

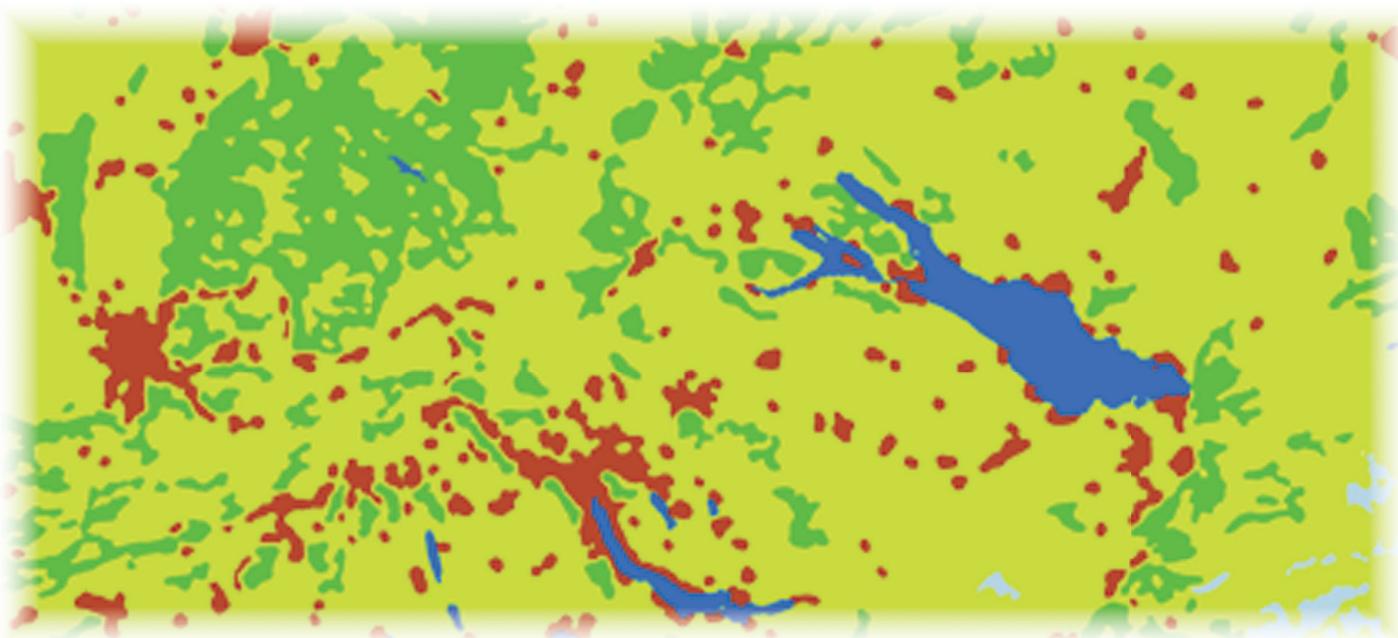


Nr. 15

Hans-Georg Bächtold, Karl Heinz Hoffmann-Bohner, Peter Keller

# Über Grenzen denken

Grenzüberschreitende Fragen der Raumentwicklung  
Deutschland-Schweiz



Hannover 2012



# Über Grenzen denken – Grenzüberschreitende Fragen der Raumentwicklung Deutschland-Schweiz

E-Paper der ARL Nr. 15  
ISBN 978-3-88838-733-3  
ISSN 1865-584X

Alle Rechte vorbehalten. Verlag der ARL, Hannover 2012  
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Abrufmöglichkeit über die ARL-Website:  
[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de) (Rubrik „Publikationen“)

#### Zitierempfehlung:

Bächtold, H.-G.; Hoffmann-Bohner, K.-H.; Keller, P. (2012): Über Grenzen denken –  
Grenzüberschreitende Fragen der Raumentwicklung Deutschland-Schweiz.  
E-Paper der ARL Nr. 15, Hannover.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-73335>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel.: (05 11) 3 48 42-0, Fax: (05 11) 3 48 42 41  
E-Mail: [arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de)  
Internet: [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

Gestaltung Titelseite:  
Aline Hahlbohm/Gabriela Rojahn

Bildnachweis Abbildung auf Titelseite:  
RVHB – Regionalverband Hochrhein-Bodensee (2003): SAT-Bild

## **Autoren**

*Bächtold, Hans-Georg*, Dipl.-Ing., Generalsekretär, Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein, Zürich, Korrespondierendes Mitglied der ARL

*Hoffmann-Bohner, Karl Heinz*, Dipl.-Geogr., Raumplaner ETH/NDS, Verbandsdirektor, Regionalverband Hochrhein-Bodensee, Waldshut-Tiengen, Mitglied der ARL

*Keller, Peter*, Dipl.-Arch., Senior Consultant, Zürich

## **Mitglieder und Gäste der Arbeitsgruppe „Grenzüberschreitende Fragen der Raumentwicklung Deutschland-Schweiz“**

*Both, Paul*, Dr., Büro Bothdiskurs, Stein am Rhein

*Engelke, Dirk*, Dr.-Ing., pakora.net – Netzwerk für Stadt und Raum, Karlsruhe, Korrespondierendes Mitglied der ARL

*Fischer, Susanne*, Dipl.-Nat., Abteilung Städtebau und Architektur Planungsamt Raumentwicklung, Bau- und Verkehrsdepartement, Kanton Basel-Stadt, Basel

*Hage, Gottfried*, Dipl.-Ing., Hage + Hoppenstedt Partner, Rottenburg

*Lezzi, Maria*, Dr., Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Schweiz), Ittingen, Mitglied der ARL

*Overbeck, Gerhard*, Prof. Dr., Departamento de Botânica, Instituto de Biociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre

*Pfister, Paul*, Dipl.-Arch., Abteilung Raumentwicklung, Department Bau, Verkehr und Umwelt, Kanton Aargau, Aarau

*Pütz, Marco*, Dr., Forschungsgruppe Regionalökonomie und Regionalentwicklung, Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, Birmensdorf

*Schnell, Klaus-Dieter*, M. A.; Dipl.-Raumplaner, Geschäftsführer, Geschäftsstelle der Internationalen Bodensee Konferenz, Konstanz

*Scherer, Roland*, Dr., Vizedirektor, Abteilung Regional Science, Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St. Gallen

*Schönwandt, Walter*, Prof. Dr.-Ing., Institut für Grundlagen der Planung, Fakultät für Architektur und Stadtplanung, Universität Stuttgart, Mitglied der ARL

*Thormählen, Ludwig*, Dipl.-Ing., Ministerialrat a. D., Freiburg im Breisgau, Korrespondierendes Mitglied der ARL

*Weber, Martin*, Geschäftsführer, Bund Schweizer Architekten, Basel

*Das vorliegende E-Paper fasst die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Grenzüberschreitende Fragen der Raumentwicklung Deutschland-Schweiz“ der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg zusammen. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autoren.*

Geschäftsstelle der ARL:  
WR III „Natürliche Ressourcen, Umwelt, Ökologie“  
Leitung bis 30.06.2010: Dr. Gerhard Overbeck  
Leitung ab 01.07.2010: Dipl.-Ing. Peter Müller (mueller@arl-net.de)

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Zweck und Ziel der Arbeit</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Definitionen</b>	<b>1</b>
2.1	Grenze	1
2.2	Grenzraum	2
2.3	Grenzüberschreitende Raumentwicklung	2
2.4	Grenzkompetenz	2
2.5	Grenzraumverständnis	3
<b>3</b>	<b>Der Grenzraum am Hochrhein</b>	<b>3</b>
3.1	Räumliche Lage und Rahmenbedingungen	3
3.2	Unterschiedliche Planungssysteme	5
3.3	Der deutsche Teilraum: die Region Hochrhein-Bodensee	6
3.4	Der schweizerische Teilraum: die Metropolitanräume Basel und Zürich	7
3.5	Zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	11
3.6	Zwischenfazit	12
<b>4</b>	<b>Ausgangslage aus raumplanerischer Sicht</b>	<b>13</b>
4.1	Zu wenig sichtbare Ergebnisse der grenzüberschreitenden Raumplanung	13
4.2	Gelebter Alltag	13
<b>5</b>	<b>Herausforderungen für die räumliche Planung</b>	<b>15</b>
5.1	Unterschiedliche Wahrnehmung von Problemen	16
5.2	Uneinheitliche Daten – unterschiedliche Vorgaben	16
5.3	Ungewissheiten	17
5.4	Unterschiedliches Planungsverständnis – unterschiedliche Planungskultur	17
5.5	Fehlende Verfahren zur Reduktion der Komplexität	18
5.6	Unfähigkeit zur Konfliktbewältigung	18
5.7	Qualitätssicherung	19
5.8	Fehlende Verbindlichkeit	19

<b>6</b>	<b>Fallbeispiele</b>	20
6.1	Infrastrukturplanung im Grenzraum	20
6.2	Was bewegt die Grenzregion?	27
6.3	Abstimmung von Flugbetrieb und Besiedlung im grenzüberschreitenden Umraum des Flughafens Zürichs	28
6.4	Siedlungs- und Landschaftsplanung über den Rhein hinweg	28
6.5	Raumplanerische Aufgabenfelder: Chancen nutzen	32
<b>7</b>	<b>Lösungsansätze für die Planungsprobleme im Grenzraum am Hochrhein</b>	32
<b>8</b>	<b>Fazit: Vision und Mut</b>	35
	Literatur	37

## **1 Zweck und Ziel der Arbeit**

Die Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg der ARL hat eine Arbeitsgruppe zum Thema „Grenzüberschreitende Fragen der Raumentwicklung Deutschland-Schweiz“ eingesetzt. Die Leitung der Arbeitsgruppe lag bei Hans-Georg Bächtold (Leiter des Amtes für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft) und Karl-Heinz Hoffmann-Bohner (Direktor des Regionalverbandes Hochrhein-Bodensee). Beide konnten in den vergangenen Jahren einen tiefen Einblick in die Fragmentierung des Grenzraumes am Hochrhein und in die differenzierte Interessenslage vor Ort erlangen.

Ziel der Arbeit war es, Erfahrungen aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Hochrhein zusammenzutragen und die Erkenntnisse im Bereich der Raumentwicklung in diesem Grenzraum auszuwerten. Es galt, einen wertenden Blick in die Vergangenheit, die Gegenwart und die Zukunft der grenzüberschreitenden Region zu werfen. Zudem flossen Erkenntnisse und Befunde aus den Arbeiten der Trinationalen Agglomeration Basel und der Arbeitsgruppe „Raumplanung der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Oberrheinkonferenz“, deren Mitglieder Hans-Georg Bächtold und Karl-Heinz Hoffmann-Bohner sind, in die Untersuchungen der Arbeitsgruppe ein.

Die Bearbeitung des Themas erfolgte im Diskurs auf Basis der Erfahrungen der Mitglieder und Gäste der Arbeitsgruppe „Grenzüberschreitende Fragen der Raumentwicklung Deutschland-Schweiz“ und der Ergebnisse von Expertenworkshops zu ausgewählten Fragestellungen. Sowohl bei der Arbeitsgruppe als auch bei den durchgeführten Workshops wurde auf eine inter- und transdisziplinäre Zusammensetzung geachtet. Dadurch konnten unterschiedliche Sichtweisen über den deutsch-schweizerischen Grenzraum dokumentiert und miteinander in Verbindung gesetzt werden. Die in Kap. 6 erläuterten Fallbeispiele dienten als Grundlage für die Diskussion und zur Erfassung der unterschiedlichen Problemstellungen.

Das vorliegende E-Paper fasst die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zusammen. Dieser Erfahrungsbericht soll dazu anregen, den überaus spannenden Prozess des Denkens über Grenzen hinweg neu zu beleben und zur kontinuierlichen Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beizutragen.

## **2 Definitionen**

### **2.1 Grenze**

Eine Grenze bezeichnet eine Linie, die räumliche Einheiten (Gebiete), politische oder soziale Gruppen voneinander trennt. Auf den Raum bezogen unterscheidet eine Grenze (staatliche) Territorien. Außengrenzen trennen zwei souveräne Territorialstaaten, Binnengrenzen gliedern politisch-administrative Einheiten innerhalb eines Staates. Grenzen haben spezifische Wirkungen auf die räumliche Entwicklung beiderseits der Grenze. Sie können einerseits offen und durchlässig sein und so den Kontakt und Austausch unterschiedlicher politischer, wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Systeme fördern. Andererseits können sie als Barriere oder Hindernis den grenzüberschreitenden Austausch verhindern. Grenzen können daher als Kriterium für den Ein- und Ausschluss bestimmter Gruppen verstanden werden. Sprachliche, religiöse und ökonomische Grenzen verlaufen oft quer zu politischen Grenzen und werden durch zunehmende Mobilität immer durchlässiger.

## **2.2 Grenzraum**

Ein Grenzraum ist ein Raum, dessen Teilräume eine gemeinsame Grenze besitzen. Grenzräume können durch soziale und räumliche Differenzen oder politische Instabilitäten charakterisiert werden. Gleichzeitig können sie durch grenzüberschreitende Verflechtungen und Gemeinsamkeiten zu etwas Eigenem werden. Wichtig für alle Grenzräume sind die Frage der Zugehörigkeit und die Erfahrung des Andersseins. Das besondere Potenzial von Grenzräumen erwächst aus grenzüberschreitender Migration und hybriden Identitäten. Grenzräume entstehen auf unterschiedlichen Maßstabebenen, z. B. zwischen Nationalstaaten oder zwischen benachbarten Stadtvierteln.

Grenzräume zwischen Nationalstaaten liegen – trotz unterschiedlicher geographischer Distanzen – i. d. R. in der Peripherie der jeweiligen Staaten. Probleme in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entstehen nicht allein durch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen auf beiden Seiten der Grenze, welche die Kommunikation mit den Nachbarn auf der anderen Seite der Grenze erschweren können, sondern ebenfalls aus der peripheren Lage innerhalb des eigenen Staates. Grenzregionen und ihre Ansprüche werden aufgrund ihrer peripheren Lage in den politischen Zentren häufig weniger wahrgenommen.

## **2.3 Grenzüberschreitende Raumentwicklung**

Im Zuge des politischen Integrationsprozesses innerhalb der Europäischen Union und der Internationalisierung der Wirtschaft haben Grenzräume an Bedeutung gewonnen. Grenzen werden immer weniger als Barriere wahrgenommen. Durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit können Grenzräume ihre wirtschaftliche und politische Rolle zunehmend selbst bestimmen und strukturelle Probleme gemeinsam lösen. Im Vordergrund der grenzüberschreitenden Raumentwicklung stehen i. d. R. Maßnahmen in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Infrastruktur, Verkehr, Landschaftsentwicklung, Wirtschaftsförderung und Netzwerkbildung.

## **2.4 Grenzkompetenz**

Grenzkompetenz ist die Fähigkeit, vorbehaltlos mit anderen Kulturen und Nationalitäten in Kontakt zu treten. Grenzkompetenz zeichnet sich durch Flexibilität, Neugierde und Mobilität aus. Grenzkompetenz kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wesentlich erleichtern. Grenzkompetenz entsteht nicht zwangsläufig in der Nähe einer Staatsgrenze, sondern wird durch die persönliche Motivation der Menschen vor Ort bestimmt. In Grenzräumen kann aber durch traditionelle Vorurteile, Vorbehalte und das Bedürfnis nach Abgrenzung unter Umständen auch ein Mangel an Grenzkompetenz herrschen.

Durch die Unterschiede an Grenzen kann aber auch Neugierde, Energie etc. entstehen. Für aktive, mobile und kulturinteressierte Menschen kann die kulturelle Vielfalt in Grenzräumen sehr attraktiv sein. Allerdings liegen Grenzräume wie oben erwähnt oftmals in der Peripherie, d. h. Zentren mit einem vielfältigen Kulturangebot sind häufig nur schwer zu erreichen. Sprachgrenzen sind eine zusätzliche Barriere: Wer die Sprache auf der anderen Seite der Grenze nicht spricht, ist in der grenzüberschreitenden Interaktion benachteiligt. Grenzräume sind auf aktive Menschen angewiesen – auf der deutschen Seite am Hochrhein ziehen diese aber eher weg.

Zur Erhöhung der Grenzkompetenz ist die Mobilität der Bevölkerung zu fördern. Die grenzüberschreitende Erreichbarkeit ist zu optimieren. Soziale und kulturelle Veranstaltungen sind zu fördern. Die Zusammenarbeit der Medien muss darauf ausgerichtet sein, dass die Information in der Grenzregion trotz der Grenze auf beiden Seiten gleichwertig ist.

## **2.5 Grenzraumverständnis**

In Grenzräumen ist die Methodik der Raumplanung so auszurichten, dass die Raumentwicklung zu einem Instrument wird, das die Möglichkeiten und Chancen der dort lebenden Menschen erhöht. Der Begriff des Raumes umfasst nicht nur die physischen Eigenschaften der Umwelt, sondern primär die Möglichkeiten und Grenzen, die diese Umwelt für das Leben – das Dasein, das Erleben und das Handeln – der Menschen öffnet bzw. setzt.

Im Grenzraum sind oft Doppelinfrastrukturen, insbesondere im Bereich Verkehr und im Bereich Ver- und Entsorgung, vorzufinden. Ein Gewinn für den Grenzraum könnte durch die gemeinsame Nutzung dieser Infrastrukturen und ggf. durch einen Rückbau entstehen, wenn der Rückbau gleichzeitig mit einem Ausbau der Kapazitäten der weiterhin bestehenden Infrastrukturen einhergeht. Darin liegen Chancen für neue Entwicklungen und für eine Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten im Gesamttraum. Die Erfahrungen mit dem Grenzraum am Hochrhein zeigen aber, dass solche grenzüberschreitenden Vorhaben bisher oft scheitern.

Mit einem gemeinsamen Blick auf das Ganze lassen sich i. d. R. bessere Lösungen finden, als wenn alle nur in ihrem Lebens- oder Arbeitsbereich an sich selbst denken und dementsprechend handeln. Es bietet große Vorteile für das Gemeinwohl, wenn Menschen ihren Lebensraum gemeinsam gestalten. Diese Chance wird im Grenzraum am Hochrhein – insbesondere auf lokaler Ebene – jedoch nur kleinräumig wahrgenommen.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unterschiedlicher Fachdisziplinen, die gemeinsame Raumplanung im Interesse der Region und das Mitbedenken der grenzüberschreitenden Dimension sind für die Entwicklung des Grenzraumes am Hochrhein wichtig und notwendig. Sie genügen aber nicht. Entscheidend ist auch ein politisches und gesellschaftliches Bekenntnis zur Schicksalsgemeinschaft am Hochrhein. Alle müssen lernen. Ein funktionierendes regionales Akteursnetzwerk bildet einen wesentlichen Grundstein für eine gute Zukunft der grenzüberschreitenden Region. Nur auf diesen Grundlagen und durch gemeinsames Handeln – abgestützt auf eine abgestimmte räumliche Planung – können sich die Gemeinden, die Kantone und die grenzüberschreitende Region am Hochrhein in Europa und im internationalen Wettbewerb der Städte und Regionen behaupten.

## **3 Der Grenzraum am Hochrhein**

### **3.1 Räumliche Lage und Rahmenbedingungen**

Eine nationale Grenze, die zudem vom Rheinstrom gebildet wird, ergibt eine besondere Ausgangslage für die Raumplanung im Grenzraum am Hochrhein. Die Sohle des Rheintales – und damit weitgehend der Rhein – bildet die Grenze zwischen Deutschland und der Schweiz, im östlichen Teil dann der Bodensee. Ausnahmen bilden der Kanton Basel-Stadt mit einem Kantonsteil und der Kanton Schaffhausen mit seinen drei Teilen Stein am Rhein, Schaffhausen mit Reiat und Klettgau und der Buchbergerzipfel, die jeweils rechtsufrig liegen. Läge die Grenze nordwärts auf den wenig besiedelten Höhenzügen des Schwarzwaldes und würde das Gebiet des Regionalverbandes Hochrhein-Bodensee (RVHB) mit seiner Breite von max. 35 km zur Schweiz gehören, dann sähe die Ausgangslage anders aus. Selbstverständlich ergäbe sich auch ein anderes Bild bei einem Grenzverlauf auf den angrenzenden, vorab von der Landwirtschaft geprägten Jurahöhen der Schweiz. Die aktuelle Raumentwicklung muss damit umgehen, dass die Grenze „fließend“ ist und dass für das Zusammenkommen nicht nur Schlagbäume an der Grenze entfernt, sondern auch Brücken über den Rhein erstellt werden müssen.

