

# JAHRESTAGUNG AACHEN 2019 VORBEREITENDER BERICHT

## Die Europäische Stadt

zwischen Internationalisierung und  
Eigenart im Beneluxjahr.NRW 2019



# VORBEREITENDER BERICHT

zur Jahrestagung 2019 in Aachen

Die Europäische Stadt zwischen Internationalisierung und  
Eigenart im Beneluxjahr.NRW 2019

Deutsche Akademie  
für Städtebau und Landesplanung



## **Impressum**

**Vorbereitender Bericht**  
zur Jahrestagung 2019 in Aachen

**Herausgeber**  
im Auftrag des Präsidiums vom Wissenschaftlichen Sekretär  
der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL)  
Julian Wékel  
Berlin, 2019

**Koordination**  
Julian Wékel

**Redaktion**  
Tion Kudlek, Julian Wékel

**Technische Umsetzung und Layout**  
Tion Kudlek

**Titelbild**  
© Pixabay

**Hinweis**  
im Bericht wird auf die Angabe akademischer Titel von Einzelpersonen verzichtet

Dieser Bericht wird von der Staatskanzlei des Landes NRW gefördert.  
Die DASL Jahrestagung 2019 im Beneluxjahr.NRW 2019 wird von der Stadt Aachen und der Staatskanzlei des Landes NRW gefördert.

Copyright 2019 by  
den jeweiligen Autoren

Alle Rechte, einschließlich Fotokopie und Mikrokopie, vorbehalten

# Struktur

Editorial Prof. Julian Wékel	6	Planungskultur und das Weiterbauen der Stadt – Erfahrungen in einer deutsch-tschechischen Kooperation Prof. Andreas Wolf	48
I ALLGEMEINE RAHMENBEDINGUNGEN UND WIRKUNGEN ÜBERGEORDNETER PROGRAMME DER EUROPÄISCHEN FÖRDERUNGSPOLITIK		III KOOPERATIONEN MIT DEN WESTLICHEN UND SÜDLICHEN NACHBARLÄNDERN FRANKREICH, SCHWEIZ UND BENELUX	
Städte in Europa – nach Athen hinein durch Jahrtausende über das 20. in das 21. Jahrhundert Prof. Dr. Christoph Zöpel	11	Der Dreiländerpark und das Forschungsprojekt LP3LP Dr. Anja Brüll und Prof. Dr. Frank Lohrberg	52
Die Deutsch-Niederländische Raumordnungs- kommission – grenzüberschreitende Zusammen- arbeit auf überörtlicher Ebene Prof. Dr. Susan Grotefels	14	Raumentwicklung in der Großregion Dr. Andrea Chlench	58
Zusammenarbeit mit Europäischen Partnern Großwohnsiedlungen – Zukunftschancen und Her- ausforderungen im deutsch-tschechisch-polnischen Vergleich Prof. Dr. Sigrun Kabisch	19	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Dreiländereck Deutschland – Frankreich – Schweiz Klaus Eberhardt	66
Die europäische Zusammenarbeit der Landeshaupt- stadt München im Bereich Stadtentwicklung und Stadtplanung Dr. Sylvia Pintarits	21	Das Agglomerationsprogramm Kreuzlingen – Konstanz Marion Klose	73
Eine Urbane Agenda für die Europäische Union: Europa findet statt in der Stadt – Koordination der Themenpartnerschaft „Städtische Mobilität“ durch die Stadt Karlsruhe Prof. Dr. Anke Karmann-Wössner und Stefan Schwartz	25	IV AUSEINANDERSETZUNG MIT DER REGIONALEN PLANUNGSEBENE	
II KOOPERATIONEN MIT DEN ÖSTLICHEN NACHBARLÄNDERN POLEN UND TSCHEDIEN		Europa der Regionen – Stadt-Land in Europa Michael von der Mühlen	77
Grenzenlose Zusammenarbeit in der Raumentwick- lung – Das „Gemeinsame Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum 2030“ Horst Sauer	29	Leitlinien für einen mehrdimensionalen Städtebau in einer trinationale StadtLandschaft Prof. Christa Reicher	84
Hotel Europa und der bayrisch-tschechische Grenzraum Prof. Dr. Ingrid Krau	33	Der Nachbarschaftsverband Karlsruhe (NVK) Mehr als 40 Jahre Kooperation in der Flächennutzungsplanung Heike Dederer und Fabian Fischer	90
Der Muskauer Park – Grenzüberschreitende Zusam- menarbeit zwischen Deutschland und Polen in der Landschafts- und Freiraumplanung sowie bei der Bewahrung des gartenkünstlerischen Erbes Prof. Dr. Kaspar Klaffke	43	Programm der Jahrestagung 2019 Die Europäische Stadt zwischen Internationalisierung und Eigenart im Beneluxjahr.NRW 2019	96

