



Interreg
Grande Région | Großregion
Fonds européen de développement régional | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung



UniGR-CBS Policy Paper Vol. 2

Handlungsbedarfe für die Raumentwicklung der Großregion aus Sicht der Forschung

Actions requises pour le développement territorial de la Grande Région du point de vue de la recherche

**CAESAR, BEATE
PALLAGST, KARINA**

Beate Caesar

Technische Universität Kaiserslautern
Fachgebiet Internationale Planungssysteme
beate.caesar@ru.uni-kl.de

Karina Pallagst

Technische Universität Kaiserslautern
Fachbereich Raum- und Umweltplanung
karina.pallagst@ru.uni-kl.de

Rachid Belkacem

Université de Lorraine
Laboratoire Lorrain des Sciences Sociales
rachid.belkacem@univ-lorraine.fr

Antje Bruns

Universität Trier
Raum- und Umweltwissenschaften
brunsa@uni-trier.de

Nathalie Christmann

Office national de l'accueil Luxembourg
Ministère des Affaires étrangères et européennes

Michel Deshaies

Université de Lorraine
Centre de Recherche en Géographie LOTERR
michel.deshaies@univ-lorraine.fr

H. Peter Dörrenbächer

Universität des Saarlandes
Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche
Europaforschung
p.doerrenbaecher@mx.uni-saarland.de

Estelle Evrard

Université du Luxembourg
Department of Geography and Spatial Planning
estelle.evrard@uni.lu

Jennifer Gerend

Hochschule Weihenstephan-Triesdorf
Regionalmanagement und Sozialwissenschaftliche Methoden
jennifer.gerend@hswt.de

Grégory Hamez

Université de Lorraine
Centre de Recherche en Géographie LOTERR
gregory.hamez@univ-lorraine.fr

Jean-Marc Lambotte

Université de Liège
Centre de Recherche Ville, Territoire et Milieu rural
jm.lambotte@uliege.be

Kirsten Mangels

Technische Universität Kaiserslautern
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung
kirsten.mangels@ru.uni-kl.de

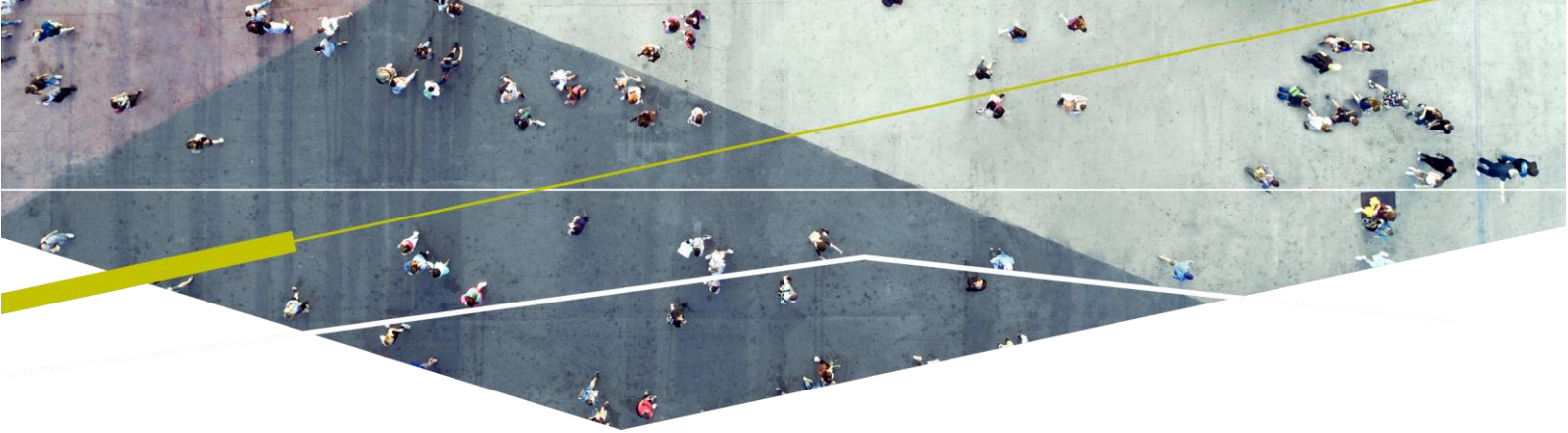
Birte Nienaber

Université du Luxembourg
Department of Geography and Spatial Planning
birte.nienaber@uni.lu

Isabelle Pigeron-Piroth

Université du Luxembourg
Department of Geography and Spatial Planning
isabelle.piroth@uni.lu

Beate Caesar, Karina Pallagst (Hrsg.)
UniGR-CBS 2021



UniGR-Center for Border Studies

EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR GRENZRAUMFORSCHUNG

DE Das UniGR-CBS ist ein grenzüberschreitendes thematisches Netzwerk von rund 80 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Mitgliedsuniversitäten des Verbunds Universität der Großregion (UniGR), die über Grenzen und ihre Bedeutungen sowie Grenzraumfragen forschen. Dank seiner geographischen Lage „im Herzen Europas“, hoher Fachkompetenz und disziplinärer Vielfalt verfügt das UniGR-CBS über alle Voraussetzungen für ein europäisches Exzellenz-Netzwerk. Für den Aufbau des Europäischen Kompetenz- und Wissenszentrums für Grenzraumforschung wird das Netzwerk UniGR-CBS von 2018-2022 mit knapp 2,6 Mio. Euro EFRE-Mitteln im Rahmen des INTERREG VA Großregion Programms gefördert. Im Laufe des Projekts stellt das UniGR-Netzwerk abgestimmte Forschungswerkzeuge bereit, verankert die Border Studies in der Lehre, entwickelt den Dialog zu grenzüberschreitenden Themen zwischen wissenschaftlichen und institutionellen Akteuren und trägt mit seiner Expertise zur Raumentwicklungsstrategie der Großregion bei.

FR L'UniGR-CBS est un réseau transfrontalier et thématique qui réunit environ 80 chercheuses et chercheurs des universités membres de l'Université de la Grande Région (UniGR) spécialistes des études sur les frontières, leurs significations et enjeux. Grâce à sa position géographique au « cœur de l'Europe », à sa capacité d'expertise et à la diversité des disciplines participantes, l'UniGR-CBS revêt tous les atouts d'un réseau d'excellence européen. L'UniGR-CBS bénéficie d'un financement d'environ 2,6 M € FEDER dans le cadre du programme INTERREG VA Grande Région de 2018-2022 pour mettre en place le Centre européen de ressources et de compétences en études sur les frontières. Via ce projet transfrontalier, le réseau scientifique UniGR-CBS créera des outils de recherche harmonisés. Il œuvre en outre à l'ancrage des Border Studies dans l'enseignement, développe le dialogue entre le monde scientifique et les acteurs institutionnels autour d'enjeux transfrontaliers et apporte son expertise à la stratégie de développement territorial de la Grande Région.

EN The UniGR-CBS is a thematic cross-border network of approximately 80 researchers within the university grouping University of the Greater Region (UniGR) conducting research on borders, their meanings and challenges. Due to its geographical position in the "heart of Europe", its expertise and disciplinary diversity, the UniGR-CBS has the best prerequisites for becoming a European network of excellence. For the creation of a "European Center for Competence and Knowledge in Border Studies", the Interreg VA Greater Region program provides the UniGR-CBS network with approximately EUR 2.6 million ERDF funding between 2018 and 2022. Within this project, the UniGR-CBS aims at developing harmonized research tools, embedding Border Studies in teaching, promoting the dialogue on cross-border challenges between academia and institutional actors and supporting the spatial development strategy of the Greater Region.



Handlungsbedarfe für die Raumentwicklung der Großregion aus Sicht der Forschung

ABSTRACT (DE) Das Policy Paper ‚Handlungsbedarfe für die Raumentwicklung der Großregion aus Sicht der Forschung‘ fasst wesentliche Erkenntnisse von Forscher*innen des UniGR-Center for Border Studies in fünf für die Großregion relevanten Bereichen (Demographie und Migration, Verkehr, Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung, Energielandschaften, Grenzüberschreitende Governance) zusammen und formuliert Handlungsoptionen für die Planungspraxis und politische Entscheidungsträger*innen. Darüber hinaus thematisiert es den Wissensaustausch zwischen Forschung und Politik.

Demographie, Migration, Verkehr, Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung, Energielandschaften, Governance, Wissensaustausch

Actions requises pour le développement territorial de la Grande Région du point de vue de la recherche (FR)

ABSTRACT (FR) Le document politique « Actions requises pour le développement territorial de la Grande Région du point de vue de la recherche » résume les principales conclusions des chercheurs de l'UniGR-Center for Border Studies dans cinq domaines pertinents pour la Grande Région (Démographie et migration, Transports, Emploi et développement économique, Paysages énergétiques, Gouvernance transfrontalière) et formule des pistes d'action pour les acteurs de la planification territoriale et les décideurs politiques. Par ailleurs, il met en exergue le transfert de savoir entre la recherche et la politique.

Démographie, Migration, Transports, Emploi et développement économique, Paysages énergétiques, Gouvernance, Transfert de savoir

Action Needs for Spatial Development in the Greater Region from a Research Perspective (EN)

ABSTRACT (EN) The policy paper 'Action Needs for Spatial Development in the Greater Region from a Research Perspective' summarises key findings of researchers from the UniGR-Center for Border Studies in five areas relevant to the Greater Region (demography and migration, transport, employment and economic development, energy landscapes, cross-border governance) and formulates options for action for planning practice and political decision-makers. In addition, it addresses the exchange of knowledge between research and politics.

