

*Karina Pallagst, Andrea Hartz*

## **Raumplanung in Grenzregionen: Gratwanderung zwischen neuen Leitbildern und alten Planungstraditionen?**

URN: urn:nbn:de:0156-4097064



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 70 bis 87

Aus:

Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar (Hrsg.):

**Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière:  
Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit**

Arbeitsberichte der ARL 20

Hannover 2018

Karina Pallagst, Andrea Hartz

# Raumplanung in Grenzregionen: Gratwanderung zwischen neuen Leitbildern und alten Planungstraditionen?

## Gliederung

- 1 Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland – mit Grenzraumbezug?
- 2 Räumliche Strukturen und Planungssysteme im grenzüberschreitenden Kontext zwischen Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und der Schweiz
- 3 Fazit

Literatur

## Kurzfassung

In diesem Kapitel werden raumplanerische Grundlagen in den Teilräumen der Großregion und der Oberrheinregion präsentiert. Neben der Schilderung aktueller Entwicklungen hinsichtlich der Leitbilder der Raumentwicklung erfolgt eine Einführung in die vorhandenen räumlichen Strukturen der o.g. Grenzregionen. Darüber hinaus werden die Planungssysteme in Belgien (Wallonie), Deutschland, Frankreich und Luxemburg charakterisiert, wobei verdeutlicht wird, dass Unterschiede bestehen, die einen kontinuierlichen Austausch über planerische Traditionen und (neue) Strategien der Raumentwicklung erforderlich machen.

## Schlüsselwörter

Leitbilder der Raumentwicklung – Planungssysteme – Großregion – Oberrheinregion – grenzüberschreitende Zusammenarbeit

## **Spatial planning in border regions: a balancing act between new guiding principles and old planning traditions?**

### **Abstract**

This chapter presents the foundations of spatial planning in the sub-spaces of the Greater Region and the Upper Rhine region. Current developments concerning the guiding principles of spatial development are outlined and the existing spatial structures of the border regions introduced. Furthermore, the planning systems in Belgium (Wallonia), Germany and Luxembourg are described and differences identified that make ongoing exchanges about planning traditions and (new) strategies of spatial development necessary.

### **Keywords**

Guiding principles of spatial planning – planning systems – Greater Region – Upper Rhine Region – cross-border cooperation

## 1 Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland – mit Grenzraumbezug?

Dieses Kapitel widmet sich im Sinne von „Raumplanerischen Grundlagen“ der Verankerung von grenzüberschreitender Kooperation in (nationalen) Strategien der Raumentwicklung zunächst aus Sicht aktueller Entwicklungen in der Bundesraumordnung, gefolgt von einer vergleichenden Betrachtung der Planungssysteme in der Großregion und am Oberrhein.

Deutschland besitzt, wie bereits im Teil „Entwicklungspfade grenzüberschreitender Zusammenarbeit“ erwähnt, Grenzen zu neun europäischen Staaten und entsprechend vielgestaltig sind die Grenzräume, die Deutschland mit den Nachbarländern teilt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und in welchem Maße grenzüberschreitende Kooperationen im Rahmen aktueller Entwicklungen in der Bundesraumordnung verankert sind.

Mit der Veröffentlichung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens für Deutschland (BMBAU 1993) begann die Diskussion um eine strategische Ausrichtung der Raumordnung in Deutschland, die stärker auf eine Koordination raumrelevanter Politiken denn auf eine umfassende Steuerung abzielte (Aring/Sinz 2006: 44). Dies hatte zwar u. a. Auswirkungen auf die Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Jahr 1997, als gemäß § 18 (1) „Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen“ eingeführt wurden. Allerdings erreichte erst der intensive Diskurs um die (neuen) Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland in der ersten Hälfte der 2000er Jahre eine breite Fach- und auch politische Öffentlichkeit.

Gründe hierfür lagen unter anderem darin, dass sich die Leitbilder offensiv mit den besonderen Herausforderungen der Raumentwicklung befassten und dabei auch bewusst Schwerpunkte setzten. Damit standen explizit „politische Aufgaben statt Raumkategorien im Fokus“ (Aring/Sinz 2006: 48). Mit den Leitbildern sollten zentrale politische Themen wie die Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, der Wandel des Sozialstaats, die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen oder die Integration der Erfordernisse und Bedingungen der neuen Bundesländer Berücksichtigung finden (BBR/BMVBS 2006: 37). In der öffentlichen Auseinandersetzung führte dabei insbesondere das Konzept der „Europäischen Metropolregionen“ in Deutschland als eine Reaktion auf die europäische Lissabon-Strategie (Europäische Kommission 2000) für Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu anhaltend kontroversen Diskussionen.

Drei strategische Leitbilder wurden am 30. Juni 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossen (MKRO 2006): „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“. Sie stellten aus Sicht der MKRO eine gemeinsame Orientierung für Bund und Länder dar, die „gleichzeitig der Nachhaltigkeit und dem europäischen Gedanken der territorialen Kohäsion gerecht wird“ (MKRO 2006: 30). Die Leitbilder wurden 2016 fortgeschrieben, dabei maßgeblich weiterentwickelt und um aktuelle Themen ergänzt (MKRO 2016). Diese Weiterentwicklung betrifft auch die Sicht auf und den Umgang mit Grenzregionen (siehe Beitrag Hartz in diesem Band).

