



Bundesministerium
für Wohnen, Stadtentwicklung
und Bauwesen

RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
*Liberté
Égalité
Fraternité*



agence nationale
de la cohésion
des territoires



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



Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)

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

Das Projekt im Überblick

Handout zur Abschlusskonferenz am 14. Dezember 2022 in Straßburg



MORO

Inhalt

1. Ein grenzüberschreitendes Modellvorhaben der Raumordnung	3
2. Zwei deutsch-französische Planspiele	4
3. Das Planspiel in der Großregion: der Eurodistrict SaarMoselle	6
4. Das Planspiel am Oberrhein	8
5. Gemeinsam grenzüberschreitend planen: unsere Empfehlungen	10

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, öffentliche Daseinsvor-

sorge und digitale Infrastruktur bis hin zu regionalen wie internationalen Kooperationen. (BBSR 2022)

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 2022)

1. Ein grenzüberschreitendes Modellvorhaben der Raumordnung

Europa lebt von seinen offenen Grenzen und dem Bemühen um die europäische Integration. In Grenzregionen wird diese europäische Idee bereits seit Jahrzehnten gelebt. In dicht besiedelten Grenzräumen entstanden eng verflochtene Lebens- und Arbeitswelten. Dennoch sind die nationalstaatlichen Grenzen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit noch immer spürbar: Hier treffen unterschiedliche Rechtsnormen und Verwaltungsstrukturen, aber auch verschiedene Planungssysteme und -kulturen aufeinander. Programme und Pläne, Strategien und Vorhaben unterschiedlicher Ebenen „enden“ schon aus Kompetenzgründen an den Grenzen zu den Nachbarstaaten.

Vor diesem Hintergrund wurde von verschiedenen Akteur:innen der Raumplanung im deutsch-französischen Grenzraum die Initiative zu einem grenzüberschreitenden MORO gestartet. Ausgangspunkte dafür sind grundsätzliche Defizite in der grenzüberschreitenden Raumplanung wie auch die aktuellen Herausforderungen für die territoriale Integration von Grenzregionen.

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.

Ziel des MORO war es, aufzuzeigen,

- wie es gelingen kann, eine nachhaltige und resiliente Entwicklung von Grenzregionen durch territoriale Strategien zu befördern,
- wie 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 Anpassungsanforderungen sich ggf. daraus für die Rechtsprechung und Planungsnormen in den beiden Ländern ergeben.

Das Projekt wurde je zur Hälfte von den deutschen und französischen Partnern getragen. 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 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. Für die deutschen Partnerinstitutionen war die der französischen Seite besonders wichtige Einbeziehung politischer Akteur:innen in Art und Umfang ungewohnt. Die innovative Herangehensweise des MORO und insbesondere das Format der Planspiele halfen, die Unterschiede in den Planungskulturen zu überbrücken.





2. Zwei deutsch-französische Planspiele

Die Durchführung des deutsch-französischen MORO erfolgte in Grenzräumen am nördlichen Oberrhein und in der Großregion. Kernstück des Arbeitsprozesses waren zwei Planspiele, in deren Rahmen jeweils konkrete Planungssituationen simuliert wurden. Die deutsch-französische Ausrichtung des MORO und die mit dem Spiel verbundenen Erwartungen auf nationaler wie regionaler Ebene bedeuteten, dass auf spezifischen Aspekten ein besonderes Augenmerk lag. Dies betraf insbesondere eine angemessene Balance zwischen realitätsnahem und hypothetischem Setting: Die Spielsituation sollte sehr realitätsnah angelegt sein, um den deutschen und französischen Teilnehmenden einen schnellen Einstieg in das Spiel zu ermöglichen. Die Teilnehmenden nahmen deshalb reale anstatt fiktiver 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.

Planspiele sind zumeist mehrphasig angelegt: Im Falle des MORO wurden in der Vorbereitungsphase die Rahmenbedingungen des Spiels geklärt, das Setting konzipiert, die erforderlichen Grundlagen zusammengetragen sowie die Teilnehmenden akquiriert und auf das Spiel vorbereitet. Die Planspielunterlagen, die als fachliche Grundlage für die einzelnen Planspielsequenzen dienten und den Diskussionsprozess strukturierten, wurden im MORO als kurze Dossiers aufbereitet. In der Durchführungsphase fanden die eigentlichen Planspiele in zwei Spielsequenzen statt. Die Zeit zwischen den Runden wurde für eine Zwischenreflexion genutzt.

In der Auswertungsphase erfolgte eine Zusammenstellung, Sichtung und Interpretation aller Ergebnisse, die in Ergebnisthesen mündete. Diese wurden mit den Teilnehmenden des Spiels sowie den regionalen Steuerungsgremien rückgekoppelt und weiterentwickelt. Die Ergebnisse werden in einer MORO-Publikation dokumentiert und veröffentlicht.

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 Praxis-situationen möglichst realitätsnah zu simulieren, um auf spielerischem Wege Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Die Teilnehmenden gewinnen so 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 und sogar direkt in die Planungspraxis übertragbare Ansätze entstehen. Durch die Einbindung unterschiedlicher Akteur:innen werden vielfältige Perspektiven und Interessen in den Prozess eingebracht. (vgl. u.a. Diekmann/Leppert 1978; Stür/Lau 1978; Scholles 2001)

Die Ergebnisse aus den Planspielen wurden im Rahmen eines Querschnittsworkshops und eines politischen Gesprächs diskutiert und schließlich in Handlungsempfehlungen zusammengeführt, die sich mit fünf zentralen Aspekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befassen (s. Kapitel 5).

Ablauf Planspiel
Großregion: Eurodistrict SaarMoselle



Ablauf Planspiel
Oberrhein



Quelle: agf 2022

Kommunalversammlung | Vertreter:innen der Kommunen/Kommunalverbände des Eurodistrict SaarMoselle
Territorialversammlung | Erweiterter Akteurskreis aus Kommunen, Region und Wirtschaft
FG | Fachgruppe **AG** | Arbeitsgruppe

3. Das Planspiel in der Großregion: der Eurodistrict SaarMoselle

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.