Von zentraler Bedeutung ist auch, dass es sich um eine dicht besiedelte „Wachstumsregion“ handelt. Die Bevölkerung hat in allen Teilräumen in den vergangenen Jahrzehnten zugenommen – mit Ausnahme der Kernstadt Basel. Für die Jahre 2010 bis 2030 liefern die jeweiligen Landesstatistiken eine etwas unterschiedliche Prognose der Bevölkerungsentwicklung. Während für die Nordwestschweiz weiterhin eine Zunahme der Bevölkerung prognostiziert wird, wird für die Landkreise Lörrach und Waldshut auf der deutschen Seite des Hochrheins von einer leichten Abnahme ausgegangen (vgl. Tab. 1).

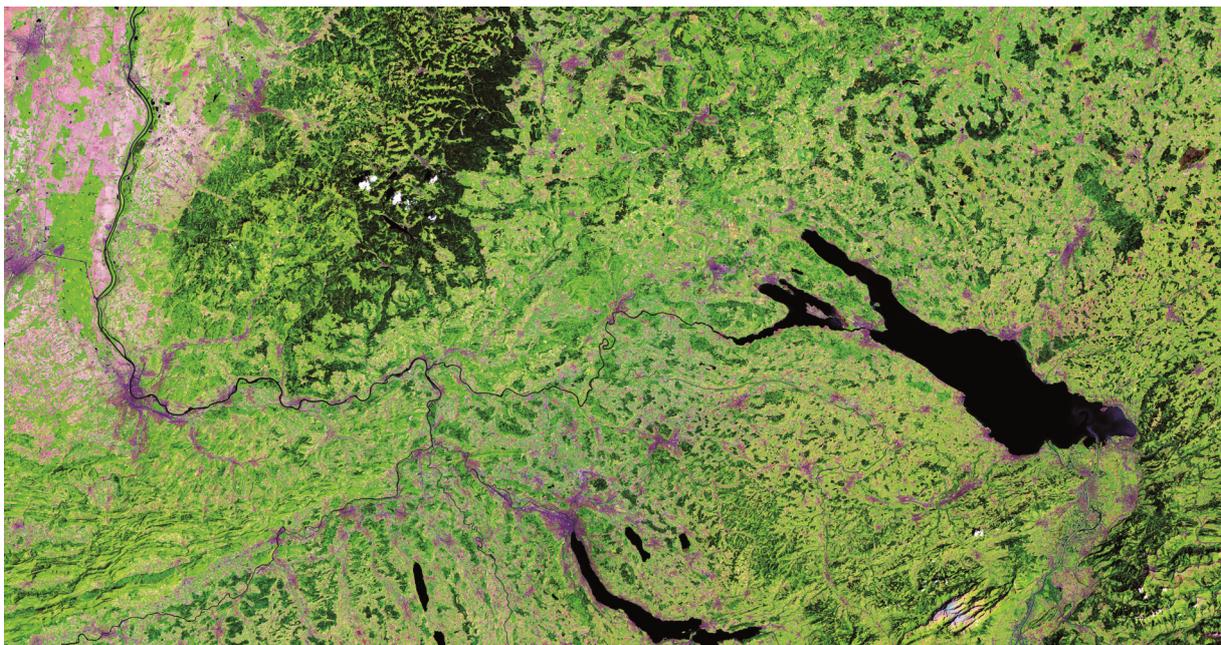
Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung in Teilräumen des Grenzraums am Hochrhein bis 2030

	Bevölkerungszahl 2010	Bevölkerungszahl 2030	Veränderung
Nordwestschweiz	1.071.000	1.207.000	+ 136.000
Landkreise Lörrach und Waldshut	390.000	378.000	– 12.000

Quellen: Bundesamt für Statistik Neuchâtel (2011) und Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2011)

Bei der Region Hochrhein-Bodensee – sie umfasst die Landkreise Konstanz, Lörrach und Waldshut – handelt es sich um eine wirtschaftsstarke Region im Einzugsbereich der beiden bedeutenden Metropolitanräume Basel und Zürich. Die ersten Schritte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erfolgten bereits im 19. Jahrhundert. Als Pioniertat der Zusammenarbeit ist an das Kraftwerk Rheinfelden, das erste und lange Zeit größte Flusskraftwerk Europas, zu erinnern. Der Plan, „die Wasserkräfte des Rheins an ihrer günstigsten Stelle, nämlich bei Rheinfelden, in großartigem Maße der Industrie nutzbar zu machen, führte Ende des 19. Jahrhunderts zum Bau des ersten großen Flusskraftwerkes von Europa“ (Rota 2011: 3). Erste Projektideen entstanden bereits 1871. Die Bauarbeiten begannen 1895. 1899 wurden die letzten Bauwerke fertiggestellt. Der produzierte Strom wird zur einen Hälfte in das Schweizer und zur anderen Hälfte in das deutsche Netz eingespeist.

Abb. 1: Der deutsch-schweizerische Grenzraum am Hochrhein

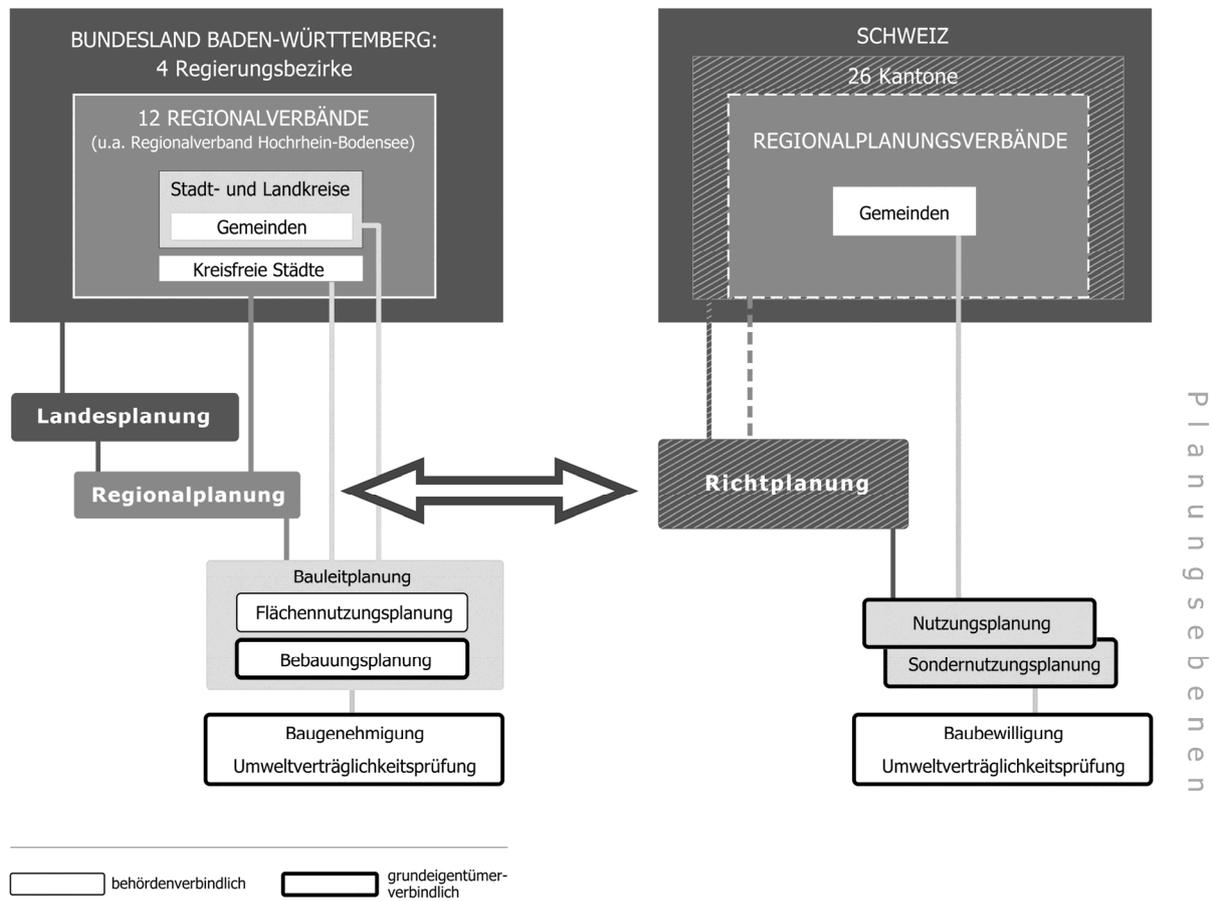


Quelle: RVHB 2003: Satellitenbild

### 3.2 Unterschiedliche Planungssysteme

Auf den ersten Blick gleichen sich die Planungssysteme auf der deutschen und schweizerischen Seite des Hochrheins. Dem schweizerischen Aufgabenbereich der kantonalen Richtplanung entspricht in Baden-Württemberg die Regionalplanung. Richtplan und Regionalplan stellen – jeweils vergleichbar – die behördenverbindliche Rahmenplanung für die überörtliche Raumplanung dar. Sobald man jedoch etwas genauer hinschaut, tauchen entscheidende Unterschiede auf, beispielsweise bei den Zuständigkeiten. Jeder der 26 schweizerischen Kantone entspricht staatsrechtlich einem deutschen Bundesland. Bei den Baudepartementen der Kantone sind sowohl die überörtliche Raumplanung als auch deren Umsetzung angesiedelt. Die zwölf baden-württembergischen Regionalverbände bilden eine eigene Verwaltungsebene. Die Regionalverbände verfügen über ein regionales Parlament (Verbandsversammlung), sie haben aber ausschließlich Planungs- und Koordinationsaufgaben, die Umsetzung der überörtlichen Raumplanung erfolgt aber relativ unabhängig von den Regionalverbänden, entweder im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung oder durch raumbedeutsame Fachplanungen.

Abb. 2: Gegenüberstellung zweier Systeme räumlicher Gesamtplanung (CH/D)



Quelle: Eigene Darstellung des RVHB 2011

Für die grenzüberschreitende Raumentwicklung am Hochrhein bedeutet dies, dass die involvierten Akteure mit dieser „schiefen Ebene“ der Planungssysteme leben müssen. Entscheidend ist aber, dass die Zusammenarbeit zwischen den Kooperationspartnern bei der gemeinsamen Bearbeitung eines grenzüberschreitenden Problems auf gleicher Augenhöhe stattfindet, unabhängig davon, auf welcher Stufe der Verwaltungshierarchie ihre Dienststelle in Deutschland oder in der Schweiz angesiedelt ist.

### **3.3 Der deutsche Teilraum: die Region Hochrhein-Bodensee**

Die Region Hochrhein-Bodensee umfasst die an die Schweiz angrenzenden Landkreise Konstanz, Waldshut und Lörrach mit insgesamt 92 Städten und Gemeinden. Während weite Teile der Region eher ländlich geprägt sind, bestehen verdichtete Räume um Basel und am Bodensee.

Im Gegensatz zu den übrigen Regionen Baden-Württembergs war die Grenzlage zur Schweiz und zu Frankreich das bestimmende Merkmal für die Schaffung und Abgrenzung der Region Hochrhein-Bodensee. Eine der wesentlichen Zielsetzungen des Landes war es, die raumordnerischen Aufgaben, die nicht an den nationalstaatlichen Grenzen haltmachen und nur in Zusammenarbeit mit den französischen und schweizerischen Nachbarn zu lösen sind, in die Zuständigkeit eines einzigen Regionalverbandes (Regionalverband Hochrhein-Bodensee) zu legen.

Für die Region Hochrhein-Bodensee ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von besonderem Interesse. Dem Denken über die Grenze hinaus wird eine besondere Bedeutung beigemessen. Zur gegenseitigen Abstimmung und Information über die Grenzen hinweg bestehen zahlreiche Kommissionen und Arbeitsgruppen, wie beispielsweise die Oberrheinkonferenz, der Trinationale Eurodistrict Basel, die Hochrheinkommission oder die Raumordnungskommission Bodensee, in denen der Regionalverband Hochrhein-Bodensee vertreten ist und mitwirkt.

Die Grenze zur Schweiz vom Bodensee bei Konstanz um den Kanton Schaffhausen bis zum Dreiländereck bei Basel misst 315 km, die Grenzlänge zu Frankreich beträgt 20 km. Während die Region in der Ost-West-Richtung in Luftlinie 126 km lang ist, misst sie in der Nord-Süd-Richtung an der breitesten Stelle zwischen Bad Säckingen und Todtnau nur 35 km. Im Westen grenzt das französische Département Haut-Rhin und im Süden grenzen sechs Kantone der Nordschweiz an die Region Hochrhein-Bodensee.

Die stärksten Verflechtungen zur benachbarten Schweiz liegen eindeutig im Bereich Arbeitsmarkt: In den wirtschaftlich starken, relativ hoch industrialisierten Grenzkantonen sind ca. 35.000 Deutsche beschäftigt, die als Grenzgänger zwischen ihrem Arbeitsplatz und ihrem Wohnsitz pendeln. Umgekehrt liegt die Bedeutung der vergleichsweise ländlichen Region Hochrhein-Bodensee für die Schweiz überwiegend im Dienstleistungsbereich und im Bereich Naherholung. So ist der Zustrom von Kunden aus der Schweiz für viele Städte und Gemeinden an der Grenze von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung: Handeln über die Grenze im wahrsten Sinne des Wortes.

Die schweizerischen Metropolitanräume Basel und Zürich haben eine wichtige Versorgungsfunktion für die Region Hochrhein-Bodensee. In unmittelbarer Nachbarschaft zur deutsch-schweizerisch-französischen Grenze liegt das Oberzentrum Lörrach/Weil am Rhein. Es gewährleistet zusammen mit dem Verdichtungsraum Basel die Versorgung des Westteils der Region. Aufgrund zahlreicher grenzüberschreitender Verflechtungen wurde der bereits erwähnte Trinationale Eurodistricts Basel gegründet, mit dem Ziel, über die Grenzen hinweg effizient und wirkungsvoll zusammenzuarbeiten, wichtige grenzüberschreitende Probleme zu diskutieren und diese mittels konkreter Projekte zu lösen. Im Ostteil der Region Hochrhein-Bodensee ist das Oberzentrum Konstanz traditionell der wirtschaftliche und kulturelle Mittelpunkt.

Das Verkehrsnetz in der Region Hochrhein-Bodensee dient dem Austausch innerhalb der Region und mit den Regionen am Oberrhein, im Schwarzwald, am Bodensee und in den benachbarten schweizerischen und französischen Wirtschaftsräumen. Von besonderer Bedeutung für die Raumentwicklung ist die Schaffung leistungsfähiger Anbindungen an die überre-

gionalen und großräumigen Verkehrsnetze, insbesondere der Ausbau der in Ost-West-Richtung verlaufenden Hoahrheinautobahn A 98. Die Region wird durch die beiden europäischen Nord-Süd-Magistralen Rotterdam – Mannheim – Basel – Mailand – Rom im Westen und Berlin – Stuttgart – Singen – Zürich – Mailand – Rom im Osten geprägt. Tägliche Lastwagenstaus an den Grenzen zur Schweiz bestimmen hier im Wesentlichen das Bild. Der viergleisige Ausbau der Oberrheinstrecke sowie die Bestrebungen nach weiteren Verbesserungen im Schienenverkehr wie beispielsweise die Elektrifizierung der Hoahrheinstrecke sind aktuelle Themenfelder im Bereich Verkehr des Regionalverbandes Hoahrhein-Bodensee. Die Flughäfen EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg und Zürich stellen weitere wichtige Infrastrukturen für die Region dar, die z. T. auch mit Konflikten (Fluglärm) verbunden sind.

In der naturräumlichen Gliederung zeigt die Region Hoahrhein-Bodensee eine große Mannigfaltigkeit: Im Westen gehören ihr der südliche Teil der Markgräfler Rheinebene und des Markgräfler Hügellandes an, Dinkelberg und Hoahrheintal begrenzen die Region im Süden, nördlich davon steigt der Schwarzwald bis 1.415 m an, die Schwarzwaldsüdabdachung, der Hotzenwald, gehören ganz zur Region. Das Alb-Wutach-Gebiet und der Klettgau bilden den östlichen Teil des Landkreises Waldshut.

Der Osten der Region wird durch die Naturräume Randen, Alb und Hegau mit seinen markanten Vulkanschloten geprägt. Mit dem Landkreis Konstanz hat die Region auch Anteil am Bodenseebecken und an den westlichen Ausläufern des Oberschwäbischen Hügellandes. Das Markgräflerland, der Hoahrhein sowie das Bodenseebecken zeichnen sich durch mildes Klima und guten Boden aus und eignen sich für den Anbau von Sonderkulturen (Obst-, Gemüse-, Weinbau). In den höheren Lagen herrscht dagegen Grünland und Wald vor. Die einzigartige Landschaft des südlichen Schwarzwaldes zu erhalten, hat sich der Naturpark Südschwarzwald zur Aufgabe gemacht. In seinen Bestrebungen wird er vom Regionalverband Hoahrhein-Bodensee unterstützt, der bereits seit der Gründung des Naturparks Mitglied desselbigen ist und aktiv in den Arbeitsgruppen mitwirkt.

Mit dem Südschwarzwald und dem Bodensee befinden sich bedeutende Tourismusziele Deutschlands innerhalb der Region. Wegen der vielfältigen Ansprüche an den Bodenseeuferebereich hat der Regionalverband Hoahrhein-Bodensee wie auch der benachbarte Regionalverband Bodensee-Oberschwaben den Teilregionalplan Bodenseeuferplan erstellt, um weitere Belastungen auf den See und seinen Uferbereich einzuschränken.

Mit dem Hoahrhein und dem Bodensee ist die Region bereits in ihrem Namen von Wasser geprägt. Man kann sie auch als die Wasserkraftregion bezeichnen. Elf Flusskraftwerke nutzen entlang des Hoahrheins die Kraft des Wassers zur Energiegewinnung. Auch die hohe Reliefe-nergie des Hotzenwaldes wird durch Pumpspeicher- und Kavernenkraftwerke genutzt. Aktuelle Planungen und Vorhaben wie der Neubau des Flusskraftwerks in Rheinfeldern oder die Planungen zu einem neuen Pumpspeicherwerk verdeutlichen die Bedeutung der Wasserkraft in der Region Hoahrhein-Bodensee.

