das Gebiet besteht aus dem Kanton Genf, dem Distrikt Nyon und der Metropole des französischen Genevois. Es umfasst insgesamt 212 Gemeinden mit rund 1 Million Einwohnern.

Mit einer wachsenden Bevölkerung, einer boomenden Wirtschaft und vielen Grenzübertritten (einer von drei Erwerbstätigen im Kanton Genf lebt in Frankreich; jeden Tag gibt es fast 600.000 Grenzübertritte im Kanton Genf mit insgesamt 1,4 Millionen täglichen Bewegungen im französischen Genevois; in starkem Wachstum: +10% pro Jahr) sind die Herausforderungen zahlreich, insbesondere im Bereich des Wohnungswesens, der Beschäftigung und des Verkehrs. Das Hauptziel ist die Steuerung einer ausgewogenen Entwicklung des Gebiets und die Förderung der Attraktivität auf beiden Seiten der Grenze.

Der Großraum Genf ist ein funktional und institutionell integrierter grenzüberschreitender Ballungsraum. Die meisten Arbeitsplätze konzentrieren sich auf die Stadt Genf, während die Randgebiete, insbesondere in Frankreich, zu Wohngebieten werden, in denen die Zahl der Wohnungen in den letzten 20 Jahren sehr stark zugenommen hat. Aus institutioneller Sicht gilt der Großraum Genf als die Agglomeration mit den am stärksten integrierten grenzüberschreitenden Institutionen. Die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der verschiedenen Länder findet auf der Grundlage eines Agglomerationsprogramms statt, das dem funktionalen Perimeter der Agglomeration entspricht und die grenzüberschreitende Dynamik fördert. So ist der Großraum Genf einer der am weitesten fortgeschrittenen grenzüberschreitenden Ballungsräume in Europa, soweit es das politische Ziel der transnationalen städtischen Zusammenarbeit betrifft.

2.4.1.1 Governance des Großraums Genf

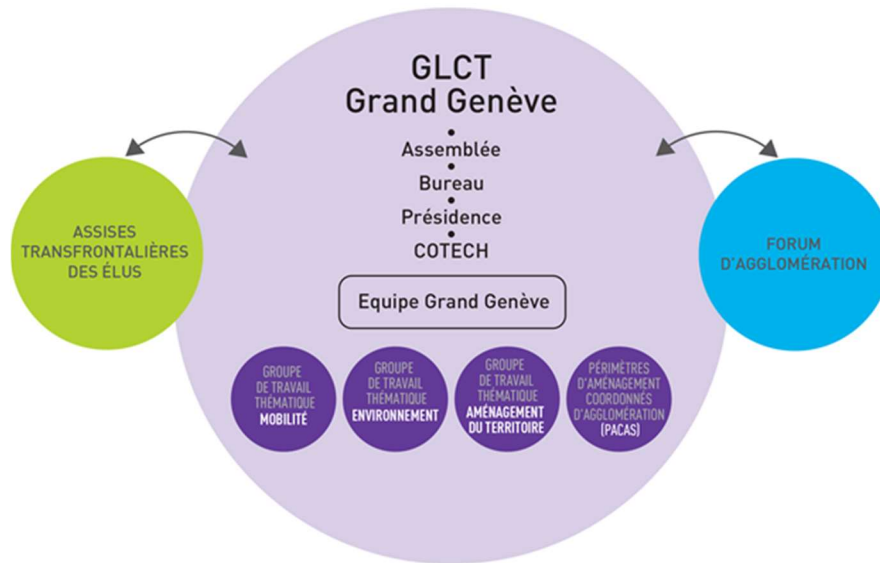
Die Analyse der Governance-Gremien des Großraums Genf zeigt einen ersten signifikanten Unterschied zu den Gremien, die in den vorangegangenen Abschnitten dieser Stellungnahme beschrieben wurden. In der Tat wurden die Governance-Gremien des Großraums Genf speziell so zugeschnitten, dass sie dem Gebiet der grenzüberschreitenden Metropole und ihren Herausforderungen entsprechen. Außerdem und auch wenn einige Beteiligte (z.B. französische Departements und Regionen) größere Gebiete als das der Metropole repräsentieren, hat jedes der hier beschriebenen Governance-Gremien sehr wohl das Ziel, die Politik der grenzüberschreitenden

Zusammenarbeit im Dienste dieses funktionalen Gebiets zu strukturieren. Keinerlei Struktur dieser Art existiert in der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg.

Hinsichtlich der Governance des Großraums Genf sind insbesondere die folgenden Gremien hervorzuheben:

- der Lokale Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (GLCT) als Gremium für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Großraum Genf. Seine Hauptaufgabe besteht darin, die Governance des Großraums Genf zu gewährleisten, um „die Einleitung von Studien und Schritten, die für die Umsetzung des Agglomerationsprojekts Frankreich-Waadtland-Genf und seine Vertiefung notwendig sind, zu realisieren, zu organisieren und zu verwalten“ (Artikel 1). Er ist für drei Bereiche zuständig: Mobilität, Raumplanung und Umweltschutz. Der GLCT ist eine Struktur des öffentlichen Schweizer Rechts, der über Rechtsfähigkeit und Haushaltsautonomie verfügt. Der GLCT kann laut der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Rahmen ihrer Agglomerationspolitik als „verantwortliche Einheit“ agieren.
- das Comité régional franco-genevois (CRFG), das älteste Gremium für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und dessen Dachorganisation. Er ist für alle grenzüberschreitenden Vorgänge zuständig. Dagegen delegiert er die Vorgänge im Zusammenhang mit Fragen der Urbanisierung, der Mobilität und der Umwelt, die mit der Entwicklung der Agglomeration Frankreich-Waadtland-Genf zusammenhängen, an den GLCT. Kulturelle Projekte werden ihrerseits an den Rat des Genferseegebiets delegiert.
- das Präsidium und die Versammlung: Die Versammlung besteht aus 26 gewählten Mitgliedern (24 Vertreter des Großraums Genf und zwei assoziierte Mitglieder, die Frankreich und die Schweiz vertreten). Die gewählten Vertreter aus der Schweiz und Frankreich sind darin ausgewogen vertreten. Sie tritt einmal pro Quartal zusammen. Das Präsidium ist das Exekutivgremium der Versammlung. Es besteht aus einem Vorsitzenden und 7 stellvertretenden Vorsitzenden, die jede der Parteien vertreten.
- das Forum der Agglomeration des Großraums Genf als Konzertierungsgremium der grenzüberschreitenden Zivilgesellschaft auf der Ebene des Großraums Genf. Es ist dem Lokalen Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (GLCT) zugeordnet. Der GLCT befasst das Forum mit Fragen in Zusammenhang mit den öffentlichen grenzüberschreitenden Politiken. Das Agglomerationsforum seinerseits übersendet ihm als Antwort auf diese Befassungen oder aus eigener Initiative beratende Stellungnahmen, Vorschläge und Ideen.
- die „assises transfrontalières“, bei denen die gewählten Vertreter der Agglomeration Frankreich-Waadtl-Genf einmal im Jahr zusammenkommen. Das Prinzip der „assises frontalières“ besteht darin, die gewählten Vertreter einzubeziehen, die zwar betroffen sind und zu dem Projekt Stellung nehmen müssen, aber heute nicht in die Diskussionen und Entscheidungen, die den Großraum Genf betreffen, eingebunden sind.
- die Partner des GLCT Großraum Genf: Republik und Kanton Genf, Stadt Genf, Kanton Waadt, Region Nyon, Pôle métropolitain du Genevois français, Region Auvergne-Rhône-Alpes, Departementsrat des Ain, Departementsrat der Haute-Savoie. Die Schweizerische Eidgenossenschaft und die Französische Republik sind eng miteinander verbunden.

Grafik 5: Schema der Governance des Großraums Genf



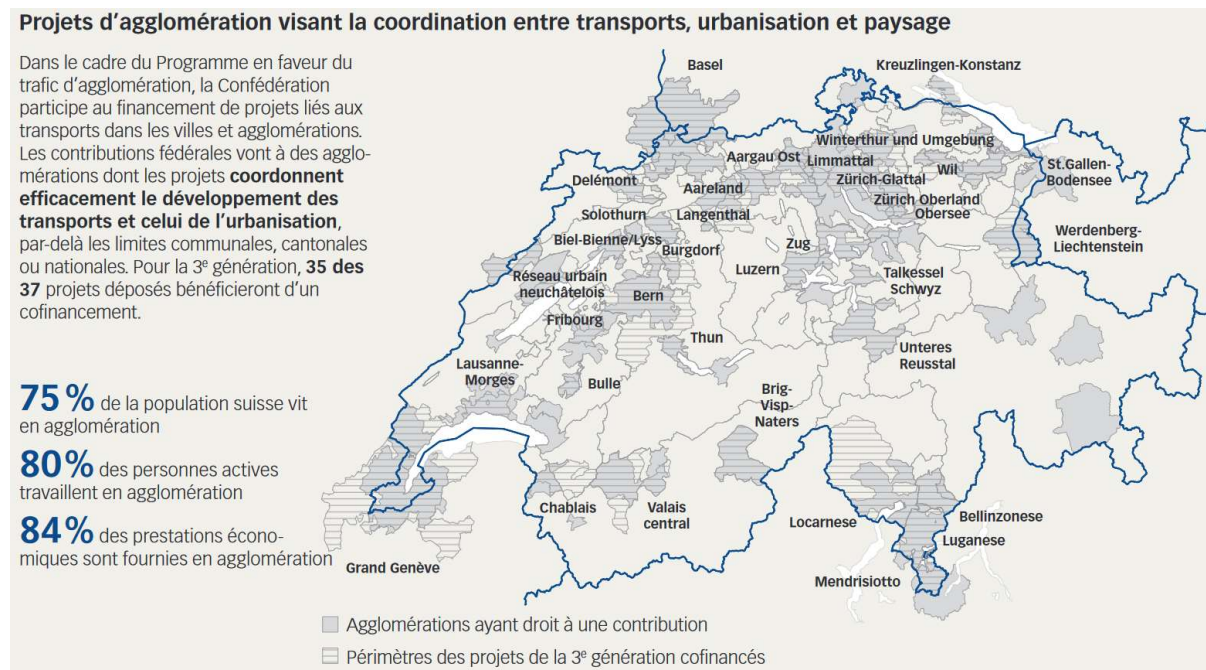
Quelle: <https://www.grand-geneve.org/grand-geneve/organisation/schema-dorganisation> (abgefragt am 20.06.22)

2.4.1.2 Das Schweizer Agglomerationsprogramm

Das 2003 von der Schweizerischen Eidgenossenschaft auf den Weg gebrachte Schweizer Agglomerationsprogramm verfolgt eine koordinierte Entwicklung von Siedlung und Verkehr innerhalb der Gebiete, die die Agglomerationen bilden. Letzteres hat eine herausragende Rolle für die Dynamik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit des Großraums Genf gespielt.

Konkret äußert sich dieses Programm anhand der Projektaufträge, die der Bund und die Agglomerationen alle vier Jahre durchführen und in denen sie sich verpflichten, Maßnahmen in den Bereichen Städtebau, Verkehr und Landschaftsgestaltung umzusetzen und im Gegenzug Bundesmittel für bestimmte Verkehrsmaßnahmen erhalten. Die Bewerbungen für die 4. Generation der Agglomerationsprogramme wurden 2021 eingereicht und werden derzeit von den eidgenössischen Instanzen geprüft. Für die 3. Generation waren 35 Agglomerationen - darunter 8 in den grenzüberschreitenden Räumen - ausgewählt worden.

Karte 5 Agglomerationsprojekte



Quelle: www.projetsdagglomeration.ch (aufgerufen am 20.06.22)

Jedes Agglomerationsprojekt zeichnet sich aus durch:

- eine Zukunftsvision, die die langfristige Koordinierung der Zielsetzungen in den verschiedenen Bereichen sicherstellt
- eine Strategie, die die verschiedenen Phasen definiert, mit denen sich diese Zielsetzungen erreichen lassen
- Maßnahmen oder Projekte, die binnen 4 bis 5 Jahren realisiert werden müssen.

Von Anfang an konnte sich das Agglomerationsprojekt Frankreich-Waadtl-Genf auf das Comité régional franco-genevois (CRFG) stützen, das seit 1973 „die älteste offizielle Instanz der grenzüberschreitenden französisch-schweizerischen Zusammenarbeit“ ist und sich mit den verschiedenen Problemen befasst, die zwischen dem Kanton Genf und den französischen Départements Ain und Haute-Savoie bestehen können. Im Jahre 2004 ist der Regionalrat Rhône-Alpes und im Jahre 2006 der Kanton Waadt hinzugekommen.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat sich vervielfacht und dabei die Form einer Reihe von Rechtsträgern angenommen, um die Koordination zu stärken und verschiedene Fragen, die den Ballungsraum betreffen, bestmöglich zu bewältigen. So gibt es verschiedene Vereinigungen, die den Auftrag haben die Partnerschaften zu Themen wie Wirtschaft, Gesundheit, Verkehr, Umwelt, Wohnraum, Arbeitsplätze usw. zu verbessern.

Zu diesen Vereinigungen gehört auch die Association régionale de coopération du genevois (ARC), in der die französischen Gebietskörperschaften, die Partner des Projekts sind, zusammengeschlossen sind und die 2010 in ARC Syndicat mixte umbenannt wurde. Der Lokale Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (GLCT) unternimmt Schritte, um die Governance des Agglomerationsprojekts Frankreich-Waadtl-Genf unter der Schirmherrschaft des Comité Régional Franco-Genevois (CRFG) zu gewährleisten. So bringt er das Bestreben der „französischen und Genfer Behörden“, ihre Verpflichtungen hinsichtlich der Schaffung eines Rechtsinstruments (zu bekräftigen),

das eine bessere Governance aller grenzüberschreitenden Territorien gewährleisten soll“, zum Ausdruck.

Ein solches Projekt ist mit drei politischen Ebenen konfrontiert - der lokalen, der nationalen und der internationalen -, die alle ihre Zustimmung erteilen müssen, damit das Projekt umgesetzt werden kann.

2.4.1.3 Verpflichtung der Partner

Die Partner haben ein langfristiges Arbeitsprogramm für die Lebensqualität im Großraum Genf eingeleitet: Verringerung der Umweltbelastungen, Erhaltung des Territoriums, Entwicklung von tugendhaften Ansätzen bei der Koordinierung der Herausforderungen in den Bereichen Mobilität, Urbanisierung und Umwelt durch das *Projet de territoire Grand Genève 2016-2030*.

Diese übergeordnete Vision wird in Maßnahmen umgesetzt, die Gegenstand von Projektausschreibungen im Rahmen des Schweizer Agglomerationsprogramms sind. Außerdem stützt sich der Großraum Genf auf weitere Finanzierungsprogramme, wie z.B. das europäische Interreg-Programm. Die Charta des Agglomerationsprojekts, die mehrfach unterzeichnet worden ist, bekräftigt diese allgemeine Verpflichtung: Zukunftsvision, territoriale Entwicklungsstrategie und konkrete Maßnahmen. 45 Körperschaften verpflichten sich zur Umsetzung dieser Maßnahmen des Großraums Genf auf der Grundlage ihrer Finanzplanung.

Der Großraum Genf ist auch Träger der Maßnahmen für den Aufbau eines grenzüberschreitenden Territoriums und einer grenzüberschreitenden Kultur. Beispiele hierfür sind die Organisation der Europäischen Konferenzen zur Energiewende, die Einführung des Protokolls zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Luftqualität „PACT'AIR“ oder Maßnahmen vor Ort, wie eine Internetplattform, die Produzenten und Verbraucher zusammenbringt.

Anzumerken ist, dass eine größere Konvergenz zwischen den Gebieten kein explizites Ziel dieser Agglomerationsprojekte ist, aber ein gewisser Ausgleich sollte dennoch indirekt über die Maßnahmen zur Verbesserung des Lebens- und Arbeitsumfelds der Bewohner der Region auf beiden Seiten der Grenze stattfinden.

Der private Sektor übernimmt in dieser Konstellation ebenfalls keine direkte Rolle, aber er profitiert mehr oder weniger direkt von der anhand der Raumplanungsprojekte geförderten Entwicklung.

Der Ballungsraum profitiert von Finanzierungen des Staates (Agglomerationspolitik der Schweizerischen Eidgenossenschaft, *Coopération métropolitaine* des französischen Staates, Projektausschreibungen „Öffentlicher Nahverkehr“ des französischen Umweltministeriums), der Regionen (*Grands projets Rhône-Alpes*) und der Departements (mit den Departementsräten von Ain und Haute-Savoie abgeschlossene Vereinbarungen).

Im Rahmen dieses dritten Agglomerationsprojekts werden von der Schweizerischen Eidgenossenschaft für den Zeitraum 2019-2022 annähernd 120 Millionen CHF für nachhaltige Mobilitätsprojekte im Großraum Genf bereitgestellt, um insbesondere drei Großprojekte für Genf und seinen Ballungsraum zu finanzieren, darunter die Straßenbahn Nations-Grand Saconnex (P47) und die Buslinie Haut Niveau de Service Genève-Vernier.

Insgesamt hat die Schweizerische Eidgenossenschaft dem Großraum Genf für die drei ersten Agglomerationsprojekte mehr als 500 Millionen CHF zur Verfügung gestellt, davon 375 Millionen CHF für den Kanton Genf, 48 Millionen CHF für die Region Nyon und 89 Millionen CHF für das benachbarte Frankreich.