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

Die Arbeit im Planspiel erfolgte in fünf fiktiven Gremien, die die politische Entscheidungsebene sowie 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. Zur inhaltlichen Vorbereitung auf die Planspieltage wurden den Teilnehmenden insgesamt zehn Dossiers, die für die verschiedenen, inhaltlich ausgerichteten Spielsequenzen Informationen zu Hintergründen und Rahmenbedingungen enthielten, zur Verfügung gestellt.

Das Planspiel fand in zwei „Runden“ am 7. und 8. September sowie am 4. und 5. Oktober 2021 im Regionalverband Saarbrücken statt (s.S. 5). 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 der Schwerpunktthemen „Einzelhandel“ sowie „Mobilität und Raumordnung“ in einem Agglomerationskonzept,

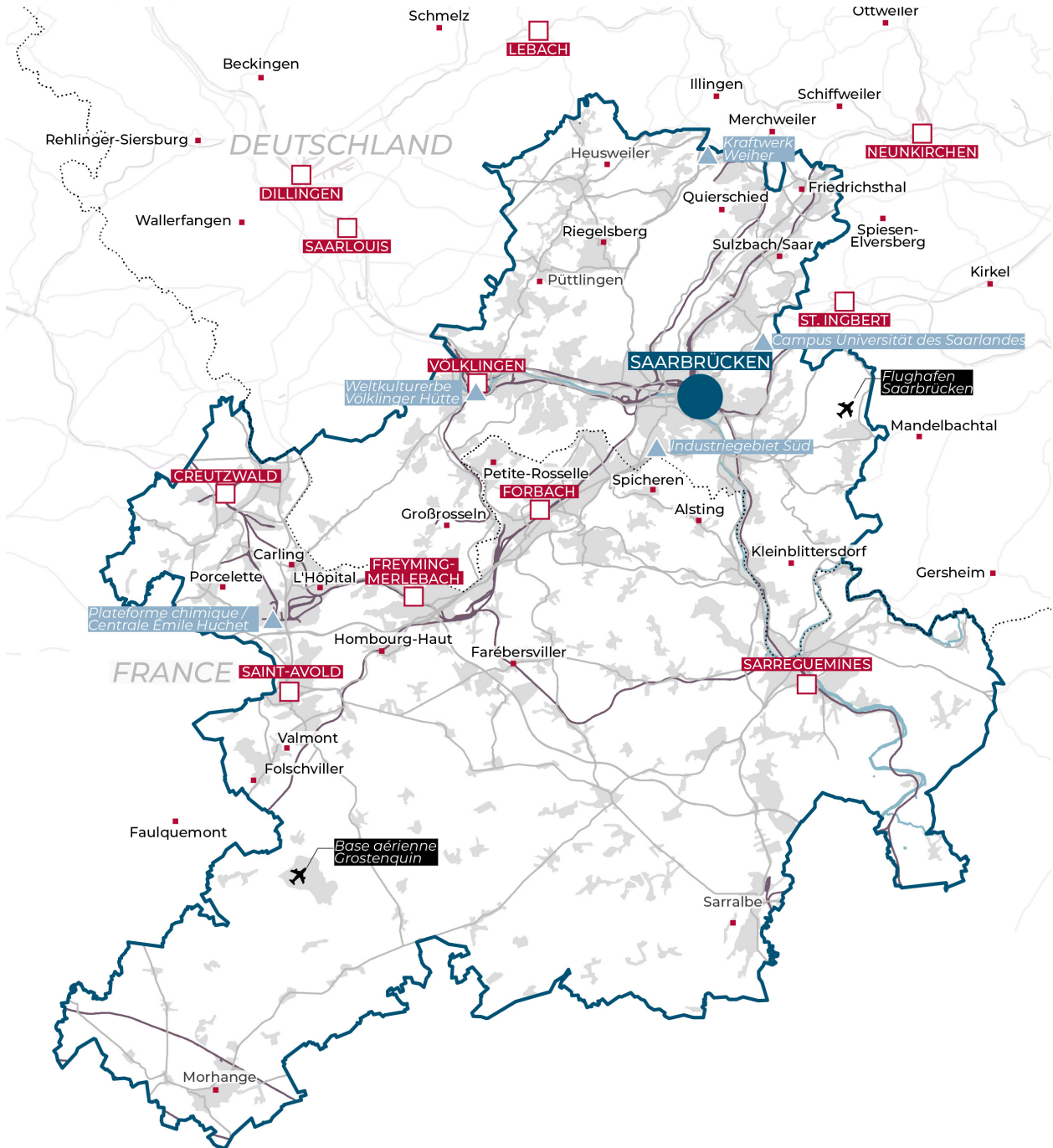
- weitere Schwerpunktthemen, wie z.B. Mobilität, und ihre grundsätzlichen Inhalte, die berücksichtigt werden sollten und
- eine Prozessstruktur, die den Erarbeitungsprozess für ein Agglomerationskonzept aufzeigt und dabei die Beteiligung der Bevölkerung mit in den Blick nimmt.

Als 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. Die Ergebnisse des Gutachtens konnten in das Planspiel eingespeist werden (Kruse et al. 2022).

Insgesamt zeigte sich, dass ein Agglomerationskonzept gut auf den bestehenden Kooperationsstrukturen und Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufbauen kann. So wird dem Eurodistrict SaarMoselle eine zentrale Rolle in der Koordinierung und Erarbeitung des Agglomerationskonzepts zugesprochen. Dies setzt eine angemessene Ausstattung des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) mit den erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen voraus.