Der Entwicklungsprozess zu den Leitbildern unterstützte die strategische Auseinandersetzung mit raumrelevanten Themen und setzte auf vielen Ebenen neue Impulse, auch dort, wo sich Lücken im bisherigen Diskussions- und Bearbeitungsprozess auftaten. Hierzu zählten zweifelsohne die Grenzregionen: Die Leitbilder blieben einer binnen-

deutschen Perspektive verhaftet. Dies zeigt sich insbesondere in Bezug auf die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume (Hartz/Damm/Köhler 2010). Bereits der Beschluss der MKRO zu den Leitbildern von 2006 merkt hierzu an, dass eine „Weiterentwicklung und Ausgestaltung des Konzepts ‚Europäische Metropolregion in Deutschland‘ auch unter Einbeziehung grenzüberschreitender metropolitaner Verflechtungsräume von europäischer Bedeutung“ erfolgen soll (MKRO 2006: 31). Diesem Ansatz wurde, auch durch die Intervention des 2010 gegründeten „Initiativkreises Metropolitane Grenzregionen“ (IMeG) (siehe Beitrag Hartz in diesem Band), Rechnung getragen: Die „metropolitanen Grenzregionen“ wurden in die weiterentwickelte Leitbildkarte „Wettbewerbsfähigkeit“ aufgenommen (MKRO 2016; siehe Beitrag Hartz in diesem Band). Damit schließt Deutschland auch zu den Nachbarstaaten Frankreich und Schweiz auf, die bereits frühzeitig die Grenzregionen im Rahmen ihrer nationalen Raumentwicklungsstrategien berücksichtigten. „Allerdings bleiben diese Ansätze auf die engeren Umgriffe der grenzüberschreitenden Agglomerationen beschränkt und beziehen sich nicht auf großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume“ (Hartz/Damm/Köhler 2010: 505).

Darüber hinaus wird in den neu verabschiedeten Leitbildern nochmals deutlich auf die europäische Dimension der Raumentwicklung in Deutschland Bezug genommen: „Im Reformvertrag von Lissabon wurde der territoriale Zusammenhalt neben dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt als Ziel der Europäischen Union verankert. Für Deutschland bedeutet das, die Chancen der infrastrukturellen Vorteile durch die zentrale Lage in Europa zu nutzen. Dies erfordert auch eine verstärkte Zusammenarbeit in funktionalen und grenzüberschreitenden Räumen, z. B. in Meeres- und Küstenräumen, oder in Form von Stadt-Land-Partnerschaften mit öffentlichen und privaten Akteuren“ (MKRO 2016: 3).

## **2 Räumliche Strukturen und Planungssysteme im grenzüberschreitenden Kontext zwischen Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und der Schweiz**

Bei den betreffenden Regionen, der Großregion und der Transnationalen Metropolregion Oberrhein, handelt es sich um Grenzregionen, die auch mit Bezug zum Konzept der metropolitanen Grenzregionen diskutiert werden (siehe auch Beitrag Hartz in diesem Band).

Im Folgenden wird keine detaillierte Strukturanalyse dieser Regionen geliefert, sondern der Fokus wird auf den Bereich der räumlichen Planung gelegt. Insbesondere sollen die unterschiedlichen Planungssysteme, die in den involvierten Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Schweiz zum Tragen kommen, kurz charakterisiert werden.

### ***Raumbezug der Großregion***

Bei der Großregion handelt es sich um das jüngste territoriale Gefüge im deutsch-belgisch-französisch-luxemburgischen Grenzraum, dessen Vorläufer unterschiedliche räumliche Zuschnitte und Konstellationen aufweisen, wie z. B. die informellen Kooperationen im SaarLorLux-Raum (siehe Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band).

Die jeweiligen nationalen Teilräume variieren deutlich in ihren Größen. Dies ist dem politisch-administrativen Kontext der Region geschuldet, der beispielsweise vom gesamten Landesgebiet Rheinland-Pfalz bis hin zu dem flächenmäßig sehr viel kleineren Saarland reicht. Unterschiedliche Raumgrößen sind an sich nicht problematisch, dies zeigt

sich in zahlreichen Grenzregionen. Betrachtet man allerdings aktuelle Herausforderungen, die sich dieser Grenzregion stellen, wie z. B. den demografischen Wandel, so ist festzustellen, dass in einzelnen nationalen Teilräumen der Großregion sehr unterschiedliche Entwicklungen stattfinden, von starker Bevölkerungszunahme in Luxemburg bis zu deutlicher Bevölkerungsabnahme im Saarland und in der Westpfalz.

Ein weiterer Aspekt, der bestehende Disparitäten in diesem Gebiet verdeutlicht, ist die Wirtschaftskraft des Landes wie auch der Stadt Luxemburg, die sich von den anderen Teilen der Region deutlich abhebt.

Die spezifischen Herausforderungen, die sich für Grenzregionen stellen, wurden bereits im Beitrag Caesar/Pallagst dargestellt; sie sind auch kennzeichnend für die Großregion. Diese haben sich über Jahrzehnte herausgebildet. Als wesentliche Aspekte wären hier (nicht abschließend) die Folgenden zu nennen:

- Polarisierte wirtschaftliche, soziale und demografische Entwicklung.
- Polarisierte Siedlungsstrukturen, was insbesondere bei der gegenläufigen Entwicklung Luxemburgs und ländlicher Räume Lothringens, des Saarlandes sowie von Rheinland-Pfalz deutlich wird.
- Brüche in der Verkehrsinfrastruktur und den Verkehrsströmen, die sich im hohen Pendleraufkommen in die Stadt Luxemburg manifestieren und insbesondere Engpässe im ÖPNV verdeutlichen.
- Erfordernisse und Bedarfe an sozialer Infrastruktur, insbesondere im Bildungswesen und hinsichtlich grenzüberschreitender Schulen.

Diese Herausforderungen können die wirtschaftliche, soziale und ökologische Attraktivität der Großregion beeinträchtigen und auch zu einer Minderung der Lebensqualität führen. Die räumliche Planung kann mit ihren Strategien, Instrumenten und Verfahren (Sektor-)Politiken und Akteure koordinieren, steuern und leiten, um diesen Risiken entgegenzuwirken und um gleichzeitig die Chancen und Potenziale der Grenzregion besser zu nutzen.

### ***Raumbezug Oberrhein***

Die Oberrheinregion ist eine grenzüberschreitende Region, die durch den Naturraum des Oberen Rheintals verbunden wird. Sie umfasst das französische Elsass, das nach der Gebietsreform Teil der Region Grand Est wurde, Süd- und Mittelbaden und die südliche Pfalz in Deutschland sowie die Schweizer Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Jura, Solothurn und Aargau (siehe Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band).

Insgesamt zeigt der Raum eine hohe Siedlungsdichte sowie eine starke wirtschaftliche Entwicklung, die durch die polyzentrische metropolitane Struktur mit den Zentren Basel, Colmar, Straßburg, Freiburg und Karlsruhe gekennzeichnet ist. Auch sind wichtige Verkehrskorridore von europäischer Bedeutung in diesem Raum vorhanden, die eine sehr gute Anbindung in Europa gewährleisten. Als Herausforderungen werden laut aktuellem INTERREG-Programm Oberrhein u. a. die nach wie vor trennende Wirkung der Grenze sowie Umweltschutz gesehen (EFRE 2014).

