



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



 RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
*Liberté
Égalité
Fraternité*



agence nationale
de la cohésion
des territoires

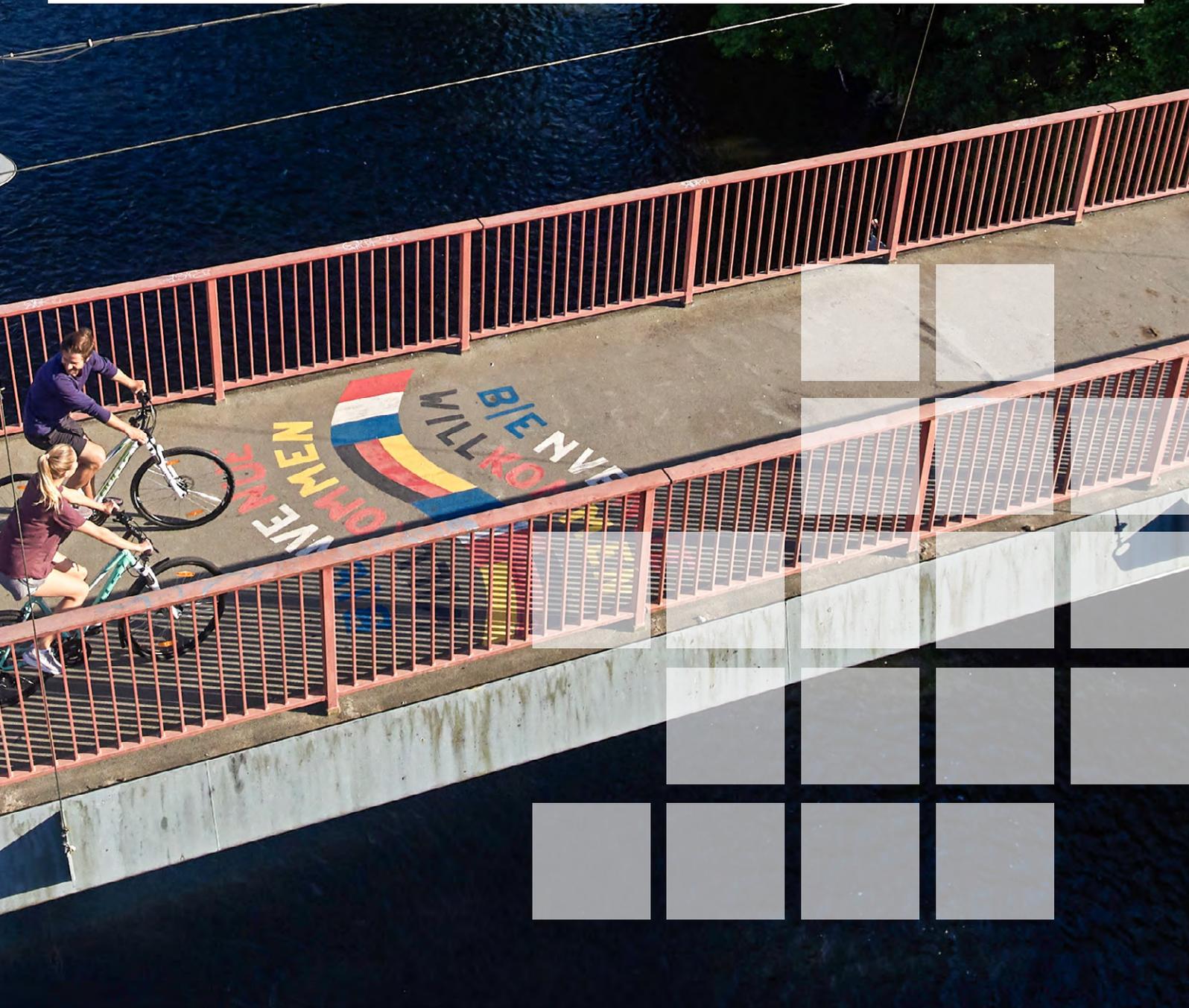


MORO

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

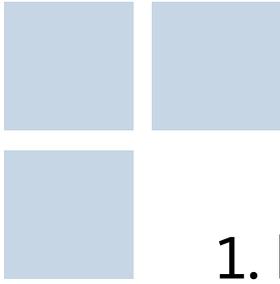
Schwerpunkt: „Grenzüberschreitendes Agglomerationskonzept für den Eurodistrict SaarMoselle“

Empfehlungen für die Umsetzung



Inhalt

1. Ein grenzüberschreitendes Modellvorhaben der Raumordnung	3
2. Zwei deutsch-französische Planspiele	4
3. Der Planspielraum in der Großregion: der Eurodistrict SaarMoselle	6
4. Planspiel zum grenzüberschreitenden Agglomerationskonzept für den Eurodistrict SaarMoselle	8
4.1 Ziele des Planspiels	8
4.2 Gremien und Planspielunterlagen	10
4.3 Ergebnisse des Planspiels	11
5. Der Mehrwert eines Agglomerationskonzepts für den Eurodistrict SaarMoselle	13
6. Gemeinsam grenzüberschreitend planen: Unsere Empfehlungen	14
6.1 Eine gemeinsame Wissensbasis für eine evidenzbasierte Grenzraumpolitik schaffen	14
6.2 Gemeinsame Ziele und Strategien für eine integrierte Raumentwicklung erarbeiten und vereinbaren	17
6.2.1 Schwerpunktthemen im Agglomerationskonzept SaarMoselle	11
6.2.2 Prozessstruktur für die Erstellung eines Agglomerationskonzepts SaarMoselle	22
6.2.3 Weitere Empfehlungen für die Erarbeitung des Agglomerationskonzepts SaarMoselle	24
6.3 Die Instrumente der Raumplanung grenzüberschreitend besser koordinieren	26
6.4 Governancessstrukturen stärker auf eine grenzüberschreitende Raumentwicklung und Raumplanung ausrichten	30
6.5 Europa mit Bürger:innen der Grenzregionen gestalten	34
7. Die nächsten Schritte zur Umsetzung	37
Quellenverzeichnis	38



1. Ein grenzüberschreitendes Modellvorhaben der Raumordnung

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

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

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

Ziel des MOROs war es, aufzuzeigen,

- wie es gelingen kann, eine nachhaltige und resiliente Entwicklung von Grenzregionen durch territoriale Strategien zu befördern,
- wie die grenzüberschreitende Raumplanung eine größere Verbindlichkeit erreichen kann,
- welche Handlungsempfehlungen die Planungspraxis in den Grenzregionen auf diesem Weg unterstützen,

- wie der administrative Planungsalltag im deutsch-französischen Grenzraum erleichtert werden kann und
- welche Anpassungserfordernisse sich ggf. daraus für die Rechtsprechung und Planungsnormen in den beiden Ländern ergeben.

Das Projekt wurde je zur Hälfte von den deutschen und französischen Partnern getragen. Die französischen Partnerinstitutionen begaben sich mit dem MORO auf völlig neues Terrain: In der französischen Raumplanung ist ein vergleichbares interaktives Arbeiten zwischen Wissenschaft und Planungspraxis nicht üblich. Modellvorhaben und Planspiele besitzen für die französischen Akteur:innen einen ausgeprägt experimentellen Charakter. Aus diesem Grunde blickten die französischen Partnerinstitutionen mit einem besonderen Interesse auf Herangehensweise und Durchführung wie auch auf die Ergebnisse des deutsch-französischen MOROs. Für die deutschen Partnerinstitutionen war die der französischen Seite besonders wichtige Einbeziehung politischer Akteur:innen in Art und Umfang ungewohnt. Die innovative Herangehensweise des MOROs und insbesondere das Format der Planspiele halfen dabei, die Unterschiede in den Planungskulturen zu überbrücken.

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

2. Zwei deutsch-französische Planspiele

Die Durchführung des deutsch-französischen MOROs erfolgte in Grenzübereichen am nördlichen Oberrhein und in der Großregion. Kernstück des Arbeitsprozesses waren zwei Planspiele, in deren Rahmen jeweils konkrete Planungssituationen simuliert wurden. Die deutsch-französische Ausrichtung des MOROs und die mit dem Spiel verbundenen Erwartungen auf nationaler wie regionaler Ebene bedeuteten, dass auf spezifischen Aspekten ein besonderes Augenmerk lag. Dies betraf insbesondere eine angemessene Balance zwischen realitätsnahem und hypothetischem Setting: Die Spielsituation sollte sehr realitätsnah angelegt sein, um den deutschen und französischen Teilnehmenden einen schnellen Einstieg in das Spiel zu ermöglichen. Die Teilnehmenden nahmen deshalb reale anstatt fiktiver Rollen ein. Zudem konnten sie so ihre fachlichen Kompetenzen zur Bewältigung der anspruchsvollen Planungsaufgabe einbringen. Die Spielsituation bezog sich auf die (alltägliche) Planungspraxis der Teilnehmenden.

Planspiele sind zumeist mehrphasig angelegt: Im Falle des MOROs wurden in der Vorbereitungsphase die Rahmenbedingungen des Spiels geklärt, das Setting konzipiert, die erforderlichen Grundlagen zusammengetragen sowie die Teilnehmenden akquiriert und auf das Spiel vorbereitet. Die Planspielunterlagen, die als fachliche Grundlage für die einzelnen Planspielsequenzen dienten und den Diskussionsprozess strukturierten, wurden im MORO als kurze Dossiers aufbereitet. In der Durchführungsphase fanden die eigentlichen Planspiele in zwei Spielsequenzen statt. Die Zeit zwischen den Runden wurde für eine Zwischenreflexion genutzt. In der Auswertungsphase erfolgte eine Zusammenstellung, Sichtung und Interpretation aller Ergebnisse, die in Ergebnisthesen mündete. Diese wurden mit den Teilnehmenden des Spiels sowie den regionalen Steuerungsgremien rückgekoppelt und weiterentwickelt. Die Ergebnisse werden in einer MORO-Publikation dokumentiert und veröffentlicht.