Der Planspielraum Eurodistrict SaarMoselle



ZENTRALE ORTE UND SIEDLUNGSSACHSEN DES EURODISTRICTS SAARMOSELLE

Zentrale Orte nach den SCoT und dem Landesentwicklungsplan

- Oberzentrum
- ◻ Mittelzentrum
- Grundzentrum

Schienen- und Straßennetz

- Schienennetz
- Straßennetz
- ✈ Flughafen
- ▲ Große Industrie-, Wirtschafts- oder Infrastrukturstandorte

○ Eurodistrict SaarMoselle

- Grenze
- Wichtigste Flüsse (inkl. Saar)

Kartografie: AGURAM 2021. Grundlagen: Geportal der Großregion, SCOT Val de Roselle, Arrondissement de Sarreguemines, LEP Saarland

4. Das Planspiel am Oberrhein

Das Planspiel in der Oberrheinregion befasste sich mit der Konzeption eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools. Über eine gemeinsame Strategie für die Wirtschaftsflächenentwicklung soll die wirtschaftliche Attraktivität dieser Grenzregion im Kontext einer integrierten Raumplanung gestärkt und an die spezifischen Entwicklungspotenziale am Oberrhein angeknüpft werden. Die Projektkoordination oblag der Région Grand Est.

Die Teilnehmenden sollten Vorschläge für die Ausgestaltung eines Gewerbeflächenpools ausarbeiten. Darüber hinaus sollten notwendige Verfahren und Anforderungen für den Kooperationsprozess formuliert werden.

Die Arbeit im Planspiel am Oberrhein fand in vier fiktiven Gremien statt, die sowohl die politische Entscheidungsebene und den Kreis von Wirtschaftsakteur:innen als auch die fachliche Arbeitsebene repräsentierten. In zehn Dossiers erhielten die Teilnehmenden wichtige Fachinformationen, die ihnen halfen, zielgerichtet zu arbeiten und in kurzer Zeit Ergebnisse zu erzielen.

Die zwei Planspielrunden fanden am 21. und 22. September sowie am 9. und 10. November 2021 in Straßburg statt (s.S. 5). Im Unterschied zum Planspiel im Eurodistrict SaarMoselle konnte das Planspiel am Oberrhein nicht auf einem bereits etablierten Grundkonsens wie einem Leitbild oder einer territorialen Strategie aufbauen. Auf beiden Seiten der Grenze wurden unterschiedliche Erwartungen an die Ergebnisse des Planspiels gestellt: Für die deutsche Seite sollte das Planspiel 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 konnten im Rahmen der ersten Planspielrunde einige Eckpunkte und Anforderungen und in der zweiten Planspielrunde Rahmenbedingungen und Verfahrensschritte für eine engere Kooperation in der Gewerbeflächenentwicklung formuliert werden. Dazu gehören

- die Diskussion grundlegender Fragestellungen, z.B. zu den Zielsetzungen eines grenzüberschreitenden Gewerbeflächenpools, dessen Mehrwert, Aufgabe und Rolle, den möglichen Beiträgen der Gebietskörperschaften

sowie zu grundsätzlichen Standortfaktoren und Anforderungen an die Unternehmen,

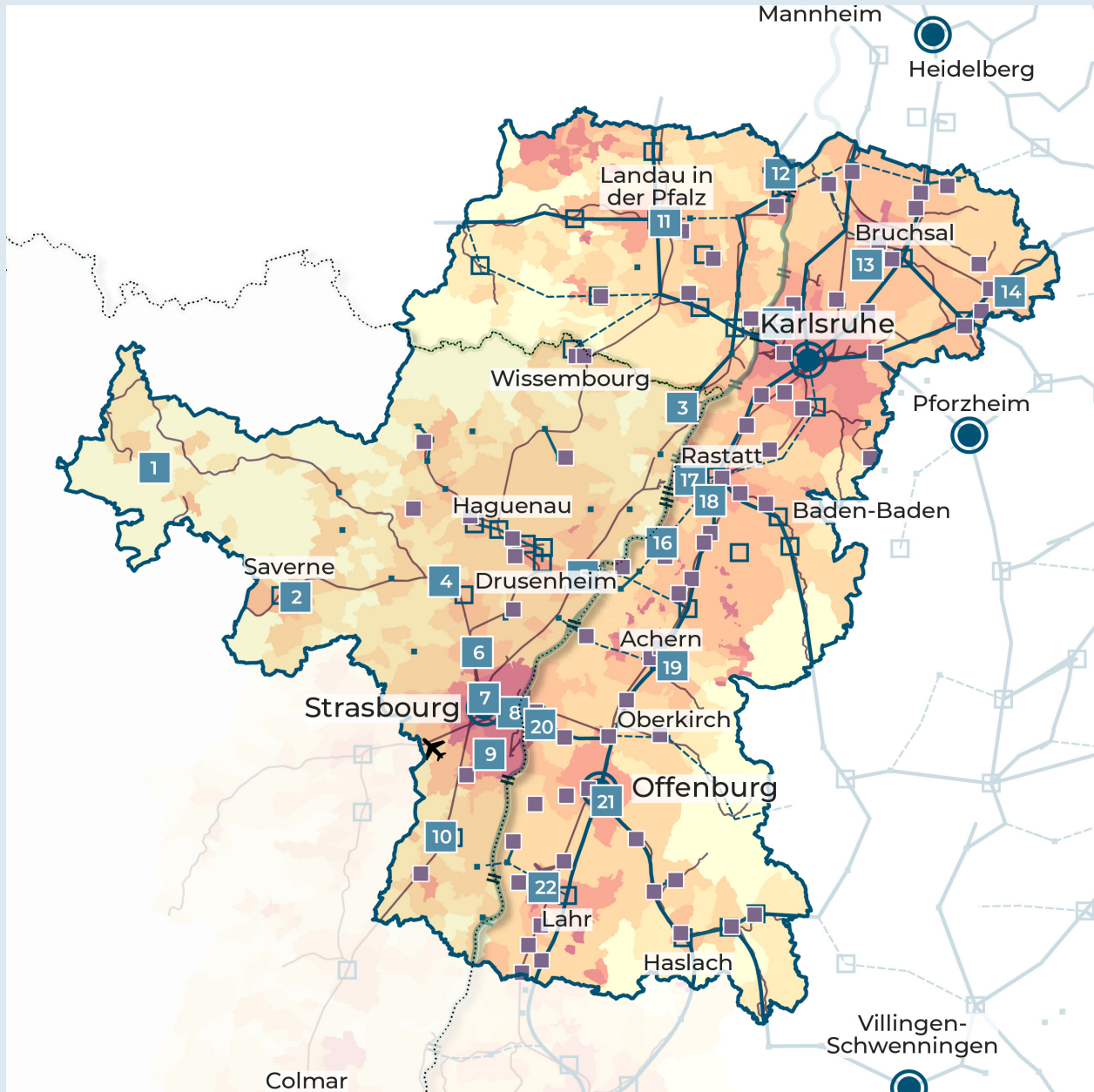
- der Vorschlag, eine möglichst einfache Gremienstruktur mit einer „schlagkräftigen“ Geschäfts- bzw. Koordinierungsstelle zu etablieren, die an vorhandenen Strukturen wie den Eurodistrikten andocken sollte und
- eine ausgearbeitete Prozessstruktur für das weitere Vorgehen.