Demography, migration, transport, employment and economic development, energy landscapes, governance, knowledge exchange

ZITIERVORSCHLAG

Caesar, B.; Pallagst, K.; Belkacem, R.; Bruns, A.; Christmann, N.; Deshaies, M.; Dörrenbächer, H. P.; Evrard, E.; Gerend, J.; Hamez, G.; Lambotte, J.-M.; Mangels, K.; Nienaber, B.; Pigeron-Piroth, I. (2021): *Handlungsbedarfe für die Raumentwicklung der Großregion aus Sicht der Forschung*. In: UniGR-CBS Policy Paper. Vol. 2. DOI: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-89c4-3bae>

Einleitung

Die Großregion ist eine funktional eng verwobene Grenzregion, die das Großherzogtum Luxemburg mit seinen Nachbarregionen Rheinland-Pfalz, Saarland, Grand-Est, Wallonien und der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens verbindet. Mit den Verflechtungen einher gehen vielfältige Prozesse, die den grenzüberschreitenden Raum prägen und seine Entwicklung räumlich beeinflussen. Trotz eines hohen grenzüberschreitenden räumlichen Koordinierungsbedarfs ist Raumplanung als Disziplin zunächst eine vorrangig nationale Aufgabe die formell auf das nationale Territorium beschränkt ist. Im Jahr 2008 wurde jedoch der sog. Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung (KARE) gegründet, um die Raumentwicklung der Großregion zu beobachten und grenzüberschreitende Initiativen zu koordinieren. Er besteht aus entsendeten Vertreter*innen der für Raumplanung zuständigen überörtlichen Verwaltungen der Teilregionen der Grenzregion und dient als planerische Austauschplattform. Zudem bereitet er Empfehlungen für die politischen grenzüberschreitenden Gremien vor. Seit 2009 steuert der KARE auch die Entwicklung eines Raumentwicklungskonzeptes für die Großregion (REKGR). Nach zahlreichen Vorstudien und Raumanalysen wurden in den Jahren 2019 und 2020 in einem breiten Beteiligungsprozess eine Zukunftsvision sowie eine grenzüberschreitende operative Strategie als grundlegende Bestandteile des REKGRs entwickelt. Diese wurden von den zuständigen Fachministern der Teilregionen in den Jahren 2020 und 2021 beschlossen und sollen nun umgesetzt werden. Dazu wurde im Jahr 2020 ein Projektaufruf gestartet, dessen Vorschläge aktuell auf ihren Beitrag zur Umsetzung des REKGRs geprüft werden.

Dieses Policy Paper fasst die zentralen Thesen der bisher in der Reihe des Arbeitspapiere des UniGR-CBS erschienenen Ausgaben des Territorial Science Echos in den fünf, für die zukünftige Entwicklung der Großregion sehr relevanten, Themenfeldern Demographie und Migration, Verkehr, Wirtschaft, Energie und Governance zusammen und formuliert auf Basis dieser sowie weiterer Beobachtungen als strategischer Partner im Aufstellungsprozesses des REKGR zentrale Empfehlungen für die Umsetzung dieses Konzeptes. Diese sind insbesondere an die Akteure der grenzüberschreitenden Raumplanung der Großregion, die im Aufstellungs- und Umsetzungsprozess des REKGR beteiligt sind, adressiert. Dadurch wird der grenzüberschreitende Wissenstransfer von innovativem raumplanerischem Wissen der ForscherInnen des Center for Border Studies der Universität der Großregion (UniGR-CBS) in Politik, öffentliche Verwaltung und Gesellschaft gefördert, und dabei insbesondere für die Praxis der Raumplanung zugänglich gemacht.

Handlungsfeld „Demographie und Migration“

Die Großregion ist geprägt von Bevölkerungsschrumpfung-, aber auch migrationsbedingten Wachstumsprozessen. Letztere sind insbesondere im funktionalen Einzugsbereichs Luxemburgs und in Wallonien zu verzeichnen. Die Beliebtheit bestimmter Wohnstandorte ist in der Großregion national verschieden. Während in der Region Grand-Est etwa die Bevölkerung in den ländlichen Räumen und Stadtzentren schrumpft und in den urbanen Peripherien steigt, gewinnen in Rheinland-Pfalz und dem Saarland eher die städtischen Zentren an Zuspruch.

In wachsenden Räumen steigen die Wohnpreise und der Siedlungsdruck aufgrund einer hohen Nachfrage nach Wohnraum. Dies führt seit einigen Jahren insbesondere im Luxemburger Grenzraum zur grenzüberschreitenden Wohnmigration vieler in Luxemburg-Beschäftigter in den verkehrlich gut angebundenen günstigeren benachbarten Grenzraum. Auch ist eine Wohnmigration von Deutschen ins nahe gelegene Lothringen zu verzeichnen. Damit steigen die Pendlerströme zwischen Wohn- und Arbeitsort teilweise auch zwischen Wohnort und Ort der v.a. sozialen Versorgung (Bildung, Gesundheit). Die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum ist daher eine der zentralen Herausforderungen im Handlungsfeld Demographie. Die Wohnmigration geht häufig einher mit einer mangelnden sozialen und räumlichen Integration der zugezogenen Bewohner in die bestehende Ortsstruktur sowie Funktionstrennungen und steigenden Baulandpreisen zum Nachteil der einheimischen Bevölkerung.

Eine starke Alterung der Bevölkerung – in unterschiedlichen Intensitäten - ist insbesondere in den schrumpfenden Teilen der Großregion spürbar. Stattdessen verjüngt sich die Bevölkerung in Luxemburg laut Prognosen. In der Großregion weisen unterschiedliche Altersgruppen andere Mobilitätsverhalten auf. Häufig lösen veränderte Altersstrukturen in Verbindung mit veränderten Bedürfnissen, insbesondere an den Wohnraum, an Erreichbarkeiten und die Daseinsvorsorge, weitere Wanderungsbewegungen aus. Generell gewinnt in der Großregion die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge weiter an Bedeutung, da insbesondere schrumpfende ländliche Regionen einen Angebotsrückgang verzeichnen (aufgrund der Notwendigkeit der Kostenrationalisierung, der zunehmenden Digitalisierung dieser Dienstleistungen oder, im Falle des Gesund-

heitspersonals, eines allmählichen Arbeitskräftemangels). Die Herausforderungen bestehen darin, lebenswerte Gemeinden zu sichern und Strategien zu entwickeln, wie Einrichtungen und Angebote der Daseinsvorsorge gesichert sowie Leerstände umgenutzt werden können.

Die Sicherung der Daseinsvorsorge im Gesundheitssektor ist eine spezielle Herausforderung in der Großregion. Mit Ausnahme der Oberzentren ist der deutsch-französische Grenzraum beispielsweise eher schlecht mit Krankenhäusern und der ärztlichen Grundversorgung durch Allgemeinmediziner ausgestattet. Das durchschnittlich hohe Alter der aktuell praktizierenden Mediziner in Kombination mit deren ungesicherten Nachbesetzung stellt die zukünftige Versorgung noch mehr in Frage. Dazu kommt, dass die Mediziner mit dem ÖPNV häufig auch schlecht erreichbar sind. Die meisten Kommunen sind sich dieser Herausforderung bereits bewusst und haben Entwicklungskonzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge allgemein erstellt sowie erste Gesundheitsversorgungsprojekte gestartet.

Gerade in ländlichen, schlecht ausgestatteten Räumen stellt die grenzüberschreitende Kooperation ein großes Potenzial für die Sicherstellung einer ärztlichen Grundversorgung dar. Durch eine Koordinierung der Dienste können die Einzugsbereiche und damit die Auslastung vergrößert und ergänzende Dienstleistungen angeboten werden. Eine EU-Richtlinie ermöglicht es formelle Zonen grenzüberschreitenden Zugangs zu Gesundheitsleistungen (ZOAST) zu schaffen, was insbesondere für Senioren von Vorteil wäre. Einige Beispiele bestehen bereits im französisch-belgischen sowie deutsch-belgischen Grenzraum. Bisher gibt es im deutsch-französischen Grenzraum jedoch kaum grenzüberschreitende Projekte bzw. Strategien zur Sicherstellung der Grundversorgung. Diese werden meist rein im nationalen Kontext gedacht, obwohl in anderen europäischen Ländern seit mehr als 30 Jahren Erfahrungen bestehen. Die Sprachbarriere könnte ein Grund für die bisher geringe Koordination sein. In anderen Bereichen des Gesundheitssektors bestehen in der Großregion allerdings Initiativen wie beispielweise bei medizinischen Notfällen (grenzüberschreitende Rettungswagen- und Notarzteinsätze) sowie in der gemeinsamen Nutzung von technischen Großgeräten.

Handlungsfeld „Mobilität, Verkehrsinfrastrukturen und öffentlicher Verkehr“

Die Großregion weist starke grenzüberschreitende Pendlerströme – die stärksten in der EU – auf, was nicht zuletzt an der Europäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit und bestehenden Unterschieden zwischen den Ländern, z.B. hinsichtlich der Arbeitslöhne und Warenpreise liegt. Daher ist das Handlungsfeld der Mobilität eine sehr große Herausforderung für die Raumentwicklung der Großregion.

