

# Grenzüberschreitende Raumplanung in der Praxis:

Reflexionen zu einem Dialog zwischen  
Forschung und Praxis in der Großregion

Arbeitsgruppe Raumplanung  
im Rahmen des Netzwerks UniGR-CBS

**Strategiepapier**  
(Preprint)

März 2018

## **IMPRESSUM**

### **AUTOREN**

Joshua Bechtold, Beate Caesar, Dr. Nathalie Christmann, Nicolas Dorkel, Dr. Estelle Evrard, Susanne Heinen, Frédérique Morel-Doridat, PD Dr. Anja Reichert-Schick

Mit der freundlichen Unterstützung von

Prof. Peter Dörrenbächer (Universität des Saarlandes), Prof. Grégory Hamez (Université de Lorraine), Prof. Markus Hesse (Université du Luxembourg), Prof. Birte Nienaber (Université du Luxembourg), Prof. Karina Pallagst (Technische Universität Kaiserslautern) und der Koordinationsstelle des UniGR-Center for Border Studies (Université du Luxembourg)

### **INSTITUTIONEN**

Technische Universität Kaiserslautern, Université de Liège, Université de Lorraine, Université du Luxembourg, Universität des Saarlandes & Universität Trier.

### **ÜBER DEN HERAUSGEBER**

Um die Arbeitsgruppe Raumplanung zu kontaktieren, schreiben Sie bitte an: Nicolas Dorkel ([nicolas.dorkel@univ-lorraine.fr](mailto:nicolas.dorkel@univ-lorraine.fr)).

## **Rechtliche Hinweise**

### **HAFTUNGSAUSSCHLUSS**

Die in diesem Dokument dargelegten Meinungen unterliegen der alleinigen Verantwortung der Autoren und geben nicht zwingend die offizielle Haltung der Universität der Großregion oder der jeweiligen Institutionen, zu denen die Autoren gehören, wieder.

Die Vervielfältigung und Übersetzung für nichtkommerzielle Zwecke ist gestattet, wenn die Quelle angegeben wird, der Herausgeber vorab darüber informiert wird und er eine Kopie erhält.

### **ZITIERVORSCHLAG**

UniGR-CBS Arbeitsgruppe Raumplanung / Groupe de travail aménagement du territoire  
UniGR-CBS, 2018: „Grenzüberschreitende Raumplanung in der Praxis: Empfehlungen resultierend aus einem Dialog zwischen Forschung und Praxis in der Großregion“ (Preprint)  
<http://spatialplanning.borderstudies.org>

### **GENDER-HINWEIS**

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für beiderlei Geschlecht.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Großregion gilt als eine der wichtigsten Regionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Europäischen Union. Nach Beginn der Zusammenarbeit in den siebziger Jahren entwickelte sich die Kooperation im Bereich der Raumplanung zu einer wichtigen Säule. Dennoch sind konkrete Nachweise die die hohe Bedeutung einer grenzüberschreitenden Raumplanung bestätigen eher selten zu finden. Aufgegriffen wird diese Thematik meist nur in Bezug auf den gesetzlichen und institutionellen Rahmen.

Das vorliegende Strategiepapier setzt voraus, dass die grenzüberschreitende Raumplanung über die Gesetze, Pläne und Konzepte hinaus auch aus Planungspraktiken resultiert, die darauf abzielen gesellschaftliche Bedürfnisse an den Raum langfristig zu berücksichtigen.

Nach einer kurzen Präsentation der wichtigsten Meilensteine der Zusammenarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Raumplanung in der Großregion, stellt dieses Strategiepapier die Ergebnisse eines experimentellen Workshops (Planspiel) vor, der im Jahr 2017 stattfand und bei dem sowohl Forscher als auch Planungspraktiker involviert waren. Abschließend stellt das Dokument eine Reihe von Empfehlungen vor, die auf der Analyse des Forschungsmaterials basieren.

INHALTSVERZEICHNIS

|  |    |
|--|----|
| 1. Besonderheiten der Raumplanung in einem grenzüberschreitenden Kontext .....   | 5  |
| 2. Grenzüberschreitende Raumplanung in der Großregion: Die wichtigsten Schritte der<br>Zusammenarbeit .....  | 6  |
| 3. Der Ansatz der Arbeitsgruppe: Der Beginn eines Prozesses des gegenseitigen Lernens .....  | 7  |
| 4. Was „Grenzüberschreitende Raumplanung“ in der Großregion bedeuten kann: Die<br>wichtigsten analytischen Ergebnisse des Workshops und des Planspiels ..... | 8  |
| 5. Empfehlungen.....   | 11 |
| Schlussfolgerung.....  | 15 |
| Literaturverzeichnis.....  | 16 |

## 1. Besonderheiten der Raumplanung in einem grenzüberschreitenden Kontext

Mit dem politischen Ziel des Aufbaus eines europäischen Binnenmarktes in den neunziger Jahren entwickelte sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der gesamten Europäischen Gemeinschaft weiter. Die Raumplanung spielt eine wesentliche Rolle bei der Bemühung, die Entwicklung der grenzüberschreitenden Regionen zu koordinieren. Dennoch steckt die grenzüberschreitende Raumplanung weiterhin in den Kinderschuhen. Woran liegt dies?

Die Raumplanung ist an spezielle juristische Zuständigkeiten und Steuerungsebenen gebunden. Raumplanerisches Handeln macht daher meist an den nationalen Grenzen Halt. Planungsprozesse laufen auf sehr unterschiedliche Art und Weise länderspezifisch ab. Da im Rahmen von grenzüberschreitender Planung der Versuch erfolgt die rechtlichen Aspekte, Praktiken, Kulturen und Sprachen miteinander zu vereinbaren, erweist sich diese Art der Zusammenarbeit als besonders ehrgeizig und komplex. Trotz zahlreicher europäischer Diskurse gibt es nach wie vor keine Kompetenz für Raumplanung auf EU Ebene. Eine solche würde grenzüberschreitende Planung womöglich erleichtern da sie zur Harmonisierung nationaler Vorgehensweisen beitragen könnte.