### *Planungssysteme in den Grenzräumen der LAG*

Aufgrund des jeweiligen Staats- und Verwaltungsaufbaus haben die vier an der Großregion beteiligten Staaten auch verschiedenartige Planungssysteme entwickelt. Den jeweiligen Planungsebenen sind entsprechende Planungskategorien zugeordnet wie z. B. Entwicklungskorridore, strategische Dokumente, informelle Pläne und Programme, verbindliche Planungsdokumente, örtliche Satzungen etc. (Pallagst im Review-Verfahren).

Tab. 1: Übersicht der Planungssysteme in Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg und der Schweiz

<b>Belgien</b>		
<b>Planungsebene</b>	<b>Institution</b>	<b>Programm, Plan</b>
<b>Staat</b>	-	-
<b>Land/Region (Wallonien)</b>	Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie	Schéma de développement de l'espace régional (SDER)
<b>Gemeinde</b>	Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie	Sector plan
<b>Frankreich</b>		
<b>Planungsebene</b>	<b>Institution</b>	<b>Programm, Plan</b>
<b>Staat</b>	Ministère du logement et de l'égalité des territoires	Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)
<b>Region</b>	Conseil régional	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADDT)
<b>Gemeinde</b>	Établissement public de coopération intercommunale	Schéma de Cohérence territoriale (SCoT); Plan de déplacements urbain (PDU); Plan local d'urbanisme (PLU)
<b>Deutschland</b>		
<b>Planungsebene</b>	<b>Institution</b>	<b>Programm, Plan</b>
<b>Staat</b>	Bundesministerium für Raumordnung; Ministerkonferenz für Raumordnung	Leitbilder der Raumordnung
<b>Land<sup>1</sup></b>	Oberste Landesplanungsbehörde (Landesministerien)	Landesentwicklungsprogramm und -plan
<b>Region</b>	Regionale Planungsgemeinschaft	Regionalplan
<b>Gemeinde</b>	Planungsamt	Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan)

<sup>1</sup> Im Saarland sind entsprechend des zweistufigen Verwaltungsaufbaus die Landes- und die Regionalplanung zusammengefasst.

Luxemburg		
Planungsebene	Institution	Programm, Plan
Staat	Département de l'aménagement du territoire (DATer)	Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT): Integratives Landesentwicklungsprogramm; Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg (IVL)
Gemeinde	Planungsamt	Plan d'occupation du sol (POS); Plan de l'aménagement général (PAG); Plan de l'aménagement particulier (PAP)
Schweiz		
Planungsebene	Institution	Programm, Plan
Staat	Bundesamt für Raumplanung	Konzepte, Dachpläne
Kanton	Planungsamt des Kantons	Raumordnungskonzept kantonaler Richtplan; Kantonale Nutzungspläne für strategische Aufgaben
Gemeinde	Planungsamt	Kommunaler Richtplan; Rahmennutzungsplan (Zonenplan); Sondernutzungsplan (Sonderbauvorschriften)

Quelle: Eigene Darstellung 2015

Tabelle 1 zeigt eine generelle Übersicht zu den bestehenden Planungssystemen in der Großregion und der Oberrheinregion. Der Vergleich verdeutlicht, dass Planung in sehr unterschiedlichen administrativen Systemen operiert, wobei Brüche in den jeweiligen Institutionen und in der formalen Instrumentation erkennbar sind.

Neben den vorhandenen Planungsebenen und Planungsinstrumenten weisen die Planungssysteme charakteristische Merkmale auf, die kurze Typisierungen ermöglichen:

- Belgien: Das belgische Planungssystem zeichnet sich durch die Dualität des flämischen und wallonischen Planungssystems aus. Für den Bereich der Großregion kommt das wallonische Planungssystem zum Tragen, das auf regionaler und lokaler Ebene agiert.
- Frankreich: Französische Planungen stützen sich traditionell auf regionale Entwicklungsstrategien, das sog. Aménagement du territoire sowie die lokalen Planungen auf kommunaler und interkommunaler Ebene.
- Deutschland: In Deutschland besteht entsprechend des föderalen Staatsaufbaus ein abgestuftes und auf der jeweiligen Ebene flächendeckendes Planungssystem. Die Planungsdokumente auf der Landes- und Regionalebene haben gegenüber der jeweils nachgeordneten Ebene eine rechtliche Verbindlichkeit (Anpassungsgebot).

## ■ Raumplanung in Grenzregionen: Neue Leitbilder und alte Planungstraditionen?

- Luxemburg: Als kleiner Staat weist Luxemburg ein gesamtplanerisches Planungssystem auf, das im Wesentlichen auf staatlicher und kommunaler Ebene agiert.
- Schweiz: Das schweizerische Planungssystem wird in dem kleinen Staat durch lokale, regionale und kantonale Strukturen geprägt.

Daraus ergeben sich teils unterschiedliche, teils durchaus vergleichbare Herausforderungen sowie Aufgaben- und Zielstellungen für die räumliche Planung:

- Für Belgien bestehen die Herausforderungen darin, Suburbanisierungsprozesse einzudämmen und die polyzentrische Entwicklung zu steuern.
- Im zentralstaatlich aufgebauten Frankreich sollen bereits seit vielen Jahren die Nachteile der korrespondierenden zentralen Siedlungsstruktur abgemildert werden, Herausforderungen bestehen ebenfalls in der Steuerung der Flächennutzungsentwicklung, wozu auch die Eindämmung von Suburbanisierung gehört.
- In Deutschland steht die Planung vor der Aufgabe, sich mit den räumlichen Folgen des demografischen Wandels und der damit einhergehenden alternden Gesellschaft auseinanderzusetzen. Weitere Herausforderungen stellen sich durch die Umsetzung der Energiewende, die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse und in diesem Kontext durch die Sicherung der polyzentralen Siedlungsstruktur.
- Als Wachstumspol hat Luxemburg die weitere städtische Ausdehnung der urbanen Zentren, insbesondere der Stadt Luxemburg, zu bewerkstelligen, wozu auch die Bereitstellung von Wohnraum sowie die Lösung des mit dem Wachstum verbundenen erhöhten Verkehrsaufkommens gehören. Schritte dazu sind u.a. die Dezentralisierung (Südregion und Nordstadt).
- Für die Schweiz mit hochentwickelter Wirtschaft und hohem Wohlstand zeigt sich hoher Nutzungsdruck aufgrund der begrenzt besiedelbaren Fläche.