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

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



Foto: agl

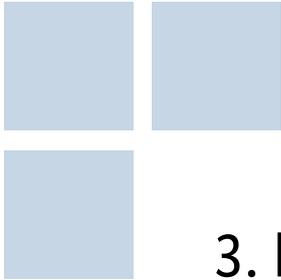
Abb. 1: Der Planspielraum in der Großregion – der Eurodistrict SaarMoselle

Quelle: eigene Darstellung; Grundlagen: Eurodistrict SaarMoselle, AGURAM



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

- » 1.400 km²/ca. 600.000 Einwohner:innen (ca. 330.000 auf deutscher, 270.000 auf französischer Seite)
- » 125 Kommunen (10 deutsche, 115 französische)
- » 1 deutscher Gemeindeverband und 5 französische Gemeindeverbände
- » Oberzentrum Landeshauptstadt Saarbrücken



3. Der Planspielraum in der Großregion: der Eurodistrict SaarMoselle

5 Regionen, 4 Länder, 3 Sprachen – das sind wesentliche Merkmale der Großregion, zu der neben Lothringen, dem Saarland und Rheinland-Pfalz auch das Großherzogtum Luxemburg sowie Wallonien und die deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens zählen. Mehr als 11,5 Millionen Einwohner:innen leben in diesem fast 65.500 km² großen Raum, der sich durch eine besondere territoriale Vielfalt und polyzentrische Raumstruktur auszeichnet. Das „Haus der Großregion“ wurde 2015 in Esch-sur-Alzette (Luxemburg) eingeweiht und symbolisiert den Willen, die Region gemeinsam zu gestalten, Synergien zwischen den grenzüberschreitenden Institutionen und zudem mehr Bürgernähe zu erreichen. (Großregion 2022a)

Das Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR) wird über mehrere Etappen erarbeitet und soll die territoriale Entwicklung an gemeinsamen Zielen ausrichten. Die Ausarbeitung eines REK-GR wurde 2009 unter dem luxemburgischen Vorsitz des Gipfels der Großregion angestoßen und im Rahmen eines Interreg-Projekts vorangetrieben. Das Konzept baut auf der Identifizierung von Herausforderungen und Chancen, die sich aus den derzeitigen sozioökonomischen Entwicklungsdynamiken ergeben, auf. Die daraus abgeleitete Zukunftsvision zielt darauf ab, die Position der Großregion auf europäischer Ebene als grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion (GPMR) zu stärken sowie eine kohärente und integrative Entwicklung der gesamten Großregion zu sichern. Zu den Leitzielen gehört die Sicherung der Lebensqualität und des Wohlstands, die an den Wandel in den Bereichen Klimaschutz, Umwelt, Energie, Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaft und Soziales sowie Ernährung angepasst werden muss. Dies soll über einen echten sozialen und territorialen Zusammenhalt erreicht werden. (Großregion 2020)

Der Eurodistrict SaarMoselle ist Teil der Großregion. Es handelt sich um eine grenzüberschreitende Agglomeration mit Saarbrücken, der Landeshauptstadt des Saarlandes, als raumordnerisches Oberzentrum

(s. Abb. 1). Der Grenzraum zeichnet sich durch intensive wirtschaftliche und soziale Verflechtungen aus. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist seit 2010 im Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) Eurodistrict SaarMoselle institutionalisiert. Dem EVTZ gehören sechs Mitglieder an: der Regionalverband Saarbrücken sowie die französischen Kommunalverbände Creutzwald/Warndt, Forbach Porte de France, Freyming-Merlebach, Sarreguemines Confluences und Saint Avold Synergie. Assoziierte Partnerinstitutionen sind der Saarpfalz-Kreis und der französische Gemeindeverband Pays de Bitche. (Regionalverband Saarbrücken 2021)

Der Eurodistrict SaarMoselle ist Träger zahlreicher grenzüberschreitender Projekte. Seine Vision für die Region und eine kohärente, integrative gemeinsame Politik hat er im Aktionsprogramm „Territoriale Strategie SaarMoselle 2027“ (EVTZ 2022) festgehalten, die die Territoriale Strategie von 2020 fortschreibt. Die Territoriale Strategie 2027 legt den Fahrplan für die kommenden Jahre fest. Die Partnerschaft des Eurodistricts bekräftigt damit ihren Willen, die deutsch-französische Zusammenarbeit und damit die gemeinsame Entwicklung des grenzüberschreitenden Ballungsraums im Interesse des Wohlergehens der dort lebenden Bürger:innen fortzusetzen und zu vertiefen. Dazu werden fünf Themenfelder identifiziert, für die Ziele definiert und Strategien entwickelt werden sowie ein Aktionsplan festgelegt wird. Die Themenfelder betreffen Interkulturalität und Zweisprachigkeit, Wirtschaftsentwicklung, nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung/Mobilität, Gesundheit und Tourismus. In Bezug auf eine nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung wird der Erarbeitung eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts bzw. einer gemeinsamen Planungsstrategie für den Eurodistrict oberste Priorität eingeräumt. Das räumliche Entwicklungsschema soll eine langfristige Vision für die Grenzregion in den Bereichen Freiraum/Landschaft, Wohnen und Mobilität bieten.

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

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

hin zu experimentellen Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. (RGE 2019)

Sowohl der Plan „Schéma de cohérence territoriale“ (SCoT) du Val de Rosselle als auch der SCoT de l'Arrondissement de Sarreguemines gehen in ihren Berichten zu Analysen und Herausforderungen ausführlich auf die grenzüberschreitenden Verflechtungen ein, insbesondere mit der Landeshauptstadt Saarbrücken. In ihren Leitlinien wird dieser erweiterte Lebensraum zwar unterschwellig erwähnt, die konkreten Vorschriften beschränken sich jedoch auf das nationale Territorium. (Syndicat mixte de Cohérence Territoriale du Val de Rosselle 2020, SMAS 2014)

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



Foto: Dirk Michler

4. Planspiel zum grenzüberschreitenden Agglomerationskonzept für den Eurodistrict SaarMoselle

4.1 Ziele des Planspiels

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

Ein Agglomerationskonzept – was ist das?

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

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

Im Planspiel ging es konkret darum,

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



Foto: agl

Abb. 2: Zentrale Orte sowie Siedlungs- und Verkehrsachsen im Eurodistrict SaarMoselle

Quelle: eigene Darstellung;

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



4.2 Gremien und Planspielunterlagen

Die Gremien des Planspiels

Die Arbeit im Planspiel erfolgte in fünf fiktiven Gremien, die einerseits die politische Entscheidungsebene und andererseits die fachliche Arbeitsebene simulierten. Für die Besetzung der Gremien wurden in enger Abstimmung mit der Projektpartnerschaft Teilnehmende aus deutschen und französischen Kommunen sowie Akteur:innen der überörtlichen Ebenen

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

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

Quelle: eigene Darstellung

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

Die Dossiers zur Vorbereitung der Teilnehmenden

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

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

4.3 Ergebnisse des Planspiels

Das Planspiel fand in zwei „Runden“ am 7. und 8. September sowie am 4. und 5. Oktober 2021 im Regionalverband Saarbrücken statt (s. Abb. 3).

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

- Argumente für die Erstellung eines Agglomerationskonzepts („Mehrwert“)
- Ziele und Handlungsempfehlungen zur Berücksichtigung des Themas „Einzelhandel“ in einem Agglomerationskonzept
- Ziele und Handlungsempfehlungen zur Berücksichtigung des Themas „Mobilität und Raumordnung“ in einem Agglomerationskonzept
- weitere Schwerpunktthemen und ihre grundsätzlichen Inhalte, die in einem Agglomerationskonzept berücksichtigt werden sollten
- eine Prozessstruktur, die den Erarbeitungsprozess für ein Agglomerationskonzept aufzeigt (Fahrplan) und dabei die Beteiligung der Bevölkerung mit in den Blick nimmt

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

Quelle: eigene Darstellung

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

Als Vorbereitung für das grenzüberschreitende Agglomerationskonzept wurde vom Regionalverband Saarbrücken eine vergleichende Studie zum Umgang mit großflächigen Einzelhandelsvorhaben in Auftrag gegeben. Ziel dieser Studie war es, die rechtlichen Rahmenbedingungen von Planungsvorhaben in Frankreich und Deutschland zu vergleichen sowie Unterschiede und Gemeinsamkeiten aufzuzeigen. Die Ergebnisse des Gutachtens konnten in das Planspiel eingespeist werden (Kruse et al. 2022).

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

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

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

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

Abb. 3: Ablauf des Planspiels im Eurodistrict SaarMoselle

Quelle: eigene Darstellung



5. Der Mehrwert eines Agglomerationskonzepts für den Eurodistrict SaarMoselle

Mit dem Agglomerationskonzept soll die Grundlage für eine grenzüberschreitende Abstimmung der Raumentwicklung gelegt werden. Der ganzheitliche Ansatz des Projekts ermöglicht eine bessere Koordination der räumlichen Planung über die Grenzen hinweg.

Im Agglomerationskonzept wird die Region SaarMoselle im Mittelpunkt der Überlegungen stehen, während die nationalen Teilräume in den nationalen Planungen sonst eher am Rand liegen. Das Konzept kann die Bedeutung der Region im europäischen Raum, aber auch für Deutschland und Frankreich herausstellen und das Image der Region verbessern.

Die gemeinsame Erarbeitung des Konzepts stärkt das Gefühl der Zusammengehörigkeit: Die Akteur:innen werden sich der Herausforderungen, die gemeinsamen angegangen werden müssen, bewusst. Somit bringt das Projekt die Akteur:innen der Raumplanung beiderseits der Grenze zusammen, wodurch sich die Kooperation in der räumlichen Planung verbessert.

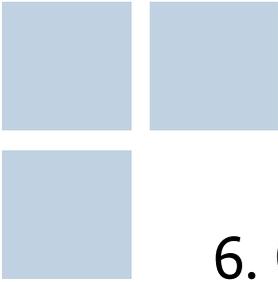
Die intensive Zusammenarbeit an einem gemeinsamen Projekt fördert das gegenseitige Verständnis für die Prozesse und Strukturen in der räumlichen Planung des Nachbarlandes.

Im Rahmen des Agglomerationskonzepts sollen zudem gemeinsam Routinen entwickelt und Werkzeuge geschaffen werden, um den gegenseitigen Austausch von Informationen und Datengrundlagen sicher zu stellen, beispielsweise in Form von IT-Hilfsmitteln, die einen Datenaustausch und ein gemeinsames Arbeiten ermöglichen. Die grenzüberschreitende Datenerfassung sollte die Projektpartner:innen in die Lage versetzen, die Region unter einem neuen Blickwinkel zu betrachten.

Der Mehrwert eines Agglomerationskonzepts in Bezug auf die bestehende Territoriale Strategie 2021-2027 des Eurodistricts liegt in der konzeptionellen und strategischen Abstimmung insbesondere auch mit der übergeordneten Planungsebene (SRADDET, Landesplanung).



Foto: agl



6. Gemeinsam grenzüberschreitend planen: Unsere Empfehlungen

6.1 Eine gemeinsame Wissensbasis für eine evidenzbasierte Grenzraumpolitik schaffen

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

Eine kontinuierliche Raumbewachung sollte die erforderlichen Daten in den Handlungsfeldern der

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

Auf der regionalen grenzüberschreitenden Ebene wurden bereits vor einigen Jahren Schritte zu einer Institutionalisierung und Verstärkung der grenzüberschreitenden Raumbewachung unternommen. So wird in der Großregion seit 2009 ein Geografisches Informationssystem (GIS-GR) aufgebaut, das eine harmonisierte grenzüberschreitende Datenbank bereitstellt und damit die Umsetzung der gemeinsamen Raumplanungs- und Raumentwicklungspolitik unterstützt (GIS-GR 2022). Neben dem GIS-GR gibt es das Netzwerk der statistischen Ämter der Großregion und die Interregionale Arbeitsbeobachtungsstelle (IBA-OIE). Das Netzwerk ist als Arbeitsgruppe in die Struktur der Großregion eingebunden; es beschäftigt sich in erster Linie mit der Harmonisierung wirtschaftlicher

Die Empfehlung

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

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

und sozialer Statistiken (Großregion 2022b). Die IBA-OIE erstellt im Auftrag der politischen Verantwortlichen Analysen zum Arbeitsmarkt in der Großregion und unterstützt mit ihren Daten und Interpretationen die struktur- und arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen in der Großregion (IBA/OIE 2022).