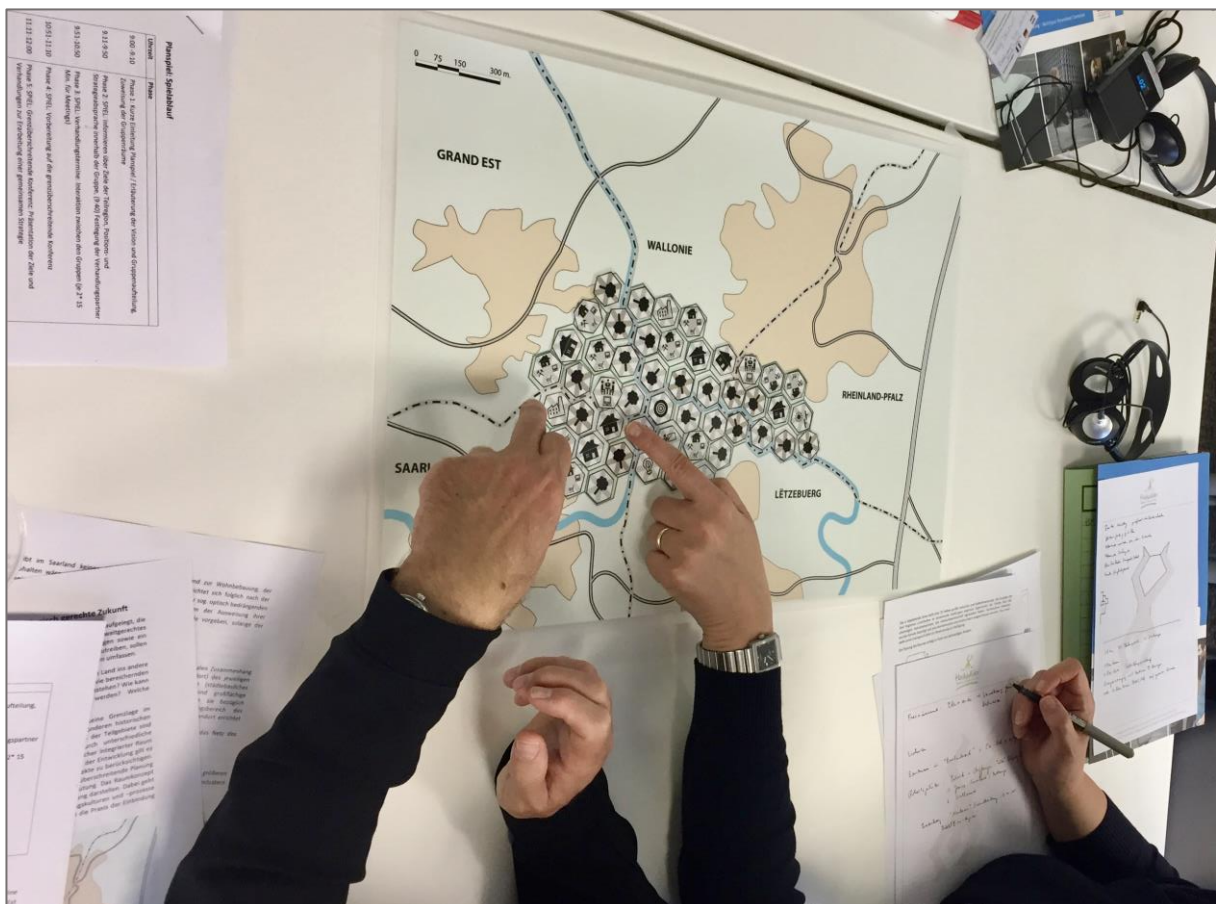


Abbildung 1: Eindrücke aus dem Planspiel, welches auf einer abstrahierten und veränderten Ausgangssituation der Großregion fußt

Die Vielfalt und das hohe Maß an grenzüberschreitendem Austausch sowie an gegenseitiger Abhängigkeit in der Großregion erfordern gut durchdachte Strategien und Planungsmaßnahmen. Die grenzüberschreitende Raumplanung kann die Stärkung der grenzüberschreitenden Vorzüge fördern und helfen, Unterschiede zu überwinden, indem unterschiedliche Praktiken unter einem gemeinsamen Dach verwaltet werden.

Da die Forschung in diesem Bereich nur wenig entwickelt ist, haben sich die Autoren dieses Strategiepapiers seit Ende des Jahres 2015 der Bearbeitung dieses Themas gewidmet. Die involvierten Forscher aus den Bereichen Geographie und/oder Raumplanung setzten sich in diesem Zusammenhang zum Ziel in einen Dialog mit Planungspraktikern aus der Großregion zu treten. Dieses Strategiepapier ist das Ergebnis eines ersten Austauschs, das die vorläufigen Ergebnisse einem breiteren Publikum zur Verfügung stellen soll.

## 2. Grenzüberschreitende Raumplanung in der Großregion: Die wichtigsten Schritte der Zusammenarbeit

Diese Tabelle fasst die wichtigsten Schritte der Zusammenarbeit in der Großregion im Bereich Raumplanung zusammen.