Um sich in adäquater Weise den räumlichen Anforderungen sowie der Sicherung von Lebensqualität zu stellen, unterstützt die räumliche Planung bestimmte Paradigmen, die üblicherweise in normativen Regelwerken formuliert werden und die Grundlage für Planungspolitiken im jeweiligen Land darstellen (Pallagst 2013). Dies ist auch in den an den betreffenden Grenzregionen beteiligten Staaten der Fall (siehe Tab. 2).

Interessanterweise zeigt sich, so unterschiedlich die Planungssysteme und die planerischen Herausforderungen sind, dass alle genannten Planungsparadigmen ansatzweise auf das übergeordnete Ziel einer nachhaltigen (Raum-)Entwicklung abzielen, das in diesem Feld einen europäischen, sogar internationalen Konsens repräsentiert. Seit den 1990er Jahren stellt Nachhaltigkeit eine wesentliche Komponente in der räumlichen Planung dar, die eine Brücke zwischen gesellschaftlichen und räumlichen Belangen schlägt (Owens/Cowell 2011). Allerdings stellt sich die Frage: Was bedeutet Nachhaltigkeit in einem grenzüberschreitenden Kontext?

Während sich die formulierten Planungsparadigmen stark ähneln, zeigen sich jedoch die Unterschiede in der Ausgestaltung der jeweiligen Planungssysteme. Diese Tatsache ist u.a. in den unterschiedlichen Planungskulturen begründet. Aufbauend auf planungskulturellen Eigenheiten (Pallagst 2010) lassen sich folgende Merkmale beobachten:

- Unterschiedliche lokale und gesellschaftliche Rahmenbedingungen,
- unterschiedliche normative Regelwerke,
- unterschiedliche Ausdifferenzierung der Planungs- und Verwaltungsebenen,

- unterschiedliche kartographische Aufbereitung der Information bzw. der Planwerke,
- unterschiedliche Maßstäbe,
- unterschiedliche Vorgehensweisen hinsichtlich der handelnden Akteure und der Gestaltung der Akteursarenen,
- unterschiedliche Planinhalte und -kategorien,
- unterschiedlich starke politische Einflussnahme auf die Planung sowie
- unterschiedliche Ausprägungen der Partizipation.

Tab. 2: Planungsparadigmen auf nationaler Ebene in Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und der Schweiz

Staat	Normativer Rahmen	Wichtige Planungsparadigmen
<b>Belgien</b>	Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie	Flächenverbrauch reduzieren, ressourcenschonend agieren
<b>Frankreich</b>	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire – LOADDT, Loi Grenelle 1, Loi Grenelle 2	Nachhaltige Entwicklung
<b>Deutschland</b>	Raumordnungsgesetz Baugesetzbuch Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland der Ministerkonferenz der Raumordnung (2006, 2016) Landesplanungsgesetze der Länder Nationale Nachhaltigkeitsstrategie	Nachhaltigkeit, nachhaltige Raumentwicklung Gleichwertige Lebensbedingungen, Flächenverbrauch reduzieren (Ziel 30 ha), Klimaschutz und Klimaanpassung (Folgen des Klimawandels mindern), CO <sup>2</sup> -Reduzierung
<b>Luxemburg</b>	Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire Programme directeur d'aménagement du territoire (2003) Integriertes Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg (2004)	Bezüglich der Bevölkerung in ländlichen und städtischen Räumen: gleichwertiger Zugang zu Wohnungen, Beschäftigung, Bildung, Infrastruktur, Verkehr, Natur
<b>Schweiz</b>	Raumplanungsgesetz Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz	Nachhaltigkeit Haushälterische Bodennutzung

Quelle: Eigene Darstellung 2015

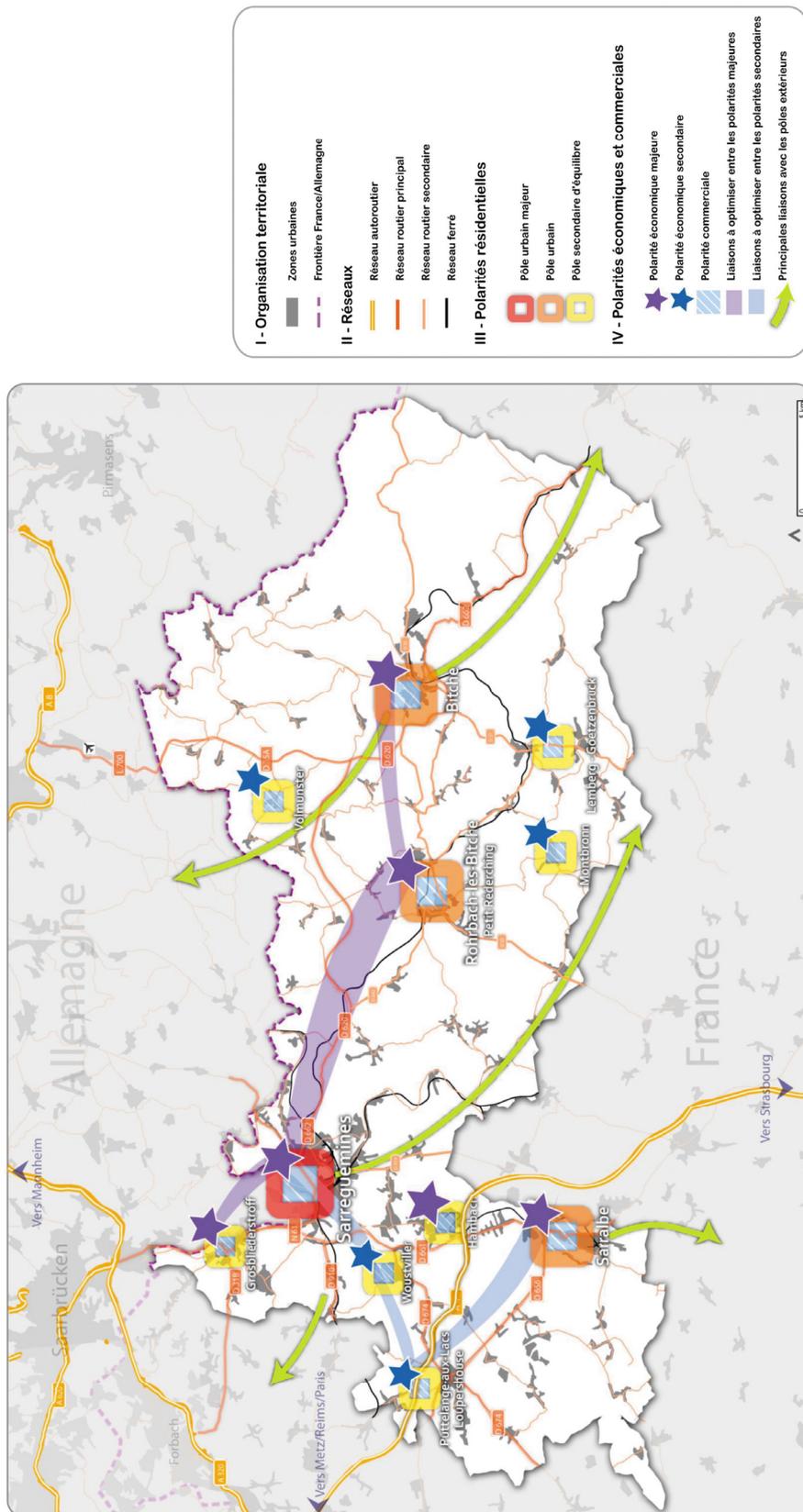
## ■ Raumplanung in Grenzregionen: Neue Leitbilder und alte Planungstraditionen?