Darüber hinaus wurde am 29. Januar 1973 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft (im Namen des Kantons Genf) und der Französischen Republik ein Abkommen über den finanziellen Ausgleich in Bezug auf die in Genf arbeitenden Grenzgänger (CFG) unterzeichnet. Zusätzlich zu den eidgenössischen Mitteln aus dem Agglomerationsprogramm trägt der Finanzausgleich zur Stärkung der Investitionsfähigkeit der französischen Kommunalverwaltungen bei.

Dieses Abkommen, das formell die Existenz eines gemeinsamen, durch eine internationale Grenze getrennten Lebensraums bescheinigt, sieht einen finanziellen Ausgleich vor, der jährlich vom Kanton Genf an die französische Seite aufgrund der öffentlichen Lasten gezahlt wird, die die Anrainergemeinden für die in Genf arbeitenden Einwohner zu tragen haben.

Im Geiste des Abkommens von 1973 verwenden die französischen Behörden die von Genf gezahlten Mittel für die nachbarschaftliche Grenzzusammenarbeit und insbesondere für die Finanzierung von Raumplanungsprojekten und Verkehrsinfrastrukturen von regionaler Bedeutung.

Die CFG beläuft sich auf 3,5% der Bruttolohnsumme der Menschen, die in den Departements Ain und Haute-Savoie wohnen und in Genf arbeiten, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Sie ist nicht an die von der Schweizer Seite erhobene Quellensteuer gebunden, sondern an die Summe der Löhne, die von Genfer Arbeitgebern an Grenzgänger gezahlt werden.

Die Verwendung dieser Finanzströme wird in einem Gremium besprochen, das aus dem Präfekten der Region, den Präsidenten der Departementsräte von Ain und Haute-Savoie sowie dem für regionale und eidgenössische Angelegenheiten zuständigen Staatsrat von Genf besteht. Der für das Jahr 2021 gezahlte Betrag beläuft sich auf 326 Millionen Schweizer Franken. Das entspricht 299 Millionen Euro. Die Einzelheiten der Verwendung durch die französischen Gebietskörperschaften ist öffentlich (siehe Anlage 2).

2.4.1.4 Französisch-schweizerische Steuerprinzipien und Finanzausgleiche

Allgemeine Grundsätze des Steuerwesens

Artikel 57 des französisch-schweizerischen Abkommens vom 9. September 1966, geändert durch ein Zusatzabkommen vom 3. Dezember 1969, sieht vor, dass Gehälter und Löhne aus privaten Quellen nur in dem Staat besteuert werden können, in dem die persönliche Tätigkeit ausgeübt wird, die zu den Einkünften führt.

Dieses Abkommen verfügt jedoch, dass die Besteuerung der Löhne und Gehälter der Grenzgänger unter den Bedingungen erfolgt, die in der französisch-schweizerischen Vereinbarung vom 18. Oktober 1935 vorgesehen sind, ersetzt durch die Vereinbarungen vom 11. April 1983 und vom 5. September 1985. Nach diesen Vereinbarungen sind die Grenzgänger in dem Staat steuerpflichtig, in dem sich ihr Wohnsitz befindet, ungeachtet ihres Arbeitsortes.

Daraus folgt, dass das Recht zur Besteuerung der Löhne, die von Grenzgängern bezogen werden, die in Frankreich wohnen und in der Schweiz arbeiten, Frankreich vorbehalten ist, und zwar gegen Vorlage der vom Arbeitgeber ausgestellten jährlichen Lohnbescheinigung und unter denselben Bedingungen wie bei einem Arbeitnehmer, der seine Tätigkeit in Frankreich ausübt. Dieses 1987 in Kraft getretene System betrifft die Kantone Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Waadt, Wallis, Neuchâtel und Jura.

Der Kanton Genf dagegen ist der weder der Vereinbarung von 1935 beigetreten, noch den Vereinbarungen von 1983 und 1985, die an ihre Stelle getreten sind. Infolgedessen sind die Löhne und Gehälter der Grenzgänger, die in Frankreich wohnen und im Kanton Genf arbeiten, in der Schweiz

einkommensteuerpflichtig. Sie werden daher anhand einer vom Arbeitgeber einbehaltenen Quellensteuer besteuert.

Nach Artikel 25 des französisch-schweizerischen Abkommens berücksichtigt die französische Verwaltung auch die Höhe der im Kanton Genf bezogenen Löhne und Gehälter, um den effektiven Durchschnittssatz zu ermitteln, der auf in Frankreich steuerpflichtige Einkünfte aus französischer Quelle anwendbar ist. Grenzgänger, die in Genf arbeiten und ein weiteres Einkommen in Frankreich oder in einem anderen Schweizer Kanton haben, werden daher an der Quelle besteuert, wobei die Regel des effektiven Steuersatzes angewendet wird. Im Gegenzug gilt das gleiche Prinzip für die Bewohner des Kantons Genf, die in Frankreich arbeiten.

Die französisch-schweizerischen Finanzausgleiche

Die Schweiz ist mit Frankreich durch ein System von Finanzausgleichen verbunden, das sich von Kanton zu Kanton unterscheidet. Der grenzüberschreitende Steuerausgleich beinhaltet eine Aufteilung der Steuereinnahmen, um das Missverhältnis zwischen den Kosten und Einnahmen der lokalen Gebietskörperschaften auf beiden Seiten der Grenze, die vom Grenzgängerproblem betroffen sind, zu beheben.

Innerhalb der französisch-schweizerischen Beziehungen wurde eine Rückabtretung eines Teils der Steuern beschlossen und dies anhand von zwei Abkommen:

- Für den Kanton Genf sieht ein Abkommen vom 29. Januar 1973 vor, dass als Gegenleistung für die Quellensteuer jedes Jahr ein finanzieller Ausgleich in Höhe von 3,5 % der den Grenzgängern zugewiesenen Bruttolohnsumme gezahlt wird. So hat der Kanton Genf im Juni 2021 im Rahmen des Genfer Finanzausgleichs (CFG) den Gegenwert von 299 Millionen Euro an die zentrale französische Staatskasse („Agence France Trésor“ (AFT)) gezahlt. Der Anteil, der auf das Département Haute-Savoie entfällt, beläuft sich auf 77%, während das Département Ain 23% des Gesamtbetrags erhält. Diese Anteile werden sodann aufgeteilt in einen Anteil für das Département (45%), der insbesondere für strukturierende Investitionen bestimmt ist, und einen Anteil für die Gemeinden (55%), der sich nach der Anzahl der dort lebenden Grenzgänger richtet. Die Einzelheiten der Verwendung durch die französischen Gebietskörperschaften werden in der Anlage der vorliegenden Stellungnahme dargelegt.
- Für die Grenzgänger, die in anderen Schweizer Kantonen als Genf und Aargau arbeiten, sehen das Abkommen vom 11. April 1983 und die Schreiben vom 25. April und 8. Juni 1984 einen von Frankreich zugunsten der Schweiz zu zahlenden finanziellen Ausgleich in Höhe von 4,5% des Gesamtbetrags der jährlichen Bruttolöhne und -gehälter vor, die an die Grenzgänger gezahlt werden. Die Verteilung der Einnahmen zu Gunsten der grenznahen Kantone erfolgt im Verhältnis zur Anzahl der Arbeitnehmer, die in jedem Kanton beschäftigt werden. In diesen Kantonen ist es somit Frankreich, das einen Ausgleich für die Steuern bezahlt, die es von den Grenzgängern erhebt.

Dieser finanzielle Ausgleich, der in der Schweiz auf interkantonaler Ebene verabschiedet worden ist, wurde erfolgreich in eine Reihe von der Schweiz unterzeichnete bilaterale Steuerabkommen übernommen, wobei die Modalitäten unterschiedlich sind (siehe Anlage). Er kann sich darin äußern, dass im Rahmen der Umsetzung eines zwischenstaatlichen Abkommens ein Prozentsatz im Verhältnis zur Brutto- oder Nettolohnsumme der Einkünfte der Grenzgänger an den anderen Staat gezahlt wird, wie im französisch-schweizerischen System, oder ein Prozentsatz der eingenommenen Steuern, wie im italienisch-schweizerischen System. Im österreichisch-schweizerischen System und im System

zwischen Deutschland⁶⁴ und der Schweiz schließlich erhebt jeder Staat seine Steuer auf die Löhne und Gehälter der Grenzgänger innerhalb genau festgelegter Grenzen.

2.4.1.5 Der Léman Express, das Vorzeigeprojekt des Großraums Genf

Das 2019 eingeweihte grenzüberschreitende Zugnetz des Léman-Express ist eine bedeutende Errungenschaft, die aus der engeren Zusammenarbeit im Rahmen des Großraums Genf hervorgegangen ist. Das Projekt wurde vom Bundesamt für Verkehr (Schweiz), dem Kanton Genf und dem Kanton Waadt (Schweiz) und der Region Auvergne-Rhône-Alpes getragen. Das Projekt wurde zwischen 2011 und 2019 durchgeführt und kostete die Schweiz insgesamt 1,2 Milliarden Euro und Frankreich 234 Millionen Euro. Um das Angebot für einen grenzüberschreitenden Schienenverkehr zu planen und zu fördern, wurde eine Tochtergesellschaft der SNCF und der CFF namens Lémanis gegründet.

Der Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)⁶⁵ zufolge entstand der Léman Express aus einem erheblichen Problem des Großraums Genf: dem grenzüberschreitenden Verkehr. Im Jahr 2015 wurden nur 16% der 550.000 täglichen grenzüberschreitenden Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln durchgeführt, da es auf beiden Seiten der Grenze kein effizientes und kohärentes Angebot gab. Die Nutzung des Autos durch eine große Mehrheit der Grenzgänger führte bis dahin zu einer Überlastung des Straßennetzes während der Hauptverkehrszeiten.

Der Léman Express verbindet seit dem 15. Dezember 2019 45 Bahnhöfe auf 230 km Streckenlänge, um mehr als eine Million Einwohner beiderseits der französisch-schweizerischen Grenze durch die Kantone Waadt und Genf sowie die Departements Ain und Haute-Savoie zu versorgen. Mit 240 Zügen pro Tag werden täglich 50.000 Fahrgäste befördert. Es handelt sich um die erste grenzüberschreitende französisch-schweizerische Regionalbahn (RER) und das größte grenzüberschreitende regionale Eisenbahnnetz in Europa.

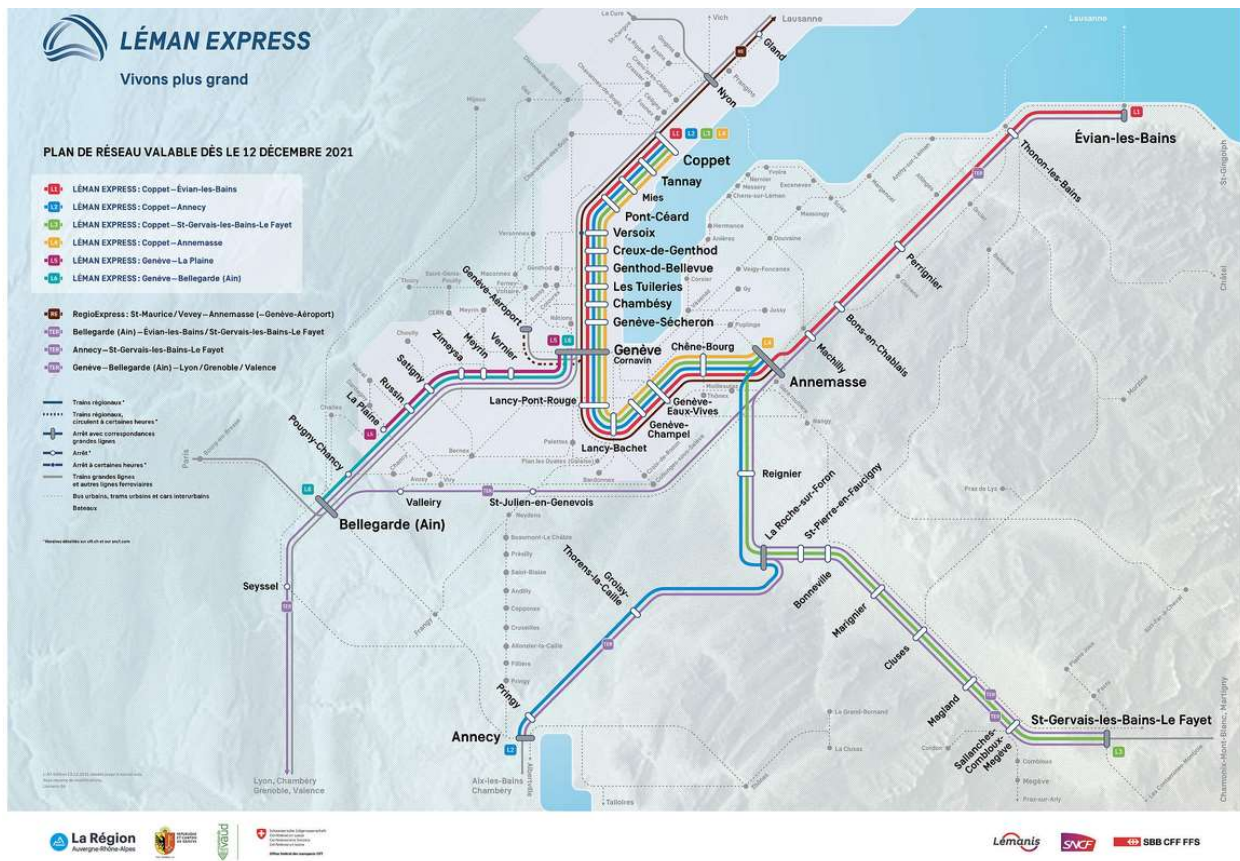
Die seit langem erwartete Verbindung zwischen Annemasse (CEVA: Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse) verbindet künftig die französischen und die schweizerischen Eisenbahnnetze. Die Fahrzeit für diesen 16 km langen Streckenabschnitt (davon 2 km neue Gleise) beträgt 22 Minuten. Durch die Zeitersparnis von 45 Minuten pro Tag für die täglichen Nutzer der Strecke Annemasse-Genf konnte die Lebensqualität der Bürger wesentlich verbessert werden. Der Léman Express ermöglicht es, den Grenzeffekt im Reiseverkehr zwischen Genf und Haute-Savoie zu verwischen und somit ein Reiseangebot vom Typ Regionalbahn für den Großraum Genf und seine angrenzenden Regionen anzubieten.

Eine genaue Beschreibung des Projekts der MOT ist im Anhang der vorliegenden Stellungnahme beigefügt.

⁶⁴Abkommen zwischen der Schweiz und Italien über die Besteuerung der Grenzgänger und den finanziellen Ausgleich zugunsten der angrenzenden italienischen Gemeinden vom 3. Oktober 1974.

⁶⁵ Quelle: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/projets/projects/project/show/leman-express-le-plus-grand-reseau-ferroviaire-regional-transfrontalier-deurope/> .(abgefragt am 20.06.22)

Karte 6 Der Léman Express



Quelle: www.lemanexpress.ch (abgefragt am 20.06.22)

2.4.2 Der Flughafen Basel-Mulhouse

Der Flughafen Basel-Mulhouse liegt im Dreiländereck von Frankreich, der Schweiz und Deutschland. Er stellt einen auf seine Art einzigartigen Fall dar, da er binational ist (in seiner Funktionsweise und seinem Status), obwohl er sich vollständig auf französischem Hoheitsgebiet befindet. Es handelt sich um den einzigen Flughafen weltweit, der diesen Status besitzt. Er wurde zu gleichen Teilen von der Schweiz und Frankreich finanziert und hat einen französischen und einen schweizerischen Zollsektor; in letzterem kontrolliert der schweizerische Zoll Personen und Waren, und die Schweiz ist souverän zuständig, um Fluggesellschaften Verkehrsrechte zu gewähren (90% der Flüge, die vom Flughafen abgehen, erfolgen unter schweizerischen Verkehrsrechten). Er ist der drittgrößte Flughafen der Schweiz und der fünftgrößte Frankreichs, abgesehen von den Pariser Flughäfen.

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs einigten sich Frankreich und die Schweiz darauf, den Flughafen auf französischem Boden zu bauen, da der Flugplatz der Stadt Basel dem zunehmenden Flugverkehr nicht mehr gewachsen war. Bereits 1946 wurde ein provisorischer Flughafen auf dem Gebiet der Gemeinde Saint-Louis im Departement Haut-Rhin eingeweiht.

Am 4. Juli 1949 unterzeichneten Frankreich und die Schweiz in Bern den Staatsvertrag über den Bau und Betrieb des Flughafens Basel-Mulhouse, der den Betrieb dieses Flughafens und der französisch-schweizerischen öffentlichen Einrichtung, die ihn verwalten sollte, regeln sollte.

Diese öffentliche Einrichtung *sui generis*, deren kommerzielle Bezeichnung seit 1987 „EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg“ lautet, wird von einem paritätisch besetzten Rat verwaltet, der aus acht französischen und acht schweizerischen Mitgliedern (sowie zwei deutschen Mitgliedern mit beratender Funktion) besteht. Ihr Direktor ist Schweizer und ihr stellvertretender Direktor Franzose.

An die 130 Unternehmen haben ihren Sitz auf dem Gebiet des Flughafens, davon 75 im schweizerischen Zollsektor. Ihre Tätigkeit schafft 6.400 direkte Arbeitsplätze auf der Plattform und ebenso viele indirekte Arbeitsplätze. Zwei Drittel der Löhne und Gehälter, die von den Unternehmen am Flughafen gezahlt werden, gehen an französische Beschäftigte.

Das auf seinem Gelände geltende Steuersystem ist jedoch so problematisch geworden, dass sich einige Investitionsprogramme, die für die Modernisierung und Erweiterung des Flughafens notwendig sind, verzögern.