| Datum      | Schritt   | Art  |
|------------|---|--|
| 1971       | Gründung der Arbeitsgruppe „Raumplanung“ der Regionalkommission SaarLorLux  | Politischer und administrativer Beschluss  |
| 2002       | Entwicklungsschema des Raumes SaarLorLux+   | Umfassende Studie  |
| 2003       | Zukunftsbild 2020   | Strategiepapier  |
| 2008       | Start der „Metroborder“-Strategie   | Politischer Beschluss  |
| 2010       | Metroborder-Studie  | Akademischer Bericht im Rahmen des ESPON-Programms                               |
| 2011-heute | Die Umsetzung der Metroborder-Strategie ist eines der wichtigsten Ziele. Die Arbeitsgruppe KARE <sup>1</sup> ist mit ihrer Umsetzung beauftragt. Es wurde das Ziel festgelegt bis Ende 2018 eine grenzüberschreitende Raumplanungsstrategie zu erstellen. | Politischer Beschluss des Gipfels  |
| 2012       | Stärkung des GIS-GR <sup>2</sup>  | Politischer und administrativer Beschluss  |
| 2012       | Strategischer Rahmen der Großregion – informelles Dokument  | Strategiepapier, Gipfel  |
| 2013       | Start der Arbeiten für das REK-GR <sup>3</sup> (zwei erste Dokumente: Metropolitane Dimension und Vorrangige Verkehrsprojekte)  | Administrativer und politischer Beschluss  |
|            | SWOT-Analyse für das operationelle Programm Interreg VA „Großregion“  | Programm der europäischen Regionalpolitik  |
| 2014       | Vorbereitende Studie zum Themenfeld Wirtschaft des Raumentwicklungskonzepts in der Großregion   | Von Forschern vorgelegter akademischer Bericht (in Auftrag gegeben durch REK-GR) |

<sup>1</sup> Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung (KARE)

<sup>2</sup> Geographisches Informationssystem für die Großregion (GIS-GR)

<sup>3</sup> Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR)

|      |  |  |
|------|--|--|
| 2016 | Bilanz und transversale Bestandsanalyse REK-GR   | Von Forschern und Planern vorgelegter akademischer Bericht (in Auftrag gegeben durch REK-GR) |
| 2018 | Start des INTERREG Projektes REK-GR zur Aufstellung des Raumentwicklungskonzeptes der Großregion. Es ist geplant, die Strategie bis Ende 2020 fertigzustellen. | Von der EU kofinanziertes Projekt  |

Quelle: Estelle Evrard & Nathalie Christmann auf der Grundlage von AGAPE et al. 2016: 27 und Evrard 2017.

Obenstehende Tabelle zeigt eine steigende Aktivität im Bereich Raumplanung im Laufe der vergangenen Jahre, wobei die meisten Aktionen auf die Entwicklung eines grenzüberschreitenden Raumentwicklungskonzeptes bis zum Ende des Jahres 2020 abzielen.

### 3. Der Ansatz der Arbeitsgruppe: Der Beginn eines Prozesses des gegenseitigen Lernens

Die **Arbeitsgruppe Raumplanung** wurde im Rahmen eines Treffens gegründet, das vom *Grenzüberschreitenden multidisziplinären Forschungsverbund* (GRETI) in Zusammenarbeit mit der Universität der Großregion organisiert wurde. Im Rahmen des Austausches dokumentierte die Arbeitsgruppe zunächst die Vielfalt und Komplexität der fünf Planungssysteme und -kulturen in der Großregion (Bechtold et al. im Erscheinen). **Über die Gesetze, Pläne und Schemata hinaus wurde die Hypothese aufgestellt, dass die Ergebnisse der Raumentwicklung auch aus der Planungspraxis hervorgehen.**

Nach einer Synopse der Werte, der Prinzipien sowie - was am wichtigsten ist - der Eigenschaften der verschiedenen Planungskulturen in der Großregion, organisierte die Arbeitsgruppe einen Workshop<sup>4</sup> mit Planungspraktikern aus den fünf Teilregionen der Region. Der stark experimentell ausgerichtete Workshop fand am 18. und 19. Mai im Haus der Großregion<sup>5</sup> statt. Die wichtigsten Fragen des Workshops waren: Wo befindet sich unsere gemeinsame Grundlage in der Raumplanung? Welche Aspekte erschweren oder behindern eine grenzüberschreitende Planung?

Raumplanungspraktiker aus allen fünf Teilregionen der Großregion sprachen über die grenzüberschreitende Planung, dachten über ihre Fähigkeit, grenzüberschreitend zu arbeiten, nach und diskutierten bestehende Hindernisse. Der erste Teil des Workshops behandelte die Eigenheiten jedes Planungssystems und diente dazu Spezifika der jeweiligen Planungskulturen herauszuarbeiten. Anschließend wurde ein Planspiel durchgeführt. Dieses wurde speziell entworfen, um die Teilnehmer (Planungspraktiker) in die Situation der Planung eines grenzüberschreitenden Projekts zu versetzen. Hierbei konnten die Forscher beobachten, wie die Planer ihr jeweiliges grenzüberschreitendes Projekt in Kleingruppen mit Ideen füllten, definierten und anschließend im großen Plenum mit Akteuren aus anderen Kleingruppen verhandelten. Das Spiel sollte die Teilnehmer für die Besonderheiten der Planung in einem grenzüberschreitenden Raum sensibilisieren. Nachdem jede Gruppe ihre

<sup>4</sup> Weitere Informationen zum Workshop finden Sie unter: <http://spatialplanning.borderstudies.org>

<sup>5</sup> Die Mitglieder der Arbeitsgruppe danken allen Partnerinstitutionen für ihre Unterstützung: Der ASKO Europa-Stiftung, dem Institut für Geographie und Raumplanung der Universität Luxemburg, dem Maison des Sciences de l'Homme der Université de Lorraine sowie dem Haus der Großregion.

eigene Sichtweise hinsichtlich einer grenzüberschreitenden Strategie präsentiert hatte reflektierten und bewerteten die Teilnehmer den erlebten Verhandlungsprozess.