Einige dieser Unterschiede in den Planungsinstrumenten werden im Folgenden durch ausgewählte Beispiele planerischer Dokumente der Partner für die Großregion veranschaulicht. Dabei werden Kartenbeispiele angeführt, wobei auf einen direkten Vergleich aufgrund der unterschiedlichen Natur der Instrumente verzichtet wird.

### ***Frankreich***

Für das französische Planungssystem wurde eine Karte des SCoT Sarreguemines ausgewählt. Das Gebiet dieses interkommunalen Planungsdokuments grenzt an das Saarland. Das Planungsdokument konzentriert sich auf die Entwicklung der kommunalen Ebene. Der Stellenwert grenzüberschreitender Kooperation scheint hoch zu sein, da der Plan klare Referenzen zum Nachbarstaat Deutschland macht und saarländische Institutionen im Planungsprozess beteiligt wurden.

Abb. 1: Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'Arrondissement de Sarreguemines: Développement städtischer Zentren



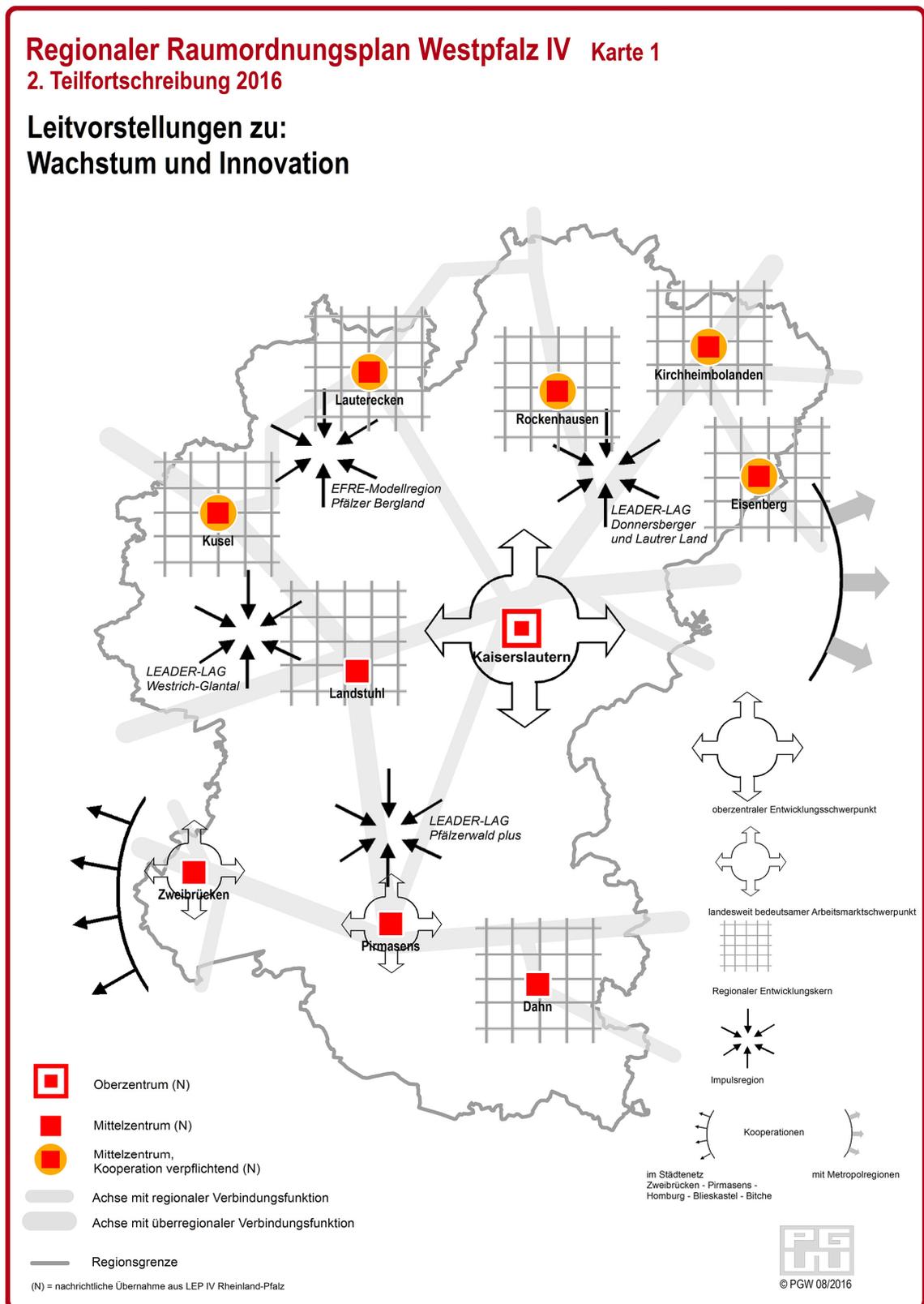
Quelle: Syndicat Mixte de l'Arrondissement de Sarreguemines 2013: 4