# Editorial

PROF. JULIAN WÉKEL | WISSENSCHAFTLICHER SEKRETÄR DER DASL

Der Titel der bevorstehenden Jahrestagung „Die Europäische Stadt zwischen Internationalisierung und Eigenart im Bneluxjahr.NRW 2019“ eröffnet einen weiten Rahmen für unterschiedliche inhaltliche Annäherungen, so unter anderem und sicherlich primär zum Umgang mit dem elementaren, planerisch zu bewältigenden Spannungsfeld zwischen dem Einfluss globaler Treiber der Stadtentwicklung und der Bestandskraft der Qualitäten örtlicher Strukturen.

Ein Themenfeld, das unter der mutigen Überschrift „Komplexität und Verunsicherung“ mit einer eher generellen, auf Selbstvergewisserung angelegten Orientierung, bereits erfolgreich auf der Berliner Jahrestagung 2017 angesprochen wurde.

Das Programm der diesjährigen Tagung knüpft hier an. Im Ergebnis ihrer vorbereitenden Diskussionen konzentriert und konkretisiert die gastgebende Landesgruppe demgegenüber aber den Gegenstand der vorgesehenen inhaltlichen Auseinandersetzungen wesentlich auf den Umgang mit diesem Spannungsfeld in der Planungspraxis auf Ebene der Regionen. Sie verbindet dies gleichzeitig mit dem für die regionale Zwischenebene typischen Anspruch, nach innen wie nach außen grenzübergreifende Zielsetzungen und Strategien zu entwickeln.

Damit sind zudem ein Bezugsrahmen und eine Planungsstufe angesprochen, für die über die Darstellung erfolgreicher europäischer Kommunikations- und Kooperationsprozesse hinaus natürlich aktuell auch die irritierenden Phänomene politischer erstarkter Abgrenzungshaltungen und Tendenzen regionaler und nationalstaatlicher Separation nicht verdrängt werden sollten. Vielmehr wäre beispielhaft und geradezu paradigmatisch zu verdeutlichen, wie wertvoll die vorrangig auf der Maßstabebene von Regionen praktizierte Zusammenarbeit mit dem Ziel ist, grenzübergreifend integrierende räumliche, und gesellschaftliche Entwicklungen zu fördern und zu sichern. Dies speziell dort, wo die sinnvolle Abgrenzung betreffender Regionen nationalstaatliche Grenzen innerhalb der EU überschreitet oder mit diesen zusammenfällt.

Ein Ansatz, für den der ausgewählte Tagungsort Aachen nicht nur wegen seiner europäisch basierten Historie, sondern auch mit seiner trinationalen belgisch-niederländisch-deutschen Planungsregion optimale Anschauungsmöglichkeiten bieten sollte!

Zentraler Auftrag für die Konzeption des Vorbereitenden Berichts war vor diesem Hintergrund, die Behandlung der angesprochenen Thematik in der Tagung selbst mit der Darstellung von illustrierenden

Fallbeispielen zum Entwicklungsprozess und Status entsprechend kooperierender Planung vorab zu konkretisieren und zu vertiefen.