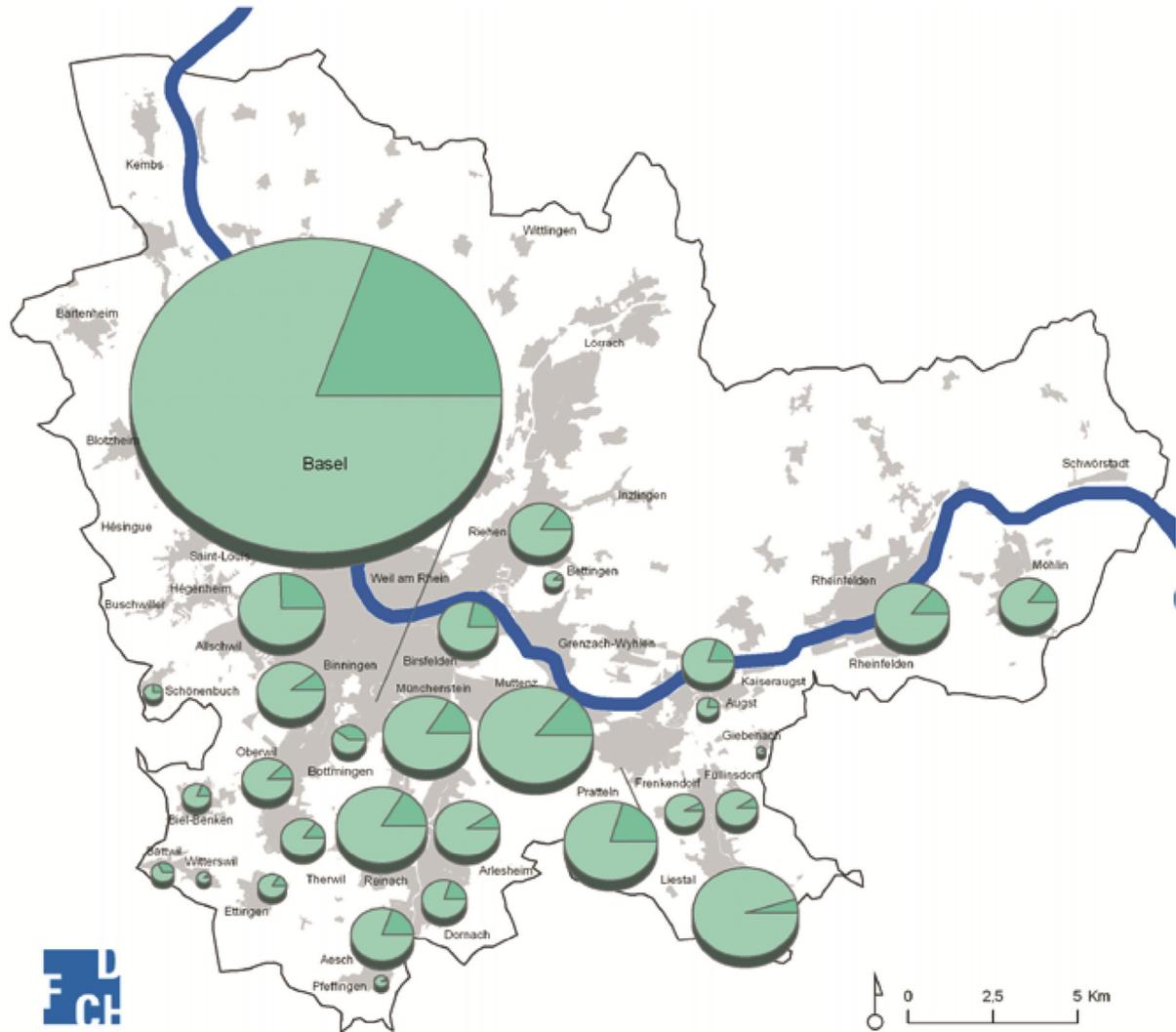
### **3.4 Der schweizerische Teilraum: die Metropolitanräume Basel und Zürich**

Der Hoahrhein ist integraler Bestandteil von zwei funktionalen Räumen in der Schweiz: dem Metropolitanraum Basel und dem Metropolitanraum Zürich. Für die Bevölkerung und die Wirtschaft sind diese beiden Räume die Anziehungspunkte und die Motoren der Entwicklung. Die schweizerischen Kantone Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Teile der Kantone Solothurn, Jura, Thurgau und St. Gallen liegen im Einzugsbereich dieser beiden Zentren. Ebenso der Kanton Schaffhausen, der mit seiner Lage nördlich des Rheines für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einen Sonderfall darstellt.

### Der Metropolitanraum Basel

Der Metropolitanraum Basel umfasst fünf Kantone und Gebietskörperschaften in drei Nationalstaaten (Deutschland, Frankreich und Schweiz) mit 134 Gemeinden, rd. 750.000 Einwohnern und über 330.000 Arbeitsplätzen (TEB 2009: 17, 61).

Abb. 3: Arbeitszentren der Grenzgänger im schweizerischen Teilraum der Trinationalen Agglomeration Basel im Jahr 2000

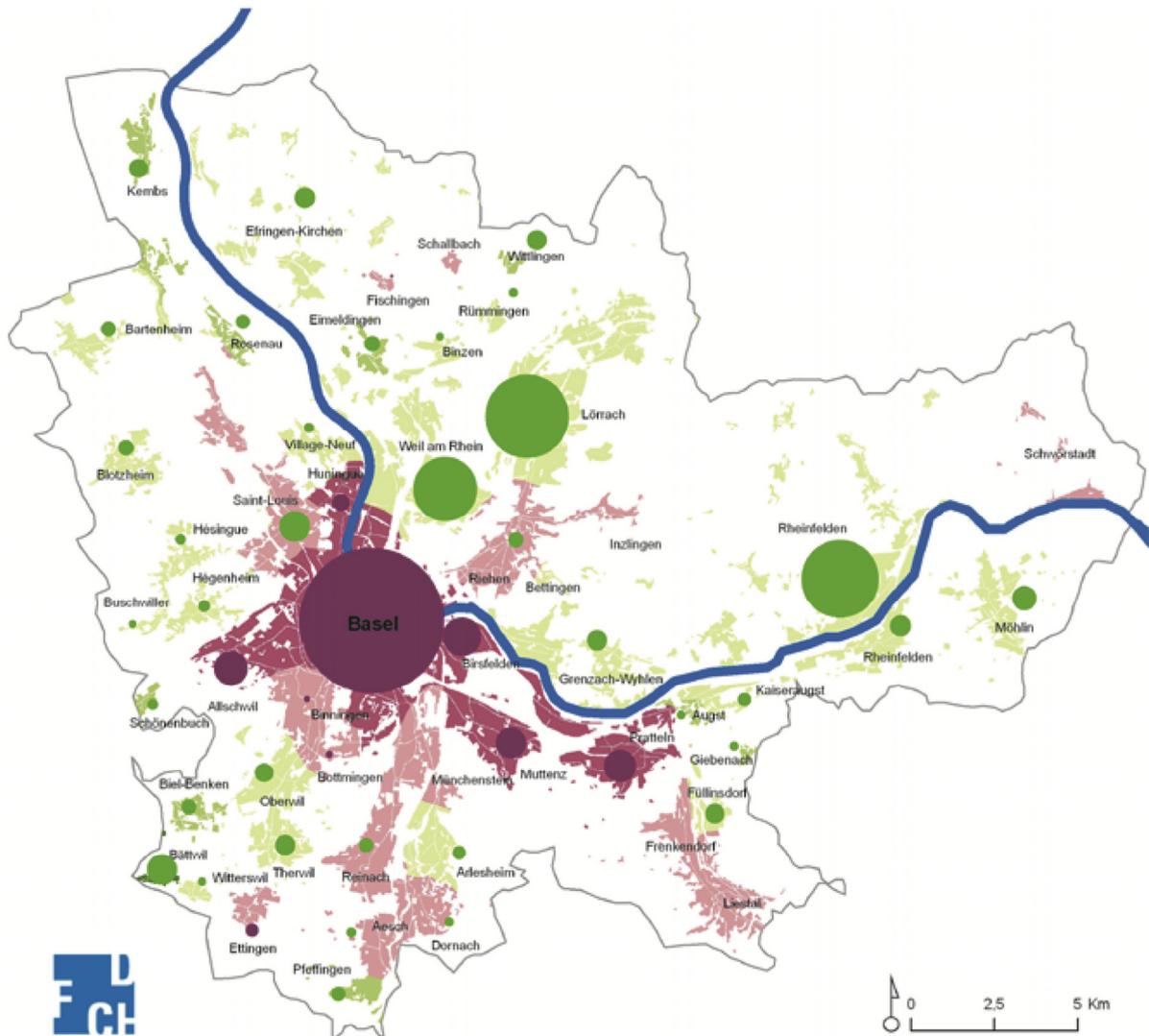


- Anteil der Grenzgänger / part des frontaliers
- Gesamtarbeitsplätze / Emploi total
- Siedlungsfläche / espace bâti

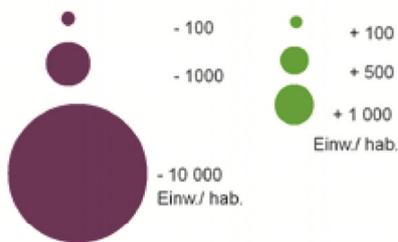
Böttmingen:	40 % ( 500 Grenzgänger / frontaliers)
Bättwil:	32 % (175)
Allschwil:	25 % (2000)
Schönenbuch:	25 % (95)
Augst:	22 % (120)
Basel:	19 % (30 000)

Quelle: TEB 2009: 64

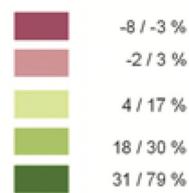
Abb. 4: Bevölkerungsentwicklung in der Trinationalen Agglomeration Basel zwischen 1990 und 2000



Absolute Entwicklung der Bevölkerung/  
Evolution de la population en nombre d'habitants:



Relative Entwicklung der Bevölkerung/  
Evolution de la population en %:



Bewohnte Siedlungsfläche/  
Espace bâti habité

Basel	- 12 000	
Lörrach	+ 3 200	
Rheinfelden (B)	+ 2 700	Einw. / hab.
Weil-am-Rhein	+ 1 850	
Riehen	+ 450	
Saint-Louis	+ 430	

Quelle: TEB 2009: 53

Er zeichnet sich durch die nachstehenden Besonderheiten aus:

- Zweisprachigkeit: Deutsch und Französisch.
- Wirtschaftskraft: Alle drei nationalen Teilräume nehmen eine Spitzenstellung in volkswirtschaftlicher Hinsicht ein.
- Fragmentierung: Die nationalen, kantonalen und kommunalen Grenzen gliedern den funktional einheitlichen Raum in ein außerordentlich komplexes Gefüge von Gebietskörperschaften.
- Vernetzung: Herausragend sind die intensiven Pendlerbeziehungen, die wirtschaftlichen Verflechtungen und Vernetzungen (rd. 40% der schweizerischen Exporte werden in Basel hergestellt (Ott, Ritter 2008: 30).
- Gemeinsame Infrastrukturen: Trinationaler Euroairport und trinationale Hafenanlage.

Im Jahr 1995 wurde die Trinationale Agglomeration Basel (TAB) geschaffen. In den ersten Jahren war die TAB eine reine Raumplanungsorganisation unter der Federführung der Regionalplanungsstelle in Basel. Über die Grenzen hinweg wurden gemeinsam Projekte entwickelt und den davon betroffenen Gebietskörperschaften zur Umsetzung empfohlen. Im Jahr 2007 wurde aus der TAB der Trinationale Eurodistrict Basel (TEB); in ihm sind 70 Gebietskörperschaften der Grenzregion Basel organisiert.

Im Jahr 2010 wurde offiziell die Trinationale Metropolregion Oberrhein gegründet. Geographisch umfasst sie die Regionen Nordwestschweiz, Mittel- und Südbaden, das Elsass und die Südpfalz. Auf rd. 21.500 km<sup>2</sup> leben etwa sechs Mio. Menschen in knapp 2000 Gemeinden und Städten (TEB 2012). Täglich pendeln ca. 90.000 Menschen über die Landesgrenzen zwischen Wohn- und Arbeitsort (TEB 2012). Auf der Basis einer jahrzehntelangen Zusammenarbeit gibt es inzwischen eine große Vielfalt an grenzüberschreitenden Netzwerken und Projekten, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Verkehr, Umweltschutz, Sport, Gesundheit etc.

### ***Der Metropolitanraum Zürich***

Der Metropolitanraum Zürich umfasst 238 Gemeinden und Städte in den acht Kantonen Zürich, Aargau, Thurgau, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Zug und Luzern mit rd. 1,9 Mio. Einwohnern und 900.000 Arbeitsplätzen (Metropolitanraum Zürich 2008). Er zählt zu den als „Europäische Motoren“ klassifizierten städtischen Regionen, die eine führende Rolle in Europa spielen betreffend Wirtschaftsleistung, Innovationskraft oder öffentlichen Verkehr.

Verschiedene Faktoren machen seine heutigen Stärken aus, insbesondere:

- die große Vielfalt auf kleinem Raum,
- die Positionierung als international starker Wirtschaftsstandort,
- eine hohe Lebensqualität.

Zu den Herausforderungen, denen sich der Metropolitanraum Zürich stellen muss, zählen u. a.:

- ein dynamisches Wachstum,
- soziale Ungleichgewichte,
- Natur- und Ressourcenbeanspruchung,
- Zusammenarbeit und Konkurrenz.

Eine Vision für den Metropolitanraum Zürich wurde 2009 von der Metropolitankonferenz verabschiedet. Sie zeichnet ein Bild der Zukunft des Metropolitanraumes mit dem Zeithorizont 2030. Die Vision ist eine zentrale Grundlage für die Arbeit im Rahmen des Metropolitanraumes: Sie zeigt auf, was die Mitglieder des Vereins „Metropolitanraum Zürich“ gemeinsam erreichen wollen, und hält programmatisch fest, welche Schritte als nächstes gemeinsam angegangen werden sollen. Übergeordnetes Ziel ist die Stärkung der Lebensqualität und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Metropolitanraumes.

Weitere Ziele sind:

- eine verstärkte Zusammenarbeit und eine bessere Vernetzung zwischen den Kantonen, Städten und Gemeinden,
- die Entwicklung einer Plattform für den Informationsaustausch,
- die Förderung einer ganzheitlichen und großräumigen Entwicklungsperspektive.

Initiatoren der Metropolitankonferenz waren der Kanton Zürich, die Stadt Zürich, die Stadt Winterthur sowie der Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich. Die erste Metropolitankonferenz mit Vertretern der beteiligten Kantone, Städte und Gemeinden fand 2007 statt. Anlässlich der vierten Metropolitankonferenz im November 2008 in Schaffhausen wurde die Gründung des Vereins Metropolitanraum Zürich beschlossen. Die Gründung erfolgte im Jahr 2009.

Die Region Nordwestschweiz lässt sich als deutschsprachiges Staatsgebiet der Schweiz nördlich des Jurahöhenzugs definieren. Die Region gehört historisch, geographisch, kulturell und auch politisch zusammen. In einigen Bereichen konnten Grenzen bereits aufgehoben werden, indem eine konstruktive Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg aufgebaut wurde. In vielen Bereichen jedoch verursachen die beengenden Grenzen Ärger – und v. a. auch immense, unnötige Kosten.

### **3.5 Zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

Dem Regionalverband Hochrhein-Bodensee auf deutscher Seite stehen im schweizerischen Grenzraum acht Kantone gegenüber. In der Schweiz werden seit längerer Zeit Territorialreformen diskutiert, z. B. eine Anpassung des schweizerischen, kantonalen Territorialsystems an die Systematik der Gebietseinheiten der Amtlichen Statistik der EU (sog. NUTS-Regionen). Ein Konzept zur Neugliederung der Schweiz in sieben Großregionen – ein Vorschlag, der vom Bundesamt für Statistik und vom Bundesamt für Raumplanung 1999 publiziert worden ist – hat zu einem Aufschrei in der Öffentlichkeit geführt. Eine Kantonsfusion ist bis heute im schweizerischen Bundesstaat noch nie umgesetzt worden. Ein neues Modell wäre die Stärkung der Mitverantwortung der Agglomerationen (in der Form einer neuen Agglomerationspolitik des schweizerischen Bundesstaates). In der kommenden Zeit wird die Dynamik der Weiterentwicklung und der Vertiefung der Beziehungen auf der Ebene der Gemeinden liegen.

Die Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bildet das Karlsruher Übereinkommen vom 23. Januar 1996. Die Schweiz hat inzwischen neue bilaterale Abkommen zur Zusammenarbeit innerhalb Europas unterzeichnet. In der Verfassung von Basel-Stadt steht der Auftrag zur kantons- und länderübergreifenden Zusammenarbeit.

Anfänglich war Basel allein die Kooperationspforte zur Schweiz. Heute betreiben alle Kantone entlang des Rheines Kooperationsprojekte mit den angrenzenden deutschen Nachbarn. Es lässt sich feststellen, dass die öffentlich gewordenen Konflikte um den Flughafen Zürich-Kloten, die Zollfreistraße zwischen Basel und Weil, das Projekt Atommülllager bei Benken aber auch um die Landnahme der Schweizer Bauern aus dem Grenzraum im Nachbarland

dazu geführt haben, dass auch die Bevölkerung die grenzübergreifenden Abhängigkeiten wahrgenommen hat.

Das Denken und erst recht das Handeln in gemeinsamen grenzüberschreitenden Räumen ist – obwohl als absolute Notwendigkeit für die wirtschaftlich, sozial und räumlich immer mehr zusammenwachsende Region betitelt – weit davon entfernt, mehrheitsfähig zu sein. Keine einzige politische Partei im Grenzraum am Hochrhein nimmt sich wirklich der Thematik an. Beklagt werden die komplizierten bestehenden Strukturen und die mangelnde Durchschlagskraft in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In der Schweiz und in Deutschland sind gewisse Ermüdungserscheinungen festzustellen. Niemand scheint einen Druck zu verspüren, etwas zu verändern oder in irgendeine Richtung aufzubrechen. Eine Aufbruchstimmung, ein Prickeln, ein Gefühl, dass Neues im Entstehen ist, fehlt.

Es gilt daher, die Kräfte im Grenzraum für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu bündeln. Eine erste Grundlage besteht: Das „Raumkonzept Schweiz“ ist mittlerweile in Vernehmlassung. Es ist ein strategisches Dokument zur Steuerung der räumlichen Entwicklung in der Schweiz. Es stützt sich auf die Tatsache, dass die wechselseitigen Abhängigkeiten über Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen hinweg zunehmen. Die zentrale Botschaft lautet: Politisch soll mehr und mehr in funktionalen und damit wirtschaftsrelevanten Raumkategorien gedacht und dementsprechend gehandelt werden, ungeachtet der bestehenden politisch-administrativen Grenzen. Für den Metropolitanraum Basel, der weit über die Landesgrenzen hinausgreift, bedeutet dies auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten. Nur auf Basis einer mutigen und starken Zusammenarbeit in allen thematischen Bereichen kann auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfolgreich sein. Es gilt, gemeinsam die bestehenden Qualitäten des Grenzraumes am Hochrhein aufzuzeigen und gemeinsam Bilder für die zukünftige Entwicklung der Region zu entwerfen.

### **3.6 Zwischenfazit**

Die Zukunft hängt von der Vitalität der ganzen grenzüberschreitenden Region am Hochrhein ab. Nicht der Vorteil des Einen gegenüber dem Nachteil des Anderen, sondern das gemeinsame Interesse der ganzen Region sollte im Mittelpunkt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stehen. Für die Zukunft ist es entscheidend, ob es gelingt, ein Zugehörigkeitsgefühl zu einem Raum zu entwickeln, der sich nicht an politisch-administrative Grenzen hält, in dem sich aber das Zusammenleben vieler Menschen abspielt. Das gilt nicht nur für die grenzüberschreitende Raumentwicklung.

Doch wie viel Einfluss hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der politisch-administrativen Akteure auf die zivilgesellschaftlichen Akteure, auf die Bürgerinnen und Bürger der Hochrheinregion? Fühlen sich diese genügend eingebunden und berücksichtigt? Welche Bereiche der Zivilgesellschaft sind bereits miteinander vernetzt und welche wünschen sich eine stärkere grenzüberschreitende Zusammenarbeit? Mit welchen Schritten soll die Region aus Sicht der unterschiedlichen Akteure vor Ort mit Leben gefüllt und in welche Richtung geführt werden?

Die Themen sind konkreter, v. a. aber auch vielschichtiger geworden, weil die tatsächlichen Verbindungen zwischen den beiden Ländern vielschichtiger geworden sind. Und vieles ist selbstverständlich geworden, was noch vor einer Generation außergewöhnlich erschien.

Die Zahl der Akteure ist größer geworden, denn zur Politik sind viele weitere Akteure hinzugekommen, die in ihren Themenfeldern Bausteine zum Gesamtwerk der grenzüberschreitenden Region am Hochrhein beitragen.