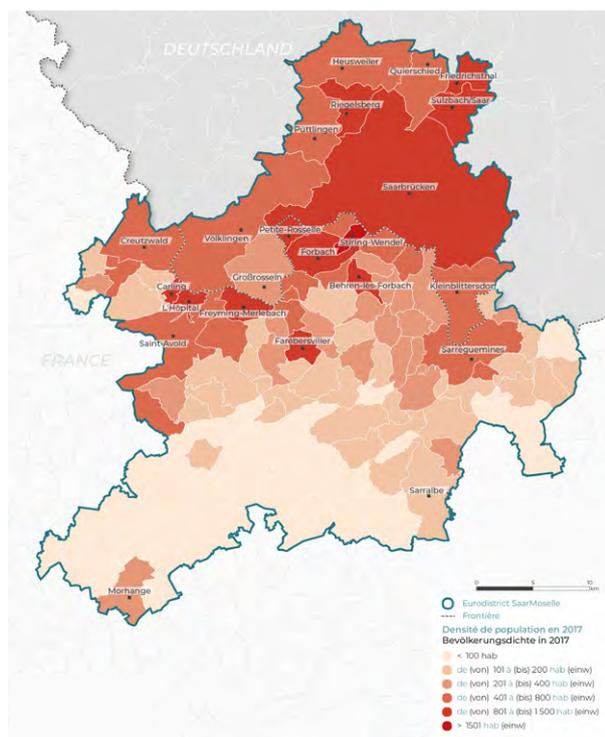
Ergebnisse im Planspielraum SaarMoselle

Für die Analyse und das Verständnis räumlicher Interaktionen in Grenzregionen ist daher eine deutliche Verbesserung der Datenerfassung und -bereitstellung erforderlich. In beiden Planspielen wurden diese Beobachtungen bestätigt. Zudem hat in beiden Planspielräumen die Notwendigkeit einer gemeinsamen Datenbasis sowie gemeinsam festgelegter Indikatoren höchste Zustimmung bei der Validierung der Zwischenergebnisse im Rahmen des Querschnittsworkshops mit allen am Planspiel Beteiligten erhalten.

Im Eurodistrict SaarMoselle sind aufgrund der planerischen Vorarbeiten des EVTZ in Bezug auf eine gemeinsame Raumentwicklungsstrategie zwar bereits einige Daten vorhanden. Dennoch zeigt die vergleichende Studie über die Planungs- und Genehmigungspraxis bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben Mängel bei den Datengrundlagen:

Abb. 4: Bevölkerungsdichte nach Gemeinde in 2017 im Eurodistrict SaarMoselle

Quelle: eigene Darstellung; Grundlagen: MEA LU 2021a



Grenzüberschreitende Kundenströme werden beispielsweise nicht erfasst, was die Beurteilung der Auswirkungen geplanter Einzelhandelsvorhaben auf die Einzelhandels- und Zentrenstruktur auf der anderen Seite der Grenze erschwert (Kruse et al. 2022; s.a. Abb. 6).

Im Rahmen des Planspiels in der Großregion wurde wiederholt auf fehlende Datengrundlagen zur Beurteilung der räumlichen Situation in Teilbereichen und auf Schwierigkeiten bezüglich der Vergleichbarkeit von Datenerhebungen und Datensätzen hingewiesen.

Die Teilnehmenden bestätigen, dass die im Dossier 1 enthaltenen Karten eine gute Ausgangsbasis zur Erfassung des Raums darstellen.

Es wurde jedoch auch festgehalten, dass alle wichtigen Themen der Raumentwicklung angemessen mit aussagekräftigen Daten hinterlegt werden müssen, damit die besonderen Charakteristika des Grenzraums sichtbar werden. Erst damit kann eine „Visualisierung der Region“ erarbeitet werden, die von den Teilnehmenden als zentrale Aufgabestellung für die Raumanalysen im Rahmen des Agglomerationskonzept betrachtet wird.

Abb. 5: Beschäftigungsquote in 2017 im Eurodistrict SaarMoselle

Quelle: eigene Darstellung; Grundlagen: MEA LU 2021b

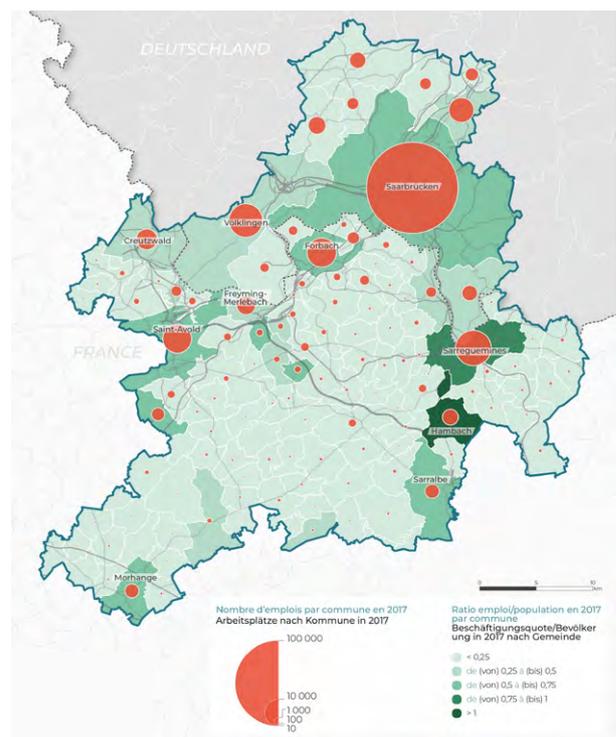


Abb. 6: Einzelhandelsstandorte im Eurodistrict SaarMoselle (aus Dossier 6)

Quelle: eigene Darstellung;

Grundlagen: CCI de Moselle Metz Métropole 2021, Regionalverband Saarbrücken – Zentrale Versorgungsbereiche 2021



6.2 Gemeinsame Ziele und Strategien für eine integrierte Raumentwicklung erarbeiten und vereinbaren

Die formalrechtlichen Raumordnungspläne sind auf die nationalstaatlichen Hoheitsgebiete beschränkt. Sie entfalten für benachbarte Gebiete jenseits der Grenze keine Wirksamkeit, auch wenn die nationalen Teilräume in wirtschaftlicher Hinsicht oder in Bezug auf die Daseinsvorsorge eng miteinander verflochten sind. Für solche funktional eng verflochtenen Grenzregionen ist die Erarbeitung und (politische) Vereinbarung konzeptioneller Strategien einer integrierten Raumentwicklung von zentraler Bedeutung. Nur so können die unterschiedlichen Sektorpolitiken und Fachplanungen im Sinne einer nachhaltigen und am Leitbild der europäischen Integration orientierten Raumentwicklung aufeinander abgestimmt und grenzüberschreitend koordiniert werden. Dafür sind informelle Raumentwicklungskonzepte bestens geeignet: Sie können unterschiedliche Themenfelder beleuchten, sich unabhängig von den administrativen Grenzen auf funktionale Räume beziehen und werden in einem intensiven Abstimmungsprozess mit den verschiedenen betroffenen Akteur:innen ebenen- und fachübergreifend erarbeitet (Danielzyk/Sondermann 2018). Daher wird empfohlen:

Die Empfehlung

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

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

Informelle Raumentwicklungskonzepte als „Brücke“ zwischen den formalrechtlichen Instrumenten dies- und jenseits der Grenze einsetzen. Die Flexibilität informeller Raumentwicklungskonzepte, wie von Agglomerationskonzepten, kann dazu genutzt werden, um sich an die unterschiedlichen Planungssysteme anzupassen. Neben der politischen Konsensfindung und Selbstverpflichtung sollte ein „Fahrplan“ für die Einbettung der Ergebnisse von Raumentwicklungskonzepten in das formalrechtliche Instrumentarium der Raumplanung beidseits der Grenze vereinbart werden (s. Abb. 7). Das heißt, Schnittstellen zu den formalen Instrumenten müssen frühzeitig erkannt und aufgezeigt werden.

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

6.2.1 Schwerpunktthemen im Agglomerationskonzept SaarMoselle

Im Planspiel wurden alle Themen der Raumentwicklung angesprochen und die für den Raum relevanten Themenfelder identifiziert:

- Zentralität und Wohnen
- Mobilität und Raumentwicklung
- Daseinsvorsorge und Einzelhandel
- Wirtschaftsflächen und Energieversorgung
- Freiraum und Landschaft
- Klimaanpassung und Klimaschutz

Diese Themenfelder sollten alle gleichermaßen im Agglomerationskonzept bearbeitet werden. Sie stellen somit den Rahmen für das Pflichtenheft dar. Hierzu sollen in den Raumanalysen die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken aufgezeigt, die besonderen Charakteristika herausgearbeitet, Ziele und Leitideen entwickelt, Strategien und Maßnahmen abgeleitet sowie Umsetzungswege aufgezeigt werden.

Im Rahmen des Planspiels wurden zwei Themenbereiche in zwei thematischen Arbeitsgruppen vertieft betrachtet:

- Daseinsvorsorge und Einzelhandel, wobei hier vor allem der Einzelhandel im Fokus stand, sowie
- Mobilität und Raumentwicklung.

Einzelhandel

Zur Vorbereitung für das grenzüberschreitende Agglomerationskonzept wurde vom Regionalverband Saarbrücken eine vergleichende Studie zum Umgang mit großflächigen Einzelhandelsvorhaben in Auftrag gegeben. Ziel dieser Studie war es, die rechtlichen Rahmenbedingungen von Planungsvorhaben in Frankreich und Deutschland zu vergleichen sowie Unterschiede und Gemeinsamkeiten aufzuzeigen (Kruse et al. 2022). Der Schwerpunkt lag auf der Planungs- und Genehmigungspraxis bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Eurodistrict SaarMoselle. Die Ergebnisse der Studie konnten in das Planspiel eingespeist werden.

Das Gutachten machte deutlich, dass die in beiden Ländern bestehende gesetzliche Verpflichtung, das Nachbarland bei der Erstellung raumbedeutsamer Planungen zu konsultieren, kaum zur Anwendung kommt, eine grenzüberschreitende Koordination oder ein Ausschuss bzw. Gremium zum Informa-

tionsaustausch fehlt und sich große Unterschiede in der Bewertung von Planungsvorhaben zeigen. Das in Frankreich auf Départements-Ebene bestehende Entscheidungsgremium für die Genehmigung von großflächigem Einzelhandel, die Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC), wird als Anknüpfungspunkt und Vorbild für eine grenzüberschreitende Kooperation bei Planung und Genehmigung von Vorhaben empfohlen.

Das Gutachterteam kam zu der Schlussfolgerung, dass sich der Eurodistrict SaarMoselle zu einem Pilotgebiet für eine strategische, grenzüberschreitende Kooperation für Einzelhandelsgroßprojekte entwickeln könne. Wichtige Schritte auf dem Weg zu einer solchen Kooperation wurden identifiziert:

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

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

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

Neben Eckpunkten für eine grenzüberschreitende Kooperationsvereinbarung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels enthält die Studie Vorschläge für eine Governancessstruktur zur Steuerung des Einzelhandels im Eurodistrict SaarMoselle und für einen Verfahrensablauf bezüglich Informations- und Koordinierungsverfahren. Zunächst müsse jedoch die Frage gelöst werden, ob der Eurodistrict die richtige Institution sei, die in die formalen Planungsprozesse in Deutschland und Frankreich eingebunden wird,

beispielsweise als Träger öffentlicher Belange oder als assoziierte öffentliche Person (PPA), z.B. im Rahmen einer CDAC.

Die Studie zum Umgang mit großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Grenzraum SaarMoselle hat gezeigt, dass Fachbeiträge sinnvoll und hilfreich sein können, wenn es darum geht, die Besonderheiten des Raums und der Grenzsituation zu beleuchten. Die Erkenntnisse aus der Studie wurden bei der Bearbeitung der Schwerpunktthemen im Planspiel berücksichtigt.