Den Autorinnen und Autoren, die daraufhin aus ihrem Wissen und ihrer Erfahrung einführende Beiträge formuliert haben, ist herzlich zu danken.

Die vorliegenden Texte lassen sich in vier Abschnitte jeweils unterschiedlicher Kooperationszusammenhänge und unterschiedlicher thematischer Schwerpunktsetzungen gliedern. Beiträge, die in einem ersten Teil zusammengeführt sind, widmen sich der Erläuterung von allgemeineren Rahmenbedingungen und der Wirkung übergeordneter Programme der europäischen Förderungspolitik.

Ein zweites Kapitel gruppiert Beispiele der Kooperation auf regionaler und Projektebene mit den östlichen Nachbarländern Polen und Tschechien. Ein dritter Abschnitt beinhaltet ebensolche Zusammenarbeit im Süden und Westen, also mit der Schweiz, über die EU Außengrenze hinweg, sowie mit Frankreich, Luxemburg, Belgien und den Niederlanden. Damit sind, abgesehen von deutsch-dänischer und deutsch-österreichischer Kooperation, die Brücken zu den an Deutschland angrenzenden Staaten geschlagen.

Vorangestellt ist im ersten Abschnitt der Text von Christoph Zöpel, der die Perspektive auf notwendige Diskurse zum angesprochenen Spannungsfeld weit öffnet. So stellt er die ansonsten in den Beiträgen eher aktuell orientierten, pragmatischen Fragestellungen zur regionalen Kooperation vor den politischen, sozialen, aber vor allem auch kulturellen Hintergrund historischer europäischer Stadtentwicklung. Er benennt deren veränderte weltweite Bezüge und schließt mit der provokanten These, dass die Abkoppelung der (im weltmaßstäblichen Vergleich) nicht mehr wachsenden europäischen Städte von globalen urbanen Prozessen Europa auf sich zurückgeworfen, im globalen Maßstab provinziell gemacht habe.

Im zweiten Beitrag zu diesem ersten Abschnitt veranschaulicht Susan Grotefels die kontinuierlich gesteigerte, und in Stufen auch gesetzlich formalisierte Kooperationsverbindlichkeit und ebenso schrittweise Ausweitung des Handlungsrahmens der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission. Wechselseitig sind hier mittlerweile rechtsrelevante Beteiligungen auch an Planungen im jeweils „anderen“ Territorium vorgesehen, sofern diese absehbar Auswirkungen auf die Entwicklung des eigenen Bereichs haben.

Anschließend beschreibt Sylvia Pintarits europäische Metropolkooperationen, an denen die Stadt München nicht nur bereits seit Jahrzehnten teilnimmt, sondern auch eine treibende Kraft für neue Initiativen darstellt. Systematisch erläutert und schätzt sie die Fülle hierauf bezogener europäischer Programme und Strategien ein, die auch einer der Auslöser für die Schaffung eines eigenen, mit Europafragen befassten Arbeitsbereichs im Planungsreferat der Stadt waren.

Ebenso auf europäischer Ebene und konstituiert im Sinne einer strategischen Allianz, findet die von Anke Karmann-Woessner und Stefan Schwartz berichtete Koordination der Städtepartnerschaft zum Thema „Städtische Mobilität“ durch die Stadt Karlsruhe statt. Die beiden Autoren betonen die Brückenfunktion solcher Initiativen der EU, in welchen, zusätzlich zu regionaler Zusammenarbeit, länderübergreifend auf der Städteebene gemeinsame Auseinandersetzungen mit Themen der Stadtentwicklung ermöglicht werden.