### *Deutschland*

Das deutsche Planungssystem besitzt über das sog. Gegenstromprinzip eine enge Verzahnung zwischen den Planungsebenen. Dabei handelt es sich auch europaweit um eines der wenigen Systeme, das regionale Planungsdokumente flächendeckend für die gesamte Republik aufweist und gegenüber der lokalen Planung eine Verbindlichkeit besitzt (Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung).

Für dieses Kapitel wurde eine Karte des Regionalen Raumordnungsplans Westpfalz gewählt, die eine Grenze mit Frankreich teilt. Die betroffene Grenzregion ist ländlich-peripher. Der Plan weist keinerlei Bezüge zu grenzüberschreitender Kooperation auf: Das gesamte Dokument erwähnt Frankreich lediglich an einer Stelle. Hier wird deutlich, dass es innerhalb der Großregion Teilräume gibt, die von grenzüberschreitenden Fragen nur wenig tangiert werden bzw. diese noch keine Berücksichtigung in der räumlichen Planung gefunden haben.

Abb. 2: Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz IV

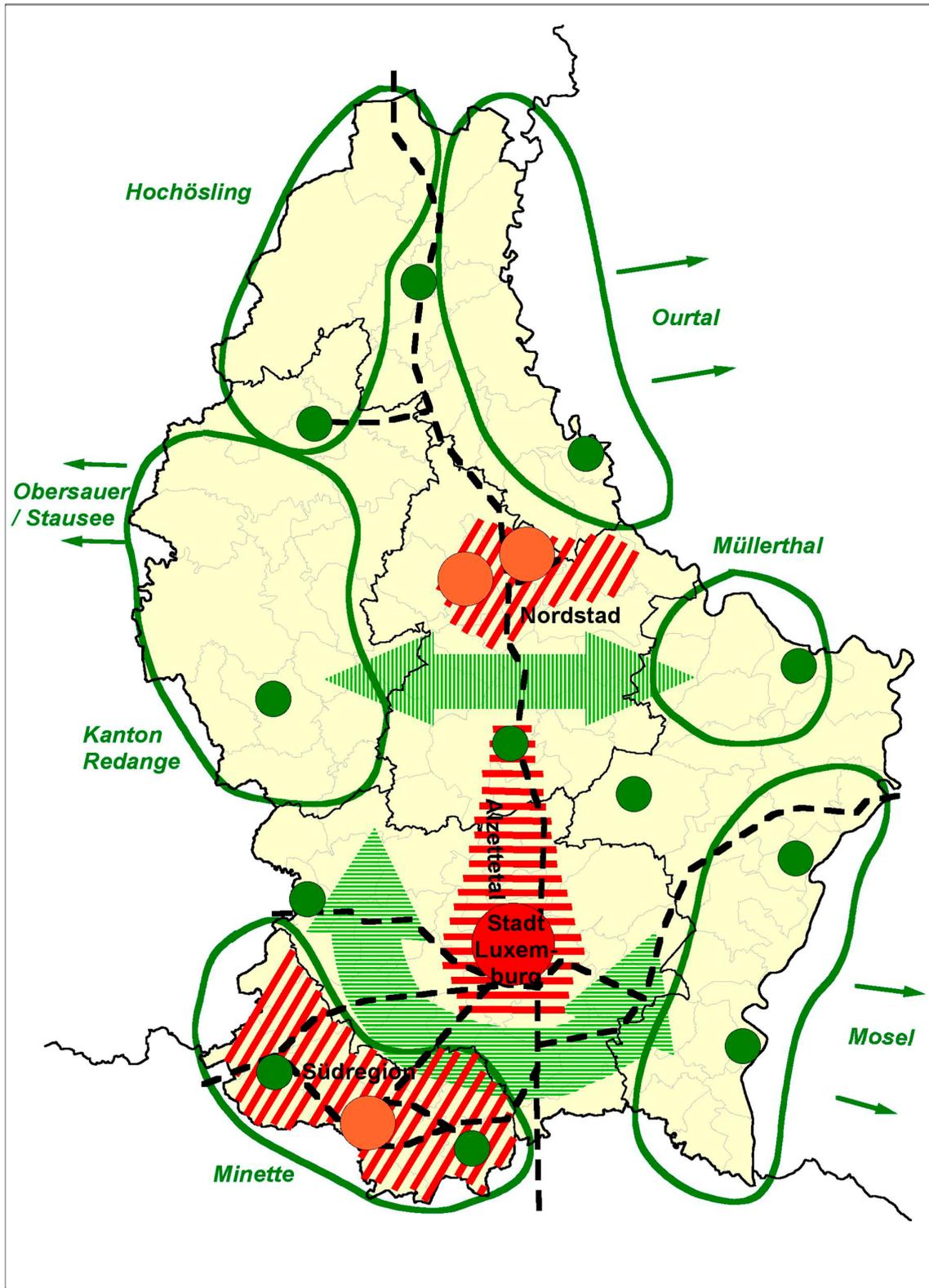


Quelle: Planungsgemeinschaft Westpfalz 2012: 8

### ***Luxemburg***

Als kleiner Staat im Kernraum der Großregion einer grenzüberschreitenden Region ist Luxemburg stark mit seinen Nachbarn verflochten und in grenzüberschreitende Kooperationen eingebettet. Abbildung 3 zeigt die integrierte Verkehrs- und Landesentwicklungsstrategie mit der Karte „Raummodell Polyzentrische Stadt im Landschaftsraum“ mit der Stadt Luxemburg als metropolitanem Zentrum. Die Karte hebt Polyzentralität als Leitziel hervor. Die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten wird hierfür als grundlegende Voraussetzung gesehen.