#### **Die Methode des Planspiels**

Planspiele sind eine bewährte Methode, um herauszufinden, wie die Teilnehmer mit einem spezifischen Problem umgehen, und wie sie Strategien gemeinsam mit ihren Gegenspielern entwickeln, kommunizieren und verhandeln. Es handelt sich um „eine modellhafte Abbildung einer realen Situation [...], in [der] die MitspielerInnen den Interaktionsprozess der verschiedenen realen Interessensgruppen des Feldes simulieren“ (Schmitt / Poppitz 2006: 20). Ein Planspiel muss von der Realität unterschieden werden. Dennoch liefert es Informationen darüber, wie *Experten bestimmte Planungsprobleme verstehen, und wie sie Strategien festlegen, um mit diesen umzugehen*. Durch das Spielen einer Rolle, die ihren jeweiligen beruflichen Hintergrund sehr nahe ist, verwenden die Planer unausgesprochene und/oder ungeschriebene

Der Schwerpunkt des Workshops lag auf dem Prozess des gegenseitigen Lernens der involvierten Planer sowie zwischen Planungspraktikern und Forschern. Die eingeladenen Planer von verschiedenen Planungsebenen und Institutionen leisteten einen wertvollen Beitrag zum Erfolg der Veranstaltung, indem sie ihre Erfahrungen aus der täglichen Planungspraxis ihres jeweiligen Herkunftslandes einbrachten.

Im Rahmen der Analyse des im Mai 2017 durchgeführten Planspiels konnten einige wesentliche Eigenschaften und Herausforderungen der grenzüberschreitenden Planung herausgearbeitet werden. Diese werden in den folgenden Absätzen erläutert.

#### **4. Was „Grenzüberschreitende Raumplanung“ in der Großregion bedeuten kann: Die wichtigsten analytischen Ergebnisse des Workshops und des Planspiels**

Als wichtigste Herausforderung der grenzüberschreitenden Raumplanung in der Großregion bezeichnen die Planungspraktiker die Entwicklung einer gemeinsamen Vision für den grenzüberschreitenden Raum der Großregion sowie das Beheben von Kompatibilitätsmängeln zwischen den Planungssystemen. Die folgenden Aspekte sind entscheidend für das Erreichen dieses Ziels.

##### **Die Planungspraktiker betrachten Aspekte ihres jeweiligen Planungssystems kritisch.**

In **Luxemburg** wird der unverbindliche Charakter gewisser wesentlicher Planungsdokumente (z.B. IVL) als Behinderung einer effizienten Planung angesehen. Zudem arbeitet Luxemburg mit einem relativ jungen Planungssystem und den dazugehörigen Praktiken. Deshalb sollte das Land die Herausforderung annehmen, systematische und angemessene Schulungssysteme für Experten sowie ein Kontrollsystem für die allgemeine Planung auszuarbeiten und umzusetzen.

In **Frankreich** ist der Zuständigkeitsbereich der Bürgermeister nach wie vor stark ausgedehnt. Dies steht der neuen strategischen Rolle der Gemeindeverbände und der regionalen Entwicklungsstrategien z.T. entgegen. Das Verwaltungssystem wird als sehr komplex angesehen, da jede administrative Ebene ihre eigenen Prioritäten in der Raumplanung definieren kann. Infolgedessen müssen Sektorpläne (z.B. SCoT), lokale Dokumente (PLU, PLUi, Carte communale) und weitere Pläne mit der jeweils übergeordneten Ebene kompatibel sein. Dies mündet schließlich in einer großen Vielzahl von Beteiligten, die schwierig zu koordinieren sind. Außerdem verstärken die Komplexität des



französischen Systems (z.B. sich überschneidende Institutionen auf mehreren Ebenen) und die ständige Einführung neuer Reformen - zumindest aktuell - den Eindruck eines sehr unübersichtlichen Raumplanungssystems.

Das neue **wallonische** Raumplanungsgesetz („Code de Développement Territorial“), welches im Juni 2017 in Kraft trat, zeigt eine deutliche Reform des Planungssystems. Ausgesprochenes Ziel ist die stärkere strategische Entwicklung des Raums. Das neue Gesetz beinhaltet Leitlinien welche in der Planung umgesetzt werden sollen, zum Beispiel „weniger verbindliche Regeln, mehr (An-)Leitung“ und „eine bessere Projektplanung dank obligatorischer Fristen“.<sup>6</sup>

Die **deutschen** Planungsexperten stellten ihr „Gegenstromprinzip“<sup>7</sup> als gutes Planungsprinzip dar, da es die Planungsprozesse mit den verschiedenen Planungsebenen verbindet. Dennoch zeigt die Planungspraxis, dass dieser Austausch relativ selten stattfindet und sich daher die Planer der verschiedenen administrativen Ebenen untereinander häufig nicht gut kennen.

**Die Bedeutung von Planungskulturen sollte nicht vernachlässigt werden, da letztere die Grundlage für den Entwurf und die Umsetzung der Planung darstellen.**

Im Allgemeinen kann man Planungskulturen als ein Zusammenspiel zwischen festgelegten Instrumenten sowie tradiertem Gewohnheiten und Praktiken, die zur Definition des Verständnisses, der Verhandlung und der Umsetzung von Planung beitragen, definieren (Friedmann 1967, Knieling/Othengrafen 2009, Stead/Cotella 2011). Planungskulturen spielen eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung der individuellen Arbeit von Planungspraktikern. Jedes Planungssystem der unterschiedlichen Teile der Großregion ist in unterschiedlichen Planungskulturen verankert. Das Saarland und Rheinland-Pfalz weisen eine ähnliche Planungskultur auf und sind mit ähnlichen Herausforderungen bei der grenzüberschreitenden Planung konfrontiert, obwohl ihnen leicht unterschiedliche Planungsinstrumente zur Verfügung stehen.

Ein wichtiger zu nennender Unterschied der Planungskulturen der Teilregionen der Großregion liegt in der Art und Weise, wie die Planer Normen behandeln. Deutsche Planer gingen sehr vorsichtig an die Spielregeln und technischen Spezifikationen im Planspiel heran, während die Kleingruppe aus französischen Planungspraktikern mit diesen Regeln eher flexibel umging. Dies mündete in der Entwicklung eines inkrementellen Plans für die grenzüberschreitende Region durch die französische Kleingruppe. **Wie mit Normen umgegangen wird, hängt von einer Reihe komplexer Aspekte ab:** Vom geographischen Ursprung der Planungspraktiker (z.B. von ihrem jeweiligen nationalen Kontext, von ihrer bisherigen Arbeit in einem ländlichen oder städtischen Umfeld, von ihrer Grenznähe); von ihrer jeweiligen Position und beruflichen Verankerung (so wird z.B. eine Raumplanungsbehörde versuchen, die Norm so korrekt wie möglich umzusetzen, während

---

<sup>6</sup> Frei übersetzt, für weitere Informationen siehe:

[http://spw.wallonie.be/dgo4/site\\_aménagement/index.php/juridique/codt](http://spw.wallonie.be/dgo4/site_aménagement/index.php/juridique/codt).

