

Schelkmann, Petra

Book Part

Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume:
Impulse für grenzüberschreitende funktionale Räume am Beispiel des
Oberen Moseltals - ein Beitrag aus der Praxis

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Schelkmann, Petra (2025) : Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume: Impulse für grenzüberschreitende funktionale Räume am Beispiel des Oberen Moseltals - ein Beitrag aus der Praxis, In: Weber, Florian Dittel, Julia (Ed.): Beyond borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume, ISBN 978-3-88838-445-5, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 84-105, <https://doi.org/10.60683/ymwv-8d32>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/325349>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Petra Schelkmann:

Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume: Impulse für grenzüberschreitende funktionale Räume am Beispiel des Oberen Moseltals – ein Beitrag aus der Praxis

<https://doi.org/10.60683/ymwv-8d32>

In:

Weber, Florian; Dittel, Julia (Hrsg.) (2025):

Beyond borders – Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume.

Hannover, 84-105. = Arbeitsberichte der ARL 38.

<https://doi.org/10.60683/f1pj-mh60>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Petra Schelkmann

ZUR KRISENFESTIGKEIT GRENZÜBERSCHREITENDER VERFLECHTUNGSRÄUME: IMPULSE FÜR GRENZÜBERSCHREITENDE FUNKTIONALE RÄUME AM BEISPIEL DES OBEREN MOSELTALS – EIN BEITRAG AUS DER PRAXIS

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Das EOM als grenzüberschreitender funktionaler Raum: von der Idee zur Umsetzung
 - 2.1 Entstehungsgeschichte
 - 2.1.1 Erste Vorarbeiten im Rahmen der MORO-Initiative „Integrierte Flusslandschaftsentwicklung“
 - 2.1.2 Die EOM-Hauptstudie 2016–2018
 - 2.2 Umsetzung
 - 2.2.1 Einordnung des Prozesses in übergeordnete Leitbilder und Diskurse
 - 2.2.2 Einrichtung eines grenzüberschreitenden EOM-Regionalmanagements und inhaltliche Priorisierung
 - 2.2.3 Impulse für das EOM-Regionalmanagement durch förderpolitische Anreize
 - 3 Ausblick: Impulse aus der Covid-19-Pandemie für das EOM
- Literatur

Kurzfassung

Die Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume im Sinne des folgenden Beitrages bezieht sich auf die Fähigkeit von Räumen, flexibel auf Veränderungsprozesse und neue Herausforderungen reagieren zu können und ihre Lernfähigkeit zielgerichtet auf ihre Widerstands- und Anpassungsfähigkeit auszurichten. „Krisenfestigkeit“ wird dabei mit „Resilienz“ und „Zukunftsfähigkeit“ im Bereich der räumlichen Entwicklung gleichgesetzt. Der Artikel legt den Schwerpunkt auf den Aufbau geeigneter Organisations- und Akteursstrukturen im deutsch-luxemburgischen Grenzraum der Obermosel vor und insbesondere während der Covid-19-Pandemie. Das Praxisbeispiel des „Entwicklungskonzeptes Oberes Moseltal“ (EOM) veranschaulicht die Bedeutung einer langjährigen strukturierten Zusammenarbeit regionaler Akteure für die Zukunftsfähigkeit des Grenzraumes. Maßgeblich verantwortlich dafür, dass das EOM in den Zeiten der Pandemie in die Umsetzung gebracht werden konnte, war die politisch getragene Entscheidung, ein grenzüberschreitendes Regionalmanagement einzurichten. Im Folgenden werden die Pandemieauswirkungen für den Prozess aus einer Innensicht aufgegriffen. Zudem wird die Zusammenarbeit der Akteure unter dem Aspekt der Krisenfestigkeit beleuchtet.

Schlüsselwörter

Raumordnung – Regionalentwicklung – funktionaler Raum – Governance – grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Krisenfestigkeit

Resilience to crises in interlinked areas – Stimuli for cross-border functional areas through European funding: The example of the Upper Moselle Valley – A practical contribution

Abstract

The resilience of functional cross-border areas in the understanding of the following article refers to the capacities of the areas to react flexibly to change processes and new challenges and to orientate their learning ability towards their resilience and adaptability. “Crisis resistance” is seen in the same way as “resilience” and “sustainability” in the field of spatial development. The article focuses on the development of suitable organisational and stakeholder structures in the German-Luxembourg border region of the Upper Moselle Valley before and especially during the Covid-19 pandemic. The practical example of the “Upper Moselle Valley Development Concept” (EOM) thus illustrates the importance of a long-term structured cooperation between regional stakeholders for the sustainability of the border region. The political decision to set up a cross-border regional management was crucial for the fact that the EOM could be implemented during the pandemic. The following article looks at the impact of the pandemic on the process from an internal perspective and examines the cooperation between the stakeholders in terms of crisis resilience.

Keywords

Spatial planning – regional development – functional area – governance – cross-border cooperation – crisis resilience

1 Einleitung

Das Moseltal ist eine der großen Flusslandschaften Westeuropas mit einem unverwechselbaren Natur- und Kulturerbe. Das Obere Moseltal im deutsch-luxemburgischen Grenzgebiet zwischen Echternach/Irrel und Schengen/Perl im sogenannten Dreiländereck repräsentiert mit seiner historischen Kulturlandschaft die Vielfalt der Großregion¹ (siehe zur Vorstellung der Grenzregion Weber und Dittel 2024 in diesem Band). Dieser Raum steht seit Langem exemplarisch vor der Herausforderung, die seit den 1980er Jahren zunehmende Entwicklungsdynamik mit dem Erhalt der Kulturlandschaft in Einklang zu bringen. Grenzpendler:innen nach Luxemburg prägen den Arbeitsmarkt, und seit den 1980er Jahren ist eine bis heute anhaltende Entwicklungsdynamik zu verzeichnen, die nicht zuletzt Auswirkungen auf die Verkehrsentwicklung und belastung, die Mobilitätsanforderungen, die Mietpreis- und Baulandentwicklung und damit auf die Lebenswirklichkeit der Menschen vor Ort hat. Um diese Herausforderung zu meistern und die grenzüberschreitenden funktionalen Verflechtungen zwi-

¹ Großregion Saarland – Lothringen (Grand Est) – Luxemburg – Rheinland-Pfalz – Wallonien – Französische und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens.

schen Luxemburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland zu stärken, haben die zuständigen Landesplanungsministerien² in Zusammenarbeit mit den regionalen und kommunalen Akteuren in einem mehrjährigen Prozess das „Entwicklungskonzept Oberes Moseltal“ (EOM) erarbeitet. Grundlage des Prozesses ist das EOM-Leitbild.

Die Umsetzungsstruktur setzt sich aus einem Lenkungsausschuss auf der politischen Ebene, einem Begleitausschuss auf der strategischen Arbeitsebene und dem EOM-Regionalmanagement auf der operationellen Ebene sowie verschiedenen weiteren Formaten zusammen. Mit der Anerkennung als grenzüberschreitender funktionaler Verflechtungsraum einer „bürgernäheren Großregion“ im InterregVIA-Programm „Großregion“ erhielt das EOM mit der europäischen Förderperiode 2021–2027 einen weiteren Entwicklungsimpuls (Kooperationsprogramm Interreg VI A Frankreich-Belgien-Deutschland-Luxemburg „Großregion“ (2021–2027) 2022: 17 f.).