In der Tat sieht Artikel 14 des Anhangs II des Abkommens vor, dass die Bedingungen für die Anwendung französischer Steuern und Abgaben innerhalb des Flughafens Gegenstand einer Vereinbarung zwischen beiden Regierungen sind. Dieses Abkommen wurde jedoch niemals unterzeichnet.

Tatsächlich fühlten sich die öffentliche Einrichtung sowie die im schweizerischen Zollsektor des Flughafens ansässigen Unternehmen nicht als in Frankreich steuerpflichtig, solange das Abkommen zwischen den Regierungen der Schweiz und Frankreichs nicht unterzeichnet war. Genauer gesagt bedeutet dies:

- dass die öffentliche Einrichtung EuroAirport zwischen 1949 und 2015 keine Körperschaftssteuer bezahlt hat;
- dass die Fluggesellschaften nicht der Zivilluftfahrtsteuer unterlagen;
- dass die meisten der im Schweizer Zollsektor ansässigen Unternehmen auch keine Körperschaftssteuer, Mehrwertsteuer, keine Abgabe auf Immobilien von Unternehmen (CFE) oder Abgabe auf den Mehrwert der Unternehmen (CVAE) bezahlten. Nur eine geringe Zahl von ihnen bezahlte die betreffenden Steuern und dies auf uneinheitliche Weise.

In Wirklichkeit scheint diese faktische Befreiung keine rechtliche Grundlage gehabt zu haben: In Ermangelung des geplanten bilateralen Abkommens hätte sehr wohl das allgemeine Recht gelten müssen, und dieses beruht auf dem Territorialitätsprinzip. De facto handelt es sich um eine doppelte Nichtbesteuerung: Während Frankreich sein Recht, die Gewinne der öffentlichen Einrichtung zu besteuern, nicht ausübte, war die Schweiz nie der Ansicht, über dieses Recht zu verfügen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass dieses Problem nur den schweizerischen Zollsektor des Flughafens betrifft. Die vollständige Anwendung des allgemeinen Rechts im französischen Sektor wurde nie bestritten, aber nur wenige Unternehmen haben sich dafür entschieden. Die faktische Nichtbesteuerung führte zu einer fast systematischen Bevorzugung des Schweizer Sektors. Das Fehlen eines Abkommens über die Besteuerung des schweizerischen Zollsektors hat dazu geführt, dass das schweizerische Arbeits- und Steuerrecht dort de facto gelegentlich angewendet wird.

In einer Entscheidung vom 31. Juli 2009 hat der französische Staatsrat, der von einem Schweizer Unternehmen, das Wartungstätigkeiten innerhalb des Schweizer Sektors durchführt, angerufen wurde, festgestellt, dass das französische Steuerrecht sehr wohl im gesamten Flughafenbereich Anwendung findet. Von diesem Zeitpunkt an überwogen die Nachteile der Ungewissheit die Vorteile der steuerlichen Unverbindlichkeit und behinderten beispielsweise Investitionsprojekte.

Die Verhandlungen wurden 2015 mit einer Reihe aufeinanderfolgender gemeinsamer Erklärungen wieder richtig aufgenommen, und zwar in einem Kontext, in dem die Schweiz in Bezug auf Steuern und Transparenz international unter hohem Druck stand.

Diese Verhandlungen haben zu einer Vereinbarung vom 23. März 2017 geführt - bei der es sich somit um das Abkommen handelt, das in Artikel 14 von Anhang II des Abkommens vom 4. Juli 1949 vorgesehen ist. Diese Vereinbarung bietet eine ausgewogene Lösung für das Problem und sieht Folgendes vor:

- die Einkünfte der öffentlichen Einrichtung EuroAirport unterliegen der französischen Körperschaftssteuer unter den Bedingungen des allgemeinen Rechts. Sein Erlös wird hingegen zu gleichen Teilen zwischen der Schweiz und Frankreich aufgeteilt;
- ein besonderer Beitrag, der sich nach der Anzahl der vom Flughafen abfliegenden Passagiere richtet und von den Fluggesellschaften bezahlt wird, wurde im Rahmen des französischen Finanzgesetzes für 2016 eingeführt;
- die im Schweizer Zollsektor ansässigen Unternehmen bezahlen die Körperschaftssteuer in Frankreich in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Recht;
- dagegen gilt im Schweizer Zollsektor die Schweizer Mehrwertsteuer. Frankreich hat zu diesem Zweck beim Rat der Europäischen Union eine Ausnahmeregelung beantragt, die ihm am 21. Februar 2017 erteilt wurde.

Die betroffenen Wirtschaftsakteure haben die Unterzeichnung dieser Vereinbarung mit Erleichterung begrüßt, da deren Fehlen für Investoren sehr problematisch geworden war. „Die Unterzeichnung der binationalen Vereinbarung über die Steuerangelegenheiten hat die für Schweizer Unternehmen im Schweizer Sektor unerlässliche Klarheit gebracht“.

Die Anwendung der schweizerischen Mehrwertsteuer anstelle der französischen bedeutet für die betreffenden Unternehmen in Anbetracht der unterschiedlichen Steuersätze einen deutlichen Steuervorteil⁶⁶.

Soweit es die Gemeindesteuern (CFE und CVAE) betrifft, sieht das Abkommen vor, dass Unternehmen des Schweizer Sektors davon befreit werden, aber der Kapitalsteuer in der Schweiz, im Kanton Basel-Stadt, unterliegen. Der potenzielle Einnahmeverlust für die betroffenen Gebietskörperschaften - die Region, das Departement und die Gemeinden - wird durch eine Zahlung von 3,2 Millionen Euro pro Jahr aus der vom Flughafen selbst gezahlten Körperschaftssteuer ausgeglichen, bevor deren Ertrag zwischen Frankreich und der Schweiz aufgeteilt wird.

Die gewählte Lösung ist sicherlich nicht frei von Kritik, insbesondere weil der gedeckelte Betrag von 3,2 Millionen Euro die erwartete Dynamik der Steuergrundlagen nicht berücksichtigt. Es handelt sich jedoch um einen akzeptablen Kompromiss, und es waren die Gemeinden selbst, die auf eine Lösung gedrängt haben. Tatsächlich ist ein garantierter Betrag besser als Einnahmen, die bis dahin nur theoretisch waren, zumal die Entwicklung des Flughafens Auswirkungen haben wird, die den Gemeinden indirekt zugute kommen werden.

⁶⁶Tatsächlich entspricht die in der Schweiz geltende Mehrwertsteuer (seit dem 1. Januar 2018) einem Normalsatz von 7,7%, einem ermäßigten Satz von 2,5% und einem Sondersatz für Beherbergungsleistungen von 3,7%, während die in Frankreich geltenden Mehrwertsteuersätze (seit dem 1. Januar 2014) einem Normalsatz von 20%, einem Zwischensatz von 10%, einem ermäßigten Satz von 5,5% und einem Sondersatz von 2,1% entsprechen.

Diese Vereinbarung ist ein Beispiel für Pragmatismus, der es ermöglicht, die betroffenen Unternehmen der Körperschaftssteuer zu unterwerfen und gleichzeitig die Interessen beider Parteien und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts zu wahren, dessen wirtschaftliche Bedeutung für die gesamte Region lebenswichtig ist.

2.4.3 Die Zusammenarbeit in der Region des Øresund

Ursprünglich bezeichnet Öresund die Meerenge Öre, die Dänemark von Schweden trennt. Seit Juli 2000 sind Dänemark und Schweden durch die Öresundbrücke zwischen der dänischen Hauptstadt Kopenhagen und der schwedischen Stadt Malmö verbunden, die heute täglich von Tausenden von Menschen und Arbeitnehmern, die zwischen beiden Ländern pendeln, genutzt wird. Seit diesem Datum verweist der Name auch auf ein Kooperationsgebiet: die Region des Öresund. Sie besteht auf schwedischer Seite aus der historischen Grafschaft Schonen und auf dänischer Seite aus den Grafschaften Kopenhagen, Frederiksborg, Roskilde, Westseeland, Storström und der Regionalgemeinde Bornholm⁶⁷. Sie vereint mehr als 3,7 Millionen Einwohner auf einer Fläche von etwas mehr als 20.000 km².

Diese Region bildet ein großes grenzüberschreitendes Beschäftigungsgebiet mit einem beträchtlichen Entwicklungspotenzial, das gleichzeitig mit einem Problem der Unterbeschäftigung konfrontiert ist. Vor diesem Hintergrund wurde 1996 ein INTERREG-Projekt zur Förderung des Arbeitsmarktes im Öresundgebiet sowie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen der dänischen Insel Sjaetland und der schwedischen Region Schonen ins Leben gerufen. Die Herausforderung bestand darin, die Arbeitsmärkte zu integrieren, damit sich die beiden Grenzgebiete, die sich bis dahin getrennt voneinander entwickelt hatten, gemeinsam entwickeln und ihre jeweiligen Stärken zum Nutzen der Unternehmen, des Austauschs von Waren und Dienstleistungen sowie der Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für die Einwohner einsetzen können.

Diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit stützt sich auf eine Governance-Struktur namens „Öresund-Komitee“, in der alle institutionellen Ebenen (von den Gemeinden bis zu den Staaten sowie das technische Interreg-Sekretariat) vertreten sind, um alle grenzüberschreitenden Projekte des Gebiets zu koordinieren.

Die grenzüberschreitende Entscheidungsfindung funktioniert durch Konsens zwischen den verschiedenen Partnern. Der Öresund-Ausschuss hat eine Lenkungsfunktion innerhalb des Entscheidungsprozess. Er hat 32 Mitglieder und zwei nationale Beobachter (die dänische und die schwedische Regierung). Auf der dänischen Seite haben die Grafschaften und Gemeinden die gleiche Anzahl an Vertretern. Auf schwedischer Seite hat die Grafschaft Schonen 11 Vertreter, die Gemeinde Malmö zwei und die anderen drei Gemeinden einen. Das Bevölkerungsgewicht spielt bei der Anzahl der Vertreter nur auf schwedischer Seite eine Rolle. Jeder Vertreter hat eine Stimme.

Das Öresund-Komitee stützt sich auf ein eigenes technisches Team. Es handelt sich um einen Verein nach dänischem Privatrecht mit Sitz in Kopenhagen, der 17 Vollzeitbeschäftigte hat und versucht, die nationale Parität zu wahren.

Der Aufschwung am Öresund wurde durch hohe und vergleichbare Lebens- und Bildungsstandards sowie durch ein gutes Verständnis für die Komplementarität der Volkswirtschaften und lokalen

⁶⁷Quelle: Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)

Arbeitsmärkte erleichtert. Das europäische Programm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit Interreg A hat zahlreiche Projekte mitfinanziert.

Um der mangelnden Beteiligung der Zivilgesellschaft in der Öresund-Region entgegenzuwirken und die grenzüberschreitende Identität zu stärken, hat das Projekt „Öresund sborger“ (Bürger in der Öresund-Region), eine politisch neutrale Organisation, als Hauptziel die Entwicklung einer demokratischen Struktur für die Bürger der Öresund-Region.

Die Suche nach einer gemeinsamen Identität wird darüber hinaus durch eine starke kulturelle Zusammenarbeit vorangetrieben. Auf schwedischer Seite wird die Ansiedlung von Bevölkerungsgruppen aus Kopenhagen sehr positiv gesehen. Sie kommt der lokalen Wirtschaft und der Stadtentwicklung zugute.

Seit der Eröffnung der Öresund-Tunnelbrücke haben sich zahlreiche Grenzgänger im Nachbarland niedergelassen. Dieser Trend betrifft vor allem Dänen, die auf die schwedische Seite gezogen sind, um von den niedrigeren Wohnkosten zu profitieren und gleichzeitig ihren Arbeitsplatz in Kopenhagen zu behalten. Nach dänischem Recht richten sich die Steuern nach dem Arbeitsort und nicht nach dem Wohnort. Diese Bevölkerungsgruppe zahlt also weiterhin ihre Steuern in Dänemark und nimmt gleichzeitig die schwedischen Sozialleistungen in Anspruch. Infolgedessen verstärken sich die Grenzgängerströme in Richtung Schweden-Dänemark.

Nach langen Debatten zwischen der dänischen und der schwedischen Regierung und zahlreichen Gesetzesänderungen unterzeichneten beide Seiten Abkommen über die grenzüberschreitende Besteuerung. Dänemark muss Schweden Gegenleistungen für seine auf schwedischer Seite lebenden Staatsangehörigen zahlen. Die Steuerasymmetrie zwischen den beiden Ländern ist jedoch immer noch nicht behoben.

Das Öresund-Komitee ist ein Beispiel für eine Zusammenarbeit ohne die Unterstützung einer formellen Struktur. Der politische Ausschuss wird zwar von einem technischen Team unterstützt, das sich der Betreuung der Governance-Struktur und der Koordinierung der verschiedenen Projekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit widmet, ist jedoch nicht befähigt die Projektleitung zu übernehmen. Die Vielzahl der in den letzten 15 Jahren durchgeführten Projekte ist ein Beweis für die Wirksamkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen (Verkehr, Forschung, Kultur, wirtschaftliche Entwicklung, Beschäftigung usw.).

Laut OECD eignet sich die Öresund-Region gut für eine „Governance ohne Regierung“, ohne formale Strukturen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Eine einzige, autonome politische Einheit, die für die politischen Entscheidungen verantwortlich ist, ist weder geplant noch wahrscheinlich realisierbar. Die Ähnlichkeit zwischen den Institutionen Dänemarks und Schwedens reicht aus, um eine effektive Zusammenarbeit ohne weitgehende Formalisierung herzustellen.

Dennoch kann nach Ansicht der OECD der fehlende Wille, eine formale Struktur zu schaffen, langfristig dazu führen, dass grenzüberschreitende Projekte aufgrund ihrer mangelnden Konsistenz zersplittert werden. Die Erstellung eines Strategiepapiers, das alle im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit behandelten Bereiche berücksichtigt, könnte diesen Trend korrigieren.

Das Gebiet der Öresund-Kooperation hat die Besonderheit, dass es sich mit dem Gebiet eines Interreg-Programms Dänemark-Schweden überschneidet, in dem der Öresund-Ausschuss das technische Sekretariat übernimmt. Interreg wird als Finanzierungsinstrument für die Struktur der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit angesehen, finanziert jedoch nicht die Struktur selbst (abgesehen von den vier Personen, die für das technische Sekretariat zuständig sind). Die Verknüpfung

der grenzüberschreitenden Governance-Struktur mit dem Interreg-Programm ist eine Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren der Zusammenarbeit in der Öresund-Region.

Die Originalität einer Multi-Level-Governance findet trotz allem ihre Grenzen in der geringen Berücksichtigung der Öresund-Kooperation in den nationalen Strategien beider Staaten. Die mangelnde Einbindung der verschiedenen Ministerien auf beiden Seiten, insbesondere bei der Integration einer strategischeren Sicht auf die Öresund-Frage, wird bedauert.

Kasten 2: Beispiele für grenzüberschreitende Kooperationsprojekte in der Öresund-Region

Örestat

Das Örestat-Projekt hat eine Politik der statistischen Überwachung auf grenzüberschreitender Ebene eingeleitet. Es handelt sich um eine Zusammenarbeit zwischen *Statistics Danmark* (dem nationalen dänischen Statistikamt) und *Statistics Sweden* (dem schwedischen Statistikamt), um unter anderem die statistischen Indikatoren auf beiden Seiten der Grenze zu vereinheitlichen.

Öresund Labour Market Council

In dieser Struktur sind die Sozialpartner, der dänische und der schwedische Staat, die Kommunen sowie die beiden nationalen Arbeitsämter vertreten. Die wichtigsten Ziele sind die Identifizierung von Hindernissen für das reibungslose Funktionieren des Arbeitsmarktes, die Abgabe einer Stellungnahme zu den langfristigen Zielen der Beschäftigungspolitik, die Abgabe von Empfehlungen an die Regulierungsbehörden und die Entscheidung über Strategien zur Erreichung dieser Ziele.

Medicon Valley

Im *Medicon Valley* konzentrieren sich 60 % der skandinavischen Unternehmen aus den Bereichen Pharmazie und Biotechnologie. Diese grenzüberschreitende Region verzeichnet das stärkste Wachstum in Europa, weil sich jedes Jahr 12 große Unternehmen neu ansiedeln. Es ist eines der innovativsten Projekte zu Clustern dieser Art in Europa. Auf beiden Seiten des Öresunds funktioniert die Zusammenarbeit trotz der Konkurrenz zwischen den Unternehmen.

Das skandinavische Projekt *Medicon Valley Academy* wurde 1998 ins Leben gerufen. Es stützt sich auf eine sehr starke Verbindung zwischen den Krankenhäusern, der Industrie und den Universitäten der Öresund-Region. Diese verschiedenen Partner tauschen Informationen, Programme und Personal aus. Die *Medicon Valley Academy* ist ein gemeinnütziger Verein, der von seinen Mitgliedern finanziert wird. Mit dem Beitrag des Interreg-Programms in den ersten drei Jahren wurden grenzüberschreitende Plattformen in verschiedenen Bereichen geschaffen: Biotechnologie, Hochtechnologie, Design, Logistik, Umwelt.

3 Empfehlungen des Wirtschafts- und Sozialrats für eine Politik der Zusammenarbeit im Dienste eines kohärenteren grenzüberschreitenden territorialen Projekts

Es lassen sich mehrere Empfehlungen zur Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen dem Großherzogtum Luxemburg und den Nachbarländern bzw. den benachbarten Gebietskörperschaften formulieren, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt des grenzüberschreitenden Ballungsraums Luxemburg zu verbessern und seine Entwicklung mittel- und langfristig nachhaltiger zu gestalten.

