



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung  
im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



  
RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE  
*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



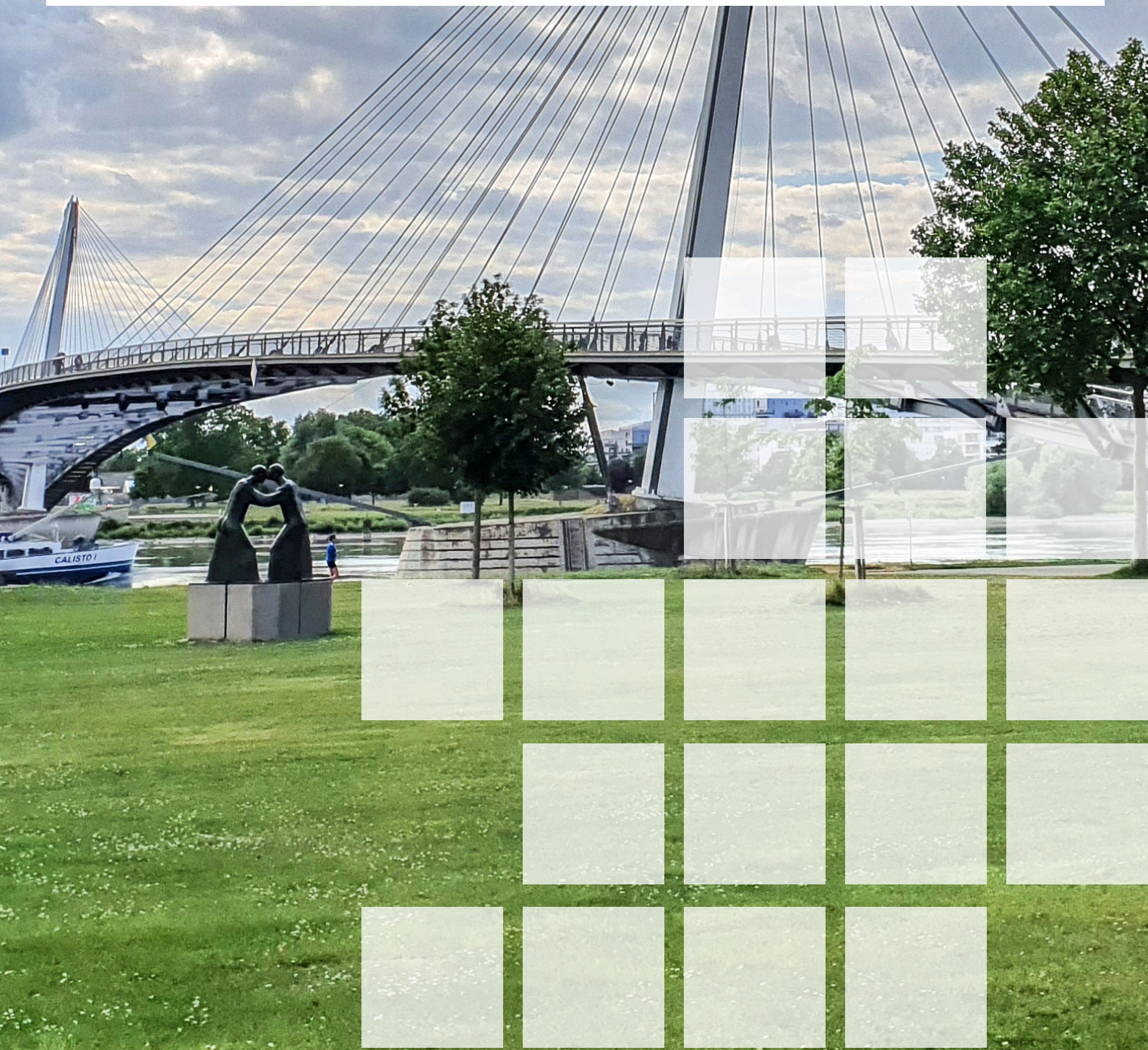
agence nationale  
de la cohésion  
des territoires



MORO

# Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)

## Raumentwicklung und Raumordnung in Grenzregionen stärken: zwei deutsch-französische Planspiele



# Impressum

## Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)  
20, avenue de Ségur, TSA 10717  
75 334 Paris Cedex 07

## Wissenschaftliche Begleitung/Projektkoordination

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
Referat RS 3 „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“  
Claire Duvernet, [claire.duvernet@bbr.bund.de](mailto:claire.duvernet@bbr.bund.de)

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)  
Direction appui opérationnel et stratégique/Pôle de politique de cohésion européenne  
Christina Bezes-Feldmeyer, [christina.bezes-feldmeyer@anct.gouv.fr](mailto:christina.bezes-feldmeyer@anct.gouv.fr)

## Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)  
Referat S III 1 „Grundsatzangelegenheiten Raumordnung, Raumentwicklung“  
Timo Schortz, [Timo.Schortz@bmwsb.bund.de](mailto:Timo.Schortz@bmwsb.bund.de)

## Autorinnen und Autoren

agl Hartz • Saad • Wendl | Landschafts-, Stadt- und Raumplanung  
[www.agl-online.de](http://www.agl-online.de)  
Andrea Hartz, Christine Schaal-Lehr

ADEUS – Agence d’urbanisme de Strasbourg Rhin supérieur  
[www.adeus.org](http://www.adeus.org)  
Hélène Bernard

AGURAM – Agence d’urbanisme d’agglomérations de Moselle  
[www.aguram.org](http://www.aguram.org)  
Damien Levé

## Stand

Mai 2023

## Satz und Layout

agl, Simone Köcher

## Bildnachweis

Titelbild: agl

## Forschungsprogramm

Das Projekt des Forschungsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) in Zusammenarbeit mit der Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) durchgeführt, angepasst an die deutsch-französische Situation durch eine Vereinbarung zwischen dem BBSR, der ANCT, der Région Grand Est und dem Regionalverband Saarbrücken.

## Förderbeteiligte/Finanzierung

BBSR/BMWSB, Saarländisches Ministerium für Finanzen und Europa, Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Regionalverband Südlicher Oberrhein, Région Grand Est, Préfecture de la région Grand Est, Collectivité européenne d’Alsace, PETR de l’Alsace du Nord, PETR de la Bande Rhénane Nord, Syndicat mixte du Schéma de cohérence Territoriale de la région de Strasbourg, Eurometropole de Strasbourg, Programme national d’assistance technique interfonds – Europ’act

Die Herausgeber übernehmen keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen der Herausgeber übereinstimmen.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Der Aachener Vertrag: Impuls für ein grenzüberschreitendes MORO</b>	<b>4</b>
1.1 Ein enger Zusammenhang: der Aachener Vertrag und die Entwicklung der Grenzregionen	4
1.2 Initiative für ein deutsch-französisches MORO	7
1.3 Ziele des MOROs	11
1.4 Das Planspielformat	13
1.5 Der Ablauf des MOROs	14
<b>2. Die deutsch-französischen Grenzräume</b>	<b>16</b>
2.1 Großregion und Oberrhein	16
2.2 Die Planspielräume in der Großregion und am Oberrhein	21
<b>3. Planspiel 1: Ein grenzüberschreitendes Agglomerationskonzept für den Eurodistrict SaarMoselle</b>	<b>27</b>
3.1 Ziele des Planspiels	27
3.2 Gremien und Ablauf des Planspiels	27
3.3 Ergebnisse des Planspiels	32
3.4 Schwerpunktthema: Großflächige Einzelhandelsvorhaben	34
3.5 Forschungsmodul zum Planspiel in der Großregion	35
<b>4. Planspiel 2: Ein grenzüberschreitender Gewerbeflächenpool in der Region Oberrhein</b>	<b>36</b>
4.1 Ziele des Planspiels	36
4.2 Gremien und Ablauf des Planspiels	38
4.3 Ergebnisse des Planspiels	42
<b>5. Gemeinsam grenzüberschreitend planen: Unsere Empfehlungen</b>	<b>46</b>
5.1 Eine gemeinsame Wissensbasis für eine evidenzbasierte Grenzraumpolitik schaffen	46
5.2 Gemeinsame Ziele und Strategien für eine integrierte Raumentwicklung erarbeiten und vereinbaren	54
5.3 Die Instrumente der Raumplanung grenzüberschreitend besser koordinieren	64
5.4 Governancestrukturen stärker auf eine grenzüberschreitende Raumentwicklung und Raumplanung ausrichten	82
5.5 Europa mit Bürger:innen der Grenzregionen gestalten	94
<b>6. Kooperative Raumentwicklung in Grenzregionen im Sinne des Aachener Vertrags voranbringen</b>	<b>102</b>
Abbildungsverzeichnis	116
Tabellenverzeichnis	116
Abkürzungsverzeichnis	117
Quellenverzeichnis	119

# 1. Der Aachener Vertrag: Impuls für ein grenzüberschreitendes MORO

## 1.1 Ein enger Zusammenhang: der Aachener Vertrag und die Entwicklung der Grenzregionen

Europa lebt von seinen offenen Grenzen und dem Bemühen um die europäische Integration. In Grenzregionen wird diese europäische Idee bereits seit Jahrzehnten gelebt: Die Bewohner:innen nutzen die Angebote zum Arbeiten, Wohnen, Einkaufen und zur Freizeitgestaltung gleichermaßen beidseits der Grenze. Das Schengen-Abkommen und die Einführung des Euros als gemeinsame Währung haben maßgeblich dazu beigetragen. In dicht besiedelten Gebieten entstanden so eng verflochtene grenzüberschreitende Lebens- und Arbeitswelten. So weist die Großregion die höchste grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmer:innen

in der EU auf: 2019 waren dort täglich fast 250.000 Grenzpendler:innen unterwegs (Großregion 2022a).

Dennoch sind die nationalstaatlichen Grenzen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bis heute spürbar (BMVBS 2011, IMeG 2013): Hier treffen unterschiedliche Rechtsnormen und Verwaltungsstrukturen, und im Speziellen auch verschiedene Planungssysteme und -kulturen, aufeinander. Allein die Sprachbarrieren sind oftmals ein großes Hemmnis bei der gemeinsamen Arbeit.

In der Pandemie rückten Grenzsicherungen, verschärfte Grenzkontrollen und Einreisebeschränkungen die Bedeutung dieser Grenzen wieder ins Bewusstsein von Politik und Bevölkerung. Die inten-



Foto: © Marco Kany | marcokany.de

siven Verflechtungsbeziehungen wurden vielerorts abrupt unterbrochen – mit weitreichenden Folgen, die bis heute nachwirken: „Obwohl Grenzregionen im Vergleich zu anderen Regionen kein höheres Infektionsgeschehen aufwiesen, waren sie von den Auswirkungen der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie in besonderem Maße betroffen“ (Duvernet 2021: 51). Es zeigte sich, dass die bestehenden grenzüberschreitenden Kooperationen für einen solchen Krisenfall nicht ausreichen (IMeG 2022a).

Am 22. Januar 2019, also noch vor dem Ausbruch der Pandemie in Europa, wurde der „Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration“, kurz Aachener Vertrag, unterzeichnet. Das bilaterale Abkommen zwischen Deutschland und Frankreich gewinnt angesichts der aktuellen Krisen in Europa an Brisanz. Der Vertrag knüpft an den 56 Jahre zuvor unterzeichneten deutsch-französi-

schen Freundschaftsvertrag, kurz den Élysée-Vertrag, an und sieht eine Intensivierung der bilateralen Zusammenarbeit auf Regierungsebene vor. Dies betrifft insbesondere die Abstimmung in der Europapolitik, eine starke gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und einen Wirtschaftsraum mit gemeinsamen Regeln. (Bundesregierung 2022a)

Neu ist die Ausrichtung auf eine Integration der beiden Staaten: Deutschland und Frankreich werden künftig noch näher zusammenrücken und sich gemeinsam den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts stellen (Eurodistrict Pamina 2019). Dies soll sich insbesondere in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit manifestieren. In Artikel 13 wird deren Bedeutung besonders hervorgehoben. Demnach soll in Grenzregionen die Beseitigung von Hindernissen erleichtert werden, um „grenzüberschreitende Vorhaben umzusetzen und den Alltag der Menschen, die

#### **Artikel 13 des Aachener Vertrags**

(1) Beide Staaten erkennen an, wie bedeutend die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik zur Förderung enger Beziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern sowie zwischen Unternehmen auf beiden Seiten der Grenze ist, einschließlich der in dieser Hinsicht wesentlichen Rolle der Gebietskörperschaften und anderer lokaler Akteure. Sie beabsichtigen, in Grenzregionen die Beseitigung von Hindernissen zu erleichtern, um grenzüberschreitende Vorhaben umzusetzen und den Alltag der Menschen, die in Grenzregionen leben, zu erleichtern.

(2) Zu diesem Zweck statten beide Staaten unter Achtung der jeweiligen verfassungsrechtlichen Regeln der beiden Staaten sowie im Rahmen des Rechts der Europäischen Union die Gebietskörperschaften der Grenzregionen sowie grenzüberschreitende Einheiten wie Eurodistrikte mit angemessenen Kompetenzen, zweckgerichteten Mitteln und beschleunigten Verfahren aus, um Hindernisse bei der Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Gesundheit, Energie und Transport zu überwinden. Sofern kein anderes Instrument es

ihnen ermöglicht, Hindernisse dieser Art zu überwinden, können auch angepasste Rechts- und Verwaltungsvorschriften einschließlich Ausnahmeregelungen vorgesehen werden. In diesem Fall kommt es beiden Staaten zu, einschlägige Rechtsvorschriften einzubringen.

#### **Artikel 20 des Aachener Vertrags**

(1) Beide Staaten vertiefen die Integration ihrer Volkswirtschaften hin zu einem deutsch-französischen Wirtschaftsraum mit gemeinsamen Regeln. Der Deutsch-Französische Finanz- und Wirtschaftsrat fördert die bilaterale Rechtsharmonisierung, unter anderem im Bereich des Wirtschaftsrechts, und stimmt die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik regelmäßig ab, um so die Konvergenz zwischen beiden Staaten zu befördern und die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften zu verbessern.

(2) Beide Staaten richten einen deutsch-französischen „Rat der Wirtschaftsexperten“ ein, der sich aus zehn unabhängigen Fachleuten zusammensetzt und das Ziel verfolgt, ihren Regierungen wirtschaftspolitische Empfehlungen zu unterbreiten. (Bundesregierung 2022a)

in Grenzregionen leben, zu erleichtern“. Der Vertrag sieht dazu eine Stärkung der Gebietskörperschaften, Grenzregionen sowie grenzüberschreitender Einheiten wie Eurodistrikte vor: Sie sind mit angemessenen Kompetenzen, zweckgerichteten Mitteln und beschleunigten Verfahren auszustatten.

Sind diese Maßnahmen nicht mehr ausreichend, um Hindernisse zu beseitigen, können als letztes Mittel auch „angepasste Rechts- und Verwaltungsvorschriften einschließlich Ausnahmeregelungen“ nach Art. 13 Abs. 2 S. 2 des Aachener Vertrags in Betracht gezogen werden. Diese Regelung kommt einer „Experimentierklausel“ gleich, die es ermöglicht, rechtliche und administrative Hindernisse zwischen deutscher und französischer Seite mit innovativen Lösungen zu überwinden: „[...] mit den Regelungen des Vertrags von Aachen werden die Grenzregionen – nicht ausdrücklich, so aber doch faktisch – als potentielles zwischenstaatliches Labor und als Keimzelle innovativer Politikansätze etabliert“ (Marchetti 2020: 13).

Der Aachener Vertrag weist somit den Grenzregionen eine besondere Rolle im Integrationsprozess zu – und knüpft an ihre spezifische Funktion an: „Grenzregionen sind Motoren des Integrationsprozesses und Wiege für intensive Verflechtungen über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg – das Europa im Kleinen.“ (BMVBS 2013: 24). Sie sind damit „Labore“, in denen die europäische Integration erprobt und wirksam werden kann.

» Es ist wichtig, festzustellen, dass wir dank des Aachener Vertrags nun die Möglichkeit haben, die Umsetzung gemeinsamer, abgestimmter und komplementärer Projekte zu fördern, die eine immer stärkere Verflechtung zwischen unseren beiden integrierten Räumen der Großregion und des Oberrheins ermöglichen. «

(Dominique Lorrette Région Grand Est, politische Sitzung des MOROs am 6.4.2022)

Das deutsch-französische Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) setzt bei dem Ziel des Aachener Vertrags an, in Grenzregionen Hindernisse zu beseitigen und das Leben in den Grenzregionen zu erleichtern (s. Art. 13). Es nimmt zudem Bezug auf Art. 20, der die Integration der Volkswirtschaften der beiden Staaten hin zu einem deutsch-französischen Wirtschaftsraum mit gemeinsamen Regeln thematisiert. Darüber hinaus lotet das Modellprojekt aus, welche Hindernisse bei der Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben bestehen und wie diese auf Basis der „Experimentierklausel“ des Aachener Vertrags überwunden werden können.

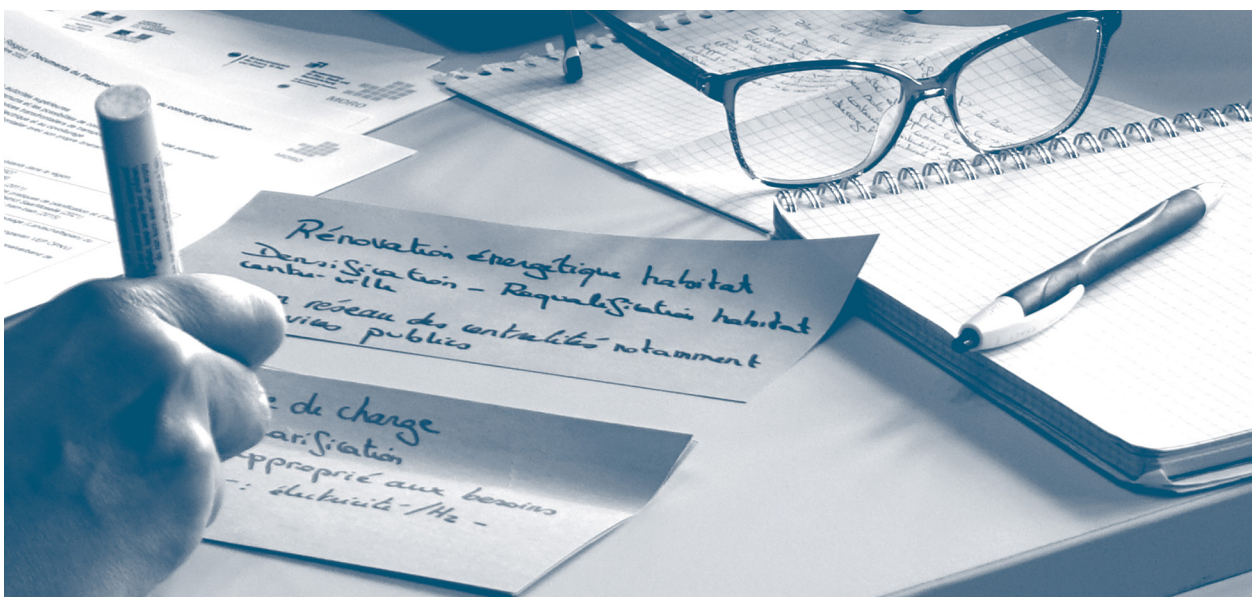


Foto: agl

## 1.2 Initiative für ein deutsch-französisches MORO

In Grenzräumen stehen die Steuerung und Koordination der Raumentwicklung vor besonderen Herausforderungen. Trotz enger funktionaler Verflechtungen und trotz im Alltag kaum spürbarer nationalstaatlicher Grenzen fußen die Raumplanungssysteme auf der nationalen Gesetzgebung. Sie werden von den Planungsinstitutionen in den jeweiligen nationalen Teilräumen verantwortet, folgen den nationalen Planungsnormen, -routinen und -kulturen und entfalten ihre Verbindlichkeit somit in ihren Geltungsbereichen. Damit „enden“ Programme und Pläne, Strategien und Konzepte sowie Vorhaben von Planungsinstitutionen unterschiedlicher Ebenen schon aus Kompetenzgründen an den Grenzen zu den Nachbarstaaten.

Zudem sind die unterschiedlichen nationalen Raumplanungssysteme und die verschiedenen Planungsebenen nicht ohne Weiteres vergleichbar; Inhalte und Verbindlichkeit der Pläne weichen stark voneinander ab (s. Abb. 1 und Kap. 5.3).

Eine intensive und regelmäßige Beteiligung der Nachbarstaaten im Rahmen der formalrechtlichen Verfahren könnte zu einer besseren inhaltlichen Abstimmung der Planwerke beitragen. Allerdings gestaltet sich dies in der Planungspraxis i.d.R. schwierig, wengleich beispielsweise das Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg in § 12 (6) die Beteiligung der Nachbarstaaten bei der Aufstellung und Fortschreibung von Regionalplänen vorsieht. In der französischen Gesetzgebung ist eine Beteiligung benachbarter Staaten im Code de l'urbanisme, Article L104, nur vorgesehen, wenn die Planungen auf der französischen Seite erhebliche Umweltauswirkungen auf der anderen Seite der Grenze verursachen könnten.

Die Unterschiede in den Planungssystemen haben zur Folge, dass die grenzüberschreitende territoriale Zusammenarbeit zumeist über konkrete Vorhaben und Projekte umgesetzt wird und nicht aus verbindlichen grenzraumspezifischen Raumentwicklungsstrategien abgeleitet werden kann, zumal EU-weite Förderprogramme wie das Interreg A-Programm eine deutliche Projektorientierung aufweisen. Dem Dilemma einer geringen Verbindlichkeit in der grenzüberschreitenden Kooperation „begegnet die Raumordnung bisher mit informellen Raumentwicklungs-

konzepten. Diese überwinden zwar die rechtlichen Trennlinien, ihnen fehlt jedoch juristische Verbindlichkeit und in der Folge häufig auch die Bedeutung und Wirkkraft für reale politische Prozesse in den Teilräumen“ (BBSR 2021: 76).

Vor diesem Hintergrund und beflügelt durch den Aachener Vertrag hat im Jahr 2020 der Initiativkreis metropolitane Grenzregionen (IMeG) auf Anregung der „L'Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin Supérieur“ (ADEUS) und zusammen mit der Région Grand Est sowie der Eurometropole Straßburg die Initiative zu einem grenzüberschreitenden MORO ergriffen, das sich einer integrierten Raumentwicklung in Grenzregionen widmen sollte. In Kooperation mit den nationalen Behörden wurde schließlich ein deutsch-französisches MORO konzipiert und auf den Weg gebracht.

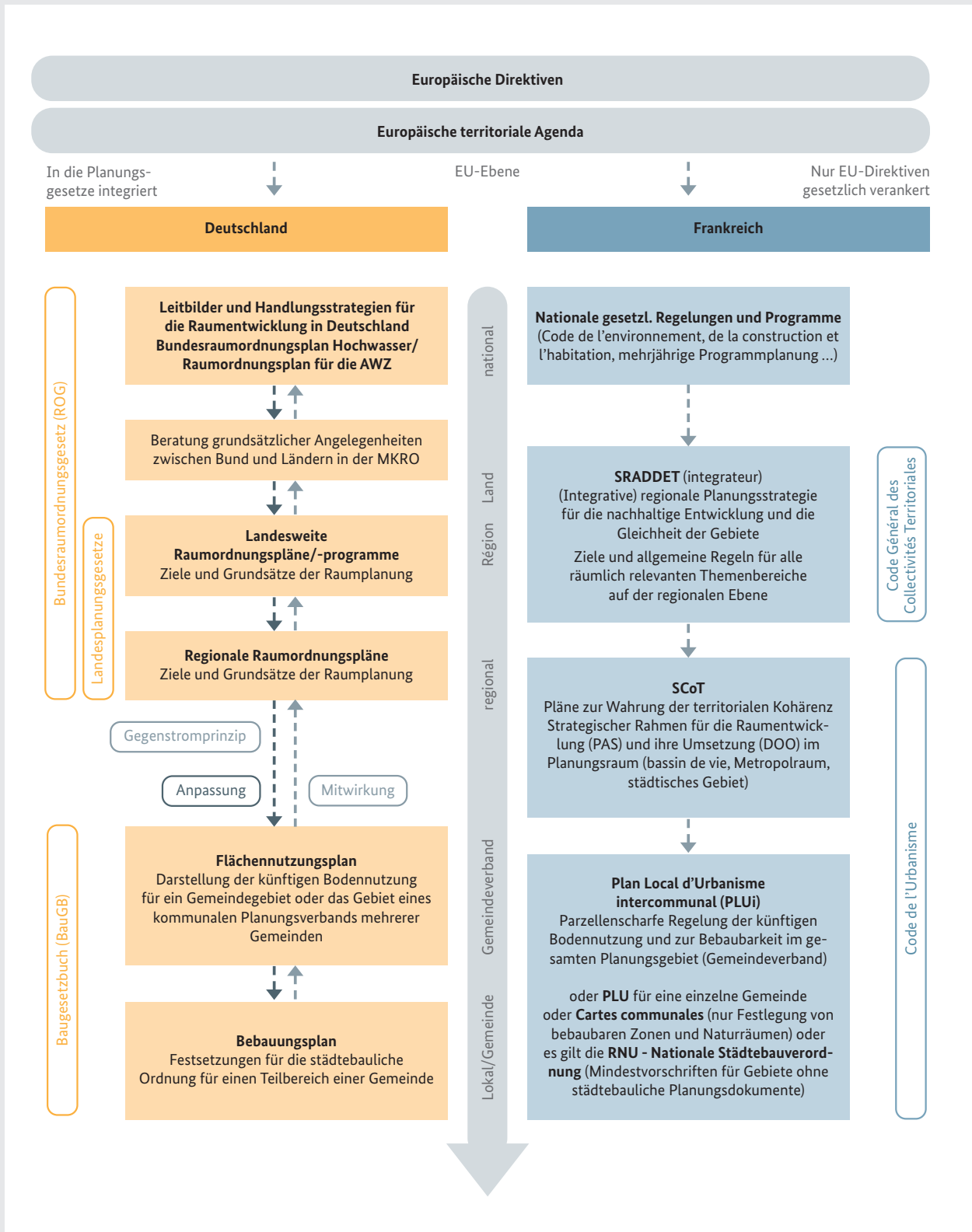
### MOROs – ein erprobtes Instrument der Raumordnung in Deutschland

Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) sind seit 25 Jahren ein wichtiges Instrument der Bundesraumordnung in Deutschland. Im Rahmen dieses Aktionsprogramms erproben Regionen und Kommunen mit Unterstützung des Bundes innovative, raumordnerische Handlungsansätze und Instrumente. Kennzeichnend ist die enge und praxisorientierte Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Wissenschaft. Die Themen der Projekte betreffen alle Bereiche der Raumplanung. Sie reichen über die Anpassung an den Klimawandel, Hochwasservorsorge, Stadt-Land-Zusammenarbeit, öffentlichen Daseinsvorsorge, digitale Infrastruktur oder regionale wie internationale Kooperationen. (BBSR 2022a)

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) initiiert und begleitet die Modellvorhaben und sorgt für den Ergebnistransfer in die Planungspraxis. Es wird dabei jeweils von einer Begleitforschung unterstützt. Von den innovativen Lösungsansätzen profitiert die Regionalentwicklung in hohem Maße; sie haben zudem vielfach Eingang in andere Förderprogramme und Fachpolitiken gefunden. (BBSR 2022a)

**Abb. 1: Planungssysteme in Frankreich und Deutschland**

Quelle: eigene Darstellung





Ausgangspunkte für das deutsch-französische MORO sind grundsätzliche Defizite in der grenzüberschreitenden Raumplanung, insbesondere deren mangelnde Verbindlichkeit, gleichzeitig jedoch die aktuellen Herausforderungen für die territoriale Integration von Grenzregionen. Diese traten einerseits mit der Corona-Pandemie offen und akut zutage, prägen andererseits aber bereits seit Längerem die nationalen Politiken. Zu Letzteren zählen Strategien des Klimaschutzes und der Klimaanpassung oder auch Strategien des Flächensparens.

Im Rahmen des deutsch-französischen MORO wurden zwei Planspiele in ausgewählten, besonders eng verflochtenen Grenzräumen durchgeführt, um Handlungsspielräume für eine verbindlichere Raumentwicklung in Grenzregionen auszuloten und gleichzeitig aktuelle nationale Programmatiken der Raumentwicklung in diesen Prozess einzuspeisen. Die Durchführung des MOROs erfolgte in Grenzräumen am Oberrhein und in der Großregion.

Im Ergebnis wurden Handlungsempfehlungen für die Praxis der grenzüberschreitenden Raumordnung sowie Hinweise für Erleichterungen im administrativen Planungsalltag von Deutschland und Frankreich erwartet. Zudem sollte untersucht werden, inwieweit eine Harmonisierung und Annäherung verbindlicher Normen in der Planungspraxis der beiden Länder möglich und erforderlich ist. Die Ergebnisse können in die Diskussionen der Gremien des Aachener Vertrags einfließen.

Das Projekt wurde je zur Hälfte von den deutschen und französischen Partnerinstitutionen getragen. Es wurde auf deutscher Seite weitgehend finanziert und begleitet durch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWS) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Auf französischer Seite finanzierten im Wesentlichen die Région Grand Est, die Collectivité européenne d'Alsace und die Eurometropole Straßburg das Projekt; begleitet wurde es hier durch die Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT). Weitere Finanzierungsbeiträge leisteten folgende Institutionen: das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport Saarland, die Regionalverbände Saarbrücken,

Mittlerer Oberrhein und Südlicher Oberrhein, die Pôles d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) von Alsace du Nord und der Bande Rhénane Nord, der Syndicat mixte du Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg (SCOTERS) sowie die Präfektur der Région Grand Est. Kofinanzierungsmittel aus der EU flossen über das Programm Europ'Act in das Projekt.

In der Durchführung oblag die Projektleitung auf deutscher Seite dem Regionalverband Saarbrücken und auf französischer Seite der Région Grand Est. Die Institutionen waren Mitglied im übergeordneten Steuerungskreis „Comité de pilotage transversal – CPT“. Darüber hinaus waren zahlreiche weitere Institutionen, insbesondere alle betroffenen Planungsebenen, im Rahmen der beiden regionalen Steuerungsgremien eingebunden: im „Comité des partenaires du MORO Grand Région – CPGR“ und im „Comité des partenaires du MORO Rhin supérieur – CPRS“ (s. Abb. 2).

Die französischen Partnerinstitutionen begaben sich mit dem MORO auf völlig neues Terrain: In der französischen Raumplanung ist ein vergleichbares interaktives Arbeiten zwischen Wissenschaft und Planungspraxis nicht üblich. Modellvorhaben und Planspiele sind somit ein Novum und besitzen für die französischen Akteur:innen einen ausgeprägt experimentellen Charakter. Aus diesem Grunde blickten die französischen Partnerinstitutionen mit einem besonderen Interesse auf Herangehensweise und Durchführung wie auch auf die Ergebnisse des deutsch-französischen MORO. Sie erwarteten über die konkreten Aufgabenstellungen im MORO hinaus Anregungen zu einem intensiveren Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis sowie Hinweise zur Übertragbarkeit der Methodik auch auf nationale Fragestellungen der Raumordnung.

Für die deutschen Partnerinstitutionen war die der französischen Seite besonders wichtige Einbeziehung politischer Akteur:innen in Art und Umfang ungewöhnlich. Die innovative Herangehensweise des MOROs und insbesondere das Format der Planspiele halfen dabei, die Unterschiede in den Planungskulturen zu überbrücken.

Abb. 2: Die Steuerungsgremien des MOROs

Quelle: eigene Darstellung



### 1.3 Ziele des MOROs

An das deutsch-französische MORO waren vonseiten der nationalen Ebenen ambitionierte Ziele gekoppelt. Das MORO sollte aufzeigen,

- wie es gelingen kann, eine nachhaltige und resiliente Entwicklung von Grenzregionen durch territoriale Strategien zu befördern,
- wie zu diesem Zwecke die grenzüberschreitende Raumplanung eine größere Verbindlichkeit erreichen kann,
- welche Handlungsempfehlungen die Planungspraxis in den Grenzregionen auf diesem Weg unterstützen,
- wie der administrative Planungsalltag im deutsch-französischen Grenzraum erleichtert werden kann und
- welche Anpassungserfordernisse sich ggf. daraus für die verbindlichen Normen in beiden Ländern ergeben.

Ausgehend von den grundlegenden Zielsetzungen wurden für die regionsübergreifende Ebene Forschungsfragen formuliert. Diese Forschungsfragen fassen das Erkenntnisinteresse der nationalen Ebenen zusammen. Sie besitzen eine strategische Ausrichtung und zielen u.a. auf die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Grenzregionen ab. Auf regionaler Ebene wurden für die Planspielräume am Oberrhein und in der Großregion spezifische Fragestellungen formuliert und eigene thematische Schwerpunkte gesetzt. Die Beantwortung der Forschungsleitfragen wird in Kapitel 5 auf Basis der in den Planspielräumen erzielten Ergebnisse im Überblick dargestellt.



Foto: agl

## Forschungsfragen für das deutsch-französische MORO

- Welche grenzüberschreitenden Themen der Regionalentwicklung sind vordringlich anzugehen, um eine stärkere Integration der Grenzregionen im Sinne des Aachener Vertrags und der Territorialen Agenda der Europäischen Union zu fördern?
- Wie werden diese Themen bislang bearbeitet und welchen Niederschlag finden sie in den Instrumenten der Raumplanung? In welchen Situationen bringt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einen Mehrwert?
- Wie laufen aktuell die bilateralen Konsultations- und Beteiligungsprozesse im Bereich der Raumentwicklung ab? Welche Schwierigkeiten ergeben sich? Wie müssten die Konsultations- und Beteiligungsprozesse konkret ausgestaltet werden, um eine verbesserte grenzüberschreitende Kooperation zu erzielen?
- Welche Hemmnisse/Hürden ergeben sich in der Raumplanung und -entwicklung durch die Grenz- und interkulturelle Situation sowie durch die asymmetrische Rollenverteilung zwischen administrativen/fachlichen und politischen Arbeitsebenen auf beiden Seiten? Wie können diese Hemmnisse konkret bewältigt und integrative, innovative und übertragbare Lösungen gefunden werden?
- Welche grundsätzlichen Möglichkeiten und Optionen bieten sich für Grenzregionen zur Bewältigung der erforderlichen Integrationsleistung im Bereich der territorialen Entwicklung an? Wie lassen sich neue Instrumente hierzu (besser) einsetzen, z.B. der Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit des Aachener Vertrags oder EU-geförderte Projekte (Interreg insbesondere)? Wie könnte das von der EU-Kommission vorgeschlagene ECBM-Tool angewendet werden?
- Welche Potenziale liegen in einer verstärkten allgemeinen Zusammenarbeit und einem verstärkten Austausch von Akteuren der Raumplanung und der Raumentwicklung in den Grenzregionen? Wie ließe sich ein akteursorientiertes grenzüberschreitendes Verfahren ausgestalten? Was sind die besonderen Bedarfe für ein derartiges Verfahren?
- Welche Empfehlungen ergeben sich hieraus für die staatliche Ebene und die betroffenen Akteure? Was müsste in dem Rechtssystem der Raumplanung und -entwicklung beidseits der Grenze geändert werden, um Hemmnisse abzubauen?
- Welche Ergebnisse sind auf andere Gebiete übertragbar?



Foto: agl

## 1.4 Das Planspielformat

Kernstück des Arbeitsprozesses waren zwei Planspiele, in deren Rahmen jeweils konkrete Planungssituationen als hypothetisches Setting konzipiert wurden: Es handelte sich um simulierte Planungsprozesse mit politischen Entscheidungen und Arbeitsaufträgen für die Verwaltung, das Einbringen externen Fachwissens und konkretes Arbeiten in fiktiven Gremien.

Im Falle des MOROs bedeuteten die deutsch-französische Ausrichtung und die mit dem Spiel verbundenen Erwartungen auf nationaler wie regionaler Ebene, dass auf einigen Aspekten ein besonderes Augenmerk lag: Die Spielsituation sollte sehr realitätsnah angelegt sein, um den deutschen und französischen Teilnehmenden einen schnellen Einstieg in das Spiel zu ermöglichen. Sie nahmen deshalb reale und keine fiktiven Rollen ein. Zudem konnten sie so ihre fachlichen Kompetenzen zur Bewältigung der anspruchsvollen Planungsaufgabe einbringen. Die Spielsituation bezog sich auf die (alltägliche) Planungspraxis der Teilnehmenden. Dennoch handelte es sich um ein hypothetisches Setting, damit das Planspiel seine Qualitäten entfalten konnte und eine möglichst freie Diskussion über neue Lösungswege ermöglicht wurde.

Das Planspiel erlaubte eine von formalen Planungsprozessen losgelöste, kreative Herangehensweise. Ziel war es, Lösungsvorschläge für die Praxis der Raumordnung im Bereich einer integrierten grenzüberschreitenden Raumentwicklung zu erarbeiten, ihre Eignung im administrativen Planungsalltag von Deutschland und Frankreich zu prüfen sowie ihre Auswirkungen auf grenzüberschreitende Governancestrukturen aufzuzeigen. Dabei sollten die (planungsrechtlichen) Handlungsspielräume auf nationaler wie auch europäischer Ebene ergründet werden.

Von französischer Seite wurde bereits in einer frühen Phase der Planspielkonzeptionierung vermittelt, dass die Einbindung politischer Entscheidungsträger:innen in das eigentliche Planspiel als zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung angesehen wird. Daraus ergab sich einmal mehr, dass auf einen möglichst kompakten Ablauf geachtet werden musste. Ziel war, die formulierten Arbeitsaufträge in wenigen Spieltagen zu bearbeiten und so

### Was ist ein Planspiel?

Planspiele werden in Deutschland bereits seit Jahrzehnten im Bereich der Raumordnung und Stadtplanung eingesetzt (DIfU 2022). Ziel ist es, für neue Herausforderungen und Fragestellungen Praxissituationen möglichst realitätsnah zu simulieren, um auf spielerischem Wege Lösungsmöglichkeiten zu suchen. In Planspielen sollen die Teilnehmenden „durch Simulation einer Praxissituation einen möglichst realistischen und praxisbezogenen Einblick in gezielte Probleme und Zusammenhänge gewinnen, eigene Entscheidungen treffen und Konsequenzen ihres Handelns erfahren“ (Reich 2007: 1).

Die Teilnehmenden gewinnen Erkenntnisse im Umgang mit komplexen Planungsaufgaben. Zentraler Vorteil des Planspielformats ist, dass mit der Spielsituation ein „risikofreies“ Setting generiert wird, in dessen Rahmen die Teilnehmenden ihre unterschiedlichen Kompetenzen und Perspektiven einbringen und „gefahrlos“ alternative Lösungswege austesten können. So erhalten sie Einblicke in potenzielle Konsequenzen von Entscheidungen. Dies ermöglicht einen offeneren Austausch der Argumente sowie ein „Durchspielen“ unterschiedlicher Lösungswege für die konkrete Aufgabenstellung. Je nach Konstruktion des Planspiels können innovative und kreative Lösungen bis hin zu direkt in die Planungspraxis übertragbaren Ansätzen entstehen. Durch die Einbindung unterschiedlicher Akteur:innen werden vielfältige Perspektiven und Interessen in den Prozess eingebracht. (vgl. u.a. Diekmann/Lepert 1978; Stür/Lau 1978; Scholles 2001)

die zeitlichen Ressourcen der Teilnehmenden verantwortungsvoll einzusetzen. Über Online-Formate gelang es, den räumlichen Distanzen sowie der eingeschränkten Verfügbarkeit gerade der politischen Akteur:innen Rechnung zu tragen.

## 1.5 Der Ablauf des MOROs

Planspiele sind zumeist mehrphasig angelegt: In der Vorbereitungsphase werden die Rahmenbedingungen des Spiels geklärt, das Setting konzipiert, die erforderlichen Grundlagen zusammengetragen, die Teilnehmenden akquiriert und auf das Spiel vorbereitet. Das Setting umfasst neben der Rahmenerzählung für das Spiel auch die konkrete Ausgestaltung der Spielsituation. Diese hängt maßgeblich von der Aufgabenstellung ab und bezieht sich im Falle des MOROs auf Prozesse der grenzüberschreitenden Raumplanung und -entwicklung. Daraus leiten sich die fiktiven Gremien, die Sitzungssequenzen und die erforderlichen Grundlagen zur Bearbeitung der jeweiligen Schwerpunktthemen ab.

Die Planspielunterlagen wurden im MORO als kurze „Dossiers“ oder „Mini-Expertisen“ aufbereitet, die als fachliche Grundlage für die einzelnen Planspielsequenzen dienten und den Diskussionsprozess strukturierten. Die Materialien mussten eine Ausgewogenheit hinsichtlich des Umfangs und der Informationstiefe gewährleisten und im grenzüberschreitenden Kontext zudem in deutscher und französischer Sprache vorliegen. Eine gute und adressatenorientierte Vorbereitung des Planspiels ist eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen des Prozesses.

In der Durchführungsphase findet das eigentliche Planspiel statt. Im Rahmen des MOROs wurde diese Phase nochmals untergliedert in eine erste Spielsequenz, eine Zwischenreflexion und eine zweite Spielsequenz. Die Gremien „tagten“ in aufeinanderfolgenden Sitzungen in den Grenzübereichen. Die Gremienmitglieder befassten sich auf Basis vorbereiteter

Beschlussfassungen bzw. Sitzungsunterlagen und „externer Expertisen“ mit der konkreten Aufgabe über verschiedene Sitzungszyklen hinweg. Einen Überblick zur Vorgehensweise in der Großregion und am Oberrhein geben die Kapitel 3 und 4. Letztendlich sind Zeitrahmen und Intensität, die Dauer der einzelnen Spielsequenzen und deren Abfolge ein Balanceakt zwischen der Komplexität der Aufgabe, den für das Spiel zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie der zeitlichen Verfügbarkeit der Teilnehmenden.

In der Auswertungsphase erfolgt eine Zusammenstellung, Sichtung und Interpretation aller Ergebnisse. Im Falle des MOROs wurde diese Phase über mehrere Reflexionsrunden strukturiert: Eine erste Auswertung oblag der deutsch-französischen Begleitforschung, die auf Basis der vielfältigen Ergebnisse Thesen formulierte. Die Ergebnisthesen wurden anschließend mit den Teilnehmenden des Spiels sowie den regionalen Steuerungsgremien rückgekoppelt und weiterentwickelt. Darüber hinaus wurde das Planspiel in der Großregion von einer Forschungsgruppe mit Vertreter:innen des Fachgebiets Internationale Planungssysteme an der Technischen Universität Kaiserslautern sowie der Arbeitsgruppe „Raumplanung“ des Centers for Border Studies an der Universität der Großregion (UniGR-CBS) begleitet, die einen fokussierten Blick auf die Unterschiede in den Planungskulturen warf (Pallagst et al. 2022). Für die finale Auswertung arbeitete die Begleitforschung eng mit den Mitgliedern des CPT zusammen. Die Ergebnisse sind im vorliegenden Bericht dokumentiert.

» Ich war überrascht, wie schnell wir gearbeitet haben. Wir sind von hypothetischen Projekten ausgegangen und fragen uns heute, mit welchen Mitteln wir sie umsetzen können. Das zeigt, wie effizient wir alle zusammengearbeitet haben, und das trotz der Sprachbarriere. «

(Benoit Leplomb, Region Grand Est, Politische Sitzung des MOROs am 6.4.2022)

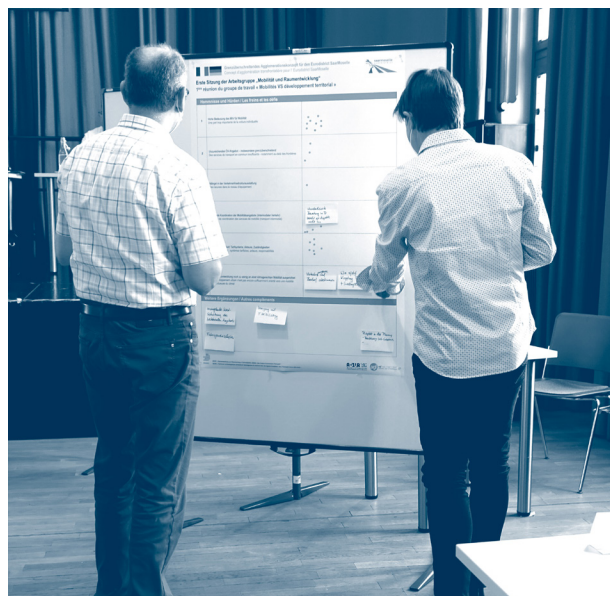
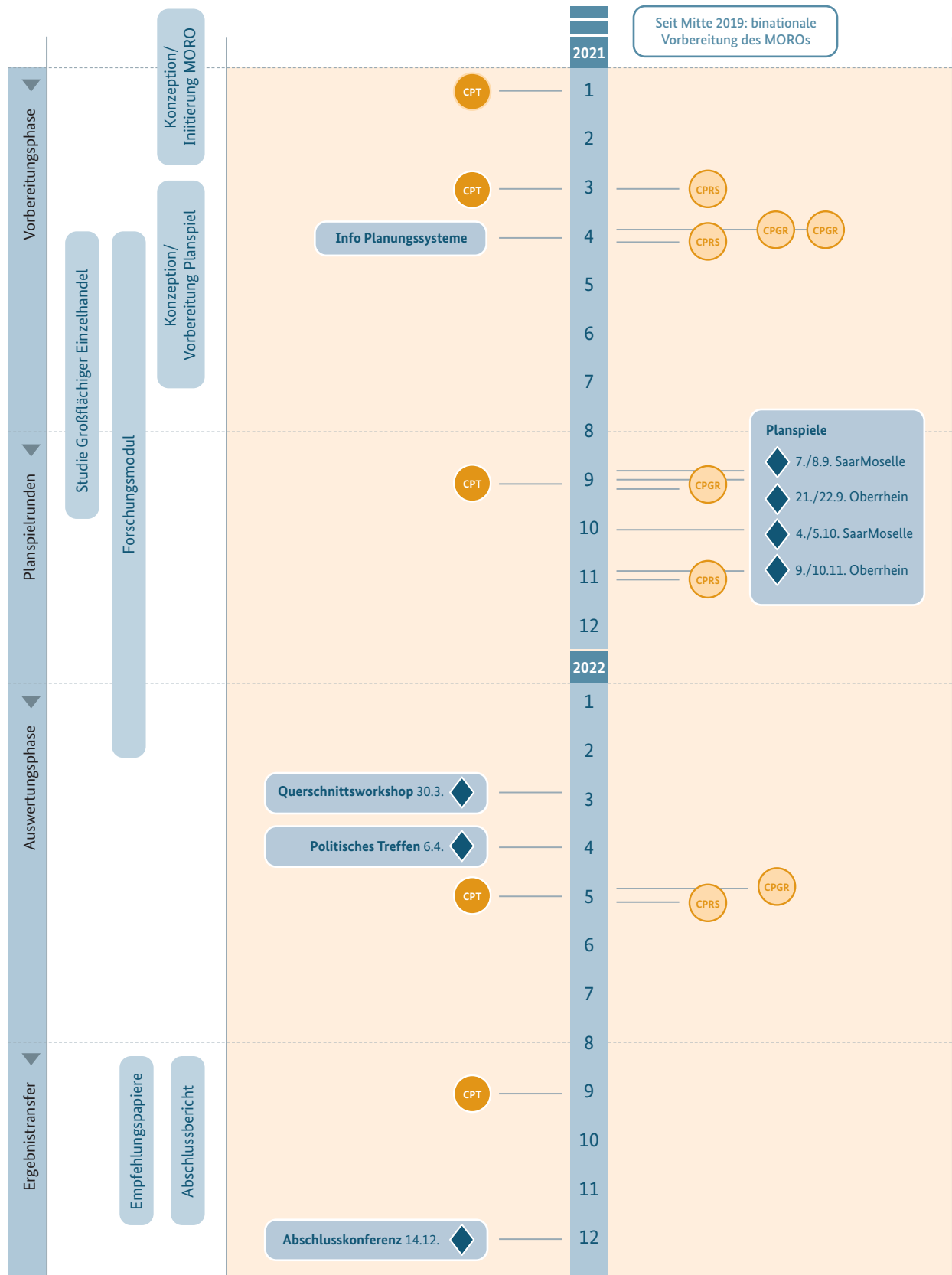


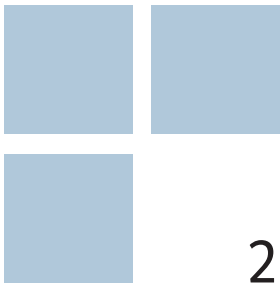
Foto: agl

**Abb. 3: Der Ablauf des MOROs**

Quelle: eigene Darstellung



CPT – Comité de pilotage transversal | CPGR – Comité de pilotage Grand Région | CPRS – Comité de pilotage Rhin supérieur



## 2. Die deutsch-französischen Grenzräume

### 2.1 Großregion und Oberrhein

Im deutsch-französischen Grenzraum wird grenzüberschreitende Kooperation seit Jahrzehnten intensiv und in verschiedensten Formen praktiziert. Die Zusammenarbeit ist dabei durch unterschiedliche politisch-administrative Systeme und Kulturen sowie von einer hohen Komplexität geprägt (BMVBS 2011: 58). Dies erfordert i.d.R. einen sogenannten Mehrebenen-Ansatz („multi-level-governance“), der viele politische, planerische und administrative Ebenen und Akteur:innen einbezieht und auf Partnerschaft und Konsens ausgerichtet ist (bpb 2022a).

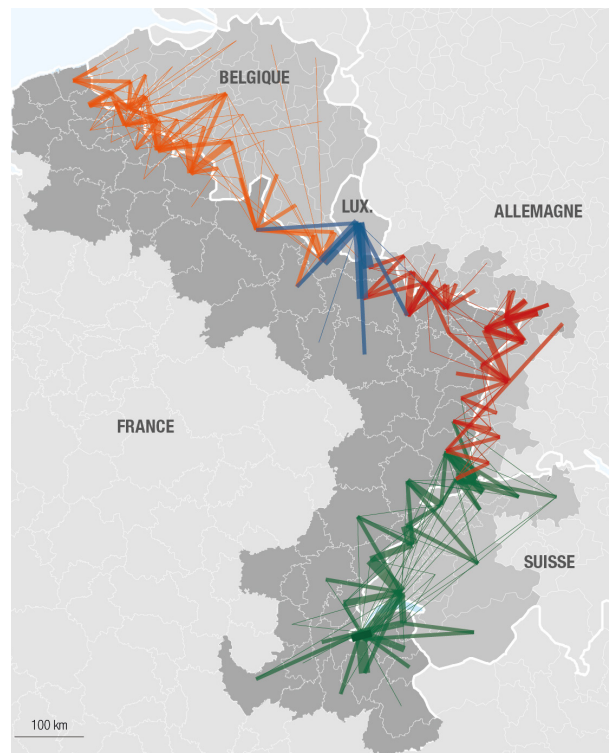
An der deutsch-französischen Grenze treffen die Région Grand Est mit dem Département Moselle sowie der Collectivité européenne d'Alsace (ehemals Départements Bas- und Haut-Rhin) auf die Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Die grenzüberschreitende Kooperation wird großräumig über die Institutionen der Oberrheinregion und der Großregion organisiert. Sie beschränkt sich in beiden Regionen nicht auf eine bilaterale Zusammenarbeit, sondern bezieht angrenzende Staaten wie die Schweiz, Luxemburg und Belgien mit ein.

Zur **Großregion** gehören Lothringen, das Saarland und Rheinland-Pfalz, das Großherzogtum Luxemburg sowie Wallonien und die deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens (Großregion 2022a, s. Abb. 5). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit steht vor der Herausforderung, dass eine Vielzahl von Verwaltungs- und politischen Hierarchien aufeinandertreffen: Hier kooperieren der souveräne Staat Luxemburg, zwei föderale deutsche Bundesländer, drei belgische Teilregionen und eine teildezentralisierte französische Verwaltungsregion mit partiell zuständigen Départements miteinander (BMVBS 2011).

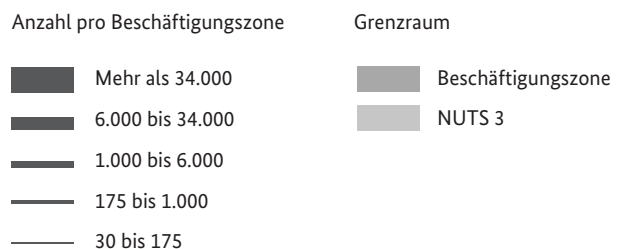
An oberster Stelle der institutionellen Kooperation steht der Gipfel der Großregion (Großregion 2022b). Er übernimmt die strategische Steuerung und legt in

Abb. 4: Wichtigste grenzüberschreitende Pendlerströme aus französischen Grenzgebieten

Quelle: Observatoire des territoires 2023 Grundlage: INSEE RP 2013



Erwerbstätige mit Wohnsitz in einer Beschäftigungszone, die weniger als 60 km von einer Landesgrenze entfernt ist, die angeben, im Ausland zu arbeiten



den gemeinsamen Erklärungen den Kooperationsrahmen sowie die politischen Leitlinien für eine Präsidentschaftsperiode (zwei Jahre) fest. Als beratende Organe vertreten der Interregionale Parlamentarierat (IPR) die politischen Vertretungen der Mitglieder



sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSAGR) die Sozialpartner. Für die operative Steuerung wird der Gipfel durch das Gremium der Persönlichen Beauftragten und das Gipfelsekretariat unterstützt. Die gemeinsame Strategie zur räumlichen Entwicklung der Großregion ist im Raumentwicklungskonzept der Großregion dargelegt. Es wurde vom Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung (KARE) initiiert.

Auf teilträumlicher Ebene hat sich mit dem Eurodistrict SaarMoselle eine enge und intensive Kooperation zwischen den Kommunen und kommunalen Verbänden im grenzüberschreitenden Ballungsraum um Saarbrücken etabliert. Der Eurodistrict SaarMoselle ist als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) organisiert.