Startpunkt des gesamten Prozesses war die Erstellung einer Vorstudie im Auftrag der drei Landesplanungen, gefördert im Rahmen der MORO-Initiative Landschaftsnetz Mosel im Zeitraum 2011–2013. Aufgezeigt wurden Methodik, Ziele und Handlungsfelder, die im eigentlichen Prozess der Erstellung des EOM aufgegriffen und vertieft werden sollten (BMM 2013: 43 f.). Auf Basis der Vorstudie und getragen durch verschiedene politische Beschlüsse (u. a. des Gipfels der Großregion, der Fachministerkonferenz „Raumordnung“ der Großregion, gemeinsamer Sitzungen der Ministerräte zwischen Luxemburg, dem Saarland und Rheinland-Pfalz) wurde im Zeitraum 2016 bis 2018 die Hauptstudie, der eigentliche Prozess zur Erstellung des grenzüberschreitenden EOM, auf den Weg gebracht. Herausforderungen und Potenziale der in der Vorstudie definierten Handlungsfelder für eine stärker aufeinander abgestimmte räumliche Entwicklungspolitik für den Raum des Oberen Moseltals wurden näher spezifiziert, Stärken und Schwächen herausgearbeitet (SWOT-Analyse), Tiefe und Handlungsbe-reiche wurden für eine vertiefende Raumanalyse definiert, und es wurde festgelegt, in welchen Handlungsfeldern ggf. bereits mit Modellvorhaben und projekten begonnen werden kann. Dieser Prozess wurde in einem partizipativen Ansatz erarbeitet und beinhaltete eine konkrete Umsetzungs- und Verstetigungsdimension. Wichtige Bausteine für die Umsetzung war die Frage der Governance und der Sichtbarkeit. Empfohlen wurde u. a., ein grenzüberschreitendes Regionalmanagement unter Einbindung der kommunalen Ebene zu etablieren, und ein „Impulse setzen“ über Projekte.

Zum damaligen Zeitpunkt (2016–2018) dachte noch niemand an eine Pandemie, wie sie 2020 mit der Covid-19-Pandemie auftrat. Krisenfestigkeit und Handlungsfähigkeit wurden insoweit im Zusammenhang mit der Herausforderung des Klimawandels und der Notwendigkeit resilienter, demografiefester und robuster Raum- und Infrastrukturen diskutiert. Im Vordergrund standen u. a. die Frage einer stärker grenzüberschreitend organisierten und abgestimmten Daseinsvorsorge (zur Sicherung der Daseinsvorsorge während der Pandemie siehe Pfundstein 2024 in diesem Band) und der Aufbau von Governance-Strukturen, um den Grenzraum handlungsfähig aufzustellen. Inwieweit die Pandemie den Prozess beeinflusst hat, bzw. welche Voraussetzungen

2 Die für Raumordnung zuständigen Ministerien waren zum damaligen Zeitpunkt: Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxemburg, Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, Ministerium für Inneres und Sport des Saarlandes.

dazu beigetragen haben, den Prozess trotz Pandemie erfolgreich in die Umsetzung zu bringen, und welche Schlussfolgerungen man daraus ziehen kann, wird im Folgenden näher beleuchtet. Zum Schluss gibt der Beitrag einen Ausblick auf die aktuelle Situation. Das EOM ist mit der Anerkennung als grenzüberschreitender funktionaler Raum im InterregVIA-Kooperationsprogramm „Großregion“ 2021–2027 im Jahr 2023 mit einem eigenen Regionalbudget ausgestattet worden und das EOM-Regionalmanagement steht damit bis 2029 auf einer soliden Finanzierungsgrundlage. Damit bestehen gute Chancen, das Thema der Krisenfestigkeit des Grenzraumes auf eine solide und dauerhafte Grundlage zu stellen und weiterzuentwickeln.

2 Das EOM als grenzüberschreitender funktionaler Raum: von der Idee zur Umsetzung

Die bilaterale Kooperation zwischen dem Großherzogtum Luxemburg und Deutschland fügt sich räumlich in die großräumige institutionelle Kooperation der Großregion Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz-Wallonie-Französische und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens ein, eine der größten Grenzregionen Europas. In den Gebietskörperschaften, die Teil des EOM-Gebietes sind, leben ca. 350.000 Einwohner:innen³ (vgl. Abbildung 1).

Im Raum der Obermosel bestehen verschiedene institutionalisierte und projektbezogene Kooperationen auf kommunaler Ebene. Zu nennen sind exemplarisch die grenzüberschreitende Kooperation der Lokalen LEADER-Aktionsgruppen (LAGn) „Miselerland“ (Großherzogtum Luxemburg) und „Moselfranken“ (Rheinland-Pfalz) oder verschiedene Projektkooperationen im Rahmen des grenzüberschreitenden InterregA-Programms „Großregion“. Im Folgenden werden die Entstehungsgeschichte und die Rahmenbedingungen der Umsetzung sowie die maßgeblichen Einflussfaktoren für die Prozessverstetigung dargestellt.

2.1 Entstehungsgeschichte

Aufbauend auf den Ergebnissen der von Januar 2009 bis Dezember 2010 laufenden und aus Mitteln des Europäischen Raumbenutzungsnetzwerks ESPON geförderten Metroborderstudie haben die politisch Verantwortlichen der Großregion⁴ die Entwicklung grenzüberschreitender Entwicklungsstrategien im engeren Verflechtungsraum ausdrücklich begrüßt. Die Metroborderstudie kam zum Ergebnis, dass die Großregion in ihrem grenzüberschreitenden Kernraum das Potenzial zur Entwicklung einer „Grenzüberschreitenden polyzentrischen Metropolregion“ (GPMR) hat. Die wichtigsten Erkenntnisse waren u. a., dass die größte Herausforderung darin besteht, den „Multi-Level-Mismatch“, d.h. die asymmetrische Organisation von Kompetenzen auf

3 Gebietskörperschaften des EOM-Gebietes <https://eom-dl.eu/gebietskoerperschaften-des-eom-gebietes/> (03.07.2024).

4 Der Gipfel setzt sich aus den Leitungen der Exekutiven der jeweiligen Teilregionen zusammen und regt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an. Er wird von den persönlichen Beauftragten und dem Gipfelsekretariat begleitet. Die Arbeitsgruppen stellen die operative Umsetzung der Zusammenarbeit sicher. <https://www.grossregion.net/Institutionen/Der-Gipfel-im-Detail> (03.07.2024).

In der Erklärung des 12. Gipfels der Großregion vom 24. Januar 2011 wurden die Ergebnisse der Metroborderstudie als Eckpunkte für die Abstimmung einer gemeinsamen Raumordnungsstrategie bekräftigt. Weiter wurde die Bedeutung von grenzüberschreitenden Entwicklungskonzepten im Allgemeinen und für den Raum der Obermosel im Besonderen hervorgehoben: „Die Gipfelmitglieder nehmen zur Kenntnis, dass zur Entwicklung der Großregion hinsichtlich der Wirtschaft, der Lebensqualität, der sozialen Sicherheit, der ökologischen Verträglichkeit und der kulturellen Vielfalt die gemeinsame Erarbeitung grenzüberschreitender, integrierter und multisektoraler Entwicklungsstrategien notwendig ist. Die Gipfelmitglieder begrüßen daher die Absicht, unter Federführung von Rheinland-Pfalz ein Projekt zu initiieren, mit dem die Potenziale zwischen den Oberzentren ermittelt werden sollen und ein gemeinsames grenzübergreifendes Entwicklungskonzept für das Obere Moseltal im Bereich des Dreiländerecks eingeleitet wird“ (Saarländische Präsidentschaft 2011: 11).

2.1.1 Erste Vorarbeiten im Rahmen der MORO-Initiative „Integrierte Flusslandschaftsentwicklung“

Die Vorstudie zum EOM wurde im Rahmen der MORO-Initiative „Integrierte Flusslandschaftsentwicklung – Landschaftsnetz Mosel“ erstellt. Diese Initiative verfolgte das Ziel, eine integrierte Entwicklung der Flusslandschaft im Fokusraum der „Dreiländermosel“ zu befördern. Das EOM war eines von insgesamt sieben Modellprojekten. Es zeichnete sich durch seinen überörtlichen und überfachlichen Querschnitts-Charakter und einen strategischen Anspruch für die Entwicklung der Region aus. Der Projekt titel lautete „MORO-Projekt 1: Vorstudie zum Grenzüberschreitenden Entwicklungskonzept Oberes Moseltal (EOM) | Projet MORO 1 : Étude préalable sur le concept de développement transfrontalier de la vallée de la Haute Moselle (EOM)“ (BMVBS 2012: 36 f.). Projektträger war das damals für Landesplanung zuständige Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung des Landes Rheinland-Pfalz. Die beabsichtigte Vorbereitung des räumlichen Entwicklungskonzeptes für das Obere Moseltal war einerseits zu sehen als teilregionaler Baustein zur Umsetzung der Ergebnisse aus der „Metroborderstudie“ aus dem Jahr 2010 und unterstützte damit den Prozess zur Entwicklung einer „Grenzüberschreitenden Polyzentrischen Metropolregion“ in der Großregion (Schelkmann 2018: 115–129). Es trug andererseits dem politischen Willen zur Stärkung der grenzüberschreitenden Kooperation und Abstimmung im Grenzraum Rechnung und muss im Kontext weiterer Prozesse auf der Ebene der Großregion wie dem grenzüberschreitenden Mobilitätskonzept (Schéma stratégique de mobilité transfrontalière, SMOT) zwischen Luxemburg und Deutschland (Rheinland-Pfalz und Saarland) und dem in Aufstellung befindlichen grenzüberschreitenden Raumentwicklungskonzept der Großregion gesehen werden.