3.1 Empfehlung Nr. 1: Ein territoriales Projekt für die grenzüberschreitende Metropole entstehen lassen

Der WSR möchte mit dieser Stellungnahme eine zentrale Empfehlung aussprechen, nämlich die Notwendigkeit, ein territoriales Projekt für die grenzüberschreitende Metropole um Luxemburg als neues vorrangiges Ziel der Politik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entstehen zu lassen.

Alle anderen 22 Empfehlungen können allesamt als konkrete Umsetzung dieser Ambitionen zum Aufbau eines grenzüberschreitenden Metropolprojekts betrachtet werden, das eine notwendige Voraussetzung für die weitere dynamische Entwicklung Luxemburgs darstellt. Der im Großraum Genf unternommene Ansatz ist die wichtigste Inspirationsquelle für diese Empfehlung, die natürlich an den luxemburgischen Kontext angepasst werden muss, der nicht in allen Punkten ähnlich ist. Die Empfehlungen wurden auch durch die Anhörungen inspiriert, die von der Arbeitskommission durchgeführt wurden, die diese Stellungnahme für den WSR erarbeitet hat.

Bei dieser Empfehlung, den Aufbau eines territorialen Projekts auf der Ebene der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg anzustreben, können mehrere Elemente hervorgehoben werden.

- Die Hauptherausforderung für eine kohärentere Entwicklung des grenzüberschreitenden Raums um Luxemburg (und unter Einbeziehung des Landes) liegt wahrscheinlich in der Strukturierung eines gemeinsamen territorialen Projekts innerhalb des funktionalen Raums. Dieses territoriale Projekt sollte den Umfang, die Prioritäten, die Governance und die angemessenen Mittel festlegen.
- Dieses territoriale Projekt muss zu einem vollwertigen Ziel der Politik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Luxemburgs, aber auch der Politik der internationalen Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten werden. Der Interministerielle Ausschuss zur grenzüberschreitenden Koordinierung könnte dieses Projekt begleiten, das auch eine starke politische Trägerschaft auf höchster staatlicher Ebene erfordern würde.
- Die Stärkung der bilateralen Projekte ist angesichts der zahlreichen beteiligten Akteure zwar ein Weg, der für eine größere operative Effizienz zu bevorzugen ist, es erscheint jedoch notwendig, parallel dazu Überlegungen zu einer multilateralen Ad-hoc-Governance anzustellen, die sich an den Grenzen des funktionalen Bereichs orientiert. Bilaterale und multilaterale Kooperationsebenen sollten nicht als Gegensätze betrachtet werden.
- Für Luxemburg wird eine der Herausforderungen darin bestehen, in jedem der drei Nachbarländer die richtigen Ansprechpartner auf Ebene der regionalen Gebietskörperschaften zu finden und gleichzeitig die Anerkennung und Unterstützung der nationalen Behörden zu erlangen. Das Großherzogtum sollte bei den Nachbarstaaten darauf drängen, dass sie relevante Ansprechpartner mit Ortskenntnissen benennen, gegebenenfalls

indem sie ihnen bestimmte Befugnisse übertragen. Dies kann durch Rahmenvereinbarungen (oder sogar durch Verträge, wie es im Rahmen des deutsch-französischen Vertrags von Aachen⁶⁸ der Fall war) geschehen.

- Es sollten spezifische Finanzierungsmechanismen vorgesehen werden, um Investitionen zu Gunsten der Strukturierung der grenzüberschreitenden Metropole zu verstärken. Sie könnten sich auf Ad-hoc-Kooperationsfonds stützen, die nach der Logik von Projektausschreibungen mit thematischen Prioritäten funktionieren, die vorab in einem Mehrjahresprogramm festgelegt werden.
- Das Projekt der grenzüberschreitenden Metropole sollte sich auch auf Ad-hoc-Mittel zur grenzüberschreitenden Beobachtung und Untersuchung stützen, damit alle Probleme auf einer gemeinsamen Wissensgrundlage angegangen werden können und die in der öffentlichen Debatte häufig angesprochenen wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen, finanziellen usw. Probleme besser als bisher eingeschätzt werden können. Diese Bewertungen sind nicht unbedeutend, da sie dazu beitragen würden, einen Konsens in Bezug auf die Wahrnehmung der Phänomene zu erzielen, die derzeit (manchmal) Gegenstand unterschiedlicher Sichtweisen zwischen den grenzüberschreitenden Akteuren sind.
- Die gemeinsamen strukturierenden Großprojekte, aber auch Experimente mit hohem Symbolwert könnten ebenfalls dazu dienen, dieses territoriale Projekt schrittweise „in der Praxis“ aufzubauen, damit es von den Bürgern sowie den politischen und wirtschaftlichen Akteuren identifiziert wird.
- Zahlreiche Probleme im Zusammenhang mit dem Umweltschutz können auf der Ebene des grenzüberschreitenden funktionalen Raums nur besser angegangen werden. Eines der Ziele des in dieser Stellungnahme geforderten territorialen Projekts sollte darin bestehen, die Politik in Bezug auf die großen Umweltziele, die per Definition über nationale Grenzen hinausgehen, besser zu koordinieren.

Kasten 3: Der Erfolg des Großraums Genf

Zur Veranschaulichung hat LISER mehrere wichtige Faktoren für den Erfolg des Großraums Genf identifiziert, die für die Regierung bei der Festlegung neuer Ziele für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine nützliche Orientierungshilfe sein könnten:

1. Die **Festlegung eines klar abgegrenzten Aktionsradius** (oder Projektgebiets) (auch wenn sich dieser im Laufe der Zeit verändern kann);
2. Die **Ausarbeitung eines territorialen Projekts**, das auf einer gemeinsamen Vision basiert (einschließlich zentraler Themen wie nachhaltige Entwicklung, ausgewogene Entwicklung des Gebiets usw.) ;
3. Eine **Ad-hoc-Governance-Struktur**, die auf den Kooperationsperimeter abgestimmt ist und die verschiedenen politischen und territorialen Partner sowie beratende oder partizipative Instanzen einbezieht, die die Verbindung zur Gesellschaft sicherstellen
4. Anerkennung und **Unterstützung der nationalen Behörden**;
5. Konsequente Handlungsrahmen und **finanzielle Mittel** wie die schweizerische Agglomerationspolitik;

⁶⁸ Vertrag von Aachen über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, 2019, siehe: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/traite.aix-la-chapelle.22.01.2019_cle8d3c8e.pdf (abgefragt am 20.06.22)

6. Die **Realisierung großer strukturierender grenzüberschreitender Projekte**, die eine symbolische Rolle bei der Förderung des territorialen Projekts in der Bevölkerung und nach außen spielen;
7. Eine Form des Konsenses über die Verteilung der zu investierenden Finanzmittel zwischen den verschiedenen Akteuren.

3.2 Empfehlungen für die Raumplanungs- und Mobilitätspolitik

3.2.1 Empfehlung Nr. 2: Umsetzung der Schlussfolgerungen des Territorialen Entwicklungsschemas der Großregion (TEGR) in das Nationale Raumentwicklungsprogramm (PDAT) und Anregung der Nachbarregionen zu einem ähnlichen Vorgehen

Das im Oktober 2020 veröffentlichte Territoriale Entwicklungsschema der Großregion (TEGR), das zwischen allen Seiten der Großregion ausgearbeitet wurde, hat die langfristigen Herausforderungen, eine vorausschauende Vision sowie eine grenzüberschreitende operative Strategie für die Großregion in den Vordergrund gerückt. Auf der Grundlage einer umfangreichen Diagnose formuliert es Empfehlungen auf grenzüberschreitender Ebene, aber auch für die verschiedenen Seiten der Großregion, damit die strategischen Prioritäten für eine kohärente Entwicklung des grenzüberschreitenden Gebiets konkret in die Strategien der Akteure und Institutionen, die für die Politikgestaltung zuständigen Akteure und Institutionen zuständig sind, integriert werden. Das Abschlussdokument enthält auch eine Liste von „Projektideen“, die genauer untersucht werden sollten. Diese grenzüberschreitende Strategie ist von ganz besonderer Bedeutung für die territoriale Entwicklung Luxemburgs, dessen grenzüberschreitender Metropolcharakter von allen Partnern der Großregion voll und ganz anerkannt wird, die in diesem Zusammenhang eine sehr klare Empfehlung aussprechen, nämlich „das Ziel der Entwicklung eines polyzentrischen grenzüberschreitenden Metropolraums auf den zentralen Metropolraum um Luxemburg zu beschränken“. Ende 2021 wurde der Abschlussbericht des Projekts zur Unterstützung der Umsetzung der operativen Strategie des TEGR⁶⁹ veröffentlicht, der sich auf Karten und Empfehlungen für die Umsetzung des Schemas in den Planungsdokumenten der verschiedenen Flüsse der Großregion stützt.

Obwohl diese Art von Schema keine bindende Wirkung für die Raumordnungspolitiken der verschiedenen Seiten der Großregion hat, wäre es notwendig, die im Abschlussbericht formulierten Empfehlungen ernsthaft in Betracht zu ziehen, insbesondere die Empfehlungen, die darauf abzielen, die operationellen Prioritäten in die verschiedenen Raumordnungsschemata der Partner zu integrieren. Das derzeit in Ausarbeitung befindliche Nationale Raumentwicklungsprogramm (PDAT) sollte in dieser Hinsicht die Vision und die operativen Prioritäten des grenzüberschreitenden Schemas integrieren. Darüber hinaus erscheint es wichtig, die operative Reichweite des Schemas zu stärken, indem die für die sektoriellen Politiken zuständigen Organisationen (Gemeinden, Ministerien, andere

⁶⁹ REKGR, Abschlussbericht des Projekts zur Unterstützung der Umsetzung der operativen Strategie des REKGR durch die Erstellung von Karten und Empfehlungen für die Umsetzung des SDTGR in den Planungsdokumenten der verschiedenen Seiten der Großregion, Version vom 23. Dezember 2021. <https://www.sig-gr.eu/content/dam/sig/publications/sdt-gr/Report-Implementation-of-the-SDTGR-REKGR-SpatialForesight-211223-FR.pdf> (abgefragt am 20.06.22).

Arbeitsgruppen, bilaterale Kooperationsorgane usw.) stärker für die strategischen Ziele sensibilisiert werden, die mit einer kohärenteren territorialen Entwicklung auf grenzüberschreitender Ebene angestrebt werden.

3.2.2 Empfehlung Nr. 3: Umsetzung der Mechanismen für den Informationsaustausch und die gegenseitige Beteiligung an Planungsprojekten, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben können

Angesichts der Schwierigkeiten, die der Raumplanung in einem grenzüberschreitenden Kontext innewohnen, insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Ansätze, die die Raumplanungssysteme als solche aufweisen, ist die Integration (bzw. Koordinierung) der Raumentwicklungsstrategien der verschiedenen grenzüberschreitenden Partner eine langfristige Aufgabe, die zwangsläufig über eine Vielzahl von konkreten Initiativen erfolgen wird. Eine davon könnte die Schaffung von Mechanismen für den systematischen Informationsaustausch über Entwicklungsprojekte, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben könnten, mit den betroffenen Partnern sein. Wenn beispielsweise die Entwicklung eines Gewerbegebiets, von Büros für „Telearbeit“, von Handels- oder Logistikeinrichtungen mit potenziellen Auswirkungen auf Mobilität, Wohnen, Verbrauch, Infrastrukturnutzung, Umwelt usw. auf grenzüberschreitender Ebene geplant ist, sollte ein möglichst frühzeitiger Austausch mit den grenzüberschreitenden Partnern stattfinden, der über das hinausgeht, was der rechtliche Rahmen bereits vorsieht. Dieser systematisierte Informationsaustausch in beide Richtungen würde eine Kultur der grenzüberschreitenden Planung stärken, auch wenn die Projekte eine Form von Wettbewerb z.B. in der wirtschaftlichen Entwicklung erzeugen.

Dies könnte durch eine Einladung an die grenzüberschreitenden Partner (in beide Richtungen) geschehen, auf die Konsultationsphasen zu reagieren, die in der Regel bei Raumplanungsprojekten vorgesehen sind. Der Abschlussbericht des REKGR empfiehlt auch einen „Großregion-Check“ der Projekte zur Revision der Flächennutzungspläne der Gemeinden, um die grenzüberschreitende Dimension in die Planungsherausforderungen zu integrieren, sofern diese bestehen. Letzteres könnte durch den Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung (CCDT) erfolgen.

Eine weitere Möglichkeit, die Kohärenz der Raumentwicklungspolitik auf grenzüberschreitender Ebene zu stärken, wäre die Einbeziehung von Vertretern der grenzüberschreitenden Gebiete in die Ausschüsse, die zur Ausarbeitung strategischer Planungsschemata (wie dem PDAT) oder weitreichender territorialer Zukunftsüberlegungen eingerichtet wurden⁷⁰.

3.2.3 Empfehlung Nr. 4: Stärkung von Projekten für Einrichtungen von gemeinsamem Interesse in grenznahen Gemeinden, in denen diese unzureichend entwickelt sind

In den grenzüberschreitenden Nachbarschaftsgebieten konzentrieren sich in der Regel die konkreten Probleme im Zusammenhang mit der aktuellen grenzüberschreitenden Entwicklung und sie sind auf beiden Seiten der Grenzen mit den negativen externen Effekten und Schwachstellen konfrontiert, die mit der unzureichenden Koordinierung der grenzüberschreitenden Raumentwicklung zusammenhängen. Die „Grenzeffekte“ machen sich gerade in den Gebieten bemerkbar, in denen der Anteil der Grenzgänger am höchsten ist. Sie betreffen häufig Handlungsbereiche, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden oder ihrer Zusammenschlüsse fallen (Raumplanung, Wohnungsbau, Kleinkinderbetreuung, Schul-, Kultur- und Sporteinrichtungen, Umwelt usw.), die

⁷⁰So waren beispielsweise Vertreter der Großregion in den (wissenschaftlichen und beratenden) Ausschüssen vertreten, die die Konsultation „Luxemburg im Wandel“ koordiniert haben.

regelmäßig vor ihren unzureichenden Mitteln warnen, um die durch den derzeitigen oder geplanten Bevölkerungszustrom entstehenden Bedürfnisse zufriedenstellend zu erfüllen. Alle Personen, die vom Arbeitsausschuss angehört wurden, haben auf diese Problematik hingewiesen.

In wirtschaftlicher Hinsicht sind diese grenznahen Gebiete von eindeutigem Interesse für die Entwicklung Luxemburgs, da ihre Wohnattraktivität eine Voraussetzung für die Aufrechterhaltung einer erwerbstätigen Bevölkerung ist, die für die Bedürfnisse des nationalen Arbeitsmarkts unerlässlich ist. Sollte sich ihre Wohnattraktivität im Vergleich zu anderen Regionen verschlechtern, würde dies schlichtweg auf eine Schwächung der Attraktivität des Standorts Luxemburg hinauslaufen, der bei ansonsten gleichen Gegebenheiten bereits durch die nachlassende natürliche demografische Erneuerung in der Großregion benachteiligt wird.

Angesichts dieser Feststellungen sollte eine eigene Strategie für diese Gebiete des „Grenzstreifens“ umgesetzt werden, die darauf abzielt, bestimmte Ungleichgewichte zu korrigieren und die für eine kohärentere Entwicklung nützlichen Ausrüstungen und Infrastrukturen zu stärken. Ein „Win-Win“-Ziel könnte darin bestehen, Wege zu finden, um die Investitionen (Luxemburgs und der Nachbarländer) in die Lebensqualität der Grenzgebiete zu verstärken, um die zunehmenden Unterschiede zwischen den öffentlichen Mitteln auf beiden Seiten der Grenze zu begrenzen. Dies könnte durch verschiedene Experimente im Bereich Governance und Finanzierung geschehen, wie z. B. Möglichkeiten zur Teilnahme an nationalen Projektausschreibungen („Pakt“ auf kommunaler Ebene), bilateralen Entwicklungsfonds oder direkten finanziellen Beteiligungen je Projekt, die über Mobilitätsprojekte hinausgehen (siehe Empfehlung Nr. 23).

3.2.4 Empfehlung Nr. 5: Prioritäten für die Mobilitätsinfrastruktur in den nächsten Jahrzehnten hervorbringen

Angesichts der Engpässe, die sich seit einigen Jahren bemerkbar machen, aber auch angesichts der wirtschaftlichen und demografischen Prognosen für die kommenden Jahrzehnte, muss das territoriale Projekt der grenzüberschreitenden Metropole um Luxemburg einen wichtigen Teilbereich „Mobilität“ enthalten. Dieser sollte dafür sorgen, dass die Mobilitätsstrategien auf grenzüberschreitender Ebene aufeinander abgestimmt werden und auf mehreren Säulen beruhen:

- Vermeidung von Mobilität durch Telearbeit und eine größere funktionale Durchmischung der Gebiete;
- Anreize zur Verkehrsverlagerung mit einer schrittweisen Erhöhung der Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln, sanften Mobilitätsformen und Fahrgemeinschaften;
- Gemeinsame Entwicklung von Infrastrukturen und intelligenten Mobilitätsdiensten.

Die Entwicklung von Mobilitätsinfrastrukturen (und -dienstleistungen) auf grenzüberschreitender Ebene ist für Luxemburg und seine Partner kein Neuland. Sie haben bereits Erfahrung in diesem Bereich, insbesondere durch die Beteiligung an der Finanzierung von Infrastrukturen (Eisenbahn, Park-and-Ride-Parkplätze) und Transportlinien (Busse).