Bei der Umsetzung wurde eine pragmatische Vorgehensweise im Sinne einer „Politik der kleinen Schritte“ und die Bildung einer deutsch-französischen Patenschaft vorgeschlagen. Ziel ist eine Industrieregion der kurzen Wege. Dafür sollen gewisse Kriterien wie Größe und Lage der potenziellen Flächen in die Raumanalyse einbezogen werden, um Synergien mit Infrastrukturen und zwischen den verschiedenen Unternehmen zu erzielen. Mögliche Lösungswege können in Reallaboren gemeinsam erprobt werden.

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



Der Planspielraum am nördlichen Oberrhein



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“

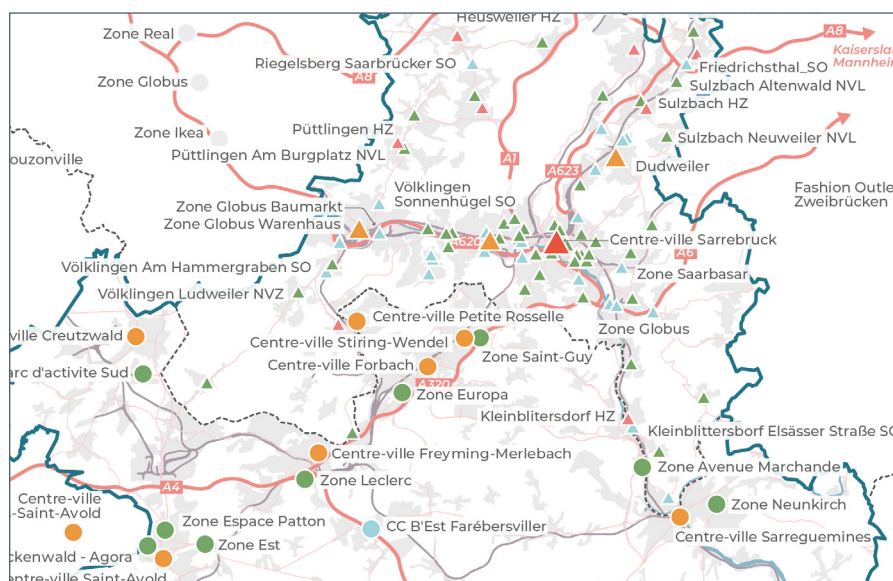
5. Gemeinsam grenzüberschreitend planen: unsere Empfehlungen

Eine gemeinsame Wissensbasis aufbauen, um eine evidenzbasierte Grenzraumpolitik und eine integrative Raumentwicklung voranzubringen

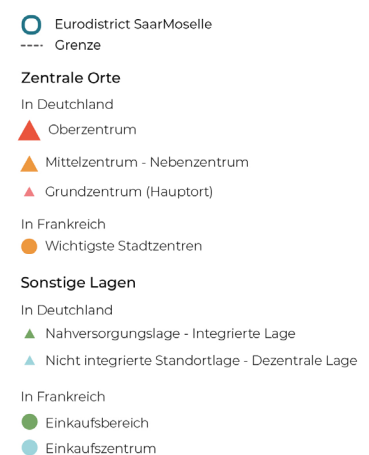
Passgenaue räumliche Strategien und Maßnahmen sind nur möglich, wenn fundierte Informationen über räumliche Strukturen und Entwicklungen beiderseits der Grenze vorliegen, regionale Spezifika erkannt und funktionale Verflechtungen wie Unterschiede identifiziert werden können. Dazu wird empfohlen:

Für funktionale Grenzräume hochaufgelöste bzw. kleinräumige Datengrundlagen schaffen, die eine Beschreibung der Raumnutzungen und -funktionen ermöglichen, Verflechtungen, v.a. über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg, abbilden sowie räumliche Entwicklungen und Trends darstellen. Zudem gilt es, Daten zu harmonisieren bzw. Definitionen, Typologien und Indikatoren gemeinsam zu vereinbaren.

Die Raubeobachtung auf übergeordneter Ebene stärken, d.h., bei den regionalen grenzüberschreitenden Stellen wie dem GIS-GR der Großregion oder GeoRhena am Oberrhein Indikatorensets für die Grenzräume und Qualitätsstandards der Erhebung und Aktualisierung zu vereinbaren, eine Harmonisierung der Datengrundlagen sicherzustellen, die Vernetzung mit den Fachressorts in Bezug auf den Datentransfer zu stärken und die Zusammenarbeit mit den Akteur:innen der Raumplanung zu verstetigen.