Die Raumfestlegung für das EOM erfolgte neben verschiedenen inhaltlichen und raumstrukturellen Überlegungen aufgrund administrativer und organisatorischer Überlegungen in gemeinsamer Abstimmung der beteiligten Projektpartner. Vor diesem Hintergrund wurden ein Planungsraum und ein weiter gefasster Untersuchungsraum unterschieden (vgl. Abbildung 2).



Abbildung 2: Karte des Untersuchungs- & Planungsraums des EOM / Quelle: BMM 2013: 7

Für den Planungsraum wurden konkrete Entwicklungsziele und Maßnahmen festgelegt. Das Thema der Krisenfestigkeit spielte indirekt eine Rolle, insofern die Frage des Formalisierungsgrades der zukünftigen Zusammenarbeit und eine bessere grenzüberschreitende Abstimmung im Bereich der formalen und informellen räumlichen Planung im Vordergrund standen.

Die Handlungsfelder, mit denen sich das EOM im weiteren Verlauf schwerpunktmäßig befassen sollte, waren demnach (BMM 2013: 26 f.) Raumordnung & Siedlungsstruktur, Wirtschaft & Energie, Daseinsvorsorge & Mobilität sowie Kulturlandschaft, Naturräume & Naturschutz. Dem Thema des Hochwasserschutzes wurde vor dem Hintergrund, dass das Potenzial zur Hochwasserrückhaltung im Planungsraum als sehr begrenzt bewertet wird, eine besondere Bedeutung zugewiesen (BMM 2013: 41). Als die wesentlichen Schlüsselakteure wurden definiert (BMM 2013: 24 ff.):

- > Administrative Vertreter der Gebietskörperschaften,
- > nachgeordnete Behörden und Institutionen,
- > politische Vertreter der Gebietskörperschaften,
- > Kammern und Verbände der Wirtschaft, zentrale Tourismusorganisationen,
- > zentrale Organisationen der Arbeitnehmervertretung,
- > große Betriebe und Arbeitgeber von zentraler Bedeutung,
- > Verkehrsverbünde & Mobilitätsdienstleister von zentraler Bedeutung (DBAG, CFL, CdT),
- > NGOs in den Bereichen Natur- und Umweltschutz sowie Mobilität.

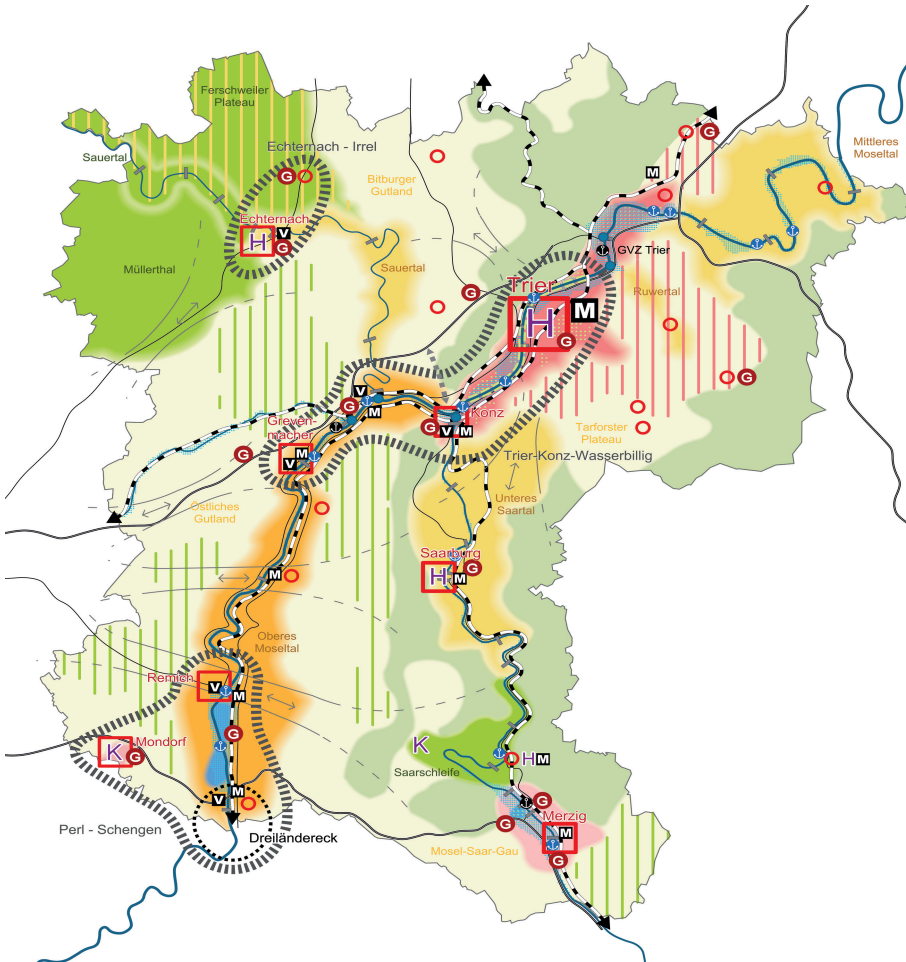
Der EOM-Prozess orientierte sich am Prinzip der nachhaltigen Entwicklung, am Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, am Prinzip der dezentralen Konzentration und kompakten Siedlungsentwicklung sowie am Prinzip der Kooperation und Partizipation (BMM 2013: 25).

2.1.2 Die EOM-Hauptstudie 2016–2018

Die Hauptstudie, bzw. der eigentliche Prozess zum EOM, wurde im Zeitraum 2016–2018 auf den Weg gebracht. Aufbauend auf der Vorstudie lag der Fokus in der Hauptstudie und dem sich anschließenden Aufstellungsprozess neben einer vertiefenden Raumanalyse insbesondere auf der Einbindung der relevanten Stakeholder und dem Aufbau und der Verstetigung grenzüberschreitender Governance-Strukturen. Ziel war es, Strukturen zu etablieren, die dauerhaft eine auf die örtlichen Bedürfnisse abgestimmte grenzüberschreitende räumliche Entwicklung ermöglichen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sollte robust und gleichermaßen flexibel aufgestellt werden, um auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen adäquat reagieren zu können. Planungssicherheit und Krisenfestigkeit standen im Vordergrund. Hierfür sollten die grenzüberschreitenden funktionalen Verflechtungen herausgearbeitet und das Zusammenspiel der Teilräume gefördert und Potenziale durch eine kohärente Entwicklung besser genutzt werden (DATer – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes 2018: 1).

Im Prozess zur Erstellung des räumlichen Leitbildes wurde großer Wert auf eine frühzeitige Einbindung der kommunalen Akteure, der Fachbehörden sowie der relevanten Stakeholder gelegt. Die Ergebnisse der Raumanalyse wurden im Rahmen von drei Themenwerkstätten („Mobilität“, „Natur und Landschaft“ sowie „Siedlungsentwicklung und Daseinsvorsorge“) und eines Querschnittsworkshops mit den für die Themenfelder relevanten Akteuren diskutiert und abgestimmt. Im Ergebnis lagen nach Abschluss der Hauptstudie im Jahr 2018 der Ergebnisbericht, der Bericht zur Raumanalyse, das Leitbild sowie Empfehlungen zur Umsetzung inklusive zwölf Projektvorschlägen für die Entwicklung von Impulsprojekten vor.⁵

Leitbild Oberes Moseltal



⁵ Alle Unterlagen stehen zum Herunterladen unter <https://eom-dl.eu> zur Verfügung.