## **4 Ausgangslage aus raumplanerischer Sicht**

### **4.1 Zu wenig sichtbare Ergebnisse der grenzüberschreitenden Raumplanung**

Raumplanung ist im Grundsatz die Vermittlung zwischen verschiedenen Interessen, um Nutzungskonflikte im Raum zu vermeiden bzw. frühzeitig zu lösen. Sie ist notwendig, weil die Nutzungsansprüche an den begrenzt zur Verfügung stehenden Raum steigen, sich zum Teil räumlich überlagern und häufig miteinander konkurrieren. Zudem wächst im Grenzraum am Hochrhein die Bevölkerungszahl, die Zahl der Grundeigentümer und ebenso die Zahl der Interessensgruppen. Überdies steigen die Anforderungen an die Qualität des Lebensraumes. Raumplanung wird vor diesem Hintergrund immer schwieriger, im Grenzraum am Hochrhein ist sie aber aufgrund der unterschiedlichen Hoheits- und Kompetenzgebiete noch komplexer. Eine Lösung zu erzielen, die alle Beteiligten zufriedenstellt oder zumindest von allen akzeptiert wird, ist im knapper werdenden und im durch Grenzen zerschnittenen Raum oft nur schwer möglich. Exzellente Lösungen für einen Ort weisen – je nach Wahrnehmung – an einem anderen Ort gravierende Nachteile auf. Die in der Vergangenheit praktizierte Lösung der Lokalisierung von sperrigen Anlagen im Grenzraum, wie z. B. Straßen- und Schieneninfrastrukturen, Deponien, Endlager oder Atomanlagen, stellt heute keinen akzeptierten und umsetzbaren Lösungsansatz mehr dar. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit im Grenzraum am Hochrhein konnte zwar weiterentwickelt werden, sie ist aber noch weit von dem oben genannten Ziel entfernt. Ein ausgeprägtes und tragendes Innenleben hat die grenzüberschreitende Region am Hochrhein noch nicht ausgebildet. Es wird aber deutlich, dass der grenzüberschreitende Lebens- und Wirtschaftsraum am Hochrhein, d. h. der funktionale Raum, sich immer weniger an die politisch-administrativen Grenzen hält, die ihn fragmentieren. Von einer zukunftsorientierten, visionären Raumentwicklung, die von den Menschen in der Region wirklich zur Kenntnis genommen wird, ist jedoch nicht viel zu spüren. Dabei ist bekannt, dass in Zeiten der Globalisierung eine Region nur dann wettbewerbsfähig sein kann, wenn die relevanten Akteure einer Region gemeinsame Ziele verfolgen und die Region nach außen und innen einheitlich darstellen und vertreten.

### **4.2 Gelebter Alltag**

In den alltagsrelevanten Lebensbereichen des Grenzraums am Hochrhein hat sich in den letzten zwölf Jahren Wesentliches verändert:

- Der Euro hat in Deutschland die D-Mark ersetzt und ist heute in der Nordwestschweiz die allgemein akzeptierte Zweitwährung.
- Um einen relativ freien Personen- und Güterverkehr zu gewährleisten, sind viele Zollschranken weggeräumt worden. Der Regio-Express fährt von Freiburg nach Basel SBB, die S-Bahnlinie 1 von Mulhouse im Halbstundentakt nach Frick, die S-Bahnlinie 3 von Porrentruy über Basel und durch das Ergolzthal nach Olten, die Tramlinie 8 verbindet das baselstädtische Neubadquartier mit der Stadt Weil am Rhein und ein Bus fährt vom schweizerischen Allschwil nach Grenzach-Wyhlen in Deutschland.
- Über den Hochrhein sind weitere Brücken erbaut worden – in Rheinfelden und in Laufenburg.
- Die Doppelspurstrecke von Zürich-Schaffhausen über das deutsche Gebiet Jestetten-Lottstetten befindet sich im Bau.
- Der Schienenverkehr zwischen Basel und Lindau via Waldshut–Schaffhausen–Singen wurde wesentlich verbessert. In der Diskussion ist die grenzüberschreitende Elektrifizierung dieser Bahnstrecke.

- Im Raum Bodensee-Schaffhausen besteht heute ein grenzüberschreitender Regionalschiennenverkehr.
- Nicht zuletzt ist auch das grenzüberschreitende Kulturangebot abgestimmt und verbessert worden. Zu erwähnen ist z. B. das jährlich stattfindende Festival „Stimmen“ in der Region Basel ([www.stimmen.com](http://www.stimmen.com)).
- Der Rollhockeyverein von Weil am Rhein (RSV), einer Agglomerationsgemeinde von Basel auf deutschem Boden, spielt seit 2007 in der obersten Liga der Schweizer Rollhockey-Meisterschaft.

Diese Befunde stellen noch keine Erfolgsgeschichte dar. Die bisherige grenzüberschreitende Kooperation ist nach wie vor vom Begriff der variablen Kooperation geprägt, sie ist in keine Gesamtstrategie eingebettet. Jedes grenzüberschreitende Projekt hat zwar seine spezifische Aufgabe, seinen eigenen Perimeter und seine eigene Struktur. Aber sie sind i. d. R. nicht aufeinander abgestimmt. Dies hat zu einer schwer durchschaubaren Vielzahl von Institutionen und zu unübersichtlichen Strukturen geführt. Nur noch wenige Eingeweihte können in diesem Zusammenhang die Übersicht behalten. Die meisten Entscheidungsträger aus dem politisch-administrativen Bereich sind mit dem bestehenden System überfordert. Für die Zukunft muss sich auch die Politik – nicht nur die Raumplanung – darum bemühen, stärker in funktionalen Räumen zu denken und zu arbeiten. An diese funktionalen Räume müssen Aufgaben wie Wirtschaftsförderung, Raumentwicklung, Infrastrukturplanung, -realisierung und -betrieb und die Landschaftsentwicklung delegiert werden (Ott, Ritter 2008). Die Erfahrung zeigt, dass die Fachleute in der planerischen Praxis heute bereit sind, sich bei der Lösungssuche auf eine Vielfalt von grenzüberschreitenden Lösungsansätzen einzulassen. Demgegenüber strebt die Politik aber i. d. R. nur nach der für ihr Kompetenzgebiet (und ihre Wählerinnen und Wähler) besten Lösung. Sie wehrt sich gegen die Übernahme von Lasten und profiliert sich durch Abgrenzung. Im Grundsatz gibt es nur einen Lösungsweg: Der politisch-administrative Raum muss sich dem funktionalen Raum angleichen.

Die Zivilgesellschaft bildet die Fragmentierung des Raumes in staatliche Hoheitsgebiete immer weniger ab, jene der kommunalen Grenzen fast gar nicht mehr. Der alltägliche Erfahrungs- und Wahrnehmungsraum von immer mehr Menschen überwindet die Staatsgrenze mit größter Selbstverständlichkeit. Die tägliche grenzüberschreitende Mobilität ist groß. Zum Einkaufen fahren die schweizerischen Grenzraumbewohner in den „Lidl“ oder den „Aldi“ auf deutschem Gebiet oder ins Möbelhaus diesseits oder jenseits der Grenze – je nachdem, wo gerade die Milch- und Fleischprodukte oder das Benzin am günstigsten sind oder welche aktuellen Angebote auf dem Ladentisch liegen. Das gilt auch für Freizeit-, Kultur- und Erholungsangebote – unabhängig vom Alter der Nutzer.

Es bestehen zunehmend mehr wechselseitige Abhängigkeiten im grenzüberschreitenden Wirtschaftsraum am Hochrhein. Die Pendlerinnen und Pendler aus Deutschland sind eminent wichtig für die Schweizer Wirtschaft. Ohne diese Arbeitskräfte müssten in der Schweiz einige Spitäler schließen und manche Produktionsanlage stünde still. Qualifizierte Arbeitskräfte werden heute zwar weltweit rekrutiert, den Grundstock liefert aber der Grenzraum. Detailhandel, Gastgewerbe, Handwerk, Kleingewerbe und auch die Industrie leben heute vom Austausch über die Grenzen hinweg. In der Wirtschaft ist zu unterscheiden zwischen der Export- und der Lokalwirtschaft.

Die Exportwirtschaft hat sich mit den lokalen Verhältnissen und Behörden so weit arrangiert, dass sie sich auf ihre Hauptinteressen Organisation, Produktion und Vertrieb ihrer Güter konzentrieren kann. Die Lokalwirtschaft ist den uneinheitlichen wirtschaftspolitischen und zolltechnischen Regulierungen und ihren laufenden Veränderungen weit mehr ausgeliefert.

Die mediale Berichterstattung über den gemeinsamen Lebensraum klafft immer noch in weitgehend regional untermauerte Staatskulturen auseinander. Auf der Ebene der Tagesberichterstattung gibt es keine Nachfrage von Konsumenten nach einem medialen Produkt mit einem ausgeglichenen und repräsentativen Mix aus dem Hochrheinraum und einer laufenden Darstellung und Bilanzierung der grenzüberschreitenden Interessen.

Ohne Not lässt sich dieser gemeinsame Lebensraum als Bewegungs- und Erfahrungsraum an den Landesgrenzen nicht mehr auseinanderdividieren – zu groß sind die alltäglichen, wirtschaftlichen und privaten Vernetzungen der Menschen –, auch wenn es Klagen gibt z. B. über den Stau an den Grenzen und über die Behinderungen des Kleingewerbes im Grenzverkehr (Ott, Ritter 2008).

#### **Ausgewählte Zitate**

„Der durch Grenzen und Politik fragmentierte Raum bringt für die Wirtschaft und die Bevölkerung zunehmend Probleme. Die Grenzlage Basels ist eine Chance; aber nur wenn die Kantons- und Landesgrenzen keine Hindernisse aufürmen. Die Politik muss sich den Bedürfnissen unserer Bevölkerung anpassen“ (Guy Morin, Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt in: Ott, Ritter 2008: 14).

„Dieser Region täte also ein moderner Waldseemüller gut, der statt der trennenden Grenzen zuerst einmal das Gemeinsame sieht und nennt, oder für den der Rhein an erster Stelle ein europäischer Flusslauf und an zweiter Stelle eine Grenze zwischen unseren Ländern ist“ (Dieter Salomon, Oberbürgermeister der Stadt Freiburg in: Ott, Ritter 2008: 75).

„Ohne Grenzgänger könnten wir den Betrieb nicht aufrecht erhalten“ (Mayer 2010: 8).

## **5 Herausforderungen für die räumliche Planung**

Wer heute im Grenzraum plant, steht vor den folgenden Herausforderungen:

1. Fehler und Versäumnisse aus der Vergangenheit
2. Bestehende Doppelspurigkeiten, insbesondere im Bereich der Infrastrukturen mit entsprechenden Störeffekten, Ressourcen- und Finanzmittelverzehr
3. Akzeptanzschwierigkeiten für zukunftsgerichtete, grenzüberschreitende Lösungen aufgrund inkongruenter grenzüberschreitender Lebensräume und grenzorientierter Hoheitsgebiete
4. Akzeptanzschwierigkeiten für grenzüberschreitende Nutzen-Lasten-Ausgleiche
5. Unterschiedliche Wahrnehmung von Problemen und Konflikten
6. Uneinheitliche Daten – unterschiedliche Vorgaben
7. Unterschiedliches Planungsverständnis – unterschiedliche Planungskultur
8. Große Herausforderungen im Umgang mit Komplexität
9. Ungewissheiten
10. Fehlende Verfahren zur Reduktion der Komplexität

11. Konfliktbewältigung
12. Qualitätssicherung
13. Fehlende Verbindlichkeiten

Beispiele für die Aussagen in den Punkten 1 bis 4 finden sich in Kap. 6. Auf die Punkte 5 bis 13 wird im Folgenden näher eingegangen.

### **5.1 Unterschiedliche Wahrnehmung von Problemen**

Im Bereich der räumlichen Planung zeigt sich, dass in Grenzräumen Probleme oftmals dies- und jenseits der Grenzen unterschiedlich wahrgenommen werden und dass dies, wie z. B. in der Landschaftsplanung, aufgrund spürbarer kultureller Unterschiede erfolgt. Wie ist damit umzugehen? Unter Problemwahrnehmung sind i. d. R. zwei verschiedene Schritte zu unterscheiden: einerseits die Kenntnis eines Problems bzw. einer konkreten Konfliktsituation und andererseits die Beurteilung dieses Problems bzw. der konkreten Konfliktsituation als löungsbedürftig. Kulturelle Unterschiede werden deshalb nicht in der Phase der eigentlichen Wahrnehmung eines Problems virulent, sondern erst auf der Stufe der Bewertung eines Problems mit Blick auf dessen Bedeutung und die gemeinsame Lösungsfindung. Nicht das Wissen, sondern die Werte sind also verantwortlich dafür, dass grenzüberschreitende Probleme oftmals unterschiedlich wahrgenommen werden.

Ein Problem ist eine unerwünschte Ist-Soll-Differenz. Ein planerisches Problem liegt dann vor, wenn der Ist-Zustand oder die erwartete Entwicklung in unerwünschtem Maße von dem maßgebenden Sollwert abweicht. Eine gemeinsame Problemwahrnehmung setzt eine gemeinsame Wahrnehmung des Ist-Zustandes bzw. der erwarteten Entwicklung sowie gemeinsame, d. h. dies- und jenseits der Grenze gleichermaßen akzeptierte, normative Vorgaben (Soll-Werte) für die anzustrebende zukünftige Entwicklung voraus.

Für die grenzüberschreitende Raumplanung bedeutet dies, dass erst wenn eine gemeinsame „Wertvorstellung“ (shared values) über den Grenzraum besteht, auch die Probleme gemeinsam wahrgenommen werden können.

### **5.2 Uneinheitliche Daten – unterschiedliche Vorgaben**

In Grenzräumen ist die Datenbasis über den Ist-Zustand und über mögliche Entwicklungsperspektiven meistens uneinheitlich. Daten zum Ist-Zustand werden sachlich (Kriterien, Indikatoren), räumlich (Bezugsgebiete, -ebenen) und zeitlich (Erhebungszeitpunkte) uneinheitlich erhoben, erfasst und aufbereitet (Formate) und sind unterschiedlich verfügbar (Modalitäten, Berechtigungen). Diese Grundlagen sind i. d. R. in nationale, d. h. nicht grenzüberschreitende Systeme eingebunden. Inkompatibilitäten zwischen den verfügbaren Daten dies- und jenseits der Grenzen erschweren die grenzüberschreitende Gesamtschau.

In Grenzräumen sind unterschiedliche normative Vorgaben (Soll-Werte) maßgebend. Die Vorstellungen über die erwünschten Entwicklungen sind dies- und jenseits der Grenzen unterschiedlich, weil sie i. d. R. aus einer nationalen, regionalen und lokalen Innensicht entwickelt und für verbindlich erklärt werden (z. B. Festsetzungen in raumplanerischen Plänen und Programmen). Nationale oder regionale Interessen dominieren dabei grenzüberschreitende Optimierung- und Ausgleichsbestrebungen. Unterschiedliche Rahmenbedingungen erschweren die Raumplanung. In Grenzräumen sind die Rahmenbedingungen für die Raumplanung und -entwicklung besonders vielfältig. In Grenzräumen stoßen Teilräume aneinander, die durch unterschiedliche rechtliche und politisch-administrative Kontextbedingungen geprägt sind.

Infolge der engen grenzüberschreitenden, raumbedeutsamen Wirkungsbeziehungen wird die Raumentwicklung gleichzeitig durch unterschiedliche Rahmenbedingungen dies- und jenseits der Grenzen beeinflusst. Sie muss sich deshalb auf diese, im Vergleich zu anderen Räumen schwierigere, Situation einstellen.

### **5.3 Ungewissheiten**

Raumplanung in Grensräumen ist mit besonders vielen Ungewissheiten verbunden. Die besonders große Komplexität der Rahmenbedingungen für die Raumplanung in Grensräumen führt zu einer Vervielfachung der typischen raumplanerischen Ungewissheiten (vgl. Friend, Jessop (1977); Friend, Hickling (1997)):

1. Ungewissheiten über die Planungsumwelt
2. Einflussfaktoren von außen (z. B. Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt, Staat)
3. Ungewissheiten über Werte und Ziele
4. politische Werte
5. politische und planerische Zielvorgaben
6. Ungewissheiten über zukünftige Entscheidungen in anderen Bereichen
7. Planungen anderer Planungsträger mit möglichen Auswirkungen auf die eigene Planung

Wichtige Teile der Planungsumwelt sind durch staatliche Vorgaben geprägt. An Staatsgrenzen stoßen deshalb nicht nur verschiedene Planungssysteme, sondern auch verschiedene Planungsumwelten aneinander. Für eine einzelne Planung im Grenzraum heißt dies, dass sie unter dem Einfluss verschiedener Planungs-Umwelten steht und deshalb mit besonders zahlreichen und vielfältigen Ungewissheiten über die zukünftige Entwicklung der Planungsumwelt rechnen muss.

Viele für die Raumplanung maßgebende Wertvorstellungen und Zielsetzungen sind national, regional oder lokal geprägt bzw. bestimmt. An Grenzen stoßen verschiedene, teilweise einander widersprechende Wert- und Zielsysteme aneinander. Die prinzipielle Ungewissheit über die zukünftig geltenden Wert- und Zielvorstellungen bezieht sich deshalb nicht nur auf das eigene Gebiet, sondern auch auf die benachbarten.

An Grenzen sind „fremde“ Entscheidungen mit möglichen Auswirkungen auf die eigene Planung und damit auch die Ungewissheit darüber besonders zahlreich und vielfältig.

### **5.4 Unterschiedliches Planungsverständnis – unterschiedliche Planungskultur**

Bei statischem Denken und Handeln an der Grenze zeichnen sich für die potenziellen Partner diesseits und jenseits der Grenze Nachteile ab. Potentiale (z. B. ein möglicher Ausgleich der Arbeitsmärkte) bleiben ungenutzt. Die Raumstruktur verstärkt die Abgrenzung, z. B. durch eine linienförmige Verkehrsinfrastruktur entlang der Grenze. Beide Teile eines Grenzraumes werden angesichts der laufenden Maßstabsvergrößerung auf der weltwirtschaftlichen Landkarte nicht mehr wahrgenommen.

Bei der grenzüberschreitenden Planung geht es im Wesentlichen nicht um verbindliche Planungen, deren Umsetzung auf dem Verwaltungsweg oder gar auf gerichtlichem Weg erzwungen werden kann. Es geht v. a. darum, gemeinsam zu erkennen, wo beim Partner jenseits der Grenze akut der Schuh drückt, wie man sich eventuell über die Grenze hinweg nachbarschaftlich helfend verständigen kann, wo die gemeinsamen Herausforderungen der Zukunft – v. a. hinsichtlich der großräumigen Konzentrationsprozesse bis hin zur Globalisierung – liegen und

welche konkreten Schritte sich anbieten, um einen zukunftsweisenden Entwicklungsprozess gemeinsam in Gang zu setzen.

## **5.5 Fehlende Verfahren zur Reduktion der Komplexität**

Der Umgang mit Komplexität ist ein besonderes Merkmal moderner Raumplanung. Komplexität tritt an Grenzen besonders zutage: Systeme unterscheiden sich an Grenzen. Der Umgang mit dem Lebensraum ist unterschiedlich. Die Notwendigkeit der Reduktion auf wesentliche Merkmale wird gerade in Grenzräumen besonders deutlich. Eine gemeinsame Sprache kann nur durch Generalisierung entstehen.

In Grenzräumen fehlen Instrumente und Verfahren zur Reduktion der Komplexität der raumplanerischen Rahmenbedingungen und der damit verbundenen Ungewissheiten. Die für die Raumplanung maßgebenden Rahmenbedingungen werden in nationalen (oder auch regionalen), nicht grenzüberschreitenden Prozessen gestaltet. Sie sind im Wesentlichen also binnenorientiert. Die Harmonisierung unterschiedlicher Rahmenbedingungen über die Grenze ist ohne übergeordnete, grenzüberschreitende und politisch legitimierte Entscheidungsinstanz nur durch i. d. R. langwierige Aushandlungsprozesse zwischen gleichberechtigten Partnern dies- und jenseits der Grenze möglich. Raumplanung in Grenzräumen muss besonders viele Varianten und Optionen bearbeiten. Zur Bewältigung der großen Vielfalt von Ungewissheiten kommt in der Raumplanung in Grenzräumen dem Denken in Varianten und Optionen bzgl. zukünftiger Entwicklung besonders große Bedeutung zu.