Karte mit zentralen Versorgungseinheiten im Eurodistrict SaarMoselle, erstellt für die Planspieldossiers



Kartografie: AGURAM 2021. Grundlagen: CCI de Moselle Metz Métropole 2021, Regionalverband Saarbrücken 2021

Grenzüberschreitende Raumentwicklungskonzepte als gemeinsame strategische Ausrichtung der Raumplanung im Grenzraum etablieren

Die formalrechtlichen Raumordnungspläne sind auf die nationalstaatlichen Hoheitsgebiete beschränkt. 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. Hier sind die Erarbeitung und (politische) Vereinbarung konzeptioneller Strategien einer integrierten Raumentwicklung von zentraler Bedeutung. Daher wird empfohlen:

Die Erstellung eines strategischen Raumentwicklungskonzepts als Anlass und Ausgangspunkt einer intensiven grenzüberschreitenden Kooperation in einem funktionalen Grenzraum nutzen. Dies bedeutet zunächst, grenzüberschreitende funktionale Räume als Handlungsräume zu identifizieren und dann im fachlichen Austausch voneinander zu lernen und das gemeinsame Arbeiten einzuüben.

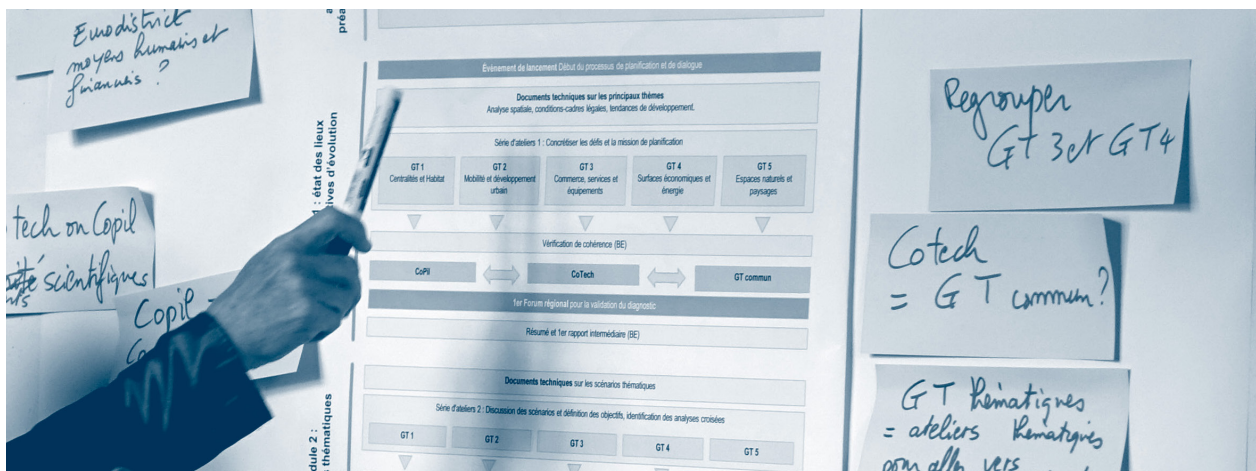
Den fachlichen und politischen Dialog über definierte Arbeitsschritte organisieren. Das schrittweise Vorgehen sollte mit dem Ausloten der planerischen Rahmenbedingungen, einer profunden Raum- und Trendanalyse sowie einer SWOT-Analyse starten. Danach werden Leitbilder entwickelt, die gemeinsame Ziele für den Grenzraum visualisieren und der Kommunikation in den fachlichen und politischen Raum dienen. Auf dieser Basis

können in Strategiepapieren Handlungsfelder ausgearbeitet und deren Umsetzung über konkrete Vorhaben bzw. Maßnahmen vorbereitet werden.

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

Die Flexibilität informeller Raumentwicklungskonzepte, wie von Agglomerationskonzepten, kann dazu genutzt werden, um sich an die unterschiedlichen Planungssysteme anzupassen. Neben der politischen Konsensfindung und Selbstverpflichtung sollte ein „Fahrplan“ für die Einbettung der Ergebnisse von Raumentwicklungskonzepten in das formalrechtliche Instrumentarium der Raumplanung beidseits der Grenze vereinbart werden (s.a.S. 13). Das heißt, Schnittstellen zu den formalen Instrumenten müssen frühzeitig erkannt und aufgezeigt werden.

Umsetzungswege von Beginn an „mitdenken“ und kommunizieren. Dies kann über Schlüsselprojekte erfolgen. Auch der Einsatz eines Regionalmanagements hilft, die Umsetzung zu koordinieren und voranzubringen. Wichtig ist es, konkrete Wege der Umsetzung aufzuzeigen und damit den Mehrwert für die Grenzregion direkt erkennbar zu machen. Dazu sollten insbesondere EU-Förderprogramme wie LEADER oder INTERREG offensiv genutzt werden.



Die Instrumente der Raumplanung grenzüberschreitend besser koordinieren

Die nationalen Planungssysteme können nicht ohne Weiteres synchronisiert und harmonisiert werden. Der Grund liegt in den großen Unterschieden zwischen dem deutschen und dem französischen Planungssystem und -recht. Formalrechtlich ist es nicht möglich, über die Grenze hinweg zu planen. Deshalb wird im grenzüberschreitenden Raum häufig auf informelle Konzepte zurückgegriffen. In den Planspielen wurde die Frage, wie die Verbindlichkeit der grenzüberschreitenden Raumplanung gestärkt werden könnte, intensiv diskutiert. Aus diesen Diskussionen und der anschließenden Querschnittsauswertung lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