» Die Großregion steht vor tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen: Das Raumentwicklungskonzept, das durch den Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung entwickelt wird, stellt eine Antwort auf diese Herausforderungen dar. Es beruht auf der Vernetzung der Funktionen der großregionalen Gebiete im Rahmen der Multi-Level-Governance. «

(Großregion 2022c)

Die **Oberrheinregion** erstreckt sich in Frankreich auf das Gebiet der Collectivité européenne d'Alsace (CeA), in Deutschland im Wesentlichen auf die Regionen Mittlerer Oberrhein, Südlicher Oberrhein und die Südpfalz sowie auf die Nordwestschweiz (D-F-CH Oberrheinkonferenz 2022, s. Abb. 6). Den institutionellen Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in diesem Raum bildet die deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz. Sie ist zentrales Informations- und Kooperationsorgan auf der fachlichen Verwaltungsebene am Oberrheinregion. Der Oberrheinrat dient als politische Instanz der gegenseitigen Information und politischen Absprache; er ist das „Parlament“ des Oberrheins. (BMVBS 2011)

Mit der Gründung der „Trinationalen Metropolregion Oberrhein – TMO“ im Jahr 2010 verfolgt die Oberrheinregion das Ziel, mithilfe einer mittelfristigen Entwicklungsstrategie die Koordinierung zwischen

### Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

Die unterschiedlichen, ineinandergreifenden Kooperationsräume sind meist als EVTZ organisiert. Die EVTZ wurden 2006 mit der EU-Verordnung 1082/2006 eingeführt. Mit diesem Instrument soll die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten oder deren regionalen und lokalen Behörden erleichtert werden. Die Regelung ermöglicht es den Vertragspartner:innen – dies können Gebietskörperschaften, Unternehmen oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts sein – Projekte gemeinsam umzusetzen, Raumplanung besser zu koordinieren und/oder Fachwissen auszutauschen. (Europäisches Parlament 2022)

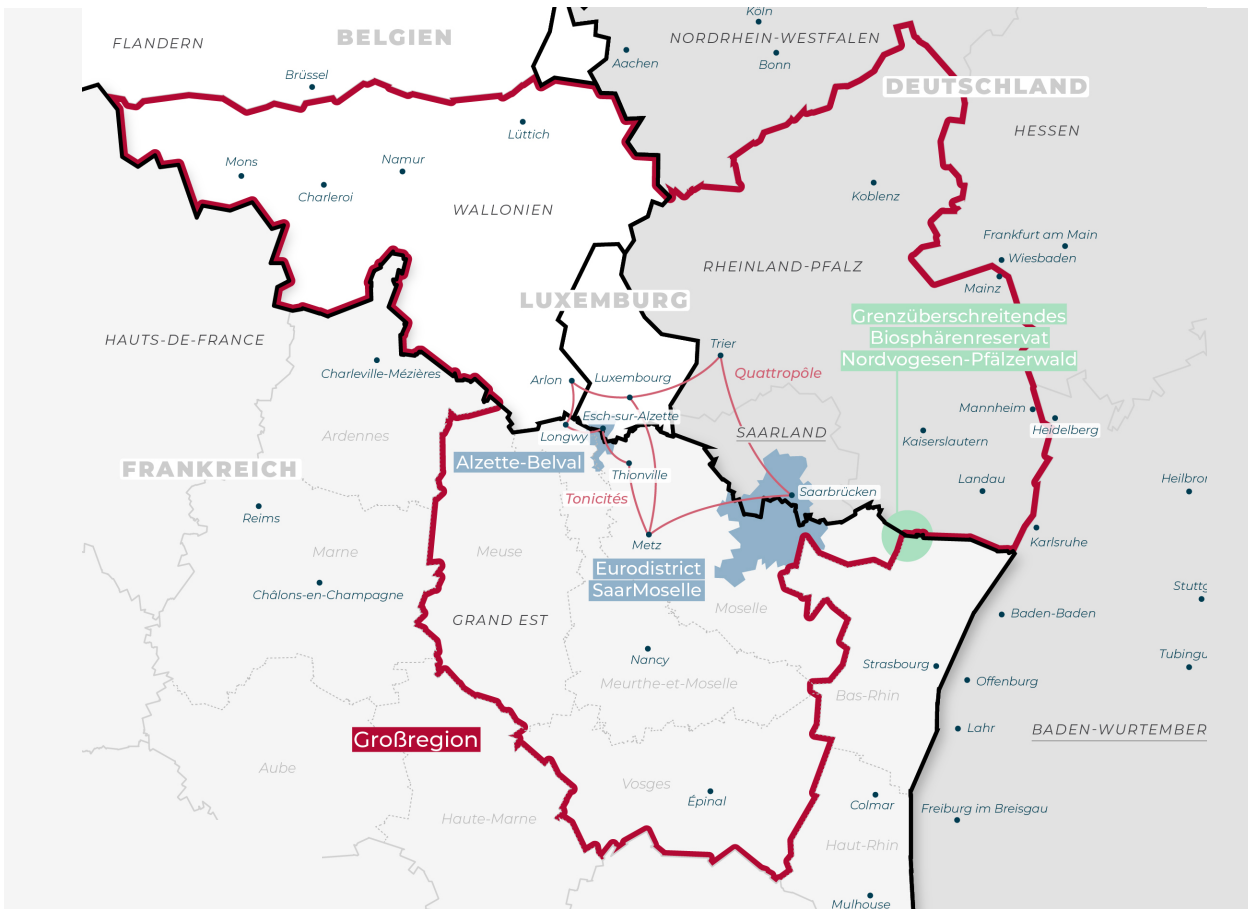
den Akteur:innen zu verbessern, neue Plattformen und Netzwerke aufzubauen, gemeinsam die vorhandenen Potenziale besser zu nutzen und die verfügbaren Ressourcen zu bündeln. Mit der TMO-Strategie 2030 wurde inzwischen die zweite Entwicklungsstrategie und gleichzeitig deren Umsetzung auf den Weg gebracht. (TMO 2022a)

» Die Trinationale Metropolregion Oberrhein (TMO), gegründet vor nun fast zehn Jahren, ist als Kooperations- und Austauschplattform für die deutsch-französisch-schweizerische Grenzregion einzigartig. Unter ihrem Dach arbeiten Institutionen aus drei Nationen und verschiedenen Gebietskörperschaften, Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und der Zivilgesellschaft eng zusammen. Diese Kooperation auf verschiedenen Ebenen (Multi-Level-Governancemodell) hat sich bewährt und soll fortgesetzt werden. «

(TMO 2019: 2)

**Abb. 5: Kooperationsräume und Governancestrukturen in der Großregion**

Quelle: eigene Darstellung; Grundlagen: MOT, AGURAM



**Großregion**

5 Regionen  
 4 Länder  
 3 Sprachen  
 11,7 Millionen Einwohner:innen  
 65.401 km<sup>2</sup> im Herzen Europas

Die Großregion setzt sich aus folgenden Teilregionen zusammen:

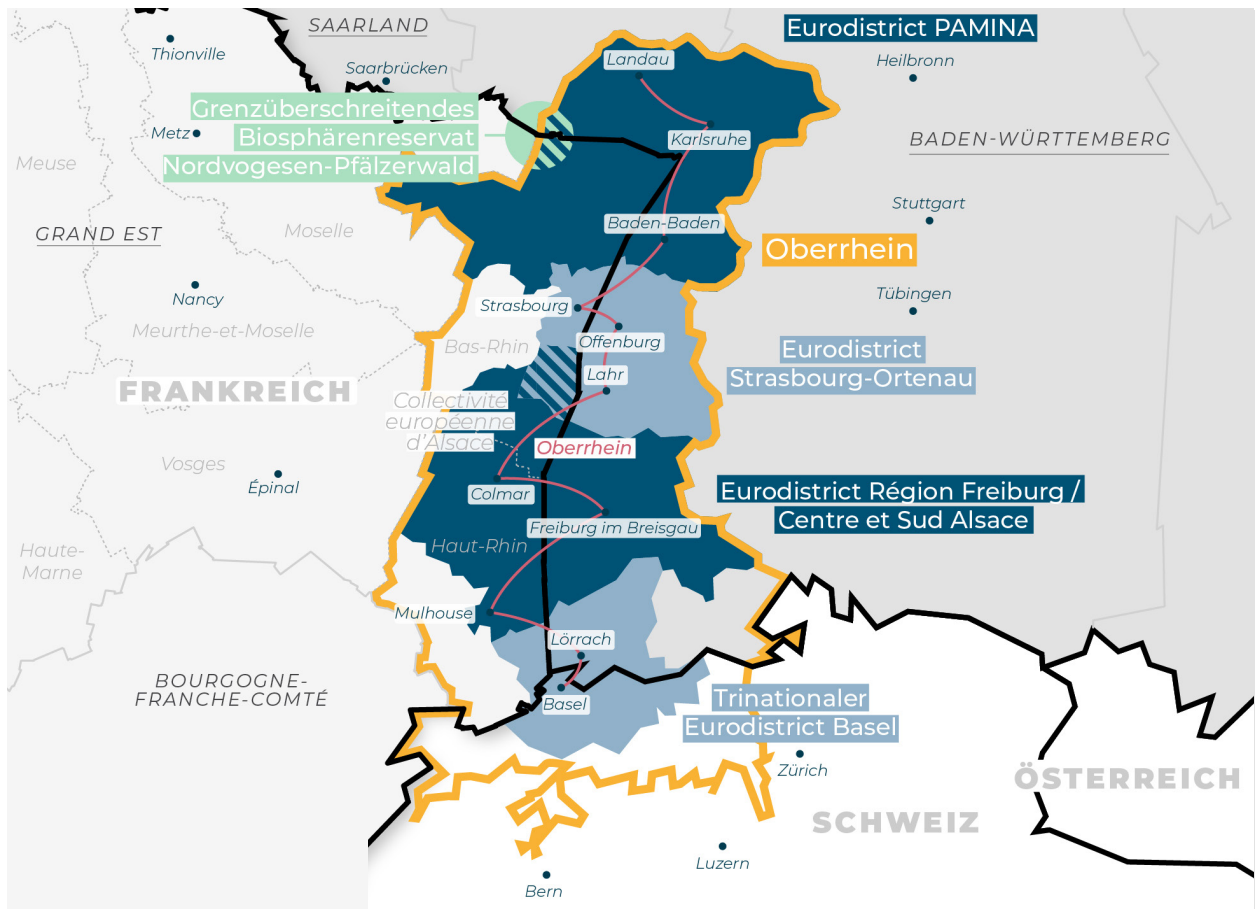
- Deutschland: das Saarland und Rheinland-Pfalz
- Frankreich: Lothringen
- Großherzogtum Luxemburg
- Belgien: die Wallonie, die Fédération Wallonie-Bruxelles und die Deutschsprachige Gemeinschaft

- » 4 Millionen Einwohner:innen in Rheinland-Pfalz, 3,6 Millionen in der Wallonie, 2,3 Millionen in Lothringen, 1 Million im Saarland, 634.700 in Luxemburg sowie 78.100 in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
- » BIP: 404 Milliarden Euro (2020), entspricht rund 3 % des BIP der Europäischen Union
- » Beschäftigungsquote: 72,6 % im Jahr 2021, d.h. leicht unter dem europäischen Durchschnitt
- » täglich 258.000 Grenzgänger:innen (2021), darunter 207.500 nach Luxemburg
- » 5.040 Gemeinden, davon 2.322 in Lothringen, 2.302 in Rheinland-Pfalz, 262 in der Wallonie, 102 in Luxemburg und 52 im Saarland

(Großregion 2022a, d)

**Abb. 6: Kooperationsräume und Governancestrukturen am Oberrhein**

Quelle: eigene Darstellung; Grundlagen: MOT, AGURAM



### Oberrhein/TMO

5 Regionen  
 3 Länder  
 2 Sprachen  
 ca. 6,2 Millionen Einwohner:innen  
 21.526 km<sup>2</sup> am Oberrhein zwischen Vogesen  
 und Schwarzwald

Die Region Oberrhein umfasst das deutsch-französisch-schweizerische Grenzgebiet und setzt sich aus vier Teilgebieten zusammen:

- Elsass
- Nordwestschweiz
- Südpfalz
- Baden

- » ca. 2,8 Millionen Einwohner:innen auf deutscher, 1,9 Millionen auf französischer und 1,5 Millionen auf Schweizer Seite
- » BIP: 281 Milliarden Euro (2017), entspricht rund 2 % des BIP der Europäischen Union
- » Erwerbsquote (2018): 74,9 % im Elsass, 81,6 % in der Nordwestschweiz und 80,9 % in Baden
- » Täglich 97.000 Grenzgänger:innen (2018), darunter fast 69.000 in die Schweiz
- » 1.708 Kommunen (381 deutsche, 880 französische, 447 schweizerische)
- » Oberzentren Karlsruhe, Offenburg Freiburg, Strasbourg, Mulhouse, Colmar, Basel

(D-F-CH Oberrheinkonferenz 2020, bpb 2022b)

Auf teilräumlicher Ebene haben sich in der Oberrheinregion vier Eurodistrikte gebildet: der Eurodistrict REGIO PAMINA, der Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, der Eurodistrict Region Freiburg/Centre et Sud Alsace sowie der Trinationale Eurodistrict Basel.

Auf deutscher Seite sind sowohl die nationalen Teilräume der Großregion als auch der Oberrheinregion Mitglieder des Initiativkreises Metropolitane Grenzregionen – kurz IMeG. Der IMeG wurde 2011 als Ergebnis eines MORO-Vorhabens gegründet. Er soll Grenzregionen mit Potenzial für Wachstum und Innovation in den Fokus der nationalen und regionalen Raumentwicklungspolitik rücken. Zu diesem Zwecke organisieren die Mitglieder des Netzwerks zahlreiche Aktivitäten, u.a. Positionspapiere zu aktuellen Themen, Stellungnahmen zu Programmen und Vorhaben oder auch Tagungen. (IMeG 2022b)

Auf französischer Seite unterstützt die Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) ihre Mitglieder in den französischen Grenzregionen. Sie hilft Projektträger:innen dabei, die Interessen der grenzüberschreitenden Gebiete zu wahren. Die MOT fungiert als Schnittstelle zwischen den verschiedenen Ak-

teur:innen, um grenzüberschreitende Lösungen auf den richtigen Ebenen zu finden (MOT 2022a). Zudem haben gemäß Art. L132-6, Punkt 5 des Städtebaugesetzes (code de l'urbanisme) die Agences d'urbanisme die Aufgabe, grenzüberschreitende Kooperationen im Zusammenhang mit städtischen Strategien zu begleiten.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit soll die Grenzräume als gemeinsame Lebensräume und eng verflochtene Wirtschaftsräume stärken. Ihre Potenziale leiten sich aus den unterschiedlichen Kulturen und Traditionen, den polyzentrischen Strukturen, den vorhandenen, sich teils ergänzenden Wirtschafts- und Wissensstandorten sowie den naturräumlichen Besonderheiten ab. Sie sollen besser für eine nachhaltige und krisenfeste Weiterentwicklung der Grenzregionen genutzt werden. Der Weg dahin ist voller Herausforderungen; es bedarf eines großen Engagements aller Beteiligten. Dazu müssen Akteur:innen der unterschiedlichen politischen und administrativen Ebenen wie auch die Bevölkerung von den Vorteilen der grenzüberschreitenden Kooperation überzeugt sein. Deshalb ist und bleibt es eine zentrale Aufgabe, den Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sichtbar zu machen.

### **Mehrwert einer integrierten grenzüberschreitenden Raumentwicklung**

In beiden deutsch-französischen MORO Planspielen setzten sich die Teilnehmenden intensiv mit der Frage nach dem Mehrwert einer integrierten grenzüberschreitenden Raumentwicklung auseinander: Konsens bestand darin, dass der Mehrwert insbesondere in einem gemeinsamen Verständnis der Herausforderungen und einer gemeinsamen Entwicklungsstrategie besteht. „Zu zweit sind wir stärker“ – in diesem Sinne erhöht eine kooperative Raumentwicklung das Gewicht und die Dynamik in deutsch-französischen Grenzregionen und stärkt deren Image. Sie nutzt die unterschiedlichen Potenziale der Teilräume für eine bessere Integration der Lebens- und Wirtschaftsräume. Durch die Bündelung von Know-how können Transformationsprozesse wie der Klimawandel, die Energiekrise

oder der demografische Wandel besser bewältigt werden. Auf der Grundlage effizienter vereinbarter Ziele lassen sich Ressourcen wie Grundfläche oder Naturräume, Infrastrukturen oder Einrichtungen gemeinsam nutzen. Gemeinsame Raumentwicklungskonzepte tragen zu einer besseren Koordination der Planungsprozesse sowie zu einem verbesserten Informations- und Kennnisaustausch bei. Sie können zur Akquise von Fördermitteln genutzt werden und bilden die Grundlage für die Umsetzung grenzüberschreitender Pilotprojekte, aber auch langfristiger Vorhaben. Das bedeutet: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bleibt zeitintensiv, bietet aber viele neue Chancen und gemeinsame Perspektiven.

## 2.2 Die Planspielräume in der Großregion und am Oberrhein

Die Planspiele in der Großregion wie auch am Oberrhein gingen unterschiedlichen thematischen Schwerpunktsetzungen nach: Das Vorhaben in der Großregion sollte die Weichen zur Erarbeitung eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts für den Eurodistrict SaarMoselle stellen. Mit dem Agglomerationskonzept soll in diesem eng verflochtenen Grenzraum eine verbesserte Integration der territorialen Entwicklung erreicht werden. Die Projektkoordination übernahm der Regionalverband Saarbrücken.

Das Planspiel in der Oberrheinregion befasste sich mit der Konzeption eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools für den nördlichen Teil des Oberrheins. Über eine gemeinsame Strategie für die Wirtschaftsflächenentwicklung soll die wirtschaftliche Attraktivität dieser Grenzregion im Kontext einer integrierten Raumplanung gestärkt und damit an die spezifischen Entwicklungspotenziale am Oberrhein angeknüpft werden. Das Planspiel am Oberrhein sollte sich mit raumordnerischen Fragestellungen und Instrumenten auseinandersetzen, aber gleichzeitig auch Fragen zur wirtschaftlichen Raumentwicklung behandeln. Dieser Ansatz kam den deutschen wie auch den französischen Interessen entgegen. Die Projektkoordination dieser Modellregion oblag der Région Grand Est.

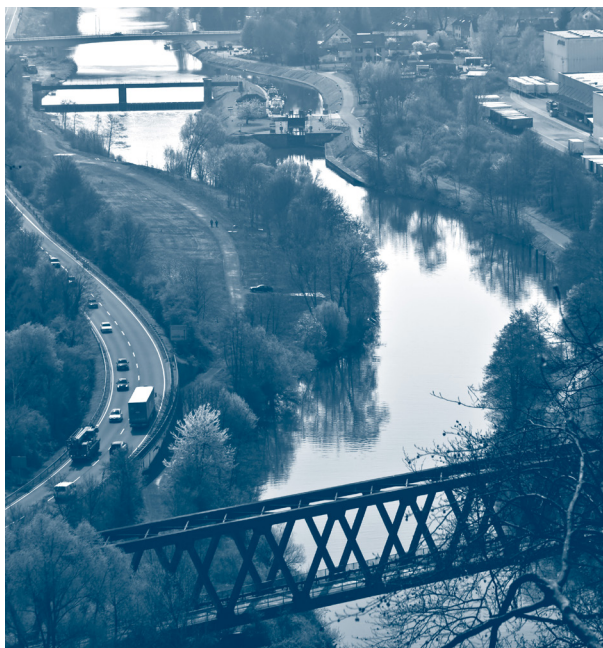


Foto: Dirk Michler

### Der Planspielraum in der Großregion: der Eurodistrict SaarMoselle

5 Regionen, 4 Länder, 3 Sprachen – das sind wesentliche Merkmale der Großregion, zu der neben Lothringen, dem Saarland und Rheinland-Pfalz auch das Großherzogtum Luxemburg sowie Wallonien und die deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens zählen. Mehr als 11,5 Millionen Einwohner:innen leben in diesem fast 65.500 km<sup>2</sup> großen Raum, der sich durch eine besondere territoriale Vielfalt und polyzentrische Raumstruktur auszeichnet. Das „Haus der Großregion“ wurde 2015 in Esch-sur-Alzette (Luxemburg) eingeweiht und symbolisiert den Willen, die Region gemeinsam zu gestalten, Synergien zwischen den grenzüberschreitenden Institutionen und zudem mehr Bürgernähe zu erreichen. (Großregion 2022a)

Das Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR) wird über mehrere Etappen erarbeitet und soll die territoriale Entwicklung an gemeinsamen Zielen ausrichten. Die Ausarbeitung eines REK-GR wurde 2009 unter dem luxemburgischen Vorsitz des Gipfels der Großregion angestoßen und im Rahmen eines Interreg V A-Projekts vorangetrieben. Das Konzept baut auf der Identifizierung von Herausforderungen und Chancen, die sich aus den derzeitigen sozioökonomischen Entwicklungsdynamiken ergeben, auf. Die daraus abgeleitete Zukunftsvision zielt darauf ab, die Position der Großregion auf europäischer Ebene



Foto: ADEUS

als grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion (GPMR) zu stärken sowie eine kohärente und integrative Entwicklung der gesamten Großregion zu sichern. Zu den Leitziele gehört die Sicherung der Lebensqualität und des Wohlstands, die an den Wandel in den Bereichen Klimaschutz, Umwelt, Energie, Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaft und Soziales sowie Ernährung angepasst werden müssen. Dies soll über einen echten sozialen und territorialen Zusammenhalt erreicht werden. (Großregion 2020)

Der Eurodistrict SaarMoselle ist Teil der Großregion. Es handelt sich um eine grenzüberschreitende Agglomeration mit Saarbrücken, der Landeshauptstadt des Saarlandes, als raumordnerisches Oberzentrum (s. Abb. 7). Der Grenzraum zeichnet sich durch intensive wirtschaftliche und soziale Verflechtungen aus. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist seit 2010 im EVTZ Eurodistrict SaarMoselle institutionalisiert. Dem EVTZ gehören sechs Mitglieder an: der Regionalverband Saarbrücken sowie die französischen Kommunalverbände Creutzwald/Warndt, Forbach Porte de France, Freyming-Merlebach, Sarreguemines Confluences und Saint Avold Synergie. Assoziierte Partnerinstitutionen sind der Saarpfalz-Kreis und der französische Gemeindeverband Pays de Bitche. (Regionalverband Saarbrücken 2021).

Der Eurodistrict SaarMoselle ist Träger zahlreicher grenzüberschreitender Projekte. Seine Vision für die Region und eine kohärente, integrative gemeinsame Politik hat er im Aktionsprogramm „Territoriale Strategie SaarMoselle 2027“ festgehalten, die die Territoriale Strategie von 2020 fortschreibt. Die Territoriale Strategie 2027 legt den Fahrplan für die kommenden Jahre fest. Die Partnerschaft des Eurodistrict bekräftigt damit ihren Willen, die deutsch-französische Zusammenarbeit und damit die gemeinsame Entwicklung des grenzüberschreitenden Ballungsraums im Interesse des Wohlergehens der dort lebenden Bürger:innen fortzusetzen und zu vertiefen. Dazu werden fünf Themenfelder identifiziert, für die Ziele definiert und Strategien entwickelt werden sowie ein Aktionsplan festgelegt wird. Die Themenfelder betreffen Interkulturalität und Zweisprachigkeit, Wirtschaftsentwicklung, nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung/Mobilität, Gesundheit und Tourismus. In Bezug auf eine nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung wird der Erarbeitung eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts bzw. einer gemeinsamen Planungsstrategie für den Eurodistrict

oberste Priorität eingeräumt. Das räumliche Entwicklungsschema soll eine langfristige Vision für die Grenzregion in den Bereichen Freiraum/Landschaft, Wohnen und Mobilität bieten. (EVTZ 2022)

» Um die Raum- und Stadtplanungspolitik besser aufeinander abzustimmen und die gegenseitigen Kenntnisse weiterzuentwickeln, verfolgt der Eurodistrict das Ziel, ein grenzüberschreitendes Agglomerationskonzept/Raumentwicklungskonzept für den Eurodistrict SaarMoselle zu erarbeiten. Dabei handelt es sich nicht um einen formellen Plan, sondern um ein räumliches Entwicklungsschema, das eine langfristige Vision für die Grenzregion bieten soll. «

(EVTZ 2022: 25)

In den deutschen und französischen Raumordnungsplänen kommt die Grenzsituation explizit zur Sprache: Im Landesentwicklungsplan Saarland, Teilabschnitt Siedlung vom 14. Juli 2006, wird der Eurodistrict als besonderer Handlungsraum festgelegt, in dem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mithilfe der Landesplanung unterstützt und vertieft werden soll. Ein wesentliches Ziel ist die Weiterentwicklung der Agglomeration Saarbrücken – Moselle-Est. (MUS 2006)

Der regionale Plan „Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires“ (SRADDET) der Région Grand Est vom 24. Januar 2020 formuliert gleichfalls Ziele für den Grenzraum: Sie reichen von der Inwertsetzung der gemeinsamen natürlichen Reichtümer über den Ausbau der grenzüberschreitenden Schienen- und Straßenverbindungen und die bessere Nutzung von Infrastrukturen bis hin zu experimentellen Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. (RGE 2019)

Sowohl der Plan „Schéma de cohérence territoriale“ (SCoT) du Val de Rosselle als auch der SCoT de l'Arrondissement de Sarreguemines gehen in ihren Berichten zu Analysen und Herausforderungen ausführlich auf die grenzüberschreitenden Verflechtungen ein, insbesondere mit der Landeshauptstadt Saarbrücken.

**Abb. 7: Der Planspielraum in der Großregion – der Eurodistrict SaarMoselle**

Quelle: eigene Darstellung; Grundlagen: Eurodistrict SaarMoselle, AGURAM



**Steckbrief Eurodistrict SaarMoselle (EVTZ 2022; Statistisches Amt Saarland 2022)**

- » 1.400 km<sup>2</sup>/ca. 600.000 Einwohner:innen (ca. 330.000 auf deutscher, 270.000 auf französischer Seite)
- » 125 Kommunen (10 deutsche, 115 französische)
- » 1 deutscher Gemeindeverband und 5 französische Gemeindeverbände
- » Oberzentrum Landeshauptstadt Saarbrücken

In ihren Leitlinien wird dieser erweiterte Lebensraum zwar unterschwellig erwähnt, die konkreten Vorschriften beschränken sich jedoch auf das nationale Territorium. (Syndicat mixte de Cohérence Territoriale du Val de Rosselle 2020, SMAS 2014)

Die vorliegenden Strategien und Raumordnungspläne bereiten damit den Boden für die Entwicklung eines Agglomerationskonzepts im Eurodistrict Saar-Moselle.

### Der Planspielraum in der Oberrheinregion

Zur deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinregion zählen das Elsass, die Nordwestschweiz, Teile der Südpfalz sowie von Baden. In dieser ausgesprochen wirtschaftsstarken Region leben ca. 6 Mio. Einwohner:innen auf einer Fläche von 21.500 km<sup>2</sup>. Der Oberrheingraben bestimmt die Topografie der Region: Die Rheinebene mit ihrem vielfältigen Mosaik aus Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturen sowie landwirtschaftlichen Nutzflächen wird von den bewaldeten Bergmassiven des Schwarzwalds, der Vogesen, des Pfälzerwalds und des Juras eingerahmt. Die Rheinebene gilt als eine europäische Hauptverkehrsachse und wichtige Handelsader. Die Trinationale Metropolregion und die Oberrheinkonferenz organisieren die vielfältige grenzüberschreitende Kooperation, die zahlreiche Projekte und Initiativen von Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik umfasst. (TMO 2022b)

Grundlage des gemeinsamen Handelns ist der raumordnerische Orientierungsrahmen „Eine gemeinsame Zukunft für den Oberrheinraum“ (CORS) aus dem Jahr 2001 (D-F-CH Oberrheinkonferenz 2001). Die Arbeitsgruppe „Raumordnung“ der Oberrheinkonferenz erarbeitete hierzu ein grenzüberschreitendes räumliches Leitbild für die Entwicklung der Oberrheinregion. Der CORS ist das Ergebnis einer fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen den deutschen, französischen und schweizerischen Mitgliedern. Diese gemeinsame Vision, die heute als strategischer und operativer Plan bezeichnet würde, enthält konkrete Ideen mit einer grenzüberschreitenden Dimension. Ein Schwerpunkt stellt die koordinierte Siedlungs-, Gewerbe- und Infrastrukturentwicklung entlang der Rheinschiene dar. Zudem soll durch eine gemeinsa-

me industrielle Strategie und „gemeinsame gewerbliche Entwicklungsschwerpunkte“ (ebd., S. 26) der Technologietransfer gefördert werden. In diesem Kontext gab es schon Überlegungen zu möglichen Standorten für grenzüberschreitende Gewerbegebiete etwa bei Mulhouse, Saint-Louis oder Lauterbourg (ebd., S. 28 f.).

Der CORS ist jedoch ein recht technisches Dokument, das von den politischen Vertreter:innen des grenzüberschreitenden Raums kaum aufgegriffen wurde. Die im Jahr 2020 von der Oberrheinkonferenz durchgeführte Bilanz hebt hervor, dass der CORS zwar eine wichtige Grundlage für die Kohärenz der Raumordnungspolitik bildet, die bekannten Hemmnisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit konnten damit jedoch nicht überwunden werden. Strukturelle Koordinierungsschwierigkeiten behindern die Umsetzung des CORS in den Planungsdokumenten der beiden Länder. Gründe liegen u.a. in der Asymmetrie bei der Rollenverteilung zwischen Politik und Fachebene sowie in den starken institutionellen Veränderungen und Anpassungen der Gesetzgebung auf französischer und elsässischer Seite. Derzeit wird eine Aktualisierung des CORS von der Oberrheinkonferenz getragen und im Rahmen eines INTERREG-Projekts unter der Leitung der Collectivité Européenne d'Alsace umgesetzt. (D-F-CH Oberrheinkonferenz 2001; aurm/Adeus 2022)

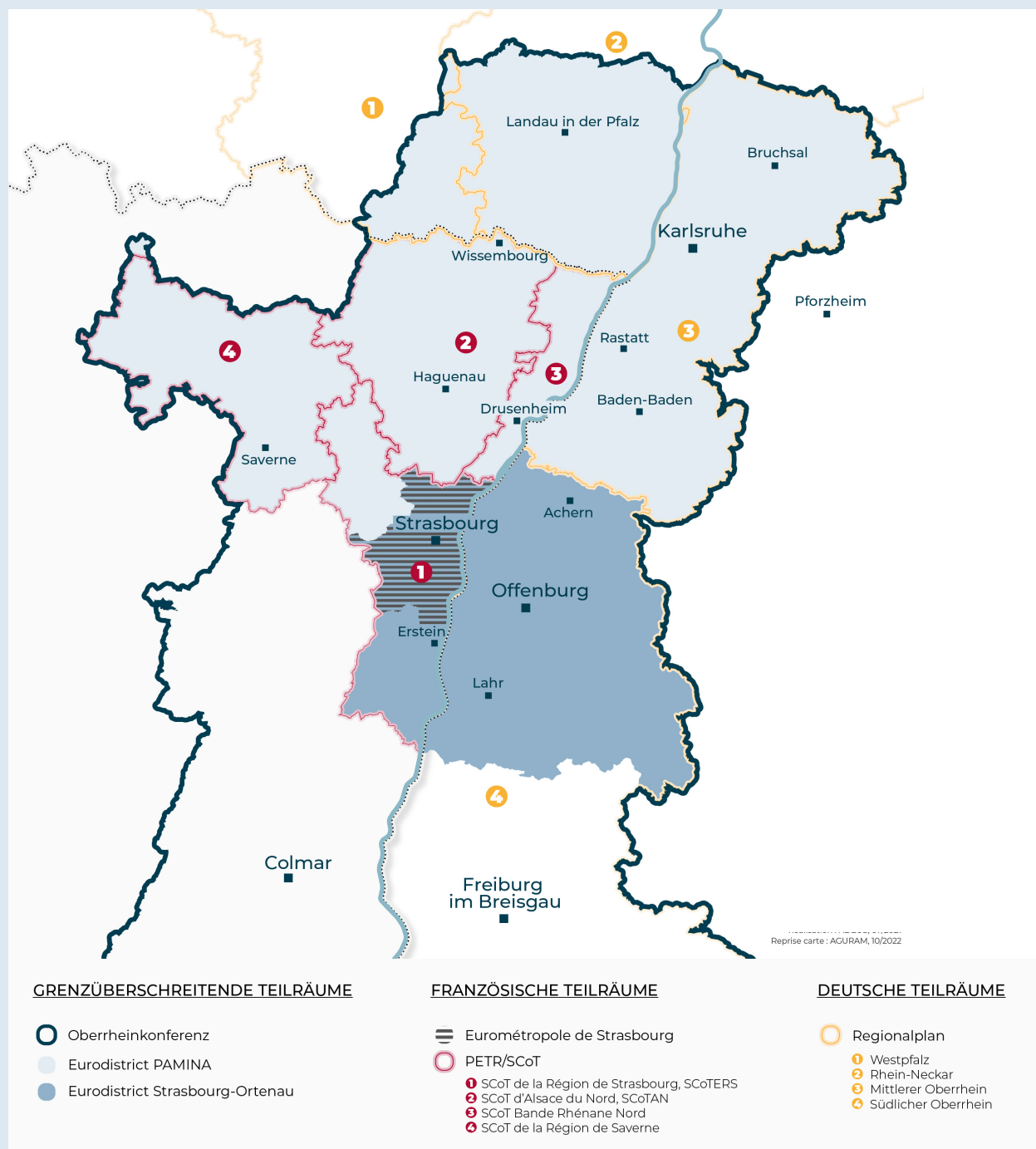
» Die funktionalen Verflechtungen zwischen den Städten und ihrem Umland sowie regionaler Art erfordern eine freiwillige Zusammenarbeit, um die Region insgesamt zu stärken. Mögliche Felder dieser Zusammenarbeit sind der öffentliche Nahverkehr, gemeinsame Siedlungsflächen für Wohnen und Gewerbe, sie liegen im Umweltschutz, Regionalmarketing und Tourismus sowie der Entwicklung des kulturellen Erbes und der Kulturförderung. «

(D-F-CH Oberrheinkonferenz 2001: 14)



**Abb. 8: Der Planspielraum am Oberrhein – Eurodistricte Pamina und Strasbourg-Ortenau**

Quelle: eigene Darstellung; Grundlagen: GeoRhena, BKG



**Steckbrief nördlicher Oberrhein mit den Eurodistrikten Strasbourg-Ortenau und Pamina**  
(Eurodistrict Pamina 2022, Eurodistrict Strasbourg-Ortenau 2022a)

- » rund 8.500 km<sup>2</sup>/ca. 2,66 Millionen Einwohner:innen
- » 602 Kommunen (108 deutsche, 494 französische)
- » 15 deutsche (in Rheinland-Pfalz) und 16 französische Gemeindeverbände
- » Oberzentren: Karlsruhe, Offenburg, Straßburg

In der Strategie 2030 der Trinationalen Metropolregion Oberrhein setzen sich die Partnerinstitutionen am Oberrhein u.a. das Ziel, rechtliche und administrative Hindernisse abzubauen, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Kohäsion zu verbessern sowie einen gemeinsamen Wirtschaftsraum zu schaffen (TMO 2019). Mit der TMO-Strategie 2030 wollen die Partnerinstitutionen am Oberrhein „vorhandene Exzellenz in Wirtschaft und Wissenschaft nachhaltig weiterentwickeln, existierende Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verstärken und neue Potenziale erschließen“ (TMO 2019: 4). Elf strategische Ziele sind vor allem auf die Herausforderungen und Chancen des Klimawandels ausgerichtet, nehmen jedoch auch den Ausbau einer nutzergerechten und nachhaltigen Mobilität, die Förderung der Mehrsprachigkeit, den Abbau von rechtlichen und administrativen Hindernissen sowie eine bessere Vernetzung der Wirtschaftsakteur:innen am Oberrhein in den Blick.

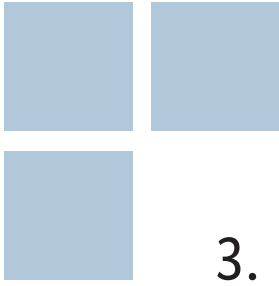
Trotz der programmatischen Orientierung hin zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum wurde – mit Ausnahme des Pilotprojekts eines gemeinsamen Ge-

werbegebiets in Fessenheim – die Entwicklung von Gewerbeflächen und Wirtschaftsstandorten bisher jedoch noch nicht grenzüberschreitend bearbeitet. Das bildete den Ausgangspunkt für das MORO-Planspiel am Oberrhein. Das Planspielgebiet wurde auf die beiden Eurodistrikte Straßburg-Ortenau und Pamina konzentriert. Beide Eurodistrikte sind durch enge funktionale Verflechtungen gekennzeichnet und blicken auf eine lange Tradition intensiver grenzüberschreitender Zusammenarbeit zurück. Vielfältige Projekte in unterschiedlichsten Sektoren des öffentlichen Lebens wurden bereits erfolgreich umgesetzt. Der Planspielraum umfasst auf deutscher Seite 108 und auf französischer Seite 495 Kommunen, womit sich die Komplexität der Aufgabenstellung verdeutlicht.

Im Planspielraum (s. Abb. 8) treffen auf deutscher Seite zwei Landesentwicklungspläne und vier Regionalpläne raumordnerische Festlegungen. Auf französischer Seite gilt wie für den Eurodistrict SaarMoselle der SRADDET der Région Grand Est. Zudem treffen vier SCoTs Aussagen zur räumlichen Entwicklung auf kommunaler Ebene.



Foto: ADEUS



# 3. Planspiel 1: Ein grenzüberschreitendes Agglomerationskonzept für den Eurodistrict SaarMoselle

## 3.1 Ziele des Planspiels

Die Aufgabe für die Planspielteilnehmenden im Eurodistrict SaarMoselle bestand darin, aufbauend auf den bestehenden Akteursnetzungen in der Region SaarMoselle die Kooperation zu intensivieren und gemeinsam ein Pflichtenheft sowie eine Prozessstruktur für ein Agglomerationskonzept SaarMoselle zu erarbeiten. Zudem sollten Wege ausgelotet werden, wie eine gemeinsam getragene, grenzüberschreitende Vision für den Raum SaarMoselle im Rahmen der Raumordnung der beiden Nationalstaaten verbindlich verankert und letztlich darüber gesteuert werden kann.

### Ein Agglomerationskonzept – was ist das?

Ein Agglomerationskonzept zeigt für einen Verdichtungsraum Perspektiven für eine integrierte Siedlungs-, Mobilitäts- und Freiraumentwicklung über Verwaltungsgrenzen hinweg auf. Hierfür gibt es bereits gute Vorbilder, so das Agglomerationsprogramm für die grenzüberschreitende Metropolregion Basel (Agglo Basel 2022), das *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois* (Grand Genève 2022) oder das Agglomerationskonzept für die Region Köln/Bonn (Region Köln/Bonn 2022).

Das Agglomerationskonzept für den Eurodistrict SaarMoselle soll dazu beitragen, die gemeinsamen räumlichen Herausforderungen und Potenziale sichtbar zu machen, Strategien für eine strukturierte, koordinierte Raumentwicklung zu entwerfen und darüber einen regionalen Konsens zur territorialen Entwicklung des Eurodistrict SaarMoselle zu erzielen. Schlussendlich kann das Agglomerationskonzept die Entwicklung der Großregion als grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion (GPMR) unterstützen. Mit dem Planspiel wurde eine wichtige Grundlage für ein Agglomerationskonzept SaarMoselle gelegt.

Im Planspiel ging es konkret darum,

- die Interessen der Akteur:innen im Eurodistrict SaarMoselle und die spezifischen Rahmenbedingungen einer grenzüberschreitenden integrierten Raumentwicklung zu erfassen,
- die Potenziale der grenzüberschreitenden Agglomeration auszuloten und den Mehrwert einer grenzüberschreitenden Kooperation zu identifizieren,
- den Status quo (SWOT-Analyse) und gemeinsame Perspektiven (Entwicklungsszenarien) auszuloten,
- die Hemmnisse einer grenzüberschreitenden Kooperation in Bezug auf eine integrierte Raumentwicklung im Grenzraum zu erörtern und Wege aufzuzeigen, diese zu überwinden,
- ein Vorgehen zur Entwicklung eines Agglomerationskonzepts für die Grenzregion zu erarbeiten (Konzept – Prozess – Umsetzung), d.h. ein Pflichtenheft zur konzeptionellen Grundstruktur zu erstellen,
- ein Prozessdesign für den Bearbeitungsprozess zu entwickeln,
- Schnittstellen zu identifizieren, um die Ergebnisse und Erkenntnisse des Planspiels in den Planungsroutinen beidseits der Grenze zu verankern.

## 3.2 Gremien und Ablauf des Planspiels

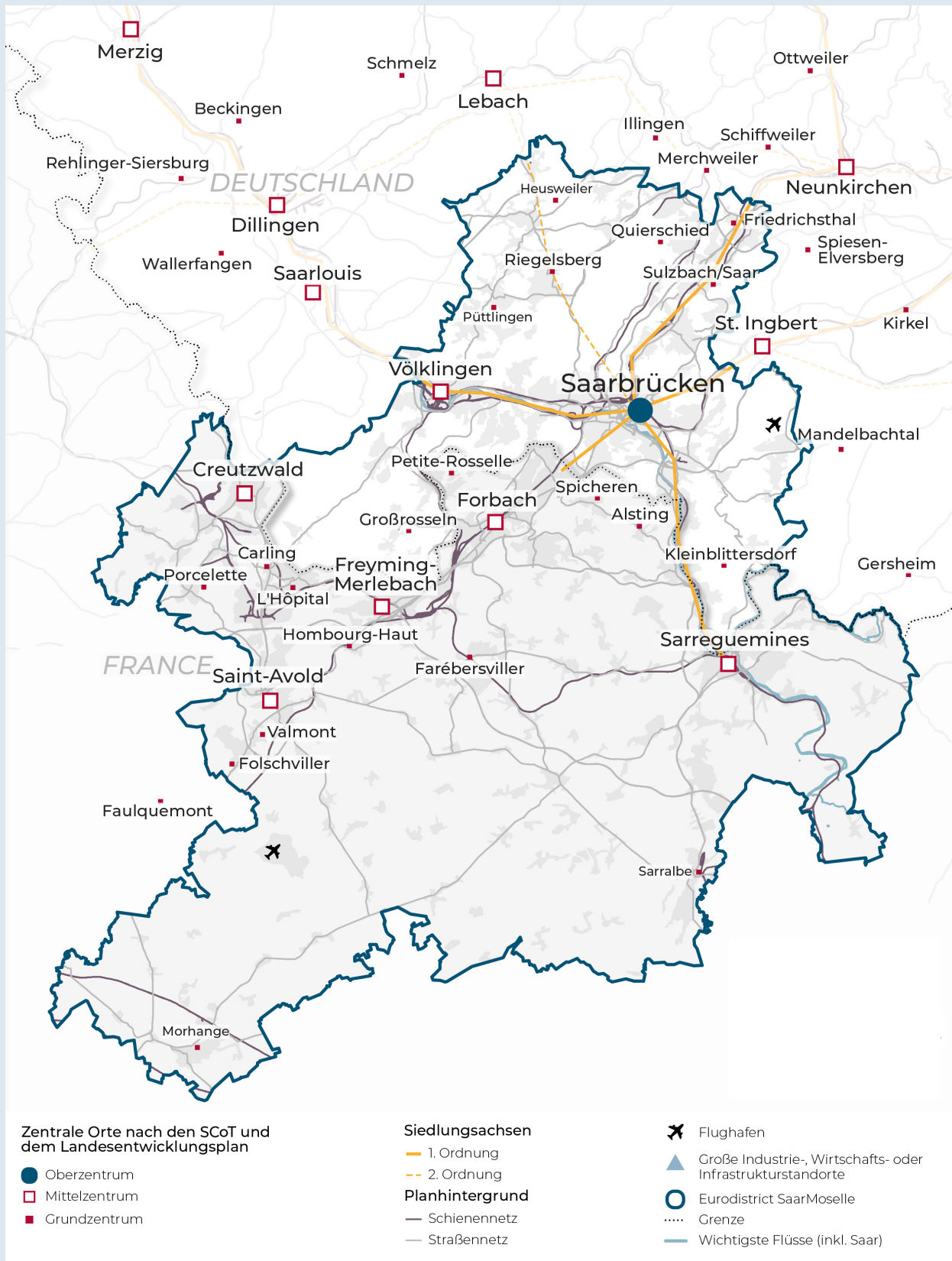
### Die Gremien des Planspiels

Die Arbeit im Planspiel erfolgte in fünf fiktiven Gremien, die einerseits die politische Entscheidungsebene und andererseits die fachliche Arbeitsebene simulierten. Für die Besetzung der Gremien wurden in enger Abstimmung mit der Projektpartnerschaft Teilnehmende aus deutschen und französischen Kommunen sowie Akteur:innen der überörtlichen Ebenen akquiriert. Dabei wurde darauf geachtet, dass in allen Gremien sowohl die deutsche als auch die französi-

**Abb. 9: Zentrale Orte sowie Siedlungs- und Verkehrsachsen im Eurodistrict SaarMoselle**

Quelle: eigene Darstellung;

Grundlagen: AGURAM, Geoportal der Großregion, SCoT Val de Roselle, LEP Saarland, Arrondissement de Sarreguemines, 2021



sche Seite angemessen vertreten war. Die Zahl der Teilnehmenden lag zwischen 10 und 15 Personen in den Arbeits- und Fachgruppen und stieg bis auf 45 Personen bei den Sequenzen, die allen Teilnehmenden offenstanden. Die Akteur:innen spielten sich in ihren eigenen Funktionen und nahmen damit im Planspiel realitätsnahe Rollen ein. Die Zusammensetzung und Aufgaben der einzelnen Gremien sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

» Ich habe sehr positiv wahrgenommen, mit welcher Ernsthaftigkeit im Rahmen dieses Planspiels gearbeitet wurde. In der Frage, ob fiktive oder reale Rollen von den Teilnehmenden eingenommen werden, war die Entscheidung für reale Rollen aus meiner Sicht sehr klug: So sind die Ergebnisse direkt praxisrelevant! «

(Peter Gillo, Regionalverband Saarbrücken und Eurodistrict SaarMoselle, Politische Sitzung des MOROs am 6.4.2022)

**Tab. 1: Die fiktiven Planspiel-Gremien im Eurodistrict SaarMoselle**

Quelle: eigene Darstellung

Fiktives Gremium	Mitglieder	Aufgaben
Steuerungsgremium	Politische Entscheider:innen der französischen und deutschen Seite von der kommunalen und regionalen Ebene	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Steuerung des Spielgeschehens im Planspiel</li> <li>■ Validierung der Rahmenbedingungen des Planspiels</li> <li>■ Formulierung der Aufgaben für die Arbeitsgremien („Mandat“)</li> <li>■ Reflexion der Ergebnisse</li> <li>■ Aufzeigen von Wegen der Umsetzung (Schnittstellen)</li> </ul>
Fachgruppe (FG) Agglomerationskonzept	Fachexpert:innen unterschiedlicher Planungsebenen aus den Verwaltungen (Raumordnung/ Stadtplanung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Erarbeitung der Inhalte auf Basis der Spielunterlagen (Dossiers)</li> <li>■ Beantworten der Fragestellungen</li> <li>■ Erarbeitung eines „Pflichtenhefts“ mit den wesentlichen Themen des Agglomerationskonzepts</li> <li>■ Erarbeitung einer Prozessstruktur zur Erstellung des Konzepts</li> </ul>
Arbeitsgruppe (AG) Einzelhandel	Fachexpert:innen unterschiedlicher Planungsebenen zum Thema Einzelhandel	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Erarbeitung des Schwerpunktthemas auf Basis der Spielunterlagen (Dossiers)</li> <li>■ Beantworten der Fragestellungen</li> </ul>
Arbeitsgruppe (AG) Mobilität und Raumentwicklung	Fachexpert:innen zu den Themen Mobilität, Mobilitätswende, Raum- und Siedlungsentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Erarbeitung des Schwerpunktthemas auf Basis der Spielunterlagen (Dossiers)</li> <li>■ Beantworten der Fragestellungen</li> </ul>
Kommunalversammlung	Erweiterter Kreis von Vertreter:innen der Kommunen bzw. Kommunalverbände des Eurodistrict SaarMoselle	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kommentierung der Ergebnisse (Empfehlungen)</li> <li>■ Einbringen der kommunalen bzw. regionalen Interessen und Erfahrungen</li> </ul>

## Die Dossiers zur Vorbereitung der Teilnehmenden

Zur inhaltlichen Vorbereitung auf die Planspieltage wurden für die Teilnehmenden insgesamt zehn Dossiers („Mini-Expertisen“) erstellt (s. Tab. 2). Sie enthielten für die verschiedenen inhaltlich ausgerichteten Spielsequenzen Informationen zu Hintergründen und Rahmenbedingungen. Damit fanden die Teilnehmenden, wie in der realen Gremien- und Abstimmungsarbeit auch, vorbereitete Grundlagen vor, die es ihnen ermöglichten, zielgerichtet die zentralen Fragestellungen zu erörtern und zu beantworten.

Mit den Planspielunterlagen wurde eine gute Ausgangsbasis gelegt, um die Themen in den Gremien in den kurzen Arbeitssequenzen zu validieren und weiter zu bearbeiten. Die Dossiers wurden von den Teilnehmenden sehr positiv aufgenommen und gewürdigt sowie im Rahmen der gemeinsamen Arbeiten weiterentwickelt. Neben den fachlichen Dossiers wurden den Teilnehmenden für beide Planspielrunden allgemeine Informationen zum Ablauf mit Hinweisen zu den Aufgaben der Gremien, der Sitzungsleitung und den Teilnehmenden („Planspielsetting“) bereitgestellt.

## Der Ablauf der vier Planspieltage

Die erste Planspielrunde im Eurodistrict SaarMoselle fand am 7. und 8. September 2021 statt; im Oktober 2021 folgte – ebenso an zwei Tagen – die zweite Planspielrunde (s. Abb. 10). Der Zeitplan an den Planspieltagen war eng getaktet. Das Steuerungsgremium und die Kommunalversammlung tagten online; die fachlichen Arbeitsgruppen trafen sich in Präsenz. So konnten die Themen im direkten Austausch gemeinsam bearbeitet werden. Aufgrund der Corona-Bedingungen und der Notwendigkeit der Simultanübersetzung waren bewegte, aktive Formate nur bedingt möglich. Die inhaltlichen Sequenzen wurden durch kurze informative Einführungen durch das Team der Begleitforschung eingeleitet. Sie dienten zusammen mit den Planspielunterlagen (Dossiers) als Grundlage für die anschließenden Diskussionen oder die Arbeit an Postern.

Der **erste Planspieltag** startete mit einer gemeinsamen Einführungsveranstaltung „Vor dem Spiel“, in der alle etwa 45 Teilnehmenden auf das bevorstehende Planspiel eingestimmt und letzte offene Punkte geklärt wurden. Mit der anschließenden ersten Sit-

Tab. 2: Übersicht über die Planspielunterlagen („Mini-Expertisen“) im Eurodistrict SaarMoselle

Quelle: eigene Darstellung

Nr.	Unterlage/Dossier
	Planspielsetting
	Beschlussvorlage für das Steuerungsgremium zur Beauftragung der Gremien
D1	Raumanalyse
D2	Planerisch-rechtliche Rahmenbedingungen der Raumentwicklung
D3	Territoriale Strategie des Eurodistrict
D4	Entwicklungstrends
D5	SWOT und Hemmnisse der grenzüberschreitenden Kooperation
D6	Schwerpunktthema Einzelhandel
D7	Schwerpunktthema Mobilität und Siedlungsentwicklung
D8	Praxisbeispiele zu Agglomerationskonzepten
D9	Inhalte und Ausgestaltung des Agglomerationskonzepts
D10	Prozessstruktur für das Agglomerationskonzept

zung des Steuerungsgremiums begann das eigentliche Planspiel. Das Gremium fasste nach kurzer Diskussion den Beschluss zur Beauftragung der Verwaltung gemäß der vorgelegten Beschlussvorlage und erteilte damit den Arbeitsgremien das entsprechende „Mandat“. Die Fachgruppe (FG) Agglomerationskonzept befasste sich in ihrer ersten Sitzung mit vier grundlegenden Themen: der Raumanalyse, den planerisch-rechtlichen Rahmenbedingungen, den bisherigen territorialen Strategien des Eurodistrict als Ausgangspunkt für ein Agglomerationskonzept sowie möglichen Entwicklungstrends. Die zweite Sequenz war der Weiterentwicklung der SWOT-Analyse und den Hemmnissen der grenzüberschreitenden Kooperation gewidmet.

Am Vormittag des **zweiten Planspieltags** kamen nacheinander die Arbeitsgruppe (AG) Einzelhandel sowie die AG Mobilität und Raumentwicklung zu ihren ersten Sitzungen zusammen. Ziel der Treffen war es, die Inhalte des jeweiligen Dossiers zu validieren, weiterzuentwickeln und einen Vorschlag zur Berücksichtigung des Themas im Agglomerationskonzept zu erarbeiten. Am Nachmittag des zweiten Planspieltags reflektierten die Mitglieder der FG Agglomerationskonzept die Ergebnisse aus den thematischen Arbeitsgruppen bzw. vom Vortag. Die Teilnehmenden gaben wertvolle Hinweise zur weiteren Bearbeitung der zentralen Fragestellungen. Zum Abschluss wurden die Kommunalversammlung sowie das Steuerungsgremium über die Ergebnisse aus der Fach- und den Arbeitsgruppen informiert.

Die Phase zwischen den beiden Planspielrunden nutzte die Spielleitung zur Auswertung und Aufbereitung der Ergebnisse für die nächste Spielrunde. Zudem wurden die Ergebnisse den Steuerungsgremien des MOROs vorgestellt und von diesen reflektiert und validiert.

Die zweite Planspielrunde fand am 4. und 5. Oktober 2021 statt. Sie startete am **dritten Planspieltag** wieder mit einer Einführung „Vor dem Spiel“. Ab Mittag tagte die FG Agglomerationskonzept. Sie widmete sich zunächst der Frage, welchen Mehrwert ein Agglomerationskonzept für die Region hat. Dabei waren die Teilnehmenden aufgefordert, die Frage in Kleingruppen zunächst aus ihrer nationalen Sicht und dann aus der Perspektive der Nachbarnation zu beantworten. Die Antworten zeigten interessante Unterschiede, aber auch einige Gemeinsamkeiten. Zentrale Aufgabe für

Abb. 10: Ablauf des Planspiels im Eurodistrict SaarMoselle

Quelle: eigene Darstellung



diese Sitzungssequenz war es darüber hinaus, eine Prozessstruktur für das Agglomerationskonzept auszuarbeiten.

Am Vormittag des **vierten Planspieltags** trafen sich die Arbeitsgruppen zu den Vertiefungsthemen zu ihrer jeweils zweiten Sitzung. In der AG Einzelhandel wurden die Resultate der vergleichenden Einzelhandelsstudie vorgestellt sowie Ziele und Handlungsempfehlungen im Hinblick auf das Agglomerationskonzept daraus abgeleitet. Die AG Mobilität und Raumentwicklung arbeitete die Elemente einer grenzüberschreitenden Strategie für Mobilität bzw. Stadtplanung und Verkehr sowie Handlungsempfehlungen aus. Im Fokus der letzten Sitzung der FG Agglomerationskonzept standen Umsetzungswege und Förderinstrumente, die mit einem Beitrag durch einen externen Experten eingeleitet wurden. Abschließend validierte die Gruppe die von der Spielleitung überarbeitete Prozessstruktur.

Die Kommunalversammlung und das Steuerungsgremium nahmen zum Abschluss der zweiten Planspielrunde die Ergebnisse mit großem Interesse zur Kenntnis. Das Steuerungsgremium würdigte die umfangreiche und erfolgreiche Arbeit der Gremien im Planspiel. Besonders hervorgehoben wurde die zentrale Rolle des Eurodistrict SaarMoselle, die dieser bei der Erstellung des Agglomerationskonzeptes einnehmen sollte.

Ausgangspunkt, Ziele, Ablauf und Ergebnisse des Planspiels wurden in einer Dokumentation aufbereitet, die allen Teilnehmenden zur Verfügung gestellt wurde. Die verschiedenen Dokumente zum Planspiel stellten zentrale Grundlagen für die Ergebnisauswertung dar.

### 3.3 Ergebnisse des Planspiels

Die beiden Planspielrunden lieferten im Ergebnis umfassende Grundlagen, mit denen ein Agglomerationskonzept auf den Weg gebracht werden kann. Dazu gehören:

- Argumente für die Erstellung eines Agglomerationskonzepts („Mehrwert“)
- Ziele und Handlungsempfehlungen zur Berücksichtigung des Themas „Einzelhandel“ in einem Agglomerationskonzept
- Ziele und Handlungsempfehlungen zur Berücksichtigung des Themas „Mobilität und Raumordnung“ in einem Agglomerationskonzept

- weitere Schwerpunkthemen und ihre grundsätzlichen Inhalte, die in einem Agglomerationskonzept berücksichtigt werden sollten
- eine Prozessstruktur, die den Erarbeitungsprozess für ein Agglomerationskonzept aufzeigt und dabei die Beteiligung der Bevölkerung mit in den Blick nimmt

Insgesamt zeigte sich, dass die Erarbeitung eines Agglomerationskonzepts für den Eurodistrict SaarMoselle von den bestehenden Kooperationsstrukturen und Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Grenzregion SaarMoselle profitiert und gut darauf aufbauen kann. Darüber hinaus wurde das Agglomerationskonzept in den verschiedenen Gremien als Plattform für interkulturelles Lernen angesehen, mit der ein grenzüberschreitender Planungsdialog in Gang gesetzt werden kann. Damit kann eine gemeinsame Gestaltung der Lebenswelten in der Grenzregion initiiert werden.

Herausforderungen bestehen insbesondere in der Bereitstellung detaillierter und einheitlicher Datengrundlagen sowie im Hinblick auf die unterschiedlichen Planungskulturen und Verwaltungsstrukturen. Insbesondere der Aspekt der Verbindlichkeit des zu erstellenden Agglomerationskonzepts für die jeweiligen nationalen formalen Planwerke bleibt ein Punkt, der noch der Klärung bedarf.

Dem Eurodistrict SaarMoselle wird eine zentrale Rolle in der Koordinierung und Erarbeitung des Agglomerationskonzepts zugesprochen. Dies setzt jedoch eine angemessene Ausstattung des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) mit den erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen voraus.

» Die Arbeitsgruppen haben sehr überzeugende Ergebnisse hervorgebracht. Das Planspiel hat deutlich gezeigt, dass das Agglomerationskonzept einen großen Mehrwert für die Bevölkerung entfalten kann. Wichtig ist dabei, die Beteiligung der Bürger:innen in den Prozess zu integrieren. «

(Nicole Muller-Becker, ehemalige Vizepräsidentin der Région Grand Est, Sitzung des Steuerungsgremiums im Planspiel SaarMoselle am 5.10.2021)





Fotos: agl/AGURAM

Das Planspiel hat deutlich gemacht, dass innovative Herangehensweisen die grenzüberschreitende Kooperation beflügeln können. Die Erarbeitung des Agglomerationskonzepts sollte daher mit innovativen Projekten und experimentellen Ansätzen einhergehen. Eine zentrale Forderung war zudem die Einbindung der Bevölkerung in den grenzüberschreitenden Dialog.

Die einzelnen Ergebnisse des Planspiels werden nochmals als Beispiele im Rahmen des Kapitels 5 detailliert aufgerufen, um allgemeine Empfehlungen abzuleiten.

### 3.4 Schwerpunktthema: Großflächige Einzelhandelsvorhaben

Zur Vorbereitung für das grenzüberschreitende Agglomerationskonzept wurde vom Regionalverband Saarbrücken eine vergleichende Studie zum Umgang mit großflächigen Einzelhandelsvorhaben in Auftrag gegeben. Ziel dieser Studie war es, die rechtlichen Rahmenbedingungen von Planungsvorhaben in Frankreich und Deutschland zu vergleichen sowie Unterschiede und Gemeinsamkeiten aufzuzeigen (Kruse et al. 2022). Der Schwerpunkt lag auf der Planungs- und Genehmigungspraxis bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Eurodistrict SaarMoselle. Im Fokus stand die Frage, welche Regelungen, Planungsabläufe und -philosophien der Steuerung des großflächigen Einzelhandels dies- und jenseits der Grenze zugrunde liegen und inwieweit bei der Beurteilung von Planungsvorhaben die Grenzsituation berücksichtigt wird. Die Ergebnisse der Studie konnten in das Planspiel eingespeist werden.

Das Gutachten machte deutlich, dass die in beiden Ländern bestehende gesetzliche Verpflichtung, das Nachbarland bei der Erstellung von raumbedeutsamen Planungen zu konsultieren, kaum zur Anwendung kommt, eine grenzüberschreitende Koordination oder ein Ausschuss bzw. Gremium zum Informationsaustausch fehlt und sich große Unterschiede in der Bewertung von Planungsvorhaben zeigen. Das in Frankreich auf Départements-Ebene bestehende Entscheidungsgremium für die Genehmigung von großflächigem Einzelhandel, die Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC), wird als Anknüpfungspunkt und Vorbild für eine grenzüberschreitende Kooperation bei Planung und Genehmigung von Vorhaben empfohlen.

Das Gutachterteam kam zu der Schlussfolgerung, dass sich der Eurodistrict SaarMoselle zu einem Pilotgebiet für eine strategische, grenzüberschreitende Kooperation für Einzelhandelsgroßprojekte entwickeln könne.

Als wichtige Schritte auf dem Weg zu einer solchen Kooperation wurden identifiziert:

- eine gemeinsame Vision entwickeln,
- gemeinsame Ziele definieren und ratifizieren,
- geeignete Verfahren zur Abstimmung etablieren sowie
- eine gemeinsame Koordinierungsstelle einrichten.

Im Rahmen des Gutachtens wurden für den Eurodistrict folgende gemeinsame Ziele vorgeschlagen:

- die Sicherung und Stärkung der städtischen Zentren,
- die Sicherung und Entwicklung eines flächendeckenden Grund- und Nahversorgungsnetzes,
- eine Verständigung über regional bedeutsame und grenzüberschreitend wirkende Einzelhandelsstandorte,
- die Entwicklung und Umsetzung eines Abstimmungsverfahrens für grenzüberschreitend wirkende Einzelhandelsprojekte,
- eine Erhöhung der Planungs-, Investitions- und Rechtssicherheit für alle Beteiligten, indem Vereinbarungen strikt umgesetzt werden, sowie
- die Einrichtung einer grenzüberschreitenden Beobachtungsstelle für den Einzelhandel (CCI Moselle und IHK).

Neben Eckpunkten für eine grenzüberschreitende Kooperationsvereinbarung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels enthält die Studie Vorschläge für eine Governancestruktur zur Steuerung des Einzelhandels im Eurodistrict SaarMoselle und für einen Verfahrensablauf bezüglich Informations- und Koordinierungsverfahren. Zunächst müsse jedoch die Frage gelöst werden, ob der Eurodistrict die richtige Institution sei, die in die formalen Planungsprozesse in Deutschland und Frankreich eingebunden wird, beispielsweise als Träger öffentlicher Belange oder als assoziierte öffentliche Person (PPA), z.B. im Rahmen einer CDAC.

### 3.5 Forschungsmodul zum Planspiel in der Großregion

Das Planspiel im Eurodistrict SaarMoselle wurde von einer Forschungsgruppe begleitet, die einen fokussierten Blick auf die Unterschiede in den Planungskulturen der deutschen und französischen Beteiligten warf. Die Bearbeitung des Forschungskonzepts „Planungskulturen“ erfolgte durch Vertreter:innen des Fachgebiets Internationale Planungssysteme an der Technischen Universität Kaiserslautern und der Arbeitsgruppe Raumplanung des Centers for Border Studies an der Universität der Großregion (UniGR-CBS). Die Erkenntnisse aus dem Forschungsmodul (Pallagst et al. 2022) wurden in der Querschnittsauswertung des MORO-Projekts berücksichtigt.

Die Untersuchung stützt sich auf das Konzept der Planungskulturen aus den Raumwissenschaften, das Aspekte wie ein bestimmtes Raumplanungsverständnis, Paradigmen, gesellschaftliche Werthaltungen und Traditionen, Regelungen, Steuerungsweisen sowie Verantwortlichkeiten umfasst.

Die Forscher:innen unterstützten bei der Formulierung der Forschungsfragen, nahmen als Beobachtende an den Planspielrunden teil und analysierten die Diskussionen. Sie führten zudem nach den Planspielrunden eine Befragung der Teilnehmenden durch.

Im Ergebnis zeigte sich, dass im Planspiel Unterschiede in den Planungskulturen deutlich zutage traten, beispielsweise beim raumplanerischen Begriffsverständnis: So kommen die im deutschen Planungssystem weit verbreiteten informellen planerischen Konzepte auf französischer Seite kaum zur Anwendung. Gemeinsame, grenzüberschreitende Konzeptionen, wie z.B. Agglomerations- oder Einzelhandelskonzepte, bieten daher die Möglichkeit, ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln.

Darüber hinaus wurden grundlegende Unterschiede in der Rolle von Politiker:innen und Entscheider:innen zwischen den Planungskulturen offenbar. Die Unterschiede im politischen System wirken sich einerseits hinderlich in der grenzüberschreitenden Kooperation aus, andererseits bietet gerade der Aachener Vertrag Möglichkeiten, voneinander zu lernen und diese Hindernisse zu überwinden.

Die Planspielteilnehmenden waren sich zudem der Unterschiede in den rechtlichen Planungssystemen sehr bewusst. So wird der deutsche Raumplanungskontext als sehr stabil wahrgenommen, während man eine große Volatilität auf französischer Seite ausmacht.

Sprachbarrieren gelten als besondere Herausforderung für den grenzüberschreitenden Kontext, stellen jedoch keine unüberwindbare Hürde dar. Zumal den Teilnehmenden trotz Sprachbarrieren eine durchweg hohe Motivation bescheinigt worden ist: „In Bezug auf den Kreis der Teilnehmenden kann festgestellt werden, dass es sich durchweg um motivierte Personen handelte, die dem Thema der grenzüberschreitenden Kooperation im Allgemeinen und dem Vorhaben eines möglichen Agglomerationskonzepts im Speziellen wohlwollend und konstruktiv entgegenstanden. Dies war eine wichtige Voraussetzung, um in der knappen Zeit möglichst produktiv und effizient im Planspiel zu arbeiten und solch umfassende Ergebnisse zu produzieren“ (Pallagst et al. 2022: 31).