<sup>7</sup> Die ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2017: o. S.) definiert das Prinzip wie folgt: „Das Gegenstromprinzip ist ein raumordnerisches Prinzip das die wechselseitige Beeinflussung von örtlicher bzw. von regionaler und überregionaler Planung kennzeichnet. Hiernach soll sich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraumes einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums soll jedoch auch die Gegebenheiten und Erfordernisse der Teilräume berücksichtigen. Das Gegenstromprinzip ist im Raumordnungsgesetz festgelegt.“

Planer aus Planungsbüros nach Anpassungsmöglichkeiten dieser Normen suchen) sowie von ihrer individuellen Persönlichkeit. All diese Aspekte formen gemeinsam die Planungskultur und legen fest, wie eine grenzüberschreitende Planung gehandhabt wird.

Planung **beinhaltet unzählige Akteure**. Es arbeiten u.a. Bürgermeister, Architekten, Stadtplaner, Staatsbedienstete, Projektentwickler oder Landschaftsplaner mit. Die Vielzahl dieser Akteure führt dazu, dass häufig verschiedene Sichtweisen und Ressourcen die Planung beeinflussen. So wird beispielsweise bei Planungsentscheidungen auf lokaler Ebene dem Bürgermeister und lokalen Koalitionen mehr Bedeutung beigemessen als dem eigentlichen Planer, da letzterer keine Entscheidungsbefugnis besitzt sondern ausschließlich beratend tätig ist. Auf nationaler oder regionaler Ebene werden die Rolle und die Verantwortungsbereiche der Planer durch formelle und informelle Regeln sowie durch die Planungskultur festgelegt. In einem grenzüberschreitenden Kontext können Planungspraktiken einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure auf der einen Seite der Grenze, auch Einfluss auf die benachbarten Gebiete auf der anderen Seite der Grenze nehmen – mit, unter Umständen, anderen Ausprägungen als im Ursprungsland. Dies führt zu noch komplexeren Akteurskonstellationen. Dieser Einfluss wird jedoch oft nicht berücksichtigt, da es selten Plattformen für einen gegenseitigen Austausch zwischen den unterschiedlichen nationalen Akteuren und gemeinsame Referenzdokumente gibt. Dies ist auf die Eigenschaft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit selbst zurückzuführen da sie gleichzeitig alle und niemanden betrifft und sich auf ein Entgegenkommen von allen Seiten verlassen muss.

#### **Aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit resultierende Herausforderungen**

Da es keine etablierte, institutionalisierte Plattform zur Moderation und Koordinierung von Raumplanungsaktivitäten gibt, **kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als „kleine Außenpolitik“ (Beck 2010) oder als „Engpass-Kooperation“ (frei übersetzt, „cooperation by bottleneck“, Klatt im Erscheinen) gesehen werden, bei der informelle Aspekte eine wesentliche Rolle spielen und individuelle Raumplanungspraktiken die grenzüberschreitende Planung formen.**

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion wird häufig als Niemandes Portfolio angesehen, was effizienten grenzüberschreitenden Verfahren, die gemeinsame Herausforderungen vorwegnehmen und angehen könnten, im Weg steht. Ein Ergebnis ist die Unfähigkeit, dem Strukturwandel zu begegnen. Es fehlt ein klares politisches Mandat in jeder Teilregion, das im Rahmen einer grenzüberschreitenden Strategie umgesetzt werden könnte. Die grenzüberschreitende Raumplanung steht häufig nicht auf der politischen Tagesordnung. Dies kann dazu führen, dass die Entscheidungsfindung verlangsamt wird und die entsprechenden finanziellen Ressourcen fehlen. Informelle Kontakte sind die effizienteste Art und Weise, um die Zusammenarbeit sicherzustellen, sie liefern jedoch nicht zwingend nachhaltige Antworten (z.B. aufgrund von Personalfluktuationen). Trotz der Existenz grenzüberschreitender Planungsinstrumente kann ihre Integration/Anerkennung in der nationalen Gesetzgebung eine Herausforderung darstellen und deren Umsetzung behindern. Es gibt nur wenige Informationskanäle, die einer breiten Öffentlichkeit zugänglich sind (z.B. Zivilgesellschaft, Medien). Dieses Phänomen hemmt auch die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für dieses Thema. Es wird als Herausforderung beschrieben, konstant alle fünf Teilregionen gleich stark einzubinden. Dies hängt unter anderem mit der hohen Anzahl der involvierten Institutionen und der Überwindung der Sprachbarrieren zusammen.

**Die Praxis der Planer weist übereinstimmende Gewohnheiten und Handlungsmuster bei der Ausarbeitung ihrer Pläne auf.** Als während des Planspiels ein grenzüberschreitender Entwicklungsplan erstellt wurde, versuchte bspw. jede regionale Kleingruppe, ein Zentrum für die grenzüberschreitende Region zu finden. Dieses Zentrum könnte entweder einen symbolischen Wert (z.B. Fluss) und/oder einen zweckmäßigen Wert (z.B. Förderung der biologischen Vielfalt, Ort als Treffpunkt und Lebensmittelpunkt der Menschen) besitzen. Die Planungspraktiker passten hierbei die, für alle Gruppen gleich vorgegebene, vage, räumliche Ausgangssituation im Planspiel an „Beispiele aus der realen Welt“ an. Sie orientierten ihre Strategien an der eigens wahrgenommenen Realität (inklusive nationaler und kultureller Stereotype und Bezügen zu aktuellen Projekten wie dem „Entwicklungskonzept Oberes Moseltal“).