## **5.6 Unfähigkeit zur Konfliktbewältigung**

Grenzüberschreitende Kooperationen stellen überwiegend eine Art „Schönwetterpolitik“ dar, die sich primär auf Win-Win-Projekte konzentriert. Zahlreiche Beispiele im deutsch-schweizerischen Grenzraum zeigen deutlich, dass grenzüberschreitende Konflikte, in denen keine Win-Win-Lösungen in Aussicht stehen, nicht oder nur selten durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit gelöst werden. Auf der regionalen Ebene der grenzüberschreitenden Kooperation zeigt sich sogar, dass Konfliktthemen explizit von der politischen Agenda gestrichen werden. Diese Strategie der Nichtthematisierung bestimmter Konflikte in den regionalen, grenzüberschreitenden Institutionen ist verständlich: Die Kooperationsbeziehungen basieren stark auf persönlichen Vertrauensbeziehungen – und diese Beziehungen will man nicht durch Konflikte belasten, bei denen kein Lösungsweg erkennbar ist, der beide Seiten zufriedenstellt. Manch sachbezogener Konflikt wird darum einfach nicht thematisiert, damit es zwischen den an der grenzüberschreitenden Planung beteiligten Akteuren zu keinem Beziehungskonflikt kommt. Diese Konfliktlösungsunfähigkeit der grenzüberschreitenden Planung ist damit systemimmanent. Sie kann so lange nicht geändert werden, bis innovative Ansatzpunkte aufgezeigt werden, wie innerhalb der horizontal vernetzten Kooperationsstrukturen Konflikte gelöst werden können, ohne die bestehenden persönlichen Beziehungen zu beeinträchtigen. Auch die Raumwissenschaften können hier bislang nur begrenzt Hilfestellung leisten. Ansatzpunkte für die Identifizierung von derartigen Konfliktlösungsstrategien bieten aber die ökonomische Spieltheorie und die internationale Regimetheorie. Beide Theorieansätze müssen jedoch an den fallspezifischen Kontext der grenzüberschreitenden Planung angepasst werden – dies stellt eine große Herausforderung für die involvierten Akteure aus Wissenschaft und Praxis dar.

Bestehende Konflikte lassen sich häufig auch deshalb nicht lösen, weil die Gruppe der Nutzer nicht mit der Gruppe der Zahler identisch ist, der Verursacherkreis sich also nicht mit dem Betroffenenkreis deckt. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz funktioniert in Grenzräumen i. d. R. nicht. An nationalen Grenzen gibt es keine Ausgleichsmechanismen und keine finanziellen Anreize für eine intensive Zusammenarbeit.

An internationalen Grenzen können konfligierende Positionen leicht nationalstaatlich zugeordnet werden. Sachbezogene Konflikte werden zum Teil dazu genutzt, Feindbilder zu produzieren (z. B. „Die Deutschen blockieren die Entwicklung des Flughafens Zürich“ oder „Die Schweizer exportieren ihren Fluglärm nach Deutschland“). Sind solche Feindbilder erst einmal etabliert, werden sie gerne von lokalen Organisationen für die Pflege des eigenen Images instrumentalisiert. Sie können deshalb nur noch schwer überwunden werden.

Grenzüberschreitende Konflikte müssen offensiv angegangen werden. Vertrauensbildende Maßnahmen, die zum gegenseitigen Verständnis beitragen, sind notwendig, weil es in aller Regel nicht nur auf einer Seite der Grenze Probleme mit der Sichtweise des Nachbarn gibt. Grenzprobleme können den Grenzfrieden stören und die Wahrnehmung gemeinsamer Chancen erschweren bzw. unmöglich machen. Die eigenen Probleme mit dem Nachbarn zu diskutieren, ermöglicht es, Verständnis beim Partner zu wecken und Möglichkeiten für einen Interessenausgleich zu identifizieren und einen solchen herbeizuführen. Voraussetzung für die Lösung grenzüberschreitender Probleme ist allerdings: Die Gesprächspartner müssen den Willen und v. a. die Kompetenz (die demokratische Legitimation) haben, unkonventionelle Lösungsmodelle auszuloten und tragfähige Kompromisslösungen unter Nutzung unkonventioneller Wege miteinander auszuhandeln. Allerdings entscheidet der Umfang bzw. die Intensität der zumutbaren Belastung des jeweiligen Partners über die Frage, inwieweit überhaupt ein Einvernehmen erzielt werden kann.

## **5.7 Qualitätssicherung**

Viele planen. Aber es gibt nur ganz wenige Arbeiten, in denen versucht wird, das Thema räumliche Planung in seiner Breite und Tiefe konzeptionell-theoretisch zu durchdringen. Oftmals fehlt eine inhaltliche Strukturierung und Priorisierung der Inhalte von Planung. Wichtige Zusammenhänge und Abläufe und deren Wechselwirkungen werden kaum dargestellt oder systematisch analysiert.

Mechanismen zur Qualitätssicherung und eine (non-punitive) „Fehlerkultur“ sind in der Planung nur gering ausgebildet. Planungsergebnisse werden fast nie evaluiert. Damit ist die Chance vertan, systematisch aus gemachten Fehlern zu lernen. In der Planung gibt es nur eine schwach institutionalisierte Diskussionskultur, die eine offene, konstruktive und selbstkritische Reflexion der eigenen Arbeit zum Ziel hat.

Planer geraten nicht selten in das Fahrwasser von Politikern und verwechseln (wie Letztere) in der Folge zwei Welten: Die Welt „mediengerechter“, symbolischer Politik, in der viele Illusionen ungestraft verbreitet werden können, und die Welt substanzieller Inhalte, in der es darauf ankommt, dass klar ist, worüber geredet bzw. geschrieben wird, und dass die behaupteten Zusammenhänge möglichst zutreffen.

In der Planung fällt die Balance zwischen dem Bemühen um Praxisbezug und dem Bemühen, das zu nutzen, was die Wissenschaft für die Planung an Erkenntnissen zu bieten hat, seit Längerem zugunsten des Praxisbezuges aus. Als Folge ist die wissenschaftliche Durchdringung des Themas „Planung“ mit erheblichen „Ignoranzfeldern“ durchsetzt. Trotz einer insgesamt positiven Gesamtbilanz ist die räumliche Planung v. a. von außen unter Druck geraten. Es scheint deshalb angebracht, sich mit den Schwachstellen der Profession etwas genauer auseinanderzusetzen.

## **5.8 Fehlende Verbindlichkeit**

Raumplanung – insbesondere die Entwicklung von Infrastrukturvorhaben – basiert auf Verbindlichkeit. Der Blick in die Vergangenheit des Hochrheinraumes zeigt, dass die grenzüberschreitenden Bemühungen zur Abstimmung selten erfolgreich waren.

In den letzten Jahren ist auch von der Politik – nicht nur von der Raumplanung – der Begriff der funktionalen Räume ins Spiel gebracht worden. Für die Bevölkerung und die Wirtschaft sind diese funktionellen Räume seit Langem gelebter Alltag, auch im Grenzraum. Das Umsetzen des Planens in funktionalen Räumen – auch in Grenzräumen – würde in der Konsequenz bedeuten, dass die Schweiz und Deutschland die Planung im Hochrhein an die beiden Metropolitanräume Zürich und Basel delegieren müssten.

## 6 Fallbeispiele

### 6.1 Infrastrukturplanung im Grenzraum

#### *Fehlende Abstimmung bei der Planung der A 4*

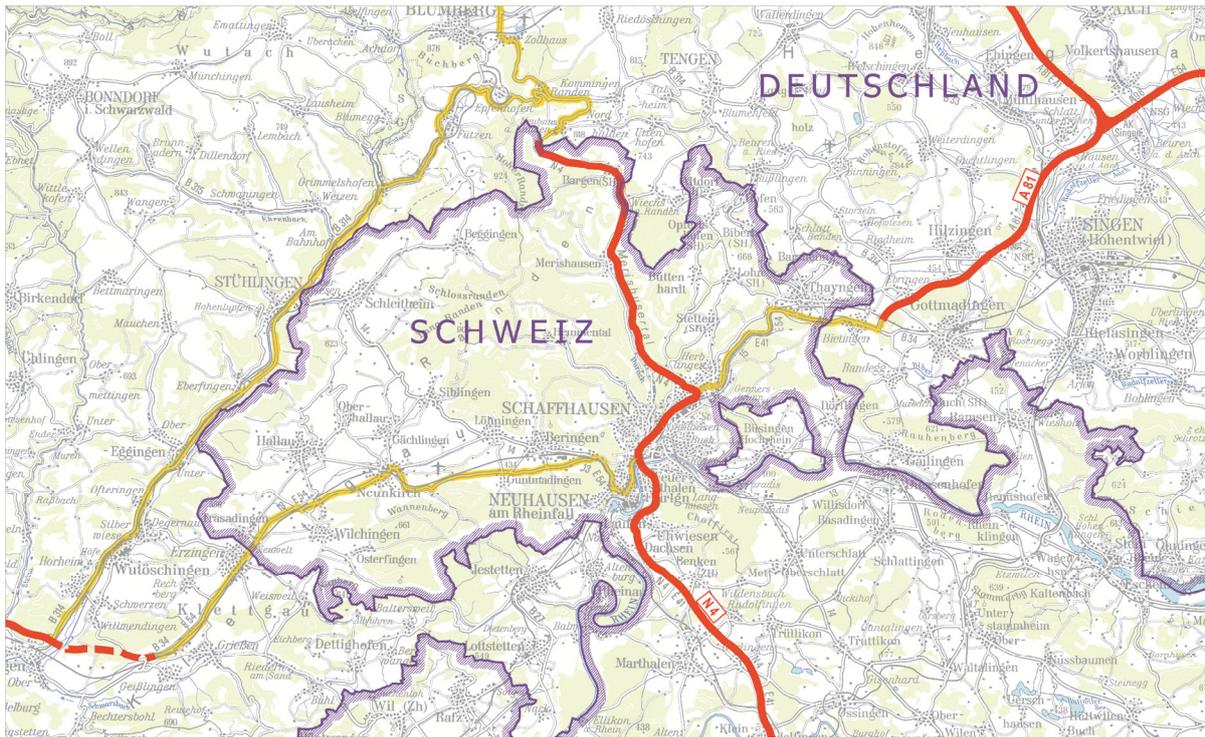
Die A 4 (ehemals N 4) zwischen Barga – dem nördlichsten Dorf der Schweiz an der Grenze zu Deutschland – und Winterthur stellt ein gutes Beispiel für die mangelhafte Abstimmung der räumlichen Planung über die deutsch-schweizerische Grenze hinweg dar. Bereits Anfang der 1950er Jahre wurde mit der Planung der Schweizer Nationalstraße begonnen (vgl. Abb. 5). Ursprünglich ging die Schweiz davon aus, dass Deutschland seine Autobahn bei Barga in die Schweiz führt. Deutschland aber änderte seine Pläne und führte die A 81 ebenfalls etappenweise von Singen her bis zur Grenze bei Bietingen gegenüber von Thayngen Richtung Schweiz. Infolgedessen stieg das Verkehrsaufkommen auf der J 15 zwischen Thayngen und Schaffhausen an und der Verkehrsfluss geriet immer mehr ins Stocken, da trotz des Ausbaus der A 4 zwischen Barga und Schaffhausen keine Entlastung erfolgte.

Mitte der 1960er Jahre plante Deutschland dann den Ausbau der E 70 als europäische Nord-Süd-Achse, die quer durch das nördliche Weinland führen und den Rhein im „Schaa-ren“ (einem sehr beliebten Naherholungsgebiet) überqueren sollte. Gegen dieses Projekt – damals als europäischer Verkehrsknotenpunkt oder als Benkener Kreuz bezeichnet – formierte sich in der Bevölkerung ein gewaltiger Widerstand. Heute bildet die A 4 trotz alledem regional, national und international eine wichtige Achse in der Nord-Süd-Verbindung, indem sie den Grenzverkehr kanalisiert und Richtung Winterthur führt.

Während die A 4 als Kernstück im Schweizer Nationalstraßennetz langsam voll ausgebaut ist, ist Deutschland noch dabei, sein Autobahnnetz im süddeutschen Raum besser zu verknüpfen und Lücken zu schließen. Die A 98 sorgt bereits seit Jahren für Diskussionen. Sie soll Basel mit Singen verbinden und gilt aus europäischer Sicht als Teil der direkten Fernlinie zwischen Paris und München. Verschiedene Abschnitte zwischen Basel und Lauchringen unweit der Schweizer Grenze sind bereits in Betrieb. Die Kantone wie auch die Bevölkerung von Schaffhausen und Zürich zeigen aber kein Interesse, die Straße über ihr Gebiet zu führen, um eine direkte Verbindung herzustellen. Eine weitere, noch zu vollendende direkte Verbindung steht im Nordosten mit der B 33 an. Auf deutscher Seite fehlen zwischen Allensbach und Konstanz nur noch wenige Kilometer, sodass die Autobahn von Willstätt nahe Offenburg bis an die Schweizer Grenze durchgehend ist.

Fazit: Die fehlende Abstimmung in der Verkehrsplanung über die deutsch-schweizerische Grenze hinweg hat zum Ausbau eines wenig intelligenten Straßensystems geführt, dessen bestehende Teilabschnitte in Zukunft noch sinnvoller miteinander verknüpft werden müssen.

Abb. 5: Lage der A 4 (ehemals N 4) im deutsch-schweizerischen Grenzraum



Quelle: Eigene Darstellung des RVHB 2011 auf Basis von Geobasisdaten © LGL, www.lgl-bw.de, AZ:2851. 9-1/19

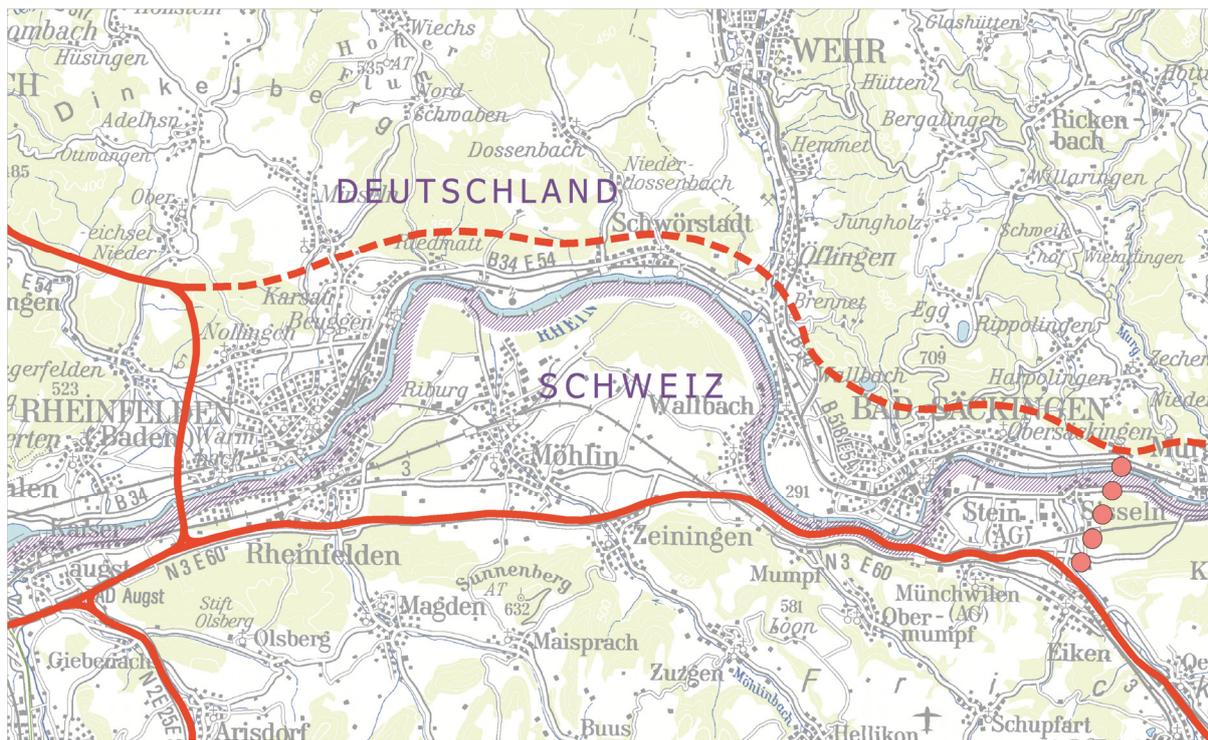
### **Redundante Infrastrukturen**

Parallele oder doppelte Infrastrukturen stellen oftmals ein Charakteristikum von Grenzräumen dar. Seit vielen Jahren wird versucht, auf der deutschen Seite entlang des Hochrheins die bereits erwähnte Hochrheinautobahn A 98 zu realisieren. Einige Teilabschnitte sind bereits realisiert, einige Zwischenbereiche sind jedoch noch nicht ausgebaut. Auf der Schweizer Seite ist die A 3 im Raum Rheinfelden Richtung Zürich realisiert worden. Eine Verknüpfung mit dem deutschen Netz ist bereits vorhanden (vgl. Abb. 6). Der deutsche Abschnitt zwischen Rheinfelden und Bad Säckingen (gestrichelte Linie) kommt hingegen nur schwer voran: Unterschiedliche Interessen der betroffenen Gemeinden, Konflikte mit anderen Infrastrukturvorhaben und schwierige topographische Verhältnisse im Hochrheintal bilden große Hindernisse für den Ausbau.

Gäbe es keine nationale Grenze, wäre es selbstverständlich, dass in der Region am Hochrhein nur eine Trasse verlaufen würde, und trotz der bestehenden Grenze läge es nahe, die vorhandene Schweizer Autobahn zu nutzen und östlich von Bad Säckingen wieder auf die deutsche Seite zu wechseln. Die Grundwasserströme unter dem Rhein tun dies seit Jahrtausenden, ohne auf die vorhandenen neuzeitlichen Grenzen Rücksicht zu nehmen.

Obwohl die äußeren Gegebenheiten eine relativ pragmatische Lösung nahelegen, haben es die Entscheidungsträger im politisch-administrativen Bereich auf beiden Seiten der Grenze bisher noch nicht geschafft, die formellen Voraussetzungen für die Umsetzung einer solchen Lösung im Grenzraum zu schaffen. So könnten in der Region enorme Kosten eingespart werden. Die eingesparten Mittel könnten stattdessen in die Optimierung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur investiert werden, z. B. in eine Verbesserung des Lärmschutzes.

Abb. 6: Redundante Verkehrsinfrastrukturen an der Deutsch-Schweizer-Grenze



Quelle: Eigene Darstellung des RVHB 2011 auf Basis von Geobasisdaten © LGL, www.lgl-bw.de, AZ:2851. 9-1/19

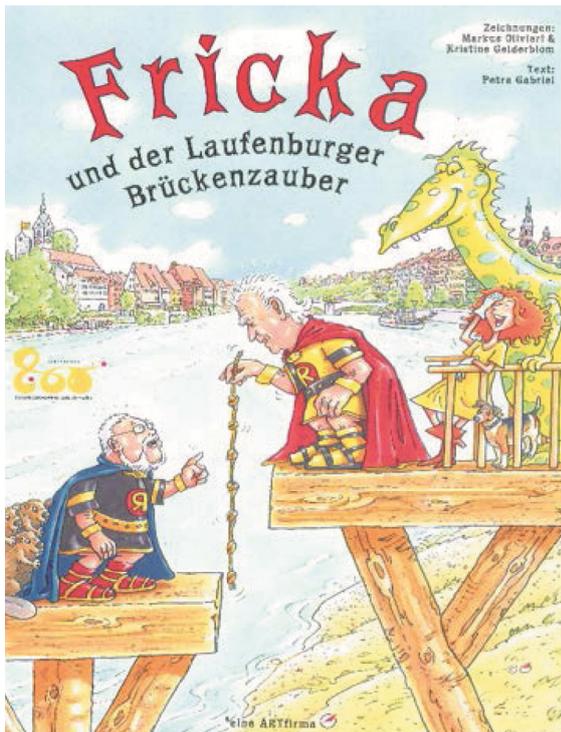
### ***Null und Null sind nicht das Gleiche***

Die Stadt Laufenburg existiert am Hochrhein gleich zweimal: einmal auf der schweizerischen Seite und einmal auf der deutschen Seite. Hier hat es immer schon einen Rheinübergang gegeben, da sich der Fluss an der engsten Stelle zwischen dem Tafeljura und dem Schwarzwald durch eine schmale Schlucht zwängt.

Um die historischen Altstädte vom Durchgangsverkehr zu entlasten, sollte östlich der beiden Städte eine neue Rheinbrücke gebaut werden. Bei ihrem Bau verwendeten die Schweizer Brückenbauer den Triester Pegel als 0-Meter-Marke, die deutschen Brückenbauer hingegen den Amsterdamer Pegel. Zwischen beiden Pegeln besteht eine Differenz von 27 cm. Die Differenz wurde aber falsch korrigiert, sodass sie schließlich 54 cm betrug. Die Brücke wäre ohne erneut vorgenommene Korrekturen nicht für den Verkehr nutzbar gewesen. Die Eröffnung der Brücke erfolgte im Dezember 2004.