» Die Methode des Planspiels bietet eine sehr gute Möglichkeit, konkrete Konzepte zu diskutieren und die gemeinsame Wissensbasis zu vertiefen. Es zeigt sich, dass damit das duale Ziel des Planspiels erreicht werden konnte: Die Erzeugung von Daten zur Analyse im Hinblick auf Forschungsfragen sowie die Möglichkeit der Selbsterfahrung für die Teilnehmenden, welche grenzüberschreitendem Austausch, Information und Lernen dient. Das konkrete Projekt dieses spezifischen Planspiels – die Erarbeitung eines Lastenhefts für ein Agglomerationskonzept – zeigt sich als sehr gut geeigneter Ankerpunkt für die gemeinsame Diskussion. «

(Pallagst et al. 2022: 31 f.)



## 4. Planspiel 2: Ein grenzüberschreitender Gewerbeflächenpool in der Region Oberrhein

### 4.1 Ziele des Planspiels

Das Planspiel am Oberrhein war der Konzeption eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools gewidmet. Die Teilnehmenden sollten Lösungsvorschläge erarbeiten, wie eine kohärente und koordinierte Gewerbeflächenentwicklung im Grenzraum in den administrativen Planungsalltag Deutschlands und Frankreichs eingebettet werden kann. Dabei galt es, die nationalen Planungsspielräume auszuloten, aber auch die Möglichkeiten des Aachener Vertrags einzubeziehen. Neben der Ausarbeitung eines Vorschlags für die Ausgestaltung eines Gewerbeflächenpools sollten notwendige Verfahren und Anforderungen für die Raumordnung ermittelt sowie mögliche Rechtsformen und potenzielle Finanzierungsquellen aufgezeigt werden.

#### Gewerbeflächenpool – was ist das?

Mit dem Schwerpunktthema am Oberrhein verbindet sich das Ziel, die wirtschaftliche Attraktivität dieses grenzüberschreitenden Verflechtungsraums mithilfe einer integrierten Raumplanung zu stärken. Dabei bilden die spezifischen Entwicklungspotenziale am Oberrhein gute Anknüpfungspunkte.

Unter einem „Gewerbeflächenpool“ wird dabei ein Mechanismus u.a. zur Bündelung von Gewerbeflächen, Steuerressourcen, Kompensationsflächen, Engineering und Finanzmitteln verstanden (Gust et al. 2010). Ein Gewerbeflächenpool kann auf eine Initiative von kommunaler, Kreis- und/oder regionaler Ebene zurückgehen. Grundsätzlich handelt es sich um freiwillige kommunale Aktivitäten.

Das Instrument des Gewerbeflächenpools wurde in Deutschland u.a. im Rahmen des MOROs „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“ erprobt (BBR 2006). Ziel dieses MOROs war u.a., einen Beitrag zur

Reduktion des Flächenverbrauchs zu leisten. Gewerbeflächenpools sollen auch dazu beitragen, den Wettbewerb zwischen Gemeinden um die Ansiedlung von Unternehmen zu verringern, die Flächenanforderungen großer Unternehmen besser zu erfüllen sowie eine bessere Erschließung der Flächen und ein besseres Marketing für die Vermarktung von Flächen zu erreichen.

» In der Praxis ist es oft so, dass Ansiedlungsanfragen von Unternehmen aufgrund der Flächenknappheit nicht entsprochen werden kann. Deshalb ist es umso wichtiger, die Potenziale im Grenzraum problemlos nutzen zu können und den Wirtschaftsstandort am Oberrhein zu stärken. «

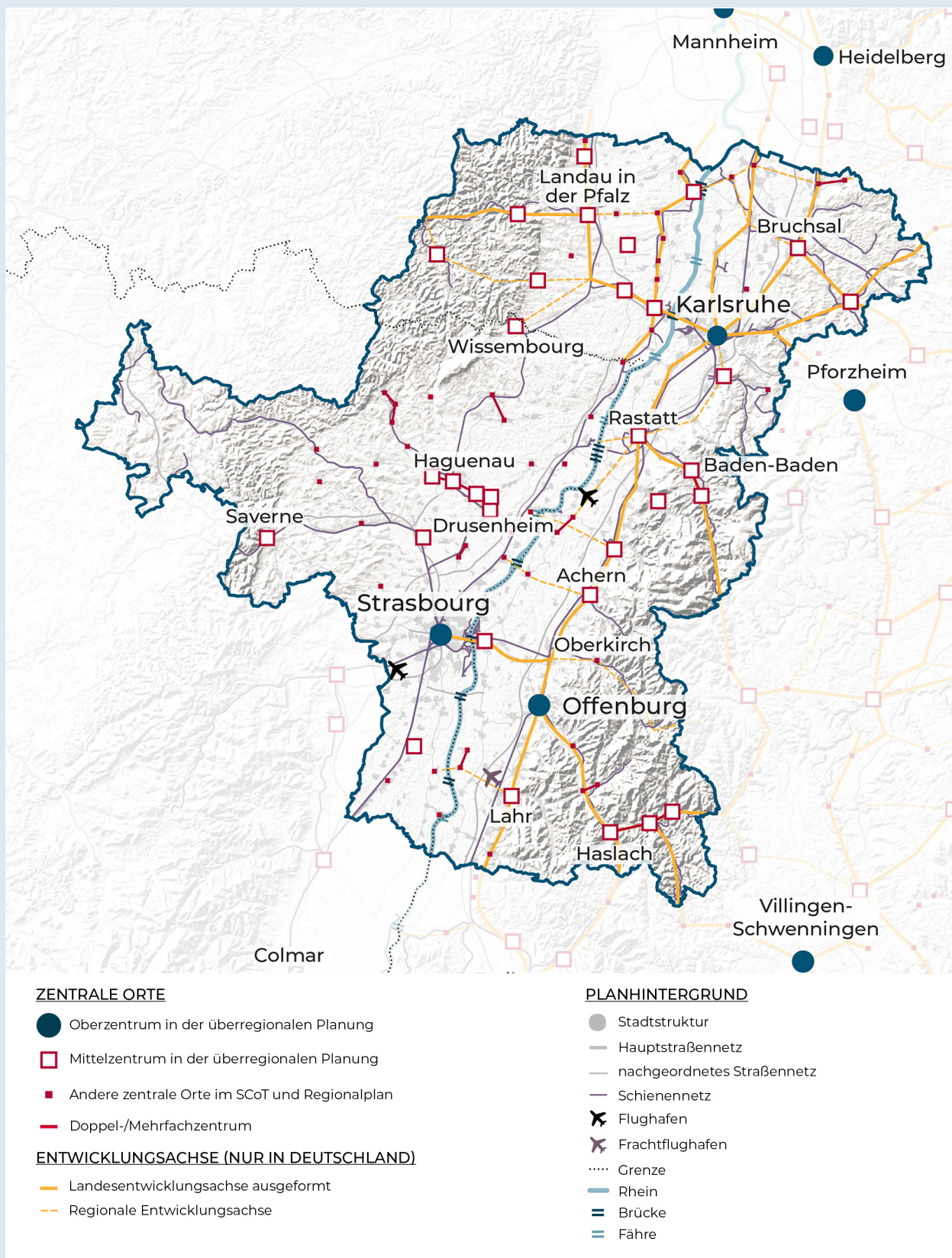
(Michael Welsche, Oberbürgermeister der Stadt Rheinau, Politische Sitzung im Rahmen des MOROs am 6.4.2022)

Die Ausgestaltung der Gewerbeflächenpools zeigen zwar deutliche Unterschiede, allerdings sind einige Grundprinzipien durchaus vergleichbar (Gust et al. 2010): Im Rahmen eines Gewerbeflächenpools werden potenzielle Flächen nach ökonomischen, ökologischen und bautechnischen Kriterien bewertet. Der Anteil jeder Gemeinde am Pool wird i.d.R. nach dem Wert der in den Pool eingebrachten Flächen bestimmt. Die Einnahmen und Ausgaben des Pools werden unter den Gemeinden entsprechend diesem jeweiligen Anteil am Pool verteilt. Gemeinden, die keine Gewerbeflächen besitzen, können einen finanziellen Beitrag an den Pool leisten, um ihren Anteil zu kaufen. Im Rahmen des Planspiels sollte dieses Instrument auf einen grenzüberschreitenden Kontext übertragen werden.

**Abb. 11: Zentrale Orte und Entwicklungsachsen in den Eurodistrikten Pamina und Strasbourg-Ortenau**

Quelle: eigene Darstellung;

Grundlagen: Metropolregion Rhein-Neckar, Regionalverbände Südlicher und Mittlerer Oberrhein, SCoTAN, SCoT BNR, SCoTERS 2021



Im Einzelnen ging es im Planspiel am Oberrhein darum,

- die Interessen der Akteur:innen und spezifischen Rahmenbedingungen einer grenzüberschreitenden Gewerbeflächenentwicklung beidseits der Grenze zu erfassen,
- die Rolle von Raumplanung und Raumordnung nachzuvollziehen,
- die grenzüberschreitenden Potenziale aus Sicht der beteiligten Akteur:innen bei dieser Gewerbeflächenentwicklung auszuloten und den Mehrwert einer grenzüberschreitenden Kooperation zu bestimmen,
- den Status quo (SWOT-Analyse) und gemeinsame Perspektiven (Entwicklungsszenarien) auszuloten,
- die Hemmnisse einer grenzüberschreitenden Kooperation in Bezug auf eine integrierte Gewerbeflächenentwicklung zu erörtern und Wege aufzuzeigen, diese zu überwinden,

- ein grenzüberschreitendes Vorgehen zur Entwicklung eines Gewerbeflächenpools für die Grenzregion zu erarbeiten (Konzept – Prozess – Umsetzung),
- Schnittstellen zu identifizieren, um die Ergebnisse und Erkenntnisse des Planspiels in den Planungs-routinen beidseits der Grenze zu verankern.

## 4.2 Gremien und Ablauf des Planspiels

### Die Gremien des Planspiels

Vier fiktive Gremien repräsentierten im Planspiel die politische Entscheidungsebene, den erweiterten Akteurskreis wie auch die fachliche Arbeitsebene (s. Tab. 3). Für die Besetzung dieser Gremien wurde in enger Zusammenarbeit mit der Projektpartnerschaft eine Liste mit potenziellen Teilnehmenden erstellt. Diese umfasste Vertreter:innen der französischen

Tab. 3: Die fiktiven Planspiel-Gremien am Oberrhein

Quelle: eigene Darstellung

Fiktives Gremium	Mitglieder	Aufgaben
Steuerungs-gremium	Politische Entscheider:innen der französischen und deutschen Seite	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Steuerung des Spielgeschehens im Planspiel</li> <li>■ Validierung der Planspiel-Rahmenbedingungen</li> <li>■ Formulierung der Aufgaben für die Arbeits-gremien („Mandat“)</li> <li>■ Reflexion der Ergebnisse</li> <li>■ Aufzeigen von Wegen der Umsetzung (Schnittstellen)</li> </ul>
Fachgruppe (FG) Gewerbepool	Fachexpert:innen unterschiedlicher Planungsebenen (Planer:innen und Vertreter:innen aus dem Bereich Wirtschaft)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Erarbeitung der Inhalte auf Basis der Spielunterlagen (Dossiers)</li> <li>■ Beantworten der Fragestellungen</li> <li>■ Erarbeitung der wesentlichen inhaltlichen Aspekte und Fragestellungen zum Gewerbeflächenpool</li> <li>■ Erarbeitung einer Prozessstruktur für die Initiierungsphase</li> </ul>
Fachgruppe (FG) Wirtschaft	Expert:innen aus dem Bereich Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Erarbeitung der Inhalte auf Basis der Spielunterlagen (Dossiers)</li> <li>■ Beantworten der Fragestellungen</li> </ul>
Territorial-versammlung	Erweiterter Akteurskreis der kommunalen und regionalen Ebene und Vertreter:innen aus dem Bereich Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kommentierung der Ergebnisse (Empfehlungen)</li> <li>■ Einbringen der kommunalen/regionalen Interessen und Erfahrungen</li> </ul>

EPCI und der deutschen Kommunen sowie Landkreise, der SCoT- und Regionalverbände, der CCI's und IHK's, der Wirtschaftsförderungsagenturen und Gewerbegebietsbetreibenden zudem der Präfekturen der Région Grand Est und des Departements Bas-Rhin.

Bei der Auswahl der Teilnehmenden wurde auf eine möglichst paritätische Besetzung aus beiden Nationen, ein Gleichgewicht zwischen den Teilnehmenden aus Groß-, Mittel- und Kleinstädten sowie auf verschiedene Kompetenzen in den Bereichen Raumplanung, Wirtschaftsförderung und grenzüberschreitender Kooperation geachtet. In Bezug auf den Territorialausschuss hatten die Partnerinstitutionen vereinbart, ein Gleichgewicht zwischen politischen und fachlichen Vertreter:innen der Administrationen sowie Vertreter:innen verschiedener Interessengruppen aus den Sektoren Wirtschaft, Umwelt und Energie anzustreben. Die Vielfalt der Teilnehmenden am Planspiel wurde als eine wichtige Voraussetzung für robuste Ergebnisse angesehen.

Die Zahl der Anwesenden in den Gremien schwankte zwischen 8 und 28. Die Akteur:innen spielten sich in ihren eigenen Funktionen und nahmen damit im Planspiel realitätsnahe Rollen ein. Die Zusammensetzung und Aufgaben der einzelnen Gremien sind in Tabelle 3 zusammengefasst.

## Die Dossiers zur Vorbereitung der Teilnehmenden

Auch im Planspiel am Oberrhein dienten die Dossiers der inhaltlichen Vorbereitung der Teilnehmenden für die verschiedenen Sequenzen des Planspiels (s. Tab. 4). Als „Mini-Expertisen“ hielten sie Informationen über Kontext, Rahmenbedingungen und Fragestellungen zur grenzüberschreitenden Gewerbeflächenentwicklung und zum Thema Gewerbeflächenpool bereit.

Ihr Inhalt baut auf bestehenden Arbeiten auf, allerdings mussten einige Grundlagen und Daten eigens recherchiert werden: So war für einige Dossiers eine aufwändige Zusammenführung von Daten erforderlich, die durch Unterschiede in der Aktualität, Planungskultur, territorialen Organisation und Hierarchie der Entscheidungsinstanzen dies- und jenseits der Grenze nur bedingt miteinander vergleichbar sind. Für einzelne Karten wurden länderspezifische Legenden erarbeitet. Dennoch konnten einige Analyseergebnisse aufgrund der großen Unterschiede und mangelnder Aktualität nicht konsolidiert werden, was intensive Debatten in den Spielsequenzen zur Folge hatte.

Dessen ungeachtet lieferten die Dossiers wichtige Fachinformationen, die den Teilnehmenden halfen, zielgerichtet zu arbeiten und in kurzer Zeit Ergebnisse zu erzielen.

**Tab. 4: Übersicht über die Planspielunterlagen („Mini-Expertisen“) am Oberrhein**

Quelle: eigene Darstellung

Nr.	Unterlage/Dossier
	Planspielsetting
	Beschlussvorlage für das Steuerungsgremium zur Beauftragung der Gremien
<b>D1</b>	Raumanalyse
<b>D2</b>	Bestehende Gewerbeflächen und Bedarf
<b>D3</b>	Planerisch-rechtliche Aussagen zu Gewerbeflächen und Beteiligungsprozessen
<b>D4</b>	Trends und Entwicklungen
<b>D5</b>	SWOT-Analyse der Gewerbeflächenentwicklung
<b>D6</b>	Die Innovationskette am Oberrhein
<b>D7</b>	Gewerbeflächenpool – Konzept, Erfahrungsberichte, aktuelle Beispiele
<b>D8</b>	Grundkonzeption (1) eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools
<b>D9</b>	Grundkonzeption (2) eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools
<b>D10</b>	Prozessstruktur zur Umsetzung

## Der Ablauf der vier Planspieltage

Am Oberrhein fand die erste Planspielrunde am 21. und 22. September 2021 statt; am 9. und 10. November 2021 folgte die zweite Runde (s. Abb. 12). Es wurde zwischen Online- und Präsenzformaten gewechselt: Steuerungsgremium und Territorialversammlung tagten online, die Fachgruppen (FG) trafen sich in Präsenz. Hier setzten die Pandemieregeln sowie die Simultanübersetzung Grenzen bei der Anwendung bewegter Formate oder von Kleingruppenarbeit.

Der **erste Tag des Planspiels** begann mit einer gemeinsamen Einführungsveranstaltung „Vor dem Spiel“ im Online-Format. In der ersten Sitzung des Steuerungsgremiums ging es darum, ein gemeinsames Verständnis für die Ziele des Projekts zu erreichen und gleichzeitig die unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen in Deutschland und Frankreich aufzuzeigen. Eine zentrale Aufgabe bestand darin, den Arbeitsauftrag für die Fachgruppen zu erteilen. Der Beschlussvorschlag wurde intensiv diskutiert, auf Basis der Ergebnisse nochmals angepasst und schließlich verabschiedet. Am Nachmittag trafen sich die FG Gewerbeflächenpool und die FG Wirtschaft zu ihren parallel verlaufenden Sitzungssequenzen im Straßburger Rathaus. Sie hatten beide ein umfangreiches inhaltliches Programm zu bewältigen.

Die FG Gewerbeflächenpool widmete sich in dieser ersten Spielsequenz mehreren Themen. Intensiv diskutiert wurden die Karten und Daten des Dossiers Raumanalyse. Darin wurden erstmalig Themen wie die Flächennutzung, die zentralörtliche Gliederung oder die Beschäftigungsdynamik grenzüberschreitend dargestellt sowie die wichtigsten Gewerbeflächen im Planspielraum erfasst. Die Teilnehmenden stellten dringenden Handlungsbedarf in Bezug auf vergleichbare und aktuelle Datengrundlagen fest. Der Austausch zu den Planungsinstrumenten auf beiden Seiten der Grenze ergab, dass vielfach die genauen Mechanismen der Raumplanung auf der anderen Seite der Grenze unbekannt sind. Die Diskussionen zur SWOT-Analyse zeigten einerseits den Konsens über Stärken und Schwächen, aber auch die Unterschiede der französischen und deutschen Perspektive auf.

Die FG Wirtschaft beschäftigte sich zunächst mit aktuellen Trends und Entwicklungen. Anschließend stand auch hier die SWOT-Analyse zur Diskussion. In

Abb. 12: Ablauf des Planspiels am Oberrhein

Quelle: eigene Darstellung





der dritten Teilsequenz ging es um Innovationspolitiken und wirtschaftliche Verflechtungen, zu denen die Teilnehmenden verschiedene Handlungsempfehlungen formulierten. In der letzten Teilsequenz erarbeiteten die Teilnehmenden Empfehlungen an die FG Gewerbeflächenpool. Hierin wurde die Zweckmäßigkeit eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools bestätigt und die Entwicklung eines solchen befürwortet.

Am Vormittag des **zweiten Planspieltags** reflektierte die FG Gewerbeflächenpool in ihrer zweiten Sitzung die Ergebnisse des Vortags. Danach wurden Beispiele zur interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung sowie zu Gewerbeflächenpools vorgestellt. Zum Abschluss bewerteten die Teilnehmenden mögliche Ziele eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools und stellten Betrachtungen zu dessen potenziellem Mehrwert an. Am Nachmittag wurden die Mitglieder der Territorialversammlung ausführlich über die Resultate des bisherigen Arbeitsprozesses informiert. Aus der anschließenden Diskussion ließen sich Hinweise und Empfehlungen für die Einrichtung und Ausgestaltung eines Gewerbeflächenpools ableiten, die für die zweite Planspielrunde relevant waren. Die Mitglieder des Steuerungsgremiums wurden gleichfalls umfassend über die Zwischenergebnisse in Kenntnis gesetzt und diskutierten anschließend über mögliche Schlussfolgerungen für den weiteren Prozess. Sie zeigten sich sehr zufrieden mit der geleisteten Arbeit.

Die Erfahrungen in der ersten Planspielrunde führten im Ablauf der zweiten Planspielrunde zu leichten Anpassungen. So wurden die Sitzungen der Fachgruppen zeitlich gekürzt und nacheinander statt zeitlich parallel durchgeführt, um den Aufwand, insbesondere in Bezug auf die Simultanübersetzung, überschaubar zu halten.

Die zweite Runde wurde am **dritten Planspieltag** wiederum mit einer Informationssequenz eröffnet, die sich an alle Teilnehmenden richtete. Anschließend traf sich die FG Gewerbeflächenpool zu ihrer dritten Sitzung. Der Fokus lag auf der Grundkonzeption eines Gewerbeflächenpools. Wesentliche Aspekte waren eine möglichst konsensfähige Definition des Instruments, eine Verständigung über die grundlegenden strategischen Ziele sowie über die Bausteine und (Abstimmungs-)Mechanismen, die für einen Gewerbeflächenpool erforderlich werden. Die intensive

Diskussion der einzelnen Aspekte zeigte, wie schwierig diese Aufgabe gerade im Grenzraum zu bewältigen ist. Gleichzeitig waren die Teilnehmenden jedoch davon überzeugt, dass durch diese gemeinsame Koordination der Gewerbeflächenentwicklung ein deutlicher Mehrwert für die grenzüberschreitende Oberrheinregion erzielt werden kann. Die Frage der Governance wurde in vier jeweils rein deutsch bzw. rein französisch besetzten Kleingruppen bearbeitet. Ziel war es, Ideen zu den Gremien eines Gewerbeflächenpools und den Mechanismen für eine grenzüberschreitende Entscheidungsfindung zu sammeln sowie Optionen eines Rechtsstatus und einer vertraglichen Bindung auszuloten. Die Gruppen kamen zwar zu recht unterschiedlichen Ergebnissen, einigten sich jedoch in der anschließenden Diskussion mit allen Teilnehmenden über wesentliche Punkte.

Am **vierten Planspieltag** kam zunächst die FG Wirtschaft zu ihrer zweiten Sitzung zusammen. Sie griff die Ergebnisse der FG Gewerbeflächenpool auf, diskutierte und reflektierte diese und gab Empfehlungen für die weiteren Schritte. Anschließend fand die vierte und letzte Sitzung der FG Gewerbeflächenpool statt, deren zentrales Thema die Umsetzung war. Auf der Grundlage eines Vorschlags zu einem Prozessschema arbeiteten je eine deutsche und eine französische Arbeitsgruppe ihre Ideen dazu aus und stellte sie im Plenum zur Diskussion. Im Ergebnis einigten sich die Teilnehmenden auf einen „Fahrplan“ zur Organisation des Aufbaus eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools (s.a. Kap. 5.2) und legten wesentliche Eckpunkte dafür fest.

Die Territorialversammlung und das Steuerungsgremium nahmen zum Abschluss der zweiten Planspielrunde die Ergebnisse zur Kenntnis. Die Mitglieder der Territorialversammlung begrüßten die bisherigen Arbeiten und gaben ein sehr positives Feedback: Sie stimmten dem Konzept einer ersten Phase zum Aufbau des Gewerbeflächenpools zu und sprachen verschiedene Empfehlungen aus. Auch das Steuerungsgremium bestätigte die Qualität der bisher geleisteten Arbeiten. Für den weiterführenden Prozess gaben die Teilnehmenden weitere Hinweise.

Die Aufbereitung von Ausgangspunkten, Zielen, Ablauf und Ergebnissen des Planspiels wurde allen Teilnehmenden zur Verfügung gestellt und diente als wichtige Grundlage für die Ergebnisauswertung des MOROs.

### 4.3 Ergebnisse des Planspiels

Im Unterschied zum Planspiel im Eurodistrict Saar-Moselle konnte das Planspiel am Oberrhein nicht auf einem bereits etablierten Grundkonsens und einer gemeinsamen Zielsetzung aufbauen. So wurden bereits für die Wahl des Planspielthemas intensive Diskussionen im Rahmen der Vorbereitungsphase des MOROs geführt. Auf beiden Seiten der Grenze wurden unterschiedliche Erwartungen an die Ergebnisse des Planspiels gestellt: Für die deutsche Seite sollte es in erster Linie exemplarisch aufzeigen, wie grenzüberschreitende Raumentwicklungskonzepte gemeinsam erarbeitet und umgesetzt werden können. Für die französische Seite standen erste Schritte für die konkrete Umsetzung einer gemeinsamen Gewerbeflächenentwicklung im Vordergrund.

Dennoch wurde im Rahmen der ersten Planspielrunde deutlich, dass

- Megatrends wie die Digitalisierung oder der Klimawandel die Nachfrage nach und Entwicklung von Gewerbeflächen auf beiden Seiten der Grenze stark verändern werden, z.B. durch die wachsende Bedeutung eines CO<sub>2</sub>-neutralen Güterverkehrs oder die Auswirkungen des Hochwasserrisikomanagements,
- sich die Entwicklungen beiderseits der Grenze ergänzen können: hohe Beschäftigungsdynamik und hoher Industrialisierungsgrad auf der deutschen Seite, noch vorhandene Flächenreserven auf der französischen Seite,
- ein wesentliches gemeinsames Ziel die Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie die Stärkung der vorhandenen Wirtschaftssysteme ist, etwa durch die Ansiedlung von Unternehmen mit hoher Wertschöpfung,
- die regionale Ebene für die Gewerbeflächenentwicklung besondere Relevanz besitzt, weil die Profilierung des grenzüberschreitenden Wirtschaftsraums für ansässige und neue Unternehmen eine Chance für die gesamte Region darstellt,
- deshalb ein kooperatives und koordiniertes Vorgehen als sinnvoll erachtet wird; das bedeutet: abgestimmte Bestandskarten und Datensätze als Planungsgrundlage, ein gemeinsames, auf Nachhaltigkeit und Flächensparen ausgerichtetes Leitbild, ein gemeinsames deutsch-französisches Standortmarketing sowie die Unterstützung und Vernetzung zukunftsfähiger Branchen,

- die deutschen und französischen Vertreter:innen einander auf Augenhöhe begegnen müssen.

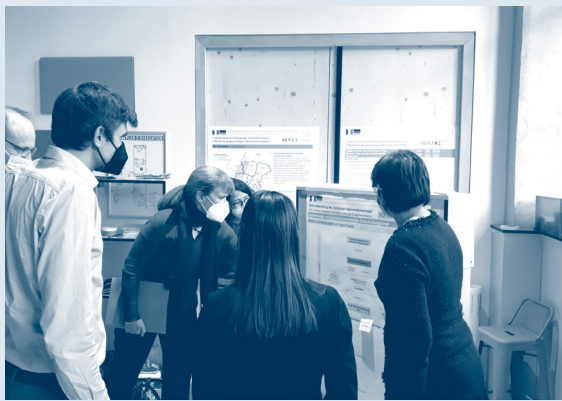
Die Arbeiten in der zweiten Planspielrunde lieferten umfassende Grundlagen, mit denen ein Gewerbeflächenpool auf den Weg gebracht werden kann.

Dazu gehören:

1. die Klärung grundlegender Fragestellungen, z.B.
  - die Zielsetzungen eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools und dessen Mehrwert,
  - die Aufgabe und Rolle sowie möglichen Beiträge der Gebietskörperschaften,
  - die grundsätzlichen Standortfaktoren und Anforderungen an die Unternehmen sowie
  - Vorschläge für Rechtsformen und vertragliche Regelungen.
2. der Vorschlag, eine möglichst einfache Gremienstruktur mit einer „schlagkräftigen“ Geschäfts- bzw. Koordinierungsstelle zu etablieren.
3. eine ausgearbeitete Prozessstruktur für das weitere Vorgehen in der ersten Phase des Aufbaus des Gewerbeflächenpools.

Das Steuerungsgremium kam darauf aufbauend zu eigenen Schlussfolgerungen: Gegenseitiges Kennenlernen, Verständnis und Vertrauen seien entscheidend für den Erfolg des Projekts. Dabei bestehe der Bedarf einer stärkeren Vernetzung der Akteur:innen, auch außerhalb des engeren gewerblichen Rahmens, z.B. aus den Sektoren der Verkehrsinfrastrukturentwicklung oder der Energieversorgung.

Zu Beginn sei eine pragmatische Vorgehensweise im Sinne einer „Politik der kleinen Schritte“ anzustreben. Zunächst sollte auf der Zielebene eine gemeinsame Orientierung und eine Erarbeitung raumordnerischer und wirtschaftlicher Leitvorstellungen stattfinden: Rahmensetzend seien dabei bestehende Programmatiken und Dokumente, u.a. der Eurodistricts, Regionalverbände und SCoTs/PETRs. Die Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans in Baden-Württemberg biete die Chance, die spezifischen Bedürfnisse der grenzüberschreitenden Gebiete neu zu definieren. Zudem sollten die Überlegungen aus dem Planspiel in die Überarbeitung des raumordnerischen Orientierungsrahmens Oberrhein miteinbezogen werden.



Fotos: agl/ADEUS

Als eine wesentliche raumordnerische Leitvorstellung werde eine Region der kurzen Wege angestrebt. Vor diesem Hintergrund sollten zentrale Kriterien wie beispielsweise die Lage und (infrastrukturelle) Anbindung von Flächen, der Branchenmix vor Ort oder auch die Nähe zu Städten mit hohem Beschäftigtenpotenzial in die Analyse einbezogen werden, um Synergien zu erzielen.

Gleichzeitig sei auf der Handlungsebene der konkrete Umgang mit Flächen anzugehen. Wichtige Aspekte seien hierbei, den tatsächlichen Bedarf an Gewerbeflächen und mögliche Flächenpotenziale in Gewerbebestandsgebieten festzustellen, die konkreten Bedürfnisse der ansässigen wie ansiedlungswilligen Unternehmen auszuloten und mögliche Restriktionen bei der Erschließung von Flächenpotenzialen aufzuzeigen. Dabei werde auch ein direkter Austausch mit Gewerbetreibenden als sinnvoll erachtet. Das Konkurrenzverhalten sollte weder interkommunal noch grenzüberschreitend im Vordergrund stehen. Stattdessen müsse eine Bündelung der Ressourcen erreicht und der Fokus auf die Vorteile für die gesamte Region gelegt werden.

Eine möglichst „schlanke“ Governancestruktur sollte an bestehenden Organisationsstrukturen andocken, auch um die notwendige Professionalisierung zu gewährleisten. Zudem empfiehlt das Steuerungsgremium, die Trägerschaft in bereits vorhandenen Gremien, z.B. der Eurodistrikte, zu verankern.

Mögliche konkrete Umsetzungsvorhaben können in Reallaboren gemeinsam erprobt werden (s.a. Kap. 5.5).

Offen blieben einige Fragen zum weiteren Vorgehen – insbesondere im Hinblick auf die Trägerschaft und Finanzierung der erforderlichen nächsten Schritte zur Einrichtung eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools.

Die einzelnen Ergebnisse des Planspiels werden als Beispiele im Rahmen des Kapitels 5 aufgerufen, um allgemeine Empfehlungen abzuleiten.



» Wir müssen nicht nur mit der Flächenknappheit umgehen, sondern auch die Logistik und den Personenverkehr berücksichtigen. Wir müssen alle diese Dimensionen, insbesondere die Erreichbarkeit von Gewerbegebieten durch andere Verkehrsträger als den Straßenverkehr und den Individualverkehr, in unsere Gewerbeflächenentwicklungspolitik in unseren Teilräumen einbeziehen. «

(Anne-Marie Jean, Vize-Präsidentin der Eurometropole de Strasbourg, Politische Sitzung im Rahmen des MOROs am 6.4.2022)

Die Ergebnisse des MOROs wurden am 14. Dezember 2022 im Rahmen einer Abschlusskonferenz im Salle de l'Hémicycle am Sitz der Region Grand Est in Straßburg vorgestellt. In vier Gesprächsrunden reflektierten Akteur:innen aus den Planspielräumen sowie Experten:innen aus anderen Regionen die Erkenntnisse aus den beiden Planspielen.



Foto: agl



## 5. Gemeinsam grenzüberschreitend planen: Unsere Empfehlungen

### 5.1 Eine gemeinsame Wissensbasis für eine evidenzbasierte Grenzraumpolitik schaffen

#### Warum werden grenzraumspezifische Daten benötigt?

Bereits Anfang der 2000er-Jahre wurde in Frankreich auf nationaler Ebene festgestellt, dass nationale statistische Analysen in Grenzräumen häufig auf Interpretationsschwierigkeiten stoßen: Hier werden offenbar „Grenzeffekte“ wirksam, deren Auswirkungen schwer darzustellen bzw. zu messen sind, zumal grenzraumspezifische Daten meist nicht zur Verfügung stehen (Observatoire des territoires/ANCT 2022).

#### Raumbeobachtung

„Raumbeobachtung bezeichnet eine systematische, laufende, indikatorengestützte Berichterstattung über räumliche Zustände und Entwicklungen. Von einer stetig wachsenden Geodatenbasis aus werden handlungsrelevante Informationen für Politik und Verwaltung wie für die interessierte Öffentlichkeit erarbeitet“ (Sturm 2018: 1865). Die Daten der Raumbeobachtung können für quantitative und qualitative Situationsanalysen in den verschiedenen Themenfeldern der räumlichen Entwicklung einer grenzüberschreitenden Region herangezogen werden. Eine solche räumliche Analyse sollte neben dem Blick auf die gegenwärtige Situation auch eine mittel- bis langfristige Perspektive (z. B. durch Extrapolationen, Prognosen und Szenarios) beinhalten (RVMO 2012).

Passgenaue räumliche Strategien und Maßnahmen sind jedoch nur möglich, wenn fundierte Informationen über räumliche Strukturen und Entwicklungen beiderseits der Grenze vorliegen, regionale Spezifika erkannt und funktionale Verflechtungen wie Unterschiede identifiziert werden können (BMVI 2017a). Aus diesem Grund sind grenzraumspezifische Daten ein Schlüsselfaktor für eine evidenzbasierte Grenzraumpolitik und die grenzüberschreitende Raumentwicklung. Eine grenzüberschreitende Raumplanung benötigt daher Daten zu raumrelevanten Handlungsfeldern, mit denen sie den Verlauf von Entwicklungen nachzeichnen und fortschreiben, aktuelle Prozesse abbilden und mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen kann (Saad/Chilla 2017).

Eine kontinuierliche Raumbeobachtung sollte die erforderlichen Daten in den Handlungsfeldern der Raumplanung bereitstellen. Sie liefert die Grundlage, auf denen räumliche Konzepte und Strategien aufbauen und auf die sich politische Entscheidungen stützen können. Neben aufbereiteten statistischen Daten sind kartografische Darstellungen hilfreich für die Kommunikation mit der Politik und der Öffentlichkeit. (CGET/BMI 2019)

Dem Thema Raumbeobachtung wird auch im Aacheener Vertrag eine besondere Bedeutung beigemessen: Nach Art. 14 gehört es zu den zentralen Aufgaben des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ), „alle die Bundesrepublik Deutschland und die Französische Republik betreffenden Aspekte der grenzüberschreitenden Raumbeobachtung“ zu koordinieren (Bundesregierung 2022b). Der AGZ hat das Thema Raumbeobachtung in sein Arbeitsprogramm 2022 aufgenommen (AGZ/CCT 2022a).

## Welche Aktivitäten gibt es bereits?

Mit der Erfassung und Interpretation von Daten und der Verstetigung in Richtung einer Raumb Beobachtung im grenzüberschreitenden Raum setzen sich verschiedene Institutionen auf unterschiedlichen Ebenen auseinander.

Auf europäischer Ebene ist dies u.a. das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat), das europaweite Statistiken in enger Zusammenarbeit mit den statistischen Ämtern der EU-Mitgliedsstaaten sowie weiterer nationaler Behörden erstellt. Sie werden u.a. im Regionalstatistischen Jahrbuch regelmäßig veröffentlicht und können online abgerufen werden (Eurostat 2022). Das European Spatial Planning Observation Network (ESPON) betreibt seit 2002 auf gesamteuropäischer Ebene Raumb Beobachtung. Das aktuelle Programm ESPON 2020 setzt den Aufbau eines europäischen Raumb Beobachtungsnetzwerks fort. Es soll gesamteuropäische, vergleichbare, systematische und zuverlässige räumliche Informationen bereitstellen und deren Berücksichtigung in Fachpolitiken fördern. Ziel ist es, die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik der EU sowie nationaler und regionaler Raumentwicklungspolitiken zu verbessern. Im Rahmen verschiedener Programme und Projekte wurden und werden auch Fragestellungen zu grenzüberschreitenden Beziehungen und Entwicklungen betrachtet. (vgl. ESPON 2022, BBSR 2022b)

In Deutschland obliegt gemäß § 22 des Bundesraumordnungsgesetzes dem BBSR die Berichterstattung über die räumliche Entwicklung im Bundesgebiet und in angrenzenden Gebieten. Das BBSR betreibt dazu ein Raumb Beobachtungssystem, das in seinen verschiedenen Komponenten die Lebensbedingungen auf Kreis- und Gemeindeebene sowie in Großstädten in Deutschland abbildet, wie auch Entwicklungen auf regionaler Ebene in Europa analysiert und vergleicht (BBSR 2022c). Letztere richtet jedoch den Blick mehr auf die europaweiten Entwicklungen und weniger auf die direkten Grenzräume. Bislang erfolgt auf nationaler Ebene keine grenzübergreifende Raumb Beobachtung mit einem engeren analytischen Bezug zu den Grenzregionen. (BMVI 2017b)

Im Rahmen verschiedener MOROs arbeitet das BBSR an der Etablierung eines Raumb Beobachtungssystems, das die Grenzregionen stärker in den Blick nimmt. Im MORO „Raumb Beobachtung Deutschland und an-

» Raumb Beobachtung ist kein Selbstzweck, sondern ist als vorbereitende Informationsgewinnung, -verdichtung und analytische Aufbereitung zu verstehen. Politik und Entscheidungsträgern liefert sie frühzeitig Informationen über planungsrelevante räumliche Entwicklungen sowie über die Wirksamkeit von Maßnahmen. Dies gilt insbesondere für eine grenzübergreifende Raumb Beobachtung, wo bestimmte Entwicklungen ohne Kenntnis der Situation in den benachbarten Regionen kaum erklärbar, geschweige denn koordiniert zu steuern sind. Grenzübergreifende Raumb Beobachtung kann als ein Mehr-Ebenen-Prozess verstanden werden. «

(BMVI 2017b: 115 f.)

grenzende Regionen – Räumliche Strukturen und Verflechtungen“ wurden mithilfe der bereits vorhandenen Expertise in den beteiligten Modellregionen wesentliche Themen und grundlegende Anforderungen an eine bundesweite grenzübergreifende räumliche Berichterstattung ermittelt. Im Folge-MORO „Etablierung eines Raumb Beobachtungssystems für angrenzende Regionen“, das im November 2021 abgeschlossen wurde, wurden ein Daten- und Indikatorenmodell zur grenzübergreifenden Raumb Beobachtung spezifiziert und Empfehlungen zur technischen Umsetzung eines grenzübergreifenden Raumb Beobachtungssystems beim BBSR ausgesprochen. (BBSR 2022d; Schwarze/Spiekermann 2021)

In Frankreich hat das Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) im Jahr 2017 in seiner Niederlassung in Nancy einen Pôle de statistiques transfrontalières (PST) eingerichtet. Es hat die Aufgabe, grenzüberschreitende Datenbanken für das französische Festland und seine Grenzländer anzulegen und Auswertungen der Daten zur Verfügung zu stellen.

Die Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) befasst sich mit der Beobachtung der Grenzregionen an den französischen Außengrenzen. Bereits in den 1990er-Jahren erstellte sie u.a. Karten zu grenzüberschreitenden Aspekten – darunter eine Karte zu

Grenzpendlerströmen, die den Umfang dieses Phänomens und damit die Intensität der Verflechtungen in Grenzregionen visualisierte (MOT 2022b). Die Hauptaufgabe der MOT ist die Unterstützung und Vernetzung von Akteur:innen in grenzüberschreitenden Gebieten. Sie stellt dazu eine Vernetzungs- und Datenplattform zur Verfügung, auf der u.a. Studien und Expertisen, Informationen zu europäischen Programmen sowie Karten eingesehen oder heruntergeladen werden können. Sie unterstützt darüber hinaus die grenzüberschreitenden Aktivitäten französischer Institutionen in Grenzregionen durch Gutachten und die Entwicklung methodischer Instrumente (MOT 2022a). So wurde die MOT im Jahr 2010 beauftragt, gemeinsam mit der Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) im Rahmen einer Studie die Mängel in der grenzüberschreitenden Raumbearbeitung aufzudecken (Observatoire des territoires/ANCT 2022).

Eine Zusammenführung der Aktivitäten auf deutscher und französischer Seite soll im Rahmen eines gemeinsamen Aktionsplans zur Förderung der grenzüberschreitenden Raumbearbeitung erfolgen (CGET/BMI 2019). Diese soll in einem Mehrebenenansatz von der lokalen bzw. regionalen Ebene bis zur europäischen Ebene reichen. Ziel ist insbesondere eine an die Bedürfnisse der lokalen Datennutzer:innen angepasste Datenerfassung, was durch eine enge Einbindung und Zusammenarbeit zwischen den räumlichen und administrativen Ebenen erreicht werden soll.

» Eine wirksame grenzüberschreitende Integrationspolitik des Staates erfordert ein gründliches Wissen des jeweiligen Gebietes. [...] Eine genaue und laufende Raumbearbeitung ist gleichermaßen entscheidend für Konzeption und Umsetzung grenzüberschreitender Projekte, welche den Alltag von Bewohnern und Unternehmen verbessern, wie für den Aufbau eines gemeinsamen Wissens über das Grenzgebiet und einer gemeinsamen Vision durch lokale Behörden. «

(CGET/BMI 2019: 3)

Auf der regionalen grenzüberschreitenden Ebene wurden bereits vor einigen Jahren Schritte zu einer Institutionalisierung und Verstärkung der grenzüberschreitenden Raumbearbeitung unternommen. So wird in der Großregion seit 2009 ein Geografisches Informationssystem (GIS-GR) aufgebaut, das eine harmonisierte grenzüberschreitende Datenbank bereitstellt und damit die Umsetzung der gemeinsamen Raumplanungs- und Raumentwicklungspolitik unterstützt (GIS-GR 2022a). Neben dem GIS-GR gibt es das Netzwerk der statistischen Ämter der Großregion und die Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA-OIE). Das Netzwerk ist als Arbeitsgruppe in die Struktur der Großregion eingebunden; es beschäftigt sich in erster Linie mit der Harmonisierung wirtschaftlicher und sozialer Statistiken (Großregion 2022e). Die IBA-OIE erstellt im Auftrag der politischen Verantwortlichen Analysen zum Arbeitsmarkt in der Großregion und unterstützt mit ihren Daten und Interpretationen die struktur- und arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen in der Großregion (IBA/OIE 2022).

In der Oberrheinregion wurde bereits 2004 begonnen, ein geografisches Informationssystem unter dem Namen „GISOR“ zu installieren. Das System wurde stetig weiterentwickelt und 2015 in das laufende Raumbearbeitungssystem „GeoRhena“ überführt (IMeG 2018). Im GeoRhena werden themenspezifische Daten über die Rheinebene gesammelt und bearbeitet. GeoRhena versteht sich als Kompetenzzentrum, das der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dient (GeoRhena 2022).

### Wo bestehen Defizite?

Die verschiedenen Aktivitäten zeigen, dass im Bereich der grenzüberschreitenden Raumbearbeitung bereits viel Wissen generiert wurde und wird. Dennoch fehlt für viele konkrete Fragestellungen und Aufgaben der Raumplanung in Grenzräumen eine verlässliche Datenbasis. Zwar liegen Basisdaten zur Abbildung der räumlichen Strukturen bei den regionalen oder nationalen Statistikstellen weitgehend vor, allerdings bestehen in Bezug auf Vergleichbarkeit, Verfügbarkeit und Harmonisierung von Daten erhebliche Defizite (Saad/Chilla 2017). Auch im Hinblick auf Detaillierungsgrad oder Interpretation von Daten bestehen



### **Geografisches Informationssystem der Großregion – GIS-GR | SIG-GR**

Das GIS-GR wurde auf Initiative der Fachministerkonferenz beim 11. Gipfel der Großregion am 17. Juli 2009 ins Leben gerufen. Ziel des GIS-GR ist es, die Raumentwicklungs- und Raumplanungspolitik bei ihrer räumlichen Koordinierungs-, Entwicklungs- und Ordnungsfunktion zu unterstützen. Es versteht sich als querschnittsorientiertes Instrument zur laufenden Raumbewertung. Dazu wird eine grenzüberschreitende Datenbank aufgebaut, eine „gemeinsamen Sprache“ erarbeitet sowie eine koordinierte Herangehensweise zur Behandlung von Themen und ihrer kartografischen Darstellung verfolgt. Das GIS-GR ermöglicht damit einen Vergleich der geografischen Sachverhalte in der Region und trägt zu einem besseren Verständnis der beobachteten räumlichen Dynamiken in der Großregion bei. (GIS-GR 2022a)

Die Fachaufsicht über das GIS-GR obliegt dem Koordinierungsausschuss Raumentwicklung (KARE), einer Arbeitsgruppe des Gipfels der Großregion. Für den analytischen Teilbereich sowie die Erstellung thematischer Karten ist das luxemburgische Ministerium für Energie und Raumentwicklung zuständig. Die Veröffentlichung von Daten und Karten übernimmt das Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation Rheinland-Pfalz. (GIS-GR 2022b)

Das Webportal des GIS-GR ([www.sig-gr.eu](http://www.sig-gr.eu)) hält eine große Bandbreite thematischer Karten bereit, stellt im Geokatalog der Großregion 253 Datensätzen zur Verfügung und ermöglicht über das Geoportal, interaktiv eigene thematische Karten zusammenzustellen und einzusehen.

### **Geografisches Informationssystem des Oberrheins – GeoRhena**

GeoRhena ist das geografische Informationssystem des Oberrheins. Seine Aufgabe ist es, für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Frankreich, Deutschland und der Schweiz themenspezifische Daten über die Rheinebene, die diese drei Länder betreffen, zusammenzustellen, zu bündeln, zu harmonisieren und als Open Data zu verbreiten. Auf Basis dieser Daten erstellt GeoRhena statische Karten im PDF-Format sowie

interaktive Karten in einem Geoportal. Das Portal ([www.georhena.eu](http://www.georhena.eu)) stellt 204 thematische Karten zu sieben spezifischen Themenfeldern bereit, beispielsweise Flächennutzung, Verkehr, Tourismus sowie allgemeine Karten mit übergreifenden Inhalten. Es können 228 Datensätze eingesehen, zum Teil heruntergeladen und in unterschiedlichster Weise genutzt werden. (GeoRhena 2022)

zwischen den nationalstaatlichen Statistiken erhebliche Unterschiede, z.B. für das wichtige Themenfeld des grenzübergreifenden Arbeitsmarkts (BMVI 2017a). So stellen Saad/Chilla fest, dass hier „nur wenige Indikatoren über nationalstaatliche Grenzen hinweg unmittelbar vergleichbar sind und zudem i.d.R. nur auf NUTS 3-Ebene vorliegen“ (Saad/Chilla 2017: 51). Die NUTS 3 bezieht sich in Deutschland auf die Kreisebene, in Frankreich auf die Ebene der Departements.

Daten zu funktionalen Grenzräumen sowie kleinräumige, hochaufgelöste Daten sind somit nur in Ausnahmefällen verfügbar (vgl. BMVI 2017b, CGET/BMI 2019, Schwarze/Spiekermann 2021). Dabei zeichnen sich die Kernbereiche der grenzüberschreitenden Agglomerationen und Städtenetze durch intensive funktionale und räumliche Verflechtungen aus, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Dienstleistungen, im Einzelhandel oder Gesund-

heitswesen, bei Ausbildungsangeboten, den Verkehrsnetzen oder auch den Kultur- und Freizeitangeboten. Deren Ausprägung gilt als wichtiger Indikator für die Intensität der grenzüberschreitenden Beziehungen. Mit den vorhandenen Datenquellen lassen sich Verflechtungen wie Pendler-, Kunden- oder Warenströme jedoch nur schwer erfassen (IMeG 2013). Auf lokaler Ebene sind spezifische Informationen erforderlich, die von den für internationale Vergleichszwecke harmonisierten Raumbenachrichtigungssystemen i.d.R. nicht zur Verfügung gestellt werden können (CGET/BMI 2019).

» Wir brauchen eine wesentlich bessere Datengrundlage und strukturierte Informationen über das Gebiet auf der anderen Seite der Grenze, damit wir unsere Entscheidungen auf der Grundlage solider Informationen treffen können. «

(Peter Gillo, Regionalverband Saarbrücken und Eurodistrict SaarMoselle, Politische Sitzung des MOROs am 6.4.2022)

Hinzu kommt, dass über diese grenzübergreifenden Verflechtungen funktionale Räume abgebildet werden (s. Kap. 5.2), die nicht unbedingt den administrativen Grenzen folgen, in denen üblicherweise statistische Daten erhoben werden (BMVI 2017b, CGET/BMI 2019). Häufig fehlen diese Verflechtungsdaten – insbesondere in Bezug auf Grenzgänger:innen, aber auch für die Bereiche Handel und Dienstleistungen, Tourismus und Freizeit, Daseinsvorsorge und übergreifend im gesamten Verkehrsbereich (BMVI 2017b). Ein weiteres Problem stellt die Verständigung über Definition und Interpretation einzelner Indikatoren dar. Dazu gehören auch Unterschiede in Typologien, die letztlich nicht vergleichbar sind.

## Die Ergebnisse in den beiden MORO-Planspielräumen

Für die Analyse und das Verständnis räumlicher Interaktionen in Grenzregionen ist daher eine deutliche Verbesserung der Datenerfassung und -bereitstellung erforderlich. In beiden Planspielen wurden diese Beobachtungen bestätigt. Im Eurodistrict SaarMoselle sind aufgrund der planerischen Vorarbeiten des EVTZ in Bezug auf eine gemeinsame Raumentwicklungsstrategie zwar bereits einige Daten vorhanden. Dennoch zeigt die vergleichende Studie über die Planungs- und Genehmigungspraxis bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben Mängel bei den Datengrundlagen: Grenzüberschreitende Kundenströme werden beispielsweise nicht erfasst, was die Beurteilung der Auswirkungen geplanter Einzelhandelsvorhaben auf die Einzelhandels- und Zentrenstruktur auf der anderen Seite der Grenze erschwert (Kruse et al. 2022; s.a. Abb. 13). Im Rahmen des Planspiels in der Großregion wurde wiederholt auf fehlende Datengrundlagen zur Beurteilung der räumlichen Situation in Teilbereichen und auf Schwierigkeiten bezüglich der Vergleichbarkeit von Datenerhebungen und Datensätzen hingewiesen.

Bei der Vorbereitung der Planspielunterlagen am Oberrhein zeigte sich, dass zu Wirtschaftsflächen kaum vergleichbare Daten vorhanden waren und bisher keine Verständigung über eine gemeinsame Typologie von Gewerbeflächenarten erfolgt ist. Für die Dossiers, die zur Vorbereitung für die Planspielteilnehmenden im Rahmen des MOROs erstellt worden waren, wurden teilweise erstmals thematische Karten für den Planspielraum erarbeitet (s. Abb. 14). Aufgrund der nicht harmonisierten Datensätze wurden für die nationalen Teilräume getrennte Legenden verwendet. Sie ermöglichten es, gemeinsam auf den Raum zu schauen. Die teilweise kontroversen und kritischen Diskussionen über Dateninterpretationen und Karteninhalte legten jedoch auch die Defizite offen.

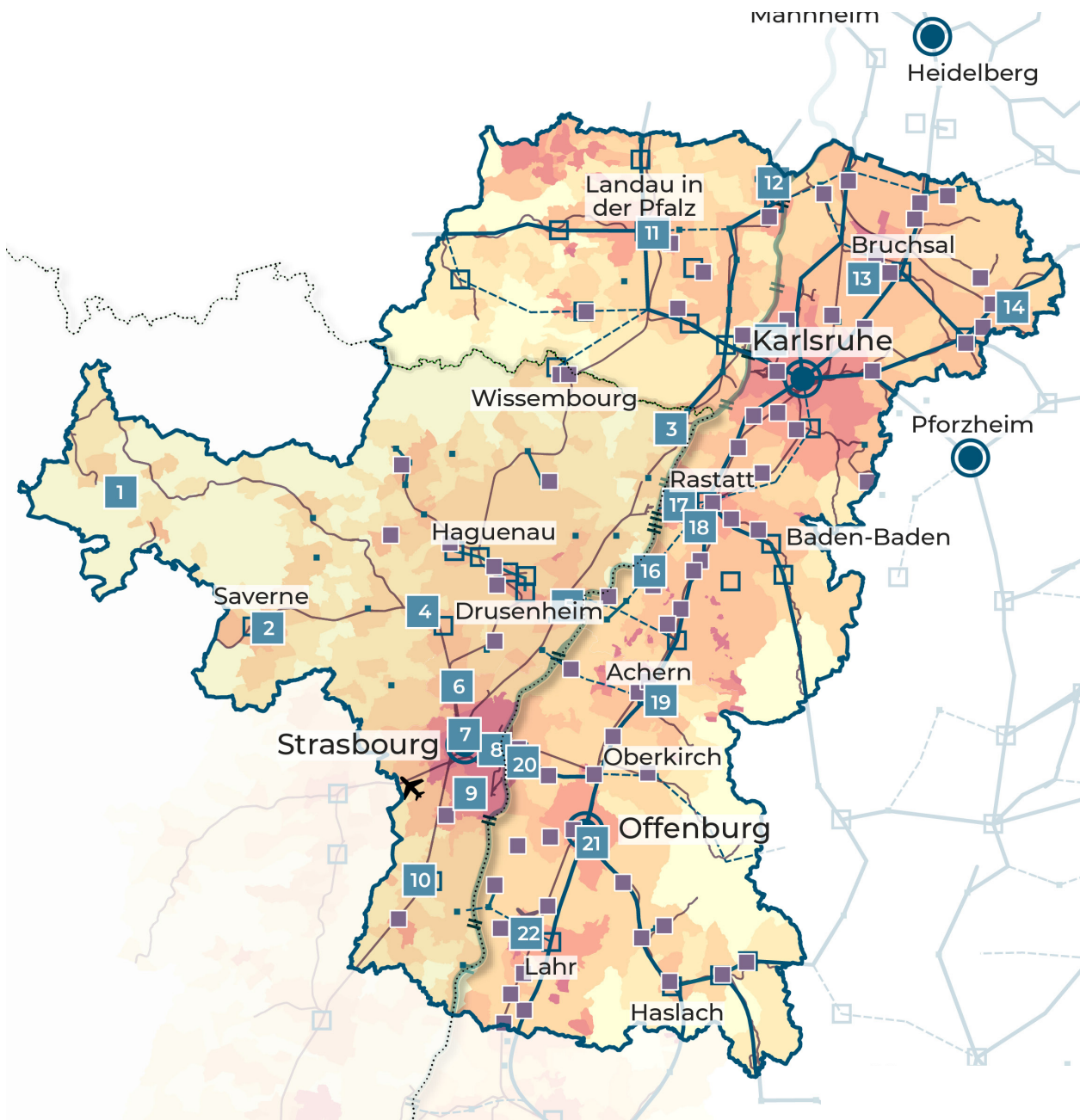
In beiden Planspielräumen hat die Notwendigkeit einer gemeinsamen Datenbasis sowie gemeinsam festgelegter Indikatoren höchste Zustimmung bei der Validierung der Zwischenergebnisse im Rahmen des Querschnittsworkshops mit allen am Planspiel Beteiligten erhalten.




**Abb. 14: Industrie- und Gewerbestandorte am Oberrhein**

Quelle: eigene Darstellung;

Grundlagen: Metropolregion Rhein-Neckar, Regionalverbände Südlicher und Mittlerer Oberrhein, SCoTAN, SCoT BNR, SCoTERS



**RÄUMLICHE STRUKTUR**

-   Zentrale Orte
-  Entwicklungsachse

**BEVÖLKERUNGSDICHTE**



**INDUSTRIE-/GEWERBESTANDORTE**

**■ KLASSE A**

- RVMO* : „Expertenaussage“
- RVSO* : Gemeinden mit verstärkter Siedlungstätigkeit für die Funktion Gewerbe (Kategorien A und B - Regionalplan, Plansatz 2.4.2.2)
- RVRN* : Vorranggebiete für Industrie, Gewerbe, Dienstleistung, Logistik
- Scoters, Scotan, Scot BNR* : Zone prioritaire im Departement, „Expertenaussage“

**■ KLASSE B**

- RVMO* : „Expertenaussage“
- RVSO* : Gemeinden mit verstärkter Siedlungstätigkeit für die Funktion Gewerbe (Kategorie C - Regionalplan, Plansatz 2.4.2.2)
- RVRN* : Siedlungsbereiche Gewerbe
- SCoTERS, Scotan, Scot BNR* : „Expertenaussage“

---

## Die Empfehlung: Eine gemeinsame Wissensbasis aufbauen, um eine evidenzbasierte Grenzraumpolitik und eine integrative Raumentwicklung voranzubringen

---

### » Für funktionale Grenzräume hochaufgelöste bzw. kleinräumige Datengrundlagen schaffen

Für eine gemeinsame grenzüberschreitende Raumplanung sind belastbare Datengrundlagen eine wesentliche Voraussetzung. Dabei geht es um

- eine Beschreibung der Raumnutzungen und -funktionen,
- eine Abbildung der Verflechtungen, vor allem über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg und
- eine Darstellung räumlicher Entwicklungen und Trends.

Eine gemeinsame Wissensbasis vertieft die Kenntnis des Raums, bildet die Basis für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und stärkt die gemeinsame Identität. Dazu ist es notwendig, die grenzüberschreitende Raumbewertung weiter auszubauen, auf die Bedarfe der Raumakteur:innen abzustimmen und insbesondere für funktionale Grenzräume zu vertiefen.

Empfohlen wird der Aufbau von Datenplattformen mit einem hochaufgelösten, kleinräumigen Datenbestand in erster Linie für diejenigen funktionalen Räume, in denen der Bedarf für eine gemeinsame integrative Raumentwicklung vorrangig festgestellt wurde. Voraussetzung ist deshalb, zunächst funktionale Grenzräume und deren zentrale Themen bzw. Handlungsfelder gemeinsam zu identifizieren (s. Kap. 5.2).

Im Zuge der Datenerhebung müssen eine Harmonisierung der Daten bzw. zumindest eine gemeinsame Vereinbarung zu Definitionen, Typologien und Indikatoren – auch bezüglich der Grenzen der Vergleichbarkeit – geleistet werden. Wichtig ist, neben statischen Daten auch Verflechtungsdaten und Trends in der Raumentwicklung zu erfassen, um die Dynamiken im Grenzraum besser verstehen zu können. Eine regelmäßige Aktualisierung der Datenbestände ist unabdingbar, um Planungsakteur:innen in ihrer täglichen Planungspraxis fortlaufend zu unterstützen und auf aktuelle Herausforderungen reagieren zu können.

Für die kleinräumige Datenerfassung sollte in den betreffenden funktionalen Grenzräumen eine Raumbewertungssystem eingerichtet werden, das eine Datenbank für den Raum bereithält und über das erforderlichen Kartografien abrufbar sind. Als Träger eines solchen Raumbewertungssystems kommen die Eurodistrikte infrage.

### » Die Raumbewertung auf übergeordneter Ebene stärken

Die regionalen grenzüberschreitenden Stellen wie GIS-GR oder GeoRhena übernehmen bei der grenzüberschreitenden Raumbewertung eine zentrale Rolle. Auf übergeordneter Ebene geht es darum,

- Indikatorensets für die Grenzräume und Qualitätsstandards der Erhebung und Aktualisierung zu vereinbaren,
- eine weitgehende Harmonisierung der Datengrundlagen gemeinsam sicherzustellen,
- die Vernetzung mit den Fachressorts in Bezug auf den Datentransfer zu stärken sowie
- die Zusammenarbeit mit den Akteur:innen der Raumplanung über alle Ebenen zu verstetigen.