Die Nutzung von Möglichkeiten für die Kofinanzierung von strategischen Mobilitätsinfrastrukturen durch Vereinbarungen mit benachbarten Staaten, Regionen und föderalen Einrichtungen könnte durch Vereinbarungen ausgebaut werden, die eine Beteiligung Luxemburgs von einer gleichwertigen Investition der öffentlichen Partnerbehörden abhängig machen (wie die 2018 mit der französischen Regierung unterzeichnete Vereinbarung zur Durchführung von Investitionen in den Schienenverkehr und zur Förderung von Fahrgemeinschaften). Zum einen führen sie zu einem Finanzbeitrag aus Luxemburg, der benachbarte Gebietskörperschaften unterstützen kann, und zum anderen

ermöglichen sie eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen der benachbarten Gebietskörperschaften und Staaten in den Grenzgebieten (Hebelwirkung) für Projekte, die der luxemburgischen Wirtschaft zugute kommen. Die Auswahl der vorrangigen Infrastrukturen könnte sich sinnvollerweise an den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe 3 „Verkehr“ des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Großregion 2019-2020 orientieren, die einen guten Überblick über die strategischen Investitionen in diesem Bereich bieten, von denen einige direkt die Interessen Luxemburgs betreffen⁷¹.

Eine weitere Stufe der Integration der Verkehrspolitik könnte die Einrichtung einer oder mehrerer gemeinsamer Verkehrsbetriebsgesellschaften der betroffenen Grenzbehörden sein, nach dem Vorbild der Erfahrungen mit der Umsetzung des Léman Express im Großraum Genf⁷². Diese Art der Zusammenarbeit wäre im Fall der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg durchaus denkbar, die mit Mobilitätsproblemen konfrontiert ist, die weitgehend mit denen des Großraums Genf vergleichbar sind.

3.2.5 Empfehlung Nr. 6: Entwicklung von Pilot-Telearbeitszentren in den Grenzregionen Luxemburgs, zusätzlich zu den geplanten Zentren innerhalb der Landesgrenzen

Die Entwicklung von Pilot-Telearbeitszentren in den Grenzregionen Luxemburgs könnte ebenfalls zu einer Verbesserung der Mobilitätssituation beitragen, zusätzlich zu den geplanten Zentren innerhalb (und generell in der Nähe) der Landesgrenzen. Idealerweise in der Nähe der Verkehrsachsen, aber auch der anderen Ballungsräume des grenzüberschreitenden Metropolraums gelegen, könnten sie zudem das Streben nach einer Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten aufzeigen und so zur Entstehung von „sekundären“ Aktivitätszentren beitragen. Sie könnten auch optimaler lokalisiert werden als die geplanten Zentren an den „Toren“ des Landes (letztere garantieren allein im Hinblick auf das Kriterium der Verbesserung der Mobilität im grenzüberschreitenden Raum keineswegs eine optimale Lokalisierung).

Wichtige administrative und rechtliche Hindernisse würden eine umfassende Zusammenarbeit mit den zuständigen Verwaltungen erfordern (Besteuerung von Arbeitnehmern, Sozialversicherung, Niederlassungsrecht, Arbeitsrecht usw.). Ein Pilotprojekt könnte mit einer benachbarten Gebietskörperschaft gestartet werden, um das Konzept zu erproben und es zu ermöglichen, die notwendigen Anpassungen für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Telearbeit im Rahmen solcher Zentren zu definieren.

3.3 Empfehlungen zur grenzüberschreitenden Wirtschaftsentwicklung

3.3.1 Empfehlung Nr. 7: Eine ausgewogenere wirtschaftliche Entwicklung anstreben

Auch wenn der Wettbewerb im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Gebieten der Großregion nicht verschwinden darf, bietet der Kontext der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg Möglichkeiten, bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit einen Schritt weiter zu gehen, um ihre Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Eine verstärkte Zusammenarbeit im

⁷¹ Siehe: <https://www.granderegion.net/Mediatheque/Publications/CESGR-Rapport-final-GT3-2019-2020> (abgefragt am 20.06.22).

⁷²CFF und SNCF haben 2017 die Lémanis SA mit Sitz in Genf gegründet, die für die Koordination und Begleitung des Vertragswesens, die Angebotsplanung sowie das Marketing und die Kommunikation des Produkts Léman Express zuständig ist. Als Betreiber des Léman Express ab der vollständigen Inbetriebnahme garantiert Lémanis die Qualität des Betriebs, der Produktion und der Kundeninformation. Lémanis ist für die Koordinierung des Kundenservice zuständig Quelle: <https://www.lemanis.ch/> (abgefragt am 20.06.22)

Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung könnte die Stärken und Chancen des grenzüberschreitenden Gebiets hervorheben und auf Synergieeffekte (Komplementaritäten) und Größeneffekte (kritische Masse) setzen. Sie könnte die Anfälligkeiten im Zusammenhang mit der übermäßigen Polarisierung der Aktivitäten, die zu einer gewissen Sättigung des Raums auf luxemburgischer Seite führt, begrenzen und gleichzeitig die Entwicklung „sekundärer“ Aktivitätszentren auf der Ebene des grenzüberschreitenden Metropolraums anstreben.

Eine ausgewogenere wirtschaftliche Entwicklung anzustreben, würde die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Luxemburg nicht in Frage stellen, wie die Existenz zahlreicher dynamischer Regionen in Europa, die einander benachbart sind, beweist. Ein solcher Wille würde außerdem die Zustimmung der Nachbarregionen zu dem Vorhaben, eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des grenzüberschreitenden Gebiets (bzw. Luxemburgs) zu verfolgen, stärken, da diese nicht automatisch von den starken wirtschaftlichen Auswirkungen der wirtschaftlichen Dynamik Luxemburgs profitieren. Dies würde zudem Chancen eröffnen, eine gewisse Spezialisierung in den Segmenten mit hoher Wertschöpfung, auf die sich Luxemburg weiterhin spezialisieren möchte, zu verstärken und gleichzeitig den übermäßigen Verbrauch von Umwelt- und Humanressourcen zu begrenzen.

3.3.2 Empfehlung Nr. 8: Entwicklung von grenzüberschreitenden Agenturen für wirtschaftliche Entwicklung zur Förderung eines grenzüberschreitenden Unternehmensmodells

Die starken Komplementaritäten in Bezug auf die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit im grenzüberschreitenden Raum bieten Chancen für eine besser koordinierte Zusammenarbeit mit den Partnern auf den verschiedenen Seiten. Während Arbeitskosten⁷³ oder Steuern in einigen Bereichen für Luxemburg vorteilhaft sein können, können die Kosten für Grundstücke und bestimmte Dienstleistungen weit über den in den Nachbarregionen beobachteten Kosten liegen. Je nach Geschäftstätigkeit können Unternehmen ein Interesse daran haben, eine Entwicklung über mehrere Länder hinweg in Betracht zu ziehen. Im Kontext der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg könnten sie die Möglichkeit haben, solche Strategien umzusetzen und gleichzeitig die geografische Nähe zwischen den Niederlassungen zu wahren.

In dieser Hinsicht wäre es interessant, gemeinsam mit den grenzüberschreitenden Partnern ein „grenzüberschreitendes Unternehmensmodell“ aufzuwerten, um die komparativen Vorteile des Gebiets als Ganzes zu fördern. Dies würde es trotz des natürlichen Wettbewerbs zwischen den Gebieten um wirtschaftliche Attraktivität notwendig machen, dass man gemeinsam versucht, neue Investitionen anzuziehen oder die Entwicklung bestehender Unternehmen zu unterstützen.

Konkret könnte diese Politik von einer (oder mehreren) grenzüberschreitenden Agentur(en) für wirtschaftliche Entwicklung umgesetzt werden, die von Luxemburg und den entsprechenden Strukturen auf der anderen Seite der Grenzen gemeinsam geleitet wird/werden. Die Agentur IDELUX, die in der belgischen Provinz Luxemburg wirtschaftsorientierte Zonen entwickelt, vermarktet und verwaltet, könnte beispielsweise ein interessanter Partner sein, um gemeinsam mit dem Wirtschaftsministerium oder einer zu diesem Zweck benannten (oder geschaffenen) Ad-hoc-Agentur ein Pilotprojekt zu starten. Eine von den beiden Strukturen paritätisch verwaltete grenzüberschreitende Agentur würde dann eine Bestandsaufnahme der verfügbaren Wirtschaftsflächen vornehmen, vorrangige Zielgruppen von Unternehmen festlegen, die angezogen

⁷³In der verarbeitenden Industrie betragen die durchschnittlichen Bruttoarbeitskosten pro Stunde im Jahr 2021 laut Eurostat in Luxemburg 34,80 Euro, in Deutschland 41,90 Euro, in Belgien 44,80 Euro und in Frankreich 40,40 Euro.

oder entwickelt werden sollen, den „Win-Win“-Charakter der vorgeschlagenen Projekte (und ihre Verteilung über das Gebiet) sowie das mit der Ansiedlung in den betreffenden Gewerbegebieten verbundene Wirtschaftsmodell erörtern.

3.3.3 Empfehlung Nr. 9: Einrichtung von grenzüberschreitenden Gewerbegebiete

Eine weitere Möglichkeit, eine kohärentere und komplementärere Wirtschaftsentwicklung anzustreben, wäre, zwischen den Ländern die Machbarkeit von Erweiterungen bestehender Gewerbegebiete oder die Umwidmung von Brachflächen zu prüfen, vorrangig wenn sie sich in Grenznähe (oder sogar direkt auf der Grenze) befinden.

Die Entwicklung dieser Art von grenzüberschreitenden Gewerbegebieten könnte von der Existenz territorialer Angrenzungen profitieren, die die Nutzung von Komplementaritäten in Bezug auf grenzüberschreitende komparative Vorteile erleichtern. Auch ohne Experimente regulatorischer und steuerlicher Art, die regelmäßig für diese Art von Erschließungsprojekten (Freizonen usw.) diskutiert werden, wäre dies immer noch von Interesse für die territoriale Kohärenz, lokale Synergien und die Entwicklung von Unternehmen in zwei Ländern, wie im vorherigen Vorschlag erwähnt. Bei der Festlegung der territorialen Entwicklungsstrategien für jede Seite sollte daher diesen Projekten im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung eine gewisse Priorität eingeräumt werden.

3.3.4 Empfehlung Nr. 10: Eine bessere Integration der Forschungs- und Innovationspolitik anstreben

Auch die Forschungs- und Innovationspolitik und die damit verbundenen Instrumente könnten von einer stärkeren Integration auf grenzüberschreitender Ebene profitieren. Die Themen, die von Luxemburg und seinen Nachbarn als strategisch für die „wissensbasierte Wirtschaft“ definiert wurden, lassen in der Tat häufig gemeinsame Logiken der „intelligenten Spezialisierung“ erkennen.

Erhebliche Effekte und Synergien könnten durch die Annäherung der *Cluster*, technologischen Forschungszentren oder auch durch die Entwicklung gemeinsamer Einrichtungen (Technologiedemonstratoren, Labore, öffentlich-private Plattformen) gefunden werden. Einige Projektausschreibungen zur Förderung öffentlich-privater Partnerschaften im Bereich Forschung und Innovation (aus Luxemburg oder den Nachbarregionen) würden angesichts des relativ dichten Netzes an relevanten Forschungseinrichtungen und Unternehmen auf dem Gebiet von einer Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit profitieren. Die zuständigen Behörden könnten auch versuchen, Unternehmen und Forschungszentren zu einer stärkeren Zusammenarbeit zu ermutigen, um zu versuchen, in den Genuss von EU-Fördermitteln zu kommen, die für Forschung, Innovation und Reindustrialisierung bestimmt sind.

Darüber hinaus sollte die Strategie zur Aufwertung der Forschung der öffentlichen Institute und der Universität Luxemburg angesichts der begrenzten Größe der nationalen Industrie den „Markt“ der Großregion in Betracht ziehen. Initiativen zur Schaffung integrierter grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten, beispielsweise im Bereich der Kreislaufwirtschaft, könnten ebenfalls aus dieser Logik heraus entstehen, da in den verschiedenen Teilen der Großregion sehr ähnliche Strategien entwickelt wurden.

Schließlich sollten Projekte, die darauf abzielen, Luxemburg mit Einrichtungen zur Unterstützung der Energiewende und des digitalen Übergangs auszustatten, mögliche Synergien (und Größenvorteile) mit grenzüberschreitenden Partnern berücksichtigen, die in einigen Fällen ein größeres Interesse daran haben könnten, sich solchen geografisch nahe gelegenen Initiativen anzuschließen als solchen, die auf nationaler Ebene in den Nachbarländern entwickelt werden.

3.3.5 Empfehlung Nr. 11: Untersuchung des Potenzials für die Entwicklung von Logistikplattformen von gemeinsamem Interesse

Die Entwicklung von Logistikplattformen von gemeinsamem Interesse könnte angesichts des Kontexts der Sättigung der derzeitigen Infrastrukturen, der bedeutenden Entwicklungen im Bereich der Logistik in den kommenden Jahren (Dekarbonisierung, Umverteilung der Wertschöpfungsketten, Entwicklung des Online-Handels usw.), aber auch der Komplementaritäten zwischen den Gebieten des grenzüberschreitenden Raums in Betracht gezogen werden. Der Ausbau der Logistikkapazitäten, die sich in Luxemburg in den letzten Jahren stark entwickelt haben, könnte auf grenzüberschreitender Ebene in Abhängigkeit von den komparativen Vorteilen der einzelnen Gebiete im Sinne einer Win-Win-Logik integrierter betrachtet werden. Beispielsweise könnte die Möglichkeit, multimodale Häfen entlang der Mosel zu entwickeln, im gemeinsamen Interesse von Luxemburg und seinen Nachbarn sein. Darüber hinaus könnte das Modell des Flughafens Basel-Mulhouse untersucht werden, um Logistikzonen zu schaffen, in denen grenzüberschreitende Steuer- und Zollabkommen Sinn machen würden.

3.4 Sozial- und Gesundheitspolitik

3.4.1 Empfehlung Nr. 12: Einrichtung von gemeinsamen Ausbildungszentren für medizinisches Personal

Angesichts des Personalmangels (in Luxemburg, aber auch in den Nachbarregionen), der Aussichten auf eine alternde Bevölkerung und der Spannungen, die zum Zeitpunkt der Covid-19-Krise mit den medizinischen Strukturen in den Nachbarländern zutage traten (die sich nach eigener Einschätzung einem durch die Lohnunterschiede verschärften Wettbewerb ausgesetzt sehen), würde der Gesundheitsbereich von einer verstärkten Ausbildungsstrategie profitieren.

Auf grenzüberschreitender Ebene könnte eine gemeinsame Ausbildung von Pflegekräften in Betracht gezogen werden, bei denen die Spannungen in Bezug auf das Angebot am stärksten ausgeprägt sind. Dies könnte unter anderem durch die Einrichtung gemeinsamer Ausbildungszentren oder durch ein gemeinsames Ausbildungsmanagement zwischen bestehenden Zentren geschehen. Um die Anfälligkeit des Gesundheitssystems aufgrund der Abhängigkeit von ausländischem und grenznahem Pflegepersonal zu begrenzen, sollte auch der Ausbau der medizinischen Ausbildung in Luxemburg bevorzugt werden. Dennoch scheint auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Nachbarländern notwendig zu sein und die Einrichtung von gemeinsamen Schulen würde ein positives Signal an die grenzüberschreitenden Partner senden.

3.4.2 Empfehlung Nr. 13: Entwicklung von Zones Organisées d'Accès aux Soins Transfrontaliers (ZOAST) (Organisierte Zonen für den Zugang zu grenzüberschreitender Gesundheitsversorgung)

Angesichts des noch immer ungleichen Gesundheitsangebots auf grenzüberschreitender Ebene, das manchmal durch „Grenzeffekte“ verstärkt wird, insbesondere in den Gebieten in der Nähe der Grenzen, wäre es angebracht, den Zugang der Einwohner zur Gesundheitsversorgung auf beiden Seiten der Grenze mit möglichst wenigen Hindernissen zu erleichtern.

In einigen grenzüberschreitenden Territorien, insbesondere zwischen Frankreich und Belgien, wurden Kooperationsinitiativen ins Leben gerufen, um den Menschen in diesen Gebieten den Zugang zu geografisch nahe gelegenen Gesundheitsdiensten zu ermöglichen und ihnen eine medizinische

Behandlung über die Grenzen hinweg und unter den gleichen Bedingungen wie in ihrem Heimatland zu ermöglichen. Sie äußern sich konkret in der Einrichtung von „Zones Organisées d'Accès aux Soins Transfrontaliers“ (ZOAST) und Inter-Hospital-Vereinbarungen, die es Patienten aus bestimmten Gebieten ermöglichen, sich ohne die Zustimmung des Vertrauensarztes ihres Sozialversicherungsträgers auf jede Seite der Grenze zu begeben, um sich behandeln zu lassen.

Der hohe Grad der wirtschaftlichen und sozialen Integration, die städtischen und geografischen Kontinuitäten sowie die gegenseitigen Vorteile, die die Gebiete der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg daraus ziehen (insbesondere durch die Mobilität des Pflegepersonals), sprechen für die Einführung dieser Art von Vereinbarungen an allen Grenzen des Großherzogtums.