Ein weiteres Beispiel solcher innereuropäischer, partnerschaftlicher Zusammenarbeit zu Fragen mit stadtentwicklungsbezogener Relevanz stellt die im Beitrag von Sigrun Kabisch erläuterte Befassung tschechischer, polnischer und deutscher Institutionen mit dem Thema Großsiedlungen dar. Hier werden unter anderem die Herausforderungen im Zusammenleben verschiedener Bewohnergruppen, aber auch die grundsätzlich unterschiedliche gesellschaftliche Akzeptanz dieses Siedlungstyps thematisiert. Schließlich wird die Bedeutung der vom deutschen Regelfall in solchen Gebieten überwiegenden Mietwohnungsstruktur abweichenden, kleinteiligen Einzeleigentümerschaft in tschechischen und polnischen Großsiedlungen herausgehoben.

Das zweite Kapitel gruppiert Beiträge, die deutsch-polnische und deutsch-tschechische, räumlich grenzübergreifende Planungspartnerschaften beleuchten. Diese, erst seit den neunziger Jahren möglichen Kooperationen, sind immer noch von größerer politischer Sensibilität geprägt und stärker von sich wandelnden politischen Stimmungen des gegenseitigen Umganges betroffen. Deshalb werden diese Fallstudien hier gegenüber denen, die die bereits weit früher entwickelten, und entsprechend länger etablierten Kooperationen mit Planungsträgern westlicher EU-Nachbarländer und der Schweiz behandeln, hier gesondert zusammengefasst. Letztere sind Gegenstand des dritten Kapitels.

Horst Sauer kann hierzu aus der Perspektive persönlicher Mitwirkung über den nicht immer einfachen,

aber schließlich erfolgreichen Entwicklungs- und Abstimmungsprozess zum Entwurf eines gemeinsamen polnisch-deutschen Zukunftskonzeptes für den zwischen diesen beiden Staaten gelegenen Grenzraum berichten. Er integriert in seine Ausführungen auch Hinweise auf notwendige Voraussetzungen für die Bewältigung der besonderen Herausforderungen staatenübergreifender konzeptioneller Zusammenarbeit. Verdeutlicht werden hierbei interessanterweise auch die Schwierigkeiten des Einbringens einer natürlich auch Kompromisse enthaltenden übernational abgewogenen Entwicklungskonzeption, die im konkreten Fall durch eine gesonderte Planungsgruppe entworfen wurde, in die routinemäßig erarbeiteten Konzeptionen der eigenen Landesplanung.

Ebenso von individuellen Erfahrungen und Mitwirkungen gespeist ist der Beitrag von Ingrid Krau. Allerdings stellt sie ihre Aussagen zum gegenwärtigen Status der über die Staatsgrenze hinaus verbindenden Kooperationsbereitschaft im bayerisch-tschechischen Grenzraum vor eine Darstellung der historischen Entwicklung in diesem kulturell so besonderem, westböhmischem Raum. Das Tschechische und das Deutsche unterlagen hier in ihrem gegenseitigen Bezug einem Jahrhunderte überdauernden ständigen Hin und Her gegenseitiger Abgrenzung und Annäherung, gipfelnd in der erzwungenen Eingliederung ins nationalsozialistische Deutsche Reich und der hieraus resultierenden Nachkriegsvertreibung der deutschen Bevölkerungsteile. Dann der Aufbruch ab 1990 unterstützt auch von EU Seite, nach wenigen Jahren erneutes Nachlassen gemeinsamen Engagements und in jüngster Zeit wieder ein neues aufeinander zu gehen, wesentlich getragen auch von der bayerischen Staatsregierung sowie dabei und daneben teils zivilgesellschaftlich initiierte kulturelle Aktivitäten, die Interessierte über die Grenzen hinweg zusammenbringen.