Die Verkehrspolitik der Europäischen Union verfolgt das Ziel den innereuropäischen Verkehr zu verbessern. Grenzüberschreitende Dokumente der Transeuropäischen Korridore und Grenzregionen und kleinerer grenzüberschreitender Kooperationsräume greifen diese Ziele verstärkt auf und weisen auf konkrete Projekte hin. In nationalen Politikdokumenten werden sie allerdings seltener thematisiert. Außerdem unterscheiden sich die Verkehrsentwicklungsziele der Teilregionen der Großregion voneinander. Sie werden bisher wenig durch die übergeordneten EU-Leitziele harmonisiert. Einige Herausforderungen im grenzüberschreitenden Verkehr können mangels fehlender Kompetenzen nicht auf EU-Ebene gelöst werden, wie die Harmonisierung der technischen Infrastrukturen und Systeme im Bahnverkehr. Diese müssten von den Mitgliedsstaaten freiwillig angegangen werden. In den transnationalen Korridoren und Grenzregionen stehen als Anreiz zur Umsetzung der EU-Ziele punktuell Fördermittel bereit. Es können beispielsweise Projekte zum Ausbau von Infrastrukturen aber auch Studien und Strategien zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Verkehrs gefördert werden. Um eine größere Wirkung zu erzielen sollten die Mitgliedsstaaten die grenzüberschreitenden Initiativen ergänzen. Bisher wird die Auswahl von EU-geförderten Projekten eher selten mit Verkehrs- und Raumplaner*innen der Mitgliedsstaaten koordiniert. Somit sind sie selten an nationale Maßnahmen ange dockt und tragen wenig zu einer effizienteren grenzüberschreitenden Koordination der Verkehrsentwicklung bei.

Wie im Kapitel Demographie und Migration dargelegt, leben viele Arbeitnehmer der Großregion in einem anderen Land, als sie arbeiten. Dies gilt insbesondere für den Arbeitsstandort des Großherzogtums Luxemburg. Staus und überfüllte Verkehrsmittel zu den Spitzenzeiten des Berufsverkehrs gehören zum Alltag. Das weitere prognostizierte Wachstum der Pendlerbewegungen innerhalb der Großregion wird das bestehende Verkehrsinfrastruktur- und öffentliche Verkehrsnetz (ÖV) der grenzüberschreitenden Region weiter überlasten und hat starke negative Folgen für die Umwelt, wenn der ÖV nicht weiter ausgebaut und die weitere Raumentwicklung, insbesondere bzgl. Wohn- und Arbeitsstandorte, entlang der strukturierenden ÖV-Knotenpunkte gemäß dem Prinzip des Transit-Oriented-Developments (TOD) orientiert wird. Obwohl sich ein Großteil der Berufspendler – insbesondere der grenzüberschreitenden Einpendler in das Großherzogtum – auf die zentralen Verkehrswege in die Hauptstadt konzentriert, sind ihre Wohnorte weit verstreut. Hinzu kommt, dass viele Gemeinden mit hohen Berufspendlerzahlen über keine (gute) Bahnverbindung nach Luxemburg-Stadt verfügen. Die Mehrheit der Arbeitsplätze innerhalb Luxemburgs ist trotz einer deutlichen

Konzentration auf die Hauptstadt und ihre Umgebung über den Rest des Landes verstreut (mit sekundären Konzentrationen in Grenzgemeinden). Arbeitsplätze außerhalb der Hauptstadt sind in der Regel nicht gut mit der Bahn oder anderen öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Infolgedessen nutzt eine deutliche Mehrheit der Pendler das eigene Auto, und das Wachstum des Anteils der öffentlichen Verkehrsmittel ist sehr gering.

In Lothringen, Luxemburg und Wallonien¹ sind die meisten Bahnhöfe, vor allem jene ohne direkte Verbindung nach Luxemburg-Stadt oder mit geringer Einwohnerzahl, nicht stark frequentiert. Der Bahnhof von Luxemburg-Stadt wird am stärksten frequentiert, da sich hier die meisten innerluxemburgischen und grenzüberschreitenden Ströme konzentrieren. Außerhalb der Hauptverkehrszeiten wird die Luxemburger Bahn jedoch kaum genutzt. Darüber hinaus führen die unterschiedlichen Betriebs- und Sicherheitssysteme für Züge in der Großregion zu hohen Kosten für Schienenfahrzeuge auf grenzüberschreitenden Verbindungen. Infolgedessen ist das grenzüberschreitende Bahnverkehrsangebot immer noch recht begrenzt. Nur wenige Städte der drei Nachbarländer Luxemburgs besitzen eine leistungsfähige Verbindung nach Luxemburg-Stadt. Das Problem der hohen Kosten bei gleichzeitig geringen Einnahmen führt dazu, dass kaum neue Investitionen in die grenzüberschreitenden Strecken der nationalen Bahnnetze getätigt werden.

Handlungsfeld „Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung“

Die Herausforderungen im Bereich der Beschäftigung und Wirtschaftsentwicklung in der Großregion sind beträchtlich und vielfältig.

Zunächst sind diese Herausforderungen wirtschaftlicher und demographischer Natur. Für künftige Beschäftigungsverhältnisse (Stichwort: Digitalisierung, Übergang ins Digitalzeitalter) wird es nötig sein, eine Umgestaltung der Arbeitsplätze vorzunehmen und geeignete Lösungen für die Weiterbildung von Erwerbstätigen zu bieten. Werden die zukünftigen Bedarfe an Arbeitskräften innerhalb der Großregion und insbesondere in Luxemburg eine Entsprechung finden? Zu diesem qualitativen (Kompetenzen)-Problem kommt ein quantitatives (bzgl. der Belegschaftszahlen) hinzu. Tatsächlich werden auch die Auswirkungen der gesellschaftlichen Alterungsprozesse bei der Verfügbarkeit von Arbeitskräften spürbar werden. Die Frage einer Erneuerung des Personals (angesichts zahlreicher Rentenabgänger) wird auch Auswirkungen auf die Rentenfinanzierung haben, die von immer weniger Erwerbstätigen sichergestellt werden muss.

Die Prognosen setzen auf immer größer werdende Bedarfe der luxemburgischen Wirtschaft, während die beiden deutschen Einzelregionen stark von einer Überalterung betroffen sein und sogar einen Bevölkerungsrückgang erleben werden (Challand, C. und Kayali, M.-L., 2018). Dies führt jedoch nicht automatisch zu einem niedrigen Bedarf nach Arbeitskräften. Gerade bei vielen Handwerksbetrieben und KMU besteht ein großer Bedarf an Facharbeitskräften aufgrund der vielen in naher Zukunft erwarteten Renteneintritte. Darüber hinaus stellt der Verlust der Sprachkompetenz in der Sprache des Nachbarlandes zwischen dem Département Moselle und dem Saarland ebenfalls eine gewaltige Herausforderung dar, die die deutsch-französische Mobilität zu behindern droht.

Aber die Herausforderungen sind auch sozialer Art. Es geht darum, den sozialen und räumlichen Zusammenhalt in der Großregion zu bewahren und die Frage der Wirtschaftsentwicklung ganzheitlich zu stellen, um Ungleichgewichte zu verhindern und eine Win-Win-Situation zu gewährleisten.

Auf politischer Ebene hatten die terroristische Bedrohung, die Flüchtlingskrise und jüngst die COVID-19 Krise zur Folge, dass wieder Grenzkontrollen (re-bordering) eingeführt wurden, die für die Grenzpendlerströme viele Hemmnisse nach sich zogen.

Vor diesem Hintergrund ist es unbedingt notwendig, all diesen Herausforderungen gerecht zu werden.

Würde man den Rechtsrahmen weiterentwickeln, könnten einige missliche Punkte der grenzüberschreitenden Beschäftigung geklärt werden – etwa durch die Übernahme gemeinsamer Definitionen (wie beispielsweise die Übernahme von Entschädigungsleistungen bei Invalidität) oder gemeinsamer oder besser koordinierter Regeln. Im Bereich der Zeit-/Leiharbeit gibt es beispielsweise zumindest momentan keinerlei einheitlichen Ordnungsrahmen auf europäischer Ebene, sondern nur eine gegenseitige Überlagerung nationaler Gesetzgebungen, die komplex ist und gut umgangen werden kann (Belkacem und Pigeron-Piroth, 2016).

Ebenso ist es notwendig, die Anerkennung von Abschlüssen und Berufsbildern über die Grenzen hinweg zu fördern. Die 'Task Force Frontaliers' (www.tf-grenzgaenger.eu) macht es sich zur Aufgabe, diese rechtlichen Hemmnisse ausfindig zu machen und Lösungen dafür vorzuschlagen.

Eine grenzüberschreitende Beobachtungsstelle für verfügbare Ausbildungen, aber auch Qualifikationen und Kompetenzen würde helfen, (bestehende oder zukünftige) Verfügbarkeiten und Bedarfe in allen Teilen der Großregion besser zu überblicken.

¹ Zu Deutschland liegen keine Daten vor.

Handlungsfeld „Heterogene Energielandschaften“

Der Energieausbau rückt je nach skalarer Betrachtungsebene unterschiedliche Aspekte in den Mittelpunkt: auf lokaler Ebene spielen insbesondere Standortentscheidungen eine Rolle. Diese haben aber – wie das Beispiel Cattenom oder das geplante Endlager in Bure im Nuklearenergiebereich zeigen – durchaus eine überregionale Relevanz und ziehen somit grenzüberschreitende Debatten und Aushandlungsprozesse nach sich. Gesellschaftspolitische Überzeugungen und Präferenzen werden – gerade mit Blick auf Risiken und Technikakzeptanz oder in Bezug zu Handlungsoptionen individueller Akteure – als konstituierendes Element für die Produktion von neuen Energielandschaften sichtbar.