**Die Ambivalenz der Planung in der Großregion.** Bei Diskursen über eine grenzüberschreitende Raumplanung in der Großregion neigten die Planer dazu, Luxemburg von Anfang an als den wirtschaftlichen Motor der Region zu sehen. Aus diesem Grund war es ihrer Meinung nach die wichtigste Aufgabe, die effizienteste, nachhaltigste und langfristige Möglichkeit zu finden, die funktionellen gegenseitigen Abhängigkeiten (z.B. Verkehrsstau) zwischen Luxemburg und seinen Nachbarländern zu steuern. Im Planspiel verteilten die Planungspraktiker unterschiedliche strategische Funktionen auf die jeweiligen Teilregionen und stellten dabei die wirtschaftliche Führungsposition Luxemburgs meist nicht infrage. Dies scheint ein Missverhältnis zwischen dem aktuellen Ungleichgewicht in der Großregion und dem, was eine strategische Planung langfristig empfehlen würde, aufzuzeigen. Das fest in den Köpfen verankerte Bild Luxemburgs als „wirtschaftlicher Motor“ könnte die Kreativität der Planungspraktiker in dieser Hinsicht zukünftig behindern. Eine offene Diskussion der Möglichkeiten einer proaktiven Steuerung der aktuellen Entwicklung bleibt weiterhin eine Herausforderung für die Region. Aus diesem Grund wird die Raumplanung reaktiv verstanden, obwohl eine Orientierung auf langfristige gesellschaftliche Bedürfnisse und eine darauf angepasste Planung sinnvoll wären.

**Alles in allem scheinen die Planer gemeinsam die Idee zu vertreten, dass die grenzüberschreitende Planung gestärkt und durch eine politische Vision für die gesamte Region zusammengeführt werden muss.** Eine solche Vision muss von den Entscheidungsfindern unterstützt werden, die die Grenzregion sehr gut kennen. Sie sollte zunächst auf der Ebene der *gesamten* Region entwickelt und dann an die lokalen grenzüberschreitenden Bedürfnisse angepasst und geteilt werden.

## **5. Empfehlungen**

In diesem Absatz werden die wichtigsten Ergebnisse der Analyse vorgestellt und daraus verschiedene Empfehlungen abgeleitet. Diese Empfehlungen müssen als Ganzes verstanden werden und sollten nicht isoliert betrachtet werden. Die Empfehlungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie resultieren aus den bis heute umgesetzten Arbeiten und wurden als Teil eines kohärenten Systems zur Ausarbeitung und Umsetzung einer grenzüberschreitenden Raumplanung in der Großregion entwickelt. Einige der Empfehlungen decken sich mit der aktuellen Arbeit des KARE.

|   |  |
|---|--|
| <p>ERGEBNIS: Es ist möglich, die Besonderheiten der individuellen Planungssysteme strategisch zu nutzen um die grenzüberschreitende Entwicklung der Großregion gemeinsam zu planen. Die grenzüberschreitende Raumentwicklung erfordert ein umfassendes Verständnis der Herausforderungen und Besonderheiten der Grenzregion, dabei müssen die Eigenheiten jeder Teilregion berücksichtigt werden. Die Frage des Managements und der Organisation spielen hierbei eine wesentliche Rolle. Eine synthetische Vision wird im Diagramm (Abb. 2 s.u.) dargelegt.</p> |  |
| Empf. 1   | <p>Ganzheitliche Betrachtung der Großregion und der grenzüberschreitenden Raumplanung als strategisches Feld zur Vorwegnahme und Steuerung der langfristigen Entwicklung der Region.</p>   |
|   | <p>Entwickeln eines grenzüberschreitenden Raumentwicklungskonzeptes, das als Referenzdokument für jede Institution dient, deren Planungsaktivitäten Einfluss auf Räume auf der anderen Seite der Grenze nehmen können. Seine Effizienz hängt von der Umsetzung der folgenden Empfehlungen ab.</p>  |
| Empf. 2   | <p>Verbessern des Managements und der Steuerung der grenzüberschreitenden Raumplanung durch die Stärkung bestehender Strukturen. Diese Strukturen sollten besser koordiniert und der Kontakt zu ihnen für interessierte Planungsakteure, beispielsweise durch eine Kontaktliste von Ansprechpartnern, erleichtert werden.</p>  |
|   | <p>Anerkennung des EVTZ Gipfelsekretariats als Hauptstruktur im grenzüberschreitenden Raum und somit Gewährleistung eines bereichsübergreifenden Dialogs mit den entsprechenden Arbeitsgruppen des Gipfels und dem WSAGR (z.B. Verkehr, Umwelt, wirtschaftliche Entwicklung). Verstärkung der Personalkapazitäten im Bereich Raumplanung.</p> <p>Vor dem Hintergrund der Mitteilung der Europäischen Kommission (Sept. 2017)<sup>8</sup> könnte das EVTZ Gipfelsekretariat der am besten geeignete Knotenpunkt sein, wenn es darum geht, als Anlaufstelle für Grenzfragen zu fungieren, eine Verbindung zwischen den relevanten Akteuren in der Großregion und anderen europäischen Knotenpunkten darzustellen und somit dazu in der Lage zu sein, von anderen Regionen zu lernen.</p> |
|   | <p>Stärkung des Systems der automatisierten Information und Absprache zwischen den Organisations- und Verwaltungseinheiten der Großregion, wenn Projekte voraussichtlich Einfluss auf die Raumentwicklung auf der anderen Seite der Grenze nehmen. Damit soll gleichzeitig ein Vorab-Mechanismus zur Vermeidung einer zu kurzfristigen Planung und ein Mechanismus zur Sicherstellung der Effizienz des grenzüberschreitenden Planungskonzeptes geschaffen werden.</p>   |
|   | <p>Sicherstellen, dass die Mitglieder des KARE ausreichend Zeit zur Verfügung haben, um grenzüberschreitende Themen zu besprechen. Außerdem sollten die Kommunikationswege zu Planungspraktikern gestärkt werden. Aus Gründen der Transparenz innerhalb und außerhalb der jeweiligen Teilregionen sollten alle Organisationen und Verwaltungen zu diesem Zweck Mitglieder ernennen, die für jeden, der sich für die grenzüberschreitende Raumplanung interessiert, klar identifizierbar sind.</p>  |