Kaspar Klaffke schildert, ebenfalls aus der Perspektive eines am Prozess Beteiligten, das Beispiel des Fürst Pückler-Park Bad Muskau, der - mittig durchflossen vom Flüsschen Neiße - entsprechend seit 1945 geteilt durch die „Oder-Neiße-Staatsgrenze“ in einen polnischen und einen deutschen Teil. Hier konnte durch konstruktive Zusammenarbeit von Fachleuten der Landschafts- und Freiraumplanung sowie der zugeordneten Gartendenkmalpflege beider Staaten, zeitlich bereits mit kleinen Schritten beginnend in den 1980er Jahren nach der vorläufigen Anerkennung der Grenzen durch die Bundesrepublik, eine die gesamte Anlage umgreifende Bewahrung dieses herausragenden, gartenkünstlerischen Erbes auf den Weg gebracht und in den letzten beiden Jahrzehnten gesichert werden. Herausgestellt

wird hier, ebenso wie in der Zusammenarbeit im tschechisch-deutschen Grenzraum, die Euphorie, das gegenseitige Interesse in den Jahren nach der Wende. Fünfzehn Jahre später, erfolgt 2007, die aufgrund gemeinsamer Bemühung und glückhafter Mitwirkung herausragend engagierter Fachleute erreichte Anerkennung des Parks und Schlosses als Teil des Weltkulturerbes. Aber zur aktuelleren Entwicklung macht der Autor auch die kritischen Anmerkungen, dass einerseits auf deutscher Seite die Sensibilität für die nachvollziehbaren polnischen Vorbehalten gegenüber deutscher Dominanz fehlte, und dass die polnische proeuropäische Haltung in Polen schwächer geworden ist.

Eine besondere Kooperation beschreibt Andreas Wolf, der auf eine Feststellung des Leipziger Oberbürgermeisters Jung, man müsse zu mehr Projekten der Zusammenarbeit mit den Leipziger Partnerstädten kommen, gemeinsam mit einem Brünner Fachkollegen zur Teilnahme an einem städtebaulichen Wettbewerb eingeladen wurde. Das war daraufhin Ausgangspunkt einer hoch erfolgreichen Partnerschaft – denn sie gingen siegreich aus aufwändigen Entwurfsverfahren hervor, das nicht nur bürgerschaftliche Partizipation sondern auch parlamentarische Beteiligungen einschloss. Wolf stellt dies und den weiteren Verlauf der Planüberarbeitungen und letztlich vom prämierten Entwurf abweichende Planumsetzung deshalb dar, weil der tschechische Kollege von den deutschen Gepflogenheiten diverser Einflussnahmen auf die Arbeit der Architekten und die hiesige Negation einer finalen baukünstlerischen Verantwortung in hohem Maße erstaunt war und insgesamt bei ihm zuhause eine andere, hier nicht mehr verfolgte baukulturelle Grundhaltung noch zu bestehen scheint.

Vielleicht kann als kleines Fazit für diese zweite Gruppierung der oberhalb referierten Texte unter anderem gelten: Aus den Schilderungen zum Prozess Entwicklung von Kontakten und Kooperationen mit den mitteleuropäischen Nachbarn ist zu entnehmen, dass seit deren Aufnahme in die EU das dortige Kooperationsinteresse und die aktive Kooperationsbereitschaft zu Beginn sehr gestiegen waren, es zu diversen gemeinsamen Planungen wie Projekten auf den verschiedenen Ebenen kam. Aktuell allerdings ist beiderseits weiteres Engagement anzuregen, ja zu fordern, um den erreichten Status aufrecht zu erhalten. Dabei sind die bis heute aus den historischen Erfahrungen resultierenden Vorbehalte und die im Zustand der Trennung gewachsenen unterschiedlichen Ziele, Verfahren und Haltungen sensibel zu respektieren. Wie der letzte Beitrag zeigt, sollte dabei auch eine im unterschiedlichen gesellschaftlichen Verständnis von der Rolle der in Architektur und räumlicher Planung Tätigen, mit Interesse wahrgenommen werden.

Der dritte Abschnitt versammelt Beiträge, die aus regionalen Kooperationen mit westlichen EU- Nach-

barn sowie insbesondere mit Schweizer Regionen berichten.