Von Relevanz erscheint also nicht nur, was für den Ausbau erneuerbarer Energien durch Politiken getan wird (zum Beispiel in Form von Anreizen der Einspeisevergütung wie in Deutschland), sondern auch, ob zugleich eine Abkehr vom fossil-atomaren Energiesystemen geplant ist und wie der Übergang zu erneuerbaren Energieträgern geschehen soll. In Deutschland sind zwei Prozesse – die Ablehnung von Atomkraft vor allem aufgrund der unberechenbaren Risiken und der ungeklärten Atommüll-Problematik und die Abkehr von fossilen Brennstoffen aufgrund der Klimaschutzziele – für die Energiewende bedeutsam. Hingegen wird in Frankreich der Ausbau erneuerbarer Energien vor dem Hintergrund eines Szenarios diskutiert, das den Erhalt signifikanter Kernenergiekapazitäten vorsieht.

Mindestens zwei grenzüberschreitende Diskurse sind mit diesen spezifischen Energielandschaften verbunden: Erstens: Wie werden Risiken grenzüberschreitend verhandelt angesichts der Tatsache, dass sich das drittgrößte Kraftwerk Frankreichs (Cattenom) nur 9,5 Kilometer von der luxemburgischen, 12,5 Kilometer von der deutschen und 31 Kilometer von der belgischen Grenze befindet? Dies ist umso bedeutsamer als das als veraltet geltende Sicherheitsdesign kaum durch Nachrüstungen verbessert werden kann (vgl. Mertins 2016). Zudem führen Kritiker – wie auch die Regierungen an – dass die Bevölkerungsdichte in Luxemburg und Deutschland deutlich höher sei und damit die Risiken vor allem jenseits des französischen Nationalstaats liege (Oberlé, 2016, S. 196f.). Interessant ist zudem, wie sich der Widerstand gegen das Kraftwerk Cattenom in den unterschiedlichen Anrainerländern formiert (Oberlé, 2016, S. 207).

Ein zweiter Diskurs betrifft den gegenwärtigen und zukünftigen grenzüberschreitenden Stromhandel. Deutschland ist momentan noch abhängig von Stromimporten. Diese Abhängigkeit könnte sich möglicherweise verschärfen angesichts der Abkehr von der momentan noch wichtigen Kohlekraft.

Aus raumplanerischer und energiepolitischer Sicht ist daher festzuhalten, dass Deutschland und Frankreich ihre Energiestrategien verbindlich festlegen und harmonisieren sollten. Dabei sind insbesondere auch übergeordnete gesellschaftliche Präferenzen und Werte hinsichtlich der Technikakzeptanz und Risikobewertung zu berücksichtigen.

Handlungsfeld „Grenzüberschreitende Governance in der Raumplanung“

Bei der Großregion handelt es sich um einen hochgradig vernetzten Raum, was weitreichende Auswirkungen auf eine Vielzahl von Themenstellungen bedeutet (wie z.B. den Verkehr, Raumplanung, Bildung, Gesundheitswesen und soziale Absicherung, Mehrsprachigkeit, nachhaltige Entwicklung, Lokalökonomie).

Wenn diese Verflechtungen auch Chancen eröffnen, so bringen sie jedoch auch bedeutende Unterschiede/Ungleichgewichte mit sich. Und eines ist klar: die sog. « kleine Außenpolitik » - jährlich anberaumte Treffen zwischen politisch Verantwortlichen - ist gewiss nötig, aber bei weitem nicht ausreichend. Zur Schaffung einer ‚grenzüberschreitenden, polyzentrischen Metropolregion‘ (GPMR), braucht es einen echten politischen und institutionellen Unterbau, der für die Öffentlichkeit sowie private Akteure und Verbände in der Region klar benannt wird und erkennbar sein muss – und dessen erste Keimzelle der EVTZ des Gipfelsekretariats darzustellen scheint. Diese Trägerschaft müsste klar definierte Prioritäten beinhalten, die allgemein anerkannt und anvisiert würden und Projekte nach sich ziehen, die durch und für dieselbe Region umgesetzt würden. Zur Schaffung der GPMR werden also Mittel und eine gemeinsame Vision benötigt, deren Rahmen das Raumentwicklungskonzept (REKGR) bilden könnte. Insbesondere sollte unter breiter Beteiligung aller öffentlichen, privaten und Verbands-Akteure die Definition von Raumordnungsprioritäten mit weiteren bereichsbezogenen Prioritäten abgestimmt werden. Da die Großregion stark vernetzt ist, ist es unabdingbar, diese in ihrer Gesamtheit zu überdenken und zu organisieren und eine Form von Sozial- und Raumvertrag zu definieren.

Partizipation und Bürgerbeteiligung sind wichtige Mittel, um politische Handlungsfelder durch einen breiten gesellschaftlichen Diskurs zu legitimieren. Ein kurzer Blick zeigt, dass das Thema bereits von einigen großregionalen Akteuren aufgegriffen wurde. So boten das Städtenetz QuattroPole und der Trierer Beirat für Migration und Integration eine Reihe von Vortrags- und Diskussionsrunden zum Thema Pendler in der Grenzregion an. Zudem fand im Rahmen des internationalen Kongresses der Europäischen Vereinigung für Eifel

und Ardennen ein Symposium mit dem Thema ‚Bürgerbeteiligung - Akteure und gute Praktiken in der Großregion‘ statt. Eine Maßnahme, die in der Zukunftsvision 2020 der Großregion angesprochen wird, sind Foren, die dazu genutzt werden können, mit öffentlichen Akteuren und Bewohnern der Region in einen Dialog zu treten. Mittlerweile werden bspw. von der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle und dem Netzwerk UniGR-CBS eine Reihe solcher Foren angeboten. In Bezug auf dieses Format stellen sich allerdings noch einige Hürden. So bedürfen die Bekanntmachung und die Anregung zur Diskussion u.a. einer breiten Medienpräsenz. Zudem fällt auf, dass die Ansprache von Konflikten nicht immer einfach ist. Insbesondere wäre neben vereinzelt Maßnahmen ein Zugeständnis für aktive Bürgerbeteiligung in allen Bereichen sinnvoll.

Hinsichtlich der Außenbeziehungen der Großregion kann der vielfältige Wissensaustausch über Netzwerke sowie im regionalen Kontext als wesentliche Chance gesehen werden. Dieser Austausch kann zudem hinsichtlich der Außenwahrnehmung durch andere Akteure als identitätsbildend angesehen werden.

Ein wesentliches Hemmnis bezüglich der Außenbeziehungen der Großregion stellt die Tatsache dar, dass bislang von den Akteuren der Großregion das Thema Außenbeziehungen eher nach innen gerichtet betrachtet wird, also als zu bewältigende Aufgabe zwischen den beteiligten Teilräumen. Demgegenüber nehmen die Außenbeziehungen in der Wahrnehmung der Akteure eine eher untergeordnete Rolle ein. Vielmehr steht die Gestaltung der Governance innerhalb der Großregion im Vordergrund. Die Großregion, die in der bestehenden Form eine relativ junge regionale Kooperation darstellt und ihre Akteure, sind naturgemäß zunächst mit der Etablierung der inneren Strukturen von Governance beschäftigt. In Zukunft besteht hier weiterer Handlungsbedarf, gerade auch, wenn es ein Ziel sein soll, die Identität der Großregion weiter zu stärken.

Handlungsbedarfe für die Politik

Demographie und Migration

Planerische Ansätze, um Wohnmigration, steigenden Baulandpreisen bzw. dem Entstehen von reinen Schlafstätten planerisch entgegenzuwirken, könnten sein, ortsansässige Personen bei der Baulandvergabe zu bevorzugen und bilaterale Infrastrukturen wie Schulen auszubauen, um die Integration zu fördern. Außerdem sind neue Maßnahmen zur Kanalisierung des Siedlungsdrucks auf SPNV-Achsen bzw. gut angebundene ÖV-Standorte und zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums in Luxemburg vonnöten. Bezüglich der Daseinsvorsorge in der Großregion wäre es sinnvoll, einen Erfahrungsaustausch zur Umsetzung von grenzüberschreitender (Gesundheits-) Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen mit anderen innersuropäischen Grenzen anzuleiten.

Verkehr

Die Verkehrsentwicklungsprioritäten der Regionen sollten, was die grenzüberschreitende Region betrifft, im Rahmen des REKGR koordiniert werden um gegenläufige Entwicklungen zu verhindern und stattdessen gemeinsame Projekte zu lancieren. Um dem Trend des wachsenden motorisierten Individualverkehrs bei grenzüberschreitenden Arbeitspendlern entgegenzuwirken, sollten neue Arbeitsplätze an den wichtigsten Bahnhöfen Luxemburgs angesiedelt werden, um deren Frequentierung zu erhöhen und die Verkehrsströme zu entzerren. Auch sollten neue Flächen in Funktionsmischung (insbes. Wohnen und Arbeiten) mit hoher Dichte entlang der Knotenpunkte des ÖV des Großherzogtums und der Nachbarländer konzentriert werden (Prinzip des Transit-Oriented-Development). Die Verkehrs- und Raumplaner aus den unterschiedlichen Teilgebieten der Großregion sollten über das TOD-Prinzip in den Austausch treten und es danach verstärkt in die nationale Planung einbeziehen, auch forciert durch die Aufnahme dieses Prinzips in die Leitlinien des REKGRs. Die Anpassung der technischen Verkehrssysteme sollte aufgrund der starken grenzüberschreitenden Pendlerverflechtungen überregional angemahnt werden. Auch die bisher eher seltene Koordination der EU-geförderten Projekte mit Verkehrs- und Raumplaner*innen der Mitgliedsstaaten sollte angestrebt werden, um diese besser an nationale Maßnahmen anzudocken und Lücken effektiver zu schließen.

Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung

Die Wirtschaftsentwicklung der Großregion muss integrativ alle Teilräume berücksichtigen, um Ungleichgewichte zu verhindern und eine Win-Win-Situation zu gewährleisten. Hierzu gehört auch die Berücksichtigung von Krisenfestigkeit, da die terroristische Bedrohung, die Flüchtlingskrise und jüngst die COVID-19 Krise für die grenzüberschreitende Mobilität viele Hemmnisse darstellt. Konkrete Handlungsfelder liegen in der Schaffung eines Rechtsrahmens der grenzüberschreitenden Beschäftigung, der Anerkennung von Abschlüssen und Berufsbildern über die Grenzen hinweg, der Schaffung einer grenzüberschreitenden Beobachtungsstelle für verfügbare Ausbildungen sowie der Weiterbildung von Erwerbstätigen. Weiterhin sind teilräumliche Analysen zum künftigen Arbeitskräftebedarf beim Eintritt der Baby-Boomer-

Generation in den Ruhestand, zu potenziellen intelligenten Spezialisierungen vor dem Hintergrund der Digitalisierung sowie zu den sich durch Covid 19 ergebenden Folgewirkungen auf die Arbeitswelt.

Heterogene Energielandschaften

Aus raumplanerischer und energiepolitischer Sicht sollten Deutschland und Frankreich ihre Energiestrategien verbindlich festlegen und harmonisieren. Dabei sind insbesondere auch übergeordnete gesellschaftliche Präferenzen und Werte hinsichtlich der Technikakzeptanz und Risikobewertung zu berücksichtigen.

Grenzüberschreitende Governance in der Raumplanung

Das Raumentwicklungskonzept für die Großregion schafft den Rahmen für die Definition von Raumordnungsprioritäten. Für dessen Umsetzung ist eine Koordinierung mit weiteren bereichsbezogenen Entwicklungen unter breiter Beteiligung aller öffentlichen, privaten und Verbands-Akteure erforderlich. Ein Sozial- und Raumvertrag könnte die Umsetzung des REK unterstützen. Hierzu gehört auch ein Zugeständnis für aktive Bürgerbeteiligung in allen Bereichen.

Wissensaustausch zwischen Forschung und Politik

Der Wissensaustausch zwischen Forschung und Politik sowie Planungspraktiker*innen sollte eine kontinuierliche Plattform erhalten. Den Rahmen dafür könnte das geplante Projekt LATI (Labor für territoriale Intelligenz) des UniGR-CBS bilden, das u.a. ein Weiterbildungsprogramm für die raumplanerische Praxis beinhaltet. Auch könnten Netzwerktreffen zu den raumplanerischen Ansätzen die genannten Themenfelder weiter gestalten und einen Austausch zu Planungsinstrumenten ermöglichen. Den Auftakt macht im Juni 2021 das Thema Verkehr/Transit-Oriented-Development (TOD). Weitere Netzwerktreffen sollten in den Folgejahren abgehalten werden.

LITERATUR

- Belkacem, R., Dörrenbächer, P. und Pigeron-Piroth, I. (2018): Territorial Science Echo: Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung in der Großregion: differenzierte Wirtschaftsentwicklung und Wirkungen der grenzüberschreitenden Beschäftigung. In: UniGR-CBS Working Paper Vol.3, Doi: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-baa6-8c53>
- Belkacem, R. und Pigeron-Piroth, I. (2016): 'L'Intérim transfrontalier: les marges de l'emploi aux marges des territoires', Revue Française de Socio-Économie, 17(2), S.43-63. Doi: 10.3917/rfse.017.0043
- Bruns, A. und Deshaies, M. (2018): Territorial Science Echo: Heterogene Energielandschaften in einer Grenzregion – Raum, Gesellschaft und Energie in der Großregion. In: UniGR-CBS Working Paper Vol.4, Doi: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-fd9c-1f35>
- Caesar, B. und Lambotte J.-M., (2018): Territorial Science Echo: Forschungsergebnisse im Themenfeld Mobilität, Verkehrsinfrastrukturen und öffentlicher Verkehr. In: UniGR-CBS Working Paper Vol.2, Doi : <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-f600-07db>
- Challand, C., I. und Kayali, M.-L., I. (2018): 'Population du Grand Est en 2035 : entre le choc démographique allemand', INSEE Analyses, Nr.79
- Christmann, N.; Evrard, E.; Gerend, J. und Pallagst, K. (2019): Territorial Science Echo: Grenzüberschreitende Governance in der Großregion – Schwerpunkt Raumplanung. In: UniGR-CBS Working Paper Vol.7, Doi: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-492c-e555>
- Mertins, Manfred (2016): Risiken des grenznahen AKW Cattenom. Auftraggeber: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Köln
- Nienaber, B., Hamez, G. und Mangels, K. (2018): Territorial Science Echo: Demographie und Migration: Anziehung versus Schrumpfung. In: UniGR-CBS Working Paper Vol.1, Doi: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-9992-fdf3>
- Oberlé, C. (2016): 'Civil society and nuclear plants in cross-border regions: the mobilisation against Fessenheim-and Cattenom nuclear power. Progress in Industrial Ecology, An International Journal (PIE), Vol. 10, No. 2/3 2016

BIOGRAPHISCHE NOTIZ

Dr.-Ing. **BEATE CAESAR** – ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Post-Doc-Forscherin am Fachgebiet Internationale Planungssysteme, Fachbereich Raum- und Umweltplanung an der Technischen Universität Kaiserslautern, Deutschland. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Europäische Integration, Europäische Raumentwicklung, Grenzüberschreitende Kooperation in der EU, Soft spaces, grenzüberschreitender Verkehr und Planungskulturen. Sie ist Mitglied des UniGR-CBS und der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft.

Prof. Dr. **KARINA PALLAGST** – ist Professorin für Internationale Planungssysteme am Fachbereich Raum- und Umweltplanung an der Technischen Universität Kaiserslautern, Deutschland. Vorher arbeitete sie am Zentrum für Global Metropolitan Studies (GMS) und am Institute of Urban and Regional Development (IURD) der UC Berkeley sowie am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Dresden. Prof. Pallagst hat an der Technischen Universität Kaiserslautern einen Dokortitel erworben.

Introduction

La Grande Région est un grand espace transfrontalier caractérisé par des interdépendances fonctionnelles étroites entre ces territoires frontaliers. Elle réunit le Grand-Duché de Luxembourg, la Rhénanie-Palatinat, la Sarre, la région Grand-Est, la Wallonie ainsi que la Communauté germanophone de Belgique. Ces interactions vont de pair avec une diversité de processus qui façonnent l'espace transfrontalier et impactent son développement territorial. Si le développement territorial implique une coordination importante au niveau transfrontalier, la discipline de l'aménagement du territoire reste essentiellement du ressort national et se limite officiellement aux territoires nationaux. Un Comité de Coordination du Développement Territorial (CCDT) a été néanmoins mis en place en 2008. Il a pour mission d'observer le développement territorial de la Grande Région et de coordonner les initiatives transfrontalières. Composé de représentants délégués des administrations supra-locales en charge de l'aménagement du territoire dans les différentes composantes de la Grande Région, ce Comité fait office de plateforme d'échange en matière de planification. Il prépare en outre des recommandations pour les organes politiques transfrontaliers. Depuis 2009, le CCDT supervise le développement d'un Schéma de développement territorial de la Grande Région (STDGR). À l'issue de nombreuses études préliminaires et analyses territoriales, les piliers fondamentaux du STDGR ont été définis en 2019 et en 2020 sur la base d'une vision prospective et d'une stratégie opérationnelle transfrontalière concertées avec de nombreux partenaires. Celles-ci ont été validées en 2020 et 2021 par les ministres compétents des différentes composantes de la Grande Région et attendent d'être mises en œuvre. À cet effet a été lancé en 2020 un appel à projets dont les propositions sont actuellement examinées quant à leur contribution à la mise en œuvre du STDGR.

Le présent document politique résume les thèses centrales consignées dans les numéros parus jusqu'à ce jour du Territorial Science Echo dans le cadre de la série de documents de travail de l'UniGR-CBS portant sur les cinq thèmes clés retenus pour le développement futur de la Grande Région (Démographie et migration, Transports, Économie, Énergie et Gouvernance). Sur la base de ces thèses et d'un certain nombre d'observations émises par les partenaires stratégiques dans le cadre de l'élaboration du STDGR, le document formule en outre des recommandations centrales en vue de faciliter la mise en œuvre de ce schéma. Ces dernières s'adressent tout particulièrement aux acteurs de l'aménagement du territoire transfrontalier de la Grande Région qui sont impliqués dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du STDGR. Elles sont ainsi destinées à promouvoir le transfert de connaissances transfrontalières sur des sujets innovants dans le domaine de l'aménagement du territoire effectué par les chercheurs et chercheuses du projet Center for Border Studies de l'Université de la Grande Région (UniGR-CBS) à destination de la sphère politique, des administrations publiques et de la société civile, tout en mettant les résultats à disposition des acteurs de l'aménagement du territoire.