Mobilität und Raumordnung

Vor dem Hintergrund des Klimawandels und weiterer grundlegender gesellschaftlicher, demografischer und wirtschaftlicher Veränderungen müssen die Themen Mobilität und Stadt- bzw. Raumentwicklung stärker zusammengedacht und intensiver miteinander verknüpft werden. Dabei geht es einerseits um die Förderung einer nachhaltigen, umweltgerechten und klimaneutralen Mobilität im Planungsraum. Andererseits gilt es, durch eine auf die Verkehrsachsen und Knotenpunkte ausgerichtete Raumentwicklung die Mobilitätsbedarfe zu reduzieren und die Auslastung gemeinsam genutzter Verkehrsmittel zu erhöhen.

Im Agglomerationskonzept soll dieser Themenbereich eine wichtige Rolle spielen. Die AG Mobilität widmete sich im Planspiel diesen Fragestellungen auf der Basis eines fachlichen Überblicks zur aktuellen Situation im Planungsraum im Dossier 7.

Demnach besitzt der Motorisierte Individualverkehr (MIV) beidseits der Grenze eine sehr hohe Bedeutung, während im Öffentlichen Verkehr (ÖV) ein unzureichendes Angebot festzustellen ist. Hinzu kommt, dass das System der Verkehrsanbieter und Tarife über die Landesgrenzen hinweg schwer zu durchschauen ist und die unterschiedlichen ÖV-Angebote kaum aufeinander abgestimmt sind.

Den Planspielteilnehmenden war es daher wichtig, dass das Agglomerationskonzept Aussagen zu folgenden Zielsetzungen trifft:

- Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf leistungsfähige Mobilitätsachsen, insbesondere schienegebundene ÖV-Angebote; dazu ist ein weiterer Ausbau des Saarbahn-/Tram-Train-Netzes über die Grenze hinweg vorzusehen

- bessere Erschließung der ländlichen Gebiete, insbesondere im französischen Teilraum des Eurodistricts, mit klima-, umwelt- und bedarfsgerechten Mobilitätsangeboten
- Harmonisierung des ÖV im grenzüberschreitenden Bereich, um den Umstieg vom MIV auf den ÖV zu erleichtern
- Sicherung und Stärkung des grenzüberschreitenden Schienennetzes auf überregionaler (TGV-ICE), regionaler und lokaler Ebene; dazu u.a. stillgelegte Strecken reaktivieren
- Einrichtung leistungsstarker und attraktiver Mobilitätshubs zur besseren Verknüpfung der Verkehrsträger; z.B. indem Bahnhöfe und Dienstleistungsangebote gekoppelt werden
- Stärkung des grenzüberschreitenden Alltags-Radverkehr; z.B., durch den Ausbau eines strukturierten und effizienten Radwegenetzes und die Einrichtung von Radpendlerrouten
- Ausbau von Infrastrukturen für Verkehrsträger mit innovativen Ansätzen, z.B. Parkplätze für Shared Mobility; Ladestationen für alternative Antriebe (H2, Elektro etc.)

Die Planspielteilnehmenden plädierten dafür, dass ähnlich wie für das Thema Einzelhandel ein Fachbeitrag „Mobilität und Raumentwicklung“ die relevanten Fragestellungen für das Agglomerationskonzept detailliert aufbereiten, Handlungsbedarfe benennen und Hinweise zur Umsetzung geben sollte. Sie wiesen zudem dem Eurodistrict eine wesentliche Rolle bei der Koordination der Akteur:innen im Bereich Mobilität zu. Dies beinhaltet, als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen, den grenzüberschreitenden Datenaustausch und Projekte zu managen sowie Fördermittel zu akquirieren. Dazu müssten entsprechende Kompetenzen bereitgestellt und die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen sichergestellt werden.

Schwerpunktt Themen für ein Agglomerationskonzept SaarMoselle

Aus den Diskussionen im Planspiel, der Querschnittsauswertung sowie den Gesprächen in der Abschlusskonferenz ergeben sich für das Agglomerationskonzept die folgenden Rahmensetzungen und Aufgabenstellungen innerhalb der genannten Themenfelder:

Schwerpunktt hema: Zentralität und Wohnen

Bei der Bearbeitung dieses Themenfelds sind die Unterschiede in der demografischen Entwicklung im deutschen und französischen Teilraum sowie ihre Auswirkungen auf die Raumentwicklung zu beachten. Während die Bevölkerung auf deutscher Seite schrumpft, können französische Kommunen ein Bevölkerungswachstum verzeichnen (IBA/OIE 2021: 22f).

Angesichts der ausgeprägt polyzentrischen Struktur des Planungsraums mit der Landeshauptstadt Saarbrücken als Oberzentrum sind unterschiedliche Entwicklungsszenarien denkbar:

- Weiterentwicklung der polyzentrischen Struktur,
- Ausrichtung auf ein Oberzentrum
- oder eine Kombination aus beiden Ansätzen.

Das Agglomerationskonzept sollte für diese unterschiedlichen Entwicklungspfade die Auswirkungen auf den Raum und die Lebensqualität seiner Bewohner:innen aufzeigen.

Darüber hinaus sollten die Funktionalitäten der Zentren nach dem Prinzip der Funktionenteilung aufeinander abgestimmt und dabei ihre jeweiligen Stärken beachtet werden. Zudem sind Entwicklungsmöglichkeiten für lokale Freizeitinfrastruktur aufzuzeigen.

Die Siedlungsentwicklung ist im Sinne der Stadt der kurzen Wege und einer nachhaltigen, ressourcenschonenden Flächennutzung an den Mobilitätsachsen auszurichten und auf die Innenentwicklung sowie konsequente Nutzung von Brachflächen zu konzentrieren. Auch die Stärkung des innerstädtischen Wohnens kommt diesen Zielen entgegen.

Schwerpunktt hema: Mobilität und Raumentwicklung

Bei der Bearbeitung des Themas Mobilität geht es vor allem darum, die Entwicklung von Siedlung und Verkehrsinfrastruktur zusammen zu denken. Für den Bereich Mobilität bedeutet dies, dass das Agglomerationskonzept Strategien zu einer deutlichen Verbesserung des öffentlichen Verkehrsangebots im Planungsraum entwickeln muss. Ziel sollte die Entwicklung eines sichtbaren, zugänglichen und standardisierten öffentlichen Verkehrsnetzes sein, insbesondere auch für den ländlichen Raum. Dazu sollten Wege aufgezeigt werden, wie das unübersichtliche Angebot strukturiert und für die Nutzer:innen optimiert werden kann und wie die Hemmnisse in der grenzüberschreitenden Organisation des ÖV überwunden werden können.

Zur Förderung einer umweltfreundlichen Alltagsmobilität gehört zudem, wie oben erläutert, die Planung eines effizienten Radwegenetzes, multimodaler Hubs und von Infrastrukturen für Mobilitätsformen der Zukunft.

Schwerpunktt hema: Daseinsvorsorge und Einzelhandel

Entsprechend den Ergebnissen der Einzelhandelsstudie sollte das Agglomerationskonzept in diesem Themenfeld aufzeigen, wie

- bestehende „lokale“ Zentren aufgewertet werden können und die Siedlungsentwicklung mit dem Zugang zu Einzelhandel und Grundversorgung zu koppeln ist („Kurze Wege“),
- ein übergreifendes Dienstleistungsangebot (ohne Grenzen) aufgebaut werden kann, insbesondere im Gesundheitssektor sowie
- Konkurrenzen überwunden und kohärente Vorgehensweisen sichergestellt werden können.

Schwerpunktt hema: Wirtschaftliche Verflechtungen, Wirtschaftsflächen und Energieversorgung

In diesem Themenfeld steht die Sicherung sowie die flächensparende und raumverträgliche Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Wirtschaftsregion im Vordergrund. Die grenzüberschreitenden Verflechtungen sind weiter auszubauen. In Bezug auf

die Entwicklung von Wirtschaftsräumen sollte das Agglomerationskonzept auf eine nachhaltige und experimentelle Transformation setzen. Möglicherweise könnten hierzu im Rahmen einer Internationalen Bauausstellung innovative Ideen entwickelt und umgesetzt werden. Hierfür sollte das Agglomerationskonzept den Rahmen abstecken.

Eine zentrale Aufgabe im Plangebiet ist es, aufzuzeigen, wie die zahlreichen Industriebranchen für die wirtschaftliche Entwicklung genutzt werden können, beispielsweise für die Gewinnung erneuerbarer Energien. Darüber hinaus sollten Strategien für die Umsetzung einer grenzüberschreitenden Gewerbeflächenentwicklung und eines gemeinsamen Gewerbeflächenmanagements entwickelt werden. Dabei ist auch zu prüfen, wie die Digitalisierung vorangetrieben werden kann.

Weitere Fragestellungen, mit denen sich das Agglomerationskonzept beschäftigen sollte, betreffen grenzüberschreitende (Aus-)Bildungsangebote sowie die Entwicklung des Tourismus- und Kultursektors mit grenzüberschreitenden Angeboten als wichtiger Wirtschaftsfaktor in der Region. Hier ist auch die Inwertsetzung des Kulturerbes mitzudenken.

Im Hinblick auf die Energieversorgung sollte das Konzept die Möglichkeiten der lokalen Erzeugung erneuerbarer Energien ausloten und aufzeigen, wie Netzstabilität und Versorgungssicherheit gewährleistet werden können.

Schwerpunktthema: Freiraum und Landschaft

Das Agglomerationskonzept soll einen grünen Rahmen für die Grenzregion entwerfen. Im Fokus steht die Sicherung und Vernetzung der regionalen Erholungs- und Landschaftsräume. Dabei sollten bestehende Freiraumkonzepte wie das Konzept „Das blaue Band - die Saarachse“ oder der Masterplan zum Regionalpark Saar Berücksichtigung finden.

Eine weitere Aufgabe ist es, Grünzüge und grüne Achsen zu sichern bzw. auszubauen. Ziel ist, die Natur- und Landschaftsräume grenzüberschreitend in ihrer Durchgängigkeit zu erhalten und weiterzuentwickeln sowie sie mit städtischen Freiräumen zu verknüpfen. Dies kann mit dem Ausbau von Freizeitkorridoren und der grenzüberschreitenden Naherholungsinfrastruktur verknüpft werden.

Darüber hinaus sollte das Agglomerationskonzept aufzeigen, wie Zielkonflikte zwischen Nachverdichtung, Wohnungs- und Wirtschaftsflächen, Verkehrsinfrastruktur und der Freiraumentwicklung gelöst werden können. Mit einem Kompensationsflächenmanagement kann der erforderliche Ausgleich sichergestellt werden. Eingriffe in geschützte Gebiete sind jedoch grundsätzlich zu vermeiden.

Es gilt zudem, die regionale Identität zu stärken sowie die biologische Vielfalt und Funktion der Landschaftsräume zu sichern. Dazu gehört auch, die Wasserqualität der Fließgewässer zu verbessern. Insgesamt müsste der Ressource Wasser mehr Wertschätzung entgegengebracht werden, so ein Ergebnis des Planspiels.

Mit dem Agglomerationskonzept soll eine Qualitäts-offensive für das Lebensumfeld im Raum SaarMoselle gestartet werden. Gute Ausgangspunkte dafür bilden die Landschaftsräume mit hoher Bedeutung für die Erholung, aber auch für die Biodiversität und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen, die gute Luftqualität sowie die Bedeutung von Genuss und lokalen Produkten, wenn möglich aus biologischer Landwirtschaft.

Schwerpunktthema: Klimaanpassung und Klimaschutz

Für eine Stärkung der Klimaresilienz müssen in der Region SaarMoselle alle Auswirkungen des Klimawandels betrachtet werden, da hier sowohl Hochwasser- und Starkregengefahren drohen als auch mit hoher Hitzebelastung und Trockenperioden zu rechnen ist.