Welche Governance-Strukturen braucht es, um die Zusammenarbeit zu verstetigen? Dies war eine der prioritären Fragen, auf die das Leitbild samt seinen Leitzielen und Leitvorstellungen eine Antwort geben sollte. Die räumliche Dimension der angestrebten zukünftigen Entwicklung sowie die Heterogenität der Teilräume und ihre spezifischen Funktionalitäten standen dabei im Mittelpunkt. Das Leitbild (vgl. Abbildung 3) gab insoweit Antworten auf die Fragen, wie sich der Raum des Oberen Moseltals in den nächsten Jahren über die Ländergrenzen hinweg entwickeln soll und was die zentralen Herausforderungen und Handlungserfordernisse für eine nachhaltige Raum-



Abbildung 3: Karte des EOM-Leitbildes / Quelle: DATer – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes 2018b: 8–9)

entwicklung sind. Hierfür wurden für verschiedene Teilräume wie das „Urbane Moseltal“ oder das „Obere Moseltal“ spezifische Entwicklungsschwerpunkte mit Leitvorstellungen definiert und es wurden spezifische grenzüberschreitende Verflechtungsräume abgegrenzt. Hinzu kam, dass zum damaligen Zeitpunkt bereits die Fortschreibungen bzw. Neuaufstellungen der jeweiligen nationalen bzw. regionalen Planungsdokumente im Raum standen und der Prozess zur Aufstellung des grenzüberschreitendes Raumentwicklungskonzeptes der Großregion begann. Die Hauptstudie kam zum Ergebnis, dass das EOM parallel verschiedene Wege der Umsetzung beschreiten soll und dabei auf verschiedenen Ebenen ansetzen muss.

Als ein wichtiger Baustein wurde die Integration in die formale Raumordnung und Landes- bzw. Regionalplanung gesehen, d. h. die „planungsrechtliche Einbettung“ (DATer – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes 2018c: 4f.). Gleichzeitig wurde empfohlen, mit Projekten „Impulse“ zu setzen und strategische „Impulsprojekte“ *top down* zu definieren und gleichzeitig einen *bottom-up*-Prozess zur Generierung lokaler Projekte anzustoßen. Angeregt wurde u. a. eine Zusammenarbeit mit den örtlichen LEADER-Gruppen. „Mit Projekten Impulse setzen“ – unter diesem Titel wurden zwölf Impulsprojekte identifiziert, die sich über die Kategorien Raum- und Siedlungsentwicklung, Landschaftsentwicklung und Mobilität erstrecken. Eine genaue Übersicht findet sich in der Broschüre zur Umsetzung des EOM (DATer – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes 2018c: 8f.).

Bezüglich Governance gibt die Studie eine klare Empfehlung ab, im Grenzraum ein grenzüberschreitendes Regionalmanagement zu etablieren. Konkret angeregt wurde, im Sinne eines „win win“, die lokalen Aktionsgruppen der betroffenen LEADER-Regionen vor Ort einzubinden. Dies erfolgte auch mit vor dem Hintergrund, dass es bereits eine institutionalisierte Zusammenarbeit der luxemburgischen Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) „Miselerland“ und der rheinland-pfälzischen LAG „Moselfranken“ gab. Neben der klassischen Netzwerkarbeit kann diese als zentraler Ansprechpartner fungieren, als gemeinsame Plattform für die verschiedenen Akteure dienen, Kommunikationsaufgaben übernehmen, moderieren und beraten und insbesondere die Umsetzung und Betreuung von Projekten begleiten.

2.2 Umsetzung

Startschuss der Umsetzung war die Auftaktveranstaltung des EOM im September 2018. Hier wurde von den politischen Vertreter:innen der klare Auftrag erteilt, ein grenzüberschreitendes EOM-Regionalmanagement in Kooperation mit der lokalen Ebene einzurichten (DATer – Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire 2018). Das EOM wurde als ein wichtiger Schritt bewertet, um den Herausforderungen des Oberen Moseltals entgegenzutreten sowie aktuelle Entwicklungstrends und den Erhalt der vielfältigen Kulturlandschaft in Einklang zu bringen. Aufgerufen wurde zudem dazu, die günstigen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EOM

zu nutzen. So ständen in fast allen Partnerregionen die Überarbeitung der Landesplanungsdokumente an, und die Vorarbeiten am grenzüberschreitenden Interreg-VIA-Programm „Großregion“ 2021–2027 böten auch Ansatzpunkte für eine Verstehtigung und Finanzierung der Umsetzung des EOM. Untermuert wurden die Ergebnisse u. a. mit einem Beschluss des Gemeinsamen Ministerrates des Großherzogtums Luxemburg und des Landes Rheinland-Pfalz vom 5. November 2019.

2.2.1 Einordnung des Prozesses in übergeordnete Leitbilder und Diskurse

Der gesamte Prozess der Vorbereitung und Umsetzung des EOM war eingebettet in die Governance der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Stellen in Rheinland-Pfalz, im Saarland und im Großherzogtum Luxemburg und ist im Kontext der wissenschaftlichen Diskurse zum Konzept des territorialen Zusammenhalts auf europäischer Ebene zu sehen. 2008 wurde mit dem Vertrag von Lissabon die Stärkung des territorialen Zusammenhalts der Europäischen Union (EU) als dritte Dimension des Zusammenhalts der EU neu eingeführt. Unter luxemburgischer Gipfelpräsidentschaft 2009 auf dem 11. Gipfel der Großregion wurde mit dem Prozess zur Entwicklung einer GPMR versucht, diese Dimension in die Umsetzung zu bringen. Maßgeblich war u. a. die mit dem „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt: territoriale Vielfalt als Stärke“ eingeleitete Debatte über die Politik des territorialen Zusammenhalts im Hinblick auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und auf eine nachhaltige Entwicklung der gesamten EU (Europäische Kommission 2008). Im Vordergrund der raumplanerischen Debatte auf Ebene des Großregion stand insoweit die Zielsetzung, die Zusammenarbeit zwischen den Gebieten unter Beteiligung lokaler Akteure im Sinne eines bottom-up-Ansatzes zu fördern, um Umwelt- und Strukturprobleme auf der jeweils geeigneten räumlichen Ebene zu lösen und Synergien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit zu schaffen. Dies wurde in dem in Kapitel 2.1 dargelegten Metroborderprozess über den Ansatz einer „variablen Geometrie“ für die gesamte Großregion weiter konkretisiert und mit dem EOM in Kooperation mit der kommunalen Ebene in die bilaterale Umsetzung gebracht. Komplementiert bzw. politisch befördert wurde dieser Ansatz mit der „Territorialen Agenda der EU“, die im Mai 2007 im Rahmen unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft auf den Weg gebracht wurde und als „Territoriale Agenda 2030“ am 1. Dezember 2020 unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fortgeschrieben wurde (Europäische Union 2020). Auf deutscher Seite war der Prozess eingebettet in die „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung“ auf Bundesebene von 2006 und hier insbesondere in das Leitbild „Wachstum und Innovation“ (BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006: 12 ff). Der Anspruch damals war es, die grenzüberschreitende und europäische Dimension grenzüberschreitender funktionaler Verflechtungen für eine Fortschreibung der Leitbilder stärker herauszuarbeiten und sichtbar zu machen. Die neuen Leitbilder aus dem Jahr 2016 haben dies insbesondere im Leitbild 1 „Wettbewerbsfähigkeit“ mit den metropolitanen Verflechtungsräumen aufgegriffen. Dort heißt es unter 1.1. „Metropolregionen weiterentwickeln“, dass in dem Zusammenhang auch die Interessen der Räume in den weiteren metropolitanen Verflechtungsräumen angemessen zu berücksichtigen sind. (BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2016: 5). Parallel zu den planungstheoretischen Diskursen institutionalisierten die Partner der Großregion auf

deutscher Seite (hier: Saarland und Rheinland-Pfalz) über den „Initiativkreis Metropolane Grenzregionen“ (IMeG) (Regionalverband Mittlerer Oberrhein 2018) ihre Zusammenarbeit.