Abb. 3: Integriertes Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept (IVL) Luxemburg:  
Raummodell Polyzentrische Stadt im Landschaftsraum



Quelle: Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg 2004: 60

## **Schweiz**

Für die Schweiz stellt sich – ähnlich wie für Luxemburg – die Integration in europäische und globale Zusammenhänge als wichtige Aufgabe dar. Das Konzept der räumlichen Entwicklung des kantonalen Richtplans Basel-Landschaft zeigt zwar in den Kartendarstellungen Bezüge zu Nachbarstaaten, in den textlichen Erläuterungen wird jedoch vielfach auf globale (wirtschaftliche) Zusammenhänge Bezug genommen.

Die Auswahl dieser Planungsdokumente verdeutlicht nicht nur die Differenzen in den jeweiligen Plangraphiken, sondern auch die Unterschiede in den planungskulturellen Ansätzen der räumlichen Planung: Das Spektrum reicht auf allen Planungsebenen von informellen Raumvisionen und Entwicklungskonzepten bis hin zu rechtsverbindlichen Planungsdokumenten. Darüber hinaus zeigt sich, dass Aussagen zu grenzüberschreitenden Aufgaben und Anforderungen in den nationalen Planungsdokumenten stark variieren bzw. oftmals nur wenig Berücksichtigung finden. Diese unterschiedlichen Planungsformen und Planungsinhalte in den Grenzregionen erfordern zwingend einen kontinuierlichen grenzüberschreitenden Austausch der beteiligten Akteure.

Um trotz der aufgeführten Unterschiede in den einzelnen Planungssystemen die grenzüberschreitende Kooperation zu erleichtern oder überhaupt erst zu ermöglichen, wurden für die Grenzregionen überall in Europa zusätzliche Planungsinstrumente und -verfahren sowie vereinheitlichte oder vergleichbar gemachte Planungsgrundlagen entwickelt.

## ***Überblick zu grenzüberschreitenden planerischen Instrumenten, die in der Großregion zum Einsatz kommen***

In den letzten 20 Jahren wurden für die Großregion eine Reihe von grenzüberschreitenden planerischen Aktivitäten und informellen Instrumenten initiiert und implementiert, wie z. B.

- Projektfinanzierungs-Tools: INTERREG IVA bzw. V A (siehe Beitrag von Caesar und Pallagst in diesem Band)
- Governance-Tools: EVTZ Großregion (siehe Beitrag von Caesar und Pallagst in diesem Band)
- Monitoring-Tools: GIS-GR (Geoportal der Großregion 2017)
- Policy-Tools: Metroborder-Projekt (ESPON; University of Luxembourg (eds.) 2010)
- Visioning-Tools: Regionalentwicklungskonzept (REK) (Agape et al. 2016)

Während das GIS-GR und das Projekt Metroborder als INTERREG-Projekte in der Programmperiode bis 2013 bearbeitet wurden, handelt es sich bei dem REK für die Großregion um einen Prozess, der vom großregionalen Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung (KARE) initiiert und vom Gipfel der Großregion beschlossen wurde. Bislang wurden mehrere Vorstudien durchgeführt bzw. sind in der Durchführung, z.B. eine transversale Analyse der Planungsdokumente der einzelnen Teilräume (Laufzeit 2015–2016). Auf dieser Basis soll ausgelotet werden, welchen Charakter das REK haben soll und welche Ziele und Schwerpunkte behandelt werden sollen. Die Erarbeitung des REK der Großregion gestaltet sich aufgrund der Größe und Vielfalt der Grenzregion, aber auch aufgrund der Vielfalt der Akteure sehr zeit- und abstimmungsaufwendig. Somit kann mit dem Instrument des REK derzeit nicht auf kurzfristige und aktuelle Anforderungen und Problemstellungen reagiert werden.

So haben Luxemburg, Rheinland-Pfalz und das Saarland ein gemeinsames grenzüberschreitendes Entwicklungskonzept für das obere Moseltal auf den Weg gebracht, um die Entwicklungen in diesem dynamischen Raum besser koordinieren und abstimmen zu können (Büro für Mobilitätsberatung und Moderation und pact s.à r.l. 2013). Das Entwicklungskonzept Oberes Moseltal wird von den drei Partnern gemeinsam finanziert und seit Herbst 2015 erarbeitet. Die Ergebnisse und planerischen Aussagen sollen in das Integrierte Landesentwicklungskonzept Luxemburgs und in die Landesentwicklungspläne von Rheinland-Pfalz und des Saarlandes aufgenommen werden. Zudem ist eine Einbettung in die Strategieaussagen des REK unabdingbar.

### ***Überblick zu grenzüberschreitenden planerischen Instrumenten, die am Oberrhein zum Einsatz kommen***

- Projektfinanzierungs-Tools: INTERREG IVA bzw. V A (siehe Beitrag Caesar/Pallagst in diesem Band)
- Governance-Tools: EVTZ Eurodistrict PAMINA (siehe Beitrag Pallagst/Dörrenbächer/Weith in diesem Band); EVTZ Rhein-Alpen-Korridor (siehe Beitrag Caesar/Heilmann/Saalbach/Schreiner in diesem Band)
- Monitoring-Tools: GIS für das Gebiet des Oberrheins GeoRhena (vormals GISOR) (GeoRhena 2017)
- Policy-Tools: Metroborder Projekt (ESPON; University of Luxembourg (eds.) 2010); Richtlinien für die grenzüberschreitende Wohnungspolitik im PAMINA-Raum
- Visioning-Tools: Raumordnerischer Orientierungsrahmen Oberrhein; Raumentwicklungskonzept PAMINA (Stadt Karlsruhe 2017)

Die Zusammenschau macht deutlich, dass sowohl für die Großregion als auch für die Oberrheinregion eine Reihe von Planungsinstrumenten existiert, die sich jedoch aufgrund einer fehlenden grenzüberschreitenden Raumordnungskompetenz im informellen Rahmen bewegen.