Im Hinblick auf den Klimaschutz geht es vor allem darum, Strategien zur Qualifizierung des Gebäudebestands in energetischer Hinsicht aufzuzeigen.

6.2.2 Prozessstruktur für die Erstellung eines Agglomerationskonzepts SaarMoselle

Im Planspiel wurde Ziele, Themenschwerpunkte und ein Fahrplan für ein integriertes Entwicklungskonzept als Grundlagen für eine Prozessstruktur zur Erstellung des Agglomerationskonzepts erarbeitet.

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

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

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

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

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

Der Eurodistrict wird als federführender Projektpartner die Rolle als Koordinator des Gesamtprozesses übernehmen. Er koordiniert dazu die Arbeitsschritte zur gemeinsamen Erarbeitung der einzelnen Bausteine. Als Mitglied der verschiedenen Arbeitsgruppen vermittelt er zwischen den verschiedenen Themenfeldern und wacht darüber, dass ein integrativer Ansatz verfolgt wird. Dabei können einzelne Themen priorisiert werden, insgesamt sollten jedoch alle Themenfelder bearbeitet werden.

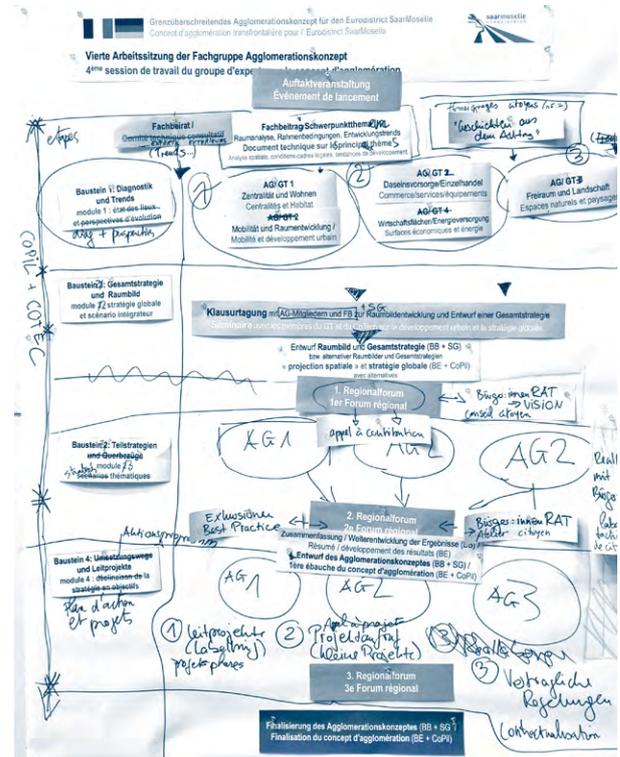
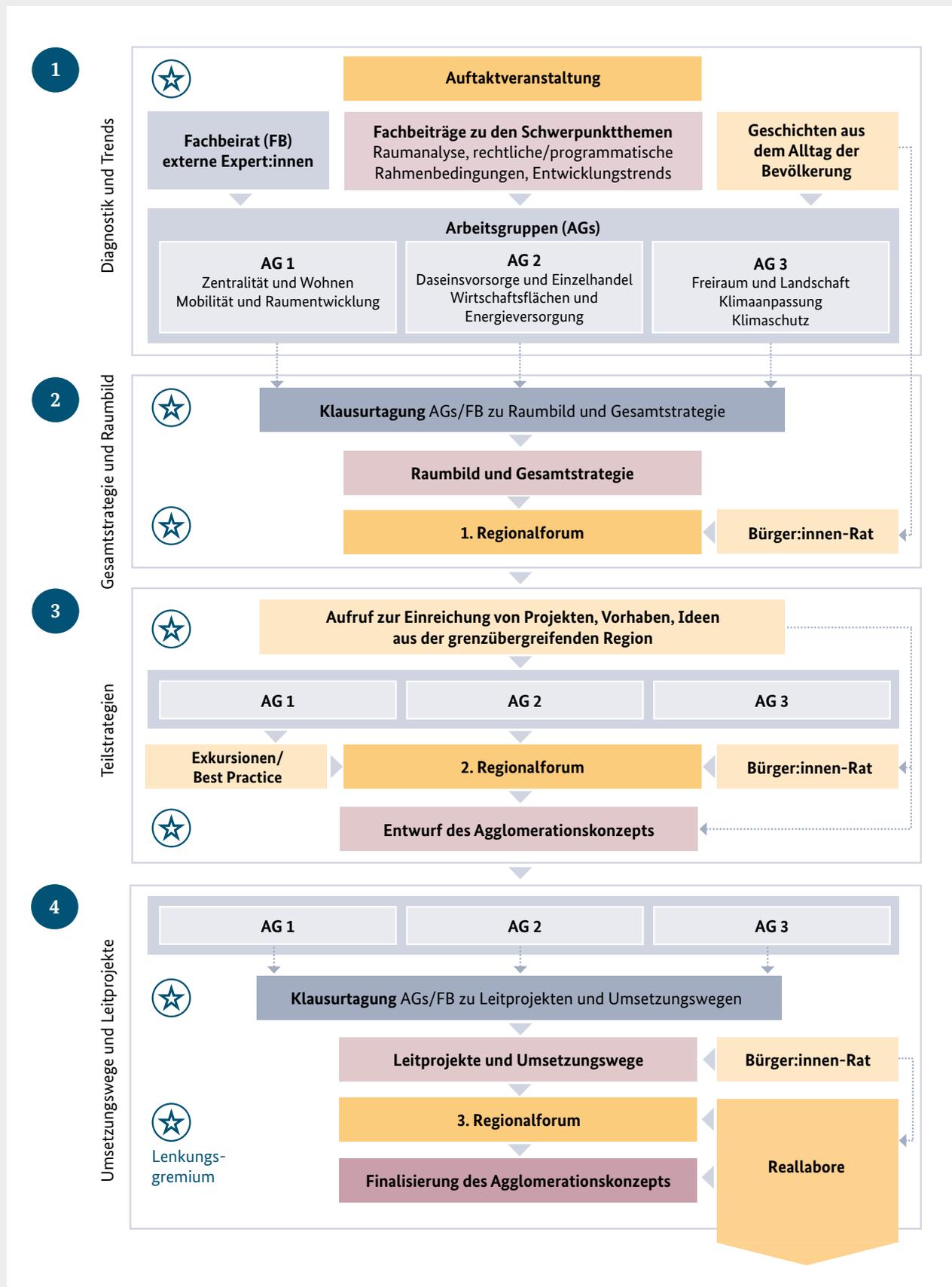


Foto: agl

Abb. 7: Fahrplan zur Erstellung eines Agglomerationskonzepts für den Eurodistrict SaarMoselle

Quelle: eigene Darstellung



6.2.3 Weitere Empfehlungen für die Erarbeitung des Agglomerationskonzepts SaarMoselle

An die territoriale Strategie des Eurodistricts anknüpfen: Im Eurodistrict findet seit 2010 mehr oder weniger kontinuierlich eine Diskussion über Leitbilder und Strategien in der grenzüberschreitenden Region statt. Dabei hat es eine stete Anpassung an neue Herausforderungen gegeben. Die letzte Aktualisierung der Territorialen Strategie erfolgte im Jahr 2020. Teilnehmende des Planspiels beklagen jedoch, dass die Umsetzung oft an fehlenden (Ko-)Finanzierungsmitteln scheitert.

Das Agglomerationskonzept könne gut an die Territoriale Strategie des Eurodistricts anknüpfen, so ein Ergebnis der Diskussionen im Planspiel. Es sollte dazu

- neue Herausforderungen wie Klimawandel, demografischer Wandel oder eine Verkehrswende integrieren,
- an Politiken auf EU-Ebene andocken und beispielsweise das EFRE-Ziel der territorialen Entwicklung und Zusammenarbeit aufgreifen,
- an die Lebenswelten der Menschen andocken, d.h. es sollte die Menschen mitnehmen und begeistern,
- ein eigenes, von Fördermitteln unabhängiges Budget erhalten,
- den Rahmen für die Umsetzung langfristiger Projekte schaffen,
- kleine wirksame Projekte mit großer Reichweite initiieren, die als Pilotprojekte auf den Weg gebracht werden können und die Identifikation mit den gemeinsamen Entwicklungsstrategien des Agglomerationskonzepts stärken sollten.

Entwicklungstrends berücksichtigen: Bei der Beschäftigung mit der Bedeutung von Entwicklungstrends für ein Agglomerationskonzept kristallisierte sich das Thema Digitalisierung als Querschnittsthema, aber auch mit Blick auf die Veränderungen der Arbeitswelten als besonders bedeutsam für die Region heraus. Auch die Auswirkungen des Klimawandels und die Notwendigkeit von Anpassung und Klimaschutz werden als wichtige Zukunftsthemen bewertet. Daneben wird aus Sicht der Teilnehmenden der demografische Wandel die Entwicklungen in

der Region beeinflussen. Die Themen Nachhaltigkeit, Reduktion von Flächen- und Ressourcenverbrauch sowie resilienten Nutzungen werden an Bedeutung gewinnen; es gelte, zukünftig eine Balance zwischen Wachsen und Schrumpfen zu finden, so ein Ergebnis der Diskussionen. Zudem finde die Multifunktionalität von Freiraum immer mehr Beachtung.

Mithilfe einer SWOT-Analyse Handlungsfelder identifizieren: Die Qualitäten und Defizite der Region SaarMoselle müssen mithilfe einer SWOT-Analyse erfasst werden. Erste Ansatzpunkte liefern das Dossier D5 „SWOT und Hemmnisse der grenzüberschreitenden Kooperation“ sowie die Arbeitsergebnisse des Planspiels.

Demnach wurden als **Stärken** vor allem folgende Merkmale identifiziert:

- besondere Lebensqualität im französisch-deutschen Grenzraum
- reiches Kultur- und Industrieerbe
- reiches Naturerbe und besondere Landschaften
- Lage im Herzen Europas

Das Zusammenleben ohne Grenzen in einem einzigen Lebensumfeld, große Wasserreserven sowie die Vorreiterrolle bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurden als weitere Stärken genannt. Im Agglomerationskonzept sollten die Stärken präzisiert und herausgehoben werden.

Als besondere **Schwächen** der Region bewerteten die Teilnehmenden folgende Aspekte:

- unzureichende Sichtbarkeit des Eurodistricts
- mangelnde Kooperation zwischen den Wirtschaftsakteur:innen
- deutsche Bauleitplanung als formelles Planwerk wenig strategisch angelegt
- keine interkommunalen Stadtentwicklungspläne in Frankreich

Als besondere **Chancen** für die Region wurden die Folgenden gewertet:

- Kopplung von Verkehrsinfrastruktur- und Siedlungsausbau
- Zweisprachigkeit und Bilingualität
- Fokus auf und Vorreiterrolle der Grenzregionen

Risiken für die territoriale Entwicklung wurden vor allem in folgenden Punkten gesehen:

- Abwanderung junger Menschen
- andauernder Strukturwandel und Konkurrenzen
- erforderliche Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels
- Bevölkerungsrückgang und Bevölkerungsalterung

Ziele konkret benennen, über Schlüsselprojekte priorisieren und mit aussagekräftigen Zielwerten hinterlegen: Konkrete Zielvorstellungen und Schlüsselprojekte helfen, die Umsetzung des Konzepts voranzubringen und möglichst rasch sichtbare Ergebnisse zu liefern. Damit wird der Mehrwert eines

Agglomerationskonzepts deutlich und die Akteur:innen und Bürger:innen im Planungsraum können sich leichter mit dem Projekt identifizieren. Ein Vorbild in dieser Hinsicht sind die Agglomerationsprogramme in der Schweiz.