Verständnis für die Raumordnung jenseits der Grenze fördern: Information, Übersetzung und Fortbildung. Die Kompetenzen der Raumplanungsakteur:innen in den Grenzräumen bezüglich des jeweils anderen Planungssystems müssen ausgebaut werden, beispielsweise über grenzüberschreitende Ausbildungs-, Schulungs- und Weiterbildungsmodule. Die Betroffenen müssen die 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. Dazu ist es wichtig, dass zweisprachiges Informationsmaterial über die Planungssysteme in beiden Ländern zur Verfügung steht und zentrale Aussagen raumrelevanter nationaler bis regionaler Pläne und Programme für die Grenzräume für die jeweils andere Seite „übersetzt“ werden – sowohl sprachlich als auch in Bezug auf Bedeutung und Reichweite der Aussagen. Ein deutsch-französisches Glossar für den Bereich der Raumplanung hilft beim Verstehen bestimmter Begriffe und Konzepte. Eine digitale Toolbox zu Raumplanung und Raumentwicklung in den Grenzräumen und der Aufbau eines Kompetenzzentrums für Raumplanung- und Raumentwicklung(sprojekte) in Grenzregionen können die Lernprozesse unterstützen.

Raumplanung im Grenzraum als eigenes Kommunikationsfeld etablieren: Konsultation und grenzüberschreitende Beteiligung intensivieren. Ein erster Schritt ist, die Nachbarseite zuverlässig über die Aufstellung grenzraumrelevanter raumordnerischer und

städtebaulicher Pläne sowie über größere grenzüberschreitend relevante Vorhaben zu informieren. Regelmäßige grenzüberschreitende Treffen der Fachebenen fördern den Austausch, die Bildung von Netzwerken und eine zeitnahe Kommunikation neuer Entwicklungen im Planungsrecht bzw. Planungssystem. Dabei kann auf bestehenden Strukturen am Oberrhein und in der Großregion aufgebaut werden. In der Planungspraxis sind Ressourcen für reguläre Simultanübersetzungen erforderlich, um Hindernisse in der (sprachlichen) Verständigung abzubauen.

Grenzüberschreitende TÖB-Beteiligung ausbauen. Planungsträger:innen aus dem Nachbarland sind als Träger:innen öffentlicher Belange (TÖB/PPA) intensiver dabei einzubeziehen, grenzüberschreitende Konsultationsprozesse zu verstetigen und zu professionalisieren. Zudem sollten die Eurodistrikte mit ihren umfassenden Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Kooperation als TÖB bzw. PPA anerkannt werden (s.a. Artikel 13 Abschnitt 2 des Aacheener Vertrags, der explizit fordert, den Eurodistrikten mehr Kompetenzen einzuräumen).

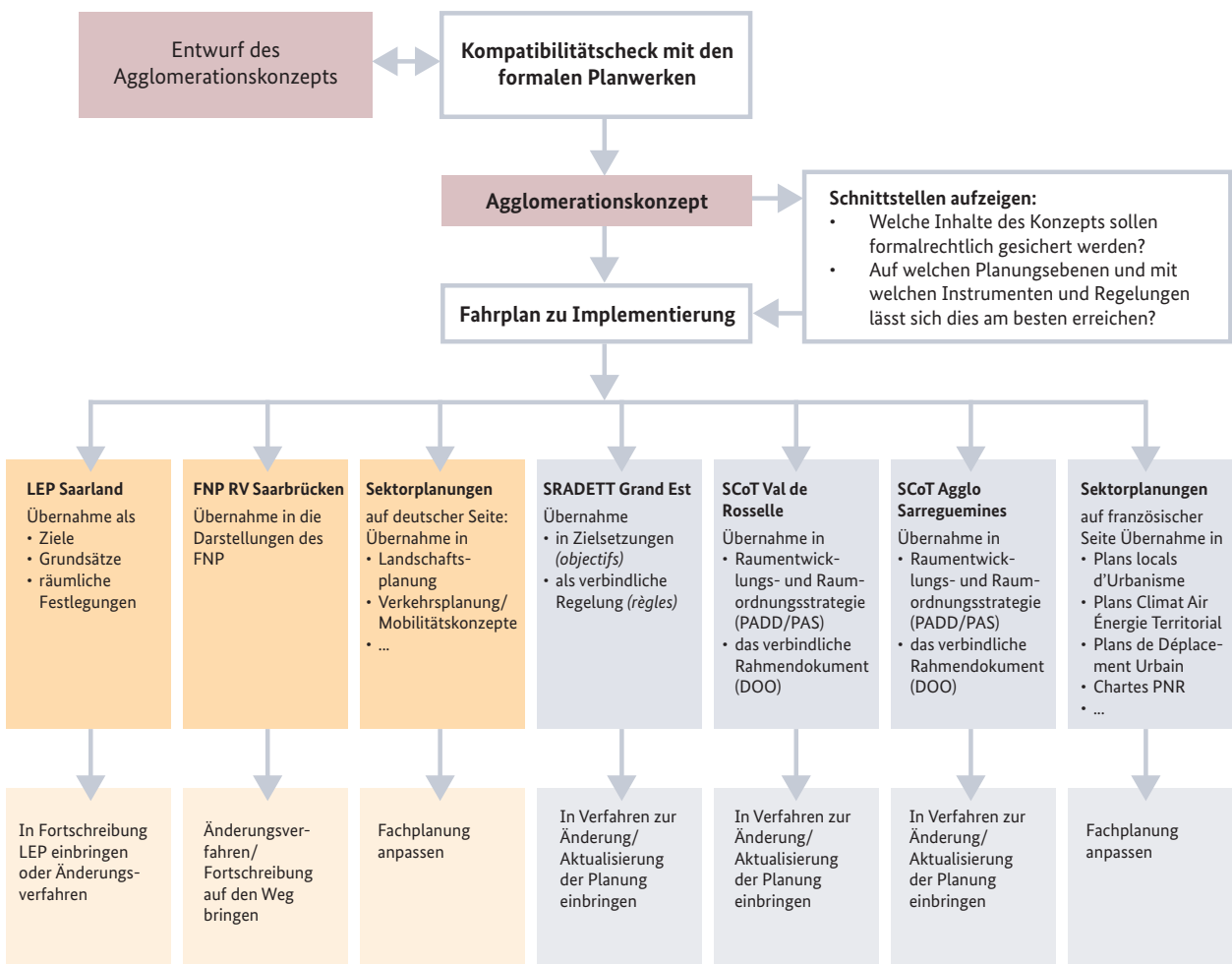
Verbindliche Fahrpläne zur Implementierung grenzüberschreitender Konzepte und Strategien in die formellen Planwerke vereinbaren. Solche Implementierungsfahrpläne sollten Planungsakteur:innen im Grenzraum in Verbindung mit grenzüberschreitenden Raumentwicklungskonzepten oder auch konkreten Vorhaben vorbereiten. Dazu sind zentrale Schnittstellen des Konzepts, der Strategie oder des Vorhabens zu den formalrechtlichen Instrumenten in beiden nationalen Teilräumen zu identifizieren und abzustimmen. Hierbei sind die Rolle der verschiedenen Planungsebenen und ihrer Planungsinstrumente für die Umsetzung von Strategien und Maßnahmen zu beachten. Möglichkeiten und Zeithorizonte zur Übernahme von Inhalten der Konzepte in formelle Pläne und Programme sollten möglichst konkret benannt werden. Anknüpfungspunkte bieten hier Neuaufstellungen, Fortschreibungen und Überarbeitungen formeller Pläne und Programme (Länder-, regionale und kommunale Ebene). Die Fahrpläne können als Grundlage für eine Beschlussfassung der politischen Gremien auf den unterschiedlichen Planungsebenen beidseits der Grenze genutzt werden.