Domaine d'action « Démographie et migration »

D'un point de vue démographique, la Grande Région est à la fois caractérisée par une diminution de sa population dans une large partie de son vaste territoire et par une croissance liée à la migration, notamment dans les bassins fonctionnels du Luxembourg et de la Wallonie. L'attractivité de certains lieux de résidence en Grande Région varie d'un pays à l'autre. Alors que la région Grand-Est assiste à un délaissement des zones rurales et des centres-villes au profit des périphéries urbaines, les centres urbains de Sarre et de Rhénanie-Palatinat tendent à gagner en attractivité.

Dans les zones en croissance, les prix du logement et la pression immobilière augmentent sous l'effet d'une demande élevée de logements. Depuis quelques années, ce mouvement impacte notamment le bassin frontalier luxembourgeois et se traduit par une migration résidentielle transfrontalière de nombreuses personnes employées au Luxembourg vers les régions frontalières voisines, plus abordables financièrement et bien desservies par les transports. Une migration résidentielle des Allemands vers la Lorraine voisine est également observée. Il s'ensuit donc un accroissement des flux de frontaliers entre le lieu de résidence et le lieu de travail, parfois même entre le lieu de résidence et le lieu d'accès aux principaux services sociaux (éducation, santé). L'offre de logements abordables figure ainsi parmi les principaux défis à relever dans le domaine de la démographie. La migration résidentielle s'accompagne souvent d'une absence d'intégration sociale et territoriale des nouveaux résidents dans la structure sociale existante et va de pair avec une ségrégation fonctionnelle et une hausse des prix des terrains à bâtir qui se fait au détriment de la population locale.

Un vieillissement important de la population est particulièrement visible – à des degrés différents – dans les parties de la Grande Région marquées par une contraction démographique. Les projections tablent en

revanche sur un rajeunissement de la population luxembourgeoise. Les comportements en matière de mobilité dans la Grande Région diffèrent selon les tranches d'âge. La modification de la pyramide des âges et l'évolution des besoins qui en découlent notamment en termes de logement, d'accessibilité et de services d'intérêt général provoquent bien souvent de nouveaux flux migratoires. Une crainte croissante vis-à-vis du maintien de services d'intérêt général soumis à une possible contraction de l'offre (en raison d'une nécessité de rationaliser les coûts, d'une numérisation croissante de ces services ou, pour le personnel de santé, d'une progressive pénurie de main d'œuvre dans certaines régions) est globalement observée dans la Grande Région, tout particulièrement dans les zones rurales, surtout là où elles sont déjà en déclin démographique. Les défis consistent à maintenir une bonne qualité de vie dans les communes et à développer des stratégies visant à maintenir les services d'intérêt général par la mise à disposition d'équipements publics et la reconversion de bâtiments vacants.

La préservation des services d'intérêt général en matière de santé représente un défi tout particulier pour la Grande Région. À l'exception des grandes métropoles, l'espace frontalier franco-allemand manque par exemple d'hôpitaux et de médecins généralistes pour assurer les soins de base. La moyenne d'âge élevée des praticiens et les difficultés à assurer leur succession compromettent d'autant plus la garantie des soins de base à l'avenir. À cela s'ajoute le fait que les cabinets médicaux sont souvent mal desservis par les transports en commun. Conscientes de ces problématiques, la plupart des communes ont préparé des concepts de développement visant à garantir les services d'intérêt général et ont lancé une première série de projets axés sur les soins de santé.

La coopération transfrontalière représente un atout considérable pour assurer l'accès aux soins de base, notamment dans les zones rurales mal équipées. La coordination des services permet d'agrandir les bassins de soins, de renforcer ainsi l'utilisation des capacités, et de fournir des prestations complémentaires. Une directive européenne autorise la création de Zones Organisées d'Accès aux Soins Transfrontaliers (ZOAST) qui s'avèreraient particulièrement intéressantes pour les seniors. Il existe déjà de telles zones le long de la frontière franco-belge ainsi qu'entre l'Allemagne et la Belgique. Les projets transfrontaliers et les stratégies de garantie des soins de base au sein de l'espace frontalier franco-allemand se font encore très rares. Ces initiatives s'inscrivent davantage dans un contexte national tandis que d'autres pays européens ont déjà acquis plus de 30 ans d'expérience en la matière. La barrière linguistique pourrait expliquer le manque de coordination qui règne jusqu'à ce jour. Des initiatives relevant d'autres domaines de la santé existent toutefois dans la Grande Région, notamment dans le secteur des urgences (transports ambulanciers et services d'aide médicale d'urgence de part et d'autre des frontières) et le partage d'équipements de haute technologie.

Domaine d'action « Mobilité, infrastructures de transports et transports publics »

La Grande Région connaît de très nombreux flux de travailleurs frontaliers (les plus importants en Europe), un phénomène dû en partie à la libre circulation des travailleurs au sein de l'UE et aux disparités nationales qui existent par exemple en termes de salaires et de prix des marchandises. La mobilité représente en effet un enjeu majeur pour le développement territorial de la Grande Région.

La politique européenne des transports a pour objectif d'améliorer les transports notamment transfrontaliers au sein de l'Europe. Ces objectifs sont de plus en plus repris dans les documents transfrontaliers relatifs aux corridors transeuropéens, dans ceux des régions frontalières et des petits espaces de coopération transfrontalière. Ils trouvent leur concrétisation dans un certain nombre de projets. Les documents politiques nationaux en font toutefois rarement mention. Par ailleurs, les objectifs en termes de développement des transports varient d'une composante à l'autre de la Grande Région et sont peu alignés sur les principaux objectifs européens. Les compétences font défaut pour résoudre à l'échelle européenne certaines problématiques propres aux transports transfrontaliers, comme l'harmonisation des infrastructures et des systèmes techniques ferroviaires. Ces questions devraient faire l'objet d'un accord volontaire entre les États membres. Des mesures d'incitation sont prises dans les corridors transnationaux et dans les régions frontalières pour promouvoir la mise en œuvre des objectifs européens grâce à la mise à disposition de fonds ponctuels. Ces subventions permettent ainsi de soutenir des projets de développement des infrastructures mais également des études et des stratégies d'amélioration des transports transfrontaliers. Les États membres sont appelés à compléter ces initiatives transfrontalières afin de renforcer leur impact. La sélection des projets financés par l'UE est encore rarement coordonnée avec les responsables du secteur des transports et de l'aménagement du territoire des États membres. Ils sont ainsi rarement couplés avec les mesures nationales et contribuent peu à accroître l'efficacité de la coordination transfrontalière dans le développement des transports.

Comme spécifié au chapitre sur Démographie et migration, de nombreux salariés de la Grande Région vivent dans un pays différent de celui où ils travaillent. Le Grand-Duché de Luxembourg constitue la destination principale des travailleurs frontaliers. Embouteillages et transports bondés aux heures de pointe y sont monnaie courante. La hausse attendue des flux de frontaliers au sein de la Grande Région se traduira par un engorgement supplémentaire du réseau des infrastructures de transport et des transports publics (TC) de la région transfrontalière et aura de fortes retombées négatives sur l'environnement si les TC ne sont pas améliorés et si l'aménagement du territoire n'est pas repensé de façon à concentrer désormais l'urbanisation –notamment les lieux de résidence et de travail – autour des nœuds situés le long des axes des TC structurants, conformément au principe du transit-oriented-development (TOD). Même si une grande partie des navetteurs notamment frontaliers se dirigeant vers la métropole de Luxembourg se concentrent au sein de corridors de transport, leur lieu de résidence est dispersé sur un vaste territoire. Par ailleurs, de nombreuses communes à forte concentration de travailleurs frontaliers ne disposent pas d'une (bonne) liaison ferroviaire avec la ville de Luxembourg. Malgré une nette concentration dans la capitale et ses environs, la majorité des emplois au Luxembourg sont dispersés dans le reste du pays (avec des concentrations secondaires dans les communes frontalières). Les emplois en dehors de la capitale ne sont généralement pas faciles d'accès par le train ou par d'autres transports publics. En conséquence, une large majorité des frontaliers utilisent leur propre voiture et la part des transports publics ne connaît qu'une croissance très réduite.

La plupart des gares de Lorraine, du Luxembourg et de Wallonie¹ n'affichent qu'une fréquentation modérée, surtout si elles ne proposent pas de liaison directe avec la ville de Luxembourg ou si elles sont situées dans des zones à faible densité de population. La gare de Luxembourg-Ville est la plus fréquentée car c'est là que se concentre la majorité des flux internes à ce pays et transfrontaliers. Les trains luxembourgeois sont toutefois très peu fréquentés en dehors des heures de pointe. En outre, les systèmes divergents d'exploitation et de sécurité des trains dans la Grande Région engendrent des coûts importants pour la mise en service du matériel roulant sur les lignes frontalières, raison pour laquelle l'offre ferroviaire transfrontalière reste très limitée. Seules quelques villes des trois pays voisins du Luxembourg disposent d'une liaison efficace avec Luxembourg-Ville. Les coûts élevés associés à un faible niveau de recettes expliquent la rareté des nouveaux investissements réalisés sur les lignes transfrontalières des réseaux ferroviaires nationaux.

Domaine d'action « Emploi et développement économique »

Les enjeux en matière d'emploi et de développement économique au sein de la Grande Région sont multiples et divers.