An formale Pläne und Programm sowie an informellen Konzepten anknüpfen: Für den Planungsraum liegen bereits vielfältige sowohl formale Planwerke als auch meist thematisch orientierte, informelle Konzepte vor. An diesen Planungen, Programmen und Projekten kann das Agglomerationskonzept anknüpfen (s. Tabelle 3).

Tab. 3: Anknüpfungspunkte für das Agglomerationskonzept

Quelle: eigene Darstellung

<p>Eurodistrict SaarMoselle</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Weiterentwicklung und Umsetzung der Territorialen Strategie SaarMoselle 2021-2027 (2020) ▪ Territoriale Strategie SaarMoselle 2020 (2016) ▪ Ein Leitbild für die Region SaarMoselle (2011) ▪ Zwischenergebnisse – Vergleichende Studie über die Planungs- und Genehmigungspraxis bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Eurodistrict SaarMoselle (2021) ▪ Bericht zur Machbarkeit der grenzüberschreitenden Stadtbahnerweiterung in der Metropole SaarMoselle (2015) ▪ Sozioökonomische Studie (2015)
<p>Kommunale und übergeordnete Planungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flächennutzungsplan und Landschaftsplan des Regionalverbands Saarbrücken ▪ Verkehrsentwicklungsplan ÖPNV (VEP ÖPNV) Saarland (2020) ▪ Integriertes Klimaschutzkonzept für den Regionalverband Saarbrücken (2014) ▪ Landesentwicklungsplan (Teilplan Umwelt/Teilplan Siedlung) des Saarlandes (2004/2007) ▪ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (2019) ▪ Révision du Schéma de Cohérence Territoriale du Val de Rosselle (2020) ▪ Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'Arrondissement de Sarreguemines (2014)
<p>Sonstiges</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interkommunale Wirtschaftsflächenuntersuchung für den Regionalverband Saarbrücken (2020) ▪ Einzelhandels- und Zentrenuntersuchung im Regionalverband Saarbrücken (2018) ▪ Das Blaue Band – Die Saarachse (2010) ▪ Masterplan Regionalpark Saar (2006)

6.3 Die Instrumente der Raumplanung grenzüberschreitend besser koordinieren

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

Die Empfehlung

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

Raumplanung im Grenzraum als eigenes Kommunikationsfeld etablieren: Konsultation und grenzüberschreitende Beteiligung intensivieren. Ein erster Schritt ist, die Nachbarseite zuverlässig über die Aufstellung grenzraumrelevanter raumordnerischer und städtebaulicher Pläne sowie über größere grenzüberschreitend relevante Vorhaben zu informieren. Regelmäßige grenzüberschreitende Treffen der Fachebenen fördern den Austausch, die Bildung von Netzwerken und eine zeitnahe Kommunikation neuer Entwicklungen im Planungsrecht bzw. Planungssystem. Dabei kann auf bestehenden Strukturen am Oberrhein und in der Großregion aufgebaut werden. In der Planungspraxis sind Ressourcen für reguläre Simultanübersetzungen erforderlich, um Hindernisse in der (sprachlichen) Verständigung abzubauen.

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

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

Staatliche und regionale Planwerke auf Kohärenz und ihre grenzraumspezifischen Auswirkungen prüfen. Für die grenzüberschreitende Raumplanung wäre es hilfreich, wenn die übergeordneten Programme und Pläne einem Grenzraumcheck unterworfen würden. Dies bedeutet, dass ihre strategischen Aussagen und Ziele

sowie inhaltliche und räumliche Festlegungen auf Kohärenz mit den Planungen des Nachbarstaats überprüft und darauf ausgerichtet würden, Brüche zu vermeiden. Gleichzeitig sind die spezifischen Auswirkungen der Planaussagen auf den Grenzraum und das funktionale Zusammenspiel der jeweiligen nationalen Teilräume zu beachten. Daher sollten die übergeordneten nationalen bis regionalen raumrelevanten Politiken und Raumentwicklungsziele auf Ebene des SRADDET (der Raumentwicklungsstrategie einer Region) und der SCOTs (den Raumentwicklungskonzepten für einen funktionalen Verflechtungsraum) in Frankreich sowie der deutschen Landesentwicklungs- und Regionalplanung abgestimmt, koordiniert und ggf. angepasst werden. Auch hierfür gilt es, entsprechende Routinen zu entwickeln.

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

Erkenntnisse aus dem MORO-Planspiel

Die großen Unterschiede zwischen dem deutschen und dem französischen Planungssystem und -recht machen deutlich, dass die nationalen Planungssysteme nicht ohne weiteres synchronisiert und harmonisiert werden können. Deshalb wird im grenzüberschreitenden Raum häufig auf informelle Konzepte zurückgegriffen (s. Kap. 6.2).

Für eine Implementierung von Zielen und Strategien sowie Maßnahmen und Vorhaben aus informellen grenzüberschreitenden Konzepten zur Raumentwicklung in die jeweiligen formalrechtlichen Instru-

mente des Nachbarstaats ist daher ein verbindlicher Fahrplan erforderlich, der politisch vereinbart werden sollte. In den Planspielen wurde dieser Ansatz intensiv diskutiert.

In beiden Planspielen wurden die Unterschiede in den Planungssystemen als ein wesentliches Hemmnis in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gesehen. Die kaum vergleichbaren Planungsebenen erschweren die Definition von Schnittstellen. Kartografie und Planaussagen deutscher und französischer Pläne sind nur bedingt vergleichbar. In Frankreich ist die räumliche Planung ausgesprochen strategisch ausgerichtet und enthält moderierende Ansätze.

Die Planwerke werden regelmäßig fortgeschrieben. So wurde beispielsweise der SCoT du Val de Rosselle am 5. März 2012 genehmigt und am 20. Oktober 2020 überarbeitet. Der SCoT des Arrondissements Sarreguemines wurde am 23. Januar 2014 genehmigt und wird wahrscheinlich in den nächsten Jahren überarbeitet.

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

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

Für eine Übernahme gemeinsamer grenzüberschreitender Ziele und Strategien, Maßnahmen und Vorhaben in die jeweils formalen Instrumente der Raumplanung müssen zunächst Schnittstellen zu den Planwerken auf deutscher und französischer Seite aufgezeigt werden. Darauf aufbauend sollte – in enger Abstimmung mit den betroffenen politischen und fachlichen Akteur:innen auf den unterschiedlichen Planungsebenen – ein Fahrplan für deren Integration vereinbart werden. So ist beispielsweise die Rolle der regionalen und (inter)kommunalen Ebene und ihrer Planungsinstrumente im jeweils konkreten Fall des betreffenden Grenzraums zu klären. Für den Euro-

district SaarMoselle gilt, dass es im Saarland nur eine Landes- und keine Regionalplanung, dafür aber einen interkommunalen Flächennutzungsplan für den Regionalverband Saarbrücken gibt. Einen möglichen „Implementierungs-Fahrplan“ zeigt Abbildung 8. Er entstand auf Grundlage der Diskussionsergebnisse in den beiden Planspielräumen.

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

Die Bearbeitung dieser Aspekte im Planspiel machte deutlich, dass

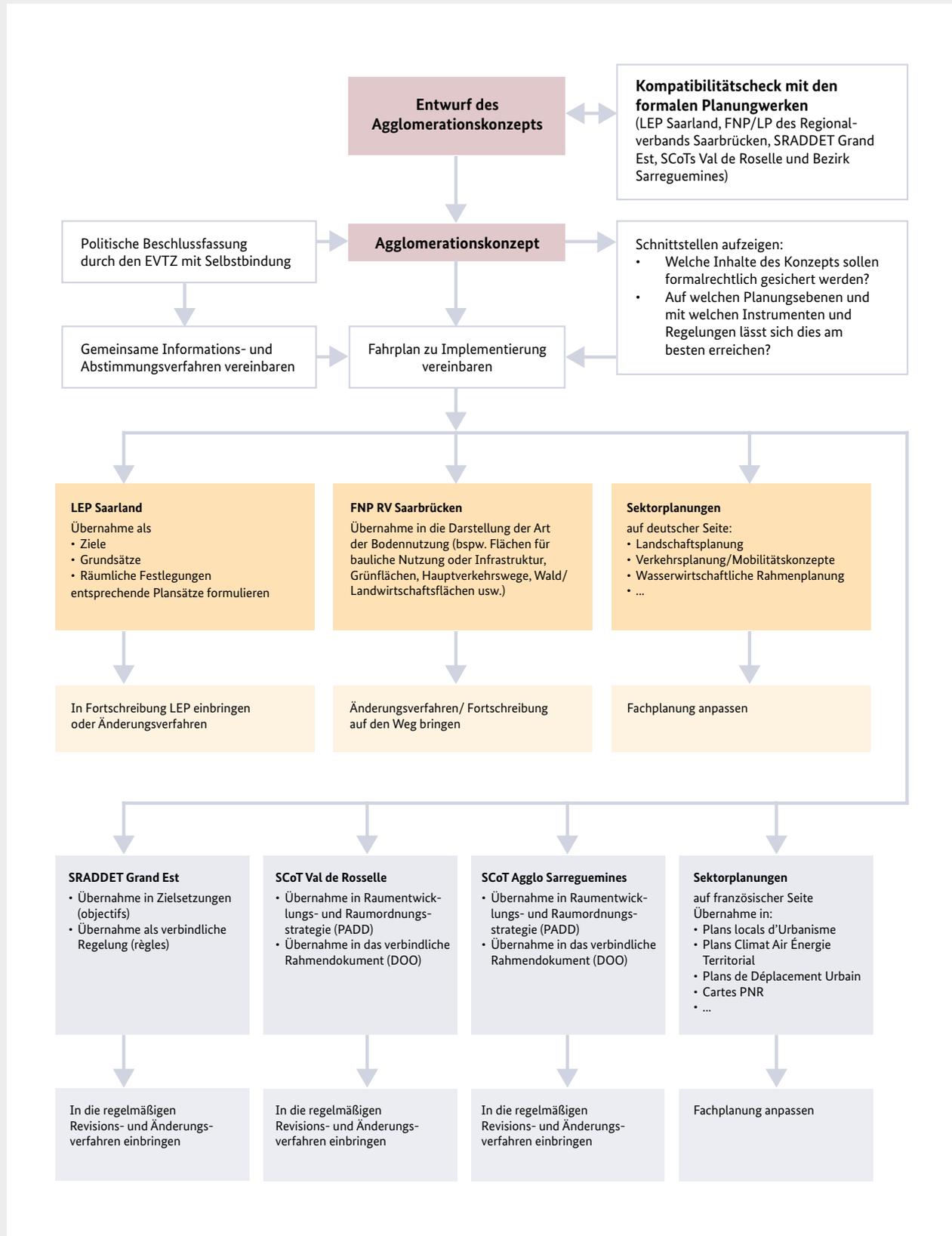
- Kooperationsinstrumente existieren (EVTZ, ITI, ECBM) und einen integrierten strategischen Ansatz unterstützen können,
- auf französischer Seite ein „grenzüberschreitendes Agglomerationskonzept“ oder Elemente aus den Planungsdokumenten des Nachbarlands auf freiwilliger Basis und unter Beachtung der Normenhierarchie in die französischen Planungsdokumente übernommen werden können und
- einige SCOTs bereits eine grenzüberschreitende Dimension beinhalten (z.B. InterSCOT-Ansatz des lothringischen Korridors).