Im Anschluss sollte die alte Rheinbrücke, welche die beiden Altstädte miteinander verbindet, saniert werden, u. a. mit einem Handlauf. Da die deutsche Gemeinde Laufenburg zu diesem Bauprojekt keine Einsprachen erhielt, fing man sogleich mit der Umsetzung an. Auf schweizerischer Seite wehrten sich Bürger jedoch mit Einsprachen gegen die geplante Brückensanierung. Der Handlauf an der alten Rheinbrücke hört daher heute genau auf der Staatsgrenze auf.

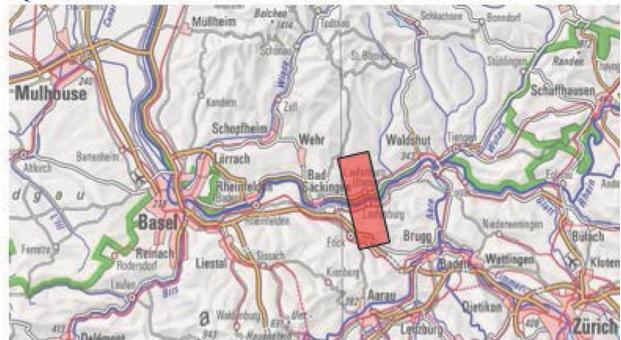
Abb. 7: Der Comic „Fricka und der Laufenburger Brückenzauber“



Quelle: Gabriel 2007



Quelle: RVHB 2003: Luftbild



Quelle: RVHB 2003

Abb. 8: Die Brücke zwischen den gleichnamigen Städten Laufenburg (CH/D)



Quelle: Gotsch 2011

### ***Brücken sind willkommen, aber keine großen***

Der Rhein wird vielfach als Rückgrat der trinationalen Stadtregion Basel bezeichnet. Konsequenterweise sind Rheinübergänge immer wieder Thema der räumlichen Planung im Trinationalen Eurodistrict Basel. Grundsätzlich werden mehr Brücken gefordert.

Dieses Themas nahm sich auch das Projekt Nordbogen im Rahmen der INTERREG-III-Phase an: Das Projekt untersuchte verschiedene Varianten zur Optimierung des grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrs, um Basel und die nördlich von Basel liegenden deutschen und französischen Gemeinden besser miteinander zu verbinden. Die Tramlinien 3, 8 und 11 sollten demnach Basel mit Saint-Louis und Weil am Rhein verbinden. Ein S-Bahn-Anschluss sollte zudem die Erreichbarkeit des EuroAirports verbessern. Der Nordbogen sollte als eine tangentielle Verbindung von Lörrach über Weil am Rhein und Huningue nach Saint-Louis im Norden von Basel geschaffen werden.

Abb. 9: Die Dreiländerbrücke



Quelle: Bundesingenieurkammer, VBI – Verband Beratender Ingenieure 2008

Die Wirtschaftlichkeit der drei Vorhaben des Projekts ist gegeben. Eine Nachfrage für eine Verlängerung der Basler Tramlinien 3, 8 und 11 besteht nicht nur auf der Schweizer Seite, sondern auch auf der deutschen und der französischen Seite; ebenso existiert in allen drei Ländern ein Bedarf nach einer S-Bahn-Linie, die von Basel bis nach Mulhouse verläuft und die Erreichbarkeit des EuroAirport verbessert. Im Falle der Tramstrecke „Nordbogen“ wurde die Planung jedoch komplexer. Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Betrieb der geplanten Linie im öffentlichen Verkehrsnetz ist die zentrale Lage der Streckenführung, welche die verschiedenen Ziele in den beteiligten Städten und Gemeinden passgenau miteinander verbindet. Für die Planung des Nordbogens bedeutet dies auch einen Rheinübergang zwischen den Städten Huningue (Frankreich) und Weil am Rhein (Deutschland), der mit entsprechenden Kosten verbunden wäre. Eine solche Verbindung der beiden Städte war aber bereits zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Nordbogen-Studie nicht mehr möglich, da an der eingeplanten Stelle des Rheins bereits eine Fußgänger- und Velobrücke geplant war, die für eine Tram zu instabil wäre. Das andere Brückenprojekt war bereits beschlossen und die Finanzierung stand. Gegen eine größere Brücke, die auch vom motorisierten Individualverkehr genutzt werden könnte, wehrten sich die beiden Städte da sie keine Umfahrungsstraße für Basel wollten. Die Dreiländerbrücke (Passerelle des Trois Pays) wurde am 30. März 2007 eingeweiht.

Eine direkte Tramverbindung zwischen diesen beiden Städten wird es nun voraussichtlich nie geben – allenfalls könnte über eine Trasse weiter im Norden oder im Süden der beiden Städte nachgedacht werden.

### ***Regio-S-Bahn Basel: Direktverbindung vom Hochrhein/Fricktal ins Elsass***

Bereits 1997 wurde die S-Bahn-Linie 1, die „ligne verte“ (die grüne Linie) im Basler Grenzraum doppelt gefeiert: als erste Linie eines zukünftigen trinationalen Regio-S-Bahn-Netztes Basel, die den Pendlern zwischen Frankreich und der Schweiz das Umsteigen erspart, und gleichzeitig als erste grenzüberschreitende S-Bahnlinie Europas, die zudem die EU-Außengrenze überschreitet. Damit kam und kommt dieser Verbindung eine hohe symbolische Bedeutung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in diesem Raum zu.

Knapp 15 Jahre später wurde diese Linie zwischen Basel SNCF und Basel SBB wieder unterbrochen, obwohl eine schrittweise weitere Integration in die Regio-S-Bahn Basel auf Grundlage enger, grenzüberschreitender Abstimmung zwischen den Kantonen der Nordwestschweiz und der Région Alsace schon fast selbstverständlich erschien. Ist der grenzüberschreitende öffentliche Verkehr damit schmerzhaft auf dem harten Boden der Tatsachen angekommen?

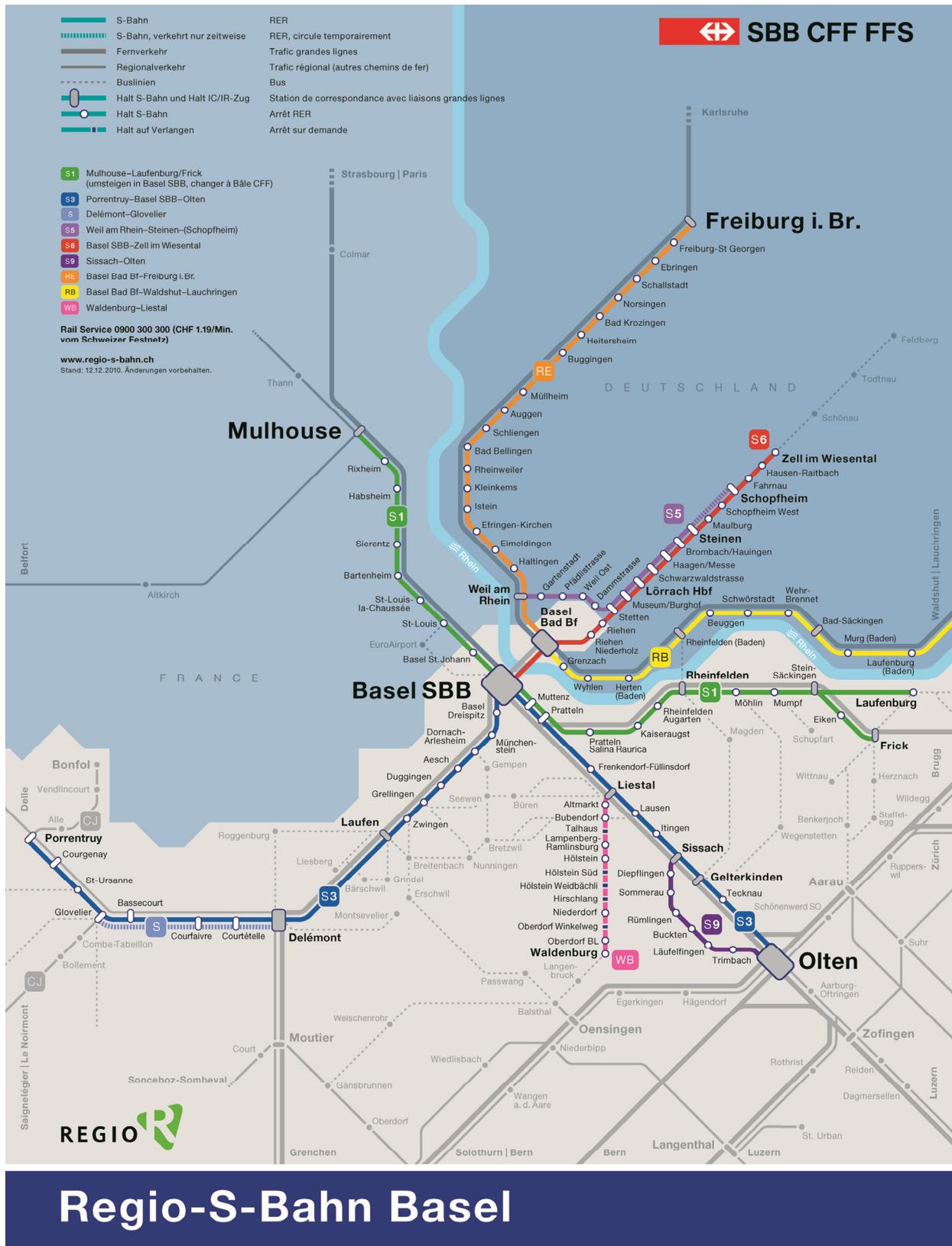
Nach der Einführung der Linie wurde das Angebot in enger Abstimmung zwischen den Kantonen und der Région Alsace bis 2007 Schritt für Schritt bis hin zum Stundentakt ausgebaut. Auch gegenüber staatlichen Behörden wie dem Zoll agierten die Kantone Nordwestschweiz und die Région Alsace gemeinsam, so z. B. für eine bessere Bedienung des 1997 neu gebauten S-Bahn-Haltes Basel St. Johann nahe der französischen Grenze, der den Arbeitsplatzschwerpunkt Basel Nord gerade auch für Pendler aus dem Elsass attraktiv macht. Bereits 2004/2005 einigten sich die Schweizer und französischen Aufgabenträger auf einen Schweizer Triebwagen als zukünftiges gemeinsames Fahrzeug für die Regio-S-Bahn Basel. Plötzlich gab es eine unerwartete Hürde. Das Schweizer Fahrzeug scheiterte am französischen Zulassungsverfahren. Die Folge war die Trennung der Linie und damit ein Rückfall in einen Zustand vor 1997. Dies änderte zunächst nichts an dem immer wieder bekräftigten gemeinsamen Willen der Partner beiderseits der Grenze, die Zulassung des Triebwagens zu unterstützen und an dem Ziel einer echten grenzüberschreitenden Verbindung festzuhalten. Die Schweizerischen Bundesbahnen bestellten daraufhin beim Fahrzeughersteller ein Fahrzeug, das die französischen Vorgaben berücksichtigt, den „FLIRT France“.

Im Herbst 2009 lehnte die Région Alsace die Offerte der Schweizerischen Bundesbahnen für den Betrieb des schweizerischen Fahrzeugs ab. Im Zuge des gemeinsamen Rollmaterial-Bestellverfahrens aller französischen Regionen wurde auch für diese Linie französisches Rollmaterial ohne grenzüberschreitende Zulassung beschafft. Die Région Alsace hatte die Schweizer Kantone über diese Entscheidung nicht informiert. Es werden inzwischen rein technische Gründe geltend gemacht, z. B.: ungenügende Sitzplätze und zu hohe Kosten des FLIRT France, inkompatible Taktsysteme, das Schweizer Taktsystem entspreche nicht der französischen Nachfrage, der Bedarf nach Durchmesserlinien sei nicht gegeben, was die geringe Anzahl an durchfahrenden Fahrgästen beweise. Die Unterbrechung der Linie wurde durch die gewählte Herangehensweise zementiert, eine Lösung, die beide Seiten zufriedenstellt, ist derzeit nicht absehbar.

Auch dies ist ein Teil realer grenzüberschreitender Zusammenarbeit: Im Jahr 2011 geht etwas nicht mehr, was im Jahr 1997 noch auf der großen politischen Bühne eingeweiht wurde. Grenzen werden so nicht abgebaut, sondern entstehen neu. Aber was verbirgt sich wirklich hinter den vorgeschobenen technischen Gründen dieser Entwicklung? Wie konnte es passieren, dass trotz des hohen Organisationsgrades der institutionellen Zusammenarbeit im Drei-

ländereck derartige „Pannen“ passieren? Oder warum wird ein derartiger Vorgang nicht frühzeitig öffentlich, sodass die Politik einfach gegensteuern muss?

Abb. 10: Der Liniennetzplan der Regio-S-Bahn Basel



Quelle: Zweckverband Regio-S-Bahn Lörrach 2012

## ***Ausbau des Eisenbahnknotens Basel***

Der Oberrhein ist eine europäische Verkehrsdrehscheibe – und dies mit einer Verkehrsinfrastruktur, die einst aus nationalstaatlichen Eigeninteressen geschaffen wurde. Inzwischen sind Straße und Schiene zum Teil miteinander verknüpft und Teil eines europäischen Netzes. Aber der weitere Ausbau kann derzeit nicht mit den Zuwächsen im Güterverkehr Schritt halten. Es sind weitere Kapazitätserweiterungen, neue Knotenpunkte und intelligente Vernetzungen, beispielsweise die Verknüpfung des französischen TGV mit dem deutschen ICE, erforderlich. Dies bedingt einerseits, dass sich die Region über eine gemeinsame Position verständigt und andererseits, dass diese gemeinsame Linie auch mit Verve in den Hauptstädten Paris, Bern oder Berlin von den politischen Entscheidungsträgern der Region vertreten wird.

Angesichts der zu erwartenden starken Zunahme des Güterverkehrs auf der transeuropäischen Nord-Süd-Achse Rotterdam–Genua und im Hinblick auf wichtige Zielsetzungen der schweizerischen Verkehrspolitik (Verlagerung des (Transit-)Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene, Erhöhung des Bahnanteils im Personenverkehr) ist ein massiver Ausbau der grenzüberschreitenden Eisenbahn-Infrastruktur im trinationalen Großraum Basel erforderlich, um im europäischen Netz als Verkehrsknoten fungieren zu können.

Die zeit- und sachgerechte Planung und Verwirklichung verschiedener Projekte ist jedoch durch unterschiedliche Verkehrs-, Siedlungs-, Finanz-, Umwelt- und andere Interessen und Prioritätssetzungen dies- und jenseits der Grenze gefährdet. Im schlimmsten Fall muss mit dem Verfehlen wichtiger raum- und verkehrsplanerischer Ziele oder gar mit einem Kollaps des Eisenbahnverkehrs am Knotenpunkt Basel gerechnet werden.

### **6.2 Was bewegt die Grenzregion?**

In der deutsch-schweizerischen Grenzregion entlang des Hochrheins findet der Verkehr von Personen und Gütern sowohl über naturräumliche als auch politisch-administrative Grenzen hinweg statt. An den Grenzen stoßen unterschiedliche Institutionen und Infrastrukturen zusammen, die auch aufgrund unterschiedlicher Mentalitäten unterschiedlich wahrgenommen und bewertet werden. Die bestehenden Grenzen können den grenzüberschreitenden Austausch und die bestehenden Verflechtungen negativ beeinträchtigen. Um Widerstände, Probleme, Sorgen und Nöte unterschiedlicher Akteure im Grenzraum am Hochrhein aufzudecken, wurde im Rahmen der Arbeitsgruppe „Grenzüberschreitende Fragen der Raumentwicklung Deutschland-Schweiz“ eine moderierte Gesprächsrunde durchgeführt. Das sog. Kaminesgespräch diente dazu, unterschiedliche Problemfelder aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten, um Chancen und Risiken für die zukünftige Raumentwicklung zu identifizieren. Im Folgenden werden einige zentrale Aspekte aufgeführt:

1. Sicht des Zolls: Für die Schweiz ist die EU der größte Handelspartner. Für die EU ist die Schweiz der zweitgrößte Handelspartner. So gibt es zwischen der Schweiz und Baden-Württemberg größere Handelsströme als mit den USA. Daraus folgt unmittelbar, dass die Sicherstellung der europäischen Nord-Süd-Transversale (die Schienenfernverkehrsstrecke zwischen Rotterdam und Genua) für die wirtschaftliche Entwicklung beider Länder von besonderer Bedeutung ist. Drei Viertel der grenzüberschreitenden Warenströme zwischen Deutschland und der Schweiz werden derzeit über den Raum Basel abgewickelt.
2. Sicht der Transporteure: Aus der Sicht der deutschen Transporteure wird beklagt, dass die schweizerischen Straßenkapazitäten zu knapp bemessen sind. Das in der Schweizer Verfassung verankerte Nachtfahrverbot führe zur Bildung von Verkehrsstaus.
3. Sicht der Betreiber des öffentlichen Verkehrs im deutschen Teil der Grenzregion: Baden-Württemberg leidet unter der Kleinteiligkeit seiner Verkehrsverbände. Jeder Landkreis hat einen eigenen Verbund. Die unterschiedlichen Betreiber des öffentlichen Verkehrs am

Hochrhein streben aber ein einheitliches Produkt an. These: Der öffentliche Verkehr in der Region ist besser als sein Ruf. Trotz unterschiedlicher Gesetzgebungen und Finanzierungsmechanismen wird an einem Ausbau der Kooperation gearbeitet. Dabei hinkt die Politik teilweise der gelebten Realität hinterher. Es finden bereits Kooperationen zwischen den Betreibern des öffentlichen Verkehrs statt, auch wenn die institutionellen Rahmenbedingungen dafür nicht immer förderlich sind. Das grenzüberschreitende öffentliche Verkehrssystem ist aber noch nicht im ausreichenden Maße konkurrenzfähig. Eine optimale Vernetzung ist das entscheidende Element bei Kunden, denen das Zeitargument besonders wichtig ist, um vom motorisierten Individualverkehr auf öffentliche Verkehrsmittel umzusteigen. Im grenzüberschreitenden S-Bahn-Verkehr würden die Betreiber gerne mehr Züge fahren lassen, aber die Trassen werden wegen des zunehmenden Güterverkehrs langsam knapp.

4. Sicht der Wirtschaft: In der Schweiz entsteht eine neue Konkurrenzsituation zwischen einheimischen Arbeitnehmern und Migranten bzw. Pendlern aus Deutschland, die nach der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes durch bilaterale Verträge nun auch in der Schweiz arbeiten dürfen. Zudem führt das unterschiedliche Preisniveau bei bestimmten Produkten und Dienstleistungen zu einer Konkurrenz zwischen den Anbietern dies- und jenseits des Hochrheins.

### **6.3 Abstimmung von Flugbetrieb und Besiedlung im grenzüberschreitenden Umraum des Flughafens Zürich**

Die Weiterentwicklung des Flugbetriebs am Flughafen Zürich und die Besiedlung des Züricher Umlandes sind relativ schlecht aufeinander abgestimmt. Dadurch sind große Teile der dort lebenden Bevölkerung unerwünschten Lärmbelastungen infolge des Flugverkehrs ausgesetzt.

Eine sachgerechte Verbesserung der Situation ist derzeit politisch blockiert. Ein zur Problemlösung ausgehandelter Staatsvertrag zwischen Deutschland und der Schweiz wurde vom Schweizer Parlament abgelehnt. Daraufhin hat Deutschland durch eine einseitige Verfügung die Überflüge im Raum Waldshut (Nordanflüge) eingeschränkt. Auf schweizerischer Seite wurden infolgedessen neue Anflugrouten eingeführt. Dies führt auf der deutschen Seite zu einer Lärmentlastung, während die Bevölkerung auf der schweizerischen Seite stärker belastet wird.

Ohne eine konstruktive grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Planungsinstanzen auf allen Ebenen und eine ausgleichsorientierte Überwindung der Interessengegensätze scheint das Problem nicht lösbar zu sein.