Anja Brüll und Frank Lohrberg stellen in ihrem Beitrag zum belgisch, niederländisch, deutschen Dreiländerpark eine bereits in den neunziger Jahren gegründete, grenzüberschreitende Raumplanungsinitiative vor, die heute von der Euregio Maas-Rhein und den jeweiligen Trägern der Regionalplanung weitergeführt wird. Das Besondere dieser Landschaftskonzeption und ihrer Umsetzung war und ist ihre Vertiefung und Ausgestaltung im Rahmen eines vom Europäischen Raum-Beobachtungsnetzwerk (ESPON) ausgeschrieben Forschungsprojektes, das erstmals „Landschaft“ in diesem Programm thematisierte und ebenfalls länderübergreifend von Fachgebieten der RWTH Aachen, der Universität Wageningen und der Freien Universität Brüssel eingeworben und durchgeführt wurde. Auf seinen Ergebnissen zu den konkreten Landschaftsqualitäten dieses Raumes aufbauend, wurden Strategiefelder formuliert, die zu einer Vielfalt von Projekten und dem Ausbau ebenso übergreifender Arbeitsstrukturen geführt haben. In ihrer Schlussbemerkung stellen die Autoren fest, dass zwar die Landes- und Sprachgrenzen recht gut zu überwinden sind, aber – nicht ganz untypisch – noch viel Arbeit zu investieren sei, um auch die Fachgebietsgrenzen im Sinne von Querschnitts orientierter, integrierter Arbeitsweise zu sprengen.

Eine weitere, schon in ihrer Dimension außergewöhnliche, Länder übergreifende „Großregion“ stellt Andrea Clench vor. Fünf einzelne Landesregionen, Wallonie, Luxemburg, Lothringen, Rheinland-Pfalz und das Saarland bilden, auch offiziell als „Grande Region“ bezeichnet, den mit einer Fläche von 65.000 Quadratkilometern, 11,6 Mio. Einwohnern und 230.000 täglichen Grenzgängern einen einzigartigen Gesamttraum dar. Dieser soll aus der Dreiländerperspektive Frankreichs, Luxemburgs und Deutschlands und übergreifender raumplanerischer Initiative zu einem integrierten Kooperationsraum für Bürgerschaft, Wirtschaft und für den Verbund der Einzelregionen entwickelt werden. Sechs Handlungsfelder, von Mobilität und Raumentwicklung über Tourismus und Kultur bis zum Thema Umwelt und Nachhaltige Entwicklung sind definiert und sollen das schon in einer Vorphase erarbeitete „Zukunftsbild 2020“ weiter konkretisieren und umsetzen. Als „Grenzüberschreitende Polyzentrische Metropolregion“ ist die Großregion zudem ein Labor für zentrale Aspekte europäischer Kohäsionsstrategien, da sie sich einerseits aus den nationalen Perspektiven Frankreichs und Deutschlands aus jeweils eher peripheren Räumen zusammensetzt, gleichzeitig aber als Metropolraum eine Schlüsselrolle für die Umsetzung der „Europa 2020 Strategie“ spielen sollte. Auch hier bedarf es allerdings, wie die Autorin feststellt, aus der Verschiedenartigkeit der handelnden Akteure, besonderer Anstrengungen bei der Suche nach einem gemeinsamen Verständnis und einer gemeinsamen Konzeption zur Entwicklung der groß-

regionalen Potentiale. Dabei ist erneut das ESPON Programm, hier mit seinem Metroborder – Projekt, eine besondere Unterstützung, längst nicht nur in finanzieller Hinsicht.