Das Zusammenspiel zwischen europarechtlichen und europapolitischen Impulsen wie der neu eingeführten Dimension des territorialen Zusammenhalts, binnenstaatlichen Ansätzen wie den Leitbildern und Handlungsansätzen der Raumentwicklung in Kombination mit etablierten Governance-Strukturen der raumentwicklungspolitischen Zusammenarbeit auf Ebene der Großregion sowie die gute Praxis der regelmäßigen Durchführung von gemeinsamen Ministerräten zwischen dem Saarland und Rheinland-Pfalz, bzw. dem Großherzogtum Luxemburg und Rheinland-Pfalz, trugen letztlich zur Verstetigung bei. Wie unter 2.2.2 und 2.2.3 weiter ausgeführt wird, führte dies letztlich dazu, dass der Prozess der Umsetzung des grenzüberschreitenden EOM in seiner Komplexität zunächst über eine gemeinschaftliche Finanzierung über nationale und Landesgrenzen hinweg realisiert werden konnte und letztlich mit der Aufnahme als eigenständiger funktionaler Raum im InterregA-Programm „Großregion“ unter dem Ziel einer bürgernäheren Großregion mit eigenem Regionalbudget ausgestattet ist.

2.2.2 Einrichtung eines grenzüberschreitenden EOM-Regionalmanagements und inhaltliche Priorisierung

Im Ergebnis wurde im Jahr 2020, d. h. im ersten Jahr der Covid-19-Pandemie, in Kooperation mit den in der Region seit Jahren erfolgreich grenzüberschreitend zusammenarbeitenden LAGn Miselerland (Luxemburg) und Moselfranken (Rheinland-Pfalz) ein EOM-Regionalmanagement eingerichtet. Die Abstimmungsprozesse mussten aufgrund der Reisebeschränkungen fast ausnahmslos *remote* erfolgen. Von Vorteil war, dass die Akteure aus den Verwaltungen aufgrund ihrer Tätigkeit im internationalen, europäischen und grenzüberschreitenden Kontext in Bezug auf die IT-Ausstattung von vornherein gut ausgestattet waren, dass in Verbindung mit der luxemburgischen Federführung ohne große „Brüche“ weitergearbeitet werden konnte sowie dass die Akteure einander kannten und auf einer vertrauensvollen Zusammenarbeit aufbauen konnten. Grundlage für die Arbeiten an einem Regionalmanagement bildeten die „Absichtserklärung über die Zusammenarbeit zur Umsetzung des Entwicklungskonzepts Oberes Moseltal (EOM)“⁶ als politische Erklärung sowie die „VEREINBARUNG zur Schaffung eines Regionalmanagements für die Umsetzung des Entwicklungskon-

6 Unterzeichner der Absichtserklärung über die Zusammenarbeit zur Umsetzung des EOM (03/07/2020):
 • Luxemburg: Ministerium für Energie und Raumentwicklung (DATer), Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und ländliche Entwicklung, Lokale Aktionsgruppe LEADER Miselerland, Lokale Aktionsgruppe LEADER Region Mëllerdall,
 • Rheinland-Pfalz: Ministerium des Innern und für Sport; Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau; Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord; Planungsgemeinschaft Region Trier; Lokale Aktionsgruppe LEADER Moselfranken,
 • Saarland: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport; Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz; Lokale Aktionsgruppe LEADER Land zum Leben Merzig-Wadern e. V.
 (<https://leader-miselerland-moselfranken.eu/wp-content/uploads/2021/08/EOM-RM-Ta%CC%88tigkeitsbericht-2020-2021-Kurzfassung.pdf> (03.07.2024), 19).

zepts Oberes Moseltal (EOM)⁷ aus dem Jahr 2020 als umsetzungsorientiertes Dokument mit der Vereinbarung über die gemeinschaftliche Finanzierung, Umsetzung und Arbeitsweise. Beide Dokumente wurden in einem intensiven, pandemiebedingt rein digitalen Abstimmungsprozess vorbereitet und zur Unterschrift durch die politische Ebene gebracht. Möglich war dies, wie bereits erwähnt, nur aufgrund der seit Jahren etablierten vertrauensvollen Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure auf staatlicher Ebene in Luxemburg, im Saarland und in Rheinland-Pfalz sowie durch die im Zeitraum 2018 bis 2020 aufgebaute Partnerschaft mit den kommunalen LEADER-Akteur:innen. Maßgeblich zum Erfolg trug zudem die Federführung durch das luxemburgische Raumplanungsministerium bei. Aufgrund der personell und finanziell guten Ausstattung, gemeinsamer Erfahrungen im Rahmen der institutionellen Zusammenarbeit in der Großregion und weiterer verwaltungspraktischer und verfahrenstechnischer Vorteile auf luxemburgischer Seite konnten die komplexen Abstimmungsprozesse sowie die politische Absichtserklärung und die gemeinschaftliche Finanzierungsvereinbarung in einem relativ kurzen Zeitraum vorbereitet und unterzeichnet und die Stellenbesetzungsverfahren gestartet werden.

Die Stelle des Regionalmanagers konnte zum August 2020 besetzt werden⁸. Um Doppelstrukturen zu vermeiden und Synergien aktiv zu nutzen, ist der EOM-Regionalmanager bei der Geschäftsstelle der LEADER-Region Miselerland in Grevenmacher angesiedelt. Mit der Institutionalisierung des EOM und der Schaffung einer Vollzeitstelle wurden auch die inhaltlichen Prioritäten für die zweijährige Pilotphase festgelegt. Dies waren in einem ersten Schritt die Arbeiten an einer grenzüberschreitenden Wohnbaulandstrategie unter Federführung von Rheinland-Pfalz und das Thema der nachhaltigen Mobilität unter luxemburgischer Federführung. Hierzu wurden in einem ersten Schritt zwei interministerielle Arbeitsgruppen eingerichtet. Diese sollten in einem weiteren Schritt um weitere für die Umsetzung relevante Akteure erweitert werden. Im Zuge der Operationalisierung des EOM-Regionalmanagements und der Schaffung von Synergieeffekten zwischen LEADER und dem EOM sowie im Lichte der Covid-19-Pandemie kamen weitere Impulsprojekte hinzu, wie das Impulsprojekt 5 „Gesundheitswirtschaft im Oberen Moseltal“, Impulsprojekt 6 „Zukunftswerkstatt Tourismusdestination Oberes Moseltal“ (DATer – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes 2018c: 13 f.). Zu einem späteren Zeitpunkt, als absehbar war, dass der Raum voraussichtlich ein aus Interreg-Mitteln finanziertes Regionalbudget erhalten würde, folgte ein neues, bereits lange diskutiertes Impulsprojekt mit dem Titel „Zukünftige Governance sowie Institutionalisierung des EOM und Brückenschlag

7 Unterzeichner der Vereinbarung zur Schaffung eines Regionalmanagements (03/07/2020):

- Luxemburg: Ministerium für Energie und Raumentwicklung (DATer); Lokale Aktionsgruppe LEADER Miselerland,
- Rheinland-Pfalz: Ministerium des Innern und für Sport; Lokale Aktionsgruppe LEADER Moselfranken,
- Saarland: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport (<https://leader-miselerland-moselfranken.eu/wp-content/uploads/2021/08/EOM-RM-Ta%CC%88tigkeitsbericht-2020-2021-Kurzfassung.pdf> (03.7.2024), 19).

8 <https://chronicle.lu/category/agriculture-viticulture/34039-martin-gudelhofer-appointed-regional-manager-of-upper-moselle-valley-development-concept> (03.07.2024).

mit Frankreich“. Ziel ist es, Optionen für den Aufbau einer dauerhaften Struktur zu prüfen, mit der mittel- bis langfristig das Regionalmanagement für die Region etabliert, nach Frankreich ausgeweitet und dauerhaft finanziert werden kann. Eine langfristige Institutionalisierung des EOM bedarf insoweit einer umfassenden Prüfung vielfältiger Organisationsformen und Optionen unter Beteiligung unterschiedlicher Entscheidungsebenen. Als mögliche Wege der Umsetzung sollen die Anpassung bzw. Ausweitung der bestehenden EOM-Vereinbarungen, die Kombination Interreg – LEADER; z. B. durch das Instrument der „Integrierten territorialen Investition“ (ITI), die Etablierung einer grenzüberschreitenden juristischen Person/Rechtsform wie z. B. ein „Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) oder ein grenzüberschreitender Verein untersucht werden.