Die gemeinsame Wissensbasis kann auch dazu dienen, eine Typologie der Grenzräume zu erstellen und damit einen wesentlichen Beitrag dazu zu leisten, funktionale Grenzräume zu definieren.

Einen Meilenstein bei der Raumbewertung im deutsch-französischen Grenzraum setzt der AGZ mit der Einrichtung eines Unterausschusses zur Raumbewertung.

## 5.2 Gemeinsame Ziele und Strategien für eine integrierte Raumentwicklung erarbeiten und vereinbaren

### Strategien für funktionale Räume

Landesentwicklungspläne, Regionalpläne, SRADDETs oder SCoTs enden an den nationalstaatlichen Grenzen. Sie entfalten für benachbarte Gebiete jenseits der Grenze keine Wirksamkeit, auch wenn die nationalen Teilräume in wirtschaftlicher Hinsicht oder in Bezug auf die Daseinsvorsorge eng miteinander verflochten sind. Die formalrechtlichen Raumordnungspläne sind auf die nationalstaatlichen Hoheitsgebiete beschränkt. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass Raumordnungsplanung in der nationalen Gesetzgebung geregelt ist und es keine rechtlichen Regelungen oder Instrumente gibt, die es ermöglichen, diese über nationalstaatliche Grenzen hinweg zu betreiben. Staatsgrenzen überschreitende Raumplanung weist daher eher den Charakter informeller, nicht bindender Raumentwicklungskonzepte auf. Damit fehlt ihnen häufig die notwendige Durchsetzungskraft in den realen politischen Prozessen in den Teilräumen. (s. hierzu u.a. BBSR 2021, ARL 2022a)

Deshalb ist für funktional eng verflochtene Grenzregionen die Erarbeitung und (politische) Vereinbarung konzeptioneller Strategien einer integrierten Raumentwicklung von zentraler Bedeutung. Nur so können die unterschiedlichen Sektorpolitiken und Fachplanungen im Sinne einer nachhaltigen und am Leitbild der europäischen Integration orientierten Raumentwicklung aufeinander abgestimmt und grenzüberschreitend koordiniert werden. Dafür sind informelle Raumentwicklungskonzepte bestens geeignet: Sie können unterschiedliche Themenfelder

» Wir möchten mit diesem Projekt darauf hinwirken, dass wir uns mit den statistischen Ämtern unserer jeweiligen Länder und mit den europäischen Behörden auf eine gemeinsame Definition des Begriffs des funktionalen Raums verständigen. «

(Dominique Lorrette, Région Grand Est, Politische Sitzung im Rahmen des MOROs am 6.4.2022)

beleuchten, sich unabhängig von den administrativen Grenzen auf funktionale Räume beziehen und werden in einem intensiven Abstimmungsprozess mit den verschiedenen betroffenen Akteur:innen ebenen- und fachübergreifend erarbeitet (Danielzyk/Sondermann 2018).

Viele Handlungsfelder in der Raumentwicklung – z.B. die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, wirtschaftliche Verflechtungen, der Hochwasser- und Naturschutz oder touristische Aktivitäten – lassen sich nicht an administrativen Grenzen festmachen, sondern betreffen funktionale Räume (s. hierzu u.a. Othengrafen/Danielzyk 2014). Beim Hochwasserschutz sind dies beispielsweise die Flusseinzugsgebiete. Strategien zum Hochwasserschutz und zur Hochwasservorsorge sind deshalb in erster Linie grenzübergreifend durch Kooperation der betroffenen Gebietskörperschaften zu bewältigen. In der Raumentwicklungsplanung wird daher zunehmend in funktionalen Räumen gearbeitet, deren Zuschnitte je nach Themenstellung flexibel und ggf. auch zeitlich begrenzt sind (Knieling 2018): So formieren sich neue Handlungsräume wie Wirtschaftscluster, Tourismusregionen, Metropolregionen oder LEADER-Regionen für die ländliche Entwicklung.

Funktionale Räume im Grenzraum entstehen über enge funktionale Bezüge wie beispielsweise Grenzpendlerverflechtungen. Die grenzüberschreitenden funktionalen Räume gewinnen vor dem Hintergrund einer geplanten Änderung des Schengenabkommens eine besondere Bedeutung: Gemäß dem neuen Art. 42b der EU-Verordnung 2016/399 werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, grenzüberschreitende Regionen auszuweisen und der Kommission mitzuteilen (EU 2022). Eine offizielle Definition oder Abgrenzung dieser Grenzregionen liegt allerdings bisher noch nicht vor. Ein „umfassendes System von Grenzregionsabgrenzungen einschließlich einer Typologie von Grenzregionen hätte große Vorteile in der handlungsorientierten Analyse von Grenzräumen, sowohl im Vergleich untereinander als auch im Vergleich mit anderen Raumkategorien“ stellen Schwarze/Spiekermann (2022: 17) in ihrem Forschungsbericht zur Etablierung eines Raubeobachtungssystems für angrenzende Regionen fest.

Unabhängig davon geht das deutsch-französische Modellvorhaben der Raumordnung einerseits der Frage nach, wie Strategien und Ziele für eine integrierte Raumentwicklung innerhalb funktionaler

## Informelle und formale Planung

In Deutschland wird zwischen formaler Raumordnungsplanung und informellen Raumentwicklungskonzepten unterschieden. Zur formalen Raumordnungsplanung zählen alle Pläne, die im Raumordnungsgesetz (ROG) geregelt sind, also Landesentwicklungspläne oder -programme sowie Regionalpläne oder regionale Raumordnungspläne (§ 13 ROG). Raumordnungspläne steuern über die Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung die Entwicklung raumbedeutsamer Nutzungen und Funktionen für den betreffenden Raum. Sie entfalten damit eine Bindungswirkung gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen oder Entscheidungen über die Zulässigkeit raumwirksamer Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen (§ 4 ROG). (ARL 2022b)

Informelle Raumentwicklungskonzepte sind nicht gesetzlich geregelt und von daher freier in der Ausgestaltung. Das zeigen die Beispiele zu integrierten Raumentwicklungskonzepten auf Seite 55 ff. Sie sind oftmals stärker prozess- und projektorientiert, zeichnen sich durch hohe Flexibilität aus und kommen meist über Aushandlungsprozesse und kooperative Zusammenarbeit zustande. Sie können einen integrativen Ansatz verfolgen oder sich einer spezifischen Fragestellung widmen. Die Konzepte beziehen sich dabei oftmals auf Räume, die sich jenseits administrativer Zuständigkeiten an funktionalen Kriterien ausrichten, wie Pendler- oder Kulturräume. Sie sind nicht verbindlich, werden jedoch nach § 14 ROG als Ausdruck einer raumordnerischen

Zusammenarbeit zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen ausdrücklich empfohlen. Diese Zusammenarbeit kann auch im Hinblick auf grenzübergreifende Belange erfolgen (§ 14 Abs. 1 Satz 2 ROG). (s. hierzu u.a. Danielzyk/Sondermann 2018)

Auch in Frankreich wird unterschieden in Planung, die aufgrund gesetzlicher Regelungen verpflichtend erstellt werden muss, und Konzepte, die auf freiwilliger Basis erarbeitet werden. Zu Ersteren gehören die strategischen Raumentwicklungsplanungen auf regionaler und interkommunaler Ebene (SRADDET, SCoT, s.a. Kap. 5.3). Sie entfalten gegenüber der jeweils nachgeordneten Ebene bzw. gegenüber Dritten unterschiedliche Verbindlichkeiten. Konzepte, wie räumliche Entwicklungskonzepte (projet de territoire), grenzüberschreitende Leitbilder oder Quartiersentwicklungskonzepte, sind wie in Deutschland sehr flexibel und frei in der Gestaltung. Sie können auch für Projektgebiete erarbeitet werden, die nicht zwingend den Verwaltungsgrenzen folgen. Diese Planungen zielen meist darauf ab, gemeinsame und unverbindliche Perspektiven festzulegen sowie Eckpunkte für eine Zusammenarbeit zu definieren. Informelle Konzepte kommen jedoch in Frankreich weniger häufig zur Anwendung als in Deutschland. Die Gründe liegen möglicherweise in der deutlich strategischeren und politischeren Ausrichtung der formalen Planungsdokumente und damit einem geringeren Bedarf an informellen Konzepten.

Räume über die Grenze hinweg gemeinsam entwickelt werden können. Andererseits sollte im Rahmen der Planspiele geklärt werden, wie sowohl die Implementierung dieser integrativen Strategien in die formalrechtlichen Instrumente als auch die Umsetzung von Maßnahmen auf Basis eines Fahrplans möglichst verbindlich vereinbart werden kann (s. Kap. 5.3).

### Vorbilder: Integrierte Entwicklungskonzepte für Grenzräume

Für integrierte Planungen, die sich auf funktionale Räume beziehen, gibt es auch im grenzüberschreiten-

den Kontext bereits einige Vorbilder. Das Agglomerationsprogramm für die trinationale Agglomeration Basel (s. Abb. 15) wurde 2021 bereits in vierter Generation fortgeschrieben. Ziel des Programms ist es, eine koordinierte und kohärente Verkehrs-, Siedlungs- und Freiraumplanung im Grenzraum zu fördern. Im Sinne eines langfristig ausgerichteten Koordinations- und Umsetzungsinstruments stellt das Agglomerationsprogramm Basel sicher, dass die Verkehrsentwicklung in der Region aufeinander abgestimmt wird, eine Verknüpfung mit der Siedlungsentwicklung erfolgt und fingerartige Grünraumstrukturen entwickelt werden. Für die Schweizer Seite beinhaltet das Agglomerationsprogramm ein Maßnahmenpaket,

das beim Schweizer Bund zur Mitfinanzierung eingereicht wird. Auf der französischen Seite fließen die Ergebnisse in die SCoTs ein. Auf deutscher Seite werden Maßnahmen im Rahmen von integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK) und anderen informellen Konzepten umgesetzt, deren Ergebnisse teilweise in den Regionalplan einfließen, oder sie bereiten konkrete Projekte wie eine Radwegeplanung vor. (Geschäftsstelle Agglo Basel 2021a)

In der grenzüberschreitenden Metropolregion um Genf hatten die Kantone Genf und Waadt sowie benachbarte Bereiche in Frankreich seit den 1970er-Jahren eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgebaut, die schließlich in einem gemeinsamen Agglomerationskonzept gemündet hat und das inzwischen zum vierten Mal fortgeschrieben worden ist (s. Abb. 16). Ziel ist der Aufbau eines multipolaren, kompakten und zugleich grünen Ballungsraums. Um die drei übergeordneten Entwicklungsziele – Stärkung der metropolitanen Funktion, Optimierung der Vernetzung und gemeinsame Nutzung des Lebensraums – zu erreichen, soll die Region in Bezug auf Mobilität, Urbanisierung und Umwelt gestärkt und eine großstädtische Organisation installiert werden. (Grand Genève 2012)

In der Großregion wurde für das Obere Moseltal ein Entwicklungskonzept erstellt, das den besonderen Herausforderungen dieses Dreiländerecks zwischen Frankreich, Luxemburg und Deutschland Rechnung trägt. In erster Linie geht es darum, die aktuelle Entwicklungsdynamik, die mit dem Wirtschaftsstandort Luxemburg verbunden ist, mit dem Erhalt der historischen Kulturlandschaft in Einklang zu bringen. Im Rahmen des grenzüberschreitenden Entwicklungskonzepts Oberes Moseltal (EOM) wurden gemeinsam mit den Akteur:innen im Grenzraum ein Leitbild (s. Abb. 17), Leitziele und Leitvorstellungen für die zukünftige Raumentwicklung erarbeitet und Schlüsselprojekte definiert (agl et al. 2018). Für die Umsetzung der Maßnahmenvorschläge des EOM wurden die Aktivitäten der Lokalen Aktionsgruppen (LAG) der LEADER-Regionen genutzt (Miselerland/Moselfranken 2022). Seit 2020 ist ein EOM-Regionalmanagement bei der LAG Miselerland/Moselland installiert.

Kennzeichnend für diese Konzepte ist, dass sie sich auf funktionale Grenzräume beziehen, also nicht die gesamte Oberrhein- oder Großregion in den Blick nehmen. Sie liefern damit Strategien, Handlungsan-

sätze und Maßnahmen auf einer hinreichend konkreten Basis, sodass eine Überführung in regionale Raumordnungspläne (Regionalplan, SCoT) oder gar in die Flächennutzungsplanung (Flächennutzungsplan (FNP), Plan local d'urbanisme communal (PLU)) möglich ist.

### **Die strategischen Ansätze im Rahmen der beiden MORO-Planspiele**

In den beiden Planspielen wurden integrierte Ansätze für zwei unterschiedliche Fragestellungen durchgespielt. Während beim Agglomerationskonzept für den Eurodistrict SaarMoselle die integrierte Perspektive auf der Hand liegt, musste dies bei den Überlegungen zu einem grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpool am Oberrhein zunächst herausgearbeitet werden. Hier gilt es, das sektorale Thema in eine integrierte Raumentwicklung einzubetten und Querschnittsthemen zu adressieren. In beiden Planspielen wurden Ziele, Inhalte und Fahrpläne für integrierte Entwicklungskonzepte erarbeitet (s. Abb. 18 und 19).

Der **Fahrplan für das Agglomerationskonzept** sieht zunächst eine „Diagnosephase“ vor, um die aktuelle und zukünftige Raumentwicklung möglichst konkret zu beschreiben. Dies geschieht aus unterschiedlichen Perspektiven: Zu zentralen Themenfeldern werden sektorale Fachbeiträge erstellt; zudem erarbeitet ein Beirat bestehend aus lokalen und regionalen Expert:innen mögliche Entwicklungskorridore für die grenzüberschreitende Agglomeration. Zeitgleich werden Geschichten aus dem Alltag der Bevölkerung im Grenzraum „eingesammelt“. Diese Grundlagen validieren Arbeitsgruppen mit thematischer Fokussierung.

Im zweiten Schritt entwerfen die Arbeitsgruppen gemeinsam mit dem Fachbeirat die Gesamtstrategie und das Raumbild für die Agglomeration im Rahmen einer Klausurtagung. Beides wird im ersten Regionalforum zur Diskussion gestellt.

Im dritten Schritt erfolgt eine Vertiefung in einem iterativen Vorgehen zwischen Projektaufufen und damit konkreten Beiträgen insbesondere von kommunaler Seite sowie einer Verknüpfung aller Eingaben zu kohärenten Teilstrategien des Agglomerationskonzepts. Die politischen Entscheidungsträger:innen werden u.a. über Exkursionen zu guten Beispielen und im Rahmen des zweiten Regionalforums eingebunden.



Abb. 15: Zukunftsbild Agglomeration Basel 2040

Quelle: Geschäftsstelle Agglo Basel 2021b: 35

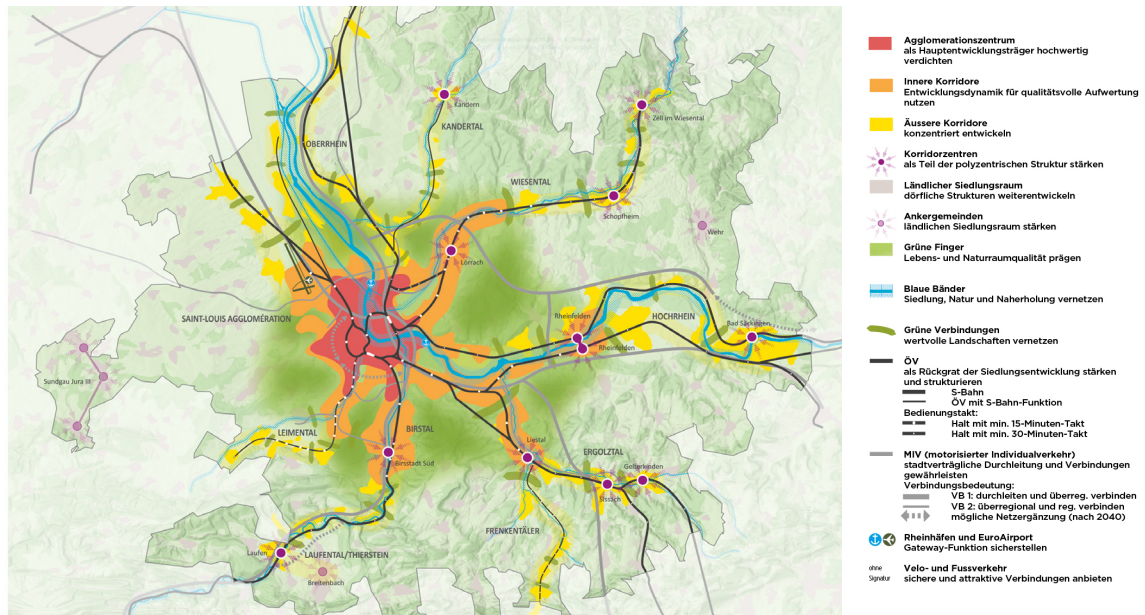


Abb. 16: Agglomerationskonzept Grand Genève 2

Quelle: Grand Genève Agglomération franco-valdo-genevoise 2012: 46 f.

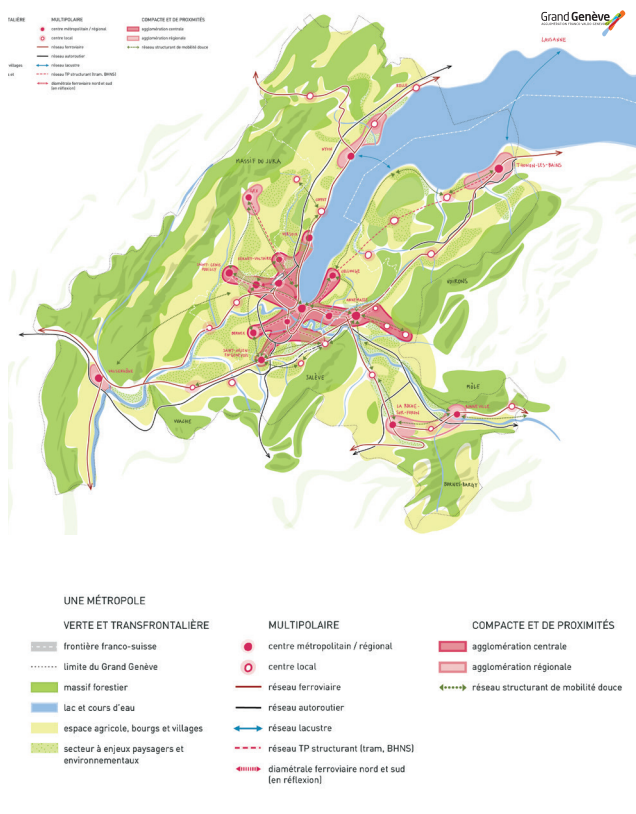
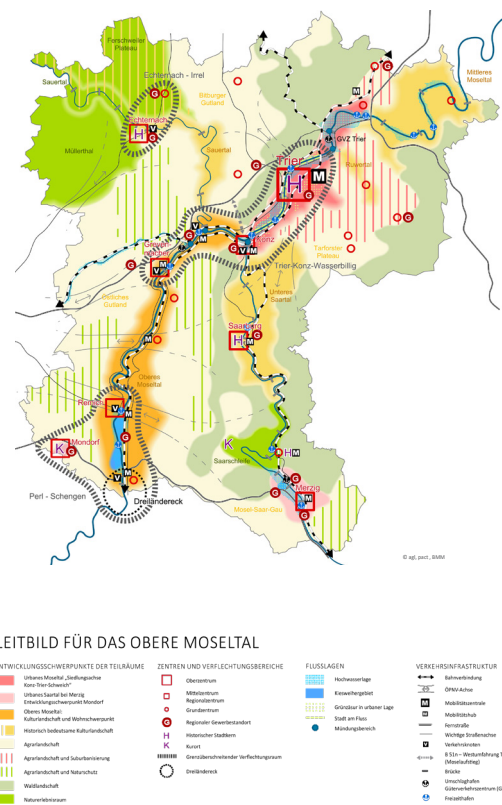


Abb. 17: Leitbild für das obere Moseltal

Quelle: agl et al. 2018



Im vierten und letzten Schritt werden Umsetzungswege vereinbart: Hierzu zählen die Identifikation von Leitprojekten, Projektauftrufe für die Teilstrategien, vertragliche Regelungen oder auch die Durchführung von Reallaboren, die einer experimentellen Erprobung innovativer Lösungsansätze dienen. Das Agglomerationskonzept wird im Rahmen des dritten Regionalforums in seinen Inhalten und Aussagen konsolidiert und schließlich als Dokument finalisiert. Ein Bürger:innenrat begleitet den Gesamtprozess.

Mit der vergleichenden Studie über die Planungs- und Genehmigungspraxis bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Eurodistrict SaarMoselle wurde ein erstes Fachgutachten vorgelegt, das die spezifischen Aspekte dieses Themenschwerpunkts genauer beleuchtet und Handlungsempfehlungen für ein grenzüberschreitend koordiniertes Vorgehen bei der Einzelhandelsplanung ausspricht (Kruse et al. 2022).

**Der Fahrplan zum Aufbau eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools** bzw. einer Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung am Oberrhein wurde im Rahmen des Planspiels in groben Zügen konzipiert und im Nachgang weiter ausgearbeitet. Den Planspielteilnehmenden war es ein wichtiges Anliegen, eine „Politik der kleinen Schritte“ zu verfolgen und von Anfang an eine starke politische Trägerschaft aufzubauen. Deshalb wird vorgeschlagen, zunächst ein informelles deutsch-französisches Gremium von politisch Verantwortlichen zu etablieren, das die Aufgabe übernimmt, weitere Partnerinstitutionen zu gewinnen und eine gemeinsame Vision zur Gewerbeflächenentwicklung am Oberrhein zu entwickeln. Dies geschieht im Dialog mit Kommunen bzw. Kommunalverbänden beidseits der Grenze sowie mit Wirtschaftsinstitutionen und Unternehmen. Eine erste Territorialversammlung schließt die erste Phase ab und dient dazu, mit Akteur:innen aus Politik, Raumplanung und Wirtschaft gemeinsame Leitvorstellungen zu diskutieren, die Zusammensetzung eines politisch und fachlich besetzten Steuerungsgremiums zu vereinbaren und die ersten konkreten Schritte einzuleiten.

Sofern der Gewerbeflächenpool innerhalb eines Eurodistrikts errichtet wird, wird ein Mandat des betreffenden politischen Entscheidungsgremiums zum weiteren Vorgehen eingeholt. Die Arbeitsebene kann

über das Sekretariat des Eurodistrikts koordiniert werden, wobei hierfür eine Aufstockung dessen personeller und finanzieller Ressourcen erforderlich werden dürfte.

In einer zweiten Phase initiiert und betreut das Sekretariat die Erarbeitung einer Raumanalyse sowie einer Gewerbeflächenpotenzialanalyse durch externe Expert:innen in enger Abstimmung mit den betroffenen Planungsebenen (Kommunen/EPCIs, SCoTs/Regionalverbände, Région/Länder). Zudem findet ein Dialog mit Wirtschaftsakteur:innen statt, um Bedarfe und Anforderungen auszuloten. Der fachlich-politische Austausch mündet in ein Strategiepapier für den Gewerbeflächenpool, das im Rahmen einer deutsch-französischen Territorialversammlung diskutiert und validiert wird.

In der dritten Phase werden zunächst zentrale ökonomische, juristische und planungsrechtliche Fragen geklärt. Zudem gilt es, die Handhabung von Ausgleichsmechanismen oder auch Fragen einer koordinierten Vermarktung von Grundstücken sowie der Entwicklung von Infrastrukturen zu bearbeiten. Dazu werden Arbeitsgruppen eingerichtet. Die Ergebnisse werden in einem Umsetzungspapier festgehalten sowie mit den betroffenen Akteur:innen diskutiert und konsolidiert. Ideen und Vorschläge für eine konkrete Umsetzung können zeitlich parallel in Reallaboren erprobt werden. Im Rahmen einer Territorialversammlung verständigen sich die Akteur:innen abschließend über die Ausgestaltung des Gewerbeflächenpools.

In der vierten Phase erfolgt eine Konsultation der Gemeinden auf deutscher Seite und der EPCI auf französischer Seite, um die Bereitschaft, Flächen bzw. Ressourcen in den Pool einzubringen, auszuloten. Die Ergebnisse sind schlussendlich die Grundlage für eine Entscheidung darüber, ob ein grenzüberschreitender Gewerbeflächenpool auf Akzeptanz trifft und damit in die Umsetzung gehen kann. Sofern sich Kommunen interessiert zeigen, können im Rahmen einer weiteren Territorialversammlung die nächsten Schritte vereinbart werden. Bei positivem Votum könnten konkrete Schritte zur Gründung eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools oder einer ggfs. anderen Form der grenzüberschreitenden Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung eingeleitet und Kooperationsvereinbarungen vorbereitet werden.

Abb. 18: Fahrplan zur Erstellung eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts für den Eurodistrict SaarMoselle

Quelle: eigene Darstellung

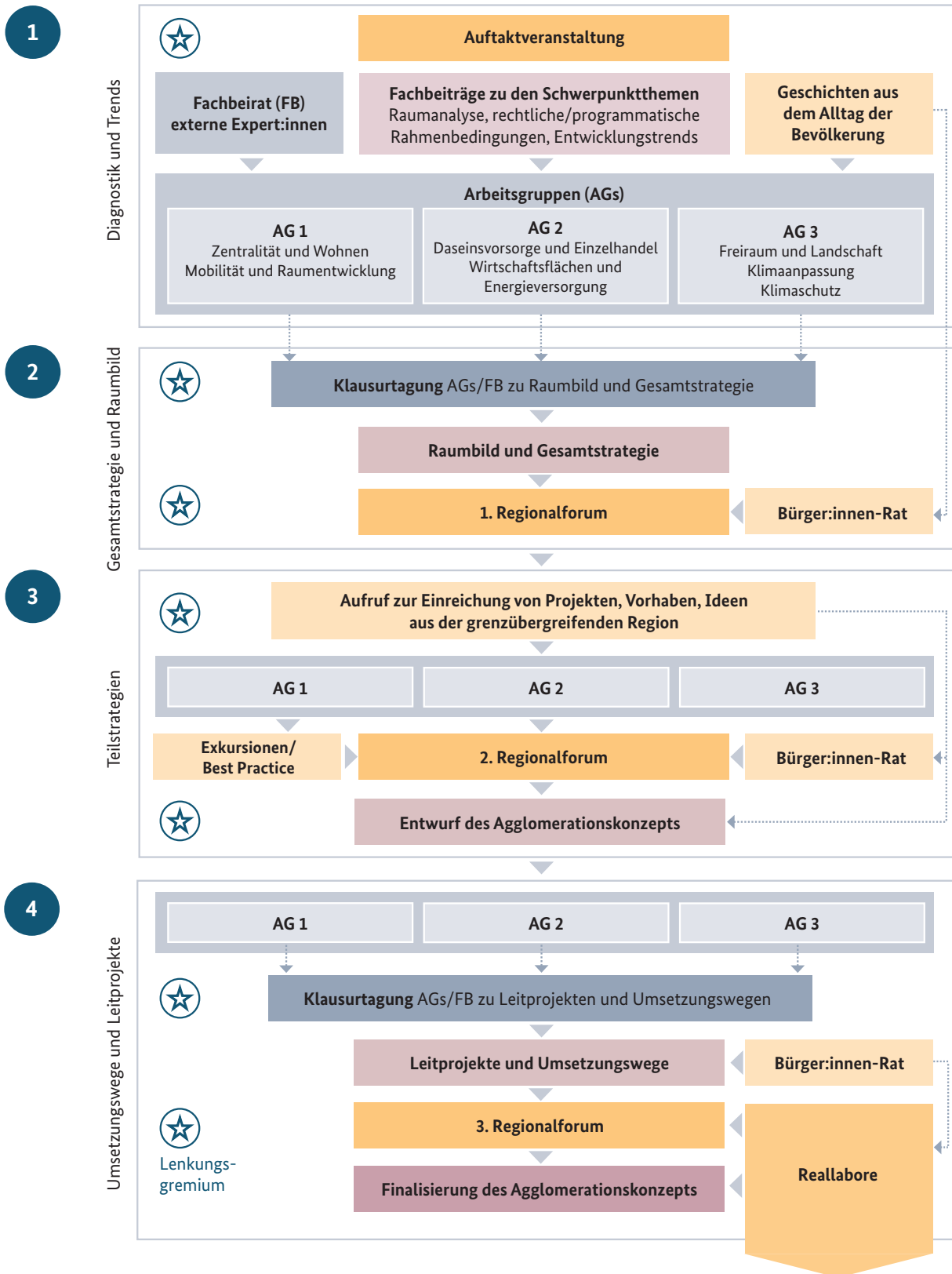
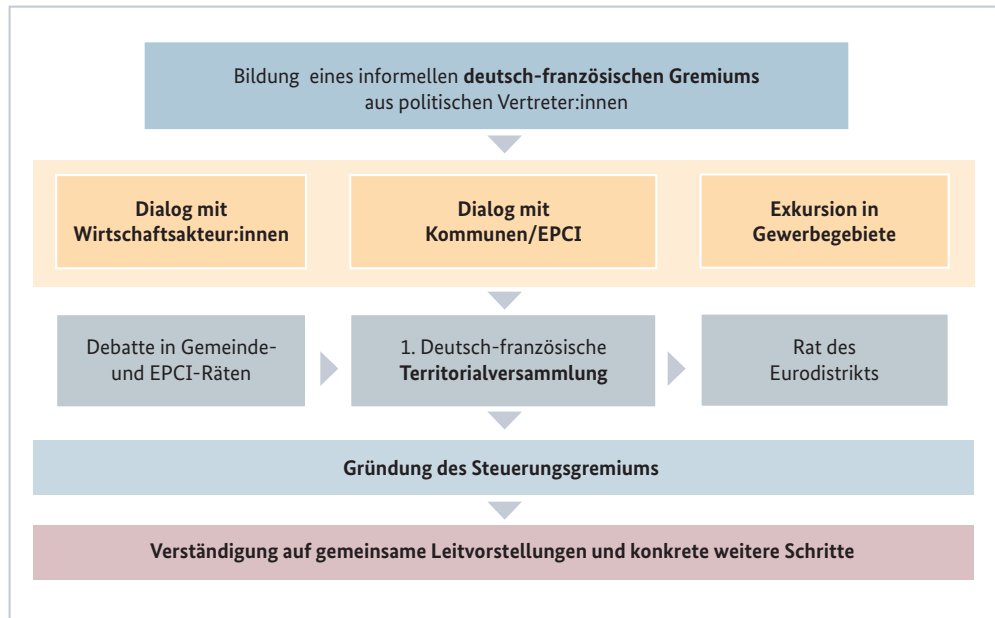


Abb. 19: Fahrplan für die Gründung eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools bzw. einer Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung am Oberrhein

Quelle: eigene Darstellung

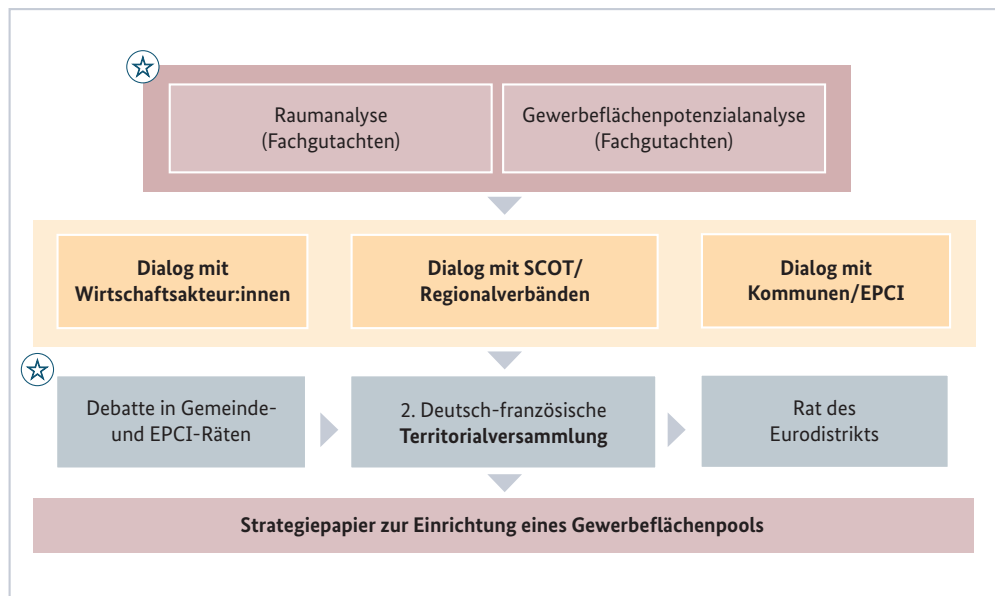
1

Phase 1: Aufbau der politischen Trägerschaft



2

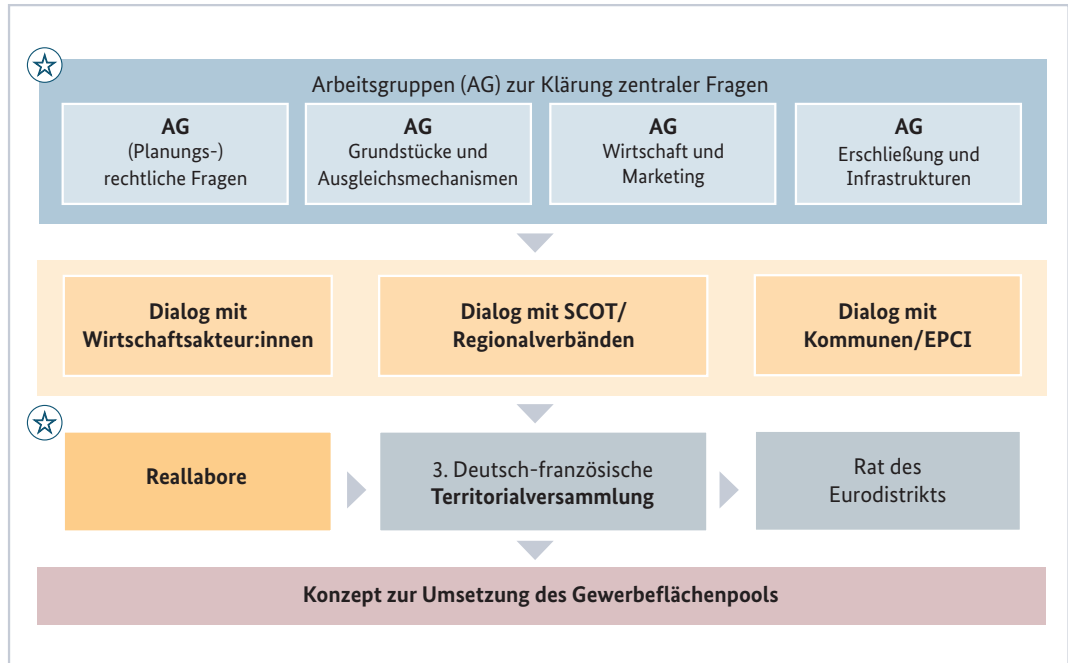
Phase 2: Diagnostik und Strategie



☆ Steuerungsgremium

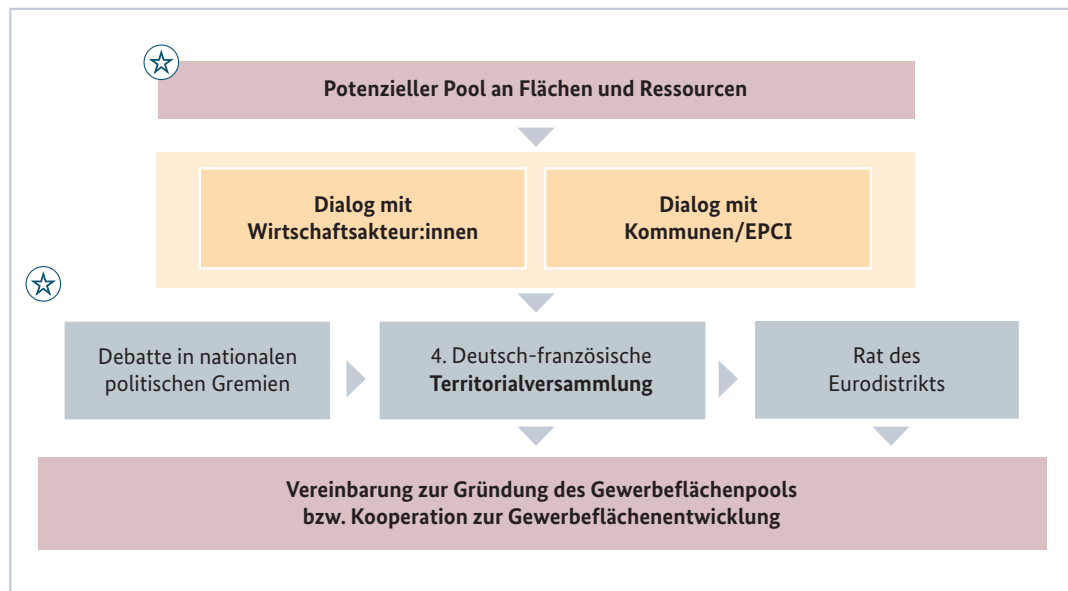
3

Phase 3: Wege der Umsetzung



4

Phase 4: Verstärkung der Kooperation



---

## Die Empfehlung: Grenzüberschreitende Raumentwicklungskonzepte als gemeinsame strategische Ausrichtung der Raumplanung im Grenzraum etablieren

---

### » Die Erstellung strategischer Raumentwicklungskonzepte als Anlass und Ausgangspunkt einer intensiven grenzüberschreitenden Kooperation in einem funktionalen Grenzraum nutzen

Dabei geht es zunächst darum, entsprechend den Herausforderungen und Aufgabenstellungen grenzüberschreitende funktionale Räume als Handlungsräume zu identifizieren und hierfür geeignete Perimeter auf den übergeordneten Planungsebenen zu vereinbaren (s. Kap. 5.3).

Im Rahmen der gemeinsamen strategischen Arbeit wird das gegenseitige Verständnis für den Grenzraum geschärft und – über eine Verständigung auf Ziele und Maßnahmen bzw. Projekte – Vertrauen aufgebaut.

Voraussetzung ist,

- die räumlichen, planerischen und politischen Prozesse im Grenzraum zu verstehen,
- den Arbeitsprozess oder „Fahrplan“ möglichst konkret zu beschreiben und dabei kurz- bis langfristige Perspektiven zu berücksichtigen,
- geeignete und angemessene gemeinsame Arbeitsgremien zu schaffen,
- Abstimmungsmechanismen zu vereinbaren,
- Wege der Konsensfindung auszuloten,
- eine Rückbindung in die politischen Institutionen beidseits der Grenze sicherzustellen sowie
- den Mehrwert der gemeinsamen Aktivitäten für den grenzüberschreitenden Raum im Auge behalten.

All dies ermöglicht es den Akteur:innen im Grenzraum, im fachlichen Austausch voneinander zu lernen und das gemeinsame Arbeiten einzuüben.

### » Den fachlichen und politischen Dialog über definierte Arbeitsschritte organisieren

Die Erarbeitung grenzüberschreitender Raumentwicklungskonzepte umfasst idealtypisch mehrere Bausteine bzw. Arbeitsschritte: Hierzu zählen

- eine profunde Raum- und Trendanalyse (s. Kap. 5.1),
- das Ausloten der planerischen Rahmenbedingungen,
- eine SWOT-Analyse,
- räumliche Leitbilder und Zielsetzungen sowie
- Strategiepapiere, die Handlungsfelder und ggf. bereits Maßnahmen und/oder Schlüsselprojekte aufzeigen.

Eine entscheidende Voraussetzung für die Anschlussfähigkeit grenzüberschreitender Raumentwicklungskonzepte ist, die jeweils nationalen, regionalen und lokalen Programme und Pläne angemessen zu berücksichtigen. Dafür sollten diese bereits im Vorfeld für die jeweilige Aufgabenstellung aufbereitet, zusammengefasst, übersetzt und kommuniziert werden. Sie stehen schlussendlich für die politischen Ziele, die in den betreffenden nationalen Teilräumen verfolgt werden, bzw. den Rahmen für nachgeordnete Planungen setzen.

Im Rahmen einer SWOT-Analyse vergewissern sich die Akteur:innen einer gemeinsamen Sicht auf diesen Raum, erkennen Chancen und Risiken der Raumentwicklung und legen Schwerpunkte für die grenzüberschreitende Raumplanung fest. Diese kann auf sektorale bzw. thematische Schwerpunkte ausgerichtet sein oder einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen, der alle raumrelevanten Politikfelder umfasst. In jedem Falle sollte eine Einbettung in eine integrierte Perspektive der Raumentwicklung erfolgen.

Räumliche Leitbilder bzw. Leitvorstellungen für den Grenzraum tragen maßgeblich dazu bei, gemeinsame Ziele zu visualisieren und diese für eine Kommunikation aufzubereiten. Die Visualisierung gemeinsamer Zukunftsperspektiven unterstützt zudem den Kooperationsprozess und die Koordinierung über fachliche und politische Ebenen hinweg sowie die Bündelung von Ressourcen und erleichtert die Identifikation mit diesem Raum. Nicht zuletzt entfalten räumliche Leitbilder über die politische Zustimmung eine rahmensetzende Wirkung für die Raumentwicklungspolitik in den nationalen Teilräumen.

In Strategiepapiere(n) können auf Basis der Leitbilder und Leitvorstellungen Handlungsfelder ausgearbeitet und deren Umsetzung über eine Implementierung in formalrechtliche Instrumente (s. Kap. 5.3) oder aber über eine Realisierung konkreter Vorhaben bzw. Maßnahmen vorbereitet werden. Hier ist es wichtig, Schritt für Schritt vorzugehen und für jeden Schritt Meilensteine festzulegen. Zudem sollte aufgezeigt werden, ob und wie Projektaufträge zur Aktivierung der (inter-)kommunalen Ebene gestartet werden sollten, welche Förderprogramme potenziell infrage kommen und wie nationale Fördermittel für grenzüberschreitende Projekte gebündelt werden können.

» **Informelle Raumentwicklungskonzepte als „Brücke“ zwischen den formalrechtlichen Instrumenten dies- und jenseits der Grenze einsetzen**

Eine wesentliche Erkenntnis aus den Planspielen ist, dass informelle Raumentwicklungskonzepte flexibler an die unterschiedlichen Planungssysteme angepasst und als „Brücke“ zur formalen Raumplanung eingesetzt werden können.

Aufgabe in den jeweiligen Arbeitsprozessen ist es deshalb, neben der politischen Konsensfindung und Selbstverpflichtung auch einen „Fahrplan“ für die Einbettung der Ergebnisse in das formalrechtliche Instrumentarium beidseits der Grenze zu vereinbaren. Dazu muss jedoch die Rolle der Raumordnung von Beginn an mitgedacht, Schnittstellen zu den formalen Instrumenten müssen erkannt und aufgezeigt werden (s. Kap. 5.3).

» **Umsetzungswege von Beginn an „mitdenken“ und kommunizieren**

Wie im Falle des Entwicklungskonzepts Oberes Moseltal (EOM) können Schlüsselprojekte, deren Umsetzung bereits gesichert ist, aber auch geförderte Strukturen des Regionalmanagements helfen, die Akzeptanz von Raumentwicklungskonzepten sowohl in Politik als auch in der Bevölkerung zu erhöhen. Durch das Aufzeigen konkreter Wege der Umsetzung wird der Mehrwert für die Grenzregion direkt erkennbar. Hilfreich sind Förderprogramme wie LEADER oder INTERREG, die auf eine Realisierung von Maßnahmen und Projekten ausgerichtet und in den Grenzregionen etabliert sind.

Für das Agglomerationskonzept strebt der Eurodistrict SaarMoselle eine Förderung über das neue Interreg VI A Programm der Großregion (Laufzeit 2021 – 2027) an. Aktuell laufen die Vorbereitungen für eine entsprechende Antragstellung. Auch für den Gewerbeflächenpool am Oberrhein bietet es sich an, eine Förderung über INTERREG VI A im Fördergebiet Oberrhein zu beantragen.

Die Erarbeitung kreativer Konzepte und die Umsetzung von Pilotprojekten wird unterstützt durch innovative Mitmach- und Beteiligungsformate wie Planspiele oder Reallabore (s.a. Kap. 5.5).

### 5.3 Die Instrumente der Raumplanung grenzüberschreitend besser koordinieren

An den nationalen Grenzen treffen unterschiedliche Raumplanungssysteme aufeinander. Die formalrechtlichen Pläne sind in das jeweilige nationale Verwaltungs- und Rechtssystem eingebettet. Voraussetzung für eine bessere Koordinierung und Abstimmung der Raumordnungspläne über die Grenzen hinweg sind die Kenntnis und das Verständnis des jeweils anderen Verwaltungs- und Planungssystems.

#### Das deutsche Planungssystem

Das deutsche Planungssystem ist vom Föderalismus geprägt und als dezentrales Mehrebenensystem organisiert. Die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern folgen dem Subsidiaritätsprinzip, d.h., politische Entscheidungen werden auf einer möglichst niedrigen politischen Ebene getroffen (ARL 2022c).

Den planungsrechtlichen Rahmen für die Raumordnung und räumliche Planung in Deutschland setzen das ROG sowie das Baugesetzbuch (BauGB). Die Landesplanungsgesetze regeln im Einzelnen Ziele, Aufgaben und Verfahren der Landes- und regionalen Raumordnungspläne. Dieser Rahmen mit seiner Grundstruktur der Landes- und Regionalplanung sowie der kommunalen Bauleitplanung hat in Deutschland seit vielen Jahren Bestand; es hat sich auf allen Ebenen des Systems eine ausgeprägte Planungsroutine entwickelt. Änderungen der gesetzlichen Grundlagen finden punktuell und nach Bedarf statt; Grundzüge der Gesetzgebung bleiben dabei regelmäßig gewahrt.

Die Aufgabe der Raumordnung umfasst nach § 1 Abs. 1 ROG die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland und seiner Teilräume durch Raumordnungspläne, raumordnerische Zusammenarbeit sowie die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen. Die Leitvorstellung ist dabei nach § 1 Abs. 2 ROG „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ord-

nung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.“

Entsprechend dem in § 1 Abs. 3 ROG formulierten Gegenstromprinzip sollen sich die Raumordnungspläne der Teilräume in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen und müssen raumordnerische Festlegungen für den Gesamttraum die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen. Gleichzeitig sind die Kompetenzen zwischen den Planungsebenen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip verteilt (vgl. Danielzyk/Münter 2018: 1934).

Die Ministerkonferenz für Raumordnung auf Bundesebene (heute: Raumentwicklungsministerkonferenz) setzt sich aus den zuständigen Minister:innen bzw. Senator:innen der Länder und des Bundes zusammen. Sie entwickelt u.a. Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, die als „Richtschnur für das gemeinsame Handeln“ der raumplanerischen Entscheidungsträger:innen in Bund und Ländern, Planungsregionen, Gemeinden und Gemeindeverbänden dienen (MKRO 2016: 2).

Auf Basis der Novellierung des ROG im Jahr 2017 besteht auf Bundesebene die Möglichkeit, länderübergreifende Raumordnungspläne aufzustellen: Im September 2021 trat der erste Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz in Kraft (BBSR 2022e).

In den Ländern sind gemäß § 13 Abs. 1 ROG zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne für das Landesgebiet (Landesweiter Raumordnungsplan) sowie für Teilräume der Länder aufzustellen (Regionalpläne). In den Stadtstaaten sowie im Saarland entfällt die Ebene der Regionalplanung. In den übrigen Bundesländern ist die regionale Planungsebene über die Landesplanungsgesetze sehr unterschiedlich organisiert: In der Regel schließen sich Landkreise zu Planungsgemeinschaften zusammen; in Niedersachsen sind die einzelnen Landkreise, in Nordrhein-Westfalen die Regierungsbezirke für die Regionalplanung verantwortlich.

Die Landesraumordnungs- und Regionalpläne treffen in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung Festlegungen zur Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie zu Standorten und Trassen für Infrastruktur – insbesondere der Verkehrs-, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur. Dabei sind die Ziele der



Raumordnung für die nachfolgenden Planungsebenen in der Regel bindend, die Grundsätze sind in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG). Zu jedem Raumordnungsplan muss eine Umweltprüfung durchgeführt werden (§ 8 ROG). Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen sind die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten Stellen zu beteiligen (§ 9 ROG).

Die räumliche Planung auf kommunaler Ebene wird über das BauGB geregelt. Hier stellt der Flächennutzungsplan die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung für das gesamte Gemeindegebiet dar; der Bebauungsplan enthält für Teilbereiche die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung. Darüber hinaus regelt das Fachplanungsrecht Aufgaben und Zuständigkeiten sowie Planverfahren der jeweiligen Fachbehörden.

Der Bund unterstützt nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Städte und Regionen und wirkt bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten im Bereich der Raumordnung eng mit den Ländern zusammen. Bei der Aufstellung von Raumordnungs- oder Bauleitplänen, die voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf das Gebiet eines Nachbarstaats haben, sind die dort zuständigen Behörden zu unterrichten und zu beteiligen (§ 9 Abs. 4 ROG, § 4a Abs. 5 BauGB). Die für die Raumordnung zuständigen deutschen Behörden ersuchen zudem bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen der Nachbarstaaten, die Auswirkungen auf angrenzende deutsche Gebiete haben könnten, um Informationen zu und Einsicht in die betreffenden Pläne (§ 25 ROG). Auch die Landesplanungsgesetze sehen eine Beteiligung von Nachbarländern vor, z.B. gemäß § 17 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg.

### **Das französische Planungssystem**

Das französische Planungssystem wird regelmäßig an die Verwaltungsreformen angepasst: Das ehemals stark zentralisierte Verwaltungssystem in Frankreich wurde Anfang der 1980er-Jahre durch die Schaffung einer regionalen Regierungsebene dezentralisiert. Die mangelnde Transparenz bezüglich der Kompetenzverteilung führte jedoch zu den „millefeuille territo-

riale“, vielschichtigen räumlichen Überlagerungen. In nachfolgenden Gesetzgebungsrunden wurden der Verwaltungsaufbau und die Kompetenzverteilung zwischen der staatlichen Ebene, den Regionen, Departements und Gemeinden neu geregelt. Vor allem die Departements büßten an Zuständigkeiten ein. Die heute 18 Regionen erhielten dagegen weitreichende Kompetenzen, u.a. in den Bereichen Wirtschaftsentwicklung, Regionalplanung und Mobilität. (Baasner/Seidendorf 2016)

Während die Verwaltungsebene der Departements nicht mit räumlicher Planung befasst ist, liegen die Hauptkompetenzen der französischen Gemeinden in den Bereichen Stadtplanung, Wohnen und Umwelt. Von den ca. 35.000 Kommunen in Frankreich haben 86 Prozent weniger als 2.000 Einwohner:innen und entsprechend kleine Verwaltungen. Viele kommunale Aufgaben können daher nur durch interkommunale Zusammenarbeit bewältigt werden. Mit dem Gesetz zur Stärkung und Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit (Loi Chevènement<sup>1</sup>) hat der französische Staat die Gründung neuer freiwilliger Kooperationen (EPCIs<sup>2</sup>) begünstigt. Die Bildung von EPCIs, an die die Kommunen Ressourcen und Kompetenzen übertragen, wird insbesondere durch den Anspruch auf staatliche Subventionen gefördert. Besondere Bedeutung erlangten in den vergangenen Jahren die großstädtischen Kommunalverbände (métropoles). (ARL 2022d)

Trotz aller Reformen bleibt die zentralstaatliche Verwaltung eine wichtige Akteurin, die über die Präfekturen in allen Gebietskörperschaften vertreten ist. Die verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften sind untereinander nicht über eine vertikale Hierarchie mit generellen Aufsichts- oder Weisungsbefugnissen verknüpft; vielmehr unterstehen sie unmittelbar dem Staat und haben ihre jeweils eigenen Kompetenzen (vgl. DFI 2021, ARL 2022d).

Die Raumplanung in Frankreich wird durch mehrere Gesetze geregelt, die in den vergangenen Jahren gleichfalls erheblichen Änderungen unterlegen haben: So sind ab dem Jahr 2000 die Zielsetzungen im Be-

---

<sup>1</sup> Loi Chevènement – Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

<sup>2</sup> EPCIs – Établissement public de coopération intercommunale

<sup>3</sup> SRU – Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

reich der Stadt- und Raumplanung durch das Gesetz über Solidarität und Stadterneuerung (SRU<sup>3</sup>) grundlegend angepasst worden. Neben der Steuerung der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung gewinnen Umwelt- und Klimaschutz an Bedeutung. Nun stehen die Vermeidung der weiteren Zersiedelung der Landschaft und eine Siedlungsentwicklung, die an eine Erschließung durch den öffentlichen Verkehr anknüpft, im Fokus. In den nächsten Jahren erfolgt eine stete Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelungen im französischen Städte-, Raum- und Umweltplanungsrecht. Dabei wird das Konzept der grünen und blauen Korridore eingeführt, es werden interkommunale Planungen ermöglicht sowie Ziele zur Wohnraumentwicklung, Raumentwicklung und Digitalisierung neu formuliert. 2021 hat schließlich das Klima- und Resilienzgesetz die Halbierung des Siedlungsflächenverbrauchs alle zehn Jahre und die Perspektive eines Netto-Null-Flächenverbrauchs als neue Zielvorgaben festgelegt.

Seit dem NOTRe-Gesetz<sup>4</sup> von 2015 müssen die französischen Regionen einen Regionalplan zur Raumplanung, nachhaltigen Entwicklung und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (SRADDET<sup>5</sup>) aufstellen. Dabei handelt es sich in erster Linie um ein strategisches Konzept mit integrierten Entwicklungsansätzen für die Region. Der SRADDET ist für weitere Planungsdokumente verbindlich, beispielsweise für Mobilitätspläne (PDM und PDU<sup>6</sup>), territoriale Klima- und Energiepläne (PCAET<sup>7</sup>), regionale Naturpark-Chartas (PNR<sup>8</sup>) oder territoriale Kohärenzpläne (SCoT<sup>9</sup>) sowie für die „Abfallwirtschaft“ aufgrund der Einbeziehung des Regionalplans zur Abfallvermeidung, -entsorgung und -verwertung (PRPGD<sup>10</sup>).

Diese Planungen müssen den Prinzipien der „Vereinbarkeit“ (compatibilité) und der „Berücksichtigung“ (prise en compte) folgen, wobei „Vereinbarkeit“ einen höheren Grad an Verbindlichkeit bedeutet als „Berücksichtigung“. So brauchen die SCoTs und nachfolgenden Fachplanungen die im SRADDET formulierten Ziele (objectifs) lediglich zu berücksichtigen, indem sie nur bei begründetem und gerechtfertigtem allgemeinem Interesse von diesen abweichen. In Bezug auf die Regelungen des SRADDETs (règles) müssen die nachgeordneten Planwerke jedoch dem Prinzip der „Vereinbarkeit“ (compatibilité) folgen, d.h., sie müssen den Absichten dieser Regelung entsprechen. Der Inhalt des SRADDETs ist in den allgemeinen Vorschrif-

ten der Gebietskörperschaftsordnung festgelegt. (RGE 2022a, AudaB/SMSCOT 2015)

Der SCoT ist das zentrale Instrument zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung auf kommunaler Ebene. Er wird von mindestens zwei Gemeindeverbänden, die sich freiwillig zusammenfinden, für ein meist durch funktionale Verflechtungen definiertes Gebiet aufgestellt. Inhalte und Ziele regelt der Code de l'urbanisme (das Stadtplanungsgesetzbuch). Sie wurden durch eine Gesetzesänderung 2021 angepasst. Wesentliche Elemente waren davor ein Bericht mit Bestandsanalyse und Darstellung der gemeinsamen Herausforderungen, eine Entwicklungs- und Raumordnungsstrategie (PADD<sup>11</sup>) sowie gemeinsame Leitlinien und Ziele, die als rechtsverbindlicher Teil (DOO<sup>12</sup>) Wirksamkeit nach außen entfalten. Seit 2021 besteht ein SCoT aus zwei Hauptteilen – dem strategischen Rahmen für die Raumentwicklung (PAS<sup>13</sup>) und dem Umsetzungsdokument – sowie Anhängen, zu denen auch die Bestandsanalyse gehört. Neue SCoTs sind strategischer, schlanker und weniger reglementierend (SMAS 2022).

Der Interkommunale Flächennutzungsplan (PLUi<sup>14</sup>) ist ein Rechtsdokument, das die Bodennutzung und die Bebaubarkeit parzellenscharf im gesamten Gebiet des Gemeindeverbands regelt. Gibt es keinen Gemeindeverband, der einen PLUi erstellt, kann eine Einzelkommune einen kommunalen Flächennutzungsplan aufstellen (PLU<sup>15</sup>). Wie für den SCoT legt das Stadtplanungsgesetzbuch den Inhalt und die Ziele des PLUi fest; sie werden im PLUi in einem Strategiepapier zur Raumplanung und nachhaltigen

<sup>4</sup> NOTRe – Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République

<sup>5</sup> SRADDET – Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

<sup>6</sup> PDM – Plan de Mobilité und PDU – Le Plan de déplacements urbains

<sup>7</sup> PCAET – Plan Climat Air-Énergie Territorial

<sup>8</sup> PNR – Parc naturel régional

<sup>9</sup> SCoT – Schéma de cohérence territoriale

<sup>10</sup> PRPGD – Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets

<sup>11</sup> PADD – Projet d'Aménagement et de Développement Durables

<sup>12</sup> DOO – Document d'orientation et d'objectifs

<sup>13</sup> PAS – Projet d'Aménagement Stratégique

<sup>14</sup> PLUi – Plan local d'urbanisme intercommunal

<sup>15</sup> PLU – Plan local d'urbanisme communal

Entwicklung (PADD) dargestellt. PLU und PLUi sind leistungsfähige Instrumente zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung. Als einfachste Form der städtebaulichen Planung können Gemeinden eine Karte beschließen, in der die bebaubaren Flächen mit möglichen Erweiterungen des Stadtgefüges und die Naturgebiete (Zones naturelles) festgelegt sind. Da nähere Regelungen zur Bebaubarkeit fehlen, gilt hier die Nationale Städtebauverordnung (RNU<sup>16</sup>), die auch greift, wenn in einer Gemeinde gar kein Planungsdokument vorliegt. Erweiterungen des Stadtgefüges sind dann nicht möglich, neue Gebäude können lediglich innerhalb derzeit bebauter Gebiete errichtet werden.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen in Frankreich stellen jedoch keine flächendeckende Raumplanung auf allen territorialen Ebenen für das gesamte Staatsgebiet sicher.

Wie das deutsche sieht auch das französische Planungsrecht eine Beteiligung von Raumplanungsbehörden in benachbarten Staaten vor – allerdings nur, wenn es sich um Planungen handelt, deren Umsetzung erhebliche Umweltauswirkungen für den Nachbarstaat haben könnte. Diese Beteiligung kann entweder von der französischen Seite ausgehen oder von der deutschen Seite eingefordert werden (Code de l'urbanisme, Article L 104-7).

Das im Februar 2022 in Frankreich verabschiedete 3DS<sup>17</sup>-Gesetz enthält zahlreiche weitere Regelungen zur Differenzierung, Dezentralisierung und Dekonzentration der lokalen öffentlichen Verwaltungen und nimmt damit auch Einfluss auf Zuständigkeiten im Bereich Umwelt und Planung. Das beschriebene aktuelle Planungssystem bleibt davon jedoch unberührt. Eine weitergehende, auch grenzüberschreitende Beteiligung wird in erster Linie bei Einzelhandelsvorhaben vorgesehen. (Gouvernement 2022)

---

<sup>16</sup> RNU – Règlement National de l'Urbanisme

<sup>17</sup> 3DS – Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

## Zentrale Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Zwischen dem deutschen und französischen Planungssystem gibt es auf den ersten Blick einige Gemeinsamkeiten. In beiden Nationen stehen beispielsweise die übergeordneten Ziele einer nachhaltigen Raumentwicklung und Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf der staatlichen Agenda und werden über Instrumente der Raumplanung an die nachfolgenden Planungsebenen weitergegeben. Beide Planungssysteme weisen einen Mehrebenenansatz auf, der von der Bundes- bzw. staatlichen Ebene ausgehend bis zur städtebaulichen Planung auf der kommunalen Ebene reicht, wobei die nachgeordnete Planungsebene die Aussagen der übergeordneten Ebene weiter konkretisiert. Zudem ist in beiden Ländern die grenzüberschreitende Beteiligung der relevanten Planungsbehörden vorgeschrieben, sobald eine Planung erhebliche (Umwelt)Auswirkungen auf den Nachbarstaat haben könnte.