Bereits auf die Nachkriegszeit zurückreichend besteht im Dreiländereck Deutschland – Frankreich – Schweiz eine trinationale Kooperation, deren zentrale, die Identität übergreifender Zusammenarbeit prägende Projekte der gemeinsame Flughafen Basel-Mulhouse und die gemeinsame Verwallung des Kehler Rheinhafens darstellten. Klaus Eberhard beschreibt ihren Weg, dessen auch außerhalb wahrgenommenes Leuchtturmprojekt gegenwärtig die Ausrichtung der IBA Basel 2020 ist. Über die allgemeine Erläuterung des Entwicklungsprozesses hinaus, weist der Autor anhand zweier ambitionierter Brückenbauprojekte über den Rhein auf die Hürden interkommunal grenzüberschreitender Zusammenarbeit in konkreten Planungs- und Bauvorhaben hin. Er resumiert mit der offenen Feststellung, dass eine solche grenzüberschreitende Kooperation mehr Aufwand, erhöhte Zeit und wahrscheinlich auch zusätzliche Finanzressourcen benötigt. Allein die erwartete Projektqualität lege den Schluss nahe, dass sich dieser Aufwand lohnen wird. Abschließend sein Fazit durchaus auf der Jahrestagung zu zitierendes Fazit: „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist auch ein Muss für den europäischen Friedensprozess und die Wirtschaftsentwicklung eines gemeinsamen Europas, das schon längst nicht mehr an Landesgrenzen Halt macht.“

Nochmals eine grenzüberschreitende Kooperation mit der Schweiz ist Grundlage für das Agglomerationsprogramm Kreuzlingen-Konstanz, das über diese beiden Kernstädte hinaus 10 Gemeinden umfasst und auf regionaler Ebene den Kanton Thurgau sowie den Regionalverband Hochrhein-Bodensee einbezieht und im Beitrag von Marion Klose näher erläutert wird. Schon die direkte räumliche Nachbarschaft der beiden, der Schweiz und Deutschland zugehörigen Kernstädte macht im Dienste integrierter Regionalentwicklung eine konkrete, übergreifende Abstimmung erforderlich. So bezeichnete Agglomerationsprogramme sind hierfür ein in der Schweiz etabliertes Instrument, das nicht nur die Formulierung eines auf entsprechenden Stärken-Schwächen-Analysen fußenden, übergreifenden Zukunftsbildes beinhaltet, sondern dies auch in Verwandtschaft zu deutschen integrierten Stadtentwicklungskonzepten in einen konkreten Maßnahmenkatalog umsetzt. Hier soll dies mit Maßnahmen zur Siedlungsentwicklung, Landschaft und Mobilität., die wiederum Grundlage für entsprechende Bundesförderungen sein können, geschehen. Auch in diesem Fall kommt die Autorin zur abschließenden Aussage, dass der Weg der Kooperation nicht einfach ist, Umsetzungen Zeit benötigen, aber es trotz Landesgrenze, EU Außengrenze, verschiedenen Zuständigkeiten und Abstimmungsabfolgen in den beteiligten Parlamenten, unterschiedlichen Währungen und Planungsgesetz-

ten gelingt, die strategischen Ziele Zug um Zug mit Maßnahmen umzusetzen.

Insoweit stellen die hier in den Beiträgen des dritten Abschnitts vorgestellten Projekte durchgängig Erfolgsgeschichten dar, unter anderem wesentlich getragen vom allgemeinen europäischen Rahmen mit seiner relativierter Bedeutung nationaler Abgrenzung und unterstützt in konkreten EU-Programmen. Der vierte Abschnitt enthält drei Beiträge zusammen, von denen sich zwei grundsätzlich mit aktuellen Anforderungen an die fachliche Weiterentwicklung der Perspektiven auf den regionalen Maßstab und des planerischen Instrumentariums zu dessen Gestaltung widmen. Ein dritter Beitrag befasst sich mit einem besonderen überkommunalen Planungsrahmen.