## **3 Fazit**

Die Ausführungen in diesem Kapitel dienen dazu, Unterschiede und Gemeinsamkeiten in Planungssystemen, die in Grenzregionen aufeinandertreffen, aufzuzeigen – auch als Grundlage für die weiteren Beiträge in diesem Band.

In diesem Kapitel wurde verdeutlicht, dass Raumplanung in den jeweiligen nationalen Teilräumen von Grenzregionen auf sehr unterschiedliche Weise organisiert wird, und zwar nicht nur hinsichtlich der normativen Grundlagen und Planwerke, sondern auch hinsichtlich der Werthaltungen, Paradigmen und Planungskulturen.

Allerdings sind Grenzregionen auch ausschlaggebend für die Entstehung neuer raumplanerischer Überlegungen bis hin zu neuen Instrumenten – sowohl im nationalen wie auch im grenzüberschreitenden Kontext. So wurde im Zuge der Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland die Raumkategorie der Metropolitanen Grenzregionen eingeführt. Auch grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte bieten Ansatzpunkte für genuin grenzüberschreitende Diskurse im Bereich der Raumplanung. Dies erhöht die besondere Komplexität grenzüberschreitender Raumplanung und stellt die Akteure vor neue Herausforderungen. Hier stellt sich die Frage, inwieweit bisherige Strategien, Verfahren und Strukturen der grenzüberschreitenden Raumentwicklung besser auf eine zukunftsorientierte Gestaltung der Grenzregionen ausgerichtet werden können.

## **Literatur**

- Agape et al. (2016): Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR) – Präzisierung, bzw. Anpassung des Inhalts und der Methode zur Erarbeitung des REK-GR; unveröffentlichtes Gutachten.
- Aring, J.; Sinz, M. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland – Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. In: DisP – The Planning Review 42 (165), 43-60.
- Bau- und Umweltschutzdirektion Basel/Amt für Raumordnung Basel (Hrsg.) (2003): Konzept räumliche Entwicklung Kanton Basel-Landschaft. Basel.
- BMBau (1993): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen – Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn/Berlin.
- Büro für Mobilitätsberatung und Moderation und pact s.à r.l. (2013): Vorstudie zum grenzüberschreitenden Entwicklungskonzept Oberes Moseltal, Abschlussbericht. Trier.
- EFRE (2014): Operationelles Programm INTERREG V (A) Oberrhein (Frankreich – Deutschland – Schweiz) 2014–2020 – genehmigte Fassung vom 4.12.2014.
- ESPO; University of Luxembourg (eds.) (2010): METROBORDER Cross-border Polycentric Metropolitan Regions Targeted Analysis 2013/2/3, Final Report | 31/12/2010. Luxembourg.
- GeoPortal der Großregion (Hrsg.) (2010): GIS-GR Mein GeoPortal. <http://www.gis-gr.eu/portal/startseite.html> (13.02.2017).
- GeoRhena (2017): [http://www.georhena.eu/de/Georhena\\_DE](http://www.georhena.eu/de/Georhena_DE) (21.06.2017).
- Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (Hrsg.) (2004): Ein Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg. [http://www.dat.public.lu/publications/documents/bericht\\_ivl\\_2004/bericht\\_ivl\\_de.pdf](http://www.dat.public.lu/publications/documents/bericht_ivl_2004/bericht_ivl_de.pdf) (13.02.2017).
- Hartz, A.; Damm, G.-R.; Köhler, S. (2010): Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume – Ein „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) des Bundes. In: RuR – Raumforschung und Raumordnung 68 (6), 499-513.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013. [http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile) (05.04.2016).
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- Owens, S.; Cowell, R. (2011): Land and limits, interpreting sustainability in the planning process. New York.
- Pallagst, K. (im Review-Verfahren): Planungssysteme. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover.
- Pallagst, K. (2013): The planner's toolkit: can we plan for new tasks using existing processes and mechanisms? In: Borderlands, the Journal of Spatial Planning in Ireland (3), 43-53.
- Pallagst, K. (2010): Viewpoint. The planning research agenda: shrinking cities – a challenge for planning cultures. In: Town Planning Review 81 (5), I-IV.
- Planungsgemeinschaft Westpfalz (Hrsg.) (2012): Regionaler Raumordnungsplan IV Westpfalz. Kaiserslautern.
- La première loi du Grenelle Environnement (ed.) (1999): <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548> (21.06.2017).
- Secrétariat du SDER (ed.) (1999): Regional spatial development perspective (RSDP) Walloon Region – Belgium, Summary Document. Namur.

Stadt Karlsruhe (2017): Raumentwicklungskonzept der Region Pamina.

<https://web3.karlsruhe.de/Stadtentwicklung/afsta/Stadtentwicklung/Afsta-StEntw-RegEntw-Raumentwicklung2001.php> (21.06.2017).

Syndicat Mixte de l'Arrondissement de Sarreguemines (ed.) (2013): Schéma de Cohérence Territoriale. Sarreguemines.

## Autorinnen

Prof. Dr.-Ing. **Karina Pallagst** (\*1969) ist Professorin für Internationale Planungssysteme an der TU Kaiserslautern. Zuvor war sie Projektkoordinatorin am Center for Global Metropolitan Studies (GMS) der University of California at Berkeley sowie Projektleiterin am Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden. Sie ist Mitglied in zahlreichen Beiräten und Think-Tanks der Forschung und Politikberatung, u. a. stellvertretende Sprecherin des universitären Potenzialbereiches „Region und Stadt“ der TU Kaiserslautern, Mitglied im Lenkungsausschuss des *Center for Border Studies* der Universität der Großregion und Mitglied im Beirat für Kommunalentwicklung des Landes Rheinland-Pfalz.

Dipl.-Geogr. **Andrea Maria Hartz** (\*1962), Saarbrücken, Diplom-Geographin, eingetragene Stadtplanerin IKS (Ing. Kammer Saarland), seit 1993 Partnerin in der agl | Hartz • Saad • Wendl | Landschafts-, Stadt- und Raumplanung; Arbeitsschwerpunkte: Stadt- und Regionalentwicklung, Transformationsprozesse und Standortkonversion, Kooperation/Konfliktmanagement in der räumlichen Planung und Bürgerbeteiligung, transnationale und grenzüberschreitende Kooperation; Mitgliedschaften u. a. in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).