3.4.3 Empfehlung Nr. 14: Lockerung der Kriterien für die Anerkennung von Anbietern des Betreuungsschecks, um die Zahl der förderfähigen Grenzkitas zu erhöhen

Die Möglichkeit für eine Lockerung der Kriterien für die Anerkennung der Anbieter des Betreuungsgutscheins, um die Anzahl der förderfähigen Grenzkindergärten (in einem noch festzulegenden Gebiet) zu erhöhen, könnte ebenfalls geprüft werden, um den sozialen Zusammenhalt auf grenzüberschreitender Ebene zu stärken. Seit seiner Öffnung für Grenzgänger im Jahr 2016 erhalten nämlich immer mehr nichtansässige Kinder (fast 3.000 im Jahr 2021) den Betreuungsscheck(CSA)⁷⁴. Obwohl sie nach wie vor in der Minderheit sind, verstärkt dieser Trend den Druck auf die grenznahen Betreuungseinrichtungen, vervielfacht die Anzahl der Autofahrten der Arbeitnehmer zur Arbeit, die manchmal Umwege fahren, um ihre Kinder im Großherzogtum abzusetzen (was im Widerspruch zur Strategie der nachhaltigen Mobilität steht), und führt zu einer Konkurrenz mit den Betreuungseinrichtungen in den grenznahen Gebieten.

Eine Beteiligung an der Finanzierung von Kinderbetreuungseinrichtungen über den Scheck, der an Grenzgänger ausgezahlt wird, würde zudem ein positives Signal des Willens aussenden, sich an einer Win-Win-Entwicklungslogik zu beteiligen, indem ein Teil der kommunalen Ausgaben, die durch die wachsende Zahl von Grenzgängern in den betroffenen Gemeinden entstehen, indirekt ausgeglichen wird. Sie würde jedoch eine koordinierte Lösung mit den zuständigen Behörden der Nachbarstaaten erfordern, um die Zertifizierung und Kontrolle der in Frage kommenden Einrichtungen zu gewährleisten.

3.5 Ausbildung

3.5.1 Empfehlung Nr. 15: Empfehlungen, die vom WSR im Bereich der grenzüberschreitenden Berufsbildung bereits formuliert worden sind

In seiner Stellungnahme vom 1. März 2021⁷⁵ hat der WSR bereits 6 Vorschläge zur beruflichen Erstausbildung abgegeben.

Er ist insbesondere der Ansicht, dass angesichts des Fehlens „großregionaler Kompetenzen“ für die Ausbildung und darüber hinaus einer relativ zersplitterten Governance der Kompetenzen innerhalb der verschiedenen Bereiche eine Zusammenarbeit zwischen den Partnern der Großregion auf einem starken politischen Engagement und einem gemeinsamen allgemeinen Rahmen beruhen muss, der im

⁷⁴Im Jahr 2021 erhielten 2.920 Kinder von Nichtgebietsansässigen den CSA, gegenüber 1.240 im Jahr 2017. Seit 5 Jahren nimmt ihre Zahl pro Jahr durchschnittlich um 19% zu. Sie entsprechen 5,3% der 54.782 Begünstigten.

Quelle: Tätigkeitsbericht 2021 des Erziehungsministeriums, S. 28.

⁷⁵Siehe Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialrats „Die grenzüberschreitende Berufsbildung in der Großregion, eine diskrete Realität und eine große Chance“, 1. März 2021.

Rahmen einer „Taskforce grenzüberschreitende Ausbildung“ ausgearbeitet werden könnte. Auf luxemburgischer Ebene sollte das nationale Engagement für die Partner der Großregion Teil einer nationalen Strategie „grenzüberschreitende Ausbildung in der Großregion“ sein. Die konkrete Zusammenarbeit vor Ort sollte innerhalb dieses Rahmens gestaltet werden können, jedoch mit viel Flexibilität und einem Recht auf Erprobung für die verschiedenen Regionen, die ihre Zusammenarbeit verstärken wollen. So sollten „hochgesteckte politische Ambitionen“ und „gemeinsamer Rahmen“ nicht mit einer starren Zwangsjacke gleichgesetzt werden, die die Zusammenarbeit vor Ort erschweren oder gar undurchführbar machen würde.

Der WSR plädiert in dieser Stellungnahme für eine möglichst weitgehende gegenseitige Anerkennung der erworbenen Qualifikationen - und langfristig für die Entwicklung eines Systems von gemeinsamen Diplomen oder Zeugnissen -, um den Lernenden in der gesamten Großregion eine faire Anerkennung zu sichern. Berufliche Qualifikationen - vom CCP (Berufsbefähigungszeugnis) über den DAP (Diplom über die berufliche Reife) bis hin zum berufsqualifizierenden Master - müssen in der Großregion erworben werden können, und zwar im Rahmen eines Ausbildungsvertrags in einem Betrieb mit einem theoretischen Teil in einer Bildungseinrichtung (das so genannte „duale“ Modell).⁷⁶

3.5.2 Empfehlung Nr. 16: Vervielfachung der „co-diplomierenden“ Masterstudiengänge, wenn die kritische Masse nicht in einem einzigen Gebiet des grenzüberschreitenden Raums erreicht werden kann

Die Kooperationen im Hochschulbereich haben sich in den letzten Jahren auf der Ebene der Großregion entwickelt (Universität der Großregion, bilaterale Partnerschaften für den Zugang zum 2. Zyklus des Medizinstudiums, von der Handelskammer in Partnerschaft mit der Universität Lothringen initiierte Diplome usw.). Dennoch könnte die Entwicklung von „co-diplomierenden“ Masterstudiengängen beschleunigt werden, wenn die kritische Masse nicht in einem einzigen Gebiet des grenzüberschreitenden Metropolraums erreicht werden kann.

Beispielsweise könnte diese Logik es dem in Arlon gelegenen Campus der Universität Lüttich ermöglichen, seine Hochschulausbildungsaktivitäten in Bereichen von gemeinsamem Interesse für beide Länder zu verstärken, wie z. B. in der Holzbranche, in der ein Projekt läuft. Nach dem Vorbild des DFHI-ISFATES⁷⁷ (deutsch-französische Kooperation der *Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes* und der Universität de Lorraine) mit etwa 450 Studierenden an den Standorten Metz und Saarbrücken könnte die Einrichtung einer französisch-luxemburgischen „Ingenieurschule“ mit dieser Art der Kooperation das Bildungsangebot in einem sowohl für Luxemburg als auch für Lothringen strategisch wichtigen Bereich stärken. Solche Beispiele könnten, wenn sie in einer kooperativen Logik entwickelt würden, als Konzeptnachweis dienen und das Image benachbarter Regionen stärken, die gemeinsam in einer „Win-Win“-Logik investieren. Die Beziehungen zu den Universitäten Trier und Saarbrücken könnten ebenfalls in diese Logik eingebunden werden, und die Universität der Großregion sollte ein bevorzugter Rahmen für diese Initiativen sein⁷⁸.

3.5.3 Empfehlung Nr. 17: Überlegungen zu einer gemeinsamen Verwaltung von Berufsausbildungen (Aus- und Weiterbildung) in den „kritischsten“ Sektoren anstellen

⁷⁶Quelle: Oben genannte Stellungnahme des WSR vom 1. März 2021.

⁷⁷ *Deutsch-Französisches Hochschulinstitut für Technik und Wirtschaft (DFHI)*.

⁷⁸Quelle: Stiftung IDEA asbl, Arbeitsdokument Nr. 13, *Die Entwicklungszusammenarbeit im grenzüberschreitenden Metropolgebiet von Luxemburg. Für ein nachhaltigeres Modell?*, 2019

Angesichts der komplexen Situation im Bereich des Arbeitskräftemangels in Luxemburg und auf der Ebene seiner grenzüberschreitenden Metropole, aber auch einer relativ hohen „strukturellen“ Arbeitslosigkeit in einigen Gebieten und einer im europäischen Vergleich relativ niedrigen Erwerbsquote, könnten einige Ungleichgewichte auf dem Markt für grenzüberschreitende Telearbeit (aktuell und zukünftig) von einer verstärkten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Berufsbildung profitieren⁷⁹.

Es könnte von Vorteil sein, die Kooperationsbemühungen zu verstärken und sich dabei vorrangig auf die heute angespannten Berufe sowie auf den mittelfristig zu erwartenden Bedarf zu konzentrieren, um den Qualifikationsbedarf der gesamten Arbeitsmarktregion besser decken zu können. Außerdem sollten die potenziell betroffenen Akteure vernetzt werden. Das Beispiel der universitären Zusammenarbeit, die durch die Schaffung einer Struktur mit eigener Governance (wie die Universität der Großregion) ermöglicht und auf der Ebene der Großregion politisch unterstützt wird, könnte als Vorbild dienen und auf andere Akteure „dupliziert“ werden, wie zum Beispiel diejenigen, die im Bereich der beruflichen Bildung, der Erstausbildung und der Weiterbildung tätig sind. Der Kooperationsansatz könnte je nach den Projekten, Prioritäten und Kompetenzen der Beteiligten eine multilaterale oder bilaterale Form annehmen.

Eine solche Politik könnte auch darauf abzielen, die verfügbaren Mittel zu optimieren, um das Bildungspotenzial zu erhöhen, indem Synergien, aber auch die Kofinanzierungen verstärkt werden. Ganz allgemein würde eine verstärkte Strategie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit davon profitieren, nach Projekten zu suchen, bei denen es einen grenzüberschreitenden Mehrwert gibt. Um beispielsweise Lernangebote zu machen oder aufrechtzuerhalten, ist häufig eine kritische Mindestmasse erforderlich. Die grenzüberschreitende Koordinierung von Bildungsprojekten würde die Möglichkeiten zur Schaffung von Einrichtungen vervielfachen und in einigen Fällen sogar die Qualität dieser Einrichtungen selbst (z. B. durch den sprachlichen Aspekt) verbessern. Dieser Ansatz könnte insbesondere im Rahmen der beruflichen Weiterbildung funktionieren, einem Bereich, in dem Luxemburg ein großes Interesse daran hat, attraktive Regelungen mit zugelassenen ausländischen Einrichtungen anzubieten.

Die Bildungspolitik umfasst ebenfalls eine wichtige Orientierungskomponente. Eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit könnte zu Instrumenten für die Orientierung der Zielgruppen führen, die das gesamte Bildungsangebot des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktbeckens einbeziehen. Die Cité des métiers⁸⁰ des Großraums Genf ist Teil dieser Logik und könnte als Beispiel für bewährte Praktiken auf der Ebene der Großregion dienen.

3.5.4 Empfehlung Nr. 18: Stärkung grenzüberschreitender Bildungsprojekte (Sprache des Nachbarn, Schüleraustausch usw.).

Auch die Stärkung grenzüberschreitender Bildungsprojekte könnte im Hinblick auf eine kohärente, langfristige Entwicklung in Partnerschaft mit interessierten Nachbarregionen unterstützt werden (Luxemburgischkurse, Schüleraustausch, Lehreraustausch, binationale Schulen usw.). Die Förderung

⁷⁹Quelle: Belkacem R., Hein V., Pigeron-Piroth I., UniGR Center for Border Studies, Policy Paper Vol. 3, *Grenzüberschreitende Ausbildung und Arbeitsmarkt: Welche Wege gibt es angesichts der zunehmenden Ungleichgewichte?*, 2022.

⁸⁰Die Cité des métiers ist ein Informations- und Beratungsdienst für Berufsorientierung, Ausbildung, finanzielle Unterstützung, Weiterbildung, Eingliederung und Beschäftigung mit Sitz in Genf, der in mehreren französischen Städten im Arbeitsmarktgebiet des Großraums Genf angeschlossene Zentren eröffnet hat. Die Ziele des Projekts bestehen darin, den Zugang der Öffentlichkeit zu Beratungsleistungen zu erleichtern, den Bedarf der Bevölkerung an Informationen über Beschäftigung, Weiterbildung, Eingliederung und Unternehmensgründung zu decken und ein Ressourcenzentrum für all jene zu werden, die Fragen zur Gestaltung ihrer beruflichen Laufbahn haben.

der „Sprachen der Nachbarn“ könnte ein Projekt von gemeinsamem Interesse sein, das in diesem Rahmen vertreten werden sollte. Das „Schengen-Lyzeum“ kann in diesem Bereich als Beispiel angeführt werden und diese Initiative könnte zumindest mit jedem Nachbarland des Großherzogtums dupliziert werden.

3.6 Ambitionierte Entwicklungen und Experimente im Bereich der Regierungsführung umsetzen

3.6.1 Empfehlung Nr. 19: Anwendung einiger Bestimmungen des Entwurfs der ECBM-Verordnung

Um die Umsetzung von Politiken zu erleichtern, die den grenzüberschreitenden Zusammenhalt fördern, liegt es im Interesse Luxemburgs und seiner Nachbarn, die Umsetzung einiger Bestimmungen anzustreben, die im Entwurf der EU-Verordnung „European Cross Border Mechanism“ vorgesehen waren, unabhängig vom Ausgang des europäischen Entscheidungsprozesses.

Insbesondere die Verpflichtung jedes Mitgliedstaats zur Einrichtung von „Kontaktstellen“, die bei Hindernissen, die bei grenzüberschreitenden Projekten auftreten, eine Antwort von den zentralen Behörden erhalten, könnte mit den Nachbarländern im Rahmen bilateraler Abkommen ausgehandelt werden. Dadurch könnten die benachbarten Zentralstaaten leichter in Bezug auf Probleme mobilisiert werden, die für grenzüberschreitende Gebiete typisch sind, und die regelmäßig festgestellte Asymmetrie auf der Ebene der Governance, die die Entwicklung grenzüberschreitender Projekte behindert, teilweise ausgeglichen werden (ein Staat, der mit zahlreichen lokalen Gebietskörperschaften zusammenarbeiten muss, deren Kompetenzen sich stark voneinander unterscheiden).

Auch wenn dieser Verordnungsentwurf in der öffentlichen Debatte immer wieder als Möglichkeit genannt wurde, dass zwei Staaten vereinbaren können, bestimmte Aspekte des Rechts des einen Staates auf einem Teil des Territoriums des anderen Staates anzuwenden, um die Entwicklung genau abgegrenzter grenzüberschreitender Projekte zu erleichtern, scheint nichts dagegen zu sprechen, dass solche Vereinbarungen auch ohne das Inkrafttreten des ECBM getroffen werden können. In diesem Zusammenhang wäre es nützlich, eine Bestandsaufnahme der Hindernisse vorzunehmen, die in derartigen zwischenstaatlichen Abkommen zugunsten grenzüberschreitender Projekte geregelt werden könnten, um sie auf die Agenda der regulären zwischenstaatlichen Kooperationsgremien zu setzen (Belgisch-luxemburgische Verwaltungskommission, Französisch-luxemburgische Regierungskommission usw.). Ergänzend dazu wäre es sinnvoll, Vereinbarungen aufzulisten, die zwischen anderen Staaten getroffen wurden, um sich an ihnen zu orientieren (gemeinsam verwaltete Infrastruktur und Einrichtungen, steuerlich gestaltete Gewerbegebiete usw.).

3.6.2 Empfehlung Nr. 20: Einrichtung neuer grenzüberschreitender Verbände in strategischen Gebieten

Nach dem Vorbild des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) Alzette-Belval wäre es angebracht, sich um die Einrichtung weiterer territorialer Instanzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an den Landesgrenzen zu bemühen. Diese Kooperationsverbände ermöglichen die Institutionalisierung und konkrete Organisation der Zusammenarbeit zwischen den Ländern auf der Ebene der Grenzgebiete, mit Beteiligung der betroffenen Gemeinden (oder Gemeindeverbände) beiderseits der Grenzen, aber auch der Behörden der „höheren“ Ebene, die häufig Finanziere der Projekte sind (Staat, Regionen, Bundesländer, Provinzen usw.). Der Vorteil einer solchen Struktur besteht darin, eine kontinuierliche

Zusammenarbeit zu organisieren, über Prioritäten nachzudenken und dabei mittel-/langfristige Visionen zu entwickeln, die für jedes Gebiet spezifisch sind.

Diese Verbünde könnten eine wichtige Rolle bei der Begleitung der Kooperationsprojekte spielen, die nach dieser Stellungnahme in den Nachbarschaftsgebieten vermehrt durchgeführt werden sollen, und sie könnten dazu beitragen, die Suche nach geeigneten Ansprechpartnern zu erleichtern, die immer wieder als Hemmnis für die Zusammenarbeit genannt wird. Wenn eine Politik eingeführt würde, die auf die Vervielfachung von Projektausschreibungen zur Finanzierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit abzielt, könnte sie dazu anregen (oder sogar als Auswahlkriterium verlangen), dass die betroffenen Gemeinden in EVTZs zusammengeschlossen sind, um die richtige Kohärenz, den echten grenzüberschreitenden Mehrwert, aber auch die richtige Begleitung der Projekte zu gewährleisten.

3.6.3 Empfehlung Nr. 21: Verbesserung des rechtlichen und steuerlichen Rahmens für die grenzüberschreitende Telearbeit

Wie der WSR bereits in seiner Stellungnahme zu diesem Thema⁸¹ erwähnt hat, bringt die Beschleunigung der Telearbeit zahlreiche Umwälzungen mit sich, schafft neue Bedürfnisse, Bestrebungen und Möglichkeiten, aber sie macht auch Bruchlinien und Ängste deutlich. Auch wenn sie überall auf der Welt zu beobachten ist, stellen sich einige Fragen im Zusammenhang mit diesem Wandel in der Lohnwelt in grenzüberschreitenden Regionen auf ganz besondere (und komplexere) Weise.