Staatliche und regionale Planwerke auf Kohärenz und ihre grenzraumspezifischen Auswirkungen prüfen. Für die grenzüberschreitende Raumplanung wäre es hilfreich, wenn die übergeordneten Programme und Pläne einem Grenzraumcheck unterworfen würden. Dies bedeutet, dass ihre strategischen Aussagen und Ziele sowie inhaltlichen und räumlichen Festlegungen auf Kohärenz mit den Planungen des Nachbarstaats überprüft und darauf ausgerichtet würden, Brüche zu vermeiden. Gleichzeitig sind die spezifischen Auswirkungen der Planaussagen auf den Grenzraum und das funktionale Zusammenspiel der jeweiligen nationalen Teilräume zu beachten. Daher sollten die übergeordneten nationalen bis regionalen raumrelevanten Politiken und Raumentwicklungsziele auf Ebene des SRADET (der Raumentwicklungsstrategie einer Region) und der SCOTs (den Raumentwicklungskonzepten für einen funktionalen Verflechtungsraum) in Frankreich

sowie der deutschen Landesentwicklungs- und Regionalplanung abgestimmt, koordiniert und ggf. angepasst werden. Auch hierfür gilt es, entsprechende Routinen zu entwickeln.

European Cross-Border Mechanism (ECBM) einführen. Erleichtern könnte die grenzüberschreitende Raumordnung die Einführung des in den vergangenen Jahren auf europäischer Ebene diskutierten freiwilligen Mechanismus „zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in den Grenzregionen“ (engl. European Cross-Border Mechanism, ECBM). Der Verordnungsvorschlag der Kommission sieht u.a. die freiwillige und einvernehmliche Anwendung nur einer Rechtsordnung oder einer neuen maßgeschneiderten Rechtsordnung für ein räumlich und sachlich abgegrenztes grenzüberschreitendes Projekt vor, um die Integration der Grenzräume zu fördern.

Fahrplan zur Implementierung von Zielen, Strategien und Maßnahmen des Agglomerationskonzepts SaarMoselle in die formalrechtliche Raumordnungs- und Bauleitplanung



Quelle: agl 2022

Governancestrukturen auf eine stärkere grenzüberschreitende Raumentwicklung ausrichten

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. Auf nationaler Ebene wurde mit der Einrichtung des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine Instanz geschaffen, die den deutsch-französischen Dialog fördert und verstetigt, die Akteur:innen im Grenzraum enger verknüpft und die Beseitigung von Hindernissen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zum Ziel hat. Auf regionaler und lokaler Ebene wird empfohlen:

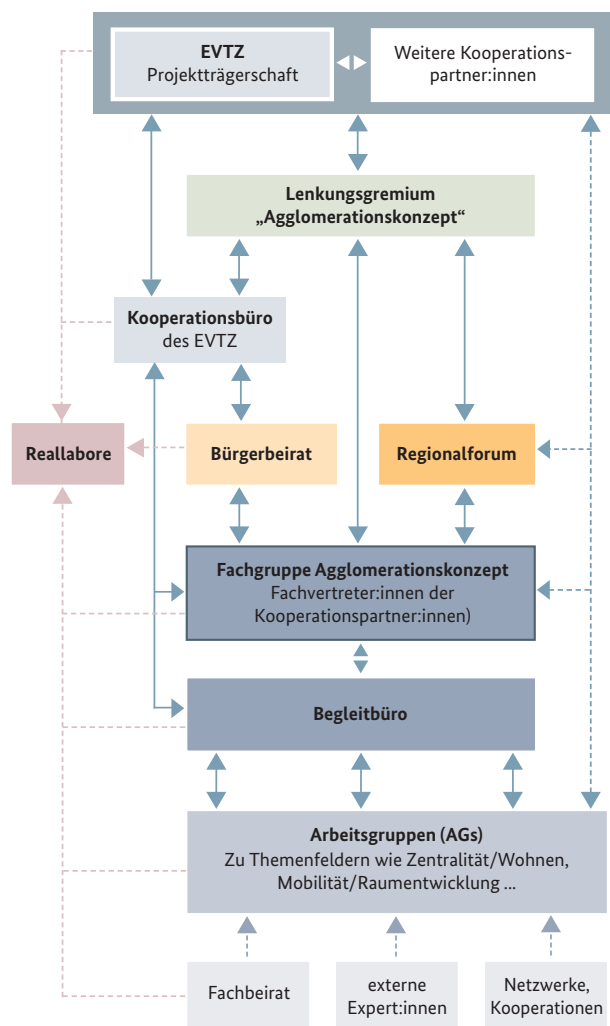
Tragfähige Governancestrukturen entwickeln, die insbesondere die Rückbindung in die nationalen Teilräume und Institutionen sicherstellen, um dort die Umsetzung vereinbarter Ziele und Maßnahmen zu erreichen. Wichtig ist es zudem, die „notwendigen“ Entscheidungsebenen einzubinden, um die Implementierung in formale Programme und Pläne zu fördern und damit die Bindungswirkung grenzüberschreitender Raumentwicklungskonzepte zu erhöhen.