Nach Ansicht der Teilnehmenden kann eine rechtliche Verbindlichkeit über folgende Schritte erreicht werden:

- In grenzüberschreitenden Konsultationen sollte das Gewicht informeller Konzepte gestärkt werden.
- Über eine Selbstverpflichtung der Gebietskörperschaften/Akteur:innen sollte sichergestellt werden, dass Ziele und Maßnahmen des Agglomerationskonzepts in den rechtsverbindlichen Planungen verankert werden (SRADDET, SCoT, FNP, RP ...).
- Gegebenenfalls sollten Sanktionsmechanismen dafür sorgen, dass die Vereinbarungen von allen Beteiligten eingehalten werden.
- Vertragliche Vereinbarungen im Grenzraum binden alle Planungshierarchien ein; hier bietet sich der Einsatz des ECBM-Tools an.

Abb. 8: Agglomerationskonzept Eurodistrict SaarMoselle: Fahrplan zur Einbettung der Ergebnisse in das formalrechtliche Instrumentarium

Quelle: eigene Darstellung



6.4 Governancestrukturen stärker auf eine grenzüberschreitende Raumentwicklung und Raumplanung ausrichten

Für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Raum- und Regionalentwicklung sind Strukturen und Prozesse erforderlich, die eine Koordination der Akteur:innen, das Entwerfen von Strategien und die Umsetzung von Maßnahmen im Grenzraum erst ermöglichen. Auf nationaler Ebene wurde mit der Einrichtung des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine Instanz geschaffen, die den deutsch-französischen Dialog fördert und verstetigt, die Akteur:innen im Grenzraum enger verknüpft und die Beseitigung von Hindernissen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zum Ziel hat. Auf regionaler und lokaler Ebene wird Folgendes empfohlen:



Foto: agl

Die Empfehlung

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

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

An vorhandenen Strukturen andocken, insbesondere die Rolle der Eurodistrikte stärken, d.h., es sollten die oft gut etablierten und bewährten Governancestrukturen in den Grenzregionen, wie die Eurodistrikte, genutzt werden. Dazu müssten allerdings deren Kompetenzen auf dem Ge-

biet der Raumplanung ausgebaut sowie personelle und finanzielle Ressourcen aufgestockt werden. Gegebenenfalls kann es sinnvoll sein, (temporär) neue Gremien einzurichten bzw. neue Prozesse zu etablieren.

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

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

Erkenntnisse aus dem MORO-Planspiel

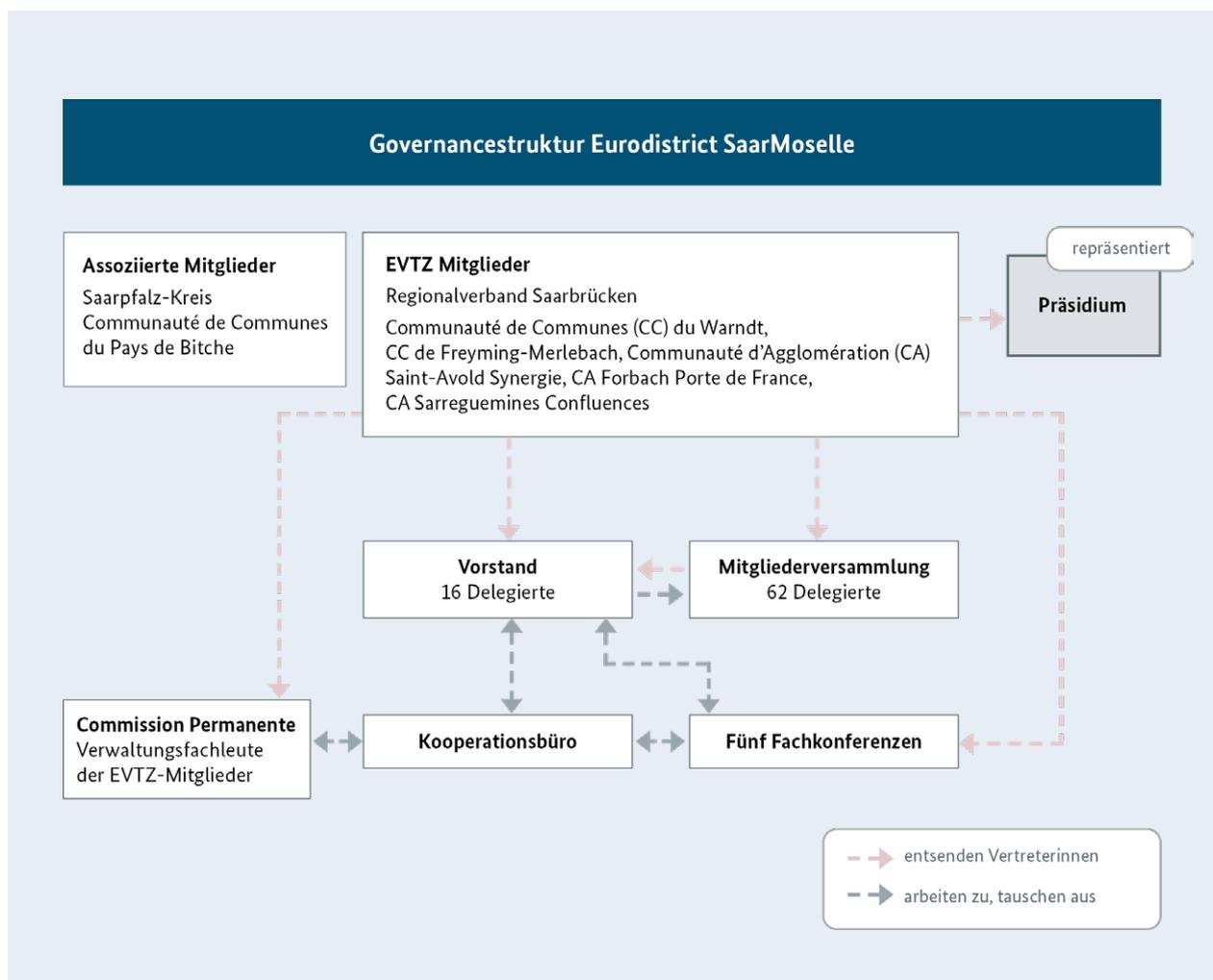
Für das Agglomerationskonzept SaarMoselle bietet sich der EVTZ Eurodistrict SaarMoselle als Trägerinstitution an, zumal die Initiative eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts vom Eurodistrict ausging. Hier könnte eine feste Ansprechperson für Kontinuität im Prozess und bei der Umsetzung sorgen. Für die Erstellung des Agglomerationskonzepts und die Begleitung bei der Umsetzung sollten unter Nutzung der vorhandenen Organe wie der Mitgliederversammlung, dem Vorstand oder der Fachkonferenzen (s. Abb. 9) geeignete Arbeitsgremien etabliert und betrieben werden, die ggf. weitere Kooperationspartner:innen einschließen. Insgesamt

sollte die Koordinierungsrolle des Eurodistricts SaarMoselle gestärkt werden. Dafür wurde im Rahmen des Planspiels eine angemessene finanzielle und personelle Ausstattung angemahnt.

Eine weitere Anregung aus dem Planspiel plädiert dafür, neue Handlungsweisen zu etablieren, beispielsweise durch die Unterstützung von Projektideen, Projektauftrufe, Vermittlung von Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten. Für die Erstellung und Umsetzung des Agglomerationskonzepts sollte die Partnerschaft Innovative Projekte angehen, experimentelles Vorgehen unterstützen und Projekte priorisieren.

Abb. 9: Governancestrukturen verschiedener Eurodistrikte in den beiden Planspielräumen

Quelle: eigene Darstellung



Governancestruktur für die Erstellung eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts

Für die Governancestruktur wird ein schlanker Aufbau gewählt, der die vorhandenen Strukturen der grenzüberschreitenden Kooperation im Planungsraum nutzt (s. Abb. 10). Es wird davon ausgegangen, dass das Agglomerationskonzept im Rahmen eines Interreg-Projekts umgesetzt wird. Die Governancestruktur korreliert mit dem Fahrplan zur Erstellung eines Agglomerationskonzepts (s. Abb. 7).

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

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

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

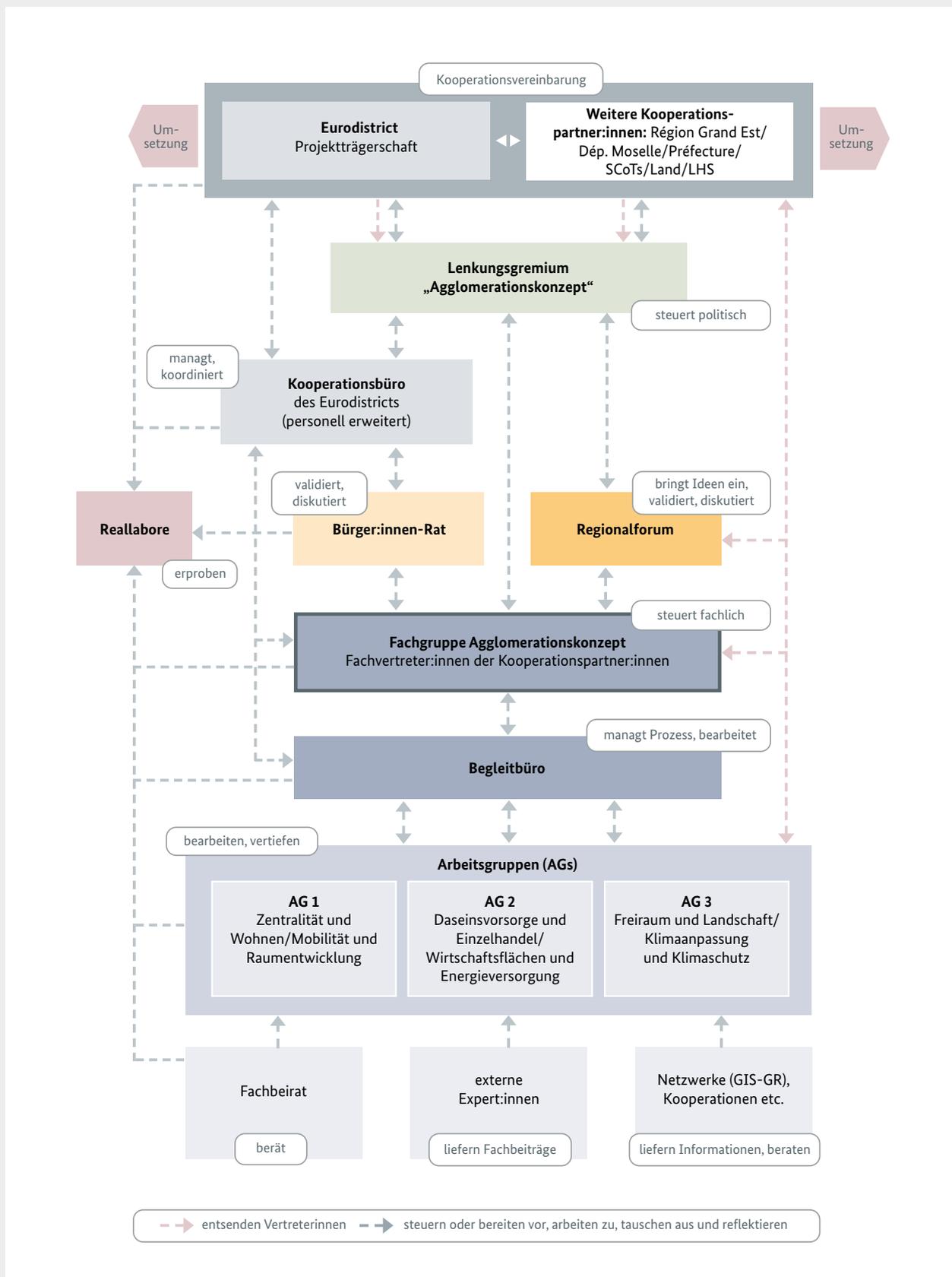
Die Fachgruppe Agglomerationskonzept setzt sich aus den Vertreter:innen der Planungs- und Fachbehörden der Kooperationspartner:innen zusammen. Sie sollten alle relevanten Themenfelder des Agglomerationskonzepts abdecken. Das Gremium koordiniert, mit Unterstützung des Begleitbüros, die Arbeitsgruppen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

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

Ein Bürger:innen-Rat (s. S. 35) begleitet den Prozess. Er bringt Ideen ein, validiert und diskutiert Vorschläge aus den Arbeitsgruppen und Regionalforen, an denen die Mitglieder auch aktiv teilnehmen. Mithilfe des Bürger:innen-Rats werden Projektideen und Maßnahmenvorschläge in Reallaboren erprobt. Die fachliche Vorbereitung des Partizipationsprozesses und insbesondere der Reallabore leisten das Begleitbüro, die Fachgruppe Agglomerationskonzept und die AGs. Durch die Regionalforen werden Informationen über die Ziele, die angestrebten Ergebnisse sowie den Prozess der Erarbeitung des Agglomerationskonzepts in die Öffentlichkeit getragen.