Die interne Evaluierung im Jahr 2021 fiel positiv aus und der Lenkungsausschuss des EOM traf sich am 1. Juli 2021 digital zu seiner konstituierenden Sitzung und beschloss die Fortführung und Verstetigung des Regionalmanagements sowie die Prüfung einer weiteren Institutionalisierung. So hieß es in der Pressemitteilung vom 1. Juli 2021: Claude Turmes, luxemburgischer Minister für Raumentwicklung, „zeigte sich erfreut, dass die Arbeiten an der Umsetzung des Entwicklungskonzepts trotz der erschwerten Rahmenbedingungen in Zeiten der Corona-Pandemie so gut voranschreiten: ‚Die Einsetzung von Herrn Güdelhöfer als Regionalmanager vor Ort hat dem EOM und der bewährten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den beteiligten LAGn aus Luxemburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland neuen Schub verliehen. Ich möchte allen Beteiligten daher meinen Dank aussprechen.“⁹

2.2.3 Impulse für das EOM-Regionalmanagement durch förderpolitische Anreize

Im Juli 2022 ging die Verstetigung des EOM damit in eine nächste Phase über. Im Lichte der Absichtserklärungen und Vereinbarungen aus dem Jahr 2020 sowie in Anbetracht der Tatsache, dass im zukünftigen Programm Interreg VI Großregion im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung für die EU-Förderperiode 2021–2027 unter dem politischen Ziel 5 (PZ5) „Ein bürgernäheres Europa“ die Umsetzung und finanzielle Förderung integrierter territorialer Strategien wie dem EOM im Raum stand und der EOM-Lenkungsausschuss am 1. Juli 2021 ein positives Fazit aus dem ersten Jahr der Pilotphase des EOM-Regionalmanagements gezogen hat, wurde beschlossen, eine Förderung im Rahmen des oben erwähnten PZ5 des zukünftigen Interreg-GR-Programms anzustreben.

Vor dem Hintergrund wurden die folgenden beiden Vereinbarungen zur Organisation und der weiteren Umsetzung des EOM verabschiedet:

- > Vereinbarung zur Umsetzung des EOM im Rahmen des politischen Ziels 5 des zukünftigen grenzüberschreitenden europäischen Kooperationsprogramms Interreg VI Großregion, zur Einrichtung des Regionalmanagements und des Begleit-

⁹ https://gouvernement.lu/de/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/07-juillet/01-moseltal.html (03.07.2024).

ausschusses für die Umsetzung des EOM sowie zur Festlegung der entsprechenden organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen.

- > Vereinbarung über die Zusammenarbeit zur Umsetzung des EOM und zur Einrichtung des EOM-Lenkungsausschusses.

Diese wurden 2021–2022 gemeinschaftlich durch alle EOM-Partner, d. h. die verschiedenen für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Ministerien, in Rheinland-Pfalz die Struktur- und Genehmigungsdirektion als eingebundene Mittelbehörde, die für LEADER zuständigen Ministerien und den LEADER-Trägerstrukturen, vorbereitet und traten am 1. August 2022 in Kraft. Die Kickoff-Veranstaltung vom 9. Februar 2023 läutete den Auftakt für die Umsetzung des EOM als grenzüberschreitender funktionaler Raum im Rahmen des europäischen Kooperationsprogramms Interreg VI A Großregion ein. Aus dem Programm wird dem EOM für die Programmperiode 2021–2027 zur eigenen Mittelbewirtschaftung ein Betrag in Höhe von rund 6,8 Millionen Euro an Fördermitteln aus dem „Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“ (EFRE) für grenzüberschreitende Projekte zur Verfügung gestellt (vgl. Abbildung 4). Bei einem maximalen Fördersatz von 60 % können somit einschließlich der erforderlichen Eigenmittel bzw. Kofinanzierungen in gemeinschaftlicher Verantwortung bis zu 11,3 Millionen Euro in der Region investiert werden.

Die Verantwortlichen zogen eine positive Bilanz der zweijährigen Pilotphase des EOM-Regionalmanagements. Konkrete Projekte im Gesundheitswesen wie beispielsweise die Vorbereitungen für ein deutsch-luxemburgisches Rahmenabkommen zur Kooperation im Gesundheitswesen wurden verabschiedet und die Umsetzung einer LEADER-Initiative im Mobilitätsbereich in die Wege geleitet. Auch wurde eine Konzeptstudie zu potenziellen Standorten für multimodale Mobilitäts-Hubs als transnationales LEADER-Kooperationsprojekt in die Umsetzung gebracht. Insgesamt sollen in den nächsten Jahren entsprechend dem EOM-Leitbild die bereits angestoßenen Initiativen im Bereich der grenzüberschreitenden Koordination des ÖPNV, der Gesundheitskooperation und der Siedlungsentwicklung umgesetzt werden. Weiter rief der EOM-Regionalmanager Herr Güdelhöfer dazu auf, auch Projektideen in anderen Bereichen wie beispielsweise Klimawandel, Energie oder Resilienz über das EOM umzusetzen. Der damalige luxemburgische Landesplanungsminister Claude Turmes sah vor dem Hintergrund, dass der Planungsraum des EOM zu großen Teilen eher ländlich geprägt ist, eine besondere Herausforderung in der Stärkung der Daseinsvorsorge. Hier müssten neue Wege beschritten werden und Planung über die Grenzen hinweg stattfinden. Nur so sei die erforderlich kritische Masse zu erreichen. Er bezog sich dabei auf den Entwurf des neuen luxemburgischen Raumentwicklungsprogramms (Programme directeur d'aménagement du territoire, PDAT 2023), der hier eine Priorität setzt. Weitere Chancen zur Verstetigung der Zusammenarbeit ergäben sich durch das Interreg-Programm der Großregion¹⁰.

Damit sind die Strukturen des EOM zunächst bis 2029 gesichert und auf eine solide finanzielle Grundlage gestellt. Aufgrund der Flexibilität des aus Mitteln des Interreg-VIA-Programms „Großregion“ geförderten grenzüberschreitenden Regionalbudgets

¹⁰ <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/actualites/2023/eom.html> (03.07.2024).

des EOM kann insoweit gut auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen – auch im Sinne der Krisenfestigkeit des Grenzraums der Obermosel – reagiert werden und die Governance weiterentwickelt werden. In dieser Förderperiode soll neben der Umsetzung konkreter Projekte der Aufbau einer dauerhaften Struktur, mit der mittel- bis langfristig das Regionalmanagement für die Region etabliert und gegebenenfalls von staatlicher und regionaler Ebene getragen bzw. finanziert werden kann, geprüft und angebahnt werden (s. o., Impulsprojekt „Zukünftige Governance sowie Institutionalisierung des EOM und Brückenschlag mit Frankreich“). Die Prüfung und Anbahnung einer institutionalisierten Zusammenarbeit mit den direkt angrenzenden französischen Nachbargebieten des optionalen Betrachtungsraums des EOM war bereits in der Vorstudie und ist es auch aktuell, ein wichtiger Aspekt der strategischen Planung des EOM auch im Hinblick auf die Krisenfestigkeit und Zukunftsfähigkeit des Raumes. Abbildung 4 veranschaulicht die neuen bestehenden und im Aufbau befindlichen „funktionalen Räume“ im InterregVIA-Programm „Großregion“.

3 Ausblick: Impulse aus der Covid-19-Pandemie für das EOM

Das abschließende Kapitel gibt eine Einschätzung, welche Impulse für die weitere Verstetigung der Zusammenarbeit aus der Covid-19-Pandemie abgeleitet werden können. Grenzräume sind mit unterschiedlichen Planungs- und Verwaltungskulturen und -strukturen konfrontiert und daher besonders angewiesen auf effiziente und passende Governance-Strukturen und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit. Dieses in dem Zeitraum 2020 bis 2022, d. h. mitten in der Zeit der Covid-19-Pandemie in die Umsetzung zu bringen, war nur möglich aufgrund langjähriger Vorarbeiten und einer guten informellen und formalisierten Zusammenarbeit der beteiligten Akteure, die sich alle seit Jahren persönlich kannten. Hinzu kommt die Besonderheit, dass mit der luxemburgischen Raumordnungsbehörde ein strategisch wie personell und finanziell gut aufgestellter „Player“ die Federführung für den Prozess übernommen und das Prozessmanagement sehr gut gesteuert hat.