Auf passgenaue Governancestrukturen setzen, die die politisch-administrativen Rahmenbedingungen im Grenzraum sowie die jeweiligen Aufgaben und Zielsetzungen berücksichtigen.

An vorhandenen Strukturen andocken, insbesondere die Rolle der Eurodistrikte stärken, d.h., es sollten die oft gut etablierten und bewährten Governancestrukturen in den Grenzregionen, wie die Eurodistrikte, genutzt werden. Dazu müssten allerdings deren Kompetenzen auf dem Gebiet der Raumplanung ausgebaut sowie personelle und finanzielle Ressourcen aufgestockt werden. Gegebenenfalls kann es sinnvoll sein, (temporär) neue Gremien einzurichten bzw. neue Prozesse zu etablieren.

Kontaktstellen in den Institutionen installieren und vernetzen, beispielsweise indem Personalstellen mit Lotsenfunktion für grenzüberschreitende Belange eingerichtet oder grenzüberschreitende Kontaktstellen in bestehenden Institutionen oder in den Gebietskörperschaften genutzt werden.

Politische Akteur:innen frühzeitig einbinden, wobei die unterschiedlichen Planungskulturen berücksichtigt werden müssen. So sind auf der französischen Seite relevante politische Akteur:innen möglichst frühzeitig einzubinden. Wichtig ist zudem, vor der Besetzung von Gremien zu klären, welche Planungs- oder Verwaltungsebenen mit welchen Formaten eingebunden werden sollten.



Mögliche Governance-Struktur für das grenzüberschreitende Agglomerationskonzept SaarMoselle

Quelle: agl 2022

Europa mit Bürgerinnen und Bürgern der Grenzregionen gestalten

Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen und Bürger:innen bei der grenzüberschreitenden Raumplanung trägt zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses, der Transparenz sowie der Akzeptanz von Planungsvorhaben bei. Allerdings stoßen Beteiligungsangebote bei übergeordneten Planungen häufig auf geringes Interesse, und im grenzüberschreitenden Raum stehen Beteiligungsangebote vor zusätzlichen Herausforderungen. Daher ist es gerade in diesem Kontext von besonderer Bedeutung, die Menschen durch innovative Formate mitzunehmen. Dazu wird empfohlen:

Neue Formate der Beteiligung in Grenzregionen entwickeln. Dazu gehören Formate wie ein Bürger:innenrat, um grenzüberschreitende Beteiligung zu verstetigen und zu institutionalisieren sowie Online-Dialoge und -Plattformen, die eine niedrighschwellige Teilhabe ermöglichen, oder besondere Events, mit denen spezifische Zielgruppen (Kulturszene, Jugend, Ältere) angesprochen werden.

In Reallaboren die konkrete Umsetzung des Konzepts erproben. Dies bedeutet, konkrete, mobilisierende Projekte mit positiven Auswirkungen auf das Alltagsleben der Bewohner:innen, Grenzpendler:innen und Unternehmen zu entwickeln. Diese testen in enger Zusammenarbeit von Wissenschaftler:innen, Akteur:innen mit praktischer Fachexpertise und Bevölkerung Lösungsansätze und Maßnahmen. Reallabore bieten Raum zum Experimentieren und können sich unterschiedlichen Themenfeldern widmen, z.B. Mobilität und Raumentwicklung, Freiraumgestaltung und Klimaanpassung. Die Experimentierklausel im Aachner Vertrag schafft dafür den erforderlichen rechtlichen Rahmen.



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

CCI de Moselle Métropole Metz 2021: Typologie des zones commerciales et centres-villes structurants en Moselle.

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

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

RVSB – Regionalverband Saarbrücken, 2021: Karte der zentralen Versorgungsbereiche im Regionalverband Saarbrücken.

Scholles, F., 2001: Planspiel. In: Fürst, D., Scholles, F. (Hrsg.), 2001: Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund: 326-334.

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

Bildquellen: S. 3 und 15 – ADEUS; Titel, S. 6, 8 und 11 – agl

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Krausenstraße 17–18, 10117 Berlin
Internet: www.bmwsb.bund.de

in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Deichmanns Aue 31–37, 53179 Bonn
Internet: www.bbsr.bund.de

Nationale Agentur für den territorialen Zusammenhalt (ANCT)
20, avenue de Ségur, TSA 10717, 75 334 Paris Cedex 07
Internet: www.agence-cohesion-territoires.gouv.fr

Projektleitung

Regionalverband Saarbrücken
www.regionalverband-saarbruecken.de

Région Grand Est
www.grandest.fr

Préfète de la Région Grand Est
www.prefectures-regions.gouv.fr

Bearbeitung

agl Hartz • Saad • Wendl
Landschafts-, Stadt- und Raumplanung
www.agl-online.de

Andrea Hartz
Christine Schaal-Lehr

ADEUS
Agence d'urbanisme de
Strasbourg Rhin supérieur
www.adeus.org
Hélène Bernard

AGURAM
Agence d'urbanisme
d'agglomérations de Moselle
www.aguram.org
Damien Levé

Stand: Dezember 2022