Damit sind die wesentlichen Gemeinsamkeiten aber auch bereits benannt. Die Unterschiede in den Planungssystemen werden insbesondere durch den Aufbau und die Organisation der Verwaltungssysteme begründet. Während in Deutschland die Planung in das föderalistische System mit einer Teilung der Staatsgewalt über die verschiedenen Verwaltungsebenen eingebettet ist, dominiert in Frankreich trotz aller Dekonzentrations- und Dezentralisierungsbemühungen das zentralstaatliche System. Hier liegt die Gesetzgebungsbefugnis allein beim Staat; untergeordnete Ebenen setzen die staatliche Politik um, sie können keine eigenen gesetzlichen Regelungen erlassen (Baasner/Seidendorf 2016). Zwar wurden seit den 1980er-Jahren umfassende Verwaltungsreformen durchgeführt, die insbesondere zur Einführung und Stärkung der Regionen geführt haben, doch die staatlichen Instanzen besitzen noch immer einen starken Einfluss – insbesondere bei den Kommunen (DFI/Wüstenrot 2021). In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hat dies zur Folge, dass neben der Verwaltungsebene die staatliche ebenso wie die politische Ebene in Diskussions- und Abstimmungsprozesse eingebunden werden muss und eine hierarchische Äquivalenz in den grenzüberschreitenden Kooperationspartnerschaften meist nicht gegeben ist.

Die häufigen und grundlegenden Änderungen im französischen Planungssystem in den vergangenen Jahrzehnten wirken sich hemmend auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung aus. Deutsche Planungsakteur:innen können die gesetzlichen Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die Funktionsweise der Verwaltungs- und Planungssysteme auf der französischen Seite nur schwer verfolgen. Allerdings führt dieses volatile Planungssystem auch dazu, dass die französischen Raumordnungspläne oft deutlich aktueller als die deutschen sind. Sie integrieren daher auch stärker neuere Zielsetzungen der nationalen Politiken.

Im stabilen Planungssystem auf deutscher Seite sind Raumordnung und Bauleitplanung deutlich weniger auf Strategieentwicklung und mehr auf Festlegungen und Festsetzungen ausgelegt. Sie entfalten dadurch zwar eine starke Bindungswirkung. Durch lange Planungszyklen, große Aktualisierungsabstände und langwierige Planverfahren nehmen ihre strategischen Grundaussagen jedoch kaum Bezug auf aktuelle Herausforderungen. Neue Themen der Raumplanung werden auf Ebene der Regionalplanung vor allem über Planänderungen und -fortschreibungen transportiert (BBSR 2020). So stammt der Landesentwicklungsplan Baden-Württembergs aus dem Jahr 2002, der des Saarlandes aus 2004 bzw. 2006. Beide Pläne befinden sich derzeit in der Neuaufstellung. Der

Flächennutzungsplan des Regionalverbands Saarbrücken von 1993 wurde und wird einzelfallbezogen immer wieder an neue Planungerfordernisse der Städte und Gemeinden angepasst und geändert.

Für stärker strategisch ausgerichtete Planungsansätze gibt es in Deutschland vielfältige informelle Instrumente wie regionale oder städtebauliche Entwicklungsplanungen, Regionalmanagement oder regionale Kooperationen, die meist auch aktuelle Entwicklungen im Bereich der Städte- und Raumplanung aufgreifen.

In Frankreich hat der Staat die Zuständigkeit für die Stadtplanung und vorgeschriebene formale Raumplanung erst spät an die Gebietskörperschaften übertragen. Der erste SCoT der Region Straßburg wurde 2006, der erste SRADDET der Region Grand Est sogar erst 2019 verabschiedet. Die schrittweise Umsetzung der SCoTs und SRADDETs wurde von den Gemeinden und Kommunalverbänden als Einschränkung ihrer Kompetenzen empfunden. Deshalb stehen französische Kommunen und Kommunalverbände auch einer höheren Verbindlichkeit grenzüberschreitender Planungen meist eher skeptisch gegenüber.

Einen Überblick über die wesentlichen Unterschiede zwischen dem deutschen und französischen Planungssystem gibt Tabelle 5.



Foto: ADEUS

**Tab. 5: Unterschiede in den deutschen und französischen Raumplanungssystemen – Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung**

Quelle: eingene Darstellung

Deutschland	Frankreich
<b>Verwaltungsgliederung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1 Bundesstaat und 16 Bundesländer</li> <li>■ 115 unterschiedlich zugeschnittene Regionen (Landkreise, Zusammenschluss mehrerer Landkreise, Regierungsbezirke)</li> <li>■ 11.127 Gemeinden (4.528 Gemeindeverbände) (BBSR 2022f)</li> </ul> <p>→ Föderalistisches Staatensystem, in dem die Bundesländer eine eigene Staatlichkeit und Staatsgewalt besitzen (ARL 2022c)</p> <p>→ Die kommunale Ebene besitzt die Planungshoheit und hat über das Subsidiaritäts- und das Gegenstromprinzip (s.u.) einen starken Einfluss auf die (übergeordnete) Raumordnung.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1 Zentralstaat und 13 Regionen (+ 5 in Übersee)</li> <li>■ 101 Departements (96 innerfranzösische und 5 in Übersee)</li> <li>■ 35.000 Kommunen (ARL 2022d)</li> <li>■ 1.254 EPCIs: Zusammenschlüsse von Gemeinden in öffentlichen Einrichtungen für interkommunale Zusammenarbeit mit eigener Besteuerung, um gemeinsame Projekte durchzuführen (DGCL 2022).</li> </ul> <p>→ Zentralstaatliches System mit Dekonzentrations- und Dezentralisierungsbemühungen, Gesetzgebungsbefugnis liegt allein beim Staat; untergeordnete Ebenen setzen Politik des Staats um, haben keine Gesetzgebungsbefugnis (Baasner/Seidendorf 2016)</p> <p>→ Vielzahl von Gemeinden und EPCIs, die teilweise sehr klein sind</p> <p>→ Starker Einfluss der staatlichen Instanzen (Präfekturen), insbesondere bei den Kommunen</p> <p>→ Akzeptanz der Regionen als Akteurin in der Raumentwicklung muss sich erst noch zeigen (DFI/Wüstenrot 2021); aber auch Non-tutelle Prinzip (s.u.)</p>
<b>Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Unterschiedliche Verwaltungssysteme: Verwaltungsebenen, Zuständigkeiten und Befugnisse nicht vergleichbar</li> <li>■ Schwierigkeit, die richtigen bzw. „passenden“ Akteur:innen und Ansprechpartner:innen zu finden</li> <li>■ Notwendigkeit, zentralstaatliche Stellen (Präfekturen) einzubeziehen</li> </ul> <p>→ Es muss festgelegt werden, welche Ebene von deutscher Seite mit welcher Ebene von französischer Seite verhandelt, kooperiert oder Vereinbarungen trifft. Dabei sind „formale Überlegungen nach Protokoll und Äquivalenz zurückzustellen“ (Baasner/Seidendorf 2016: 40).</p> <p>→ Für die deutsche Seite bedeutet dies, dass neben den Kontakten zur fachlichen und politischen Ebene der jeweiligen Gebietskörperschaft auch eine Abstimmung mit z.B. den Regionalpräfekten wichtig ist. Zudem sind Arbeitskontakte zu den relevanten regionalen Oberbehörden und ihren grenzüberschreitenden Dienststellen empfehlenswert (Baasner/Seidendorf 2016).</p>	
<b>Geschichte der Raumplanung</b>	
<p>„Das politisch-administrative Handlungsfeld der Raumordnung wurde in den 1920er Jahren zunächst überwiegend kommunal, in den 1930er staatlich institutionalisiert. In der Bundesrepublik entstand in den 1960er Jahren ein flächendeckendes Mehrebenensystem der Raumplanung, das nach der Wiedervereinigung auf die neuen Länder übertragen wurde.“ (Blotevogel 2018: 793)</p> <p>→ In Deutschland ist die Raumplanung als Handlungsfeld seit Langem normiert und konsolidiert.</p> <p>→ Dementsprechend gibt es erprobte Planungsrouitinen: im Austausch mit den Fachplanungen, in Abstimmung mit den politischen Gremien und in Bezug auf die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB) sowie der Bevölkerung.</p> <p>→ Die Planungsinstrumente der unterschiedlichen Ebenen greifen ineinander und sind aufeinander abgestimmt.</p>	<p>Die Zuständigkeit für die Raumplanung wurde von der staatlichen Ebene auf die Ebene der Gebietskörperschaften übertragen: Seit dem Jahr 2000 sind Syndicats mixtes für die Erstellung der SCoTs zuständig, und seit 2015 sind die Regionen verpflichtet, einen SRADDET zu erarbeiten. Bis 2015 galt eine Allgemeinzuständigkeit aller Instanzen (clause de compétence générale), d.h., jede Gebietskörperschaft konnte auf allen Gebieten tätig werden, ohne auf Komplementarität mit den Planungen der anderen Ebenen achten zu müssen. Daher entstand ein vielfältiges Nebeneinander von Raum- und Projektplanung (was als „millefeuille territoriale“ bezeichnet wird). Seit 2015 gilt die Clause de compétence générale nur noch für die Kommunen.</p> <p>→ Die Raumplanungskultur in den Regionen ist eher neu.</p> <p>→ In Bezug auf den Dialog zwischen den unterschiedlichen Planungsebenen fehlen noch entsprechende Routinen.</p>
<b>Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Asymmetrien in den Planungskulturen durch die unterschiedliche historische Entwicklung der Raumplanung in beiden Ländern</li> </ul> <p>→ Diese Asymmetrien müssen bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dargelegt werden, um Lernprozesse zu ermöglichen.</p>	

Deutschland	Frankreich
<b>Regelungshoheit und Stabilität des Planungssystems</b>	
<p>Der Bund gibt Leitlinien und Grundsätze vor, die in den nachfolgenden Planungsebenen zu beachten sind. Das ROG regelt die Grundzüge der Raumordnungsplanung, die Ausgestaltung erfolgt über die Landesplanungsgesetze. Das BauGB regelt die kommunale Bauleitplanung.</p> <p>→ Insgesamt stabiles, über Jahrzehnte bestehendes Planungssystem auf der Basis gesetzlicher Grundlagen, das bei Bedarf nachjustiert, jedoch nicht grundsätzlich umstrukturiert wurde</p> <p>→ Sehr gut erprobte Arbeitsteilung und Rollenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften</p>	<p>Der Staat gibt Leitlinien und Grundsätze vor, die in den nachfolgenden Planungsebenen zu beachten sind. In den vergangenen Jahrzehnten gab es umfassende Änderungen (Dekonzentration, Dezentralisierung der Verwaltung, Neuverteilung der Kompetenzen und Zuständigkeiten, neue Planwerke).</p> <p>→ Das volatile, von der zentralstaatlichen Gesetzgebung abhängige Planungssystem erfordert immer wieder grundlegende Anpassungen bzw. Neuerstellung der Planwerke</p> <p>→ Zuständigkeitsverteilung zwischen den Gebietskörperschaften ist nicht eindeutig geklärt.</p>
<p><b>Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Häufige und grundlegende Veränderungen im französischen Planungssystem bringen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erhebliche Verständigungsprobleme mit sich.</li> <li>■ Verstetigte und stabile Arbeitsroutinen sowie eine langfristige Zusammenarbeit und Projekte sind deshalb schwierig zu etablieren.</li> </ul> <p>→ Information und Austausch über Änderungen im Planungssystem systematisieren (auf Bundes-/Staatsebene mit einer systematisierten Weiterleitung relevanter Informationen an die nachgeordneten Planungsebenen)</p>	
<b>Planungsebenen</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bund</li> <li>■ Land</li> <li>■ Region</li> <li>■ Kommune/Kommunalverband</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Staat</li> <li>■ Region</li> <li>■ Funktionaler Raum (Aire urbaine, bassin de vie/d'emploi)</li> <li>■ Kommunalverband (EPCI)</li> <li>■ Kommune</li> </ul>
<p><b>Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung</b></p> <p>Die Planungsebenen sind nicht vergleichbar.</p> <p>→ Es muss im Einzelfall festgelegt werden, auf welcher Planungsebene Ziele und Strategien einer grenzüberschreitenden Raumplanung integriert werden (können).</p>	
<b>Wichtigste Instrumente des Planungssystems</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bundesebene: Bundesraumordnungspläne</li> <li>■ Landesebene: Raumordnungspläne der Länder</li> <li>■ Regionale Ebene: Regionale Raumordnungspläne</li> <li>■ Kommunale Ebene: Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Staat: Gesetze (Code de l'urbanisme und Code générale des collectivités territoriales)</li> <li>■ Region: SRADDET</li> <li>■ Funktionaler Raum: SCoT (PAS, DOO, DAACL)</li> <li>■ Kommunalverband: PLUi, Kommune: PLU (wenn kein PLUi vorhanden)</li> </ul>
<p><b>Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung</b></p> <p>Die Planungsdokumente auf französischer Seite enthalten zumeist eine starke strategische Komponente (z.B. das Strategiepapier des SRADDETs, der PAS des SCoTs, der PADD des PLUis). Demgegenüber entfalten die Pläne auf deutscher Seite mit ihren (vergleichsweise detaillierten) Festlegungen und Festsetzungen eine hohe Verbindlichkeit. Die Vergleichbarkeit wird durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Pläne und Programme deutlich erschwert.</p> <p>→ Informelle grenzüberschreitende Raumentwicklungskonzepte können deshalb eine „Brückenfunktion“ übernehmen (vgl. Kap.5.2).</p> <p>→ Die Unterschiede müssen bei der Vereinbarung zur formalrechtlichen Implementierung von Grenzraumstrategien und -konzepten entsprechend Berücksichtigung finden.</p>	

Deutschland	Frankreich
<b>Planungshierarchie: Zuständigkeiten und Kompetenzen</b>	
<p>Eindeutig zugewiesene, gesetzlich verankerte Zuständigkeit und Aufgaben der Planungsebenen: Daraus resultiert eine aufeinander aufbauende Planungshierarchie, in der die verschiedenen Planungsebenen über das Subsidiaritäts- und das Gegenstromprinzip und durch vielschichtige Informations-, Beteiligungs-, Abstimmungs- und Verbindlichkeitsnormen miteinander vernetzt sind.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Subsidiaritätsprinzip: Politische Entscheidungen sollen auf der niedrigsten politischen Ebene getroffen werden, auf der dies möglich und zweckmäßig ist (vgl. Danielzyk/Münter 2018: 1934)</li> <li>■ Gegenstromprinzip: Gemäß § 1 Abs. § ROG soll sich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen.</li> </ul> <p>Die Planungshoheit der Gemeinden ist im Grundgesetz Art. 28 und BauGB verankert, aber es muss eine Einbettung in die Ziele und Grundsätze der übergeordneten Raumordnung erfolgen.</p> <p>In den Kommunen wurde seit der Gebietsreform in den 1970er-Jahren zumeist eine leistungsfähige Verwaltung aufgebaut, um die kommunale Planungshoheit wahrzunehmen.</p>	<p>Es besteht keine Hierarchie zwischen den französischen Gebietskörperschaften und Verwaltungsebenen. Daher ist die Region nicht weisungsbefugt gegenüber anderen Gebietskörperschaften wie den Departements, den Syndicats mixtes oder den EPCI („Non-tutelle“-Prinzip [Prinzip der Nicht-Bevormundung]). Nur der Staat ist berechtigt, eine Aufsicht auszuüben. Aus diesem „Non-tutelle“-Prinzip ergibt sich ein Spannungsfeld: Die Region gibt mit dem SRADDET teils verbindliche Regelungen für die SCoTs vor, die Rechtmäßigkeit des SCoTs kann jedoch nur durch den Staat über die Präfekturen überprüft werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ „Non-tutelle“-Prinzip: Keine territoriale Gebietskörperschaft ist weisungsbefugt gegenüber einer anderen Gebietskörperschaft (Art. 72 der französischen Verfassung).</li> <li>■ Das Subsidiaritätsprinzip ist rechtlich verankert, allerdings müssen Aufgabenteilung und Kompetenzen der Planungsebenen aufgrund der in jüngster Zeit veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen noch implementiert werden.</li> </ul> <p>Durch die Territorialreform von 2015 (Loi Maptam) erhalten die Regionen eine federführende Rolle bei der Raumplanung (chef de file). Die neu geschaffenen Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) sollten diese Rolle stärken, allerdings hat sich dieses Instrument in der Planungspraxis bisher nicht bewährt (Sénat 2022).</p> <p>Den teilweise sehr kleinen französischen Kommunen und EPCI fehlen oftmals die fachliche Kompetenz, Erfahrung und Ressourcen zur Umsetzung einer qualifizierten Planung.</p>
<p><b>Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Rechte und Pflichten zwischen den verschiedenen Planungsebenen funktionieren sehr unterschiedlich. Daraus resultieren auf beiden Seiten Schwierigkeiten, die richtigen Akteur:innen zu identifizieren und richtigen Ansprechpartner:innen zu finden.</li> <li>■ Es besteht die Notwendigkeit, auf französischer Seite mehrere Ebenen einzubeziehen, daraus ergibt sich ein erhöhter Koordinationsbedarf für französische Planungsakteur:innen bei der Erarbeitung grenzüberschreitender Raumentwicklungskonzepte.</li> </ul> <p>→ Bedeutung der unterschiedlichen Planungsebenen auf französischer Seite und insbesondere die Rolle der Präfektur transparent aufzeigen und bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit angemessen berücksichtigen</p>	
<b>Einfluss der Politik</b>	
<p>Planungsvorhaben werden auf fachlicher Ebene umfangreich abgewogen; die Beschlussfassung erfolgt auf der Grundlage des fachlich zusammengestellten Abwägungsmaterials durch die jeweiligen politischen Gremien.</p> <p>Eine fehlerhafte fachliche Abwägung kann dazu führen, dass der Plan keine Rechtswirkung erlangt oder bei einer gerichtlichen Überprüfung (Normenkontrollverfahren) für unwirksam erklärt wird (§ 124 Abs. 1 Nr. 1 BauGB).</p>	<p>In Frankreich erfolgt die Erarbeitung von Programmen und Plänen in sehr enger Abstimmung zwischen Fachebene und politischen Mandatsträger:innen. Deshalb besteht von Anfang an eine starke politische Einflussnahme auf die planerischen Inhalte.</p>
<p><b>Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung</b></p> <p>Durch die asymmetrische Rollenverteilung zwischen den politischen Vertreter:innen und der Fachebene im deutschen und französischen Planungssystem werden Entscheidungsprozesse für beide Seiten intransparenter und schwieriger in der Handhabung.</p> <p>→ Im Vorfeld von grenzüberschreitenden Projekten gilt es daher, auf der französischen Seite eine politische Unterstützung für den Arbeitsprozess sicherzustellen.</p> <p>→ Auf deutscher Seite muss stärker für eine politische Begleitung grenzüberschreitender Aktivitäten geworben werden.</p>	

Deutschland	Frankreich
<b>Inhalte der Raumordnungspläne</b>	
<p>Raumordnungspläne treffen Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung eines bestimmten Planungsraums (§ 7 Abs. 1 ROG); dies betrifft insbesondere Raumnutzungen und Raumfunktionen, z.B. hinsichtlich der anzustrebenden Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie der zu sichernden Standorte und Trassen für Infrastruktur (§ 13 Abs. 5 ROG). So legt der LEP Baden-Württemberg (2002) u.a. Raumkategorien, zentrale Orte und Entwicklungsachsen fest.</p> <p>Flächennutzungspläne enthalten die Darstellung der zukünftigen Bodennutzung und treffen Festsetzungen zu deren Ausgestaltung (§ 5 Abs. 1 BauGB).</p>	<p>Der SRADETT legt die mittel- und langfristigen Ziele für die Raumentwicklung in der Region in allen räumlich relevanten Themenbereichen fest (Klima, Luft und Energie, Verkehr, Abfall, biologische Vielfalt) und untermauert das Konzept der territorialen Gleichheit. Er besteht aus einem Strategiedokument sowie einem Dokument mit allgemeinen Regeln zur Umsetzung.</p> <p>Der SCoT beschreibt den strategischen Rahmen für die Raumentwicklung (PAS) und ihre Umsetzung (DOO) im jeweiligen Gemeindeverband und ist eher ein politisches Dokument (ARL 2022d).</p> <p>Der PLUi (oder PLU) regelt – auf Grundlage eines strategischen Dokuments (PADD) – verbindlich und parzellenscharf die Bodennutzung im gesamten Planungsgebiet.</p>
<p><b>Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung</b></p> <p>In Deutschland stellt insbesondere die Regionalplanung bisher eher einen Ordnungsrahmen dar, während die regionalen Raumordnungspläne in Frankreich stärker strategisch ausgerichtet sind (Schmitt/Smas 2020).</p> <p>→ Die grenzüberschreitende Raumplanung erfordert deshalb, eine Komplementarität in beide Richtungen zu erreichen, d.h., sowohl der starken Strategiebetonung im französischen Planungssystem als auch der Ordnungskomponente des deutschen Planungssystems Rechnung zu tragen.</p>	
<b>Planungsräume</b>	
<p>Das Planungssystem ist weitgehend an die hierarchische und föderalistische Verwaltungsstruktur und -gliederung (Bund, Länder, Gemeinden) gekoppelt. Eine Ausnahme bildet die regionale Ebene, die in den Bundesländern unterschiedlich organisiert ist, sich jedoch an Verwaltungseinheiten orientiert.</p> <p>Das gesamte Bundesgebiet wird von formalen Plänen auf verschiedenen Ebenen (Länder, Regionen, Gemeinden) abgedeckt.</p>	<p>In Frankreich ist der Perimeter des SRADDETs mit den Verwaltungsgrenzen der Region identisch. Bei den SCoT und PLUi orientieren sich die Planungsgrenzen dagegen an funktionalen Räumen, z.B. den Bassin de vie oder den Bassin d'emplois.</p> <p>Der Planungspereimeter eines SCoTs wird durch den freiwilligen Zusammenschluss benachbarter EPCI zu einem Syndicat mixte definiert und von der Präfektur bestätigt. Dabei können die EPCI auch die Planungsverbände (z.B. bei Meinungsverschiedenheiten) wechseln, was allerdings einer Genehmigung durch die Präfektur bedarf.</p> <p>Die SRADDETs sind für das französische Hoheitsgebiet flächendeckend angelegt; dies gilt nicht für die SCoTs oder die PLUis/PLUs.</p>
<p><b>Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung</b></p> <p>Im Vergleich zu den Regionalverbänden Saarbrücken sowie Mittlerer und Südlicher Oberrhein sind die SCoTs auf französischer Seite kleiner und zahlreicher. Das bedeutet eine vergleichsweise hohe Anzahl an Planungsakteur:innen auf der französischen Seite. Zudem verfügen die kleineren Syndicats mixtes über geringe personelle Ressourcen, sodass eine Teilnahme und Mitwirkung an grenzüberschreitenden Aktivitäten und Gremien oftmals nicht sichergestellt werden kann.</p> <p>→ Daraus ergibt sich ein besonderer Bedarf auf der französischen Seite, die grenzüberschreitenden Aktivitäten zu koordinieren und eine politische Unterstützung auch bei den kleineren Syndicats mixtes zu gewährleisten.</p>	



Deutschland	Frankreich
<b>Verbindlichkeit der Pläne</b>	
<p>In den Raumordnungsplänen (§ 4 Abs. 1 ROG) ist die grundsätzliche Unterscheidung in Ziele und Grundsätze entscheidend:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ziele sind verbindliche Vorgaben, z.B. für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen.</li> <li>■ Grundsätze sind Vorgaben, die in nachfolgenden Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen berücksichtigt werden sollten.</li> </ul> <p>Mithilfe eines Zielabweichungsverfahrens haben Kommunen oder Fachplanungsbehörden die Möglichkeit, von einem verbindlichen Ziel der Raumordnung abzuweichen, wenn nach § 6 Abs. 2 ROG die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.</p> <p>Die Festsetzungen des Flächennutzungsplans als vorbereitender Bauleitplan sind verbindlich für die Bebauungsplanung und für die Fachplanungen (§ 7 BauGB).</p> <p>Der Bebauungsplan ist rechtsverbindlich gegenüber allen Planungs- und Vorhabenträger:innen, d.h., diese müssen den Festsetzungen des Bebauungsplans Rechnung tragen. Ausnahmegenehmigungen in Einzelfällen sind möglich, solange sich das Vorhaben in die Grundzüge der städtebaulichen Planung einfügt.</p>	<p>Der Code de l'urbanisme und der Code général des collectivités unterscheiden drei Ebenen der rechtlichen Verbindlichkeit (AudaB/SMSCOT 2015):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ die Konformität (verlangt die Einhaltung der Regel, ohne Ermessensspielraum)</li> <li>■ die Kompatibilität (bedeutet die Einhaltung des Grundgedankens der Regel, hier besteht ein Ermessensspielraum für nachgeordnete Planungsebenen)</li> <li>■ die Berücksichtigung (bedeutet, dass Aussagen nachgeordneter Planung nicht im Widerspruch zur Regel stehen)</li> </ul> <p>Die Ziele des SRADDETs müssen von den nachgeordneten Planungsebenen berücksichtigt werden, während in Bezug auf die allgemeinen Regeln des SRADDETs Kompatibilität hergestellt werden muss.</p> <p>Der PLUi/PLU muss die strategischen Aussagen (PAS) des SCoTs berücksichtigen und mit den Zielsetzungen und Leitlinien (DOO) des SCoTs kompatibel sein.</p> <p>Die Baugenehmigung bzw. die Erschließungsgenehmigung muss mit den „orientations d'aménagement et de programmation“ (OAP) kompatibel sein und mit dem „Règlement“ des PLUis/PLUs konform gehen.</p>
<b>Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung</b>	
<p>Art und Reichweite der Verbindlichkeit der Pläne und ihrer Aussagen sind nicht vergleichbar. Erschwert wird die Verständlichkeit durch teilweise ähnliche Terminologie, mit der allerdings andere Aussagen, z.B. zur Verbindlichkeit, einhergehen. So sind die Ziele der Regionalplanung in Deutschland verbindlich; Aussagen des SRADDETs müssen von den SCoTs jedoch nur beachtet werden (Kompatibilität).</p> <p>→ Es ist eine klare Differenzierung, Definition und Einordnung der Begrifflichkeiten im deutschen und französischen Planungssystem erforderlich.</p> <p>→ Daraus leitet sich der Bedarf für eine juristisch abgesicherte Übersetzung der Planungsterminologie sowie ein digitales deutsch-französisches Glossar der Planungsbegriffe ab, das regelmäßig aktualisiert und an Veränderungen in der nationalen Gesetzgebung angepasst wird.</p> <p>→ Für die Implementierung von Zielen, Strategien und Maßnahmen aus informellen Konzepten in die formale Raumordnungsplanung ist genau zu prüfen, mit welcher Regelungstiefe (Verbindlichkeit) die einzelnen Aspekte verankert werden sollen.</p>	
<b>Planungshorizonte/Evaluierung</b>	
<p>Gemäß § 7 Abs. 8 ROG sind Raumordnungspläne alle zehn Jahre zu überprüfen; dies wird in der Praxis jedoch meist nicht umgesetzt. Für die Bauleitpläne gibt es keinen vorgeschriebenen Planungshorizont.</p> <p>Lange Planungshorizonte (10 bis 15 Jahre) sind in Deutschland daher weit verbreitet. Sie bieten Planungssicherheit, greifen jedoch neue Entwicklungen erst verspätet oder gar nicht auf und können neuen Herausforderungen nur bedingt begegnen.</p>	<p>Der SCoT hat zwar einen Planungshorizont von 20 Jahren, aber das Städtebaugesetzbuch verpflichtet spätestens sechs Jahre nach seiner Validierung zu einer Evaluierung. Dies betrifft insbesondere die Themenbereiche Umwelt, Mobilität, Flächenverbrauch und Einzelhandel. Diese Bewertung ist eine Zwischenbilanz der Umsetzung der im SCoT festgelegten Leitlinien und Ziele. Je nach Ergebnis wird der SCoT in seiner aktuellen Fassung validiert oder muss überarbeitet werden.</p>
<b>Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung</b>	
<p>Die starken Veränderungen im französischen Planungssystem führen dazu, dass Raumordnungs- und städtebauliche Pläne angepasst bzw. neu aufgestellt werden mussten: Es handelt sich in Frankreich deshalb im Gegensatz zu Deutschland meist um aktuelle Pläne.</p> <p>→ Aufgrund der unterschiedlichen Änderungs- und Überarbeitungszeiträume ist eine zeitliche Koordinierung („Fahrplan“) zur Implementierung von Zielen, Strategien und Maßnahmen aus informellen Konzepten in die formale Raumordnungsplanung notwendig. Dabei sind die Änderungs- und Fortschreibungszyklen der Pläne zu berücksichtigen.</p>	

Deutschland	Frankreich
<b>Koordinierung der nationalen Raumordnung in den Grenzräumen</b>	
<p>Dazu gibt es folgende rechtliche Regelungen im ROG:</p> <p>§ 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG: [...] Raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und der europäischen Staaten ist Rechnung zu tragen. Die Zusammenarbeit der Staaten und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Städte und Regionen sind zu unterstützen.</p> <p>§ 24 Abs. 3 ROG: Der Bund beteiligt sich in Zusammenarbeit mit den Ländern an einer Politik des räumlichen Zusammenhalts im europäischen Raum. Bund und Länder wirken bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten im Bereich der Raumordnung eng zusammen.</p> <p>§ 25 ROG regelt die Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen der Nachbarstaaten. Demnach sollen Raumordnungsbehörden, auf deren Plangebiet die Planungen eines Nachbarstaats voraussichtlich erhebliche Auswirkungen haben, die zuständige Behörde des Nachbarstaats um Unterlagen über die Planung ersuchen. Ggf. kann eine Beteiligung öffentlicher Stellen und der Öffentlichkeit erforderlich werden. Zudem sollen der zuständigen Behörde des Nachbarstaats alle verfügbaren Informationen, die für die Aufstellung des Raumordnungsplans bedeutsam sein könnten, übermittelt werden.</p>	<p>In Frankreich nimmt das Städtebaugesetzbuch darauf Bezug:</p> <p>Art. L104-7 Städtebaugesetzbuch (Code de l'urbanisme): Die in den Artikeln L. 104-1 und L. 104-2 erwähnten Stadtplanungsdokumente, deren Umsetzung voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union haben könnte, werden den Behörden dieses Staats auf deren Antrag oder auf Initiative der französischen Behörden übermittelt. Die für die Genehmigung dieser Planungsdokumente zuständige Behörde unterrichtet die Öffentlichkeit, die Umweltbehörde und gegebenenfalls die Behörden der anderen konsultierten Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Sie stellt ihnen den zu den Planungsdokumenten gehörenden Bericht zur Verfügung, der die Gründe erläutert, auf die sich die Planung unter Berücksichtigung der verschiedenen in Betracht gezogenen Lösungen stützt, und Angaben zur Berücksichtigung der durchgeführten Konsultationen enthält. Der betroffene Staat wird aufgefordert, seine Stellungnahme innerhalb einer durch Dekret des Staatsrats festgelegten Frist abzugeben.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ In Deutschland wird über das ROG die territoriale Kohärenz in der EU adressiert, zudem sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der EU und der europäischen Staaten zu berücksichtigen. Dies wird in Frankreich nicht explizit eingefordert.</li> <li>■ Die Beteiligung der Nachbarstaaten wird in Frankreich zudem lediglich bei Umweltauswirkungen gefordert, nicht jedoch bei anderen raumrelevanten Auswirkungen von Programmen, Plänen und Vorhaben auf den Nachbarstaat.</li> <li>■ Dies führt zu einer Asymmetrie in der grenzüberschreitenden Beteiligung.</li> </ul> <p>→ Sinnvoll wäre, die Rechte und Pflichten in den deutsch-französischen Grenzräumen in Bezug auf die Raumplanung zu harmonisieren: Dazu müsste der Code de l'urbanisme auf französischer Seite geändert werden.</p> <p>→ Die Territoriale Agenda der Europäischen Union sollte Eingang in das französische Städtebaugesetzbuch finden. Dazu ist eine Kommunikation der Zielsetzungen über eine Informationskampagne erforderlich.</p>	

## Erkenntnisse aus den beiden MORO-Planspielen

Die großen Unterschiede zwischen dem deutschen und dem französischen Planungssystem und -recht machen deutlich, dass die nationalen Planungssysteme nicht ohne weiteres synchronisiert und harmonisiert werden können. Deshalb wird im grenzüberschreitenden Raum häufig auf informelle Konzepte zurückgegriffen (s. Kap. 5.2).

Für eine Implementierung von Zielen und Strategien sowie Maßnahmen und Vorhaben aus informellen grenzüberschreitenden Konzepten zur Raumentwicklung in die jeweiligen formalrechtlichen Instrumente des Nachbarstaats ist daher ein verbindlicher Fahrplan erforderlich, der politisch vereinbart werden sollte. In den Planspielen wurde dieser Ansatz intensiv diskutiert.

» Eine zentrale Frage ist: Wie kann der Grad der Verbindlichkeit von raumplanerischen Abstimmungen erhöht werden? Für mehr Verbindlichkeit könnte grenzüberschreitend ein neuer Typ von Ordnungsrahmen geschaffen werden. Ein weiterer Ansatzpunkt könnte eine Kopplung der Umsetzung grenzüberschreitender Strategien mit der Verteilung von Finanzmitteln sein. «

(Roland Wernig, Planungsgemeinschaft Trier, Querschnittsworkshop im Rahmen des MOROs am 31.3.2022)

In beiden Planspielen wurden die Unterschiede in den Planungssystemen als ein wesentliches Hemmnis in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gesehen. Die kaum vergleichbaren Planungsebenen erschweren die Definition von Schnittstellen. Kartografie und Planaussagen deutscher und französischer Pläne sind nur bedingt vergleichbar. In Frankreich ist die räumliche Planung ausgesprochen strategisch ausgerichtet und enthält moderierende Ansätze. Die Planwerke werden regelmäßig fortgeschrieben. So wurde beispielsweise der SCoT du Val de Rosselle am 5. März 2012 genehmigt und am 20. Oktober 2020 überarbeitet. Der SCoT des Arrondissements Sarreguemines

wurde am 23. Januar 2014 genehmigt und wird wahrscheinlich in den nächsten Jahren überarbeitet.

Grenzüberschreitende Konsultationsprozesse gestalten sich vor allem deshalb schwierig, weil Sprachbarrieren und mangelnde Kenntnis der Akteur:innen persönliche Kontakte und den gegenseitigen Austausch erschweren. Dies führt zu einem hohen Aufwand für die Durchführung grenzüberschreitender Planungsprozesse. Im Planspielraum SaarMoselle beispielsweise gibt es auf französischer Seite bisher keine interkommunalen Kooperationen in der Flächennutzungsplanung (und somit keine PLUi), so dass dem Regionalverband Saarbrücken als Träger der Flächennutzungsplanung eine Vielzahl von Ansprechpartner:innen auf der französischen Seite bei Abstimmungen von Planungen und Vorhaben gegenübersteht.

Das Planspiel am Oberrhein hat deutlich gemacht, dass es einer genaueren Kenntnis und eines besseren Verständnisses des Planungssystems und der Planungskultur auf der anderen Seite der Grenze bedarf, um in der Raumplanung gemeinsame Strategien und Maßnahmen entwickeln zu können. Insbesondere in Bezug auf die regionale Planungsebene gibt es große Unterschiede: Die Region Grand Est entspricht in ihren Dimensionen eher der Landesebene in Deutschland, der deutsche Regionalplan ist eher dem SCoT gleichzusetzen. Das deutsche Planungssystem adressiert die Region mit dem Instrument des „regionalen Raumordnungsplans“, wohingegen sich die Bauleitplanung auf die lokale bzw. örtliche Ebene bezieht. Auf französischer Seite wird jedoch gerade der im Deutschen sehr zentrale Regionsbegriff für sehr großräumige administrative Einheiten wie die Region Grand Est verwendet. Das bedeutet, dass die Begriffe „regional“ und „lokal oder örtlich“ jeweils eine völlig andere Konnotation besitzen, was eine Kommunikation über Reichweite und Einordnung der jeweiligen Planungsinstrumente deutlich erschwert.

Bei der Entwicklung von Gewerbeflächen machen sich vor allem auch die Unterschiede in den Zuständigkeiten, Kompetenzen und Wirkungen der verschiedenen formalrechtlichen Planwerke bemerkbar. Beispielsweise wird die Bindungswirkung von deutschen Regionalplänen höher eingeschätzt als die der französischen SCoTs oder auch des SRADDETs. In Deutschland ist die kommunale Ebene in Bezug auf

die konkrete Umsetzung auf Basis der Bebauungspläne die entscheidende Ebene. Im Gegensatz dazu sind auf französischer Seite vor allem die interkommunalen Verbände zuständig; dies ist insbesondere den oftmals sehr kleinen Kommunen geschuldet. Die Region, hier also die Region Grand Est, hat demgegenüber die Federführung in den Bereichen Raumplanung und Wirtschaft. Die unterschiedlichen Planungsebenen und Entscheidungsstrukturen sowie die Wirkung des Gegenstromprinzips im deutschen Planungssystem werden von Teilnehmenden am Planspiel Oberrhein als eine wesentliche Ursache für die großen Unterschiede in der Verteilung der Gewerbeflächen mit einer ausgeprägt monozentrischen Struktur auf der französischen Seite und einer polyzentrischen auf der deutschen angesehen.

In beiden Planspielräumen stand die Frage im Mittelpunkt, wie eine größere Verbindlichkeit raumplanerischer Konzepte in Grenzregionen erreicht werden kann. Diese Fragestellung war auch ein zentraler Ausgangspunkt und Auftrag des MOROs (s. Kap. 1.2). Jedoch zeigt sich die kritische Haltung auf französischer Seite gegenüber einer höheren Verbindlichkeit der Planung deutlich in der Wortwahl: Bereits bei der Konzeption des MOROs wurde der von der deutschen Seite verwendete Begriff „Verbindlichkeit“ im Französischen durch den Begriff „Kohärenz“ ersetzt. Das wird u.a. mit der Einführung der Instrumente SRADDET und SCoT sowie der damit verbundenen Einschränkung der kommunalen Planungskompetenzen begründet (s.o.).

Für eine Übernahme gemeinsamer grenzüberschreitender Ziele und Strategien, Maßnahmen und Vorhaben in die jeweils formalen Instrumente der Raumplanung müssen zunächst Schnittstellen zu den Planwerken auf deutscher und französischer Seite aufgezeigt werden. Darauf aufbauend sollte – in enger Abstimmung mit den betroffenen politischen und fachlichen Akteur:innen auf den unterschiedlichen Planungsebenen – ein Fahrplan für deren Integration

» Am Beispiel des Einzelhandels wird deutlich, dass wir zu verbindlichen Vereinbarungen kommen müssen, was diesseits und jenseits der Grenze passiert. Dabei spielt vor allem die regionale Ebene eine bedeutende Rolle. «

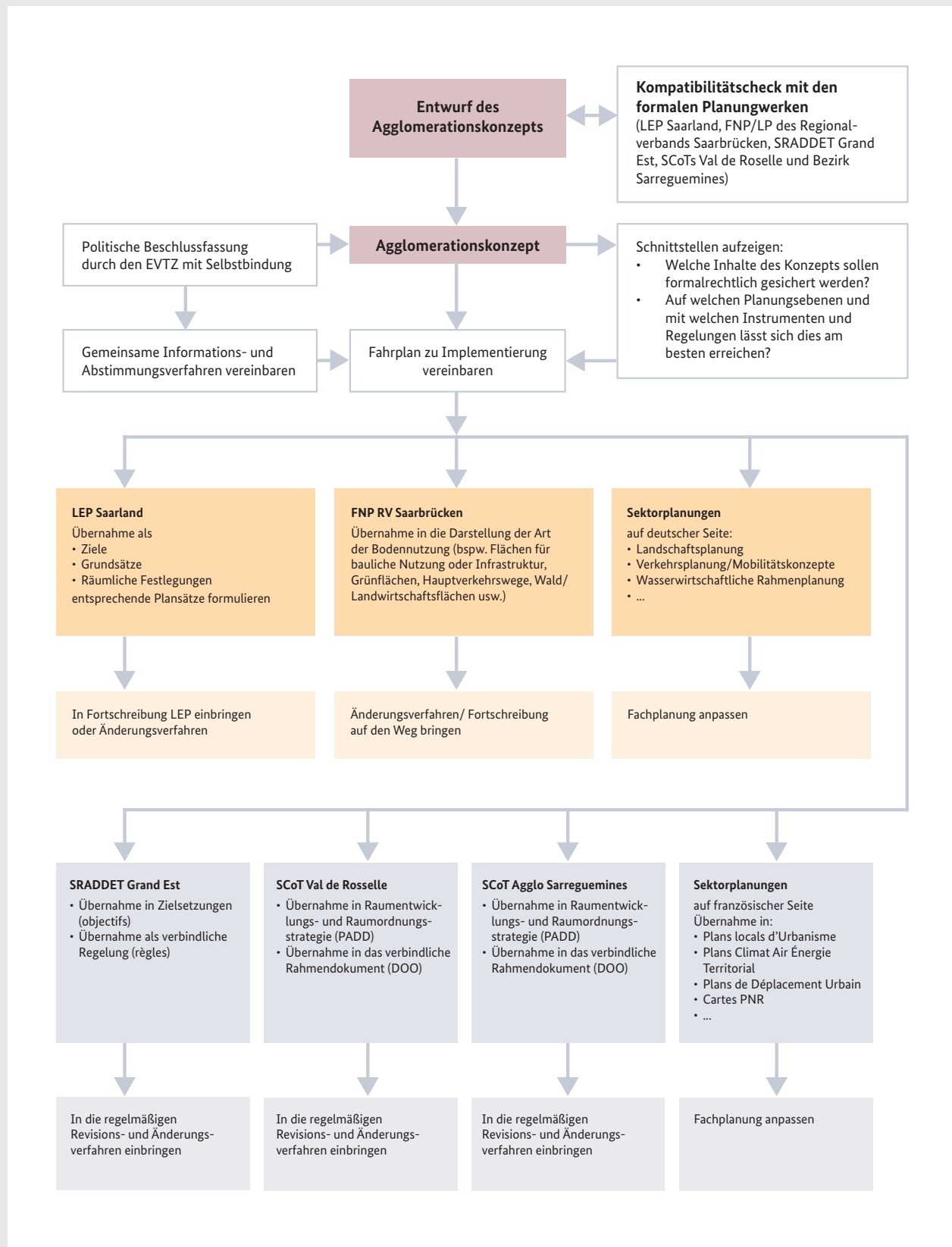
(Peter Gillo, Regionalverband Saarbrücken und Eurodistrict SaarMoselle, Politische Sitzung des MOROs am 6.4.2022)

vereinbart werden. So ist beispielsweise die Rolle der regionalen und (inter)kommunalen Ebene und ihrer Planungsinstrumente im jeweils konkreten Fall des betreffenden Grenzraums zu klären. Für den Eurodistrict SaarMoselle gilt, dass es im Saarland nur eine Landes- und keine Regionalplanung, dafür aber einen interkommunalen Flächennutzungsplan für den Regionalverband Saarbrücken gibt. Am Oberrhein hingegen liegen auf deutscher Seite zwei Regionalpläne und zahlreiche kommunale Flächennutzungspläne vor. Auf französischer Seite gibt es im Eurodistrict SaarMoselle zwar Kommunalverbände, aber (noch) keinen PLUi. Aus diesen Beispielen wird ersichtlich, dass die Grenzregionen mit ihren nationalen Teilräumen jeweils individuell betrachtet werden müssen. Einen möglichen „Implementierungs-Fahrplan“ zeigt Abbildung 20. Er entstand auf Grundlage der Diskussionsergebnisse in den beiden Planspielräumen.

Im Rahmen der Beschlussfassung zu den avisierten grenzüberschreitenden Konzepten in den Planspielräumen sollte auf dieser Basis zunächst eine Selbstverpflichtung der politischen Entscheidungsträger:innen zur formalrechtlichen Integration zentraler Ziele und Strategien, Maßnahmen und Vorhaben eingeholt werden. Als langfristiges Ziel wurde im Rahmen der Planspiele die Etablierung einer grenzüberschreitenden, verbindlichen Raumplanung(-sstrategie) diskutiert.

**Abb. 20: Agglomerationskonzept Eurodistrict SaarMoselle: Fahrplan zur Einbettung der Ergebnisse in das formalrechtliche Instrumentarium**

Quelle: eigene Darstellung



---

## Die Empfehlungen: Die Instrumente der Raumplanung grenzüberschreitend besser koordinieren sowie Verbindlichkeit und Kohärenz der Raumplanung stärken

---

### » **Verständnis für die Raumordnung jenseits der Grenze fördern: Information, Übersetzung und Fortbildung**

Die Erarbeitung grenzüberschreitender Raumentwicklungskonzepte und die Implementierung der darin vereinbarten Ziele und Strategien, Maßnahmen und Vorhaben in die formalrechtlichen Pläne der betreffenden nationalen Teilräume setzt ein grundlegendes Verständnis des jeweils anderen Planungssystems voraus. Dazu müssen die interkulturellen Kompetenzen der Raumplanungsakteur:innen in den Grenzräumen ausgebaut werden. Sie müssen Unterschiede in Bezug auf die Planungsebenen und Entscheidungsstrukturen, die Instrumente und deren Reichweiten sowie hinsichtlich der Arbeitsroutinen und des Kommunikationsverhaltens erkennen, verstehen und damit umgehen lernen. Nur so kann eine Kommunikation auf Augenhöhe gelingen. Dazu wird vorgeschlagen,

- die Kenntnisse des Planungsrechts, der Planungsinstrumente und der Planungskulturen durch grenzüberschreitende Ausbildungs-, Schulungs- und Weiterbildungsmodule zu verbessern, z.B. durch die Entwicklung spezifischer Fortbildungsmodule für Planer:innen in Grenzräumen.
- binationale Studiengänge in den Bereichen Raumentwicklung, Raumplanung und Stadtplanung zu unterstützen, bzw. auf den Weg zu bringen.
- eine digitale Toolbox zu Raumplanung und Raumentwicklung in den Grenzräumen aufzubauen, um diese Lernprozesse zu begleiten.
- zweisprachiges geeignetes Informationsmaterial über die Planungssysteme in beiden Ländern zur Verfügung zu stellen.
- ein deutsch-französisches Glossar für den Bereich der Raumplanung zu erstellen, um das Verständnis für bestimmte Begriffe und Konzepte zu verbessern.
- zentrale Aussagen raumrelevanter nationaler bis regionaler Pläne und Programme für die Grenzräume zusammenzustellen und für die jeweils andere Seite zu „übersetzen“ – sowohl sprachlich als auch in Bezug auf Bedeutung und Reichweite der Aussagen.

- ein Kompetenzzentrum für Raumplanungs- und Raumentwicklung(sprojekte) in Grenzregionen aufzubauen, z.B. nach dem Vorbild von Trisan – Trinationales Kompetenzzentrum für Gesundheitsprojekte im Oberrhein (Trisan 2022).

### » **Raumplanung im Grenzraum als eigenes Kommunikationsfeld etablieren: Konsultation und grenzüberschreitende Beteiligung intensivieren**

Die Beteiligung der Planungsträger:innen der Nachbarstaaten bei der Aufstellung oder Änderungen von formalen Programmen und Plänen oder bei raumrelevanten Vorhaben, die wesentliche (Umwelt)Auswirkungen auf den benachbarten Grenzraum haben, ist in den Planungsgesetzen in beiden Ländern bereits vorgeschrieben (s.o.). De facto werden diese Regelungen jedoch kaum umgesetzt, weil Sprachbarrieren und Übersetzungsaufwand, fehlendes Verständnis des anderen Planungssystems sowie Unkenntnis der richtigen Ansprechpartner:innen die grenzüberschreitende Abstimmung auf der formalen Planungsebene erheblich erschweren. Um dies zu ändern, müsste Raumplanung im Grenzraum als eigenes Kommunikationsfeld etabliert und auch angemessen mit Ressourcen ausgestattet werden.

Ein erster wichtiger Schritt wäre, zuverlässig über die Aufstellung grenzraumrelevanter raumordnerischer und städtebaulicher Pläne sowie über größere grenzüberschreitend relevante Vorhaben zu informieren. Dazu gehört, dass die Planungsdokumente in die Partnersprache übersetzt werden. In allen Planungsinstitutionen sollte daher die systematische schriftliche Übersetzung relevanter Planwerke sukzessive eingeführt werden, was auch die Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel beinhaltet. Zudem müssen Ressourcen für reguläre Simultanübersetzungen in der Planungspraxis zur Verfügung stehen, um Hindernisse in der (sprachlichen) Verständigung abzubauen.

Die Übermittlung übersetzter Dokumente beiderseits der Grenze ist ein erster Schritt, reicht aber nicht aus. Die Willenserklärung zur Förderung der gegenseitigen Information und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Raumplanung am Oberrhein geht auf eine Initiative der deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinkonferenz zurück (D-F-CH Oberrheinkonferenz 2013). Sie zeigt auf, wie eine grenzüberschreitende Beteiligung ausgestaltet werden könnte und kann als gutes Beispiel für eine verbindliche Vereinbarung in Grenzregionen gelten. Allerdings muss es darum gehen, eine Umsetzung in der Planungspraxis mit Leben zu füllen.

Daher wird darüber hinaus vorgeschlagen, unabhängig von konkreten Planungen und Vorhaben regelmäßige Treffen der Fachebenen zum Austausch und Netzwerken zu organisieren, beispielsweise im Rahmen regelmäßiger Planungskonferenzen. Welche Ebene sich im Einzelnen dafür eignet, lässt sich nur grenzraumspezifisch vereinbaren. Sinnvoll ist es sicherlich, auf bestehenden Strukturen wie beispielsweise die AG Raumordnung der Oberrheinkonferenz

aufzubauen. Durch regelmäßige Treffen lässt sich das Verständnis für die unterschiedlichen Planungskulturen fördern und festigen. Zudem können aktuelle Entwicklungen im Planungsrecht bzw. Planungssystem zeitnah kommuniziert werden.

Für potenziell konfliktreiche Vorhaben in Grenzräumen wie beispielsweise das Errichten emittierender Betriebe oder von großflächigen Einzelhandelsvorhaben sollten deren grenzüberschreitende Auswirkungen im Rahmen eines vereinbarten grenzüberschreitenden Informations- und Abstimmungsverfahrens auf Grundlage gemeinsam entwickelter Kriterien für die Bewertung beurteilt werden.

Grenzüberschreitende Beteiligungsprozesse für Bürger:innen sind noch ein recht neues Feld. Hier geht es darum, geeignete Formate zu entwickeln und zu erproben (s. Kap. 5.5). Für eine niederschwellige Vermittlung der Planungsabsichten sorgen Kurzfassungen der rechtlichen Programme und Pläne der Raum- und Stadtplanung in der Sprache des Nachbarlands.

#### **Willenserklärung zur Förderung der gegenseitigen Information und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Raumplanung am Oberrhein (D-F-CH Oberrheinkonferenz 2013)**

Mit der Unterzeichnung der Willenserklärung durch die Träger der Oberrheinkonferenz im Jahr 2013 wurden erste Schritte hin zu einer kohärenteren Raumentwicklung am Oberrhein unternommen. Bis dahin war gemäß Vorgaben des internationalen und europäischen Rechts nur bei Plänen und Vorhaben mit Umweltauswirkungen auf das Gebiet eines Nachbarstaats eine grenzüberschreitende Beteiligung gefordert. Mit der Erklärung verfolgt die Oberrheinkonferenz das Ziel, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung zu verbessern und die Vernetzung der Raumordnungsakteur:innen innerhalb der Trinationalen Metropolregion Oberrhein zu fördern. Dazu sollte insbesondere ein Informationssystem zur frühzeitigen gegenseitigen Unterrichtung über Planungen und Vorhaben eingerichtet werden. Die Willenserklärung legt den Raumordnungsakteur:innen nahe,

die grenzüberschreitenden Informations- und Beteiligungsverfahren eng an den national geforderten Verfahren anzulehnen, wobei die Modalitäten dem grenzüberschreitenden Kontext anzupassen sind.

Die Willenserklärung bezieht sich auf räumliche Gesamtpläne, Fachplanungen und Verfahren, soweit sie grenzüberschreitende Auswirkungen haben können. Dazu gehören

- räumliche Gesamtplanungen regionaler, teileräumlicher, interkommunaler oder lokaler Dimension, wie SCoT und PLU(i), Regionalplan und Flächennutzungsplan oder Kantonaler Richtplan und kommunaler Nutzungsplan, für Gebiete, die ganz oder teilweise an einer Staatsgrenze liegen sowie
- Fachplanungen oder Einzelvorhaben, die sich auf die Ansiedlung, Erweiterung und Reaktivierung von Gewerbegebieten oder die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen, größerer Freizeiteinrichtungen oder anderer größerer Infrastrukturen beziehen.

Ziel sollte es sein, stabile Plattformen, Instrumente, Mechanismen und Netzwerke für Austausch, Information und gegenseitige Beteiligung zu etablieren. Dabei sind Akteur:innen und persönliche Netzwerke von besonderer Bedeutung.

#### » **Grenzüberschreitende TÖB-Beteiligung ausbauen**

Wichtig ist, die grenzüberschreitenden Konsultationsprozesse in der Planungspraxis zu verstetigen und zu professionalisieren, d.h., es müssen entsprechende Routinen entwickelt werden. So sollten insbesondere die benachbarten Planungsträger:innen als Träger:innen öffentlicher Belange (TÖB/PPA) intensiver und regelmäßiger einbezogen werden. Dabei lässt sich auf bestehenden Strukturen aufbauen, um die richtigen Multiplikator:innen zu finden. Als Beispiel sind hier die Fachgruppen der Oberrheinkonferenz bzw. Arbeitsgruppen in der Großregion zu nennen.

Darüber hinaus sollten auch die Eurodistrikte mit ihren umfassenden Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Kooperation als TÖB bzw. PPA anerkannt und beteiligt werden. Hier kann auf Art. 13 Abschnitt 2 des Aachener Vertrags verwiesen werden, in dem explizit gefordert wird, den Eurodistrikten mehr Kompetenzen einzuräumen. So wäre es zielführend, wenn die Eurodistrikte Stellungnahmen zu Programmen, Plänen und Vorhaben der deutschen wie der französischen Seite, die den Grenzraum betreffen, verfassen würden. Damit könnte die grenzüberschreitende Perspektive in den Verfahren und Prozessen direkt eingebracht und der Dialog zu grenzraumrelevanten Planungen über die Grenze hinweg initiiert werden.

#### » **In den gesetzlichen Regelungen die grenzüberschreitende Abstimmung von Raumordnungsplänen stärker einfordern**

Eine engere grenzüberschreitende Abstimmung formaler Raumordnungspläne, der Ausbau der grenzüberschreitenden Beteiligung sowie die Herstellung von Kohärenz kann sich nicht allein auf freiwillige Kooperationsvereinbarungen stützen. Vielmehr ist eine stärkere Verankerung dieser Aspekte in den Planungsgesetzen erforderlich. Insbesondere die französischen Planungsgesetze werden den Anforderungen nach einer engeren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Aufstellung und Fortschreibung formaler Planwerke nicht gerecht. Eine Empfehlung

aus den Erkenntnissen der Planspiele für die nationale Ebene Frankreichs lautet daher, eine Anpassung des Code de l'urbanisme und des Code général des collectivités in die Wege zu leiten, um der grenzüberschreitenden Abstimmung im Planungsprozess mehr Gewicht zu verleihen (s.a. Kap. 6).

#### » **Verbindliche Fahrpläne zur Implementierung grenzüberschreitender Konzepte und Strategien in die formalen Planwerke vereinbaren**

In den Planspielen wurde jedoch deutlich: Konsultation, Information und Austausch allein reichen nicht aus, um die Raumentwicklung in Grenzregionen auf Basis grenzüberschreitender Konzepte verbindlicher auszugestalten. Wichtige Ziele und Vorhaben müssen Eingang in die verbindliche Planung beidseits der Grenze finden und damit eine formale Verankerung erfahren.

Die Diskussionsergebnisse aus den beiden Planspielen geben Hinweise darauf, wie grenzüberschreitende Planungsprozesse verbindlicher verankert werden können. Dazu zählt der exemplarische „Fahrplan zur Implementierung“ (s. Abb. 20). Solche Fahrpläne könnten durch Planungsakteur:innen im Grenzraum in Verbindung mit den grenzüberschreitenden Raumentwicklungskonzepten oder auch konkreten Vorhaben vorbereitet werden. Voraussetzung ist, die zentralen Schnittstellen des Konzepts, der Strategie oder des Vorhabens zu den formalrechtlichen Instrumenten in beiden nationalen Teilräumen zu identifizieren und abzustimmen. Im Fahrplan ist die Rolle der verschiedenen Planungsebenen und ihrer Planungsinstrumente für die Umsetzung von Strategien und Maßnahmen aufzuzeigen. Möglichkeiten und Zeithorizonte zur Übernahme von Inhalten der Konzepte in formale Pläne und Programme sind möglichst konkret zu benennen. Neuaufstellungen, Fortschreibungen und Überarbeitungen formaler Pläne und Programme (Länder-, regionale und kommunale Ebene) bieten sich für eine Implementierung an und sollten offensiv genutzt werden. Um dies zu erleichtern, empfiehlt es sich, eine Agenda für Änderungen bzw. Überarbeitungen der formalen Planung (z. B. durch die Eurodistrikte) zu erstellen und regelmäßig zu aktualisieren.

Die Fahrpläne dienen als Grundlage für eine Beschlussfassung der politischen Gremien auf den unterschiedlichen Planungsebenen beidseits der Grenze.



Damit ließe sich der Rahmen einer formalrechtlichen Implementierung verbindlich(er) ausgestalten.

#### » Staatliche und regionale Planwerke auf Kohärenz prüfen („Grenzraumcheck“)

Für die grenzüberschreitende Raumplanung wäre es darüber hinaus hilfreich, wenn die übergeordneten Programme und Pläne in ihren strategischen Aussagen und Zielen sowie möglichen inhaltlichen und räumlichen Festlegungen auf Kohärenz mit den Planungen des Nachbarstaats überprüft und darauf ausgerichtet würden, Brüche zu vermeiden. Das bedeutet, dass die übergeordneten nationalen bis regionalen raumrelevanten Politiken und Raumentwicklungsziele auf Ebene des SRADDETs sowie der Landesentwicklungs- und Regionalplanung abgestimmt und koordiniert werden sollten. Auch hierfür gilt es, entsprechende Routinen zu entwickeln. Auf dieser Basis können grundsätzliche Ziele und Strategien für die Grenzräume erarbeitet und als Grundlage für konkretere Planungen in den Grenzregionen genutzt werden.

#### » European Cross-Border Mechanism – ECBM

In den vergangenen Jahren wurde auf europäischer Ebene über die Einführung eines freiwilligen Mechanismus „zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in den Grenzregionen“ (engl. European Cross-Border Mechanism, ECBM) diskutiert (Europäische Kommission 2018). Dieses Instrument wurde 2015 von Luxemburg, das zu der Zeit die Ratspräsidentschaft innehatte, auf den Weg gebracht, von der europäischen Kommission aufgegriffen und nach Durchlaufen eines Stakeholderprozesses im Mai 2018 als Verordnungsvorschlag in den europäischen Rat und das Parlament eingebracht.