### **6.4 Siedlungs- und Landschaftsplanung über den Rhein hinweg**

#### ***Grenzüberschreitende Stadtentwicklung Rheinfelden CH/D***

Das Schlüsselprojekt „Entwicklung beider Rheinfelden“ der Trinationalen Agglomeration Basel im Rahmen des INTERREG-III-Programms hatte die Attraktivitätssteigerung des grenzüberschreitenden Entwicklungspools Rheinfelden zum Ziel. Mit der Schließung der Stadtbrücke im Zuge des Neubaus des Autobahnzubringers N 3 – A 98 bestanden die Chance und die Verpflichtung, die neue Rolle der Stadtbrücke, die Zentrenentwicklung und die Entwicklungsziele beider Städte, die durch den Rhein getrennt werden, aufeinander abzustimmen und daraus gemeinsam Projekte zu entwickeln.

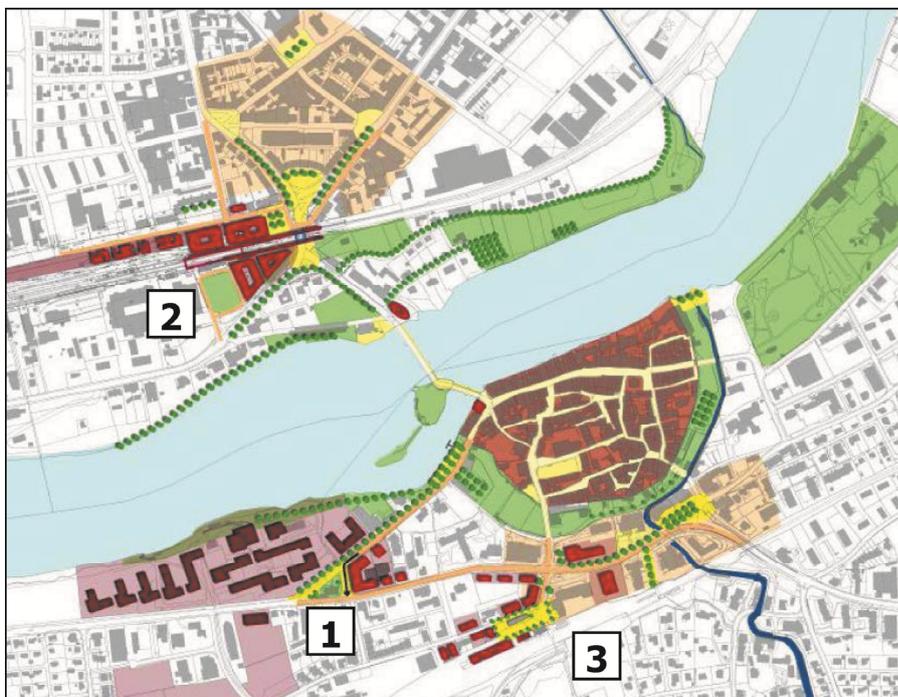
In einer ersten Arbeitsphase wurde eine gesamthafte, grenzüberschreitende Vision für das grenzüberschreitende Gebiet entwickelt und Vorschläge für die weitere, vertiefende Bearbeitung würden aufgezeigt. Wesentliche inhaltliche und räumliche Schlüsselstellen wurden ge-

meinsam festgelegt. Diese erste Phase der grenzüberschreitenden Stadtentwicklung wurde im Rahmen eines städtebaulichen Studienauftrages von drei interdisziplinären und international besetzten Teams 2004 in einem konstruktiven Wettbewerb bearbeitet. Die Arbeit wurde von einem Gremium unter der Leitung von Prof. Thomas Sieverts, Bonn, und Matthias Wehrlin, Bern, begleitet. Die Arbeitsgemeinschaft Metron und die Planungsgruppe Süd-West erhielten anschließend den Auftrag, die weiteren Schritte der grenzüberschreitenden Stadtentwicklung in Zusammenarbeit mit den Bereichen Stadtplanung, Verkehrsplanung und Landschaftsplanung zu bearbeiten.

In der zweiten Arbeitphase (2004/2005) wurden zwei der sieben Themen in einem Stadtentwicklungsdialo g vertiefend bearbeitet:

1. Die städtebauliche Unterstützung der Zentrumsentwicklung beidseits der Rheinbrücke zusammen mit der Aufwertung der Bahnhofssituation in beiden Rheinfeldern und deren Verknüpfung.
2. Entwicklung im Rheingarten: Koexistenz von Gewerbeflächen mit landschaftlicher und ökologischer Vernetzung.

Abb. 11: Stand der Stadtentwicklung beider Rheinfeldern (CH/D) im Jahr 2011



Ein grenzüberschreitender Kleinbus verbindet seit 2008 die Bahnhöfe und Innenstädte von Rheinfeldern CH/D.

Gebiet 1: Kommunalen Entwicklungsrichtplan Schiffflände abgeschlossen. Verschiedene Folgeprojekte z. T. abgeschlossen, z. T. in Ausführung und z. T. in der Phase Gestaltungsplanung.

Gebiet 2: Konzeptionelle Überlegungen für den Bahnhof Badisch Rheinfeldern im Rahmen des angelaufenen Flächennutzungsplans.

Gebiet 3: Strukturplan Bahnhof CH koordiniert mit den privaten Grundeigentümern in Arbeit.

Quelle: Bächtold et al. 2011: Anhang 3 Seite 16

Die Inhalte wurden in vier Workshops mit dem Leitungsgremium abgestimmt. Das Ziel, die innerstädtischen Bereiche aufzuwerten und ein gemeinsames Zentrum für eine grenzüberschreitende Stadt mit knapp 50.000 Einwohnern zu etablieren, wurde erreicht: Die beiden Städte koordinieren die Entwicklung verschiedener städtischer Infrastrukturen (Einkaufen, Tourismus, Gesundheit, Sport, Bildung) auf der Stufe der Stadtplanung zur Aufwertung des Stadtzentrums nun gemeinsam. Die Umsetzung umfasst Maßnahmen zur Erstellung abge-

stimmter Nutzungspläne und Verkehrsführungen bis hinunter auf die Stufe der konkreten Straßenraumgestaltung sowie ein gemeinsames Stadtmarketing.

### ***Grenzüberschreitende Freiraumentwicklung Hochrhein***

Im Zeitraum 2004 bis 2006 wurde eine Studie zur Freiraumentwicklung am Hochrhein in Auftrag gegeben. Ziele waren die grenzüberschreitende Entwicklung des Stadt- und Landschaftsraumes am Hochrhein, die Klärung der Frage der flussübergreifenden Identität unter dem Titel „Zwei Länder – eine Zukunft“ und die Stärkung der Kooperation der Gemeinden. Eine zentrale Frage dabei war: Soll sich eine bandartige Stadt entlang des Rheines entwickeln? Der Auftrag wurde in zwei Punkte unterteilt:

1. Aufwertung und Weiterentwicklung der Freiraum- und Landschaftssituation am Hochrhein
2. Verbesserung der Erholungsmöglichkeiten

Als Empfehlungen wurde formuliert:

- Bildung eines gemeinsamen grenzüberschreitenden Forums
- Erarbeitung und Weiterentwicklung eines gemeinsamen Konzepts mit gemeinsamen Leitprojekten und individuellen Maßnahmen (Sterne)

### ***Raumentwicklungskonzept Nordwest+***

Mit dem Raumentwicklungskonzept Nordwest+ liegt ein Grundlagendokument für die kantonsübergreifende Richt- und Regionalplanung der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Solothurn sowie für das grenznahe Deutschland (Regionalverband Hochrhein-Bodensee) vor. Es ist das Ergebnis einer mehrjährigen informellen Zusammenarbeit der kantonalen Planungsstellen und des Regionalverbandes Hochrhein-Bodensee unter Beteiligung des schweizerischen Bundesamts für Raumentwicklung. Das Konzept ordnet sich zwischen die kantonalen Richtpläne bzw. den Regionalplan Hochrhein-Bodensee einerseits und das im Entstehen befindliche Raumkonzept Schweiz andererseits ein. Damit öffnet es den Blick auf die gesamte Nordwestschweiz inklusive der angrenzenden Räume. Dies ist eine grundlegende Voraussetzung für eine kohärente Raumentwicklung im längst über Kantonsgrenzen hinaus gewachsenen funktionalen Raum der Metropolitanregion Basel bzw. – in einem noch größeren Zusammenhang gedacht – der gesamten Nordschweiz.

Das Konzept Nordwest+ soll den Kantonen und den grenzüberschreitenden Gebietskörperschaften als Arbeitsgrundlage dienen. Es entfaltet keine Verbindlichkeit. Eine inhaltliche Abstimmung mit der Raumstrategie des Eurodistricts Basel sowie mit dem Zukunftsbild für das Agglomerationsprogramm Basel 2. Generation hat stattgefunden.

Text und Karten des Raumentwicklungskonzepts sind gegliedert in die Themen Siedlungen, Personenverkehr, Güterverkehr/Logistik sowie Landschaft. Nach einer Darstellung der heutigen Situation werden jeweils konzeptionelle Aussagen gemacht sowie Schlüsselprojekte dargestellt, die für die Entwicklung des Raumes zentral sind.

### ***Siedlungen***

Die Siedlungsstruktur im Raum Nordwest+ ist geprägt durch das international bedeutende Zentrum Basel im Norden, den vergleichsweise dünn besiedelten Jurabogen sowie die zahlreichen mittleren und kleineren Zentren südlich des Juras als Teil des Mittellands, teilweise im Einflussbereich des internationalen Zentrums Zürich. Die Siedlungsentwicklung soll sich gemäß diesem Konzept auf die bestehenden Zentren mit ihrem dicht besiedelten Umland sowie auf Entwicklungsachsen konzentrieren, die durch den öffentlichen Verkehr gut erschlossen

sen sind. Angestrebt wird eine maßvolle innere Verdichtung unter Beibehaltung der hohen Lebensraumqualität. Die Weiterentwicklung der Grün- und Naturflächen innerhalb der Siedlungen spielt dabei eine wichtige Rolle. Das Tempo beim Wachstum der Siedlungsflächen soll gemäßigt und die räumlichen Ansprüche der wirtschaftlichen Entwicklung sollen in zentrumsnahe und verkehrsgünstig gelegene Gebiete gelenkt werden. Es gilt, die Multifunktionalität des ländlichen Raumes zu erhalten und seine regionale Identität zu stärken, um seine Eigenständigkeit zu bewahren.

### *Personenverkehr*

Die Schweizer Hauptverkehrsachsen sowohl in Nord-Süd- als auch in Ost-West-Richtung führen durch den Raum Nordwest+, was eine große Verkehrsgunst zur Folge hat. Allerdings führt die Überlagerung von überregionalen und regionalen Personenverkehrsströmen heute und verstärkt in naher Zukunft zu Kapazitätsengpässen in der Nordwestschweiz. Dazu kommen die Ansprüche des Güterverkehrs. Dies birgt die Gefahr einer Verdrängung des regionalen Personenverkehrs von der Schiene, was dem Ziel einer Erhöhung des Anteils des öffentlichen Verkehrs im Agglomerationsverkehr diametral entgegensteht. Ein wesentliches Element der Strategie ist deshalb der Ausbau des regionalen Schienennetzes, um eine S-Bahn im 15-Minuten-Takt zu ermöglichen. Darüber hinaus macht das Raumentwicklungskonzept Nordwest+ konzeptionelle Aussagen zum Ausbau auch der überregionalen Verbindungen auf der Schiene, zum Erhalt der Funktionsfähigkeit des übergeordneten Straßennetzes, zur besseren Auslastung der Kapazitäten im sekundären Straßennetz, zu Optimierungen der Transportketten der kombinierten Mobilität sowie zu Verbesserungen im regionalen Langsamverkehrsnetz.

### *Güterverkehr/Logistik*

Der Raum Nordwest+ kann als Tor der Schweiz nach Europa bezeichnet werden. So laufen rund 40% des Warenimports der Schweiz über Basel. Entsprechend wichtig und raumrelevant ist der Güterverkehr mit den dazugehörigen Infrastrukturanlagen für das Gebiet. Diese Thematik muss vermehrt in die Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsfragen einbezogen werden, um unerwünschte Verdrängungseffekte zu vermeiden. Ziele sind der wesensgerechte und effiziente Einsatz der Verkehrsmittel mit Verlagerung von der Straße auf die Schiene, eine Reduktion der Lärmbelastung durch zweckmäßige Lage und Erschließung von Logistikanlagen und die Sicherung von Standorten für bedeutende multimodale Verkehrsplattformen.

### *Landschaft*

Zusammenhängende Naturräume und erlebbare Landschaften bilden eine wichtige Standortqualität, die es zu erhalten und entwickeln gilt. Grünräume haben vielfältige Funktionen zu erfüllen, die je nach Lage und ökologischer Wertigkeit unterschiedlich gewichtet sind. In stadtnahen Landschaftsgebieten steht beispielsweise die Naherholung im Vordergrund, während die Land- und Forstwirtschaft oder der Naturschutz in peripheren Naturräumen zentrale Bedeutung haben. Das Raumentwicklungskonzept Nordwest+ macht konzeptionelle und räumlich konkrete Aussagen zur Landschaftsentwicklung, um die hohe Qualität der Freiräume, begünstigt durch die Topografie und die polyzentrische Siedlungsstruktur, zu sichern und zu entwickeln. Als Instrumente werden die Einrichtung von Naturparks, Agglomerationsparks sowie der Schutz von großräumigen Agrarlandschaften vor dem Siedlungsdruck genannt.

Das vorliegende Raumentwicklungskonzept Nordwest+ ist als wichtiger Meilenstein der interkantonalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Raumplanung zu betrachten. Es enthält allerdings auch offene Fragen, die teilweise einer überkantonalen und überregionalen Koordination und einer Koordination mit Bundesstellen und Landesstellen bedürfen. Dies sollte Teil der Weiterentwicklung sein.

Mit dem Raumkonzept Nordwest+ wurde erstmalig versucht, einen aktiven und grenzüberschreitenden Planungsprozess durch die verantwortlichen Akteure der Raumplanung vor Ort zu initiieren und gemeinsame Vorstellungen zu erarbeiten. Damit wird weit über die gängige Praxis hinausgegangen, in der normalerweise die jeweils national erarbeiteten Planungsdokumente erst in der Endphase des Planungsprozesses gegenseitig abgestimmt werden.

## **6.5 Raumplanerische Aufgabenfelder: Chancen nutzen**

Mit Blick auf die Zukunft gibt es Handlungsbedarf. Die Arbeiten im MAS-Programm Raumplanung 2005/2007 an der ETH Zürich zum Thema „Strategien für die Zukunft des Hochrheins zwischen Bodensee und Basel“ haben die folgenden Themen, die große Chancen für die Gestaltung der Zukunft des Grenzraums am Hochrhein besitzen, herauskristallisiert:

- Aufwertung der Qualitäten des vielfältigen Kultur- und Landschaftsraumes: Entwicklung der Doppelstädte und der gemeinsamen Natur- und Landschaftsräume, grenzüberschreitende Koordination der notwendigen Ergänzung der Verkehrsinfrastruktur in Ost-West-Richtung.
- Zur Stärkung der Grenzregion soll eine Hochrheincity als urbanes Zentrum und Drehscheibe am Hochrhein entwickelt werden mit dem Ziel der Einbindung in das Städtetz Schweiz.
- Als methodisches Vorgehen wurde versucht, den Raum ohne Grenzen zu denken und dann die besseren Lösungen mittels Arrangements umzusetzen.
- Als Vision wurde die Idee „Wohnen und Leben im Rheinpark“ vorgeschlagen mit den Projekten „Verbesserung der Erreichbarkeit mit öffentlichem Verkehr“ und „Individualverkehr“, die auch eine gezielte Umwidmung von Arbeitsplazzonen an hervorragenden Lagen – insbesondere am Rhein – beinhalten.
- Unter dem Titel „Regio Energetica“ präsentierte sich ein Vorschlag, den bereits stark energiegeprägten Raum als Standort für Unternehmungen mit hoher Wertschöpfung im Energiebereich zu etablieren. Dies vor dem Hintergrund, dass die Energieeffizienz auch als Herausforderung für die Raumplanung verstanden werden muss, und in dem Bewusstsein, dass die Energiefrage ein zentrales Thema der Zukunft mit hohem Konfliktpotenzial ist.

## **7 Lösungsansätze für die Planungsprobleme im Grenzraum am Hochrhein**

Aus den in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Sichtweisen und Erfahrungen wurden zehn Thesen in Form von Lösungsansätzen abgeleitet – selbstverständlich nicht als abschließende Regeln, vielmehr als Empfehlungen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Raumentwicklung im deutsch-schweizerischen Grenzraum, die es weiterzuentwickeln gilt.

### ***These 1: Entwicklungsprozesse gemeinsam gestalten***

Der deutsch-schweizerische Grenzraum am Hochrhein ist Teil der beiden grenzüberschreitenden Metropolitanräume Basel und Zürich (funktionale Räume). Die Bildung einer grenzüberschreitenden Verantwortungsgemeinschaft erscheint daher notwendig. Dazu bedarf es jedoch gemeinsamer Visionen, Leitbilder, Strategien und Prozesse.

Begründung: Die heutige EU-Außengrenze entlang des Hochrheins bedeutet keine Trennung. Die Entwicklung der Teilräume beiderseits des Rheins verläuft nicht unabhängig voneinander. Sie verläuft aber auch nicht gemeinsam und synchron. Daher sind Visionen, Leitbilder, Strategien und Prozesse immer wieder abzugleichen. Es geht darum, gemeinsam Verant-

wortung für den Grenzraum am Hochrhein zu übernehmen, und um das (An-)Erkennen der Bedürfnisse des Nachbarn und der Abhängigkeit voneinander. Zur konkreten Umsetzung der Visionen und der Leitbilder muss kein gemeinsames Rechtssystem geschaffen werden, sie muss in den nationalen Rechtssystemen stattfinden. Nur so kann die notwendige Verbindlichkeit erreicht werden.

Eine „gemeinsame Entwicklung“ bedeutet nicht, dass die dazugehörigen Prozesse synchron verlaufen. Die Verbindlichkeit von grenzüberschreitend abgestimmten, nationalen Planungen (z. B. die Aufstellung und Verwirklichung von schweizerischen Richtplänen und deutschen Regionalplänen) ist durch Staatsverträge und durch gemeinsame Absichtserklärungen (Memoranden, Letters of Intent usw.) sicherzustellen.

### ***These 2: Vielfalt bearbeiten***

Die Raumentwicklung schöpft Kraft aus der soziokulturellen Vielfalt im Grenzraum und muss diese gleichzeitig bearbeitbar machen.

Begründung: Tatsache ist, dass die soziokulturelle Vielfalt im Grenzraum groß und komplex ist. Vielfalt bedeutet Differenz. Damit Unterschiedlichkeiten auch akzeptiert werden können, muss Verständigung stattfinden. Es bedarf nachvollziehbarer Kriterien, um diesbezüglich Wertungen vorzunehmen und Prioritäten zu setzen.

Für die Raumentwicklung gilt die Maxime: Konzentration der Kräfte, Fokussierung auf das Wesentliche. Nur so kann mit der hohen Komplexität im Grenzraum umgegangen werden.

### ***These 3: Chancen und Risiken gemeinsam bewerten***

Um im Grenzraum grenzüberschreitende Lösungen zu finden, bedarf es einer gemeinsamen Problemdefinition und Bewertung von Chancen und Risiken der Raumentwicklung.

Begründung: Eine gemeinsame Problemsicht ist das eine, eine grenzüberschreitende Bewertung von Chancen und Risiken das andere. Dazu sind unterschiedliche Standpunkte offenzulegen und zu diskutieren, damit die jeweils andere Seite den eigenen Blickwinkel überhaupt verstehen kann. Eine der wichtigsten Aufgaben grenzüberschreitender Raumplanung besteht darin, auf dieser Basis eine Gesamtschau zu entwickeln und dabei insbesondere auch aufzuzeigen, wo mögliche Unterschiede der Wahrnehmung über die Grenzen hinweg bestehen.

### ***These 4: Konflikte bearbeiten***

Den Konflikten und Problemen im Grenzraum ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Sie sind aktiv anzugehen und zu lösen.

Begründung: Im Grenzraum gehören grenzüberschreitende Konflikte zum Alltag, dennoch werden sie in der Realität vielfach ausgeblendet. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit soll verbinden, indem das Gemeinsame in den Vordergrund gerückt wird. Das Aufzeigen von Konflikten wirkt aus Sicht der Politik „zusammenarbeitsbehindernd“.