Tout d'abord, les enjeux sont économiques et démographiques. Le défi posé par les emplois futurs (digitalisation, passage à l'ère numérique) va nécessiter une réorganisation des emplois et des réponses appropriées en termes de formation continue pour les actifs. Les besoins futurs en main d'œuvre trouveront-ils une réponse au sein de la Grande Région, notamment pour le Luxembourg ? À ce problème qualitatif (de compétences) s'ajoute un problème quantitatif (d'effectifs). En effet, les impacts du vieillissement démographique vont se faire ressentir sur la main-d'œuvre disponible. La question du renouvellement du personnel (face aux nombreux départs en retraite prévus) aura aussi des impacts sur le financement des retraites qu'il faudra assurer par des actifs en place toujours moins nombreux.

Les projections tablent sur des besoins très importants de l'économie luxembourgeoise, alors que les deux régions allemandes seront fortement touchées par le vieillissement et même le déclin démographique (Challand, C. et Kayali, M.-L., 2018). Cela n'entraîne pas une faible demande de main d'œuvre. De nombreuses entreprises artisanales et PME ont des besoins accrus en main-d'œuvre qualifiée pour pourvoir les postes devenus vacants suite aux nombreux départs à la pension attendue. Par ailleurs, la perte de la pratique de la langue du voisin entre la Moselle et la Sarre, constitue également un défi de taille qui menace d'entraver de plus en plus les mobilités transfrontalières franco-allemandes par manque de compétences linguistiques.

Les enjeux sont également sociaux. Il s'agit de garantir la cohésion sociale et territoriale au sein de la Grande Région. La question du développement économique doit être abordée dans son ensemble afin d'éviter les déséquilibres et garantir une situation gagnant-gagnant.

En matière politique, les menaces terroristes, les crises migratoires et plus récemment la pandémie de COVID-19 ont eu pour conséquence de réinstaller des contrôles aux frontières (re-bordering), ce qui est générateur de freins pour les flux de travailleurs frontaliers.

Dans ce contexte, il importe de trouver des éléments de réponse à ces défis.

¹ Aucune donnée n'est disponible pour l'Allemagne.

Faire évoluer le cadre juridique permettrait de gommer certains points épineux du travail frontalier en adoptant des définitions communes (prise en compte et indemnisation de l'invalidité par exemple), et en ayant des règles communes ou mieux coordonnées. En matière de travail intérimaire par exemple, il n'existe pas, pour l'instant du moins, de cadre réglementaire européen homogène et on assiste à une superposition de législations nationales qui s'avère complexe et source de contournements (Belkacem et Pigeron-Piroth, 2016).

Il importe également de favoriser la reconnaissance des diplômes et des métiers par-delà les frontières. La Task Force Frontaliers (www.tf-grenzgaenger.eu) s'attache à recenser ces freins juridiques et à proposer des solutions.

Un observatoire transfrontalier sur les formations disponibles, mais aussi les qualifications et les compétences permettraient ainsi de mieux connaître les disponibilités et les besoins (présents et futurs) dans toutes les composantes de la Grande Région.

Domaine d'action « Paysages énergétiques hétérogènes »

Le développement des énergies se concentre sur différents aspects, selon l'échelle adoptée pour son analyse : au niveau local, ce sont surtout les décisions en termes de choix du site qui jouent un rôle. Ces dernières ont toutefois également un impact qui dépasse le niveau régional et qui entraîne par conséquent des débats et des processus de négociation transfrontaliers, comme en attestent, dans le cas spécifique de la filière nucléaire, les exemples de Cattenom ou du centre de stockage projeté de Bure. Ainsi les convictions en termes de politique sociétale et les préférences (en particulier compte tenu des risques et de l'acceptation des techniques, ou encore celles concernant les différentes options préconisées par les acteurs individuels), émergent en tant qu'éléments constitutifs de la production de nouveaux paysages énergétiques.

Les politiques (par exemple les incitations financières pour l'injection d'électricité en Allemagne) visant au développement des énergies renouvelables n'apparaissent donc pas comme étant les seuls éléments importants ; le fait qu'il existe en même temps une décision visant à se détourner des systèmes énergétiques fossiles et nucléaires et une stratégie en vue d'un passage aux vecteurs énergétiques renouvelables joue également un rôle important. En Allemagne, deux processus sont significatifs pour la transition énergétique : il s'agit, d'une part, de l'abandon du nucléaire, motivé surtout par les risques incalculables et le manque de solution adaptée pour le stockage des déchets nucléaires et, d'autre part, de la décision de renoncer aux énergies fossiles pour pouvoir atteindre les objectifs de lutte contre le réchauffement climatique. En France en revanche, le développement des énergies renouvelables est discuté sur le fond d'un scénario qui prévoit le maintien d'importantes capacités en termes d'énergie nucléaire.

Deux discours transfrontaliers au moins sont liés à ces paysages énergétiques spécifiques. Le premier concerne la question de savoir comment les risques sont négociés au niveau transfrontalier, compte tenu du fait que la troisième centrale française la plus puissante (Cattenom) se trouve à seulement 9,5 km de la frontière luxembourgeoise, 12,5 km de la frontière allemande et 31 km de la frontière belge. Cette question est d'autant plus importante que le concept de sécurité de la centrale est considéré comme dépassé et ne pourra pas être significativement amélioré par des aménagements (cf. Mertins 2016). De plus, ceux qui critiquent la centrale – parmi eux les gouvernements – argumentent en affirmant que la densité de la population au Luxembourg et en Allemagne est nettement plus élevée, ce qui a pour conséquence des risques plus importants en particulier au-delà des frontières nationales de la France (Oberlé, 2016, pp. 196–197). Il est également intéressant de constater de quelle façon la résistance contre la centrale de Cattenom s'articule dans les différents pays riverains (Oberlé, 2016, p. 207).

Le second discours concerne les échanges transfrontaliers d'électricité dans le présent et dans le futur. L'Allemagne reste pour l'instant dépendante des importations d'électricité. Cette dépendance risque même de s'amplifier du fait de sa décision de sortir du charbon qui continue actuellement à jouer un rôle important. Dans une perspective d'aménagement du territoire et de politique de l'énergie, il convient donc de retenir que la France et l'Allemagne devraient définir et harmoniser leurs stratégies respectives en termes d'énergie. À cette fin, il importe de tenir compte en particulier des principales préférences et valeurs au sein de la société concernant l'acceptation des technologies et l'évaluation des risques.

Domaine d'action « Gouvernance transfrontalière dans le cadre de l'aménagement du territoire »

L'espace de la Grande Région se caractérise par des interdépendances étroites qui impactent un grand nombre de domaines (transports, aménagement, enseignement, santé et protection sociale, multilinguisme, développement durable, économie locale, etc.).

Si ces interdépendances ouvrent des opportunités, elles sont également vectrices de disparités importantes. Une chose est certaine, la « *kleine Außenpolitik* » - les rencontres annuelles entre responsables politiques - sont certainement nécessaires mais insuffisantes. La mise en place d'une « région métropolitaine polycentrique transfrontalière » nécessite un véritable portage politique et institutionnel clairement identifié et identifiable pour le public et les acteurs privés et associatifs du territoire, dont le GECT Secrétariat du Sommet semble constituer l'embryon. Ce portage devrait comprendre des priorités clairement définies, acceptées et poursuivies par tous, ainsi que des projets mis en œuvre par et pour cette même région. Ce projet nécessite donc des moyens et une vision commune dont le Schéma de développement du territoire (SDTGR) pourrait constituer le cadre. Il doit permettre tout particulièrement d'articuler la définition de projets prioritaires d'aménagement du territoire avec les autres priorités sectorielles, tout en associant l'ensemble des parties prenantes, publiques, privées et associatives. Puisque la Grande Région est marquée par de nombreuses interdépendances, il convient impérativement de la penser et de l'organiser dans son ensemble, et de définir une forme de contrat social et spatial.

La participation et l'implication des citoyens constituent des instruments importants qui permettent de légitimer des actions politiques en lançant un large discours social. Un rapide coup d'œil montre que plusieurs acteurs de la Grande Région se sont déjà penchés sur cette thématique. En effet, le réseau de villes transfrontalier Quattropole ainsi que le comité consultatif de Trêves pour la migration et l'intégration ont proposé une série de conférences et de tables rondes consacrées à la question des travailleurs frontaliers dans la région frontalière. Par ailleurs, un symposium portant sur « La participation citoyenne – les acteurs et bonnes pratiques dans la Grande Région » a été proposé dans le cadre du congrès international de l'Association européenne pour l'Eifel et les Ardennes. Une mesure dont il est question dans le cadre de la vision d'avenir 2020 concerne des forums d'échange qui sont censés favoriser le dialogue avec des acteurs publics et les habitants de la région. Actuellement, de tels forums sont déjà proposés par ex. par l'Observatoire interrégional du marché de l'emploi (OIE) et le réseau UniGR-CBS. Néanmoins, ce format se voit confronté à certains obstacles car le faire connaître et inviter à la discussion nécessite une présence médiatique importante. Dans ce contexte, force est de constater qu'il n'est pas toujours facile de thématiser des conflits. En plus de mesures prises isolément, l'adoption d'un compromis en faveur d'une participation active des citoyens dans tous les domaines serait particulièrement utile.

Un aspect essentiel qui favorise les relations extérieures de la Grande Région consiste dans les échanges multiples de savoir à travers des réseaux ainsi que dans un contexte régional. Ce même échange peut également s'avérer créateur d'identité en ce qui concerne sa perception par des acteurs de l'extérieur.