<sup>8</sup> EC 2017: Boosting growth and cohesion in EU border regions [Förderung von Wachstum und Kohäsion in EU-Grenzregionen], Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament, COM(2017) 534 final.

|         |  |
|---------|--|
|         | Verbesserung der Koordination mit der nationalen Ebene. Antizipation nationaler Reformen, die die grenzüberschreitende Planung beeinflussen.   |
| Empf. 3 | Anwendung des Subsidiaritätsprinzips wenn ein Projekt hauptsächlich Gemeinden einbezieht. Zwecks Unterstützung des Entscheidungsfindungsprozesses sollten alle Beteiligten Zugang zu den wichtigsten Informationen haben (z.B. zum grenzüberschreitenden Raumentwicklungskonzept). |

|  |   |
|--|---|
| <p>ERGEBNIS: Es ist notwendig, einen grenzüberschreitenden Dialog sowie die Zusammenarbeit im Bereich Raumplanung zu organisieren. Auf welche Art und Weise dieser Dialog geführt wird ist entscheidend. Wichtig ist zu klären, wie die Planung im Allgemeinen aufgefasst wird, wie die Informationen geteilt werden sollen, und wie die Besonderheiten jeder Teilregion berücksichtigt werden sollen.</p> |   |
| Empf. 4  | Schaffung eines effizienten Informations- und Kommunikationssystems unter Einbeziehung der jeweiligen relevanten Akteure.   |
|  | Stärkung des GIS-GR als wichtigster Knotenpunkt zum Sammeln, Aktualisieren, Speichern und zur Analyse von Informationen der Raumplanung sowie zum Überwachen räumlicher Entwicklungstendenzen. Das GIS-GR sollte zur Beobachtung, der Definition und der Umsetzung von grenzüberschreitenden Projekten als auch der Umsetzung des INTERREG Programms Großregion beitragen.  |
|  | Organisieren eines systematischen Kommunikationsflusses zwischen den an der Planung beteiligten Akteuren (z.B. Staatsbedienstete, Planungsbüros, Wissenschaftler, Entscheidungsfinder) auf den verschiedenen Ebenen (z.B. von der lokalen zur nationalen Ebene).  |
|  | <p>Die folgenden Synergien sollten gestärkt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zusammenbringen von Experten und Entscheidungsträgern, indem Instrumente wie Planspiele und andere aktivierende Methoden zur Vereinfachung der Kommunikation und des Kennenlernens verwendet werden. Eine Partnerschaft mit der UniGR und der Arbeitsgruppe Raumplanung könnte in Betracht gezogen werden, um regelmäßig Planspiele mit Planern und/oder Experten durchzuführen.</li> <li>- Nutzen bestehender Kommunikationskanäle in jeder Teilregion, um gleichzeitig für grenzüberschreitende Angelegenheit zu sensibilisieren und auf lokale Bedürfnisse und lokales Fachwissen zu reagieren.</li> <li>- Erstellen eines Newsletters mit Informationen zu relevanten Studien, Ereignissen usw. in diesem Bereich.</li> <li>- Schaffen eines Angebots interkultureller Schulungen und eines offenen Raums für den Dialog, wo mögliche Konflikte gelöst werden können.</li> </ul> |

ERGEBNIS: Die Effizienz eines grenzüberschreitenden Planungskonzeptes basiert auf der Akzeptanz dieses Entwicklungsprojekts bei allen Akteuren der Gesellschaft (z.B. private Akteure, öffentliche Akteure, weitere öffentliche Bereiche, Zivilgesellschaft).

Empf. 5 Die Sensibilisierung sollte mit den Planern von morgen beginnen: Synergien können durch spezifische Schulungsprogramme an Universitäten gestärkt werden. Beispiele sind der Masterstudiengang *Border Studies* (Technische Universität Kaiserslautern, Université de Lorraine, Université du Luxembourg & Universität des Saarlandes), die *Formation continue en aménagement du territoire* [Weiterbildung im Fach Raumplanung] (Université du Luxembourg) sowie das Lehr- und Forschungsgebiet *Internationale Planungssysteme* als fester Bestandteil des Raumplanungsfachbereiches an der Technischen Universität Kaiserslautern.

Die Umsetzung der fünf Empfehlungen im größeren räumlichen Kontext der Großregion wird in Abbildung 2 verdeutlicht.