Der Verordnungsvorschlag der Kommission sieht zwei Maßnahmen vor, um den ECBM umzusetzen:

1. Mit einer europäischen grenzübergreifenden Verpflichtung (engl. „European Cross Border Commitment“) kann sich eine grenzüberschreitende Partnerschaft freiwillig und einvernehmlich auf die Anwendung nur einer Rechtsordnung für ein räumlich und sachlich abgegrenztes grenzüberschreitendes Projekt verständigen. Nach dem Abschluss dieser Verpflichtung wird die betreffende Rechtsvorschrift unmittelbar im Hoheitsgebiet des Nachbarmitgliedstaats gültig. (Europäische Kommission 2018)

2. Die europäische grenzübergreifende Erklärung (engl. „European Cross- Border Statement“) gibt Ländern im Rahmen eines spezifischen grenzüberschreitenden Projekts die Möglichkeit, förmlich die Änderung der normalen Vorschriften zu vereinbaren und damit ein Gesetzgebungsverfahren im Mitgliedsstaat einzuleiten. Das Gesetzgebungsverfahren ist für die Änderung des normalerweise anwendbaren nationalen Rechts und für die Anwendung des Rechts eines Nachbarmitgliedstaats im Zuge einer expliziten Ausnahmeregelung erforderlich. Die unterzeichnende Behörde ist gehalten, das Verfahren innerhalb einer bestimmten Frist einzuleiten. (Europäische Kommission 2018)

Nach einer Prüfung durch den juristischen Dienst des Rats und einem Beschluss der Arbeitsgruppe „Strukturmaßnahmen“ im Mai 2021 geriet die Arbeit an diesem Vorschlag ins Stocken (EPRS 2021). In ihrem Bericht an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen greift die Kommission das Thema des ECBM jedoch wieder auf (Europäische Kommission 2021). Sie verweist darauf, dass mit dem ECBM ein „Rechtsrahmen zur Beseitigung grenzbezogener Hindernisse geschaffen“ werden könne. Damit eröffneten sich neue Möglichkeiten, „das Potenzial von Grenzregionen auszuschöpfen“ (ebd., S. 8). Auch Vertreter:innen der wichtigsten Fraktionen des Europäischen Parlaments riefen in der Sitzung am 6. Oktober 2021 den Rat dazu auf, das Thema im Interesse der Grenzregionen wieder auf die Agenda zu nehmen (EPRS 2021).

Der Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (IMeG) setzt sich in einem Positionspapier für die Einführung des ECBM ein (IMeG 2019). Aus Sicht der IMeG-Partnerschaft könnte der ECBM „einen großen Beitrag zur Umsetzung des MKRO-Leitbilds „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ der Ministerkonferenz für Raumordnung leisten (IMeG 2019: 5). Im Rahmen dieses Leitbilds wird u.a. eine „Verstärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit mit den unmittelbar angrenzenden Nachbarstaaten, z.B. in der Regionalplanung“ sowie die „Unterstützung integrierter und fachübergreifender Regionalentwicklung auch durch Netzwerke und Partnerschaften auf unterschiedlichen Ebenen“ angestrebt (MKRO 2016: 7).

## 5.4 Governancestrukturen stärker auf eine grenzüberschreitende Raumentwicklung und Raumplanung ausrichten

### Regionale Kooperation und Governance in Grensräumen

Für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Raum- und Regionalentwicklung sind Strukturen und Prozesse erforderlich, die eine Koordination der Akteur:innen, das Entwerfen von Strategien und die Umsetzung von Maßnahmen im Grenzraum erst ermöglichen. Dies kann gerade über nationalstaatliche Grenzen hinweg eine effektive Governancestruktur leisten.

Der Begriff der Governance bezeichnet dabei „die Gesamtheit der Formen, mit denen das kollektive und interdependente Handeln von Akteuren und Organisationen koordiniert werden kann“ (Benz/Kilper 2018: 857). In diesem System werden die „verschiedenen Interessen verhandelt, verwaltet und dann umgesetzt“ (Difu 2018:1). Bei Governance geht es um das Zusammenspiel unterschiedlicher politischer Entscheidungsebenen, wie es beispielsweise in den Mehrebenen-Ansätzen der Europäischen Union praktiziert wird.

Das Konzept der „Regional Governance“ bedeutet, dass Regionalpolitik „nicht mehr ausschließlich durch Regulierung und finanzielle Förderung des Staates gestaltet“ wird, sondern selbststeuernd „durch Zusammenwirken von Akteuren im regionalen Handlungsraum“ (Benz/Kilper 2018: 860). Dies impliziert die Koordination der hierfür erforderlichen staatlichen, kommunalen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure in Organisationen, Netzwerken und Partnerschaften (s.u. Fürst 2011; Blatter 2005). Regionale Kooperationen lassen sich entlang ihrer Handlungsorientierung und Kooperationslogiken differenzieren (Blatter/van der Heiden 2010): Diese reichen von Stadt-Umland-Verbänden über regionale Zweckverbände bis hin zu Regionalkonferenzen. Damit wird deutlich, dass regionale Kooperationen eine Bandbreite an unterschiedlichen Ausprägungen aufweisen und damit passgenau für die spezifischen Rahmenbedingungen ausgestaltet werden können.

In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gibt es bereits zahlreiche, teils sehr unterschiedliche Mo-

» Governance wird hierbei als Steuerungsform des Politikgeschehens neben der Hierarchie gesehen, die vor allem Netzwerke in den Fokus stellt. Dieser Netzwerk-Begriff meint zum einen ein offenes Akteurs-Setting, das neben den ‚eigentlich zuständigen‘ eine Reihe weiterer Institutionen und Vertreter einbeziehen kann. Dies umfasst andere sektorale Politikbereiche, aber auch Vertreter aus verschiedenen Stakeholder-Bereichen. «

(BMI 2020: 10)

delle für Governancestrukturen – auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen, mit unterschiedlichen Handlungslogiken und zu unterschiedlichen Fragestellungen (s.u. BMI 2020). Gründe hierfür liegen u.a. im Aufeinandertreffen diverser nationaler politisch-administrativer Systeme und -kulturen, was zu einer hohen Komplexität und Eigendynamik der Verfahren und Prozesse führt: „Die Vernetzung nationaler Politikarenen bringt eine ausgeprägte Mehr-Ebenen-Problematik mit sich, [...]. Originäre Handlungskompetenzen in der grenzüberschreitenden Kooperation existieren nicht per se, sondern müssen fallweise begründet und jeweils speziell legitimiert werden“ (BMVBS 2011: 58). Deshalb gibt es keine pauschalen Antworten und Formate für Governancestrukturen in Grenzregionen. Vielmehr sind diese in ihrer Ausgestaltung unmittelbar an die Gegebenheiten der jeweiligen Grenzregion sowie die damit verbundenen Akteurskonstellationen und Herausforderungen gekoppelt.

### Deutsch-französische Zusammenarbeit auf nationaler und überregionaler Ebene

Auf nationaler Ebene wurde mit dem deutsch-französischen Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ|CCT), der im Aachener Vertrag verankert ist, ein Gremium geschaffen, das sich den besonderen Problemen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit widmet (s.a. Kap. 6). Im AGZ|CCT sind betroffene Akteur:innen aller föderalen, staatlichen und administrativen Ebenen auf beiden Seiten der Grenze eingebunden.

Die überregionalen Kooperationsräume wie die Großregion oder die Trinationale Metropolregion Oberrhein blicken auf eine langjährige grenzüberschreitende Kooperation zurück, die in komplexe Organisationsstrukturen eingebettet ist. Sie sind durch eine Vielfalt von interregionalen Institutionen, die teilweise auf unterschiedlichen Rechtsformen basieren, und ein enges Kooperationsgeflecht gekennzeichnet. Neben den jeweiligen Staatsverträgen auf der gesamtäumlichen Ebene stützt sich die Zusammenarbeit weitgehend auf multilaterale Vereinbarungen. Sowohl in der Großregion als auch am Oberrhein setzen politisch hochrangig besetzte Gremien in Form von Regierungskommissionen den Rahmen.

In der Trinationalen Metropolregion Oberrhein (TMO 2022b) hat sich im Laufe der Jahre mit Gremien auf (inter-)nationaler (Regierungskommission), gesamtäumlicher (Oberrheinkonferenz, Oberrheinrat) und teilräumlicher Ebene (Eurodistrikte) eine ausgeprägte ebenspezifische Differenzierung mit einer vertikalen Arbeitsteilung herausgebildet. Dabei bildet die Oberrheinkonferenz das zentrale Informations- und Koordinationsorgan der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, das die Regierungs- und Verwaltungsbehörden auf regionaler Ebene verbindet. Beteiligt sind die Fachverwaltungen der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Jura und Solothurn

» In der Gesamtschau ist der grenzüberschreitende Organisationsgrad eher gering ausgeprägt. Die Administration und politische Gestaltung der grenzüberschreitenden Angelegenheiten erfolgen in der Regel durch einen sehr starken Rückbezug auf den politisch-administrativen Kontext der beteiligten Partner [...]. Auch in den Fällen, in denen eigene grenzüberschreitende Strukturen und Einrichtungen geschaffen wurden, sind diese hinsichtlich der Effektivität ihrer Arbeit sehr stark auf die dahinter liegenden interinstitutionellen Netzwerke ihrer Partner angewiesen. «

(BMVBS 2011: 62 f.)

sowie die staatlichen und gebietskörperschaftlichen Behörden Frankreichs – Collectivité européenne d'Alsace und Conseil Régional Grand Est. Ein Präsidium, unterstützt durch einen Koordinationsausschuss, ein gemeinsames Sekretariat sowie zwölf Arbeitsgruppen mit 35 Expertenausschüssen bilden die Gremien der Oberrheinkonferenz. Die trinational besetzten thematischen Arbeitsgruppen, für die die Partnerbehörden ihre Fachleute zur Verfügung stellen, planen die Projekte der Oberrheinkonferenz und setzen die Beschlüsse der Konferenz um. Grundsätzlich bedeutet die Vielzahl der Gremien am Oberrhein einen erhöhten Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf, dem oftmals nicht Rechnung getragen werden kann.

In der Großregion (Großregion 2022b) steht der Gipfel der Großregion mit den Spitzen der Exekutiven der jeweiligen Teilregionen an oberster Stelle der institutionellen Kooperation. Persönliche Beauftragte und Gipfelsekretariat unterstützen und begleiten den Gipfel. Die Umsetzung der Kooperation erfolgt in themenspezifischen Arbeitsgruppen, beispielsweise dem Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung (KARE), der das gemeinsame Raumentwicklungskonzept der Großregion (REKGR) auf den Weg gebracht hat. Als beratende Organe fungieren der Interregionale Parlamentarierrat, die parlamentarische Versammlung der Großregion sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR). Der WSAGR ist sozioökonomisch ausgerichtet: Ihm gehören sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerorganisationen an. Weitere Arbeitsstrukturen und Kooperationsnetzwerke unterstützen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion. Sie bilden wieder eigene Organisationsstrukturen aus, beispielsweise die verschiedenen Institutionen zur Raumbeobachtung (GISGR, das Netzwerk der statistischen Ämter oder die Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA; s. Kap. 5.1).

### **Integrative grenzüberschreitende Kooperationen: Eurodistrikte**

In den großräumigen Kooperationsverbänden sind auf teilräumlicher Ebene mit den Eurodistrikten und projektbezogen im Rahmen zahlreicher Interreg-Projekte weitere Kooperationsstrukturen entstanden, die die grenzüberschreitenden Verflechtungen intensiviert und weiterentwickelt haben.

Die Eurodistrikte sind i.d.R. ähnlich strukturiert und meist als EVTZ organisiert (s. Abb. 21). Oberstes Organ ist i.d.R. ein Rat oder eine Versammlung, die durch politische Vertreter:innen der Mitgliedsverbände/Mitglieder gebildet werden. Dieses Gremium fasst Beschlüsse zu grundsätzlichen Angelegenheiten wie Haushalt oder politischen Leitlinien der Zusammenarbeit. Meist bereitet ein Vorstand die Beschlüsse vor und agiert als nachgeordnetes Entscheidungsorgan. Die politische Vertretung nach außen übernehmen die Präsident:innen, die turnusmäßig wechseln und von den höchsten Repräsentant:innen aus dem Kreis der Mitglieder gestellt werden. Die Umsetzung der Beschlüsse und damit die eigentliche Arbeit übernehmen Geschäftsstellen, Sekretariate oder Kooperationsbüros. Im Eurodistrict SaarMoselle stehen dem Kooperationsbüro zudem eine Commission Permanente sowie fünf Fachkonferenzen, die aus den Fachverwaltungen der Mitglieder besetzt werden, beratend zur Seite.

### **Metropolitane grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Neben den Eurodistrikten gibt es weitere grenzüberschreitende Kooperationen zwischen Städten, Kommunen und Institutionen. So haben die Eurometropole Straßburg sowie die Stadt Straßburg und die Stadt Karlsruhe beschlossen, in einem grenzüberschreitenden Metropolraum auf einen europäischen Wachstumsmotor mit der Achse Straßburg-Karlsruhe zu setzen. Unterstützt wird diese Initiative u.a. durch die Region Grand Est, das Land Baden-Württemberg, die TMO, die neue Europäische Gebietskörperschaft Elsass, die Eurodistrikte und die beiden Nationalstaaten. Ziel ist, über einen vertieften Dialog und ein besseres gegenseitiges Verständnis auf beiden Seiten des Rheins Synergien stärker zu nutzen und gemeinsam langfristige grenzüberschreitende Perspektiven aufzubauen. 2019 wurden im Rahmen einer ersten grenzüberschreitenden Konferenz gemeinsame Projekte in den Bereichen Mobilität, Raumplanung und Wirtschaft identifiziert, die prioritär in die Umsetzung gehen sollen (ADEUS 2021).

Auf regionaler Ebene hat sich der Initiativkreis metropolitaner Grenzregionen (ImeG) das Ziel gesetzt, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern und die Verflechtungen in metropolitan ausgerichteten Grenzregionen weiter zu intensivieren (IMEG 2022b).

### **Sektorale grenzüberschreitende Kooperationen**

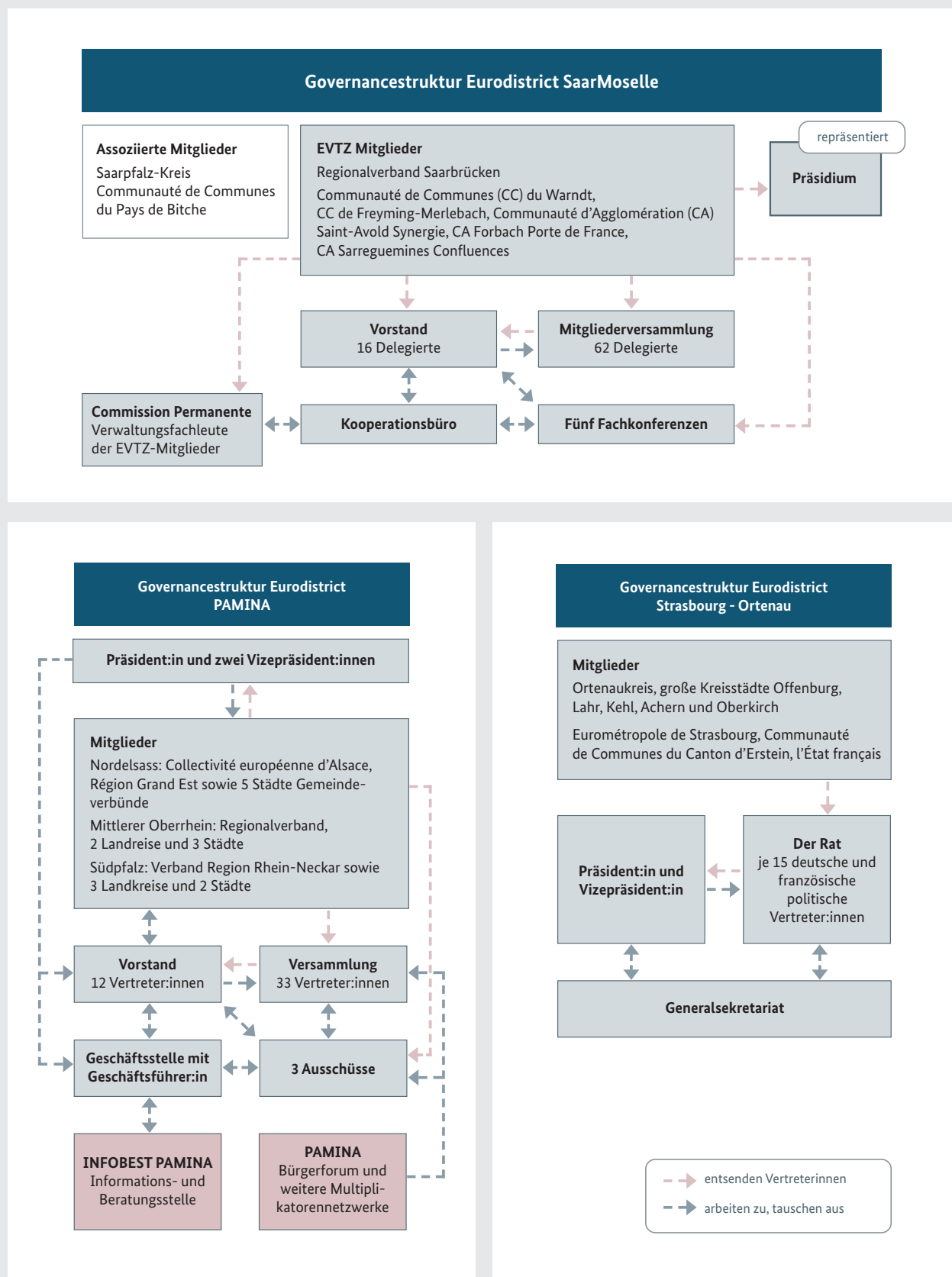
Neben den integrativ ausgerichteten Kooperationen auf überregionaler und regionaler Ebene gibt es zahlreiche grenzüberschreitende Projekte in Bezug auf spezifische Themenfelder. Auch sie sind auf unterschiedlichen Ebenen organisiert und docken häufig an den integrativen Verbänden an. Dazu gehören beispielsweise

- das Projekt „Erfolg ohne Grenzen/Réussir sans Frontière“ am Oberrhein, in dem 33 französische und deutsche Partnerinstitutionen aus den Bereichen „Beschäftigung und Ausbildung“ den Einstieg in den Arbeitsmarkt der Oberrhein-Region erleichtern wollen. Es ist vernetzt mit dem Projekt „Arbeitsmarkt auf 360°“ des Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, das die Ansätze auf die lokale Ebene überträgt. (RGE 2022b)
- das MOSA – Maison Ouverte des Service pour l'Allemagne, das umfassende Informationen zum Leben und Arbeiten in Deutschland oder Frankreich vor allem auch für Grenzgänger:innen bietet, per Internet oder im Büro in Forbach. Das Projekt wird getragen von einer Kooperation verschiedener Gemeindeverbände in SaarMoselle, der AOK und der Region Grand Est. (MOSA 2022)
- Trisan – Trinationales Kompetenzzentrum für grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich. Das Kompetenzzentrum unterstützt die Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich am Oberrhein. Dazu entwickelt Trisan eine Wissensbasis über die Besonderheiten der jeweiligen Gesundheitssysteme, vernetzt die Gesundheitsakteur:innen aus Deutschland, Frankreich und der Schweiz und begleitet diese bei der Planung von Kooperationsprojekten. (Trisan 2022)
- das Projekt Geko SaarMoselle trägt zur weiteren Strukturierung der bereits bestehenden Kooperationen im Gesundheitsbereich im Eurodistrict SaarMoselle bei. Ziel ist ein verbesserter Zugang zur Gesundheitsversorgung für die Bewohner:innen im Grenzraum. Dazu soll beispielsweise das grenzüberschreitende Rettungswesen weiter vorangebracht, die Zusammenarbeit zwischen Krankenhäusern intensiviert sowie der Austausch zwischen Krankenhäusern und Krankenkassen verbessert werden. (Interreg GR 2022)

Darüber hinaus gibt es im Bereich Verkehr und Mobilität vielfältige grenzüberschreitende Kooperationen. Dazu gehören insbesondere die grenzüberschreitenden

Abb. 21: Governancestrukturen verschiedener Eurodistrikte in den beiden Planspielräumen

Quelle: eigene Darstellung



den Stadt-/Straßenbahnlinien Saarbrücken – Sarreguemines und Strasbourg – Kehl oder grenzüberschreitende Buslinien wie die Linie Erstein-Lahr am Oberrhein oder die Buslinie Moselle Saar (MS) von St. Avold nach Saarbrücken. Sie basieren auf vertraglichen Regelungen zur Finanzierung. Der Regionalverband Südlicher Oberrhein hat gemeinsam mit regionalen und lokalen Akteur:innen beiderseits des Rheins das Projekt eines grenzüberschreitenden Rad-schnellwegs Offenburg – Appenweier/Willstätt – Kehl – Strasbourg initiiert, das derzeit von Land und Landkreis umgesetzt wird (RVSO 2023).

### **Personelle und finanzielle Ausstattung der grenzüberschreitenden Kooperationsverbände**

Die Gremien und Institutionen der großräumigen grenzüberschreitenden Kooperationen werden i.d.R. über hochrangige politische Vertreter:innen sowie durch Vertreter:innen der betroffenen Fachbehörden besetzt. Sie bearbeiten die Projekte des Verbunds im Rahmen ihrer Tätigkeit für die jeweilige Behörde; oftmals kofinanziert über Interreg oder andere EU-Mittel. Verschiedene Governancestrukturen werden über Geschäftsstellen, Kooperationsbüros oder Sekretariate verwaltet, die mit einem entsprechenden Personalstab ausgestattet sind. Im Eurodistrict Saar-Moselle ebenso wie im Eurodistrict PAMINA arbeiten im Kooperationsbüro bzw. der Geschäftsstelle derzeit jeweils zehn Mitarbeiter:innen. Die Finanzierung von Personalstellen und Projekten erfolgt einerseits über Mitgliedsbeiträge der Kooperationspartner:innen. Andererseits werden nationale und europäische Fördermittel eingeworben, wobei Mittel aus Interreg-Programmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) eine zentrale Rolle spielen.

### **Fazit: erfolgreiche grenzüberschreitende Governancestrukturen, die weiterentwickelt werden müssen**

Die oben kurz umrissenen, relativ formalisierten Governancestrukturen am Oberrhein und in der Großregion binden mit ihren Mehrebenenansätzen jenseits der nationalen Hierarchien erfolgreich viele unterschiedliche Akteur:innen ein. Diese werden vor allem aufgrund ihrer Entscheidungsbefugnis und rechtlichen Kompetenz, wegen ihrer Expertise oder direkten Interesses bzw. direkter Betroffenheit

in einem Politikbereich als relevant angesehen (sogenannte Stakeholder). Auf eine passgenaue Zuordnung der jeweiligen Verwaltungsebene der beteiligten Staaten kommt es dabei weniger an. Die Arbeit in den grenzüberschreitenden Gremien bringt insbesondere im Kontext der Umsetzung gemeinsamer Interreg-Projekte einen deutlichen Mehrwert.

Diese wenig hierarchisch ausgerichteten Strukturen erleichtern zwar die Zusammenarbeit, weil sie die unterschiedlichen Verwaltungssysteme dies- und jenseits der Grenze bis zu einem gewissen Grad ausblenden können. Allerdings erschweren die unterschiedlichen beteiligten Hierarchieebenen das Vereinbaren verbindlicher Regelungen, weil Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten nicht klar zugeordnet werden können. Hinzu kommt, dass den lokal und regional relevanten politischen Akteur:innen die Entscheidungskompetenz in Bezug auf überregional oder national wirksame Vereinbarungen naturgemäß fehlt. (Baasner/Seidendorf 2016)

Die Bedeutung der formalen Zusammenarbeit in entsprechenden Governancestrukturen im Kontext einer integrierten Raumentwicklungspolitik unterstreicht auch der Raumordnungsbericht 2021: Die formale Zusammenarbeit wird „bei langfristigen Kooperationen mit strategischen Zielen“ für „belastbarer“ als eine informelle Zusammenarbeit und Vernetzung eingeschätzt (BBSR 2021: 78).

### **Erkenntnisse aus den beiden MORO-Planspielen**

In beiden Planspielen zeigten die Diskussionen, dass es für die Erarbeitung von Raumentwicklungskonzepten ganz unabhängig vom thematischen Schwerpunkt als entscheidender Vorteil betrachtet wird, auf bestehende grenzüberschreitende Governancestrukturen zurückzugreifen und ggf. erforderliche neue Strukturen oder Gremien an diese anzudocken.

Für das Agglomerationskonzept SaarMoselle bietet sich der EVTZ Eurodistrict SaarMoselle als Trägerinstitution an, zumal die Initiative eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts vom Eurodistrict ausging. Hier könnte eine feste Ansprechperson für Kontinuität im Prozess und bei der Umsetzung sorgen. Für die Erstellung des Agglomerationskonzepts und die Begleitung bei der Umsetzung sollten unter Nutzung der vorhandenen Organe wie der Mit-

gliederversammlung, dem Vorstand oder der Fachkonferenzen geeignete Arbeitsgremien etabliert und betrieben werden, die ggf. weitere Kooperationspartner:innen einschließen (s. Abb. 22). Insgesamt sollte die Koordinierungsrolle des Eurodistricts SaarMoselle gestärkt werden. Dafür wurde im Planspiel eine angemessene finanzielle und personelle Ausstattung angemahnt.

Auch am Oberrhein wurde im Rahmen des Planspiels eingefordert, keine grundsätzlich neuen Kooperationsstrukturen aufzubauen, sondern an die beiden bestehenden Eurodistrikte anzuknüpfen, sofern diese dafür mit angemessenen Ressourcen ausgestattet werden. Allerdings bedarf es aufgrund des innovativen Ansatzes, des noch unklaren räumlichen Zuschnitts und der starken Betroffenheit der kommunalen Ebene eines schrittweisen Vorgehens beim Aufbau passender Arbeitsstrukturen. Deshalb wurde empfohlen, zunächst eine deutsch-französische „politische Schirmherrschaft“ zu bilden, deren Aufgabe es wäre, die politischen Leitvorstellungen zu vereinbaren sowie den Aufbau der erforderlichen Projektorganisation voranzutreiben. Die zu entwickelnde Governancestruktur sollte einen regelmäßigen Dialog zwischen den verschiedenen Planungsebenen gewährleisten (z.B. durch die Territorialversammlung)

und ein geeignetes Austausch- und Dialogformat mit den deutsch-französischen Wirtschafts- und Technologietransfersakteur:innen bereitstellen (s. Abb. 23). Wichtig ist, dass eine Institution als „Motor“ und „Kümmerer“ den Prozess zum Aufbau der Governancestruktur, aber auch den zur Ausgestaltung und Umsetzung des Gewerbeflächenpools aktiv begleitet und steuert. Diese Rolle könnte bei den Eurodistrikten angesiedelt sein. Dafür wären eine Professionalisierung sowie eine Stärkung der Planungskompetenzen bei den Eurodistrikten erforderlich. Zudem würde dies die kommunalen Verwaltungen entlasten.

» Die Eurodistrikte wurden immer wieder als zentrale Governancestruktur genannt, auch vor dem Hintergrund des Aachener Vertrags. Wir wünschen uns eine finanzielle und strukturelle Kompetenzstärkung: Wie diese konkret aussehen kann, müsste für die Eurodistrikte am Besten von ihnen selbst herausgearbeitet werden. «

(Tilman Petters, Bürgermeister der Stadt Lahr, Politische Sitzung des MOROs am 6.4.2022)

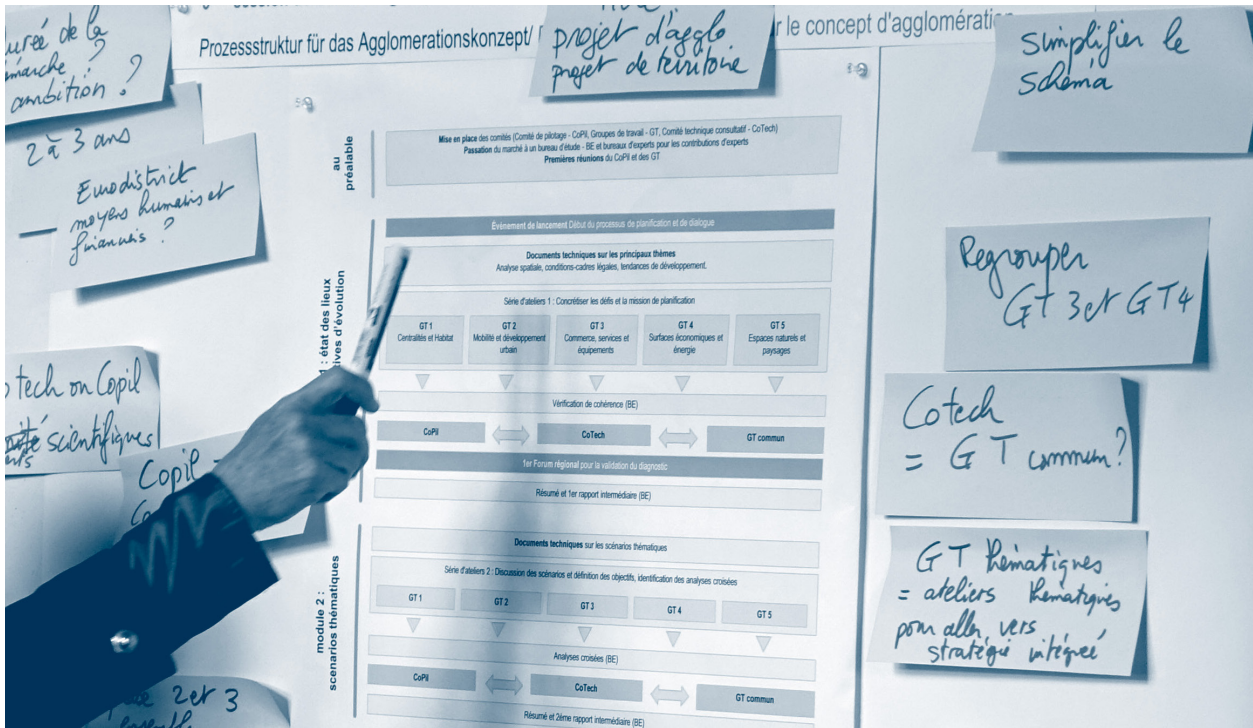


Foto: agl

## Governancestruktur für die Erstellung eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts

Für die Governancestruktur wird ein schlanker Aufbau gewählt, der die vorhandenen Strukturen der grenzüberschreitenden Kooperation im Planungsraum nutzt (s. Abb. 22). Es wird davon ausgegangen, dass das Agglomerationskonzept im Rahmen eines Interreg-Projekts umgesetzt wird. Die Governancestruktur korreliert mit dem Fahrplan zur Erstellung eines Agglomerationskonzepts (s. Abb. 18).

Als Projektträger kommt der Eurodistrict SaarMoselle in Betracht. Seine Hauptaufgabe liegt in der Gesamtkoordination des Projekts sowie in der Schnittstellenarbeit zu betroffenen Institutionen und zu (potenziellen) Fördermittelgebern. Der Eurodistrict ist dazu mit seinen maßgeblichen Organen – der Mitgliederversammlung, dem Vorstand und dem Kooperationsbüro – zentral in die Governancestruktur eingebunden. Darüber hinaus sollten weitere Kooperationspartner:innen, vor allem übergeordnete Planungsebenen wie die Région Grand Est sowie die Präfektur der Region und des Départements, die saarländische Landesplanung, das Département Moselle, die betroffenen SCoT-Planungsverbände sowie die Landeshauptstadt Saarbrücken einbezogen werden. Die Zusammenarbeit wird in einer Kooperationsvereinbarung geregelt.

Die Kooperationspartner:innen setzen für die Projektsteuerung ein Lenkungsgremium ein. Hierin ist der Eurodistrict durch seinen Vorstand repräsentiert. Alle anderen entsenden eine Vertretung ihrer politischen Spitzen in das Gremium. Das Lenkungsgremium übernimmt die strategische Steuerung des Prozesses. Es kontrolliert den Prozessverlauf und validiert Ziele und Arbeitsergebnisse. Die Mitglieder des Lenkungsgremiums tragen zudem Sorge dafür, dass in ihren politischen Gremien und Fachverwaltungen die Umsetzung des Konzepts auf den Weg gebracht wird.

Eine wesentliche Rolle kommt dem Kooperationsbüro des Eurodistricts SaarMoselle zu. Es übernimmt die Aufgaben einer Geschäftsstelle, koordiniert den Gesamtprozess und dient als Schnittstelle zu den verschiedenen Gremien und Akteur:innen. Ein Begleitbüro unterstützt das Verfahrensmanagement und übernimmt die fachliche Begleitung des Prozesses. Es ist insbesondere für die Zusammenführung und Aufbereitung der (Zwischen-)Ergebnisse zuständig.

Die Fachgruppe Agglomerationskonzept setzt sich aus den Vertreter:innen der Planungs- und Fachbehörden der Kooperationspartner:innen zusammen. Sie sollten alle relevanten Themenfelder des Agglomerationskonzepts abdecken. Das Gremium koordiniert, mit Unterstützung des Begleitbüros, die Arbeitsgruppen sowie den Partizipationsprozess. In fachspezifischen Arbeitsgruppen (AGs) befassen sich Expert:innen aus den Kommunen und der Region mit den relevanten Themenschwerpunkten. Jeder AG gehört zudem mindestens ein:e Planer:in an, die oder der einen integrierenden Beitrag zum Themenfeld leisten kann. Die AGs erarbeiten in mehreren Workshopreihen sowie im Rahmen gemeinsamer Klausurtagungen mit der Fachgruppe auf Basis gutachterlicher Fachbeiträge und der Berichtslegung des begleitenden Planungsbüros die zentralen Inhalte.

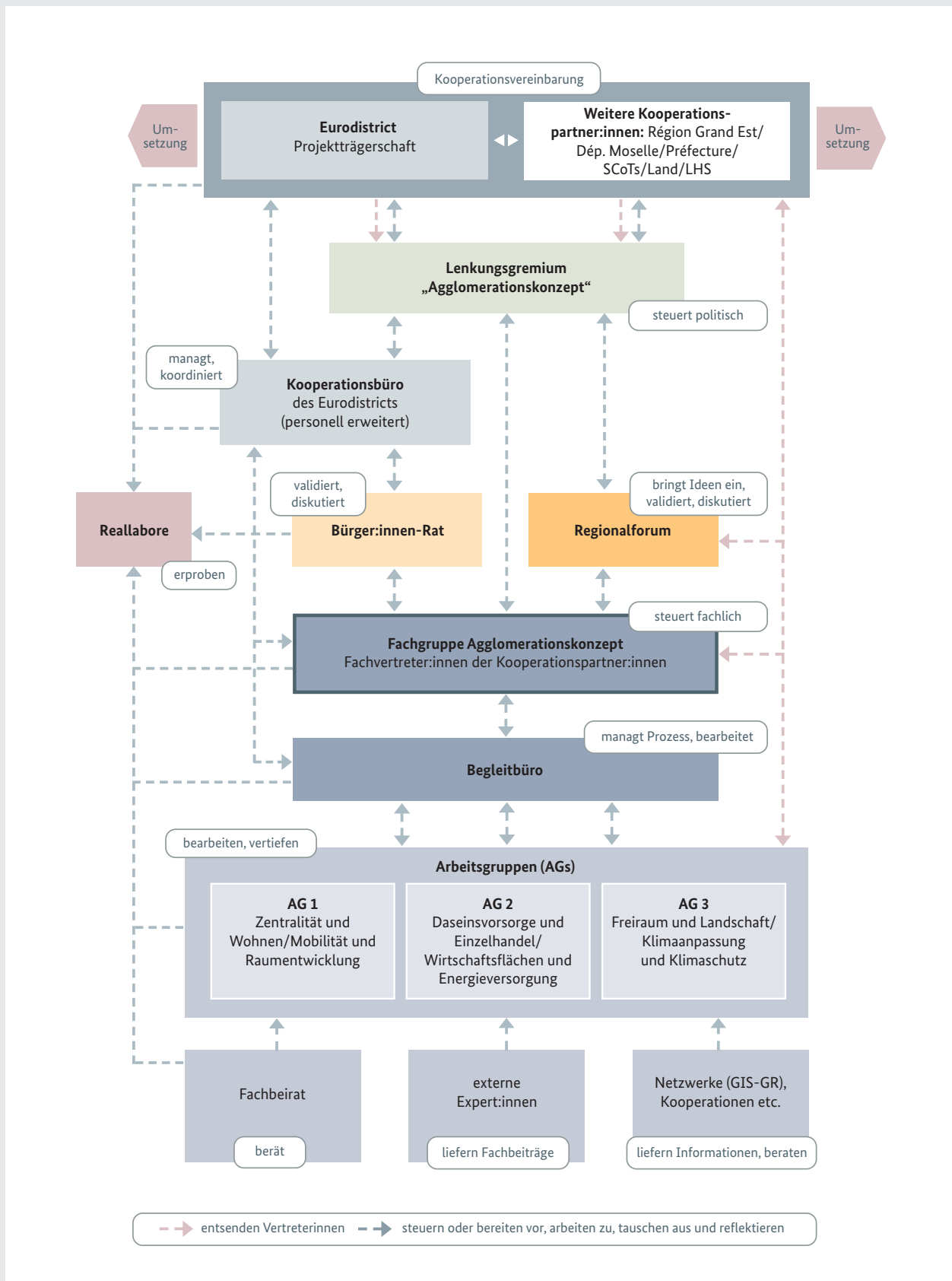
Externe Fachexpert:innen aus unterschiedlichen Fachrichtungen und Institutionen werden in den Fachbeirat berufen. Seine Aufgabe ist es, die Prozessbeteiligten aus fachlicher Perspektive zu beraten. Gutachterliche Fachbeiträge liefern die fachlichen Grundlagen für die Ausgestaltung des Agglomerationskonzepts. Sie bereiten die Schwerpunktthemen hinsichtlich des Status quo (Raumanalyse), der rechtlichen und programmatischen Rahmenbedingungen sowie der zu erwartenden Entwicklungen auf und entwickeln in einem zweiten Schritt Teilstrategien. Über die Einbindung in weitere Netzwerke werden Informationen in das Projekt eingespeist, Anregungen aufgenommen und auch weitergegeben. Hier sind insbesondere die Kooperationen in der Großregion im Bereich der Mobilität, des Naturschutzes oder der Freizeitgestaltung zu nennen.

Ein Bürger:innen-Rat (s. S. 97) begleitet den Prozess. Er bringt Ideen ein, validiert und diskutiert Vorschläge aus den Arbeitsgruppen und Regionalforen, an denen die Mitglieder auch aktiv teilnehmen. Mithilfe des Bürger:innen-Rats werden Projektideen und Maßnahmenvorschläge in Reallaboren erprobt. Die fachliche Vorbereitung des Partizipationsprozesses und insbesondere der Reallabore leisten das Begleitbüro, die Fachgruppe Agglomerationskonzept und die AGs. Durch die Regionalforen werden Informationen über die Ziele, die angestrebten Ergebnisse sowie den Prozess der Erarbeitung des Agglomerationskonzepts in die Öffentlichkeit getragen.



Abb. 22: Governancestruktur für die Erstellung eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts im Eurodistrict SaarMoselle

Quelle: eigene Darstellung



## **Governancestruktur zum Aufbau eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools bzw. einer Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung am Oberrhein**

Am Oberrhein soll die Umsetzung des Projektfahrplans (s. Abb. 19) über eine regionale Governance geleistet werden, die gleichfalls an bestehende Strukturen wie den Eurodistrikten andockt (s. Abb. 23). So könnte ein Eurodistrikt die Projektträgerschaft und Gesamtkoordination des Vorhabens übernehmen. Er wäre zudem zuständig für die Vernetzung mit allen beteiligten Institutionen und (potenziellen) Fördermittelgebern.

Als weitere Partnerinstitutionen werden die Präfekturen der Départements und die betroffenen Planungsverbände (SCoTs, Regionalverbände) sowie Wirtschaftsinstitutionen wie IHK, CCI, die TechnologieRegion Karlsruhe und spezifische Interessenvertretungen eingebunden.

Vertreter:innen aus den politischen Gremien übernehmen die politische Schirmherrschaft und damit die Aufgabe, die Kooperationspartner:innen zusammenzubringen und eine Kooperationsvereinbarung vorzubereiten.

In die Territorialversammlung entsenden die Kooperationspartner:innen Vertretungen ihrer Geschäftsführungen oder politischen Spitzen; Letztere sollten durch politischen Beschluss mandatiert werden. Die Territorialversammlung entscheidet über die Prozessabläufe, begleitet wichtige Schritte im Arbeitsprozess und vereinbart ein gemeinsames Informations- und Abstimmungsverfahren mit ihren jeweiligen politischen Gremien. Die Partner:innen verpflichten sich zudem, in ihren Entscheidungsgremien die Umsetzung einer grenzüberschreitenden, kohärenten Gewerbeflächenentwicklung auf den Weg zu bringen. Delegierte der Territorialversammlung bilden das politische Steuerungsgremium. Hier ist auf ein ausgewogenes Verhältnis deutscher und französischer Mitglieder sowie eine politische Repräsentanz aller relevanten Planungsebenen zu achten. Das Gremium übernimmt die strategische Steuerung des Prozesses. Es bereitet die Beschlussfassungen in der Territorialversammlung vor.

Sekretariat oder Geschäftsführung des Eurodistrikts koordinieren den Gesamtprozess und pflegen den Austausch mit den verschiedenen Gremien und Akteur:innen.

Vertreter:innen der Planungs- und Fachbehörden der Partner:innen bringen ihre Kompetenzen im Bereich Gewerbeflächenentwicklung in die Fachgruppe Ge-

werbeflächenpool ein. Diese bereitet den Aufbau des Gewerbeflächenpools inhaltlich vor und koordiniert die Arbeitsgruppen (AG) sowie den Dialog mit der Wirtschaft. Dabei wird sie von einem externen Begleitbüro unterstützt, dem die inhaltliche Vorbereitung sowie die Zusammenführung von (Zwischen-)Ergebnissen obliegt. Relevante Themenschwerpunkte werden in fachspezifischen AGs durch Expert:innen aus den beteiligten Kommunen, regionalen Behörden und weiteren Institutionen vertieft. Durch Hinzuziehen ein:er Planer:in je AG sollte zudem eine integrierende Perspektive sichergestellt werden. Der Austausch findet im Rahmen von Workshopreihen oder gemeinsamen Klausurtagungen mit der Fachgruppe statt. Die Inhalte werden mithilfe gutachterlicher Fachbeiträge oder durch die Berichterlegung des begleitenden Büros auf- und vorbereitet. Ein Fachbeirat, der mit externen Fachexpert:innen aus unterschiedlichsten Fachrichtungen und Institutionen besetzt ist, berät die Gremien und Akteur:innen aus fachlicher Perspektive. Die fachlichen Grundlagen bilden gutachterliche Fachbeiträge, die zunächst aus einer Raumanalyse und Gewerbeflächenpotenzialanalyse bestehen; weitere, beispielsweise rechtliche, Gutachten können im Laufe des Prozesses beauftragt werden.

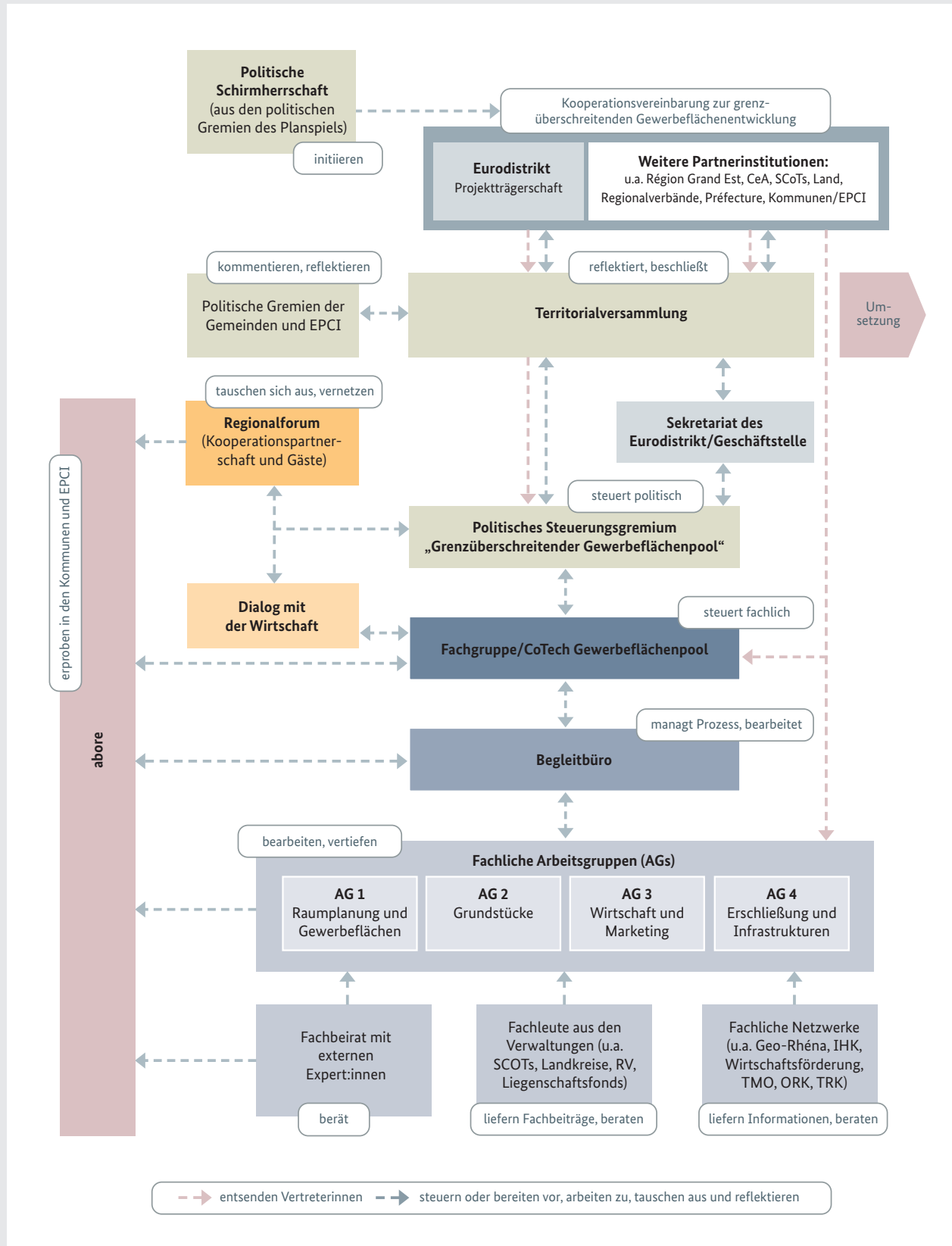
Informationen und Anregungen zum Aufbau eines Gewerbeflächenpools fließen aus unterschiedlichen Netzwerken in das Projekt ein. Dazu gehören Arbeitsgruppen der Oberrheinkonferenz wie die AG Raumordnung. Wichtige Impulse können auch von Kooperationen im Bereich Infrastrukturen, Energieproduktion oder Innovationstransfer ausgehen.

Ein Wirtschaftsdialog mit Wirtschaftsakteur:innen im Grenzraum begleitet den Prozess. Er bietet eine Plattform zum Kennenlernen und zum Austausch.

Die Regionalforen richten sich an politische Akteur:innen und eine breitere Fachöffentlichkeit. Sie dienen der Information über Ziele und (Zwischen-)Ergebnisse des Prozesses sowie zur Vernetzung der Akteur:innen. In Reallaboren, die fachlich vom Begleitbüro, der Fachgruppe und ggf. den AG vorbereitet werden, werden konkrete Umsetzungswege für eine grenzüberschreitende Gewerbeflächenkooperation erprobt.

**Abb. 23: Governancestruktur zum Aufbau eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools bzw. einer Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung im Oberrhein**

Quelle: eigene Darstellung



---

## Die Empfehlung: Governancestrukturen stärker auf eine grenzüberschreitende Raumentwicklung und Raumplanung ausrichten

---

### » Tragfähige Governancestrukturen entwickeln

Grundsätzlich ist es notwendig, grenzüberschreitende Raumplanung und -entwicklung mit einer tragfähigen Governancestruktur zu hinterlegen. Sie sollte insbesondere die Rückbindung in die nationalen Teilräume und Institutionen sicherstellen, um dort die Umsetzung der vereinbarten Ziele und Maßnahmen zu erreichen. Hier ist die Einbindung der „notwendigen“ Entscheidungsebenen von Bedeutung, um die Implementierung in formale Programme und Pläne zu fördern und damit die Bindungswirkung grenzüberschreitender Raumentwicklungskonzepte zu erhöhen.

### » Auf passgenaue Governancestrukturen setzen

Die unterschiedlichen Fragestellungen und Ergebnisse in den beiden Planspielen zeigen: Es gibt keine Governancestruktur, die für alle Grenzräume und Fragestellungen passt. In Abhängigkeit der politisch-administrativen Rahmenbedingungen im Grenzraum sowie der jeweiligen Aufgaben und Zielsetzungen muss eine jeweils passgenaue Struktur entwickelt werden. Sinnvoll ist, dass dafür erprobte und funktionierende Kooperationsstrukturen genutzt werden. Für komplexe Aufgaben kann sich jedoch der Aufbau neuer (ergänzender) Strukturen als notwendig erweisen.

### » An vorhandenen Strukturen andocken: Rolle der Eurodistrikte stärken

Neue grenzüberschreitende Kooperationen im Bereich der Raumentwicklung können an den oft gut etablierten und bewährten Governancestrukturen in den Grenzregionen und vor allem in den „kleinen Grenzräumen“ anknüpfen. Insbesondere die meist als EVTZ organisierten Eurodistrikte bieten sich dazu an: Mit ihren erprobten Strukturen können sie sehr gut als Anknüpfungspunkte für neue, strategie- wie projektbezogene raumrelevante Vorhaben dienen. Allerdings sind ihre Ressourcen und Zuständigkei-

ten in Bezug auf die Raumentwicklung bisher eher begrenzt. Ihre Rolle sollte daher in diesem Bereich ausgebaut werden. Der Aufgabenzuwachs erfordert dementsprechend in der Regel eine Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen. Dies wurde auch im Rahmen der Planspiele eingefordert (s.o.).

Eine einfache Übernahme der vorhandenen Governancestruktur wird jedoch in vielen Projekten nicht ausreichen, beispielsweise weil der räumliche Umgriff vom Gebietszuschnitt des Eurodistrikts abweicht, weil weitere Entscheidungsträger:innen oder Expert:innen eingebunden werden sollten oder weil es sich um neue, komplexe Aufgaben wie beim Agglomerationskonzept oder dem Gewerbeflächenpool handelt. Dies erfordert die (temporäre) Einrichtung neuer Gremien, bzw. die Etablierung neuer Prozesse – innerhalb bestehender Strukturen oder an diese angedockt.

Empfehlenswert ist es zudem, stärker mit den in der Raumplanung aktiven Institutionen wie den Regionalverbänden, den Syndicats mixtes oder den Agences d'urbanisme zu kooperieren und diese damit auch besser zu vernetzen. Dies ermöglicht es, von den dort vorhandenen Kompetenzen zu profitieren.

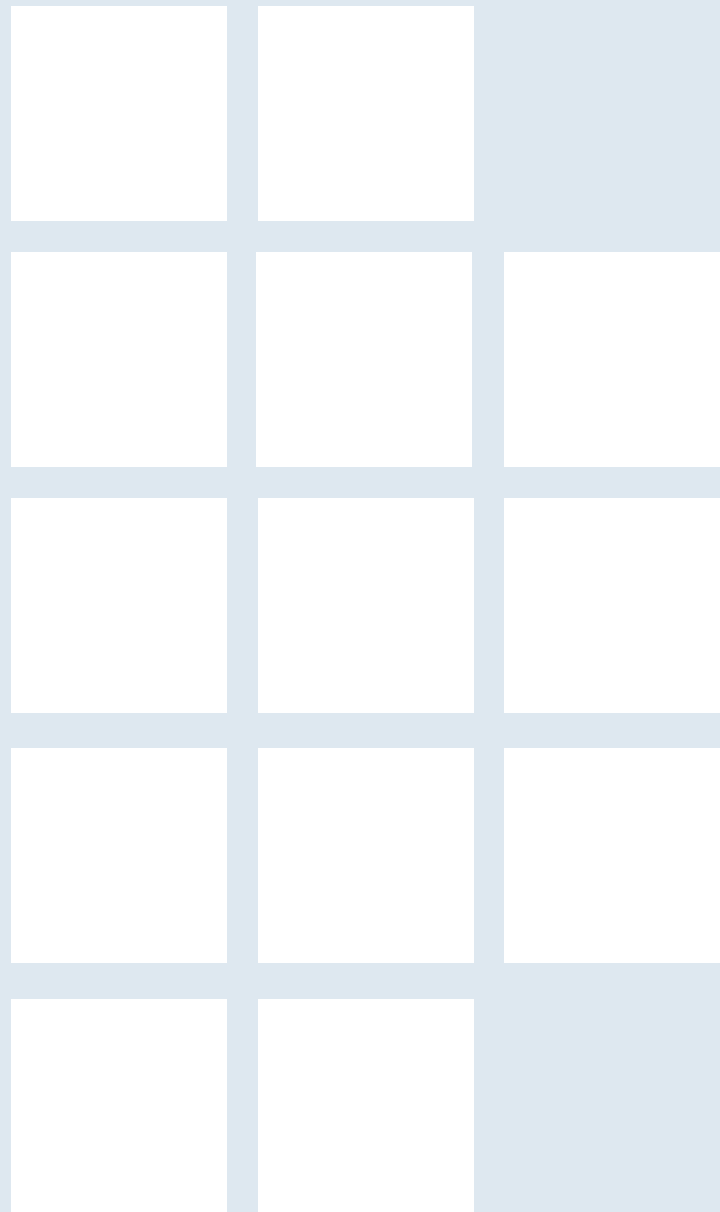
### » Kontaktstellen in den Institutionen installieren

Die Einrichtung von Personalstellen mit Lotsenfunktion für grenzüberschreitende Belange in bestehenden Institutionen der nationalen Teilräume kann die Einbettung grenzüberschreitender Aktivitäten unterstützen und somit erleichtern. Größere Stadtverwaltungen haben oftmals bereits Kontaktstellen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, allerdings trifft dies auf viele andere raumrelevante Institutionen nicht zu. Die Eurodistrikte könnten Gebietskörperschaften und andere Institutionen dazu motivieren, grenzüberschreitende Kontaktstellen zu installieren, und für diese eine Plattform für eine verstetigte Netzwerkarbeit anbieten.

## » Politische Akteur:innen frühzeitig einbinden

Bei der Entwicklung von Governancestrukturen für Raumplanungsprojekte sind die unterschiedlichen Planungskulturen zu berücksichtigen. Auf der französischen Seite sollte beispielsweise eine möglichst frühzeitige Einbindung der relevanten politischen Akteur:innen erfolgen, da hier Entscheidungen stärker politisch geprägt sind (vgl. Damm 2018: 64; Pallaß et al. 2022). Vor der Einrichtung und Besetzung von Gremien ist daher für jeden betroffenen nationalen Teilraum zu klären, welche Planungs- oder Verwaltungsebene mit welchen Kompetenzen wie eingebunden werden sollte.

Durch eine konsequente Einbindung politischer Entscheidungsträger:innen und die stete Rückbindung in politische Gremien lässt sich zudem eine angemessene demokratische Legitimation der grenzüberschreitenden Kooperation erreichen.



## 5.5 Europa mit Bürger:innen der Grenzregionen gestalten

### Bürger:innen auch auf regionaler Ebene aktiv beteiligen

Eine Teilhabe von und Mitgestaltung durch zivilgesellschaftliche Akteur:innen und Bürger:innen sind im Planungsalltag der Kommunen in Deutschland meist selbstverständlich und werden in Frankreich immer stärker eingesetzt. Neben der rechtlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung formaler Bauleitpläne werden auch bei informellen Planungskonzepten zur Kommunal- und Stadtentwicklung Partizipationsverfahren durchgeführt. Diese sind freier in der Wahl der Formate und der Prozessgestaltung.

Auch bei Programmen und Plänen der Raumordnung kann eine Öffentlichkeitsbeteiligung das gegenseitige Verständnis fördern, die Transparenz erhöhen sowie Akzeptanz und Wahrnehmung der Raumplanung verbessern. Konflikte und Betroffenheiten werden durch die Beteiligung schneller und früher erkannt; die Qualität von Planung damit letztlich gesteigert. Allerdings stoßen Beteiligungsangebote bei übergeordneten Planungen auf regionaler Ebene häufig auf geringes Interesse: Dies liegt u.a. in der oftmals abstrakten und komplexen Thematik, aber auch in einer möglichen Diskrepanz zwischen Erwartungshaltung an und tatsächlicher Reichweite von Raumordnung begründet (BBR 2003).

Hinzu kommt auf allen Planungsebenen das sogenannte Partizipationsparadox, wonach Bürger:innen sich in erster Linie dann für ein Projekt interessieren, wenn es bereits konkrete Formen angenommen hat und das unmittelbare Lebensumfeld betrifft. Dann ist jedoch die Planung meist bereits so weit fortgeschritten, dass die Möglichkeiten einer Einflussnahme deutlich geringer als in früheren Planungsphasen sind (Uhrhan 2014).

Dennoch gibt es viele gute Beispiele für erfolgreiche Partizipationsprozesse auch auf regionaler Ebene. So wird die Steuerung und Umsetzung des Strukturwandels im Rheinischen Revier derzeit mit einer umfassenden Beteiligung der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft begleitet (Rheinisches Revier 2022). Verschiedene Gremien und unterschiedliche Forma-

» Wie kommen Entscheidungen transparent und effizient zustande, die dann auch noch demokratisch zurechenbar sind (wer ist verantwortlich?). Häufig bleiben diese Fragen für die Bürger unklar [...] Aus Sicht der Bürger ist es schwer, einen tatsächlichen „demokratischen Mehrwert“ in den angebotenen Formaten zu sehen, solange diese nicht zu stärker verbindlichen Resultaten führen. Gleichzeitig bleibt die Entscheidungsfindung in der Netzwerk-Governance häufig für die Bürger intransparent: Die Ergebnisse sind kaum einzelnen, verantwortlichen politischen Akteuren zuzurechnen. Diese beschriebene Kluft kann schnell zum Gegenteil des erhofften bürgerlichen Engagements führen, nämlich zu Politikverdrossenheit und Skepsis gegenüber grenzüberschreitender Politik. «

(Baasner/Seidendorf 2016: 19 f.)

te bieten vielfältige Möglichkeiten zum Mitmachen. Bisher konnten Bewohner:innen und Akteur:innen im digitalen Revierforum, beim Online-Dialog, auf der Reviertour oder in Revier-Werkstätten Ideen, Anregungen und ihre eigene Expertise einbringen. In Reviergesprächen kamen spezifische Zielgruppen zu Wort. Ein Bürgergremium beobachtet und begleitet den Gesamtprozess; dazu wurden 24 Personen per Losverfahren ausgewählt. Ein erster Meilenstein war die Entwicklung einer Revier-Charta als Beteiligungscharta für das Rheinische Revier. Eine breit angelegte Öffentlichkeitsbeteiligung auf regionaler Ebene ist also durchaus möglich, wenngleich auch mit einem hohen Aufwand verbunden.

### Grenzüberschreitende Bürgerbeteiligung

Im grenzüberschreitenden Raum stehen Beteiligungsangebote vor zusätzlichen Herausforderungen. Die Staatskanzlei Kanton Aargau gibt in ihrer „Handreichung für Kommunen an der Grenze“ Empfehlungen für grenzübergreifende Bürgerbeteiligung, die sich auch auf die regionale Ebene übertragen lassen (Staatskanzlei Kanton Aargau et al. 2017). Demnach

ist bei grenzüberschreitenden Beteiligungsangeboten eine gute Planung des Prozesses von besonderer Bedeutung: Finanzierung, Ziele und Strukturen müssen abgestimmt und verbindlich vereinbart werden, um allein dem erhöhten Bedarf an Ressourcen und Abstimmung im Rahmen der grenzüberschreitenden Bürgerbeteiligung zu entsprechen. Dazu bedarf es einer politischen Legitimation, die auch eine Selbstverpflichtung zur Berücksichtigung der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung beinhalten sollte. Ein Erwartungsmanagement, das im Vorfeld klärt und kommuniziert, worauf sich Teilnehmende einlassen, was mit den Ergebnissen geschieht und welche Gestaltungsspielräume bestehen, ist in grenzüberschreitenden Prozessen noch wichtiger als im (nationalen) Regelfall. Unterschiede in den Beteiligungs- und Planungskulturen sowie in den Verwaltungssystemen beidseits der Grenze sind in besonderem Maße zu berücksichtigen: Die Partizipationsformate müssen entsprechend ausgestaltet werden, um allen Beteiligten angemessen Rechnung zu tragen. In den meisten Grenzregionen besteht zudem die Notwendigkeit, alle Informationen in die Sprache der beteiligten nationalen Teilräume zu übersetzen und auch Simultanübersetzungen für die Veranstaltungen anzubieten.