Abb. 10: Governancestruktur für die Erstellung eines grenzüberschreitenden Agglomerationskonzepts im Eurodistrict SaarMoselle

Quelle: eigene Darstellung



6.5 Europa mit Bürger:innen der Grenzregionen gestalten

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

Die Empfehlung

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

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

Erkenntnisse aus dem MORO-Planspiel

Für die Planspielteilnehmenden spielte das Thema Bürgerbeteiligung eine wichtige Rolle. Die Erarbeitung des Agglomerationskonzepts soll als breit angelegter Beteiligungsprozess verstanden werden, in dem es darum geht, zivilgesellschaftliche Akteur:innen und Bevölkerung im Grenzraum aktiv mitzunehmen. Agglomerationskonzepte in Grenzregionen könnten so als Plattformen für interkulturelles Lernen und einen grenzüberschreitenden Planungsdialog dienen.

Den Teilnehmenden war es ein Anliegen, Mitwirkungs- und Aneignungsmöglichkeiten zu eröffnen sowie eine Verständigung zu konfliktreichen Themen und Vorhaben über einen geeigneten Dialograhmen zu erzielen. Dazu sollen neue Formate der grenzüberschreitenden Beteiligung erprobt werden, um das Interesse und die Bereitschaft zum Mitmachen zu wecken. Bereits im Rahmen der Aufarbeitung der fachlichen Grundlagen könnte die Bevölkerung über „Geschichten aus dem Alltag“ eingebunden werden und darüber ihren Alltag in der Grenzregion anschaulich vermitteln. Über einen deutsch-französischen Bürgerbeirat sowie über Regionalforen ließe sich die Beteiligung verstetigen, sodass alle Phasen des Agglomerationsprogramms mit der Bevölkerung im Grenzraum rückgekoppelt werden könnten (s.a. Abb. 7: Fahrplan zur Erstellung des Agglomerationskonzepts).

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

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

Deutsch-französischer Bürgerbeirat im Eurodistrict SaarMoselle für das Agglomerationskonzept

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

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

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



Foto: Communauté d'agglomération Forbach Porte de France

Mit Bürgerinnen und Bürgern in Reallaboren innovative Lösungen erproben

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Die nächsten Schritte zur Umsetzung

Der Eurodistrict SaarMoselle ist aktuell dabei, die Umsetzung der Ideen aus dem Planspiel voranzubringen. Als Hauptfinanzierungsinstrument kommt das Interreg-Programm der Großregion infrage. Das Vorhandensein einer territorialen Verwaltungsstruktur in Form des EVTZ SaarMoselle ist ein gute Voraussetzung dafür. Die Entwicklung des Agglomerationskonzepts SaarMoselle könnte demnach Gegenstand eines Projektantrags auf Förderung durch das Interreg-Programm sein. Als Projektträger und Antragsteller tritt der EVTZ SaarMoselle auf.

Ein wesentlicher Schritt wird zunächst die Gewinnung weiterer Kooperationspartner:innen sein. Hier ist insbesondere die Beteiligung der Landesplanung im Saarland sowie der Région Grand Est, der Präfekturen, des Departements Moselle und der SCOTs anzustreben, um die Einbettung des Agglomerationskonzepts in die übergeordneten Raumplanungsstrategien sicherzustellen. Zudem sollte die Landeshauptstadt Saarbrücken als größte Kommune und Oberzentrum

der Agglomeration als direkter Projektpartner, und nicht nur über den Regionalverband, einbezogen werden. Mit diesen Projektpartnern ist zu klären, welche Finanzierungsbeiträge sie leisten können, um die Kofinanzierung zu den Interreg-Mitteln sicherzustellen.

Erste Überlegungen zur Übernahme der Projektträgerschaft wurden bereits in den Gremien des Eurodistricts vorgenommen. Ein erstes Ziel ist, einen wechselseitigen und grenzüberschreitenden Konsultierungsmechanismus zu schaffen. Dazu soll eine gemeinsame Austauschplattform mit einer gemeinsamen Datenbasis eingerichtet werden, beispielsweise in Form eines georeferenzierten Datensystems, das Entwicklungsvorstellungen zu Siedlungsflächen, für den Einzelhandel oder zur ökologischen Planung enthält. Zudem soll im Zuge des Projekts ein Leitfaden zur grenzüberschreitenden Abstimmung in der Raumplanung entwickelt werden.



Foto: agl

Quellenverzeichnis

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

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2022: Forschung für Nachhaltigkeit, Fördermaßnahmen. Wettbewerb Zukunftsstadt. Zugriff: <https://www.fona.de/de/massnahmen/foerdermassnahmen/wettbewerb-zukunftsstadt.php> [abgerufen am 05.10.2022].

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017: Raumbeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen. Räumliche Strukturen und Verflechtungen. Exemplarische Auszüge. MORO Praxis (11.1) 2017. Berlin.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019: Freiräume für Innovation. Das Handbuch für Reallabore. Berlin.

CGET/BMI – Generalkommissariat für die Gleichheit der Gebiete im Ministerium für den territorialen Zusammenhalt und die Beziehungen zu den Gebietskörperschaften, Frankreich; Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Deutschland, 2019: Frankreich-Deutschland – grenzüberschreitende Raumbeobachtung im Herzen Europas. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2019/rb-frankreich-deutschland.html> [abgerufen am 12.09.2022].

Danielzyk, R.; Sondermann, M., 2018: Informelle Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: 963 – 974. Zugriff: <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Informelle%20Planung.pdf> [abgerufen am 22.07.2022].

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

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

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

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

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

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

IBA/OIE – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle/Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi, 2021: Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région: Evolution démographique. 12e rapport de l'Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi pour le 17e Sommet des Exécutifs de la Grande Région. Saarbrücken.

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

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

- Kommunikationsbüro Ulmer GmbH, 2022: Reallabor Schorndorf. Bürgerbeteiligung. Zugriff: <https://www.reallabor-schorndorf.de/buergerbeteiligung/> [abgerufen am 28.09.2022].
- Kruse, S.; Kopischke, E.; Biscaut, A.; Rubio, J., 2022: Vergleichende Studie über die Planungs- und Genehmigungspraxis bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Eurodistrict SaarMoselle. Endbericht. Saarbrücken.
- MEA LU – Ministerium für Energie und Raumentwicklung des Großherzogtums Luxemburg (Hrsg.), 2021a: Geografisches Informationssystem der Großregion. Beschäftigung am Arbeitsplatz nach Gemeinden 2016. Zugriff: https://map.sig-gr.eu/theme/marche_du_travail?version=3&zoom=10&X=773749&Y=6284618&lang=de&layers=1860&opacities=0.5&bgLayer=basemap_2015_global&crosshair=&lc=false&sliderRatio=0.33359375 [abgerufen am 16.8.2021].
- MEA LU – Ministerium für Energie und Raumentwicklung des Großherzogtums Luxemburg (Hrsg.), 2021b: Geoportal der Großregion. Zugriff: <https://www.sig-gr.eu/de.html> [abgerufen am 16.8.2021].
- MUS – Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2006: Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“ 2006. Textliche und zeichnerische Festlegungen mit Begründung/Erläuterung. Saarbrücken.
- Region Köln/Bonn e.V., 2022: Agglomerationskonzept Region Köln/Bonn. Zugriff: <https://www.agglomerationsprogramm.de/agglomerationskonzept> [abgerufen am 08.11.2022].
- Regionalverband Saarbrücken, 2021: Eurodistrict SaarMoselle. Zugriff: <https://www.regionalverband-saarbruecken.de/eurodistrict/> [abgerufen am 12.09.2022].
- RGE – La Région Grand Est, 2019: SRADDET Grand Est. Grand Est Territoires. Zugriff: <https://www.grandest.fr/politiques-publiques/sraddet/> [abgerufen am 14.09.2022].
- Robert-Bosch-Stiftung, 2022: Common Ground – Über Grenzen mitgestalten. Zugriff: <https://www.bosch-stiftung.de/de/projekt/common-ground-ueber-grenzen-mitgestalten/grenzregionen> [abgerufen am 05.10.2022].
- Saad, S.; Chilla, T., 2017: Raumb Beobachtung Großregion. Endbericht der Modellregion „Großregion“ zum Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Raumb Beobachtung Deutschland und angrenzende Regionen“. Zugriff: https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unser_Haus/Dokumente/MORO_Raumb Beobachtung_GR_EB_DE_20180315web.pdf [abgerufen am 12.09.2022].
- Schaepke, N.; Stelzer, F.; Bergmann, M.; Singer-Brodowski, M.; Wanner, M.; Caniglia, G.; Lang, D.J., 2017: Reallabore im Kontext transformativer Forschung: Ansatzpunkte zur Konzeption und Einbettung in den internationalen Forschungsstand. IETSR Discussion papers in Transdisciplinary Sustainability Research, Leuphana Universität, Lüneburg.
- Schneidewind, U., 2014: Urbane Reallabore – ein Blick in die aktuelle Forschungswerkstatt. In: pnd | online III | 2014. Zugriff: https://archiv.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/3_2014/pndonline_2014-3_ebook.pdf [abgerufen am 19.12.2022].
- SMAS – Syndicat mixte de l'Arrondissement de Sarreguemines, 2014 : Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'Arrondissement de Sarreguemines. Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD). Version approuvée (délibération du Comité syndical en date du 23 janvier 2014). Sarreguemines.
- Syndicat mixte de Cohérence Territoriale du Val de Rosselle, 2020: Révision du Schéma de Cohérence Territoriale du Val de Rosselle. Projet d'aménagement et de Développement Durables (PADD). Version approuvée le 20 janvier 2020.

Impressum

Projektleitung

Bundesministerium für Wohnen,
Stadtentwicklung und Bauwesen
www.bmwsb.bund.de

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

Regionalverband Saarbrücken
www.regionalverband-saarbruecken.de

Région Grand Est
www.grandest.fr

Projektpartner

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

Wissenschaftliche Begleitung

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

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

Bearbeitung

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

Andrea Hartz
Christine Schaal-Lehr

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

Damien Levé

Kartografie: AGURAM
Satz und Layout: agl
Titelbild: © Marcus Gloger,
Tourismus Zentrale Saarland

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

Stand: April 2023



SAARLAND