Grenzüberschreitende Konflikte müssen offensiv angegangen werden, damit sie den Grenzfrieden nicht nachhaltig stören, die Wahrnehmung gemeinsamer Chancen nicht erschweren und einen Interessenausgleich nicht unmöglich machen. Voraussetzungen dafür sind, dass ein echter Wille zur Zusammenarbeit besteht, dass ein entsprechender Auftrag vonseiten der Politik erteilt wird und dass entsprechende Kompetenzen auf beiden Seiten vorhanden sind, um unkonventionelle Lösungswege auszuloten und tragfähige Kompromisse auszuhandeln.

### ***These 5: Netzwerke optimieren***

Im Grenzraum muss nicht in erster Linie die Anzahl der Organisationen, Gremien oder beteiligten Personen reduziert werden. Vielmehr gilt es, die bestehenden Netzwerke intensiv zu nutzen und die Vernetzung der Grenzregion mit den nationalen Entscheidungsträgern zu intensivieren.

Begründung: In den vergangenen Jahren ist, gerade im deutsch-schweizerischen Grenzraum, eine Vielzahl unterschiedlicher grenzüberschreitender Institutionen entstanden. Diese bilden ein breites Akteursnetzwerk, das eine Vielzahl von Vorteilen bietet – v. a., wenn es darum geht, effektiv und effizient Projekte umzusetzen. Es ergeben sich jedoch auch unbestreitbare Doppelspurigkeiten, die vielfach in der Kritik stehen. Eine Optimierung der bestehenden Netzwerkstrukturen ist deshalb dringend erforderlich. Zugleich ist ein weiterer Ausbau der bestehenden Netzwerke notwendig, da aufgrund der peripheren Lage des Grenzraums eine Verstärkung der Kontakte zu den eigenen nationalen Entscheidungsträgern angezeigt ist.

### ***These 6: Leidenschaft und persönliche Motivation***

Für die grenzüberschreitende Raumentwicklung braucht es Leidenschaft, gute persönliche Beziehungen über die Grenzen hinweg und gemeinsame Projekte, die erfolgreich verlaufen.

Begründung: Grenzüberschreitende Kooperation gehört bislang nicht zu den Kerngeschäften der öffentlichen Fachverwaltungen. In der Regel handelt es sich um eine Zusatzaufgabe zum regulären Tätigkeitsfeld. Deshalb bedarf es einer hohen Motivation der beteiligten Akteure. Diese Motivation hängt stark von der persönlichen „Leidenschaft“ der involvierten Akteure, ihren persönlichen Beziehungen über die Grenze hinaus sowie vom mehr oder weniger sichtbaren Erfolg bzw. Misserfolg früherer Projekte ab.

### ***These 7: Von der Strategie zum Projekt***

Es fehlt im Grenzraum oftmals an geeigneten Strategien, um sichtbare Erfolge der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu erzielen.

Begründung: Trotz langjähriger grenzüberschreitender Zusammenarbeit im deutsch-schweizerischen Grenzraum sind die daraus resultierenden Ergebnisse bislang aber noch relativ überschaubar. Erfolge sind v. a. auf der institutionellen Ebene zu verzeichnen. Mit dem INTERREG-Programm wurden sehr viele Projekte initiiert, die als „Softprojekte“ jedoch oftmals eher auf den gesellschaftlichen Austausch abzielen. Für die nahe Zukunft ist es zwingend notwendig, dass mehr Projekte durchgeführt werden, die zu sichtbaren und spürbaren Erfolgen in der Grenzregion führen und sich positiv auf das Leben der dort wohnenden und arbeitenden Menschen auswirken.

Bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind Schwerpunkte zu setzen. Elementar dabei ist ein Prinzip der klassischen Strategieentwicklung: die Konzentration der Kräfte. Das bedeutet, auszuwählen, was für eine bestimmte Periode und für einen bestimmten Raum im Zentrum der Koordination – als zentrales Aufgabenfeld der räumlichen Planung – stehen soll und was als wichtig für die Region beurteilt wird.

### ***These 8: Den Grenzraum als Chancenraum begreifen***

Der deutsch-schweizerische Grenzraum ist ein Chancenraum. Damit diese Chancen erkannt und genutzt werden können, bedarf es im Grenzraum der Fähigkeit, vorbehaltlos mit anderen Kulturen und Nationalitäten in Kontakt zu treten.

Begründung: Grenzlage wird oft gleichgesetzt mit dem Begriff der Peripherie und bekommt infolgedessen schnell eine negative Konnotation. Die Chancen, welche die Grenzlage

für Innovationen bietet, werden deshalb oftmals nicht erkannt bzw. nicht genutzt. Gerade die Peripherie, d. h. die räumliche Entfernung von den (nationalen) Entscheidungszentren, eröffnet für die Raumplanung vor Ort eine Vielzahl von Chancen, mit neuen Planungsansätzen zu experimentieren. Aus der eigentlich peripheren Lage kann sich damit eine Vielzahl von Chancen ergeben, die möglicherweise zu einer substanziellen Weiterentwicklung der räumlichen Planung führen kann.

Grenzräume sind immer auch Chancenräume für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung. Sie bilden zwar oftmals eine Entwicklungsbarriere, können aber auch eine „Kontaktzone“ sein, in der Innovationen über die Grenzen hinweg ausgetauscht werden und wirtschaftliche Entwicklungsimpulse entstehen. Aber auch Unterschiede im Preisniveau von bestimmten Produkten und Dienstleistungen können sich im Grenzraum direkt auf die räumliche Entwicklung auswirken (z. B. Grenzgänger, Einkaufstourismus).

Damit die bestehenden Chancen genutzt werden können, bedarf es einer speziellen „Grenzraumkompetenz“, v. a. einer Bereitschaft, die Grenzen bewusst zu überschreiten und auf die Nachbarn zuzugehen. Gleichzeitig führt dies dann dazu, über den eigenen Tellerrand zu schauen und die Wahrnehmung des eigenen Umfeldes zu hinterfragen.

### ***These 9: Mut zur grenzüberschreitenden Neuverteilung der Aufgaben***

Die Politik sollte in Zukunft grenzüberschreitende Aufgaben wie Raumentwicklung, Landschaftsentwicklung, Infrastrukturplanung und Wirtschaftsförderung an grenzüberschreitende Institutionen delegieren, deren Zuständigkeitsbereich an funktionalen Räumen ausgerichtet ist.

Begründung: Um die grenzüberschreitende Raumentwicklung effizient zu gestalten, bedarf es einer Neuorganisation vorhandener grenzüberschreitender Zusammenarbeits- und Planungsstrukturen zu einer übergeordneten grenzüberschreitenden Instanz mit entsprechenden Entscheidungsbefugnissen. Naheliegend wäre es, bestimmte raumplanerische Entscheidungskompetenzen, die derzeit in nationalstaatlicher Verantwortung liegen, an die in letzter Zeit für grenzüberschreitende Funktionsräume (z. B. Metropolitanräume) geschaffenen Beratungsgremien (z. B. Metropolitankonferenzen) zu übertragen. Der räumlichen und funktionalen Zuständigkeit kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

### ***These 10: Gesamtschau schaffen***

Eine der wichtigsten Aufgaben grenzüberschreitender Raumplanung besteht in der Entwicklung einer gemeinsamen, grenzüberschreitenden Gesamtschau.

Begründung: In Grenzräumen besteht unter den Akteuren dies- und jenseits der Grenze weder über den Ist-Zustand bzw. die erwartete Entwicklung noch über die maßgebenden normativen Vorgaben (Zielwerte) vollständige A-Priori-Einigkeit. Der Entwicklung einer ausreichenden diesbezüglichen Übereinstimmung kommt deshalb oberste Priorität zu.

## **8 Fazit: Vision und Mut**

Die Interessen an der Nutzung und Gestaltung unseres Lebensraums sind so vielfältig wie die darin lebenden Individuen und wie die handelnden, öffentlichen und privaten Körperschaften. Konflikte zwischen verschiedenen Interessensgruppen sind deshalb nichts Außergewöhnliches. Aufgabe der Raumplanung als Methode antizipierender Problemlösung ist es deshalb, die Nutzung und Gestaltung des Lebensraums im Allgemeinen und eines bestimmten Ausschnittes (Parzelle, Quartier, Ortschaft, Region, Staatsgebiet) im Besonderen vorausschauend so zu steuern, dass möglichst viele individuelle und kollektive Interessen befriedigt und mög-

lichst viele Konflikte vermieden werden können. Dabei sind kurz-, mittel- und langfristige Entwicklungen und Interessenlagen zu berücksichtigen. Die Umsetzung der Planungsergebnisse ist in aller Regel mit Beschränkungen der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der Grundeigentümer und mit privaten und öffentlichen Investitionen verbunden. Im modernen Rechtsstaat sind derartige Eingriffe an ein demokratisch legitimes Rechtssystem und an eine politische Willensbildung, die auf demokratischen Grundprinzipien beruht, gebunden. Weil beides nationalstaatlich organisiert ist, werden gewöhnliche räumliche Konfliktsituationen durch eine zusätzliche grenzspezifische Problematik überlagert, welche die raumplanerische Konfliktlösung, die grenzüberschreitende Planung, erschwert oder gar unmöglich macht. Sobald im Einzelfall die betroffenen Träger räumlicher Interessen und/oder die zuständigen Planungsautoritäten zu verschiedenen Staatsgebieten gehören, unterliegen sie auch verschiedenen Regulierungssystemen und sind Gegenstand unterschiedlicher entwicklungs- und planungspolitischer Zielsetzungen und Strategien. Ein solcher Konflikt kann nur durch Verhandlung oder durch einen Schiedsspruch einer dafür legitimierten Instanz gelöst werden. Wenn keine derartige Instanz existiert und keine konsensuale Lösung auf dem Verhandlungsweg gefunden werden kann, bleibt der Konflikt ungelöst. Die Planungspraxis im deutsch-schweizerischen Grenzraum zeigt, dass besonders schwierige und komplexe Konfliktsituationen oftmals nicht gelöst werden können. Damit versagt die Raumplanung ausgerechnet dort, wo sie besonders notwendig wäre, bei der antizipierenden Problemlösung in besonders schwierigen Lagen.

Angesichts zunehmender quantitativer und qualitativer Raumansprüche bei gleich bleibender Bodenfläche besteht dringender Handlungsbedarf. Soll die grenzüberschreitende Raumplanung und Raumentwicklung ihren Auftrag erfüllen, bedarf es einer übergeordneten grenzüberschreitenden Instanz mit Entscheidungsbefugnissen. Wie bereits in These 9 erwähnt, wäre es naheliegend, bestimmte raumplanerische Entscheidungskompetenzen, die derzeit in nationalstaatlicher Verantwortung liegen, an die in letzter Zeit für grenzüberschreitende Funktionsräume (z. B. Metropolitanräume) geschaffenen Beratungsgremien (z. B. Metropolitankonferenzen) zu übertragen. Gegebenenfalls ist das räumliche Zuständigkeitsgebiet angemessen zu arrondieren.

Radikaler, aber grundsätzlich ebenso denkbar wäre die Einrichtung eines einheitlichen Planungsraums am Hochrhein. Ein solcher Raum müsste räumlich so definiert werden, dass seine Begrenzung möglichst keine funktional zusammenhängenden Räume durchschneidet und so neue Grenzprobleme schafft. Konkret würde dies bedeuten, dass seine Grenzen nicht in Gewässern mitten durch dicht besiedelte Kultur- und Wirtschaftsräume, sondern weitgehend auf Bergkämmen mit dünner oder ohne Besiedlung verliefen.

Ohne Zweifel stellt die Idee, einen Planungsraum „Hochrhein“ zu schaffen, eine nicht zu unterschätzende staatspolitische Herausforderung dar. Es gilt aber, den Aufwand zu deren Bewältigung mit den Kosten und Schäden ungelöster Grenzraumprobleme ins Verhältnis zu setzen. Auch könnten wohl die Mandate einiger bestehender grenzüberschreitend tätiger Organisationen in die neue Organisation überführt werden. Oberstes Ziel muss es sein, die Wirksamkeit grenzüberschreitender Raumplanung und Raumentwicklung durch eine geeignete Planungsorganisation spürbar zu erhöhen. Die Einrichtung eines aussagekräftigen Monitoringsystems als Grundlage für die laufende Erfolgskontrolle dieser planungsorganisatorischen Neuordnung im Grenzraum Hochrhein ist deshalb unabdingbar.

Heute brauchen Räume an den inneren Grenzen Europas Menschen, die diese Grenzen überwinden, weil sie glauben, dass die kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Unterschiede keine Gründe mehr darstellen, physische und virtuelle Schlagbäume in Europa beizubehalten.

Aber es gilt – für jeden in seiner Stadt und in seinem Land – darüber nachzudenken, ob die bestehenden Instrumente und Inhalte regionaler und grenzüberschreitender Zusammenarbeit noch in die heutige Zeit passen. Die Sinnhaftigkeit einer guten Nachbarschaft muss heute niemand mehr begründen.

Grenzregionen sind Laboratorien für Europa, Räume, in denen Sprachenvielfalt, kulturelle Traditionen und regionales Wissen gute Grundlagen für eine am territorialen Kapital ausgerichtete Raumentwicklung in Europa sind.

Im Vordergrund steht der praktische Nutzen für die Menschen: Verkehr, Arbeitsmarkt, Wohnen, Kultur, Schulen und Hochschulen, soziale Einrichtungen – dies sind Themen, welche die Bürgerinnen und Bürger direkt angehen und bei denen sie Erleichterungen oder Vorteile erwarten dürfen. Hier liegt die große Chance der grenzüberschreitenden Hochrheinregion. Sie will nicht die Ebene der „großen Politik“ und der europäischen Entwicklungslinien sein, sondern hier könnten konkrete Weiterentwicklungen geschaffen werden. Deshalb wird die Zusammenarbeit neue Formen finden, die auf ein Thema oder sachliche Zusammenhänge fokussiert sind, „anlassbezogen“ evtl. sogar temporär begrenzt und fachlich besetzt.

Die in diesem Papier formulierten Empfehlungen und Thesen im Auge zu behalten, bedeutet neue Formen der Zusammenarbeit auf ganz unterschiedlichen Ebenen zu entwickeln. Die regionale Zusammenarbeit in der Region Hochrhein könnte mit flachen Hierarchien und mit schlankeren Strukturen auskommen, mit weniger Aufsichts- und Beiräten. Stattdessen könnte ein Netzwerk wachsen, dessen einzelne „Knoten“ je nach Aufgabe unterschiedlich „geknüpft“ und personell bestückt sind. Ein solches Netzwerk könnte mit neuen Aufgaben auch beliebig in die Breite wachsen.

## Literatur

- Bächtold, H.-G.; Damm, J.-M.; Fischer, S.; Guggisberg, C.; Hoffmann-Bohner, K.-H.; Huber, M.; Keller, W.; Lezzi, M.; Pfister, P.; Sandtner, M.; Staub, B.; Studer, M.; Zwiauer, L. (Projektteam) (2011): Raumentwicklungskonzept Nordwest+. Auftraggeber: Abteilung Raumentwicklung Kanton Aargau, Amt für Raumplanung Kanton Basel-Landschaft, Amt für Raumplanung Kanton Solothurn, Hochbau- und Planungsamt Kanton Basel-Stadt, Regionalverband Hochrhein-Bodensee.  
[http://www.ag.ch/raumentwicklung/shared/dokumente/pdf/raumkonzept\\_nordwest\\_ohneanhang4.pdf](http://www.ag.ch/raumentwicklung/shared/dokumente/pdf/raumkonzept_nordwest_ohneanhang4.pdf) (29.11.2011).
- Bundesamt für Statistik Neuchâtel (2011): Daten zur Bevölkerungsentwicklung in der Nordwestschweiz. Bern.
- Bundesingenieurkammer; VBI – Verband Beratender Ingenieure (Hrsg.) (2008): Internetportal zum Deutschen Brückenbaupreis. Preisträger in der Kategorie Fußgänger- und Radwegbrücken.  
<http://www.brueckenbaupreis.de/images/dreilaender2gross.jpg> (21.05.2012).
- Friend, J.; Jessop, W. J. (1977) Local Government and Strategic Choice (2nd Edition). Oxford.
- Friend, J.; Hickling, A. (1997) Planning under Pressure – The Strategic Choice Approach (2nd Edition). Oxford.
- Gabriel, P. (2007): Fricka und der Laufenburger Brückenzauber.  
[http://www.petra-gabriel.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=57&Itemid=70](http://www.petra-gabriel.de/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=70) (21.05.2012).
- Gotsch, K. (2011): Datenbank zum Thema „Brücken“. <http://www.karl-gotsch.de/> (29.11.2011).
- Mayer, R. (2010): CEO der Swissterminal AG, Frenkendorf (CH). In: Thema. Kundenzeitschrift der Basellandschaftlichen Kantonalbank 02/2010.
- Metropolitanraum Zürich (Hrsg.) (2008): Porträt. [http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/fileadmin/user\\_upload/downloads/Portrait\\_Metropolitanraum\\_ZH.pdf](http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/fileadmin/user_upload/downloads/Portrait_Metropolitanraum_ZH.pdf) (21.05.2012).
- Ott, L.; Ritter, M. (Hrsg.) (2008): Grenzenlos. Basel.
- Rota, A. (2011): Das erste Werk am Rhein. In: TEC21 (13/2011), 3 ff.
- RVHB – Regionalverband Hochrhein-Bodensee (2011): Eigene Darstellung auf Basis von Geobasisdaten © LGL, [www.lgl-bw.de](http://www.lgl-bw.de), AZ:2851. 9-1/19.
- RVHB – Regionalverband Hochrhein-Bodensee (2003a): SAT-Bild. Geo-Bild Ingenieurbüro Heiko Jacobs.  
<http://geo-bild-jacobs.de> (21.05.2012).

- RVHB – Regionalverband Hochrhein-Bodensee (2003b): Luftbild der Brücke zwischen den gleichnamigen Städten Laufenburg (CH/D).
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2011): Daten zur Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen Lörrach und Waldshut. Stuttgart.
- TEB – Trinationaler Eurodistrict Basel (Hrsg.) (2012): TEB – Trinationaler Eurodistrict Basel. <http://www.eurodistrictbasel.eu> (21.05.2012).
- TEB – Trinationaler Eurodistrict Basel (Hrsg.) (2009): Eine Zukunft zu Dritt: Entwicklungsstrategie 2020. Basel.
- Zweckverband Regio-S-Bahn Lörrach (Hrsg.) (2012): Liniennetzplan der Regio-S-Bahn Basel. <http://www.regio-s-bahn.de/regio-s-bahn/netzplan.htm> (21.05.2012).

## Über die ARL

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) untersucht die Wirkung menschlichen Handelns auf den Raum und analysiert die Möglichkeiten einer nachhaltigen Raumentwicklung. Dies geschieht auf den Feldern Wirtschaft, Soziales, Ökologie und Kultur.

Die ARL ist das zentrale, disziplinübergreifende Netzwerk von Expertinnen und Experten, die in der Raumforschung und Raumplanung arbeiten. Damit bietet sie die ideale Plattform für den raumwissenschaftlichen und raumpolitischen Diskurs. Forschungsgegenstand sind räumliche Ordnung und Entwicklung in Deutschland und Europa.

Die Akademie ist eine selbstständige und unabhängige raumwissenschaftliche Einrichtung öffentlichen Rechts von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse. Sie wird gemeinsam von Bund und Ländern finanziert und gehört der Leibniz-Gemeinschaft an.

Sie vereint Fachleute aus Wissenschaft und Praxis in ihrem Netzwerk. Dadurch können Grundlagenforschung und Anwendung eine direkte Verbindung eingehen – eine wichtige Voraussetzung für eine fundierte Beratung von Politik und Gesellschaft.

Dank ihrer Netzwerkstruktur und der Arbeitsweise in fachübergreifenden Gruppen ermöglicht die ARL den effizienten Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen Akteuren. So sind erfolgreiche Kommunikation und Wissenstransfer auf allen Ebenen gewährleistet. Auf der Basis des persönlichen Netzwerks fungiert die ARL als Mittlerin zwischen Wissenschaft, Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit.

Nähere Informationen über die ARL finden Sie unter [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de).