Mit einem großen Potenzial für Telearbeit aufgrund der Tertiärisierung seiner Wirtschaft muss Luxemburg in den kommenden Jahren die Voraussetzungen für eine kohärente Entwicklung dieser Praxis schaffen, wenn es die Attraktivität für die betroffenen Erwerbstätigen gewährleisten will, und es wird darüber hinaus zahlreiche grenzüberschreitende Hindernisse zu berücksichtigen haben. Tatsächlich sehen sich nicht gebietsansässige Arbeitnehmer, die von für Arbeitsplätzen betroffen sind, die für Telearbeit „in Frage kommen“, und ihre Arbeitgeber mit steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Schwellenwerten konfrontiert, deren Auswirkungen je nach Wohnsitzland unterschiedlich sind und die eine starke Abschreckung für die Ausübung regelmäßiger Telearbeit darstellen können. Hinzu kommen Fragen des Unternehmens- und Arbeitsrechts, die eine nicht zu vernachlässigende Form der Rechtsunsicherheit erzeugen.

Diese grenzbedingten Einschränkungen im sozioökonomischen Raum Luxemburgs stellen in mancher Hinsicht ein Handicap gegenüber anderen „nicht-grenzüberschreitenden“ Gebieten dar, die leichter auf eine Attraktivität für Erwerbstätige in Verbindung mit Telearbeit setzen können. Es wird notwendig sein, diese Problematik bei den europäischen Instanzen anzusprechen, gegebenenfalls zusammen mit anderen grenzüberschreitenden Regionen, die durch diese Feststellung „benachteiligt“ werden. Das größte Hindernis für die Praxis der grenzüberschreitenden Telearbeit liegt in der Tat in der Europäischen Verordnung Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, die vorsieht, dass ein Arbeitnehmer mindestens 75% seiner Arbeitszeit im Land verbringen muss, um in die luxemburgische Sozialversicherung aufgenommen zu werden⁸². Obwohl dieser Text den Weg für von Staat zu Staat verhandelbare Ausnahmeregelungen ebnet (Artikel 16), wäre eine

⁸¹ Siehe: Wirtschafts- und Sozialrat, *Die Telearbeit in Luxemburg*, Stellungnahme vom 11. September 2020. <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/themes-europeens/2020-teletravail.pdf>

⁸² Abgesehen von den Problemen im Zusammenhang mit der Telearbeit wirft diese Bestimmung auch im Bereich des Verkehrs erhebliche Probleme auf.

Weiterentwicklung der Verordnung, um Grenzgängern einen Sonderstatus zu gewähren, der langfristig zu bevorzugende Weg.

In Bezug auf die steuerliche Behandlung ist der Versuch, mit den Nachbarstaaten eine Änderung der bilateralen Steuerabkommen auszuhandeln, um die Anzahl der Telearbeitstage, von denen an das Einkommen der Arbeitnehmer im Wohnsitzland besteuert wird (für die Tage, die die Schwellenwerte überschreiten), nach oben zu korrigieren, ein begrüßenswerter Schritt. Aber die Unterschiede zwischen den Steuersystemen der drei Nachbarländer sind so groß, dass die Suche nach einer „Gerechtigkeit“ für Grenzgänger in den drei Ländern, die allein auf der Anzahl der Tage beruht, ab denen sie in ihrem Wohnsitzland besteuert werden, illusorisch ist. Außerdem scheint es, dass einige der mit diesen Schwellenwerten verbundenen Schwierigkeiten (für Arbeitnehmer und Arbeitgeber) eher auf die administrativen Komplikationen zurückzuführen sein könnten, die die Erhebung der Steuern mit sich bringt, als auf die Höhe der Steuern an sich. Das Streben nach Verwaltungsvereinfachung sollte auch in diesen bilateralen Gesprächen angesprochen werden.

Aus Sicht der Nachbarstaaten könnte die Anhebung dieser Schwelle zudem als eine Art „Zugeständnis“ in Bezug auf die Steuereinnahmen (Einkommensteuer)⁸³ gesehen werden, auch wenn man sich davon einen Anstieg anderer Einnahmen erhoffen kann, die mit der Anwesenheit von Arbeitnehmern im Land verbunden sind (insbesondere Mehrwertsteuer). Ein weiteres nicht zu vernachlässigendes Problem könnte durch die Telearbeit in der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburg entstehen, nämlich die Lohnkonkurrenz für Arbeitgeber in der Großregion, die durch die Telearbeit in einem bereits angespannten Umfeld des Talentmangels erleichtert wird. Infolgedessen könnten die Verhandlungen mit den Nachbarstaaten die Gelegenheit bieten, eine ehrgeizigere Vision für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorzuschlagen. Eine Möglichkeit wäre ein proaktiver Ansatz der Regierung bei den Verhandlungen, die Steuerschwellen nach oben zu korrigieren, indem sie im Gegenzug einen Mechanismus zur Finanzierung von Projekten in der Region vorschlägt, von dem das gesamte grenzüberschreitende Gebiet profitieren würde. Dieser Mechanismus könnte gegebenenfalls direkt in bilaterale Fonds einzahlen, die der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gewidmet sind (Empfehlung Nr. 23).

3.6.4 Empfehlung Nr. 22: Einrichtung von grenzüberschreitenden Gewerbegebieten mit besonderem Status

Auch Experimente im Bereich der Raumplanung könnten in genau abgegrenzten Gebieten und für genau abgegrenzte Projekte angestrebt werden. Insbesondere könnten Entwicklungszonen für spezifische Projekte (grenzüberschreitende Wirtschaftszonen, öffentliche Infrastrukturen, grenzüberschreitende Logistikzentren, Telearbeitszentren, Stadtentwicklungsprojekte, Campus, Umweltschutzzonen usw.) denkbar sein und durch Abkommen zwischen Staaten erleichtert werden, die bei Bedarf steuerliche oder regulatorische Ausnahmeregelungen vorsehen, wenn dies erforderlich ist. Gründliche Überlegungen über diese Art von Abkommen mit grenzüberschreitenden Partnern sollten eingeleitet werden und könnten zu Ideen für die Erprobung neuer Entwicklungskonzepte führen.

⁸³Ohne dass es jedoch möglich wäre, diese beiden Effekte vorab zu beziffern.

3.6.5 Empfehlung Nr. 23: Spezielle Fonds für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einrichten

Diese Stellungnahme plädiert für eine Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entsprechend dem Ziel der gemeinsamen Entwicklung . Eine solche Logik würde insbesondere bedeuten, über die Logik der punktuellen Finanzierung bilateraler Projekte (bisher hauptsächlich im Bereich der Mobilität), aber auch über die Logik der „Kompensation“ (Finanztransfers an Nachbargemeinden ohne Sichtbarkeit ihres Zwecks und ohne Bewertung der öffentlichen Investitionen) hinauszugehen, um schrittweise in eine Logik der ausgewogeneren Entwicklung einzutreten, wie sie beispielsweise im Großraum Genf praktiziert wird.

Denn der Wille, mit den grenzüberschreitenden Partnern eine territoriale Entwicklungsstrategie mit gemeinsamen Prioritäten aufzubauen, wird auch erfordern, dass die Mittel dafür gebündelt werden, damit dies gelingt.

Um dies zu unterstützen, könnte die Einrichtung von Fonds, die der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gewidmet sind, vereinbart werden. Diese bilateralen Mittel könnten dazu verwendet werden, Projektausschreibungen zu veröffentlichen, um gemeinsam mit den Nachbargemeinden und/oder -staaten Mobilitätsinfrastrukturen, gemeinsame Bildungsprojekte, soziale, kulturelle und ökologische Einrichtungen usw. zu kofinanzieren. Inspiriert von dem, was bereits seit vielen Jahren mit dem Programm Interreg A existiert, könnten die ausgewählten Projekte unterschiedslos auf luxemburgischer oder grenznaher Seite entwickelt werden, wobei es wichtig ist, dass sie einen echten grenzüberschreitenden Mehrwert haben, d.h. dass sie dazu beitragen, den Fluss, die Kohärenz, die Attraktivität und die Nachhaltigkeit des grenzüberschreitenden Gebiets als Ganzes zu stärken. Die Regeln für die Aufstockung dieser Fonds (die von Luxemburg und den Partnern gespeist werden, wobei auch europäische Mittel angestrebt werden), die Funktionsweise, die Evaluierung und die Prioritäten für die Arbeit würden paritätisch in neuen bilateralen Abkommen von Staat zu Staat ausgearbeitet.

Abstimmungsergebnis:

Die vorliegende Stellungnahme wurde von den anwesenden Mitgliedern einstimmig angenommen.

Daniel BECKER

Tom DOMINIQUE

Generalsekretär

Präsident

Luxemburg, 29.06.2022

Anlagen

Anlage 1: Zusammenfassung der wichtigsten Doppelbesteuerungsabkommen

| LAND | BESTEUERUNG DER GRENZGÄNGER | ABKOMMEN |
|--------------------------|--|---|
| Luxemburg - Deutschland | Quellensteuer. Nichtexistenz des Grenzgebiets. Keine spezifischen Prognosen in Bezug auf die grenzüberschreitende Beschäftigung | 23.08.1958 und Ergänzungsprotokoll vom 15.06.1973 Artikel 10 |
| Luxemburg - Belgien | Quellensteuer. Nichtexistenz des Grenzgebiets | 17.09.1970, Artikel 15, §1 und 2 |
| Luxemburg - Frankreich: | Quellensteuer. Nichtexistenz des Grenzgebiets | 01.04.1958, abgeändert am 08.09.1970 |
| Frankreich - Deutschland | Besteuerung im Wohnsitzland, wenn Beschäftigung und Wohnsitz im Grenzgebiet liegen (30 km auf deutscher Seite und Departements Haut-Rhin, Bas-Rhin und Moselle auf französischer Seite für französische Grenzgänger und 20 km für die deutschen Grenzgänger), andernfalls Quellensteuer. | 21.07.1959 und Zusatzprotokoll vom 28.09.1989 Artikel 13, § 5 |
| Frankreich - Belgien | Besteuerung am Wohnort: Grenzgebiet 20 km beiderseits der Grenze laut einer Liste der Grenzgemeinden | 15.02.1971, Artikel 11, § 2 |
| Frankreich - Italien | Besteuerung im Wohnsitzland. In das Grenzgebiet eingeschlossen sind die französischen grenznahen Departements und die grenznahen Regionen Italiens. | 05.10.1989 Artikel 15 |
| Frankreich - Spanien | Besteuerung im Wohnsitzland, wenn Beschäftigung und Wohnsitz im Grenzgebiet von 10 km liegen laut einer Liste der Grenzgemeinden im Anhang zum Abkommen von 1961. | 27.06.1973 Artikel 15 Sonderabkommen von 1961, Artikel 1-5 |
| Frankreich - Schweiz | Zwei unterschiedliche Fälle: Quellensteuer für die Grenzgänger, die im Kanton Genf beschäftigt oder wohnhaft sind. Besteuerung im Wohnsitzland für die Grenzgänger, die in den an Frankreich angrenzenden Kantonen beschäftigt oder wohnhaft sind, mit Ausnahme von Genf | 09.09.1966. Abkommen vom 29.01.1973 für die Grenzgänger, die in Genf beschäftigt sind, und Abkommen vom 11.04.1983, Artikel 1 für die übrigen Kantone |
| Schweiz - Deutschland | Besteuerung am Wohnort, Grenzgebiet 30 km beiderseits der Grenze laut einer Liste der Landkreise. Das Zusatzprotokoll von 1992 sieht einen Abzug von 4,5% an der Quelle ab dem 01.01.1994 vor. | 11.08.1971, Artikel 15 und Zusatzprotokoll vom 21.12.1992 |
| Schweiz - Österreich | Besteuerung am Wohnort mit der Möglichkeit der Aufteilung der Steuern mit einem Abzug an der Quelle in der Schweiz in Höhe von 1% der Lohnsumme mit Abzug der Wohnsitzsteuer (dieses Recht ist den Kantonen vorbehalten) | 30.01.1974, Artikel 15 |
| Schweiz - Italien | Quellensteuer im Kanton Tessin, Grenzgebiet mit 20 km | 09.03.1976 |

| | | |
|--|---|--|
| Italien - Österreich | Besteuerung im Wohnsitzland, wenn Wohnsitz und Beschäftigung „grenznah“. Keine Definition des Grenzgebiets | 29.06.1981, Artikel 15 |
| Belgien - Deutschland | Besteuerung im Wohnsitzland, wenn sich Beschäftigung und Wohnsitz im Grenzgebiet befinden (Liste der Gemeinden auf beiden Seiten der Grenze, durchquert von einer Grenzlinie von 20 km ab Grenze), andernfalls Quellensteuer | 11.04.1967 Artikel 15, § 3 und Zusatzprotokoll zum Abkommen |
| Belgien - Niederlande | Besteuerung im Wohnsitzland, sofern sich Beschäftigung und Wohnsitz im Grenzgebiet befinden (Liste der Gemeinden auf belgischer Seite und Liste der Regionen auf niederländischer Seite), andernfalls Quellensteuer. Ausnahme: Niederländer, die seit 1970 in Belgien wohnen werden immer in den Niederlanden besteuert (Arbeitsort) | 19.10.1970, Artikel 15, § 3 und Protokoll im Anhang, Punkte IX und X |
| Niederlande - Deutschland | Besteuerung im Staat, in dem sich der Arbeitsplatz befindet. Die persönliche und familiäre Situation des Grenzgängers wird nur dann berücksichtigt, wenn mindestens 90% seines weltweiten Einkommens (das 90% des Gesamteinkommens des Haushalts entsprechen muss, wenn der Grenzgänger verheiratet ist) aus Quellen stammen, die in dem Staat steuerpflichtig sind, in dem sich der Arbeitsplatz befindet. | 16.06.1959 und Zusatzprotokoll vom 13.03.1980, Artikel 1 |
| Deutschland - Österreich | Besteuerung im Wohnsitzland, sofern sich die Beschäftigung und der Wohnsitz im Grenzgebiet von 30 km beiderseits der Grenze befinden, andernfalls Besteuerung in dem Staat, in dem sich der Arbeitsplatz befindet. | 4.10.1954, geändert am 08.07.1992 Artikel 9 und Punkt 24 des Protokolls im Anhang |
| Deutschland - Dänemark | Besteuerung im Staat, in dem sich der Arbeitsplatz befindet: es enthält keine besonderen Bestimmungen für grenzüberschreitende Beschäftigung | 30.01.1962 Artikel 9, § 1 und 2 |
| Vereinigtes Königreich - Republik Irland | Besteuerung im Staat, in dem sich der Arbeitsplatz befindet, nicht ausschließlic | 02.06.1976 und Protokoll vom 28.10.1976 |
| Vereinigtes Königreich - Frankreich | Besteuerung im Wohnsitzland | 21.06.1963 |
| Spanien - Portugal | Besteuerung im Wohnsitzland. Keine Definition des Grenzgebiets (die im vorangegangenen Abkommen vom 29.05.1968 jedoch vorhanden war) | 26.10.1993 Artikel 15 |
| Dänemark - Schweden | Besteuerung im Staat, in dem sich der Arbeitsplatz befindet Keine Definition des Grenzgebiets, aber Haupttätigkeit für mindestens 6 Monate (Regel der 183 Tage) während des betreffende Steuerjahres | Abkommen vom 28.06.1996 zwischen Dänemark und Schweden zur Abänderung des nordischen Doppelbesteuerungsabkommens |
| Finnland - Schweden: Norwegen - Finnland und Norwegen - Schweden | Besteuerung im Wohnsitzland, vorausgesetzt der Wohnsitz befindet sich in einer grenznahen Gemeinde zwischen Finnland und Schweden oder Finnland und Norwegen. | 12.12.1989 Nordisches Doppelbesteuerungsabkommen Punkt VII des Zusatzprotokolls |

Anlage 2: Verwendung des Genfer Finanzausgleichs durch die französischen Gebietskörperschaften

EB - 11. Juni 2021

REPUBLIK UND KANTON GENÈVE
Staatskanzlei

Abteilung für europäische, regionale und föderale Angelegenheiten

Anhang zur Pressemitteilung über den Genfer Finanzausgleich vom 16. Juni 2021

Genfer Finanzausgleich: eine Verwendung im Dienste der Regionalentwicklung

Die Departementsräte von Ain und Haute-Savoie übermittelten dem Kanton Genf Anfang des Jahres die Angaben zur Verteilung des Genfer Finanzausgleichs (CFG), der im Juni 2020 ausgezahlt worden ist.

Der CFG ergibt sich aus dem Abkommen von 1966 zwischen der Schweiz und Frankreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung, dem zufolge die Vergütungen von Grenzgängern in dem Staat besteuert werden, in dem die Beschäftigung ausgeübt wird. Als Ausgleich für die Besteuerung von Arbeitnehmern, die in den Departements Ain und Haute-Savoie wohnen und auf seinem Hoheitsgebiet arbeiten, und gemäß dem Abkommen von 1973 zwischen dem Bundesrat und der französischen Regierung über den Genfer Finanzausgleich zahlt Genf 3,5% der Bruttolohnsumme der betroffenen Personen an Frankreich. Andere Kantone verfahren aufgrund eines 1983 zwischen Frankreich und der Schweiz geschlossenen Abkommens umgekehrt zum Übereinkommen von 1966.

So hat der Kanton Genf im Juni 2020 im Rahmen des Genfer Finanzausgleichs (CFG) den Gegenwert von 315 Millionen Euro an die zentrale französische Staatskasse gezahlt. Der Anteil, der auf das Departement Haute-Savoie entfällt, beläuft sich auf 76,7%, entsprechend 226 Millionen Euro, während das Departement Ain 23,3% des Gesamtbetrags, entsprechend 69 Millionen Euro erhält.