Les relations extérieures de la Grande Région sont considérablement entravées par le fait que, jusqu'à présent, les acteurs de la Grande Région traitent ce sujet en interne, c'est-à-dire comme une tâche à accomplir par et entre les versants concernés. Dans la perception des acteurs, les relations extérieures ne jouent toutefois qu'un rôle subordonné. C'est l'organisation de la gouvernance à l'intérieur de la Grande Région qui est primordiale. La Grande Région étant une structure de coopération relativement récente sous sa forme actuelle, il est tout à fait compréhensible que ses acteurs s'occupent prioritairement de l'implémentation des structures internes de gouvernance. À cet égard, il convient de faire preuve d'efforts supplémentaires à l'avenir, d'autant plus si l'on vise à renforcer encore l'identité de la Grande Région.

Actions politiques requises

Démographie et migration

Les approches en matière de planification visant à contrer la migration résidentielle, la hausse des prix des terrains à bâtir et l'émergence de simples cités dortoirs pourraient passer par une attribution prioritaire des terrains à bâtir aux résidents locaux et par le développement d'infrastructures bilatérales (par ex. les écoles) en vue de favoriser l'intégration. De nouvelles mesures sont également nécessaires afin de canaliser la pression immobilière sur les axes ferroviaires et les zones bien desservies par les transports publics ainsi que pour créer des logements abordables au Luxembourg. Concernant les services d'intérêt général au sein de la Grande Région, il serait judicieux de lancer un dialogue avec d'autres zones frontalières européennes afin de partager des expériences sur la mise en œuvre des services d'intérêt général (de santé) en milieu rural.

Transports

Concernant la région transfrontalière, les priorités en matière de développement des transports devraient être coordonnées dans le cadre du SDTGR afin d'éviter toute contradiction entre les développements et de favoriser le lancement de projets communs. Afin de contrecarrer la tendance accrue du recours aux véhicules motorisés privés chez les travailleurs frontaliers, il convient d'implanter de nouveaux lieux de travail à proximité des principales gares du Luxembourg afin d'accroître leur fréquentation et de désengorger les

flux de trafic. Il importe également de concentrer de nouveaux développements immobiliers caractérisés par une mixité fonctionnelle (lieux de résidence et de travail) et une forte densité autour des nœuds des transports publics du Grand-Duché et des pays voisins (principe du transit-oriented-development). Les responsables du secteur des transports et de l'aménagement du territoire des différentes composantes de la Grande Région devraient se concerter sur le principe du TOD et l'intégrer de plus en plus dans la planification nationale. Cette initiative devrait être renforcée en incluant ce principe dans les lignes directrices du SDTGR. Compte tenu des interdépendances étroites concernant les flux pendulaires transfrontaliers, l'adaptation des systèmes techniques de transport devrait se faire dans le cadre d'une approche suprarégionale. Il convient de favoriser la coordination, encore plutôt rare, des projets financés par l'UE avec les responsables du secteur des transports et de l'aménagement du territoire des États membres afin de mieux les coupler avec les mesures nationales et de combler plus efficacement les lacunes.

Emploi et développement économique

Le développement économique de la Grande Région doit intégrer l'ensemble des composantes régionales afin d'éviter les déséquilibres et de garantir une situation gagnant-gagnant. Il s'agit également de prendre en considération la résilience face aux crises, car les menaces terroristes, les crises migratoires et plus récemment la pandémie de COVID-19 sont génératrices de freins pour les mobilités transfrontalières. Des actions concrètes doivent passer par la mise en place d'un cadre juridique pour l'emploi transfrontalier, la reconnaissance des diplômes et des métiers par-delà les frontières, la création d'un observatoire transfrontalier sur les formations disponibles ainsi que l'offre d'une formation continue pour les actifs. Il est également recommandé de procéder à des analyses partielles portant sur les besoins futurs de main d'œuvre après le départ à la retraite de la génération des baby-boomers, sur les stratégies de spécialisation à l'ère de la numérisation ainsi que sur les impacts de la pandémie de Covid 19 sur le monde du travail.

Paysages énergétiques hétérogènes

Dans une perspective d'aménagement du territoire et de politique de l'énergie, la France et l'Allemagne devraient définir et harmoniser leurs stratégies respectives en termes d'énergie. À cette fin, il convient de tenir compte en particulier des principales préférences et valeurs au sein de la société concernant l'acceptation des technologies et l'évaluation des risques.

Gouvernance transfrontalière dans le cadre de l'aménagement du territoire

Le schéma de développement transfrontalier de la Grande Région définit un cadre pour la définition de projets prioritaires d'aménagement du territoire. Sa mise en œuvre nécessite une coordination avec les autres priorités sectorielles, en associant l'ensemble des parties prenantes, publiques, privées et associatives. L'établissement d'un contrat social et spatial pourrait accompagner la mise en œuvre du schéma de développement transfrontalier. À cet égard, un compromis en faveur d'une participation active des citoyens dans tous les domaines doit être adopté.

Transfert de savoir entre la recherche et la politique

Le transfert de savoir entre la recherche et la politique, tout comme avec les acteurs de la planification, devrait bénéficier d'une plateforme permanente. Cette plateforme pourrait être initiée au travers du projet LATI (laboratoire de recherches en intelligence territoriale) de l'UniGR-CBS qui comporte entre autres un programme de formation continue adressé aux praticiens de l'aménagement du territoire. Des réunions de réseau sur les approches en matière d'aménagement du territoire permettraient par ailleurs d'approfondir les thématiques mentionnées et de faciliter les échanges sur les instruments de planification. La première rencontre prévue en juin 2021 sera consacrée aux transports et au principe transit-oriented-development (TOD). D'autres réunions de réseau auront lieu les années suivantes.

RÉFÉRENCES

- Belkacem, R., Dörrenbächer, P. et Pigeron-Piroth, I. (2018) : Territorial Science Echo: Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung in der Großregion: differenzierte Wirtschaftsentwicklung und Wirkungen der grenzüberschreitenden Beschäftigung. Dans : UniGR-CBS Working Paper Vol. 3, Doi : <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-baa6-8c53>
- Belkacem, R. et Pigeron-Piroth, I. (2016) : 'L'Intérim transfrontalier: les marges de l'emploi aux marges des territoires', Revue Française de Socio-Économie, 17(2), p. 43-63. Doi : 10.3917/rfse.017.0043
- Bruns, A. et Deshaies, M. (2018) : Territorial Science Echo: Heterogene Energielandschaften in einer Grenzregion – Raum, Gesellschaft und Energie in der Großregion. Dans : UniGR-CBS Working Paper Vol. 4, Doi : <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-fd9c-1f35>
- Caesar, B. et Lambotte J.-M., (2018) : Territorial Science Echo: Forschungsergebnisse im Themenfeld Mobilität, Verkehrsinfrastrukturen und öffentlicher Verkehr. Dans : UniGR-CBS Working Paper Vol. 2, Doi : <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-f600-07db>
- Challand, C., I. et Kayali, M.-L., I. (2018) : 'Population du Grand Est en 2035 : entre le choc démographique allemand', INSEE Analyses, n° 79
- Christmann, N.; Evrard, E.; Gerend, J. et Pallagst, K. (2019) : Territorial Science Echo: Grenzüberschreitende Governance in der Großregion – Schwerpunkt Raumplanung. Dans : UniGR-CBS Working Paper Vol. 7, Doi : <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-492c-e555>
- Mertins, Manfred (2016) : Risiken des grenznahen AKW Cattenom. Mandataire : Groupe parlementaire Bündnis 90/Die Grünen, Cologne
- Nienaber, B., Hamez, G. et Mangels, K. (2018) : Territorial Science Echo: Demographie und Migration: Anziehung versus Schrumpfung. Dans : UniGR-CBS Working Paper Vol. 1, Doi : <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-9992-fdf3>
- Oberlé, C. (2016) : 'Civil society and nuclear plants in cross-border regions: the mobilisation against Fessenheim- and Cattenom nuclear power. Progress in Industrial Ecology, An International Journal (PIE), Vol. 10, No. 2/3 2016

NOTE BIOGRAPHIQUE

Dr.-Ing. **BEATE CAESAR** – est collaboratrice scientifique et chercheuse post-doc au sein du département Systèmes de Planification Internationaux de l'UFR d'Aménagement du Territoire et de l'Environnement de la Technische Universität Kaiserslautern (Allemagne). Ses recherches sont axées sur l'Intégration européenne, l'Aménagement du territoire européen, la Coopération transfrontalière au sein de l'UE, les « soft spaces », le transport transfrontalier et les structures de planification. Elle est membre de l'UniGR-CBS et fait partie du groupe régional de travail Hesse/Rhénanie-Palatinat/Sarre de l'Académie pour la recherche et l'aménagement du territoire au sein de la communauté Leibniz.

Prof. Dr. **KARINA PALLAGST** – est professeure en systèmes de planification internationaux à l'UFR d'Aménagement du Territoire et de l'Environnement de la Technische Universität Kaiserslautern (Allemagne). Elle a préalablement travaillé au sein du Center for Global Metropolitan Studies (GMS) et de l'Institute of Urban and Regional Development (IURD) de l'UC Berkeley ainsi qu'à l'Institut Leibniz pour le développement écologique du territoire (IÖR) à Dresde. Madame Pallagst est titulaire d'un doctorat de la Technische Universität Kaiserslautern.

cbs.uni-gr.eu
borderstudies.org

 @unigr_cbs



Interreg
Grande Région | Großregion
Fonds européen de développement régional | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