Grenzübergreifende Beteiligung ist insbesondere bei der Aufstellung grenzüberschreitender Agglomerationskonzepte ein Thema, das jedoch recht unterschiedlich umgesetzt wird. Bei der Erarbeitung und regelmäßigen Fortschreibung des Agglomerations-

» Bürgerbeteiligung ersetzt nicht die Entscheidung des gewählten Gremiums oder der Stimmbürgerinnen und -bürger. Sie wirkt sich aber in vielerlei Hinsicht positiv auf die Gestaltung, Umsetzung und Akzeptanz von Projekten aus. Bürgerbeteiligung über die Grenze hinweg baut Beziehungen auf und fördert das Verständnis für die Anliegen anderer. Beteiligung fördert die Transparenz, verbessert die Qualität der Projekte und Lösungen und sie steigert das Vertrauen der Bevölkerung in Politik und Verwaltung. «

(Staatskanzlei Kanton Aargau et al. 2017: 3)

programms Basel können sich relevante Akteur:innen in einem breit angelegten Mitwirkungsprozess einbringen, u.a. über Arbeitstagen für Fachleute und Interessenvertreter:innen, über AGGLO-Foren und Exkursionen. Allerdings wird explizit festgestellt: „Aufgrund der Größe der Agglomeration Basel und aufgrund der Tatsache, dass drei Länder involviert sind, stellt der Einbezug der Bevölkerung eine große Herausforderung dar“ (Geschäftsstelle Agglo Basel 2021a: 56). Eine regelmäßige Berichterstattung in den Medien informiert die Bevölkerung über wichtige Arbeitsschritte und Ergebnisse.

Auf Erfahrungen mit grenzüberschreitender Beteiligung kann der Eurodistrict Strasbourg-Ortenau verweisen. Alle zwei Jahre wird hier der Bürgerkonvent organisiert, in dem Akteur:innen der Zivilgesellschaft zu Wort kommen (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau 2022b). Im Jahr 2018 lud der Eurodistrict im Rahmen dieses Formats junge Menschen bis 25 Jahre zu einer Diskussion über zukünftige Projekte im Bereich Kultur und Mobilität ein. 50 Teilnehmende folgten der Einladung. Im April 2021 organisierte der Eurodistrict gemeinsam mit dem Euro-Institut einen deutsch-französischen Bürgerdialog im Online-Format mit



Foto: agl

dem Titel „Bürgerdialog im Eurodistrikt – Mobilität, Umwelt, Kultur, Identität und Mehrsprachigkeit – Grenzenlos in Europa?“. In acht Online-Workshops konnten die 230 Teilnehmenden vier Tage lang mit politischen Vertreter:innen der Mitgliedsstädte des Eurodistrikts Fragen zu den zentralen Bereichen des grenzüberschreitenden Alltags erörtern. Ein „Runder Tisch“ mit lokalen und europäischen Politiker:innen und Bürgervertreter:innen, in dem die Ergebnisse der Workshops reflektiert wurden, schloss den Bürgerdialog ab. (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2022c)

In der Eurometropole Straßburg wurde mit dem Bürgerrat ein Instrument des Dialogs und der Bürgerbeteiligung auf der Ebene des Ballungsraums installiert (Eurométropole Strasbourg 2022). Die für französische Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohner:innen verpflichtende unabhängige, bürgerschaftliche Instanz der partizipativen Demokratie ist auch mit Vertreter:innen der Stadt Kehl besetzt. Der Bürgerrat organisiert seine Arbeit frei und beschäftigt sich mit selbstgewählten Themen, die Bürger:innen besonders betreffen und deren Expertise erfordern. Er kann experimentieren und externe Expertise hinzuziehen. Seine Beiträge fließen in die Entwicklungsstrategie für die Eurometropole ein und unterstützen die öffentliche Entscheidungsfindung.

### **Erkenntnisse aus den beiden MORO-Planspielen**

Während die Bürgerbeteiligung für die Planspielteilnehmenden am Oberrhein aufgrund der Ausrichtung auf die Gewerbeflächenentwicklung eine untergeordnete Rolle spielte, war das Thema im Planspiel zum Agglomerationskonzept SaarMoselle sehr präsent. Die Erarbeitung des Agglomerationskonzepts soll als breit angelegter Beteiligungsprozess verstanden werden, in dem es darum geht, zivilgesellschaftliche Akteur:innen und Bevölkerung im Grenzraum aktiv mitzunehmen. Agglomerationskonzepte in Grenzregionen könnten so als Plattformen für interkulturelles Lernen und einen grenzüberschreitenden Planungsdialog dienen.

Den Teilnehmenden war es ein Anliegen, Mitwirkungs- und Aneignungsmöglichkeiten zu eröffnen sowie eine Verständigung zu konfliktreichen Themen und Vorhaben über einen geeigneten Dialograhmen zu erzielen. Dazu sollen neue Formate der grenzüberschreitenden Beteiligung erprobt werden, um das Interesse und die Bereitschaft zum Mitmachen zu wecken. Bereits im Rahmen der Aufarbeitung der fachlichen Grundlagen könnte die Bevölkerung über „Geschichten aus dem Alltag“ eingebunden werden und darüber ihren Alltag in der Grenzregion anschaulich vermitteln. Über einen deutsch-französischen Bürgerbeirat sowie über Regionalforen ließe sich die Beteiligung verstetigen, sodass alle Phasen des Agglomerationsprogramms mit der Bevölkerung im Grenzraum rückgekoppelt werden könnten.

Die Landeshauptstadt Saarbrücken und der Gemeindeverband Forbach wagen einen ersten Schritt zu einem grenzüberschreitenden Bürgerdialog: Mit Unterstützung der Robert-Bosch-Stiftung werden sie die im Planspiel entwickelte Idee eines deutsch-französischen Bürgerbeirats zur Begleitung des Agglomerationskonzepts im Rahmen eines Reallabors umsetzen (Robert-Bosch-Stiftung 2022).

Mit diesem Konzept kann auch der Befürchtung begegnet werden, dass strategische Konzepte auf wenig Interesse bei der Bevölkerung stoßen, vor allem in Grenzräumen. Denn mit konkreten Lösungsansätzen und bürgernahen Projekten lässt sich der Mehrwert grenzüberschreitender Raumplanung und Regionalentwicklung gemeinsam ausloten und demonstrieren. Darauf wurde im Rahmen des Planspiels hingewiesen und in diesem Kontext das Format des Reallabors explizit in die Erarbeitungsphase des Agglomerationskonzepts eingestellt.

Der Mehrwert eines Reallabors wurde auch im Rahmen des Planspiels am Oberrhein gesehen. Über das Reallabor könnte die Umsetzung eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools an einigen Beispielflächen exemplarisch erprobt und sowohl Unternehmen als auch Bürger:innen könnten im Rahmen konkreter Projekte einbezogen werden.



## Deutsch-französischer Bürgerbeirat im Eurodistrict SaarMoselle für das Agglomerationskonzept

Die Robert-Bosch-Stiftung fördert mit ihrem Programm Common Ground grenzübergreifende Projekte, in denen die Bevölkerung an der Gestaltung und Entwicklung ihrer Grenzregionen aktiv beteiligt wird. Das auf Initiative der Landeshauptstadt Saarbrücken und des Gemeindeverbands Forbach eingereichte Vorhaben, die Erstellung des grenzübergreifenden Agglomerationskonzepts für den Eurodistrict SaarMoselle mit einem Bürgerbeirat zu begleiten, wurde als eins von acht Projekten in das Förderprogramm aufgenommen. (Robert-Bosch-Stiftung 2022)

Das Vorhaben ist als dynamisches und lernendes Partizipationsprojekt angelegt, das eng mit der Entwicklung des Agglomerationskonzepts verknüpft sein soll. Der geplante Bürgerbeirat soll paritätisch mit deutschen und französischen Teilnehmenden besetzt sein und Anregungen und Ideen in das Agglomerationskonzept einbringen.

Der Beteiligungsprozess soll im Frühjahr 2023 mit ersten Aktionen starten. Geplant ist eine Befragung der Bevölkerung, bei der Geschichten aus dem Lebensalltag im Grenzraum gesammelt werden. Aus diesen Erfahrungen und Wünschen lassen sich Qualitäten und Herausforderungen im grenzübergreifenden Miteinander herausfiltern. In Abhängigkeit vom Erarbeitungsprozess des Agglomerationskonzepts und den Ergebnissen der ersten Beteiligungsschritte sollen weitere Formate wie Bürgerdialoge, Planspiele oder digitale Beteiligungsmöglichkeiten folgen. Die Umsetzung des Projekts unterstützen die zivilgesellschaftlichen Partner EUROP'age Saar-Lor-Lux e.V. und der Bürgerbeirat „Conseil de Développement“ im Gemeindeverband Forbach. Das Leuchtturmprojekt erhält bis 2025 Fördermittel aus dem Programm Common Ground.



Foto: Communauté d'agglomération Forbach Porte de France

## Mit Bürgerinnen und Bürgern in Reallaboren innovative Lösungen erproben

Im Reallabor entwickeln, erproben und erforschen Vertreter:innen von Wissenschaft, Praxis und Zivilgesellschaft in einem partizipativen und kooperativen Prozess innovative Ideen und Strategien, u.a. zu Fragen der Entwicklung von Gesellschaft und Raum. Der naturwissenschaftliche Labor-Begriff wird somit auf die Analyse gesellschaftlicher und politischer Prozesse übertragen: Im Vordergrund steht das gemeinsame Lernen in einem experimentellen Rahmen und die Erarbeitung von Lösungen für aktuelle Problemstellungen. Ein wesentliches Element der Reallabore ist die Kooperation mit Praxisakteur:innen, wobei diese mit ihrem Wissen „auf Augenhöhe“ eingebunden werden müssen, um zu verhindern, dass sie sich selbst als Forschungsgegenstand empfinden. (s. hierzu Schneidewind 2014, Schaepeke et al. 2017, BMWI 2019, KIT 2022)

Die wachsende Bedeutung von Reallaboren ist mit der zunehmenden Relevanz und Komplexität von Transformationsprozessen in der Nachhaltigkeitsforschung zu erklären. Diese erfordern eine transdisziplinäre Herangehensweise, in der Systemwissen, Zielwissen sowie kontext- und akteurspezifisches Transformationswissen miteinander verknüpft werden müssen (Schneidewind 2014: 6 f.).

Mit Reallaboren werden unterschiedliche Ziele in den verschiedensten Handlungsfeldern der Regional- und Kommunalpolitik verknüpft; sie können die Wirtschafts-, Umwelt-, Mobilitäts- oder Stadtentwicklungspolitik betreffen. „Gesetzgebende (Bundes-)Behörden verfolgen durch Reallabore zudem häufig ein regulatorisches Erkenntnisinteresse. Ziel ist es dabei, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie bestehende oder veränderte rechtliche Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit bestimmten Innovationen wirken, um diese weiterzuentwickeln und zu verbessern.“ (BMWI 2019: 21)

Gemäß dem Handbuch für Reallabore (BMWI 2019) werden diese „Testräume für Innovation und Regulierung“ in erster Linie durch drei Elemente gekennzeichnet:

1. „Reallabore sind zeitlich und räumlich begrenzte Testräume, in denen innovative Technologien oder Geschäftsmodelle unter realen Bedingungen erprobt werden. Häufig sind innovative Technologien oder Geschäftsmodelle nur bedingt mit dem bestehenden Rechts- und Regulierungsrahmen vereinbar. Schließlich waren sie bei der Schaffung der entsprechenden Gesetze häufig schlichtweg noch nicht absehbar. Daher:

2. Reallabore nutzen rechtliche Spielräume. Experimentierklauseln oder andere Flexibilisierungsinstrumente machen es möglich, Reallabore auch dann durchzuführen, wenn die zu erprobenden Technologien oder Geschäftsmodelle im allgemein gültigen rechtlichen Rahmen noch nicht vorgesehen sind.

3. Reallabore sind mit einem ‚regulatorischen Erkenntnisinteresse‘ verbunden. Das heißt: Nicht nur die Innovation steht im Fokus, sondern auch die Frage, was der Gesetzgeber für die zukünftige Rechtsetzung lernen kann. Nur wenn mit Reallaboren ein regulatorischer Lernprozess verknüpft ist, können sie auch zu besseren Gesetzen führen.“ (BMWI 2019: 7)

Beispiele für den Einsatz von Reallaboren gibt es inzwischen zahlreiche: In Schorndorf bei Stuttgart wurde beispielsweise gemeinsam mit den Bürger:innen ein neues Bussystem entwickelt, das passgenau auf die Anforderungen der Nutzer:innen ausgerichtet ist (Kommunikationsbüro Ulmer GmbH 2022). Im Rahmen des Wettbewerbs „Zukunftsstadt“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erproben acht Städte in Reallaboren die Umsetzung ihrer Visionen 2030+, die gemeinsam mit Bürger:innen, Wissenschaft, lokaler Politik, Wirtschaft und Verwaltung entwickelt und in Konzepten ausgearbeitet wurden (BMBF 2022).



Foto: agl

---

## Die Empfehlung: In der grenzüberschreitenden Bürgerbeteiligung innovative Formate wagen und die Menschen mitnehmen

---

### » Neue Formate der Beteiligung in Grenzregionen entwickeln

Dass die Herausforderungen einer grenzüberschreitenden Bürgerbeteiligung vor allem auch mit innovativen Formaten, wie einem Bürgerkonvent oder Online-Dialogen, gemeistert werden können, zeigen erfolgreiche Vorhaben aus Städten und Regionen. Für die jeweiligen Fragestellungen und Themenfelder sind spezifische Formate erforderlich, die die Menschen in ihrem Alltag abholen und den Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kommunizieren.

Der Bürgerbeirat, der die Erstellung des Agglomerationskonzepts SaarMoselle begleiten wird, soll im Unterschied zu sonst üblichen Formen als offenes Gremium mit wechselnden Teilnehmenden angelegt werden. Hier wird noch experimentiert, wie Teilnehmende gewonnen werden können. Angedacht ist, das Interesse der Menschen über eine Befragung zu ihren Geschichten aus dem grenzüberschreitenden Alltag zu wecken und sie so zu motivieren, sich aktiv am Projekt zu beteiligen.

Online-Dialoge über Internetplattformen oder Online-Werkstätten mit einem direkten Austausch zwischen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und Fachexpert:innen ermöglichen eine niedrigschwellige Teilhabe. Im Rahmen besonderer Events können spezifische Zielgruppen (Kulturszene, Jugend, Ältere) zu Wort kommen oder aktiv werden. So bieten Werkstätten und Foren die Möglichkeit, sich einzelnen Themen zu widmen. Exkursionen, Radtouren, Wanderungen und Spaziergänge nehmen besondere Standorte oder Gebiete ins Visier und fördern die Identifikation mit der Region.

Im zweisprachigen Grenzraum wird ein direkter Austausch durch Sprachbarrieren jedoch erheblich erschwert. Hier müssen Routinen für Übersetzungsleistungen in allen Formaten entwickelt werden. Diese sind bei Bürgerbeteiligungskonzepten in angemessenem Umfang einzukalkulieren.

### » In Reallaboren die konkrete Umsetzung von Konzepten und Vorhaben erproben

Konkrete, mobilisierende Projekte mit positiven Auswirkungen auf das Alltagsleben der Bewohner:innen, Grenzpendler:innen und Unternehmen erzielen die größte Aufmerksamkeit, weil sie gut kommuniziert werden können und für alle sichtbare Effekte bewirken. Für die komplexen Herausforderungen in den Grenzregionen und angesichts des Ziels, innovative Lösungen zu erproben, um die Grenzregionen für die Zukunft fit zu machen, eignet sich insbesondere das Format des Reallabors.

Reallabore dienen dazu, vom „Wissen zum Handeln zu kommen“ (MWK 2013: 31). Sie bieten Raum zum Experimentieren. In enger Zusammenarbeit von Wissenschaftler:innen, Akteur:innen mit praktischer Fachexpertise und Bevölkerung werden Lösungsansätze und Maßnahmen getestet. Im Rahmen des Agglomerationskonzepts gibt es unterschiedliche Themenfelder, z.B. Mobilität und Raumentwicklung, Freiraumgestaltung und Klimaanpassung, in denen in Reallaboren Projekte umgesetzt und erprobt werden könnten. Für die wissenschaftliche Expertise kommen u.a. die verschiedenen Hochschulen in der Region, etwa in Saarbrücken, Trier, Luxemburg, Metz und Nancy, infrage – insbesondere aber die Universität der Großregion, ein Netzwerk von sechs Partneruniversitäten.

Den rechtlichen Rahmen für die Durchführung von Reallaboren setzt der Aachener Vertrag mit seiner Experimentierklausel, womit eine wichtige Voraussetzung gegeben ist. Zumal der Rat der Europäischen Union in seinen Schlussfolgerungen zu Reallaboren und Experimentierklauseln Folgendes festhält:

## „DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION [...]

**BETRACHTET** Reallabore als konkrete Rahmen, die, indem sie einen strukturierten Kontext für Experimente vorgeben, es ermöglichen, innovative Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze – aktuell insbesondere im Zusammenhang mit der Digitalisierung – wo geeignet in einer realen Umgebung für einen begrenzten Zeitraum oder in einem begrenzten Teil einer Branche oder eines Gebiets unter regulatorischer Aufsicht und Gewährleistung angemessener Schutzmaßnahmen zu erproben; [...]

**BETONT**, dass Reallabore die Möglichkeit bieten können, die Regulierung durch proaktives regulatorisches Lernen weiterzuentwickeln, wodurch Rechtsetzer besseres regulatorisches Wissen erlangen und auf Grundlage von Evidenz aus der realen Welt die besten Mittel zur Regulierung von Innovationen identifizieren können, insbesondere in einem sehr frühen Stadium, was mit Blick auf hohe Unsicherheit und disruptive Herausforderungen sowie bei Vorbereitung neuer Maßnahmen besonders wichtig sein kann; [...]" (Rat der Europäischen Union, 2020: 4 f.)



## 6. Kooperative Raumentwicklung in Grenzregionen im Sinne des Aachener Vertrags voranbringen

### **Der Aachener Vertrag: Impuls für ein besonderes MORO**

Der Aachener Vertrag adressiert die Grenzregionen als Fokusräume der deutsch-französischen Zusammenarbeit und Integration. Ziel ist der Abbau von Hemmnissen in der grenzüberschreitenden Kooperation; dabei sollen explizit neue Wege gesucht und Experimente ermöglicht werden (Art. 14 V.v.A.; Bundesregierung 2022a).

Der Abschluss des Vertrags setzte einen wesentlichen Impuls für das erste deutsch-französische MORO, mit dem sich die Bundesebene in Deutschland, aber insbesondere auch die französische Seite auf neues Terrain begeben hat: Erstmals wurde ein MORO mit einem benachbarten Nationalstaat gemeinsam finanziert und durchgeführt. Dies verdeutlicht, dass auch im sonst auf die nationale Ebene fokussierten Bereich der Raumplanung und Raumordnung grenzüberschreitende Perspektiven an Bedeutung gewinnen.

Konzeption, Durchführung und Auswertung des deutsch-französischen MOROs selbst boten vielfach Gelegenheit, die Erfahrungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu erweitern und zu intensivieren. Die Akteur:innen im MORO wurden in den Planspielen mit den bekannten Hemmnissen und Hürden der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit konfrontiert: Der Abstimmungsaufwand bei Vorbereitung und Dokumentation war aufgrund der Unterschiede in den Planungskulturen und der Sprachbarriere deutlich erhöht. Einmal mehr zeigte sich, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit wegen komplizierter Abstimmungsprozesse und der erforderlichen Übersetzungsleistungen wesentlich mehr Zeit und Ressourcen in Anspruch nimmt als nationale Planverfahren.

Die Planspiele erwiesen sich als ein geeignetes Format, sich kennenzulernen, gegenseitiges Verständnis zu entwickeln, grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu vertiefen, Entscheidungs- und Umsetzungswege aufzuzeigen und die Erfahrungen auf dem Gebiet weiter voranzubringen. Sie boten eine gute Möglichkeit, besondere Kooperationsformen, ungewöhnliche Konstellationen von Akteur:innen und die grenzüberschreitende Bearbeitung spezifischer Themen unabhängig vom politischen und planerischen „Tagesgeschäft“ zu erproben.

Eine eigene Sicht auf das MORO und die Planspiele entwickelten die französischen Projektpartner:innen; sie ist ab Seite 111 zusammenfassend dargestellt.

### **Die Ergebnisse des MOROs vor dem Hintergrund des Aachener Vertrags**

Das deutsch-französische MORO ging der Frage nach, wie eine nachhaltige und resiliente Entwicklung von Grenzregionen durch integrierte territoriale Strategien befördert werden kann und wie die zugrunde liegenden Raumentwicklungskonzepte eine größere Verbindlichkeit erlangen. Es wurden Handlungsempfehlungen für die Planungspraxis formuliert – mit Hinweisen, wie die territoriale Zusammenarbeit in funktionalen deutsch-französischen Grenzräumen neu ausgerichtet werden kann. Das MORO setzt damit konkret bei den zentralen Forderungen des Aachener Vertrags an, die über die Zusammenarbeit hinausgehend auf eine Vertiefung der Integration ihrer Volkswirtschaften zu einem deutsch-französischen Wirtschaftsraum mit gemeinsamen Regeln ausgerichtet sind. Neben den Hinweisen und Anregungen für die direkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf kommunaler und regionaler Ebene ergeben sich für die staatliche Ebene Erkenntnisse zu Verbes-

serungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Kooperation auf dem Gebiet der Raumordnung und integrierter Raumentwicklung in Grenzregionen im Sinne des Aachener Vertrags.

**Beseitigen von Hindernissen (Art. 13 Abs. 1 des Aachener Vertrags):** „[...] Sie beabsichtigen, in Grenzregionen die Beseitigung von Hindernissen zu erleichtern, um grenzüberschreitende Vorhaben umzusetzen und den Alltag der Menschen, die in Grenzregionen leben, zu erleichtern.“

Im Planspiel wurden die unterschiedlichen Planungssysteme, Verwaltungsstrukturen und Planungskulturen sowie die Sprachbarrieren als wesentliche Hemmnisse einer intensiveren Zusammenarbeit in der grenzüberschreitenden Raumplanung genannt. Ziel muss daher sein, die Kenntnisse über und das Verständnis für die jeweils anderen Strukturen, Rahmenbedingungen und Routinen zu verbessern. Es geht darum, das Zusammenspiel der Verwaltungsebenen sowie die Rollen von Politik, Fachebene und weiterer Institutionen im Nachbarland besser zu verstehen, die „passenden“ Ansprechpartner:innen zu identifizieren und angemessene sowie nachhaltige Kooperationsformate zu finden.

Dazu bedarf es umfassender und aktueller Informationen zu Verwaltungsaufbau, Planungssystem und relevanten rechtlichen Regelungen der Nachbarstaaten. Dies ist Aufgabe der übergeordneten Ebene: Bund und Länder in Deutschland, Staat und Region in Frankreich. Wichtig ist, dass die Darstellungen und Übersetzungen juristisch abgesichert sind. Ein digitales Angebot auf Internet-Plattformen kann dabei flexibler auf Änderungen reagieren. Denn es ist davon auszugehen, dass sich Rechtslage, Institutionen und Instrumente der Raumplanung auf beiden Seiten der Grenze in einem stetigen Anpassungsprozess befinden, die auch über die Formate und Routinen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nachvollzogen werden müssen. Über ein standardisiertes Verfahren sollten Änderungen im Planungs- und Verwaltungsrecht sowie Anpassungen von Planungs- und Verwaltungsstrukturen und deren Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zeitnah in das Informationssystem eingespeist werden.

Übersetzte Zusammenfassungen von Raumordnungsplänen verbessern das Verständnis und die

Kenntnis des Planungsgeschehens auf der jeweils anderen Seite der Grenze. Trotz der etablierten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumplanung liegen Planwerke oder eine Zusammenfassung ihrer zentralen Aussagen jedoch häufig nicht in übersetzter Fassung vor. Hier sollte in beiden Nationalstaaten verpflichtend eingeführt werden, dass für Planwerke, die die Grenze berühren oder raumrelevante Auswirkungen über die Grenze hinweg erwarten lassen, bereits im Aufstellungsverfahren übersetzte Zusammenfassungen vorliegen müssen, um eine Beteiligung der betroffenen Institutionen des Nachbarlands zu ermöglichen.

Darüber hinaus sollten die interkulturellen Kompetenzen der Raumplanungsakteur:innen ausgebaut werden. Dies kann durch die Einführung entsprechender Ausbildungs- und Studienangebote erfolgen. Für die Planungspraktiker:innen im Grenzraum sollten spezifische, auf ihre Bedarfe zugeschnittene Weiterbildungsangebote eingerichtet werden, die ihnen das Planungs- und Rechtssystem des Nachbarlands näher bringen. Gemeinsame grenzüberschreitenden Angebote, in denen die Beteiligten sich gegenseitig über Planungskultur und Recht informieren, könnten zudem der Netzwerkbildung dienen; Vorbilder gibt es im Bereich des Gesundheitswesens (s.a. Trisan, S. 84).

Regelmäßige grenzüberschreitende Planungskonferenzen bieten den Fachdienststellen der unterschiedlichen Planungsebenen die Möglichkeit, sich gemeinsamen Themen und Fragen zu widmen, sich über aktuelle Entwicklungen im Planungsrecht und Planungssystem auszutauschen sowie aufbauend auf einer grenzüberschreitenden Raumanalyse gemeinsame Planungsideen und -projekte zu entwickeln. Solche grenzüberschreitenden Planungskonferenzen könnten in den Planungsgesetzen (Bund/Land in Deutschland; staatliche Ebene in Frankreich) mehr oder weniger verbindlich geregelt werden.

Für das Verständnis des jeweils anderen Planungsrechts reichen die für eine Alltagsunterhaltung erforderlichen Sprachkenntnisse meist nicht aus. Hilfreich sind Glossare, die neben der juristisch abgesicherten Übersetzung von Fachbegriffen auch Begrifflichkeiten erläutern, die in den jeweiligen Planungskulturen unterschiedliche Bedeutungen besitzen. Ein Beispiel ist der Begriff der „Region“, der sich in Frankreich auf ein deutlich größeres Gebiet bezieht als in Deutschland.

**Stärkung der Gebietskörperschaften und Euro-distrikte (Art. 13 Abs. 2 des Aachener Vertrags):**

„Zu diesem Zweck statten beide Staaten unter Achtung der jeweiligen verfassungsrechtlichen Regeln der beiden Staaten sowie im Rahmen des Rechts der Europäischen Union die Gebietskörperschaften der Grenzregionen sowie grenzüberschreitende Einheiten wie Eurodistrikte mit angemessenen Kompetenzen, zweckgerichteten Mitteln und beschleunigten Verfahren aus, um Hindernisse bei der Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Gesundheit, Energie und Transport zu überwinden. [...]“

Die Abstimmung von Planungen und Vorhaben über die Grenze hinweg stellt die Gebietskörperschaften in Grenzregionen vor besondere Herausforderungen. Sie müssen daher bei der grenzüberschreitenden Kooperation im Bereich der Raumplanung stärker unterstützt werden. So könnten spezifische Kontaktstellen in den für Raumplanung zuständigen Institutionen auf den unterschiedlichen Planungsebenen (Region, SCoT, PLUi, Land, Regionalverband, Kommunalverband) helfen, die passenden Ansprechpartner:innen auf der anderen Seite der Grenze zu finden, grenzüberschreitende Beteiligung zu organisieren und den Informationsfluss über die Grenze hinweg sicherzustellen. Auch die Bildung grenzüberschreitender Netzwerke auf lokaler und regionaler Ebene im Bereich der Raum-/Stadtplanung sollte gefördert und unterstützt werden, beispielsweise durch Informationsmaterial, Beratung oder finanzielle Beiträge.

Planen im Grenzraum ist grundsätzlich mit einem Mehraufwand verbunden, sei es für die Übersetzung von Planwerken und Informationsmaterial zu Planungen im Zusammenhang mit Beteiligungsverfahren, sei es für Übersetzungsleistungen bei Abstimmungsgesprächen oder Netzwerktreffen. Für Kontaktstellen müssen personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Gebietskörperschaften in Grenzregionen sollten daher grundsätzlich mit Sondermitteln für diese Aufgaben ausgestattet werden.

Im Sinne des Aachener Vertrags sind die Kompetenzen der Eurodistrikte gerade auch im Bereich der Raumordnung und -planung zu stärken. Hier bietet sich die Einrichtung von Koordinierungs- und Netzwerkstellen für Fragen der Raumordnung in den Eurodistrikten an, die als Zwischenglied zwischen den verschiedenen Planungsebenen fungieren, insbesondere Informationen über Planungsabsichten

auf beiden Seiten der Grenze weitergeben und einen regelmäßigen grenzüberschreitenden Austausch im Bereich Raumordnung/-planung organisieren. Zudem sollten die Eurodistrikte als TÖB (bzw. PPA) an der Aufstellung oder Änderung von Raumordnungsplänen beteiligt werden. Dies hätte den großen Vorteil, dass beide Seiten der Grenze dabei unterstützt werden würden, sich gemeinsam ein Bild der grenzüberschreitenden Herausforderungen im Bereich der Raumordnung/Raumentwicklung zu erarbeiten. Um diesen Aufgaben nachzukommen, benötigen die Eurodistrikte jedoch entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen, unabhängig von projektbezogener EU-Finanzierung.

**Rechts- und Verwaltungsvorschriften anpassen (Art. 13 Abs. 2 des Aachener Vertrags):** „[...] können auch angepasste Rechts- und Verwaltungsvorschriften einschließlich Ausnahmeregelungen vorgesehen werden. [...]“

Eine Anpassung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften ist insbesondere in Bezug auf eine bessere Abstimmung von Raumordnungs- und Raumentwicklungsplanungen erforderlich. Für nationale Planwerke, die an Staatsgrenzen heranreichen, sollte ein „Grenzraumcheck“ eingeführt werden, bei dem eine Planung auf Kohärenz zu Raumordnungsplänen im Nachbarland überprüft wird. Ziel ist es, Brüche in den Planungsaussagen zu vermeiden. Bei fehlender Kohärenz sind Abstimmungsgespräche und ggf. Anpassungen der Planungen auf beiden Seiten der Grenze erforderlich. (s.a. Kap. 5.3)

Weiterer Regelungsbedarf besteht im Hinblick auf eine Stärkung und einen Ausbau der grenzüberschreitenden Beteiligung der TÖB sowie der Öffentlichkeit. Hier greifen die bisherigen Regelungen insbesondere auf der französischen Seite, die eine Beteiligung nur bei wesentlichen Umweltauswirkungen vorschreibt, zu kurz. Grenzüberschreitende Konsultationen und Beteiligung sind bei allen Planungen und Vorhaben im funktionalen, grenzüberschreitenden Verflechtungsraum sinnvoll und sollten dementsprechend gesetzlich vorgeschrieben werden. Eine entsprechende Regelung sollte zudem die Planungsträger:innen dazu verpflichten, sich mit den Einlassungen aus dem Nachbarstaat auseinanderzusetzen, diese wenn möglich zu berücksichtigen, bzw. Entscheidungen darüber zu begründen und die Ergebnisse den Betroffenen mitzuteilen.



Die Abstimmung von Planungen im Grenzraum wird erleichtert, wenn über grenzüberschreitende Raumentwicklungskonzepte Zielsetzungen und Leitvorstellung eine strategische Orientierung geben sowie Umsetzungsstrategien aufzeigen. Um die Verbindlichkeit der informellen Planungen zu erhöhen, sind Schnittstellen zu den formalrechtlichen Planwerken der Raumordnung und Bauleitplanung sowie konkrete Wege der Implementierung aufzuzeigen.

Wie in Kapitel 5.3 dargelegt, könnte die Einführung des European Cross-Border Mechanism (ECBM) die Beseitigung rechtlicher Hürden in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erleichtern. Dies trifft auch auf den Bereich der Raumplanung zu, wo beispielsweise Planungsaussagen eines nationalen Raumordnungsplans für den angrenzenden Grenzraum als verbindlich vereinbart oder eine maßgeschneiderte Rechtsordnung für ein räumlich und sachlich abgegrenztes grenzüberschreitendes Projekt beschlossen werden könnten.

**Einrichtung des AGZ – Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Art. 14 des Aachener Vertrags):** „[...] Dieser Ausschuss koordiniert alle die Bundesrepublik Deutschland und die Französische Republik betreffenden Aspekte der grenzüberschreitenden Raumbearbeitung, entwirft eine gemeinsame Strategie zur Ermittlung von Schwerpunktvorhaben, stellt fortlaufend die in Grenzregionen bestehenden Schwierigkeiten fest und erarbeitet Vorschläge für den Umgang mit ihnen; darüber hinaus analysiert er die Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen.“

Für die Umsetzung des Aachener Vertrags haben Frankreich und Deutschland eine Liste von 15 prioritären Vorhaben erarbeitet, die sukzessive umgesetzt werden soll. Für die Überwachung der Umsetzung ist der Deutsch-Französische Ministerrat zuständig. Eines dieser prioritären Vorhaben ist die Etablierung eines Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ). Seine Einrichtung ist in Art. 14 des Aachener Vertrags angelegt. Er soll sich der Entwicklung einer gemeinsamen Strategie widmen, um prioritäre Projekte zu ermitteln, Probleme in Grenzregionen aufzuzeigen und Lösungsvorschläge für diese zu unterbreiten (MEAE 2022).

Der AGZ hat sich am Tage des Inkrafttretens des Aachener Vertrags am 22. Januar 2020 auf dem Hambacher Schloss konstituiert. Er verfügt über ein stän-

### **Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ)**

#### **Artikel 14 des Aachener Vertrags**

Beide Staaten richten einen Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein, der Interessenträger wie nationale, regionale und lokale Gebietskörperschaften, Parlamente und grenzüberschreitende Einheiten wie Eurodistrikte und, falls erforderlich, die betroffenen Euroregionen umfasst. Dieser Ausschuss koordiniert alle die Bundesrepublik Deutschland und die Französische Republik betreffenden Aspekte der grenzüberschreitenden Raumbearbeitung, entwirft eine gemeinsame Strategie zur Ermittlung von Schwerpunktvorhaben, stellt fortlaufend die in Grenzregionen bestehenden Schwierigkeiten fest und erarbeitet Vorschläge für den Umgang mit ihnen; darüber hinaus analysiert er die Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen. (Bundesregierung 2022a)

» Die Attraktivität unserer Grenzregionen setzt eine Wahrnehmung dieser Gebiete durch ihre Bewohner, ihre Unternehmen und die politischen Instanzen als eine einzige Region voraus. Das territoriale Marketing für die Großregion und auch den Oberrhein stellt für das Grenzüberschreitenden Wirtschaftsforum (GWF) eine Priorität dar. Die Rolle des AGZ ist in diesem Zusammenhang von ausschlaggebender Bedeutung. Insbesondere muss die von den Regierungen und Gebietskörperschaften der beiden Länder betriebene Raumordnungspolitik eng abgestimmt werden, um gemeinsame Leitlinien und Aktionsmittel insbesondere in Bezug auf außereuropäische Länder festzulegen. «

(Erklärung des Grenzüberschreitenden Wirtschaftsforums (GWF) vom 21. Juni 2022; FET|GWF 2022: 3)

diges Sekretariat in Kehl. Dem AGZ gehören Vertreter:innen der beiden Außenministerien, betroffener Ministerien des Bundes bzw. der französischen Regierung, der übergeordneten Gebietskörperschaften, Parlamentsangehörige aus beiden Ländern sowie Vertreter:innen der betroffenen Eurodistrikte und der Eurometropole Straßburg an. (AGZ|CCT 2022b)

In der Absichtserklärung der deutschen Bundesregierung und der französischen Regierung am 16. Oktober 2019, die den Rahmen für die Einrichtung des Ausschusses präzisiert, wurde als Aufgabenstellung und Ziel festgehalten: „Der Ausschuss befasst sich in erster Linie mit Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die in bestehenden Gremien keiner Lösung zugeführt werden konnten und deren Lösung eine Zusammenarbeit unterschiedlicher Gebietskörperschaften erfordert. Dazu soll der Ausschuss [...] Aspekte der grenzüberschreitenden Raumbearbeitung koordinieren, eine gemeinsame Strategie zur Ermittlung von Schwerpunktvorhaben entwerfen, die Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen analysieren, fortlaufend die in Grenzregionen bestehenden Schwierigkeiten feststellen und Vorschläge für den Umgang mit ihnen erarbeiten“. (AGZ|CCT 2022c)

Im Rahmen von Arbeitssitzungen wurden die Arbeitsprogramme für 2021 und 2022 festgelegt und es fand ein Austausch über Perspektiven für die Entwicklung grenzüberschreitender Raumordnungsverfahren statt. Auf dem Arbeitsprogramm für 2022 stehen u.a. verschiedene grenzüberschreitende Bahnverbindungen sowie die grenzüberschreitende Raumbearbeitung (AGZ|CCT 2022a).

Im Bereich der Raumordnung und -planung könnte der Ausschuss eine zentrale Rolle beim Ausbau der Wissensbasis und der Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit spielen. Neben der grenzüberschreitenden Raumbearbeitung (s. Kap. 5.1) könnte der AGZ die Aufgabe zur Information und Wissensvermittlung über Verwaltungsstruktur, Planungssystem und relevante rechtliche Regelungen im Nachbarland übernehmen und den Aufbau einer entsprechenden Informationsplattform in die Wege leiten (s. Kap. 5.3). Er kann als übergeordnete Beratungsstelle die Planungsinstitutionen und Gebietskörperschaften beim Einrichten von Kontaktstellen und Netzwerken sowie bei der Entwicklung (neuer) Routinen in der grenzüberschreitenden Raumplanung und Beteiligung unterstützen.

**Integration der Volkswirtschaften (Art. 20 des Aachener Vertrags):** „1) Beide Staaten vertiefen die Integration ihrer Volkswirtschaften hin zu einem deutsch-französischen Wirtschaftsraum mit gemeinsamen Regeln. [...]“

Die Absicht, einen gemeinsamen Wirtschaftsraum zu schaffen ist, eng mit einer integrierten grenzüberschreitenden Raumentwicklung verknüpft. Gemäß den Leitbildern der Raumentwicklung in Deutschland setzt die Raumordnung „die räumlichen Rahmenbedingungen für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes“ (MKRO 2016: 1). Die deutsch-französischen Grenzregionen können hier eine Vorreiterrolle übernehmen. Im Sinne des Art. 13 des Aachener Vertrags bietet sich hier die Möglichkeit, neue Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Raumordnung, die sich explizit einer gemeinsamen Wirtschaftsentwicklung widmen, zu erproben. Dies sollte gerade auch in den übergeordneten formalen Planwerken wie den Landesentwicklungsplänen bzw. SRADDETs seinen Niederschlag finden.

### **Ausblick: Nächste Schritte in den Grenzregionen**

Das MORO hat wichtige Impulse gesetzt, um die gemeinsame Raumplanung in den beiden Grenzregionen weiter voranzutreiben. Im Eurodistrict Saar-Moselle wurde der Wille, ein grenzüberschreitendes Agglomerationskonzept für den Verflechtungsraum zu erstellen, bereits in der „Territorialen Strategie SaarMoselle 2027“ deutlich zum Ausdruck gebracht. Daher tritt der Eurodistrict als treibende Kraft auf. Erste Schritte sind mit der Förderung eines deutsch-französischen Bürgerrats, der das Agglomerationskonzept begleiten soll, bereits erfolgt. Als Nächstes muss die Finanzierung des Konzepts geklärt und gesichert werden. In Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung der ersten Arbeitsphasen wird eine projektbezogene Governancestruktur aufgebaut, und der Erarbeitungsprozess kann beginnen. Insofern ist das Agglomerationskonzept SaarMoselle auf einem guten Weg.

Am Oberrhein sollen zunächst Vertreter:innen der politischen Gremien dafür gewonnen werden, die Schirmherrschaft über den Prozess zum Aufbau einer Governancestruktur zu übernehmen. Ihre Aufgabe

wird sein, die politischen Leitvorstellungen zu vereinbaren, den Aufbau der Projektorganisation voranzutreiben, die erforderliche Finanzierung sicherzustellen und die Projektträgerschaft zu etablieren.

### Ausblick: Aktivitäten auf nationalstaatlicher Ebene

Im Sinne des Art. 14 des Aachener Vertrags wurde Ende 2022 eine deutsch-französische Arbeitsgruppe für grenzüberschreitende Raubeobachtung eingerichtet. Sie ist dem Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit zugeordnet und bringt die mit statistischen Daten befassten Institutionen aus beiden Ländern zusammen.

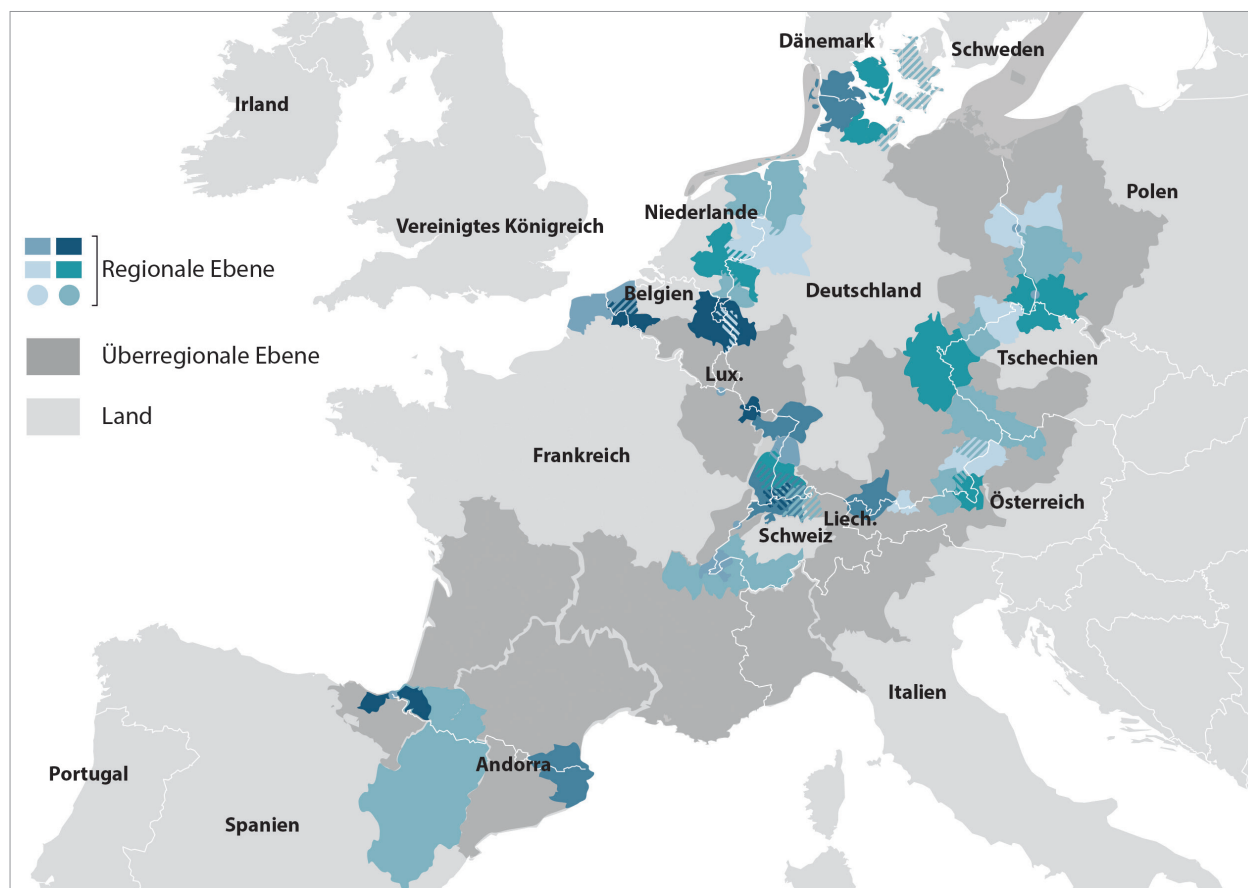
Die Mitglieder haben das Ziel, aktuelle Datenlücken für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu identifizieren und Vorschläge zu formulieren, um die methodischen und technischen Hindernisse zu beseitigen. Die Ergebnisse werden den politischen Entscheidungsträger:innen vorgelegt. Somit soll der

Austausch zwischen allen Akteur:innen der Raubeobachtung von der lokalen bis hin zur nationalen Ebene vertieft werden. Zudem sollen konkrete Lösungen zur Verbesserung der Datengrundlage erörtert werden. Der Vorsitz der Arbeitsgruppe wird gemeinsam von der ANCT und dem BBSR ausgeübt.

Eine grenzüberschreitende Raumplanung und -entwicklung ist für alle Grenzregionen in Deutschland und Frankreich, und damit für weite Teile der nationalen Territorien, von Bedeutung. Viele Erkenntnisse dieses MOROs lassen sich auch auf Grenzräume mit anderen Nationen übertragen, so etwa die Notwendigkeit feinkörniger Datengrundlagen und verbesserter gegenseitiger Information über Planungsgesetzte und Planungsvorhaben oder die Einführung eines Grenzraumchecks. Dies gilt gleichermaßen für die Anwendung des Planspielformats, das sich für die Arbeit im Grenzraum bewährt hat. Insofern wird empfohlen, die Erfahrungen und Erkenntnisse für die weitere territoriale Grenzraumpolitik auch in anderen Ländern der Europäischen Union nutzbar zu machen.

Abb. 24: Grenzräume von Deutschland und Frankreich

Quelle: eigene Darstellung; Grundlagen: AGURAM, MOT 2017



**Tab. 6: Empfehlungen im Überblick**

Quelle: eigene Darstellung

Nr.	Empfehlung	Akteur:innen
<b>E1</b>	<b>Eine gemeinsame Wissensbasis aufbauen, um eine evidenzbasierte Grenzraumpolitik und eine integrative Raumentwicklung voranzubringen (Kap. 5.1)</b>	
<b>E1.1</b>	<b>Für funktionale Grenzräume hochaufgelöste bzw. kleinräumige Datengrundlagen schaffen</b>	Unterstützung durch AGZ-Arbeitsgruppe
	a. Hochaufgelösten, kleinräumigen Datenbestand für funktionale Grenzräume aufbauen; dazu Indikatoren vereinbaren, Daten erheben und aufbereiten	Eurodistrikte, Kommunen/Kommunalverbände, EPCIs/Syndicat mixte de SCoTs, Agences d'urbanisme; mit Unterstützung durch Länder/Regionen, Régions, Préfectures de région/département sowie GIS-GR, GeoRhena
	b. Raumbeobachtungssystem für funktionale Grenzräume zum Aufbau von Datenplattformen und zur Erstellung von Kartografien einrichten und für (inter-)kommunale und grenzüberschreitende Analysen zur Verfügung stellen	Eurodistrikte, Regionen, SCoTs, Agences d'urbanisme; mit Unterstützung der Länder, Régions, GIS-GR, GeoRhena, Préfectures de région/département
<b>E1.2</b>	<b>Die Raumbeobachtung auf übergeordneter Ebene (Bund/Land, État/Région) stärken</b>	
	a. Datengrundlagen harmonisieren, Indikatorensets und Qualitätsstandards vereinbaren	GIS-GR, GeoRhena; mit Unterstützung von Bund/Ländern, État/Régions und AGZ-Arbeitsgruppe; gemeinsam mit Regionen bzw. SCoTs und Agences d'urbanisme
	b. Vernetzung und Zusammenarbeit mit den Raumplanungsinstitutionen über alle Ebenen beidseits der Grenze verstetigen	alle für die Raumbeobachtung und die Raumanalyse Verantwortlichen, ggf. koordiniert durch Eurodistrikte
<b>E2</b>	<b>Grenzüberschreitende Raumentwicklungskonzepte als gemeinsame strategische Ausrichtung der Raumplanung im Grenzraum etablieren (Kap. 5.2)</b>	
<b>E2.1</b>	<b>Die Erstellung von strategischen Raumentwicklungskonzepten als Anlass und Ausgangspunkt einer intensiven grenzüberschreitenden Kooperation in einem funktionalen Grenzraum nutzen</b>	
	a. Grenzüberschreitende funktionale Räume als Planungsräume identifizieren und abgrenzen	Länder/Regionen bzw. Région/SCoTs gemeinsam mit den Kommunen/Kommunalverbänden, EPCIs; mit Unterstützung von Bund bzw. Préfectures de région/département und den Departements
	b. Kooperationspartnerschaften mit den betroffenen Eurodistrikten, Planungsinstitutionen und Gebietskörperschaften des funktionalen Raums vereinbaren	Länder/Regionen bzw. Région/SCoTs, betroffene Eurodistrikte, Gebietskörperschaften und Planungsinstitutionen; auf französischer Seite mit Unterstützung der Préfectures de région/département und den Departements
	c. Sich auf Ziele und Strategien einigen, die beiderseits der Grenze einen Mehrwert generieren	Kooperationspartnerschaften
	d. „Prozessfahrplan“ vereinbaren, Prozess- und Gremienarchitektur einrichten	Kooperationspartnerschaften

Nr.	Empfehlung	Akteur:innen
E2.2	<b>Den fachlichen und politischen Dialog über definierte Arbeitsschritte organisieren</b>	
	a. Nationale, regionale und lokale Programme und Pläne aufbereiten, zusammenfassen, übersetzen und kommunizieren	Alle betroffenen Planungsebenen mit ihren jeweiligen Planungsbehörden; auf französischer Seite mit Unterstützung der Préfectures de région/département und den Departements
	b. Informelle Konzepte über vereinbarte Bausteine erarbeiten: Raumanalyse, SWOT, Trends, Leitbilder und Ziele, Strategien, Maßnahmen und Umsetzungswege (deutsch-französische Projektauftrufe zur Aktivierung der (inter-)kommunalen Ebene, Aufzeigen von Fördermöglichkeiten)	Kooperationspartnerschaft
E2.3	<b>Informelle Raumentwicklungskonzepte als „Brücke“ zwischen den formalrechtlichen Instrumenten dies- und jenseits der Grenze einsetzen</b>	
	a. „Fahrplan“ für die Implementierung in die formalrechtlichen Planwerke auf beiden Seiten der Grenze erstellen	Kooperationspartnerschaften in Kooperation mit den betroffenen Planungsbehörden; auf französischer Seite mit Unterstützung der Préfectures de région/département
	b. Implementierung in Raumordnungs-/Bauleitpläne bzw. in SRADDET, SCoTs und PLUis umsetzen	Alle betroffenen Planungsbehörden und Entscheidungsgremien; auf französischer Seite mit Unterstützung der Préfectures de région/département
E2.4	<b>Umsetzungswege von Beginn an „mitdenken“ und kommunizieren</b>	
	a. Schlüsselprojekte entwickeln und umsetzen	Kooperationspartnerschaften mit den betroffenen Planungsbehörden und Entscheidungsgremien
	b. Förderprogramme nutzen	Kooperationspartnerschaften mit den betroffenen Planungsbehörden und Entscheidungsgremien
	c. Kreative Konzepte wie Reallabore und Planspiele zur Erprobung von Maßnahmen einsetzen	Kooperationspartnerschaften unter Einbindung der Bürgerschaft, von Wirtschafts- und anderen Akteur:innen
<b>E3</b>	<b>Die Instrumente der Raumplanung grenzüberschreitend besser koordinieren sowie Verbindlichkeit und Kohärenz der Raumplanung stärken (Kap. 5.3)</b>	
E3.1	<b>Verständnis für die Raumordnung jenseits der Grenze fördern: Information, Übersetzung sowie Aus- und Fortbildung</b>	
	a. Spezifische Aus- und Fortbildungsmodulare für Planer:innen in Grenzräumen anbieten	Bund/Länder bzw. État/Région; unter Einbeziehung von Bildungsinstitutionen, die grenzüberschreitend tätig sind (z.B. Universität der Großregion, Euroinstitut ...)
	b. Nationale/regionale Planwerke „übersetzen“, d.h. sinngemäß und gleichzeitig juristisch korrekt, sowie deutsch-französisches Glossar planerischer Fachbegriffe entwickeln	Bund/Länder/regionale Planungsebene bzw. État/Région/SCoTs unter Einbeziehung von Universitäten und Agences d'urbanisme
	c. Digitale Toolbox mit mehrsprachigen Informationen zu Planungssystemen der Nachbarländer entwickeln; darin übersetzte Planwerke und Glossar aufnehmen	Bund/Länder bzw. État/Région; unter Einbeziehung von Planungsbehörden und Eurodistrikten
	d. Kompetenzzentrum für Raumplanung- und Raumentwicklung(sprojekte) in Grenzregionen aufbauen	Länder/Régions; unter Einbeziehung weiterer Planungsbehörden und Eurodistrikte; an vorhandene Institutionen andocken, z.B. Uni der Großregion, Euroinstitut, Großregion oder TMO

Nr.	Empfehlung	Akteur:innen
E3.2	<b>Raumplanung im Grenzraum als eigenes Kommunikationsfeld etablieren: Konsultation und grenzüberschreitende Beteiligung intensivieren</b>	
	a. Planungsinstitutionen in Nachbarstaaten über grenzraumrelevante Planungen informieren; Planwerke übersetzen	Jeweilige Planungsinstitution; auf französischer Seite mit Unterstützung der Préfectures de région/département
	b. Verbindliche Vereinbarungen zur grenzüberschreitenden Beteiligung treffen	Jeweilige Planungsinstitution; Kooperationspartnerschaften; auf französischer Seite mit Unterstützung der Préfecture
	c. Über eine Kooperation von Planungsinstitutionen regelmäßig Planungskonferenzen organisieren und durchführen	Planungsinstitutionen auf allen Planungsebenen; ggf. koordiniert durch Eurodistrikte
E3.3	<b>Grenzüberschreitende TÖB-Beteiligung ausbauen</b>	
	a. Benachbarte Planungsinstitutionen als Träger:innen öffentlicher Belange (TÖB/PPA) beteiligen	Planungsinstitutionen auf allen betroffenen Planungsebenen
	b. Eurodistrikte als TÖB/PPA anerkennen	Bund/Länder bzw. État/Région
E3.4	<b>In den nationalen gesetzlichen Regelungen (ROG/Landesplanungsgesetzen bzw. Code de l'urbanisme/Code général des collectivités) die grenzüberschreitende Abstimmung von Raumordnungsplänen stärker verankern</b>	Bund/Länder bzw. État; mit Unterstützung der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung
E3.5	<b>Verbindliche Fahrpläne zur Implementierung grenzüberschreitender Konzepte und Strategien in die formellen Planwerke vereinbaren (s.a. Pkt. 2.3)</b>	Kooperationspartnerschaft mit betroffenen Planungsinstitutionen
E3.6	<b>Staatliche und regionale Planwerke auf Kohärenz im Grenzraum prüfen („Grenzraumcheck“)</b>	Planungsinstitutionen auf allen Planungsebenen; auf französischer Seite unter Einbeziehung der Préfectures de région/département
E3.7	<b>European Cross-Border Mechanism (ECBM) einführen</b>	EU; Bund bzw. État
<b>E4</b>	<b>Governancestrukturen stärker auf eine grenzüberschreitende Raumentwicklung und Raumplanung ausrichten (Kap. 5.4)</b>	
E4.1	<b>Tragfähige Governancestrukturen für die Kooperationspartnerschaften in funktionalen grenzüberschreitenden Räumen (s. E2.1b) (weiter)entwickeln</b>	Kooperationspartnerschaften
E4.2	<b>Passgenaue, den Planungsaufgaben entsprechende Governancestrukturen vereinbaren und (auf Zeit) einrichten</b>	Kooperationspartnerschaften
E4.3	<b>An vorhandenen Strukturen andocken: Rolle der Eurodistrikte stärken</b>	Bund/Länder bzw. État; Eurodistrikte; Kooperationspartnerschaften
E4.4	<b>Kontaktstellen in den Institutionen installieren</b>	Planungsinstitutionen auf Ebene der Länder/Regionalplanung bzw. Région/SCoTs
E4.5	<b>Politische Akteur:innen frühzeitig einbinden</b>	Kooperationspartnerschaft, insbesondere französische Projektpartner:innen
<b>E5</b>	<b>In der grenzüberschreitenden Bürgerbeteiligung innovative Formate wagen und die Menschen mitnehmen (Kap. 5.5)</b>	
E5.1	<b>Neue Formate der Beteiligung in Grenzregionen entwickeln; dabei Übersetzungsleistungen einplanen</b>	Betroffene Planungsinstitutionen in Zusammenarbeit mit Kooperationspartnerschaften
E5.2	<b>In Reallaboren die konkrete Umsetzung von Konzepten und Vorhaben erproben</b>	
	a. Projekte für Reallabore entwickeln und Partner:innen aus Wissenschaft und Praxis dafür gewinnen	Kooperationspartnerschaften mit (Hoch-)Schulen, Unternehmen, Verbänden
	b. Reallabore auf der Grundlage der Experimentierklausel des Aachener Vertrags umsetzen und auswerten	Kooperationspartnerschaften mit (Hoch-)Schulen, Unternehmen, Verbänden sowie Vertreter:innen der Zivilgesellschaft

# Französische Perspektive: Erkenntnisse aus den grenzüberschreitenden Planspielen und dem MORO

Für die französischen Projektpartner waren sowohl die Planspielmethode als auch die Forschungsansätze des MOROs ein Novum. Ihre spezifischen Erkenntnisse aus diesem gemeinsamen Vorhaben sind im Folgenden zusammengefasst:

## **Das Planspiel – eine Stellschraube für die Stärkung der grenzüberschreitenden Raumordnung**

Die beiden Planspiele im Rahmen des MOROs haben das Potenzial der Methodik für die grenzüberschreitende Raumentwicklung bewiesen. Sie zeichneten sich durch folgende Aspekte aus:

**Beiträge politischer und fachlicher, lokaler und (über-)regionaler, französischer und deutscher Akteur:innen einbinden:** Diese Beitragsvielfalt ermöglichte es, politisch-fachliche Asymmetrien zu berücksichtigen, gemeinsame Ergebnisse zu erreichen sowie auf deutsch-französischer Ebene gemeinsam Fragen der Raumentwicklung zu bearbeiten (s. Kap. 3 und 4). Die „Beschlussfassung“ in der ersten Sitzung der politisch besetzten Planspiel-Steuerungsgremien war für die französischen Partner:innen von entscheidender Bedeutung. Hierbei wurde die Aufgabe der Fachgruppen geklärt und die Fachleute wurden von den politischen Mandatsträger:innen dazu beauftragt, „am Spiel teilzunehmen“.

**„Mini-Expertisen“ (Dossiers) zur Steuerung des Wissensinputs während des Spiels bereitstellen:** Der gezielte und strukturierte Wissensinput durch die Dossiers, die in kurzer Zeit erstellt und deren Themen teilweise zum ersten Mal grenzüberschreitend behandelt wurden, machte den Teilnehmenden den grenzüberschreitenden Kontext schnell verständlich. Außerdem konnten sie Hindernisse und Missverständnisse im Hinblick auf die grenzüberschreitende Situation ausmachen. Die Dossiers halfen den Teilnehmenden zudem dabei, ihre eigene Perspektive zu erweitern und sich zielgerichtet über die Inhalte auszutauschen.

**Einen ganzheitlichen Ansatz ohne ausufernde thematische Vertiefungen verfolgen:** Das intensive Tempo, der enge Rahmen und die präzisen Aufgabenstellungen halfen den Teilnehmenden dabei, zielgerichtet und ergebnisorientiert zu arbeiten. Resultate sind Entwürfe zu Inhalten und Bausteinen der zukünftigen Planungsprozesse, die alle Projektkomponenten beinhalten: Planung, Umsetzung, Aufbau von Prozessstrukturen („Governancestrukturen“).