In beiden Departements werden die Mittel zwischen einem Teil, der in die Departementshaushalte fließt (insbesondere für strukturierende Investitionen), und einem Teil, der direkt an die Gemeinden verteilt wird, proportional zur Anzahl der ansässigen Grenzgänger aufgeteilt.

Die Departementsräte von Haute-Savoie und Ain haben am 8. Dezember 2020 bzw. am 1. Februar 2021 die Verteilung des CFG in ihren Gebieten genehmigt.

1. Ain: Verwendung des 2020 gezahlten CFG (69 Millionen EUR)

a. Departementanteil (45%) = 31 Millionen EUR

2016 hatte das Departement Ain beschlossen, den Anteil des Departements von 40% auf 45% zu erhöhen, um die Einnahmen aus dem CFG stärker auf die Finanzierung von Strukturprojekten im Umfeld der französisch-genferischen Grenze zu konzentrieren, was insbesondere der Region Pays de Gex zugutekommen sollte.

Verteilungsschlüssel:

- „Fonds zum Ausgleich der durch den grenzüberschreitenden Sachverhalt verursachten Belastung“: 4,6 Millionen EUR
- Finanzierung von Gremien und Maßnahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: 928.000 EUR;
- Interventionsfonds für strukturierende Projekte: 26 Millionen EUR, davon:
 - 22,7 Millionen EUR für Projekte auf dem Gebiet des Pays de Gex, darunter:
 - Mehrjähriger Investitionsplan in der Region Pays de Gex: Regenwasser, Zentrum für Unternehmertum, touristische und kulturelle Entwicklung, Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr, P+R und sanfte Mobilität (6,4 Millionen EUR);
 - An die Region Auvergne-Rhône-Alpes zu zahlender Anteil für den Transport im Pays de Gex und für die Finanzierung des grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrs (3,7 Millionen EUR);
 - Mehrjähriger Betriebsplan für den Verkehr (2,5 Mio. EUR);
 - BHNS (Bus mit hohem Dienstleistungsniveau) Gex Ferney-Voltaire (2,3 Millionen EUR);
 - Investitionsprogramm des Syndicat mixte des Monts Jura (2 Millionen EUR);
 - Strukturierte Projekte zur Aufwertung der Gewerbegebiete (1,2 Millionen EUR);
 - Sozialer Wohnungsbau (1,3 Millionen EUR);

- BHNS Porte de France/Meyrin - CERN (900.000 EUR).
- o 3,7 Millionen EUR für Projekte auf dem Gebiet des Pays Bellegardien, darunter:
 - Arbeiten in den Collèges des Pays Bellegardien (2,1 Millionen EUR).

b. Kommunalen Anteil (55%) = 38 Millionen EUR

Der Anteil war 2016 auf die Gemeinden umgeleitet worden, deren Grenzwirkung als am stärksten eingeschätzt wurde, und zwar proportional zur Anzahl der erfassten G-Genehmigungen und nach geografischen Kriterien. Er bleibt somit stark auf das Pays de Gex konzentriert, dessen Gemeinden insgesamt 30 Millionen EUR zugewiesen werden.

Verteilungsschlüssel (Gemeinden, die mehr als 1 Million EUR erhalten):

| | |
|-----------------------|-------------------|
| ▪ Gex | 3,9 Millionen EUR |
| ▪ Saint-Genis Pouilly | 3,9 Millionen EUR |
| ▪ Valsérhôte | 3,9 Millionen EUR |
| ▪ Ferney-Voltaire | 3,4 Millionen EUR |
| ▪ Prévessin-Moëns | 3,0 Millionen EUR |
| ▪ Divonne-les-Bains | 2,6 Millionen EUR |
| ▪ Thoiry | 1,9 Millionen EUR |
| ▪ Cessy | 1,6 Millionen EUR |
| ▪ Ornex | 1,5 Millionen EUR |

2. Haute-Savoie: Verwendung des 2020 gezahlten CFG (226 Millionen EUR)

a. Départementanteil (45%) = 103 Millionen EUR

Das Département Haute-Savoie hatte Ende 2016 beschlossen, Maßnahmen zu ergreifen, um den CFG in den Grenzgebieten stärker umzuverteilen, indem es eine Quote von 5% für die öffentlichen Einrichtungen für interkommunale Zusammenarbeit (EPCI) einführte. Letztere ist sodann jährlich angestiegen und hat in diesem Jahr 9% des CFG erreicht. Sie entspricht heute ungefähr 20 Millionen EUR, die im Verhältnis zur Anzahl der dort wohnenden Grenzgänger auf jede EPCI weitergeleitet werden. Die drei EPCI am Rande der Grenze (die Gemeinschaften der Gemeinden um Annemasse, Saint-Julien und Thonon) erhalten mehr als die Hälfte dieser Summe.

Verteilungsschlüssel:

- Fonds départemental d'interventions structurantes, 34 Millionen EUR, davon:
 - o Erschließung des Chablais: 12 Millionen EUR
 - o Verbesserung des Eisenbahnnetzes des Arve-Tals: 6 Millionen EUR
 - o Verbesserung und Ausbau von Straßen: 5,9 Millionen EUR
 - o P+R Fahrgemeinschaften und PEM in Saint-Gervais: 3 Millionen EUR
 - o Beseitigung von Bahnübergängen: 3 Millionen EUR
 - o Radwege und grüne Routen: 2 Millionen EUR
 - o Grundstücke der Collèges in Vétraz-Monthoux, Thonon und Saint-Cergues: 1,4 Millionen EUR
- Direkte Zuweisungen des Départements (15% des CFG, d.h. 34 Mio. EUR) aufgrund der von ihm getragenen öffentlichen Lasten (Infrastrukturen, Collèges, Sozialausgaben).
- Direkte Zuweisungen an die EPCI: 9%, entsprechend 20 Millionen EUR, davon:
 - o Communauté d'agglomération d'Annemasse-les-Voirons: 4,8 Millionen EUR
 - o Communauté de communes du Genevois: 3,5 Millionen EUR
 - o Communauté d'agglomération Thonon Agglomération: 3,0 Millionen EUR
- Anteil für die Zukunfts- und Solidaritätsverträge der Départements (10 Mio. EUR) zur Kofinanzierung von Investitionsprojekten, die von Gemeinden und Gemeindeverbänden getragen werden

(z. B. in den Bereichen Straßen, kommunale Gebäude - Schule, außerschulische Betreuung - oder Sport- und Kultureinrichtungen);

- Finanzierung an die Region Auvergne-Rhône-Alpes für die Übernahme der Betriebskosten des Léman Express: 2 Millionen EUR;
- Reservierte Mittelzuweisung für die Erschließung des Chablais und die Gestaltung des Geländes an der RD 903: 0,7%, entsprechend 2 Millionen EUR;
- Fonds für Wasser und Entwässerung: 1 Million EUR

a. *Kommunaler Anteil (55%) = 123 Millionen EUR*

Die direkte Zuweisung an die Gemeinden erfolgt im Verhältnis zur Anzahl der dort wohnenden Grenzgänger.

Verteilerschlüssel (Hauptgemeinden):

- Annemasse 11,0 Millionen EUR
- Annecy 9,4 Millionen EUR
- Saint-Julien-en-G. 6,7 Millionen EUR
- Gaillard 4,5 Millionen EUR
- Vétraz-Monthoux 3,0 Millionen EUR
- Thonon-les-Bains 2,9 Millionen EUR
- Reignier 2,7 Millionen EUR
- Viry 2,8 Millionen EUR
- Veigy-Foncenex 2,6 Millionen EUR
- Ville-La-Grand 2,5 Millionen EUR
- Ambilly 2,2 Millionen EUR
- Cranves-Sales 2,2 Millionen EUR
- Valleiry 2,2 Millionen EUR
- Douvaine 2,1 Millionen EUR

3. In den vergangenen 10 Jahren gezahlte Beträge

2021 belief sich der gezahlte CFG auf 326 Millionen Franken (+3,4% im Vergleich zu 2020), was etwa 300 Millionen EUR entspricht. Insgesamt belief sich der CFG seit 2010 auf 3,3 Milliarden CHF (2,9 Milliarden EUR).

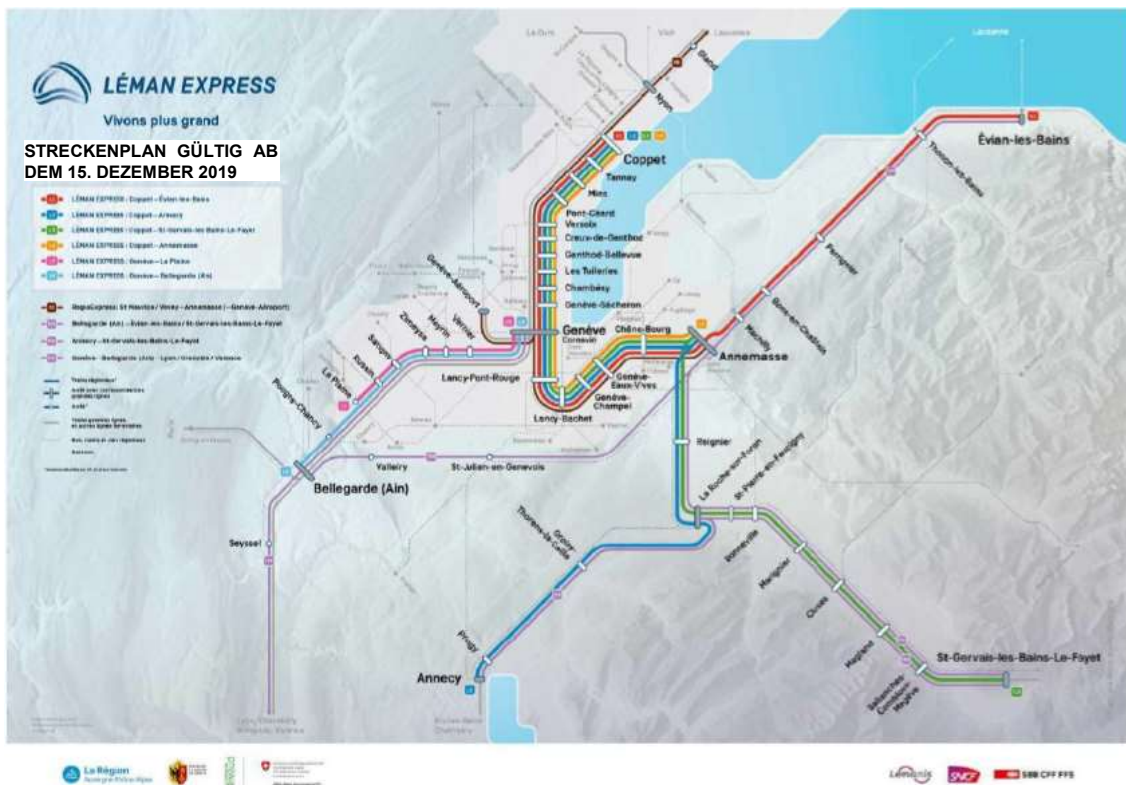
⇒ Gezahlte Beträge (Millionen Franken) und erhaltene Beträge (Millionen EUR) zwischen 2010 und 2021:

| | CHF | CHF/EUR | EUR |
|------------------|---------|---------|---------|
| 2010 | 218,9 | 1,34 | 162,8 |
| 2011 | 234,2 | 1,23 | 190,2 |
| 2012 | 239,8 | 1,21 | 198,9 |
| 2013 | 267,7 | 1,23 | 217,3 |
| 2014 | 279,4 | 1,20 | 231,9 |
| 2015 | 280,8 | 1,09 | 257,4 |
| 2016 | 281,0 | 1,08 | 259,2 |
| 2017 | 282,2 | 1,17 | 241,3 |
| 2018 | 297,3 | 1,15 | 259,6 |
| 2019 | 310,3 | 1,10 | 281,4 |
| 2020 | 315,3 | 1,07 | 294,7 |
| 2021 | 326,2 | 1,09 | 299,3 |
| Summe 2010- 2021 | 3.333,1 | | 2.894,0 |

Anlage 3: Detaillierte Beschreibung des Léman Express, herausgegeben von der MOT

Projektbeschreibung - Ortsbesichtigung - Mission Opérationnelle transfrontalière Generalversammlung 2019

Transportangebot Léman Express



Schema des Transportnetzes des Léman Express und Verbindung mit den anderen Netzen des Gebiets, Quelle: Léman Express, <https://lemanexpress.ch/>

Entstehung des Projekts

Die Idee des Transportangebots des Léman Express entstand parallel zum Bahninfrastrukturprojekt CEVA (siehe Karte „Grenzüberschreitendes Infrastrukturbauwerk CEVA“). Eine öffentliche Online-Befragung im Juni 2015 führte dazu, dass der Name Léman Express beibehalten wurde, der bislang Réseau Express Régional (RER) franco-valdo-genevois genannt wurde. Das Netz wurde am 15. Dezember 2019 zusammen mit der Einweihung der grenzüberschreitenden CEVA-Strecke in Betrieb genommen. Nach der Gründung von Transférís im Jahr 2008, das mit Studien- und Marketingaufgaben im Hinblick auf die Schaffung des Transportangebots des Léman Express betraut war, wurde dieses im Jahr 2017 durch Lémanis ersetzt (siehe unten).

Die Mobilität im Mittelpunkt der Wiederbelebung des Projekts

Der wachsende Mobilitätsbedarf bildet die Hauptherausforderung für das Verkehrsangebot Léman Express und den Bau der grenzüberschreitenden Infrastruktur CEVA (Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse). Der Großraum Genf ist **einer der dynamischsten Ballungsräume Europas**, was zu einer Intensivierung des Reiseverkehrs führt.

Rechtlicher Rahmen des Léman Express

- Charta zur Entwicklung des öffentlichen Regionalverkehrs (DTPR), 4. Juli 2003
- Kooperationsabkommen in Bezug auf den grenzüberschreitenden Nahverkehr in der Region Frankreich-Waadtl-Genf, 1. Dezember 2006 (GLCT Transports publics transfrontaliers)
- Vereinbarungsprotokoll über den RER Frankreich-Waadtl-Genf, 29. März 2008

Die beteiligten Parteien am Léman Express

Die jeweiligen Verkehrsbehörden in den einzelnen Ländern sind die Träger des Léman-Express-Angebots.

Beschreibung Léman Express (Transportangebot) - Ortsbesichtigung vom 21. März 2019

Es sind

Schweiz: Office fédéral des transports (OFT), Kantone Genf und Waadt

Frankreich: Region Auvergne-Rhône-Alpes

Die Kosten

Zusätzlich zu den Infrastrukturkosten für die CEVA-Linie (siehe Karte „Grenzüberschreitendes Infrastrukturbauwerk CEVA“), Finanzierung von 40 neuen Zweistromzügen, die sowohl auf dem schweizerischen als auch auf dem französischen Netz fahren können. Die Region Auvergne-Rhône-Alpes finanziert 17 Züge, die von Alstom für 210 Millionen Euro hergestellt worden sind. Die SBB wiederum finanziert 23 FLIRT-Züge der Firma Stadler im Wert von 236 Millionen CHF (ca. 208 Millionen Euro).



Beispiel des zukünftigen Zuges des Léman Express

Lémanis, Betreiber des Léman Express

Lémanis ist eine im März 2017 gegründete Tochtergesellschaft von SNCF und SBB, die für die Planung und Förderung des grenzüberschreitenden regionalen Bahnangebots zuständig ist. Sie wird zu 60% von der SBB und zu 40% von der SNCF gehalten. Als Betreiber **des Léman Express** ab der vollständigen Inbetriebnahme garantiert Lémanis die Qualität des Betriebs, der Produktion und der Kundeninformation auf dem gesamten Streckennetz des Léman Express. Das Unternehmen Lémanis ist der bevorzugte Ansprechpartner der Organisationsbehörden des Léman Express.

Die neue grenzüberschreitende CEVA-Infrastruktur in das Verkehrsangebot des Léman Express integriert

Die neuen CEVA-Infrastrukturen werden die **Verbindung zwischen dem schweizerischen und dem französischen Netz** herstellen (siehe oben). **Jeden Tag werden 50.000 Reisende den Léman Express** in den **240 grenzüberschreitenden Zweistromzügen** benutzen, die auf den Strecken der Kantone Waadt und Genf sowie in der Region Auvergne Rhône-Alpes, in Ain und Haute-Savoie verkehren können. Dies wird der Million Einwohner des Großraums Genf eine größere Mobilität ermöglichen, da der **Zugang zum TGV und zum Flughafen von Genf** aus erleichtert wird.

Zum Beispiel wird für die Verbindung von Annemasse zum Genfer Bahnhof Cornavin (TGV LYRIA) **ein Zug alle 10 Minuten** fahren und **die Fahrt dauert etwa 20 Minuten**, während heute ein Bus alle 15 Minuten fährt und die Fahrt 40 Minuten dauert.

Das Gleisnetz des **Léman Express** wird somit eine **Länge von 230 km** haben und **43 Bahnhöfe** im gesamten Einzugsgebiet des Großraums Genf miteinander verbinden. Der Léman Express wird damit zum größten grenzüberschreitenden Regionalbahnnetz in Europa. Dieses Angebot wird durch bereits bestehende Linien ergänzt (siehe Abbildung auf Seite 1), wie die drei TER-Linien in Frankreich und die REGIO-Express-Linie, die somit von Saint Maurice-Vevey aus bis nach Annemasse verlängert werden kann.

Am 15. Dezember 2019 um 5:05 Uhr wird der **erste Zug des Léman-Express-Netzes ab Annemasse** auf der 16 km langen neuen grenzüberschreitenden Infrastruktur der CEVA verkehren.

Beschreibung Léman Express (Transportangebot) - Ortsbesichtigung vom 21. März 2019