Das Praxisbeispiel des EOM hat aufgezeigt, wie komplexe Prozesse auch in schwierigen Zeiten wie der Covid-19-Pandemie etabliert werden konnten und welche Impulse die Verstetigung der Governance-Strukturen in diesem grenzüberschreitenden Verflechtungsraum befördert haben. Voraussetzung war, dass politische Grundsatzbeschlüsse bereits getroffen und fachliche Grundlagen wie die Raumanalyse, das Leitbild, die Umsetzungsstrategie und die zwölf Impulsprojekte bereits erarbeitet waren und die Einbindung der kommunalen Ebenen schon auf den Weg gebracht war. Hinzu kam, dass die entscheidenden Akteur:innen auf der Arbeitsebene sich vertraut waren, die Arbeitsstrukturen wie der EOM-Begleitausschuss und der EOM-Lenkungsausschuss etabliert waren und bedingt durch die Pandemie das virtuelle Arbeiten in Form von Videokonferenzen bereits zu Beginn direkt Eingang in den grenzüberschreitenden Arbeitsalltag fand. So konnten diverse ad hoc-Sitzungen abgehalten werden, was möglicherweise in dem Umfang physisch nicht hätte stattfinden können.

Maßgebliche Impulse für die Verstetigung der Governance-Strukturen im EOM-Raum wurden auch gesetzt durch das hohe politische Interesse insgesamt und die Möglichkeit, über die Strukturen des Gipfels der Großregion und das Instrument der gemein-

samen Ministerkonferenz der Großregion politische Beschlüsse zu generieren. Verbunden mit einem hohen personellen Einsatz insbesondere der Luxemburger Kollegen:innen durch die Übernahme der Projektsteuerung konnte der komplexe Prozess so auch während der Pandemie umgesetzt werden. Weiter ist hervorzuheben, dass typisch für die Arbeit in grenzüberschreitenden Räumen eine hohe intrinsische Motivation aller Beteiligten auf der Arbeitsebene vorhanden war und die Diskussion auf europäischer Ebene wie auch auf Bundesebene im Zusammenhang mit der Stärkung grenzüberschreitender Verflechtungsräume die Entwicklung weiter positiv begleitet hat. Einen weiteren Impuls gab die Aussicht auf die Anerkennung als eigenständiger Förderraum im Interreg VI-Programm „Großregion“, verbunden mit einem Regionalbudget sowie das passende Zeitfenster in Bezug auf die Aktualisierung bzw. Neuauflistung der Planungsdokumente im Großherzogtum Luxemburg (Programme directeur d'aménagement du territoire“ - PDAT), im Saarland (Landesentwicklungsplan 2030) und perspektivisch auch in Rheinland-Pfalz (LEP5). Insgesamt wurde das „window of opportunity“ bestmöglich genutzt. So konnte das EOM 2023 als „PZ5¹¹-Raum“ im grenzüberschreitenden Interreg VIA-Programm „Großregion“ anerkannt werden und verfügt damit in der Förderperiode 2021-2027 über ein eigenes Förderbudget in Höhe von ca. 6,8 Millionen Euro an Fördermitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Bei einem maximalen Fördersatz von 60 % können damit insgesamt bis zu 11,3 Millionen Euro in der Region investiert werden. Dies schafft Planungssicherheit für das grenzüberschreitende Regionalmanagement und setzt einen Rahmen zur weiteren Verstetigung der Governancestrukturen vor Ort. Jetzt liegt die weitere Umsetzung maßgeblich auch in der Hand der Akteure vor Ort, d.h. der kommunalen Ebene und ein Stück weit auch auf übergeordneter Ebene, wenn es zum Beispiel um Fragen der Kofinanzierung geht. Die EU-Mittel für den EOM-Raum können letztlich nur abgerufen werden, wenn sie von den Projektakteuren entsprechend kofinanziert werden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der EOM-Raum sich bereits als relativ krisenfest dargestellt hat und dies nun als „PZ5“-Raum weiter entwickeln kann. Insgesamt setzt das EOM auf eine integrierte und abgestimmte grenzüberschreitende Raumentwicklung, um die Potenziale des Grenzraums bestmöglich zu nutzen, Infrastrukturen bestmöglich auszulasten, Doppelstrukturen zu vermeiden und bestehende grenzüberschreitende Kooperationen auf allen Ebenen zu fördern bzw. aufzubauen. Es dient als Grundlage für die Koordination der förmlichen Planung der Teilräume und soll letztlich über die Landesentwicklungspläne und -programme bzw. Regionalpläne der Teilregionen Verbindlichkeit zu erlangen. Es bietet insgesamt Ansatzpunkte und mit dem geographischen Informationssystem der Großregion (GIS-GR), den etablierten Governance- und Arbeitsstrukturen wie dem EOM-Lenkungsausschuss oder den bilateralen Gemeinsamen Ministerratssitzungen auch das Instrumentarium, um das Thema Krisenfestigkeit über Themen wie Daseinsvorsorge, resiliente Raumstrukturen, kritische Infrastrukturen, gesundheitsbezogene Risikovorsorge, Gesundheitswirtschaft etc. weiterzuentwickeln. Als Teil der institutionellen Zusammenarbeit in der Großregion und der damit verbundenen Sichtbarkeit auf der europäischen „Landkarte“ ergeben sich weitere Chancen insbesondere mit direktem Bezug zum Thema der Krisenfestig-

11 Politisches Ziel 5 „Ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengebieten und lokaler Initiativen“ (gemäß Art. 4 DachVO, Art. 2 EFRE-VO und Art. 14 ETZ-VO).

keit. Erste Ansatzpunkte ergeben sich nach Information des Regionalmanagements (Stand Januar 2024) u.a. im Bereich des Impulsprojektes „Zukunftswerkstatt Gesundheitswirtschaft im Oberen Moseltal“. So könnte zur Verstetigung der in der Zukunftswerkstatt entwickelten Ideen eine „Gesundheitsplattform EOM Region“ die Ausweitung der Zusammenarbeit des Europäischen Forums Gesundheitswirtschaft und/oder die grenzüberschreitende Kooperation von Krankenhäusern und Hochschulen beitragen. Mit einer „Gesundheitsmesse“ (Ausbau der Gesundheitsmesse Trier-Luxemburg) oder grenzüberschreitenden Vortragsreihen für Patient:innen könnte ein breiteres Publikum angesprochen werden. Darüber hinaus ist die Profilierung in Bezug auf die Gesundheitsvorsorge und den Gesundheitstourismus sowie die Stärkung der jeweiligen Fachkompetenz an den beiden Standorten Mondorf und Orscholz ein mögliches Thema. Die Projektidee muss allerdings noch weiterentwickelt werden. Weitere Ansatzpunkte ergeben sich aus dem GAK 9.0-Vorhaben „Neubau einer barrierefreien Mehrzweckhalle in Wincheringen als grenzübergreifendes Sport- und Kulturzentrum an der Obermosel“. Hier geht es um eine Notanlaufstelle im Katastrophenfall für die Bürger:innen im Bereich des Saargaus und des Moseltals auf deutscher und luxemburgischer Seite. Eine Nutzung im Katastrophenfall soll mit Feuerwehr, THW, DRK und den Trägern öffentlicher Belange abgestimmt werden (hierzu auch Schäfer 2024 in diesem Band). Das Label „EOM“ hat den Prozess positiv begleitet. Zuletzt kann auf den EOM-Projektaufruf vom 12.12.2023 verwiesen werden. Hier wird ein Antrag mit Bezug Hochwasser und Rettungsdienstes erwartet.