**Ergebnisse in „Rekordzeit“ erzielen – dank der Spielsituation und des Engagements der Teilnehmenden:** Die Spielsituation förderte den „offenen“ Dialog (ohne Tabus) und blieb gleichzeitig nah an der Praxis, da sowohl die fachlichen als auch politischen Teilnehmenden ihre eigenen Rollen spielten. Da sich beide Seiten engagiert einbrachten, wurden schnell solide und hochwertige Ergebnisse erzielt. Dies lag insbesondere an den sachlich fundierten und gut strukturierten Fragen, die den Teilnehmenden gestellt wurden, sowie an der inhaltlichen Qualität der Dossiers. „Mit der auf französischer Seite üblichen Arbeitsweise bei dieser sehr komplexen Art von Projekten hätten wir mehr Zeit gebraucht und das Ergebnis wäre nicht von so hoher Qualität gewesen.“ (Benoit Leplomb – Sitzung des CPRS am 30. November 2021)

**Ergebnisdokumentation in mehreren Schritten vornehmen:** Die Ergebnisse des Planspiels wurden gesichert, analysiert und zusammengefasst, sodass sie mit den fachlichen und politischen Teilnehmenden der beiden Planspiele vor der Erstellung der Abschlusspublikation diskutiert werden konnten.

**Durch die Spielsituation eine zielgerichtete grenzüberschreitende Bearbeitung und Kooperation in einem innovativen und komplexen Themenfeld erheblich erleichtern:** Dieses Ergebnis ist dem Aufbau eines Netzwerks von Akteur:innen und einer fachlichen und politischen sowie deutschen und französischen Basis aus gemeinsamen Ergebnissen zu verdan-

ken. Auch die Festlegung einer Umsetzungsstrategie in Bezug auf Prozesse und Governance hat dazu beigetragen.

### Voraussetzungen für den Erfolg

Als Voraussetzungen für den Erfolg eines grenzüberschreitenden Planspiels betrachten die französischen Projektpartner:innen insbesondere folgende Punkte:

**Eine Aufgabenstellung für das Planspiel wählen, für die auf beiden Seiten der Grenze Interesse und Bedarf an einer weiteren Bearbeitung besteht:** Es ist schwierig, die Partner:innen und Teilnehmenden auf französischer Seite für eine Fallstudie zu motivieren, die hauptsächlich die grenzüberschreitende Raumplanung in fachlicher Hinsicht stärken soll. (s. Kap. 1.3.)

**Erwartungen an das Planspiel auf beiden Seiten der Grenze im Vorfeld klären:** Die Planspiel-Methode ist besonders wirksam bei Themen, bei denen zahlreiche Hürden zu überwinden sind. Sie erfordert jedoch erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen, die im Vorfeld mit den finanziellen Möglichkeiten der Partner:innen abgestimmt werden müssen.

**Planspiel-Verlauf „inszenieren“:** Die Gestaltung des Planspiels muss die Aufmerksamkeit der Teilnehmenden durch präzise Fragen und einen logischen Aufbau auf das betreffende Thema fokussieren, um konstruktive Ergebnisse zu erzielen.

**Berücksichtigung von Anliegen beiderseits der Grenze ständig ausbalancieren:** Dies gilt sowohl bei der Konzeption und Umsetzung des Planspiels als auch danach bei der Erstellung der Dokumentation.

**Regelmäßig und gezielt kommunizieren, um das Interesse der Partner:innen und Teilnehmenden über einen längeren Zeitraum aufrechtzuerhalten:** Die Vorbereitung des Planspiels mit den Partner:innen (Konzeption des Spiels, Erstellung von Dossiers, Einsatz der Teilnehmenden etc.) und die Verarbeitung der Ergebnisse (Dokumentation, Querschnittanalyse der beiden Planspiele, endgültige Veröffentlichung, Organisation der Konferenz etc.) sind zeitaufwändig. Damit das Engagement der Teilnehmenden nach der Planspielrunde nicht nachlässt, ist ein regelmäßiger und gezielter zweisprachiger Austausch essenziell.

**In seiner „geschlossenen Version“ ist das Planspiel eine direktive und komplexe Methode, die von den Teilnehmenden Verfügbarkeit und Engagement erfordert.** Beides kann durch folgende Aspekte gefördert werden:

- Teilnehmende ohne „Spielerfahrung“ intensiv vorbereiten, indem ihnen vor Beginn des Planspiels das erforderliche Engagement und die Zusammenarbeit in einem vorgegebenen Rahmen erläutert wird
- Prozess für alle nachvollziehbar machen: Ziele, Abfolge, Dokumente etc.
- fiktive Gremien des Planspiels entsprechend der Aufgabenstellung einrichten, wobei eine angemessene Anzahl verschiedener Gremien angestrebt werden sollte
- Formate wechseln; online, in Präsenz, informativ oder interaktiv, im Plenum oder in Kleingruppen, je nach Teilnehmenden, ihrer Verfügbarkeit und den zu erfüllenden Aufgaben

**Große Vielfalt von Teilnehmenden anstreben** (Art der Kompetenzen, Vielfalt der Planungsebenen, Verteilung von Männern und Frauen etc.): Nur so sind belastbare Ergebnisse und legitime Empfehlungen zu gewährleisten. Dies gilt sowohl für das Steuerungsgremium und die Territorialversammlung als auch für die Fachgruppen.

**Qualitativ hochwertigen Dolmetscherdienst bereitstellen:** Dieser erleichtert die Kommunikation zwischen den französischen und deutschen Teilnehmenden.

**Beauftragung eines deutschen und französischen Planungsbüros, die jeweils das grenzüberschreitende Planspiel begleiten:** Diese beiden Planungsbüros müssen eng zusammenarbeiten.

**MORO – ein anspruchsvolles Instrument und eine neue Erfahrung für die französische Seite: Stärken des Instruments und Spielräume für Verbesserungen**

Die große Stärke des deutsch-französischen MOROs bestand darin, auf die spezifischen Fragestellungen zweier Teilräume einzugehen und diese gleichzeitig aus der übergeordneten Ebene zu betrachten. Auf diese Weise wurde die Raumplanung in ihrer Gesamtheit gestärkt und es wurden auf andere Teilräume übertragbare Ergebnisse erzielt.



**Die Verflechtung von praxisnaher Forschung und regionalen politisch-fachlichen Systemen ist ein echter Mehrwert des MOROs:** Die komplexe Einbindung politischer und fachlicher Akteur:innen der Raumplanung konkretisierte sich in den verschiedenen Gremien des MOROs und Planspiels (s. Kap. 1, 3, 4). Diese enge Einbeziehung der regionalen Entscheidungsträger:innen in das Forschungsprojekt hat dazu beigetragen, dass die finalisierten Empfehlungen, die die Teilräume der beiden Planspiele betreffen, stark auf die Gegebenheiten vor Ort Bezug nehmen.

**Spielräume für Verbesserungen in der Kommunikation bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurden deutlich:** Im Austausch mit den Teilnehmenden wurde offensichtlich, dass es auf französischer Seite eine Verwechslung zwischen dem MORO als Forschungsrahmen und dem konkreten Format des Planspiels gab. Die höhere Anzahl an Akteur:innen, die Einführung bisher ungewohnter Prozesse und der Mangel an Bezugspunkten im politisch-administrativen System des Nachbarn begründen den Bedarf an einer regelmäßigen und „maßgeschneiderten“ Kommunikation in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich Raumplanung. Dadurch ist es möglich, die betroffenen Akteur:innen und Partner:innen über einen längeren Zeitraum zu mobilisieren und ihnen eine effektive Aneignung dieser komplexen Prozesse zu erleichtern.

**Es bedarf einer maßgeschneiderten Organisation der gemischten (politischen und fachlichen) Gremien:** Um sich an den deutsch-französischen Kontext anzupassen, waren die Projektpartnerschaften am Oberrhein und in der Großregion (CPRS und CPGR) mit politischen und fachlichen Vertreter:innen besetzt. Doch die teils schwierigen fachlichen Inhalte und die Sitzungsdauer (teilweise drei Stunden für den CPRS) waren für eine Beteiligung der politischen Ebene wenig geeignet. Die politisch-fachliche Mischung ist notwendig, um den Vorgehensweisen auf beiden Seiten des Rheins gerecht zu werden, aber ihre Umsetzung bleibt ein Experimentierfeld, das noch zusammen mit den betroffenen Akteur:innen erschlossen werden muss.

**Die Abschlussveranstaltung war von besonderer Bedeutung für die Vereinbarung des weiteren Vorgehens:** Üblicherweise werden auf der Abschlussveranstaltung eines MOROs die Ergebnisse und

Empfehlungen einem Fachpublikum vorgestellt und diskutiert. Die Ergebnisse sollten auf andere Teilräume übertragbar sein; ihre Umsetzung oder deren Priorisierung fällt jedoch nicht in den Aufgabenbereich des MORO-Aktionsprogramms. Bei der deutsch-französischen MORO-Abschlusskonferenz tauschten sich politische Vertreter:innen und Expert:innen gemeinsam über die Erkenntnisse aus den Planspielen aus, was für das Aktionsprogramm ein Novum darstellte.

Für die französische Seite zielte die Abschlussveranstaltung auch darauf ab, die Dynamik rund um die beiden Pilotprojekte aufrechtzuerhalten. Die kommunalen und regionalen Partner:innen haben sich stark in den Gremien des MOROs und des Planspiels engagiert. Daher sind die Debatten rund um die Ergebnisse ein wichtiger Schritt, um diese aufzugreifen und um mithilfe des im Rahmen des MOROs geschaffenen Netzwerks von Akteur:innen die nächsten Schritte planen zu können. Auf französischer Seite geht es darum, die Empfehlungen nicht einfach im Raum stehen zu lassen, während sie in Deutschland (entsprechend dem MORO-Ansatz) in die politisch-fachlichen Abläufe integriert werden, zum Beispiel im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO).

**Die wissenschaftliche und methodische Begleitung durch externe Büros mit Erfahrung in der grenzüberschreitenden Raumentwicklung ist ein Erfolgsfaktor:** Diese Begleitung garantierte eine identische Umsetzung der beiden Pilotprojekte. Dies war wesentlich, um die Projekte vergleichen zu können, und ermöglichte es, übertragbare Elemente aufzuzeigen. So koordinierten drei Büros ihre Arbeit, um das deutsch-französische MORO und seine Planspiele methodisch zu begleiten. Die vom MORO-Programm geforderte wissenschaftliche Stringenz bietet den Partner:innen eine solide fachliche Grundlage für die weitere Arbeit, sowohl im Rahmen des innerfranzösischen als auch des deutsch-französischen Dialogs.

**Die bei grenzüberschreitenden Prozessen notwendigen (zusätzlichen) finanziellen Investitionen müssen berücksichtigt werden:** Die Erfahrung des deutsch-französischen MOROs hat den Mehrwert grenzüberschreitenden Denkens bei der Raumplanung gezeigt. Derzeit erfordern das Fehlen einer gemeinsamen Arbeitsroutine und -kultur, die Vielzahl der Akteur:innen, die Abstimmungsverfahren für die Dokumente, der Übersetzungsbedarf und eine „maß-

geschneiderte“ Kommunikation einen zwei- bis dreimal höheren finanziellen Aufwand als bei einem nationalen Ansatz. Für den erfolgreichen Übergang in die Praxis müssen die wesentlichen Unterschiede in den Vorgehensweisen geklärt und berücksichtigt werden (s. Kap. 5.3). All dies hat finanzielle Auswirkungen, die beachtet werden müssen. Die geschätzte Rendite dieser Investition ist jedoch beachtlich: Verbesserung der Lebensbedingungen der Einwohner:innen, Wirtschaftswachstum, gemeinsame Nutzung natürlicher und menschlicher Ressourcen sowie eine bessere Berücksichtigung von Umweltbelangen.

**Die Anforderungen an die Übersetzung dürfen nicht unterschätzt werden:** Die Erarbeitung raumplanerischer Texte und gemeinsamer Handlungsempfehlungen in einem binationalen Kontext bringt bei aller gegenseitigen Befruchtung auch sprachliche Herausforderungen mit sich. Die Erfahrungen bei dieser Publikation haben gezeigt, dass die Erstellung eines deutsch-französischen Glossars für Fachbegriffe dringend notwendig ist. Eine freiere Übertragung in die andere Sprache in enger Abstimmung zwischen Übersetzungsdienstleistung und den federführenden deutschen und französischen Projektbeteiligten kann auch erforderlich sein. Erst so können die wissenschaftlichen Referenzen aus dem einen oder anderen Land verständlich in die andere Sprache übertragen werden.

**Gemeinsame Vereinbarungen erleichtern die deutsch-französische Projektleitung:** Eine Vereinbarung zwischen den betreffenden Ländern und den Zuwendungsempfängern, im Falle des deutsch-französischen MOROs zwischen dem Bund und der ANCT, dem Regionalverband Saarbrücken und der Région Grand Est, ist ein gutes Instrument zur Klärung wesentlicher Punkte wie den Zielen des Projekts, den Ansprüchen und der Sicherung der Qualität der Ergebnisse, der Beteiligung der einzelnen Partner:innen sowie der finanziellen Modalitäten. Zudem geht es darum, die Rollenverteilung vor dem Hintergrund großer Unterschiede bei den Projektpartner:innen in Bezug auf Kompetenzen, personelle Mittel und finanzielle Kapazitäten zu vereinbaren. Die Verfügbarkeit einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe mit Erfahrung im interkulturellen Projektmanagement erleichtert den Austausch erheblich. Im Rahmen der Umsetzung des Aachener Vertrags ist der Mehrwert eines gemeinsamen Fonds zu prüfen, um die Vergabe

und die Umsetzung von Ingenieurleistungen und deren Umsetzung mit einem ganzheitlichen Ansatz zu erleichtern.

### **Entwicklungsbedarf des gesetzlichen Rahmens in Frankreich für die grenzüberschreitende räumliche Zusammenarbeit**

Jede Planungsebene, ob Bund, Länder oder Region, ist auf die anderen Ebenen angewiesen, um die Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Raumordnung weiterzuentwickeln und an die aktuellen und künftigen Herausforderungen anzupassen. Dies ist eines der Grundprinzipien des MORO-Programms. Deswegen obliegt es jeder Ebene, und zwar entsprechend ihrer Kompetenzen, die Raumentwicklung in der grenzüberschreitenden Region auf der Grundlage der MORO-Ergebnisse zu stärken. Auf der nationalen Ebene Frankreichs können aufgrund der MORO-Erkenntnisse folgende Anpassungen des „Code de l’urbanisme“ und des „Code général des collectivités territoriales“ (CGCT) empfohlen werden:

#### **Code de l’urbanisme:**

**Artikel L101-2:** Einen neunten Punkt hinzufügen, in dem als neues Ziel für die Handlungen der öffentlichen Gebietskörperschaften im Bereich der Stadtplanung die Gewährleistung der räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt der Europäischen Union festgelegt wird.

**Artikel L121-1 bis L123-35:** Neue Artikel zur Einbettung von Sonderregelungen für die grenzüberschreitenden Regionen einfügen, vergleichbar mit den Regelungen für Küstengemeinden oder Bergregionen.

**Artikel L132-8 ergänzen:** Die Behörden des Nachbarlands oder der Nachbarländer, die zuständig für SCoT-ähnliche Planungsdokumente sind, sollen an der Aufstellung des SCoTs beteiligt werden.

**Artikel L141-4 bis L141-14:** Neuen Unterabschnitt für Grenzregionen einführen, der die betreffenden Planungsinstitutionen verpflichtet, im Dokument mit den Leitlinien und Zielen (DOO) des SCoTs die für eine ausgewogene Entwicklung des Teilraums erforderlichen Leitlinien abzuleiten und dabei auch die andere Seite der Grenze zu berücksichtigen, und zwar

in Absprache mit den zuständigen Behörden des oder der Nachbarländer.

Zudem sollte den SCoT die Möglichkeit eingeräumt werden, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden des oder der Nachbarländer grundlegende Leitlinien für die Raumplanung, den Umweltschutz, die Aufwertung der grünen und blauen Korridore sowie die Erzeugung erneuerbarer Energien festzulegen und mit diesen Behörden geplante Handlungen für die grenzüberschreitenden Teilräume abzustimmen.

**Artikel L141-19 ergänzen:** Ein Handlungsprogramm/Aktionsprogramm, das die Umsetzung eines SCoTs unterstützt, kann auch Maßnahmen enthalten, die die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern fördern und von einer mit dem SCoT vergleichbaren Struktur des Nachbarlands oder einer grenzüberschreitenden Struktur getragen werden.

#### **Code Général des collectivités (CGCT):**

**Artikel L1111-2 ändern und ergänzen:** Die Gebietskörperschaften sollen zusammen mit dem Staat zum territorialen Zusammenhalt innerhalb der Europäischen Union beitragen und einen engen Beitrag zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit ihren Partnern in den Nachbarländern im Bereich der Raumordnung/Raumentwicklung leisten.

Um den Konvergenzziele der beiden Länder (Vorworte und Art. 20 (1) des Aachener Vertrags) gerecht zu werden, ist eine Konsultation der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen innerhalb der deutsch-französischen parlamentarischen Versammlung zu empfehlen. Diese würde darauf abzielen, eine grenzüberschreitende Gültigkeit des gesetzlichen Rahmens der Raumordnung in beiden Ländern aufzubauen und so die deutsch-französische Zusammenarbeit zu einer treibenden Kraft für eine bessere Integration der europäischen Grenzregionen zu machen.



Foto: agl

# Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1: Planungssysteme in Frankreich und Deutschland
- Abb. 2: Die Steuerungsgremien des MOROs
- Abb. 3: Der Ablauf des MOROs
- Abb. 4: Wichtigste grenzüberschreitende Pendlerströme aus französischen Grenzgebieten
- Abb. 5: Kooperationsräume und Governancestrukturen in der Großregion
- Abb. 6: Kooperationsräume und Governancestrukturen am Oberrhein
- Abb. 7: Der Planspielraum in der Großregion – der Eurodistrict SaarMoselle
- Abb. 8: Der Planspielraum am Oberrhein – Eurodistricts Pamina und Strasbourg-Ortenau
- Abb. 9: Zentrale Orte sowie Siedlungs- und Verkehrsachsen im Eurodistrict SaarMoselle
- Abb. 10: Ablauf des Planspiels im Eurodistrict SaarMoselle
- Abb. 11: Zentrale Orte und Entwicklungsachsen in den Eurodistrikten Pamina und Strasbourg-Ortenau
- Abb. 12: Ablauf des Planspiels am Oberrhein
- Abb. 13: Einzelhandelsstandorte im Eurodistrict SaarMoselle
- Abb. 14: Industrie- und Gewerbestandorte am Oberrhein
- Abb. 15: Zukunftsbild Agglomeration Basel 2040
- Abb. 16: Agglomerationskonzept Grand Genève 2
- Abb. 17: Leitbild für das obere Moseltal
- Abb. 18: Fahrplan zur Erstellung eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts für den Eurodistrict SaarMoselle
- Abb. 19: Fahrplan für die Gründung eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools bzw. einer Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung am Oberrhein
- Abb. 20: Agglomerationskonzept Eurodistrict SaarMoselle: Fahrplan zur Einbettung der Ergebnisse in das formalrechtliche Instrumentarium
- Abb. 21: Governancestrukturen verschiedener Eurodistrikte in den beiden Planspielräumen
- Abb. 22: Governancestruktur für die Erstellung eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts im Eurodistrict SaarMoselle
- Abb. 23: Governancestruktur für den Aufbau eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools bzw. Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung im Oberrhein
- Abb. 24: Grenzräume von Deutschland und Frankreich

# Tabellenverzeichnis

- Tab. 1: Die fiktiven Planspiel-Gremien im Eurodistrict SaarMoselle
- Tab. 2: Übersicht über die Planspielunterlagen im Eurodistrict SaarMoselle
- Tab. 3: Die fiktiven Planspiel-Gremien am Oberrhein
- Tab. 4: Übersicht über die Planspielunterlagen am Oberrhein
- Tab. 5: Unterschiede in den deutschen und französischen Raumplanungssystemen – Konsequenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung
- Tab. 6: Empfehlungen im Überblick

# Abkürzungsverzeichnis

## A

ADEUS	Agence d'Urbanisme de Strasbourg Rhin Supérieur
AG	Arbeitsgruppe
Agglo	Agglomération
AGURAM	Agence d'Urbanisme d'Agglomération de Moselle
AGZ	Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit
ANCT	Agence Nationale de la Cohésion des Territoires
ARL	Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
AudaB	Agence d'Urbanisme Besançon centre franche-comté
AWZ	Deutsche ausschließliche Wirtschaftszone

## B

BauGB	Baugesetzbuch
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung

## C

CA	Communauté d'Agglomération
CC	Communauté de Communes
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCT	Comité de Coopération transfrontalière - Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit
CDAC	Commission Départementale d'Aménagement Commercial
CeA	Collectivité européenne d'Alsace
CORS	Cadre d'orientation pour le Rhin supérieur/ raumordnerischer Orientierungsrahmen für die Oberrheinregion
CPGR	Comité de pilotage Grand Région
CPRS	Comité de pilotage Rhin supérieur
CPT	Comité de pilotage transversal
CTAP	Conférences territoriales de l'action publique

## D

DAACL	Document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (Teilplan des SCoT)
DOO	Document d'orientation et d'objectifs

## E

ECBM	European Cross-Border Mechanism
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EOM	Oberes Moseltal
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPSON	European Spatial Planning Observation Network
EU	Europäische Union
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit

## F

FB	Fachbeirat
FG	Fachgruppe
FNP	Flächennutzungsplan

## G

GeoRhena	Geografisches Informationssystem des Oberrheins
GIS-GR	Geografisches Informationssystem für die Großregion
GPMR	Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion
GWF	Grenzüberschreitendes Wirtschaftsforum

<b>I</b>	
IBA-OIE	Interregionale Arbeitsbeobachtungsstelle
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILEK	Integriertes ländliches Entwicklungskonzept
IMeG	Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPR	Interregionaler Parlamentarierrat
ITI	Integrated Territorial Investment
<b>K</b>	
KARE	Koordinierungsausschuss Raumentwicklung
<b>L</b>	
LAG	Lokale Arbeitsgruppe
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LED	Landesentwicklungsplan
LHS	Landeshauptstadt Saarbrücken
<b>M</b>	
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung, seit 2022: Raumentwicklungsministerkonferenz
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MOSA	Maison Ouverte des Services pour l'Allemagne
MOT	Mission Opérationnelle Transfrontalière
<b>N</b>	
NOTRe	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
<b>O</b>	
OAP	Orientations d'Aménagement et de Programmation
ORK	Oberreinkonferenz
<b>P</b>	
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durables
PAMINA	Akronym, das sich aus Palatinat (Pfalz), Mittlerer Oberrhein und Nord Alsace (Nordelsass) zusammensetzt
PAS	Projet d'Aménagement Stratégique
PCAET	Plan Climat Air-Énergie Territorial
PDM	Plan de Mobilité
PDU	Plan de déplacements urbains
PETR	Pôles d'Équilibre Territorial et Rural
PLU	Plan local d'Urbanisme communal
PLUi	Plan local d'Urbanisme intercommunal
PNR	Parc naturel régional
PPA	Person publique associé (Träger öffentlicher Belange) Öffentliche Person
PRPGD	Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets
PST	Pôle de statistiques transfrontalières
<b>R</b>	
REKGR	Raumentwicklungskonzept der Großregion
RGE	Région Grand Est
RNU	Règlement National de l'Urbanisme
ROG	Raumordnungsgesetz
RVMO	Regionalverband Mittlerer Oberrhein
<b>S</b>	
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SCoTAN	Communauté d'Agglomération de Haguenau
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRU	Solidarité et Renouveau Urbain
SWOT	Stärken-, Schwächen-, Chancen-, Risikenanalyse

<b>T</b>	
TÖB	Träger öffentlicher Belange
TMO	Trinationale Metropolregion Oberrhein
TRISAN	Trinationales Kompetenzzentrum für grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich
TRK	TechnologieRegion Karlsruhe
<b>U</b>	
UniGR-CBS	Centers for Border Studies
<b>W</b>	
WSAGR	Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion
<b>Sonstige</b>	
3DS	Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

## Quellenverzeichnis

Adeus – L'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise, 2021: Herausforderungen und Perspektiven für einen Metropolraum Straßburg-Karlsruhe. Stärkung der Kooperation zwischen den Großräumen Straßburg und Karlsruhe. Zugriff: [https://www.adeus.org/wp-content/uploads/13291\\_file\\_note\\_stg-ka-de\\_web.pdf](https://www.adeus.org/wp-content/uploads/13291_file_note_stg-ka-de_web.pdf) [abgerufen am 16.12.2022].

Agglo Basel, 2022 : Agglomerationsprogramm. Zugriff: <https://www.aggloprogramm.org/agglomerationsprogramm.html> [abgerufen am 16.12.2022].

agl; pact; BMM, 2018: Entwicklungskonzept Oberes Moseltal – Ein Leitbild für die Region. Zusammenfassung der Ergebnisse. Zugriff: [https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unser\\_Haus/Dokumente/EOM\\_Ergebnisbericht\\_20180516web.pdf](https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unser_Haus/Dokumente/EOM_Ergebnisbericht_20180516web.pdf) [abgerufen am 12.09.2022].

AGZ|CCT – Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 2022a: Deutsch-französischer Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ). Zugriff: <https://www.agz-cct.eu/> [abgerufen am 07.07.2022].

AGZ|CCT – Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 2022b: Häufig gestellte Fragen: Was ist das Mandat des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit? Zugriff: <https://www.agz-cct.eu/agz-cct-de/faq-d/2459148?openAccordionId=item-2459162-3-panel> [abgerufen am 16.12.2022].

AGZ|CCT – Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 2022c: Arbeitsprogramm 2022. Zugriff: <https://www.agz-cct.eu/blob/2535400/bb8a6fb3b-460c5e9dba1b988a5971a18/arbeitsprogramm-2022-data.pdf> [abgerufen am 08.07.2022].

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft, 2022a: Grenzüberschreitende Raumordnung. Zugriff: <https://www.arl-net.de/lexica/de/grenz%C3%BCberschreitende-raumordnung?lang=en> [abgerufen am 19.07.2022].

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft, 2022b: Hauptinstrumente des Planungssystems. Zugriff: <https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/14-hauptinstrumente-des-planungssystem> [abgerufen am 22.07.2022].

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft, 2022c: ARL International. Country Profiles. Germany. Zugriff: <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/germany> [abgerufen am 25.08.2022].

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft, 2022d: ARL International. Country Profiles. France. Zugriff: <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/france> [abgerufen am 25.08.2022].

AudaB – Agence d'Urbanisme Besançon centre franche-comté; SMSCOT – Syndicat mixte du Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération Bisontine, 2015: Comprendre les relations entre les documents d'urbanisme. Fiche pratique, février 2015. Zugriff: <https://www.audab.org/files/missions/AUDAB1994-MEM.pdf> [abgerufen am 19.10.2022].

aurm/Adeus, 2022: Bilanz des raumordnerischen Orientierungsrahmens Oberrhein (ROR). Zugriff: <https://www.adeus.org/dokumente/bilan-du-cadre-dorientation-du-rhin-superieur-cors/?lang=de> [abgerufen am 19.10.2022].

Baasner, F.; Seidendorf, S., 2016: Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nach der französischen Regionalreform. Aktuelle Situation und mögliche Entwicklungsszenarien. Dfi compact, 2016 (14). Zugriff: <https://www.dfi.de/pdf-Dateien/Veroeffentlichungen/dfi-compact/dfi-compact-nr-14.pdf> [abgerufen am 23.08.2022].

BBR – Bundesamt für Raumordnung, 2003: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen in der Raumordnung. Zugriff: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvs/forschungen/1998\\_2006/Heft113\\_DL.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvs/forschungen/1998_2006/Heft113_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [abgerufen am 05.10.2022].

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2006: MORO-Informationen „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“, Nr. 1/4 – 05/2006 und Nr. 1/5 – 10/2006

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2020: Wie aktuell sind die Raumordnungspläne in Deutschland? BBSR-Analysen Kompakt 03/2020. Bonn. Zugriff: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2020/ak-03-2020-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2020/ak-03-2020-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [abgerufen am 25.08.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2021: Raumordnungsbericht 2021. Wettbewerbsfähigkeit stärken. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022a: MORO – Modellvorhaben der Raumordnung. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/moro-node.html> [abgerufen am 05.07.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022b: ESPON 2020 – Europäisches Raumbeobachtungsnetzwerk. Zugriff: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/espon/espon\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/espon/espon_node.html) [abgerufen am 19.07.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022c: Über Raumbeobachtung. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/ueberRaumbeobachtung.html;jsessionid=199F3E68582491845A4ACAE17DFF6CAF.live11294> [abgerufen am 14.07.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022d: Forschungsprojekt. Etablierung eines Raumbeobachtungssystems für angrenzende Regionen. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/studien/2019/raumbeobachtungssystem/01-start.html> [abgerufen am 14.07.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022e: Länderübergreifender Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/kurzmeldungen/brp-hochwasserschutz.html> [abgerufen am 19.12.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022f: Laufende Raumbeobachtung – Raumabgrenzungen. Gemeinden und Gemeindeverbände. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/gemeinden-gemeindeverbaende/gemeinden.html> [abgerufen am 25.08.2022]

Benz, A., Kilper, H., 2018: Governance. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: 857 – 865. Zugriff: <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Governance.pdf> [abgerufen am 15.11.2022].

Blatter, J., 2005: Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: Swiss Political Science Review 11 (1): 119 – 155.

Blatter, J.; van Heiden, N., 2010: Governance Muster in deutschen Metropolregionen. In: Bogumil, J.; Kuhlmann, S. (Hrsg.) 2010: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden.



- Blotevogel, H., 2018: Geschichte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. S. 793 bis 803. Hannover. Zugriff: <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Geschichte%20der%20Raumordnung.pdf> [abgerufen am 31.10.2022].
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2022: Forschung für Nachhaltigkeit, Fördermaßnahmen. Wettbewerb Zukunftsstadt. Zugriff: <https://www.fona.de/de/massnahmen/foerdermassnahmen/wettbewerb-zukunftsstadt.php> [abgerufen am 05.10.2022].
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), 2020: Innerstaatliche Vernetzung von Grenzregionen. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2011: Metropolitane Grenzregionen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2013: Initiativkreis deutscher Regionen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO). Berlin/Bonn.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017a: Raubeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen. Räumliche Strukturen und Verflechtungen. Exemplarische Auszüge. MORO Praxis (11.1) 2017. Berlin.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017b: Raubeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen. Räumliche Strukturen und Verflechtungen. MORO Praxis, 2017 (11). Berlin.
- BMWI – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019: Freiräume für Innovation. Das Handbuch für Reallabore. Berlin.
- bpb – Bundeszentrale für politische Bildung, 2022a: Multi-Level-Governance. Zugriff: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/das-europalexikon/177146/multi-level-governance/> [abgerufen am 07.07.2022].
- bpb – Bildungszentrale für politische Bildung, 2022b: kurz&knapp. Zahlen und Fakten. Zugriff: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/europa/70543/bruttoinlandsprodukt-bip/> [abgerufen am 16.12.2022].
- Bundesregierung, 2022a: Der Vertrag von Aachen. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1570126/c720a7f2e1a-0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1> [abgerufen am 07.07.2022].
- Bundesregierung, 2022b: Fragen und Antworten. Der Vertrag von Aachen. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/vertrag-von-aachen-faq-1713962> [abgerufen am 07.07.2022].
- CGET/BMI – Generalkommissariat für die Gleichheit der Gebiete im Ministerium für den territorialen Zusammenhalt und die Beziehungen zu den Gebietskörperschaften, Frankreich; Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Deutschland, 2019: Frankreich-Deutschland – grenzüberschreitende Raubeobachtung im Herzen Europas. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedenethemen/2019/rb-frankreich-deutschland.html> [abgerufen am 12.09.2022].
- Damm, G.-R., 2018: Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion – Interviews mit Handlungsträgern. In: Arbeitsberichte der ARL 20: Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar (Hrsg.): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hannover 2018. Zugriff: [https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ab/ab\\_020/ab\\_020\\_gesamt.pdf](https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ab/ab_020/ab_020_gesamt.pdf) [abgerufen am 12.12.2022].
- Danielzyk, R.; Münter, A., 2018: Raumplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: 1931 bis 1942. Zugriff: <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Raumplanung.pdf> [abgerufen am 12.09.2022].
- Danielzyk, R.; Sondermann, M., 2018: Informelle Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: 963 – 974. Zugriff: <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Informelle%20Planung.pdf> [abgerufen am 22.07.2022].

D-F-CH – Deutsch-französisch-schweizerische Ober-  
rheinkonferenz, 2001: Raumordnerischer Orientierungs-  
rahmen für das Mandatsgebiet der Oberrheinkonferenz.  
Zugriff: [https://www.oberrheinkonferenz.org/de/raum-  
ordnung/downloads.html](https://www.oberrheinkonferenz.org/de/raum-<br/>ordnung/downloads.html) [abgerufen am 23.08.2022].

D-F-CH – Deutsch-französisch-schweizerische Ober-  
rheinkonferenz, 2013: Willenserklärung zur Förderung  
der gegenseitigen Information und der grenzüber-  
schreitenden Zusammenarbeit in der Raumplanung am  
Oberrhein. Zugriff: [https://www.oberrheinkonferenz.  
org/de/raumordnung/downloads.html](https://www.oberrheinkonferenz.<br/>org/de/raumordnung/downloads.html) [abgerufen am  
23.08.2022].

D-F-CH – Deutsch-französisch-schweizerische Ober-  
rheinkonferenz, 2020: Oberrhein – Rhin Supérieur. Zah-  
len und Fakten – Faits et chiffres 2020. Statistikbroschü-  
re. Zugriff: [https://www.oberrheinkonferenz.org/de/  
statistik/uebersicht-news.html?year=2020](https://www.oberrheinkonferenz.org/de/<br/>statistik/uebersicht-news.html?year=2020) [abgerufen  
am 24.10.2022].

D-F-CH – Deutsch-französisch-schweizerische Ober-  
rheinkonferenz, 2022: Die Entstehung der Oberrhein-  
konferenz. Zugriff: [https://www.oberrheinkonferenz.  
org/de/oberrheinkonferenz/entstehung.html](https://www.oberrheinkonferenz.<br/>org/de/oberrheinkonferenz/entstehung.html) [abgeru-  
fen am 08.07.2022].

DFI – Deutsch-Französisches Institut & Wüstenrot  
Stiftung, 2021: Urbane Großräume in Deutschland und  
Frankreich. Fragen und Formen regionaler Kooperation.  
Ludwigsburg.

DGCL – Direction Générale des collectivités locale, 2022:  
Bulletin d'information statistique (BIS) de la DGCL. Zu-  
griff : [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/  
Accueil/Statistiques/BIS\\_163%20interco%202022.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/<br/>Accueil/Statistiques/BIS_163%20interco%202022.pdf)  
[abgerufen am 11.01.2023]

Diekmann, P.; Leppert, H., 1978: Planspiel und Planspiel-  
Simulation in der Raumplanung. Text – Spiele – Literatur.  
Basel.

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik, 2018: Was ist  
eigentlich Governace? Zugriff: [https://difu.de/nach-  
richten/was-ist-eigentlich-governance](https://difu.de/nach-<br/>richten/was-ist-eigentlich-governance) [abgerufen am  
23.09.2022].

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, 2022:  
Suche Publikationen zum Thema „Planspiel“. Zu-  
griff: [https://difu.de/search?search\\_api\\_fulltext=plan-  
spiel&action=Search](https://difu.de/search?search_api_fulltext=plan-<br/>spiel&action=Search) [abgerufen am 15.07.2022].

Duvernet, Claire, 2021: Die Verbreitung von Covid-19 in  
Grenzregionen. Informationen zur Raumentwicklung,  
Heft 2021 (2): 50–59. Zugriff: [https://www.bbsr.bund.  
de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2021/2/down-  
loads/duvernet.pdf](https://www.bbsr.bund.<br/>de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2021/2/down-<br/>loads/duvernet.pdf) [abgerufen am 12.09.2022].

EPRS – European Parliamentary Research Service, 2021:  
Mechanism to resolve legal and administrative obstacles  
in a cross-border context. Briefing European Parliament.  
EU Legislation in Progress 2020-2027 MFF. Zugriff:  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/  
BRIE/2018/625147/EPRS\\_BRI\(2018\)625147\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/<br/>BRIE/2018/625147/EPRS_BRI(2018)625147_EN.pdf)  
[abgerufen am 02.09.2022].

ESPON, 2022: Programme. Zugriff: [https://www.espon.  
eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-pro-  
gramme](https://www.espon.<br/>eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-pro-<br/>gramme) [abgerufen am 19.07.2022].

EU – Europäische Union, 2022 : Vorschlag für eine  
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS  
UND DES RATES zur Änderung der Verordnung (EU)  
2016/399 über einen Unionskodex für das Überschrei-  
ten der Grenzen durch Personen. COM/2021/891 fi-  
nal. Zugriff: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/  
DE/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0891](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/<br/>DE/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0891) [abgerufen am  
19.12.2022].

Eurodistrict Pamina 2019: Eurodistrict PAMINA. EVTZ  
& Verwaltung: Der Aachener Vertrag zur Deutsch-  
Französischen Zusammenarbeit. Zugriff: [https://www.  
eurodistrict-pamina.eu/de/evtz-verwaltung/der-aa-  
chener-vertrag-zur-deutsch-franzosischen-zusammen-  
arbeit\\_-d.html](https://www.<br/>eurodistrict-pamina.eu/de/evtz-verwaltung/der-aa-<br/>chener-vertrag-zur-deutsch-franzosischen-zusammen-<br/>arbeit_-d.html) [abgerufen am 14.09.2022].

Eurodistrict Pamina, 2022: Gebiet. Zugriff: [https://www.  
eurodistrict-pamina.eu/de/gebiet.html#.YtFY1HZBxD8](https://www.<br/>eurodistrict-pamina.eu/de/gebiet.html#.YtFY1HZBxD8)  
[abgerufen am 15.07.2022].

Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2022a: Gebiet. Zugriff:  
<https://www.eurodistrict.eu/de/gebiet> [abgerufen am  
15.07.2022].

Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2022b: Eurodistrikt-  
Bürgerkonvent – 2018. Zugriff: [https://www.eurodis-  
trict.eu/de/aktuell/eurodistrikt-b%C3%BCrgerkon-  
vent-2018](https://www.eurodis-<br/>trict.eu/de/aktuell/eurodistrikt-b%C3%BCrgerkon-<br/>vent-2018) [abgerufen am 08.11.2022].

Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2022c: Bürgerdialog  
im Eurodistrikt – 2021. Zugriff: [https://www.eurodis-  
trict.eu/de/projets/b%C3%BCrgerdialog-im-eurodis-  
trikt-2021](https://www.eurodis-<br/>trict.eu/de/projets/b%C3%BCrgerdialog-im-eurodis-<br/>trikt-2021) [abgerufen am 08.11.2022].

Eurométropole Strasbourg, 2022: Le Conseil de développement de l'Eurométropole de Strasbourg. Zugriff: <https://www.strasbourg.eu/conseil-developpement> [abgerufen am 08.11.2022].

Europäische Kommission, 2018: Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext. Zugriff: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52018PC0373> [abgerufen am 21.08.2018].

Europäische Kommission, 2021: Bericht der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Grenzregionen in der EU: Reallabors der europäischen Integration. Brüssel. Zugriff: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=COM:2021:393:FIN&from=EN> [abgerufen am 02.09.2022].

Europäisches Parlament, 2022: Kurzdarstellungen zur Europäischen Union. Regional- und Kohäsionspolitik. Zugriff: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/94/europaische-verbunde-fur-territoriale-zusammenarbeit-evtz-#:~:text=Die%20Europ%C3%A4ischen%20Verb%C3%BCnde%20f%C3%BCr%20territoriale,und%20lokalen%20Beh%C3%B6rden%20zu%20erleichtern> [abgerufen am 11.07.2022].

Eurostat, 2022: Über Eurostat. Wer wir sind. Zugriff: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/main/about/who-we-are> [abgerufen am 19.07.2022].

EVTZ Eurodistrict SaarMoselle (Hrsg.), 2022: Territoriale Strategie SaarMoselle 2027. Zugriff: <https://www.saar-moselle.org/UserFiles/File/fichiers-pages-interieurs-de/saarmoselle-territoriale-strategie-2027-d.pdf> [abgerufen am 13.09.2022].

FET|GWF – Forum Economique Transfrontalier | Grenzüberschreitendes Wirtschaftsforum, 2022: Déclaration du Forum Economique Transfrontalier à l'attention du Comité de Coopération Transfrontalière | Erklärung des Grenzüberschreitenden Wirtschaftsforums (GWF) an den Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Straßburg.

Fürst, D. , 2011: Regional Governance – was ist neu an dem Ansatz und was bietet er? In: Beck, Joachim; Wassenberg, Birte (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforschen und leben (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen. Beiträge aus dem Forschungszyklus zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Universität Straßburg und des Euro-Instituts. Stuttgart.

GeoRhena, 2022: GeoRhena. Zugriff: [https://www.georhena.eu/de/Georhena\\_DE](https://www.georhena.eu/de/Georhena_DE) [abgerufen am 14.07.2022].

Geschäftsstelle Agglo Basel, 2021a: Agglomerationsprogramm Basel 4. Generation. Hauptbericht. 16. April 2021. Liestal. Zugriff: <https://www.aggloprogramm.org/generationen.html> [abgerufen am 16.12.2022].

Geschäftsstelle Agglo Basel, 2021b: Agglomerationsprogramm Basel 4. Generation. Kartenband. 16. April 2021. Liestal. Zugriff: <https://www.aggloprogramm.org/de/generationen.html> [abgerufen am 16.12.2022].

GIS-GR, 2022a: Geografisches Informationssystem der Großregion. Ziele. Zugriff: <https://www.sig-gr.eu/de/sig-gr/objectifs.html> [abgerufen am 14.07.2022].

GIS-GR, 2022b: Geografisches Informationssystem der Großregion. Organigramm. Zugriff: <https://www.sig-gr.eu/de/sig-gr/organigramme.html> [abgerufen am 14.07.2022].

Gouvernement – Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires ; Ministère de la Transition énergétique, 2022 : Loi 3DS relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification. Zugriff : <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-3ds-relative-differenciation-decentralisation-deconcentration-et-simplification> [abgerufen am 19.12.2022].

Grand Genève – Agglomération franco-valdo-genevoise, 2012: Charte 2012 du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Un engagement confirmé et renforcé. Zugriff: [https://www.grand-geneve.org/wp-content/uploads/charte\\_2012\\_grand\\_geneve.pdf](https://www.grand-geneve.org/wp-content/uploads/charte_2012_grand_geneve.pdf) [abgerufen am 12.09.2022].

Grand Genève – Agglomération franco-valdo-genevoise, 2022: Projets d'agglomération. Zugriff : <https://www.grand-geneve.org/projets/> [abgerufen am 12.09.2022].

Großregion, 2020: REK Großregion. Eine grenzüberschreitende operative Strategie für die Großregion. Luxemburg. Zugriff: <https://www.sig-gr.eu/content/dam/sig/publications/sdt-gr/20210112-Grenzuberschreitende-operative-Strategie-REKGR.pdf> [abgerufen am 12.07.2022].

Großregion, 2022a: Startseite. Die Großregion in Zahlen. Zugriff: <https://www.grossregion.net/Die-Grossregion-kompakt/Die-Grossregion-in-Zahlen> [abgerufen am 08.07.2022].

Großregion, 2022b: Institutionen. Gipfel. Zugriff: <https://www.grossregion.net/Institutionen/Der-Gipfel-im-Detail/Gipfel2> [abgerufen am 08.07.2022].

Großregion, 2022c: Die Großregion kompakt. Strategie. Zugriff: <https://www.grossregion.net/Die-Grossregion-kompakt/Strategie> [abgerufen am 12.07.2022].

Großregion, 2022d: Aktuelles: Zahl des Monats – März 2022: Gemeinden in der Großregion 2020. Zugriff: <https://www.grossregion.net/Aktuelles/2020/Zahl-des-Monats-Maerz-2020-Gemeinden-in-der-Grossregion-2020> [abgerufen am 12.07.2022].

Großregion 2022e: Netzwerk Statistische Ämter. Zugriff: <https://www.grossregion.net/Institutionen/Raumbeobachtung/Netzwerk-Statistische-Aemter> [abgerufen am 15.07.2022].

Gust, D.; Kinn, U.; Murschel, B.; Renn, O.; Ruther-Mellis, A.; Schneider, J.; Wachinger, G.; Weber, M.; 2010: Verbundprojekt REFINA. Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb (REGENA). Abschlussbericht. Zugriff: [https://www.hfwu.de/fileadmin/user\\_upload/ISI/Projekte/Regena/Abschlussbericht\\_Modellprojekt\\_Regionaler\\_Gewerbeflaechenpool.pdf](https://www.hfwu.de/fileadmin/user_upload/ISI/Projekte/Regena/Abschlussbericht_Modellprojekt_Regionaler_Gewerbeflaechenpool.pdf) [abgerufen am 20.12.2022].

IBA/OIE – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle/Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi, 2022. Startseite. Zugriff: <https://www.iba-oie.eu/> [abgerufen am 15.07.2022].

IMeG – Initiativkreis Metropolane Grenzregionen (Hrsg.), 2013: Initiativkreis deutscher Regionen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO). Saarbrücken.

IMeG – Initiativkreis Metropolane Grenzregionen (Hrsg.), 2018: Positionspapier zum Thema „Raumbeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen“. Saarbrücken.

IMeG – Initiativkreis Metropolane Grenzregionen (Hrsg.), 2019: Positionspapier zum Entwurf eines „Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext“. Saarbrücken.

IMeG – Initiativkreis Metropolane Grenzregionen (Hrsg.), 2022a: Grenzregionen in Zeiten der SARS-CoV-2-Pandemie, Positionspapier (Langfassung). Saarbrücken.

IMeG – Initiativkreis Metropolane Grenzregionen (Hrsg.), 2022b: Initiativkreis Metropolane Grenzregionen. Zugriff: <http://metropolitane-grenzregionen.eu/> [abgerufen am 15.12.2022].

Interreg GR – Interreg Grande Région | Großregion, 2022: Projekte: GeKo SaarMoselle. Zugriff: <http://www.interreg-gr.eu/de/projects/geko-saarmoselle-2/> [abgerufen am 15.12.2022].

KIT – Karlsruher Institut für Technologie, 2022: Netzwerk Reallabore der Nachhaltigkeit. Was ist ein Reallabor? Zugriff: <https://www.reallabor-netzwerk.de/zentrale-begriffe/was-ist-ein-reallabor/> [abgerufen am 28.09.2022].

Knieling, J., 2018: Raumentwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. 1873 – 1880. Hannover. Zugriff: <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Raumentwicklung.pdf> S. 1878 f. [abgerufen am 21.7.2022].

Kommunikationsbüro Ulmer GmbH, 2022: Reallabor Schorndorf. Bürgerbeteiligung. Zugriff: <https://www.reallabor-schorndorf.de/buergerbeteiligung/> [abgerufen am 28.09.2022].

Kruse, S.; Kopischke, E.; Biscuit, A.; Rubio, J., 2022: Vergleichende Studie über die Planungs- und Genehmigungspraxis bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Eurodistrict SaarMoselle. Endbericht.

Marchetti, A., 2020: Durchbruch für die dezentrale deutsch-französische Zusammenarbeit? Perspektiven nach dem Vertrag von Aachen. Notes de l'Ifri, Vision franco-allemandes, 2020 (30). Zugriff: [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/vfa\\_30\\_a.\\_marchetti\\_zusammenarbeit\\_aachen\\_juin\\_2020.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/vfa_30_a._marchetti_zusammenarbeit_aachen_juin_2020.pdf) [abgerufen am 12.09.2022].

MEAE – Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (Hrsg.), 2022: Frankreichs Beziehungen zu Deutschland, Österreich und der Schweiz. Der deutsch-französische Kooperationsvertrag von Aachen. Zugriff: <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/frankreichs-beziehungen-zu-deutschland-osterreich-und-der-schweiz/bilaterale-beziehungen-zu-deutschland/der-deutsch-franzosische-kooperationsvertrag-von-aachen/> [abgerufen am 07.07.2022].

Miselerland/Moselfranken, 2022: EOM – Entwicklungskonzept Oberes Moseltal. Zugriff: <https://leader-miselerland-moselfranken.eu/entwicklungskonzept-oberes-moseltal/> [abgerufen am 22.07.2022].

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung, 2016: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin/Bonn.

MOSA – Maison ouverte des services pour l'Allemagne, 2022: Startseite. Zugriff: <https://www.mosa-forbach.fr/de/startseite/> [abgerufen am 26.09.2022].

MOT – Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2022a: La MOT. Missions. Zugriff : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/la-mot/missions-mot/> [abgerufen am 15.07.2022].

MOT – Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2022b: Présentation du fonds cartographique de la MOT. Zugriff: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/cartes/atlas-cooperation-transfrontaliere-presentation/> [abgerufen am 24.10.2022].

MUS – Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2006: Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“ 2006. Textliche und zeichnerische Festlegungen mit Begründung/Erläuterung. Saarbrücken.

MWK – Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Baden-Württemberg, 2013: Wissenschaft für Nachhaltigkeit: Herausforderung und Chance für das baden-württembergische Wissenschaftssystem. Stuttgart. Zugriff: [https://mwk.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mwk/intern/dateien/pdf/Wissenschaft\\_f%C3%BCr\\_Nachhaltigkeit/Expertenbericht\\_RZ\\_MWK\\_Broschuere\\_Nachhaltigkeit\\_Web.pdf](https://mwk.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mwk/intern/dateien/pdf/Wissenschaft_f%C3%BCr_Nachhaltigkeit/Expertenbericht_RZ_MWK_Broschuere_Nachhaltigkeit_Web.pdf) [abgerufen am 19.12.2022].

Observatoire des territoires/ANCT, 2022: Panorama 2010 des espaces transfrontaliers. Zugriff: <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/2010-panorama-2010-des-espaces-transfrontaliers> [abgerufen am 24.10.2022].

Observatoire des territoires, 2023: Principaux flux de travailleurs transfrontaliers au départ des territoires frontaliers français. Visiothèque, Cartes et Graphiques. Zugriff <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/visiotheque/2017-transfrontalier-principaux-flux-de-travailleurs-transfrontaliers-au-depart-des> [abgerufen am 26.01.2023]

Othengrafen, F.; Danielzyk, R., 2014: Neue Formen von Raumordnung und -gestaltung. Das Beispiel der „Regionalen“ in Nordrhein-Westfalen. In: Unimagazin – Ausgabe 3/4 2014 des Forschungsmagazins der Leibniz Universität Hannover. Hannover: 26 – 30.

Pallagst, K.; Blaser, B.; Caesar, B.; Pauly, J.; Dorkel, N.; Székely, A., 2022: Bericht zum Forschungskonzeptentwurf „Planungskulturen“ im Rahmen des grenzüberschreitenden Planspiels – Beitrag TUK und AG Raumplanung des UniGR-CBS zum deutsch-französischen MORO – Region SaarMoselle. Kaiserslautern/Metz.

Rat der Europäischen Union, 2020: Schlussfolgerungen des Rates zu Reallaboren und Experimentierklauseln als Instrumente für einen innovationsfreundlichen, zukunftssicheren und resilienten Rechtsrahmen zur Bewältigung disruptiver Herausforderungen im digitalen Zeitalter. Zugriff: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2020-INIT/de/pdf> [abgerufen am 05.10.2022].

- Region Köln/Bonn e.V., 2022: Agglomerationskonzept Region Köln/Bonn. Zugriff: <https://www.agglomerationsprogramm.de/agglomerationskonzept> [abgerufen am 08.11.2022].
- Reich, K. (Hrsg.), 2007: Methodenpool. In: <http://methodenpool.uni-koeln.de>. Planspiel. Kurze Beschreibung der Methode. Zugriff: [http://methodenpool.uni-koeln.de/planspiel/planspiel\\_kurzbeschreibung.html](http://methodenpool.uni-koeln.de/planspiel/planspiel_kurzbeschreibung.html) [abgerufen am 14.09.2022].
- Regionalverband Saarbrücken, 2021: Eurodistrict Saar-Moselle. Zugriff: <https://www.regionalverband-saarbruecken.de/eurodistrict/> [abgerufen am 12.09.2022].
- RGE – La Région Grand Est, 2019: SRADDET Grand Est. Grand Est Territoires. Zugriff: <https://www.grandest.fr/politiques-publiques/sraddet/> [abgerufen am 14.09.2022].
- RGE – Région Grand Est, 2022a: Plateform régionale du foncier & de l'aménagement durable. SRADDET Grand Est. Zugriff: <https://foncier-amenagement.grandest.fr/la-plateforme/grand-est-territoires/> [abgerufen am 25.08.2022].
- RGE – Région Grand Est, 2022b: Erfolg ohne Grenzen. Über uns. Zugriff: <https://www.erfolgohnegrenzen.eu/uber-uns-grenzuberschreitende-beschaeftigung-ausbildung-bewerbersuche/> [abgerufen am 23.09.2022].
- Rheinisches Revier, 2022: Zukunft durch Partizipation – Bürgerbeteiligung im Rheinischen Revier Zugriff: <https://www.rheinisches-revier.de/wie/buergerbeteiligung/> [abgerufen am 08.11.2022].
- Robert-Bosch-Stiftung, 2022: Common Ground – Über Grenzen mitgestalten. Zugriff: <https://www.bosch-stiftung.de/de/projekt/common-ground-ueber-grenzen-mitgestalten/grenzregionen> [abgerufen am 05.10.2022].
- RVMO – Regionalverband Mittlerer Oberrhein, 2012: ESPON-Projekt Ulysses: Raumordnerische Analyse grenzübergreifender Zusammenarbeit. Karlsruhe.
- RVSO – Regionalverband Südlicher Oberrhein, 2023: Radschnellwege Südlicher Oberrhein. Zugriff: <https://www.rvso.de/de/projekte/radschnellwege/> [abgerufen am 20.03.2023].
- Saad, S.; Chilla, T., 2017: Raumb Beobachtung Großregion. Endbericht der Modellregion „Großregion“ zum Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Raumb Beobachtung Deutschland und angrenzende Regionen“. Zugriff: [https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unser\\_Haus/Dokumente/MORO\\_Raumb Beobachtung\\_GR\\_EB\\_DE\\_20180315web.pdf](https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unser_Haus/Dokumente/MORO_Raumb Beobachtung_GR_EB_DE_20180315web.pdf) [abgerufen am 12.09.2022].
- Schaepke, N.; Stelzer, F.; Bergmann, M.; Singer-Brodowski, M.; Wanner, M.; Caniglia, G.; Lang, D.J., 2017: Reallabore im Kontext transformativer Forschung: Ansatzpunkte zur Konzeption und Einbettung in den internationalen Forschungsstand. IETSR Discussion papers in Transdisciplinary Sustainability Research, Leuphana Universität, Lüneburg.
- Schmitt, P.; Smas, L., 2020: Ist die formelle Regionalplanung in Europa wirklich tot? In Nachrichten der ARL 03/2020. Zugriff: <https://shop.arl-net.de/nachrichten-arl-3-2020.html> [abgerufen am 06.09.2022].
- Schneidewind, U., 2014: Urbane Reallabore – ein Blick in die aktuelle Forschungswerkstatt. In: pnd | online III | 2014. Zugriff: [https://archiv.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/3\\_2014/pndonline\\_2014-3\\_ebook.pdf](https://archiv.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/3_2014/pndonline_2014-3_ebook.pdf) [abgerufen am 19.12.2022].
- Scholles, F., 2001: Planspiel. In: Fürst, D., Scholles, F. (Hrsg.), 2001: Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund: 326 – 334.
- Schwarze, B.; Spiekermann, K., 2021: Etablierung eines Raumb Beobachtungssystems für angrenzende Regionen. Endbericht. Zugriff: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/studien/2019/raumb Beobachtungssystem/dl-endbericht-raumb Beobachtungssystem.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/studien/2019/raumb Beobachtungssystem/dl-endbericht-raumb Beobachtungssystem.pdf?__blob=publicationFile&v=8) [abgerufen am 12.01.2023].
- Sénat, 2022 : Rapport d'information du Sénat n° 706 (2019-2020). Zugriff: <http://www.senat.fr/rap/r19-706/r19-70616.html> [abgerufen am 30.10.2022].
- SMAS – Syndicat mixte de l'Arrondissement de Sarreguemines, 2014 : Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'Arrondissement de Sarreguemines. Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD). Version approuvée (délibération du Comité syndical en date du 23 janvier 2014). Sarreguemines.

SMAS – Syndicat mixte de l'Arrondissement de Sarreguemines, 2022: Urbanisme : Le Schéma de Cohérence Territoriale. En complément. Zugriff: [http://www.syndicat-mixte-sarreguemines.org/upload/documents/Plaquette\\_SCoT\\_Light.pdf](http://www.syndicat-mixte-sarreguemines.org/upload/documents/Plaquette_SCoT_Light.pdf) [abgerufen am 15.11.2022].

Staatskanzlei Kanton Aargau, Staatsministerium Baden-Württemberg, Hoahrheinkommission, translake GmbH, 2017: Empfehlungen für grenzüberschreitende Bürgerbeteiligung. Eine Handreichung für Kommunen an der Grenze. Zugriff: [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/171212\\_Handreichung-Buergerbeteiligung.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/171212_Handreichung-Buergerbeteiligung.pdf) [abgerufen am 28.09.2022].

Statistisches Amt Saarland, 2022: Fläche und Bevölkerung - Stand: 31.12.2020 (Basis Zensus 2011). Vierteljahrestabelle. Zugriff: [https://www.saarland.de/stat/DE/\\_downloads/aktuelleTabellen/GebieteUndBev%C3%B6lkerung/Tabelle\\_Fl%C3%A4che\\_und\\_Bev%C3%B6lkerung\\_2020\\_12.pdf](https://www.saarland.de/stat/DE/_downloads/aktuelleTabellen/GebieteUndBev%C3%B6lkerung/Tabelle_Fl%C3%A4che_und_Bev%C3%B6lkerung_2020_12.pdf) [abgerufen am 14.07.2022].

Stüer, B.; Lau, U., 1978: Planspiel zum Städtebauförderungsgesetz. In: Die Öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik. 1978 (5). Speyer.

Sturm, G. , 2018: Raumbbeobachtung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: 1865 – 1871. Zugriff: <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Raumbbeobachtung.pdf> [abgerufen am 15.07.2022].

Syndicat mixte de Cohérence Territoriale du Val de Rosselle, 2020: Révision du Schéma de Cohérence Territoriale du Val de Rosselle. Projet d'aménagement et de Développement Durables (PADD). Version approuvée le 20 janvier 2020.

TMO – Trinationale Metropolregion Oberrhein (Hrsg.), 2019: Strategie 2030 für die Trinationale Metropolregion Oberrhein (TMO). Kehl.

TMO – Trinationale Metropolregion Oberrhein (Hrsg.), 2022a: Das Ziel. Zugriff: <https://www.rmtmo.eu/de/de/rmt-tmo/das-konzept-der-trinationalen-metropolregion-oberrhein/das-ziel.html> [abgerufen am 12.07.2022].

TMO – Trinationale Metropolregion Oberrhein, 2022b: Die trinationale Metropolregion Oberrhein. Zugriff: <https://www.rmtmo.eu/de/metropolregion.html> [abgerufen am 12.12.2022].

Trisan, 2022: Trinationales Kompetenzzentrum für Gesundheitsprojekte im Oberrhein. Zugriff: <https://www.trisan.org/> [abgerufen am 04.11.2022].

Uhrhan, L., 2014: Das Partizipationsparadox in der Großprojektkommunikation. Studienarbeit aus dem Jahr 2013 im Fachbereich Medien / Kommunikation - Medien und Politik, Pol. Kommunikation, Hochschule Osnabrück (Institut für Kommunikationsmanagement). Osnabrück.



Cette opération est cofinancée par l'Union européenne dans le cadre du programme Europ'Act avec le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen.



MORO