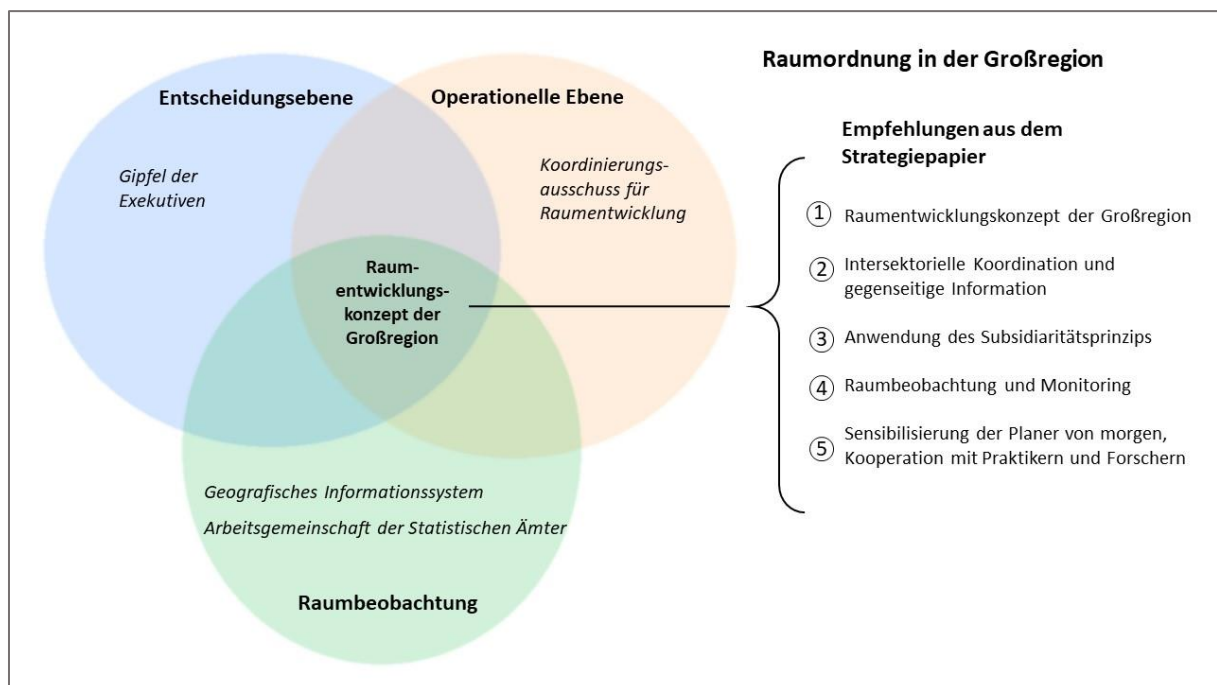


Abbildung 2: Schematische Darstellung der Empfehlungen (UniGR-CBS Arbeitsgruppe Raumplanung / Groupe de travail aménagement du territoire UniGR-CBS 2018).

## **Schlussfolgerung**

Dieser erste Schritt im Prozess des gegenseitigen Lernens betont die leitende Rolle der politischen Führungskräfte einerseits und andererseits, der Planer bei der Unterstützung und Umsetzung der Planungsprojekte, -konzepte und -instrumente. Da es kein politisches Mandat für die grenzüberschreitende Planung gibt, erfordert dieser Bereich umso mehr Einsatz und Führung von Seiten der politischen Vertreter, die in der Region aktiv sind. Sie müssen sich zu langfristig orientierten Raumplanungsaktivitäten verpflichten und die Gesetze und Normen regelmäßig, an die sich ständig weiterentwickelnden, gesellschaftlichen Praktiken (z.B. neue Technologien, soziale Medien) und Märkte anpassen um die Umsetzung nachhaltiger grenzüberschreitender Planungsstrategien zu ermöglichen. Ein langfristiger Planungshorizont kann Fehlentwicklungen vorbeugen. Die Raumplanung ist für die Organisation der räumlichen Ressourcen und die zukünftige räumliche Organisation der Gesellschaft verantwortlich. Daher ist es unabdingbar, dass Planer und Politiker eine verantwortungsvolle Raumplanung auf allen Ebenen, insbesondere auch im grenzüberschreitenden Kontext, als deren wesentliche Zukunftsaufgabe ansehen.

## Literaturverzeichnis

- AGAPE/AGURAM/ADUAN/MOT/Technische Universität Kaiserslautern (2016): Raumentwicklungskonzept der Großregion. Bilanz und transversale Bestandsanalyse. Unter: <http://www.grossregion.net/Institutionen/Der-Gipfel-im-Detail/Die-Arbeitsgruppen/Koordinierungsausschuss-fuer-Raumentwicklung-KARE> (14.11.2017).
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2017): Glossar – Gegenstromprinzip. <https://www.arl-net.de/lexica/de/gegenstromprinzip?lang=en> (14.11.2017).
- Bechtold, J.; Caesar, B.; Christmann, N.; Evrard, E.; Hamez, G.; Heinen, S.; Marsal, F.; Pallagst, K.; Reichert-Schick, A. & Teller, J. (im Erscheinen): Challenges for cross border spatial planning in the Greater Region Saar-Lor-Lux: Future research needs. [Herausforderungen der grenzüberschreitenden Raumplanung in der Großregion Saar-Lor-Lux: Zukünftige Ansprüche an die Forschung.] In: Defays, J-M/Hamez, G. (Hrsg.): „Réalités, perceptions et représentations des frontières de l’Union Européennes“ [„Realität, Wahrnehmung und Darstellung der Grenzen der Europäischen Union“].
- Beck, J. (2010): Expertise: Kooperation und Governancestrukturen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Analyse der bestehenden grenzüberschreitenden Strukturen der Zusammenfassung auf unterschiedlichen Ebenen und räumlichen Zuschnitten.
- Evrard, E. (2017): La Grande Région Saar-Lor-Lux : Vers une suprarégionalisation transfrontalière?, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Friedmann, J. (1967): A conceptual model for the analysis of planning behaviour, *Administrative Science Quarterly*, 12 (2): 225-252.
- Klatt, M. (im Erscheinen): Euroscepticism in border regions? Euroregions’ dilemma after the so-called migration crisis and subsequent re-borderings under the security paradigm: the Danish-German case, *Geopolitics*.
- Knieling, J. & Othengrafen, F. (2009): *Planning cultures in Europe – decoding urban phenomena in urban and regional planning*, Ashgate, Farnham.
- Schmitt, J. & Poppitz, A. (2006): Planspiel „Sozialplanung in Oststadt“. Arbeitspapier, Technische Universität Chemnitz.
- Stead, D. & Cotella, G. (2011): Differential Europe: Domestic Actors and Their Role in Shaping Spatial Planning Systems, *disP - The Planning Review*, 47(186), p. 13–21.



## **Über die Arbeitsgruppe UniGR-CBS**

Im Rahmen der Universität der Großregion-Centre for Border Studies wurde eine Arbeitsgruppe "Raumplanung" gegründet. In dieser Arbeitsgruppe sind Forscher aus den sechs Partneruniversitäten vertreten. Das Interesse der AG liegt in "Grenzen und Planungskulturen".

Weitere Information über die Aktivitäten und Mitglieder:

<http://spatialplanning.borderstudies.org>