Mit den nun etablierten Governancestrukturen und angesichts der förderpolitischen und planungspraktischen Rahmenbedingungen sind die Voraussetzungen für eine weitere Verstetigung der Governancestrukturen gegeben.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2021): SARS-CoV-2-Pandemie: Was lernen wir daraus für die Raumentwicklung? Hannover. = Positionspapier aus der ARL 118.
 URN: <https://nbn-resolving.org/urn.ubn:de0156-01189>
- BMM – Büro für Mobilitätsberatung und Moderation; pact s.à r.l. (2013): Vorstudie zum Entwicklungskonzept Oberes Moseltal. Abschlussbericht.
https://amenagement-territoire.public.lu/content/dam/amenagement_territoire/fr/grande_region_aff_transfrontalieres/eom/vorstudie/vorstudie-eom.pdf. (25.1.2024).
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Landschaftsnetz Mosel I Réseau des paysages mosellans. Phase 1: Ergebnisse im Überblick I Phase 1 : Récapitulatif des résultats. = BMVBS Sonderveröffentlichung 2014.
 urn:nbn:de:101:1-201407234316.
- BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien 2016. (22.10.2024).
- DATER – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'Aménagement du territoire (Hrsg.) (2010): Metroborder – Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregionen. Zielgerichtete Analysen 2013/2/3. Abschlussbericht 31/12/2010. Luxemburg.
http://www.dat.public.lu/publications/documents/metroborder/metroborder_final_report_de.pdf (04.01.2024).
- DATER – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes (Hrsg.) (2018a): Entwicklungskonzept Oberes Moseltal – Ein Leitbild für die Region. Kurzfassung der Ergebnisse.
https://amenagement-territoire.public.lu/content/dam/amenagement_territoire/fr/grande_region_aff_transfrontalieres/eom/EOM-Kurzfassung-20180614web.pdf (04.01.2024).

DATER – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes (Hrsg.) (2018b): Entwicklungskonzept Oberes Moseltal – Ein Leitbild für die Region.

https://amenagement-territoire.public.lu/content/dam/amenagement_territoire/fr/grande_region_aff_transfrontalieres/eom/EOM-Leitbild-20180628web.pdf (04.01.2024).

DATER – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes (Hrsg.) (2018c): Entwicklungskonzept Oberes Moseltal – Empfehlungen zur Umsetzung.

https://amenagement-territoire.public.lu/content/dam/amenagement_territoire/fr/grande_region_aff_transfrontalieres/eom/EOM-Umsetzung-20180628.pdf (04.01.2024).

DATER – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes (Hrsg.) (2018d): Entwicklungskonzept Oberes Moseltal – Kurzfassung der Ergebnisse.

https://amenagement-territoire.public.lu/content/dam/amenagement_territoire/fr/grande_region_aff_transfrontalieres/eom/EOM-Kurzfassung-20180614web.pdf (04.01.2024).

DATER – Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire (Hrsg.) (2018): Auftaktveranstaltung des Entwicklungskonzeptes Oberes Moseltal (EOM). Pressemitteilung.

https://amenagement-territoire.public.lu/fr/actualites/2018/septembre2018/Auftaktveranstaltung_EOM.html (22.10.2023).

Europäische Kommission (Hrsg.) (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 6. Oktober 2008 – Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt: territoriale Vielfalt als Stärke.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52008DC0616> (16.06.2024).

Europäische Union (Hrsg.) (2020): Territoriale Agenda 2030.

<https://territorialagenda.eu/de/> (16.06.2024).

EOM (Hrsg.) (2021): Regionalmanagement Tätigkeitsbericht August 2020 bis Juni 2021. Kurzfassung.

<https://leader-miselerland-moselfranken.eu/wp-content/uploads/2021/08/EOM-RM-Ta%CC%88tigkeitsbericht-2020-2021-Kurzfassung.pdf> (08.01.2024).

EOM (Hrsg.) (2022): Regionalmanagement Tätigkeitsbericht Juli 2021 bis Juli 2022. Kurzfassung.

<https://leader-miselerland-moselfranken.eu/wp-content/uploads/2021/08/EOM-RM-Ta%CC%88tigkeitsbericht-2020-2021-Kurzfassung.pdf> (08.01.2024).

Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Transport“ (Hrsg.) (2013):

Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR): Die metropolitane Dimension der Großregion.

<http://www.gis-gr.eu/portal/themen-und-karten/raumplanung/raumentwicklungskonzeptder-grossregion.html> (20.12.2023).

Funke, I. (2015): „Was ist die Großregion SaarLorLux?“ Rezension zu Christian Wille (Hrsg.) (2015): Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux. Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur, Bielefeld.

https://www.forum.lu/wp-content/uploads/2015/11/8214_356_FUNK_Ines.pdf (08.01.2024).

Greiving, S. (2018): Resilienz/Robustheit. In: ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung Hannover, 2063-2072.

<https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Resilienz%20Robustheit.pdf> (08.01.2024).

GIS-GR Geografisches Informationssystem der Großregion (Hrsg.) (2013): Karte: Die metropolitane Dimension der Großregion, ohne Maßstab.

<https://www.sig-gr.eu/de/cartes-thematiques/amenagement-territoire/schema-developpement-territorial-gr.html> (04.01.2024).

Hans; S., Gløersen, E., Böhme, K. (2021): Endbericht des Projekts zur Unterstützung der Umsetzung der operativen Strategie des REKGR durch die Ausarbeitung von Karten und Empfehlungen für die Umsetzung des REKGR in den Planungsdokumenten der verschiedenen Teilgebiete der Großregion Version: 23 Dezember 2021. = <https://www.sig-gr.eu/dam-assets/publications/sdt-gr/Report-Implementation-of-the-SDTGR-REKGR-SpatialForesight-211223-DE.pdf> (04.01.2024).

Kooperationsprogramm InterregVIA Frankreich-Belgien-Deutschland-Luxemburg „Großregion“ (2021-2027) (Hrsg.) (2022): Durch die Europäische Kommission genehmigte Fassung vom 07.10.2022. <https://interreg-gr.eu/de/dokumente-und-tools/kooperationsprogramm-und-eu-verordnungen/> (04.01.2024).

Lokale Aktionsgruppe LEADER Moselfranken und Lokale Aktionsgruppe LEADER Miselerland (Hrsg.) (2014): Lokale Integrierte Ländliche Entwicklungskonzeption LILE für den LEADER-Ansatz in der Förderperiode 2014-2020. Saarburg, Grevenmacher.

<https://leader-miselerland-moselfranken.eu/wp-content/uploads/2019/09/LILE-MM-Endfassung-aktualisiert-17.11.15neu.pdf> (04.01.2024).

Regionalverband Mittlerer Oberrhein (Hrsg.) (2018): Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (IMeG).

<http://metropolitane-grenzregionen.eu/initiativkreis/hintergrund-2/> (16.06.2024).

Saarländische Präsidenschaft (Hrsg.) (2011): Gemeinsame Erklärung 12. Gipfel (2009-2010) der Großregion 24.1.2011.

[file://server03/user\\$/Schelkmann/Download/12_GIPFEL_GROSSREGION_GEMEINSAME_ERKLAERUNG.pdf](file://server03/user$/Schelkmann/Download/12_GIPFEL_GROSSREGION_GEMEINSAME_ERKLAERUNG.pdf) (30.12.2023).

Schelkmann, P. (2018): Die Metropolisierungsstrategie der Großregion im Entstehen. In: Pallagst, K; Hartz, A; Caesar, B. (Hrsg.): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hannover, 115-129. = Arbeitsberichte der ARL 20.

doi: urn:nbn:de:0156-4097085

VERORDNUNG (EU) 2021/1059 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Juni 2021 über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1059> (30.12.2023).

VERORDNUNG (EU) 2021/1058 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1058> (30.12.2023).

VERORDNUNG (EU) 2021/1060 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060> (30.12.2023).

Wille, C.; Roos, U. (2018): Grenzüberschreitende Lebenswelten an der luxemburgischen Grenze? Eine empirische Annäherung am Beispiel von Grenzpendlern und Wohnmigranten. In: K. Pallagst, A. Hartz; B. Caesar (Hrsg.): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hannover, 168-189.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57364-7> (22.10.2023).

Autorin

Petra Schelkmann (*1968), *Dipl.-Geographin (Universität Trier) und Master of European Governance and Administration (MEGA) (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne und Universität Potsdam), bis April 2023 Referatsleiterin „Europäische Raumentwicklung, Interreg NWE-Kontaktstelle“ im Ministerium des Innern und für Sport, Rheinland-Pfalz, 2014-2024 Vorsitzende des Deutschen-Ausschusses des InterregB-Programms Nordwesteuropa, seit April 2023 Leitende Direktorin und stellv. Verbandsdirektorin Verband Region Rhein-Neckar. Arbeitsschwerpunkte: Europäische und grenzüberschreitende Raumentwicklung, Regionalplanung.*