Michael von der Mühlen zu Beginn seines Beitrags Bezug auf das vor kurzem in Apolda zum Thema „StadtLand“ in Zusammenarbeit mit der gleichnamigen IBA Thüringen veranstaltete Wissenschaftliche Kolloquium der DASL. Dessen Diskurs widmete sich in besonderer Weise einem zu erweiternden, auf übergreifende regionale Gesamtträume gerichteten Verständnis des planerischen Auftrags, und stellte dies der bisherigen, nun als zu kurz greifenden begriffenen Separierung städtischer und ländlicher Bereiche als Planungsgegenstände gegenüber („die gesellschaftliche Fortschrittserzählung kann nicht allein in den Städten geschrieben werden“).

Gleichzeitig begründet dies die Zielsetzung, das „Europa der Regionen“ als die in vieler Hinsicht prioritäre Maßstabsebene noch umfassender zu etablieren – auch um deren Potential den derzeit grassierenden Nationalismen entgegenzusetzen. Der Autor sucht daraufhin nach aktuellen, programmatischen Aussagen der europäischen Institutionen zu einem fortschrittlichen Umgang mit der StadtLand Problematik und nach Beispielen für eine ebenso institutionelle Verkoppelung von städtischer und ländlicher Entwicklung. Im weiteren stellt er angesichts der nahezu vollständigen Industrialisierung der Agrarwirtschaft, bezugnehmend auf Texte von Anders/Fischer, auch die für die ländliche Entwicklung zentrale Frage, inwieweit es gelingen kann, diese Landwirtschaft – von ihrer aktuellen Form ausgehend – mit Hilfe einer klugen Agrarpolitik in eine nachhaltige Regionalentwicklung einzubinden (Anders/Fischer). Immerhin kann von der Mühlen hierzu konstatieren, dass die EU mit ihrer aktuellen Dachverordnung durchaus die entsprechenden Probleme aufgreift, indem sie bisher bestehende Programme miteinander verknüpft und so das bisherige Nebeneinander auf urbane und ländliche Entwicklung getrennt gerichteter Förderung zugunsten von Metropolregionen damit zugunsten der Unterstützung interkommunaler und regionaler Raumentwicklung weiterentwickelt. Abschließend weist von der Mühlen nochmals auf die Bedeutung der zwar in anderem DASL-Kontext geführten, aber auch für die zukünftigen Entwicklun-

gen im regionalen Bezugsrahmen hoch relevanten Diskussion über einen primär am Allgemeinwohl orientierten Umgang mit Grund und Boden hin.

Der Beitrag von Christa Reicher geht von den aktuell wahrnehmbaren Veränderungen und gegenläufigen Prozesse einerseits verstärkter Reurbanisierung, andererseits weiterer Regionalisierung als Phänomen einer neuen Suburbanisierung aus. Beides gibt der Debatte um einen „Regionalen Städtebau“ und eine regelrechte „Regionalisierung der Stadtentwicklung“ neue Relevanz. Sie weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass die absehbar zur Neige gehenden fossilen Ressourcen und damit die bevorstehende postfossile Stadt und Region sehr konkrete Fragen künftigen Städtebaues und künftiger Stadtgestaltung aufwerfen und erläutert die entsprechenden Herausforderungen für die räumliche Entwicklung – ausgelöst durch die aktuell oft zitierten Treiber von demografischem Wandel bis Digitalisierung. Am Beispiel hierauf bezogener bisherigen Strategien in drei beispielhaften rheinischen Regionen kommt sie schließlich mit Bezug zum Tagungsort zur Aussage, dass zumindest in der Region Aachen die Frage nach einem übergeordneten räumlichen Konzept mit Leitplanken für die Einbettung von Einzelmaßnahmen derzeit noch offen ist.

Weiterführend werden daraufhin unter der Überschrift „Eine polyzentrische Stadtlandschaft als Erfolgsmodell“ beispielhaft Antworten auf die zitierten Herausforderungen zur Diskussion gestellt. Schließlich wird innovativ ein „Regionaler und Mehrdimensionaler Städtebau“ gefordert – als eine neue Form der Übertragung des städtebaulichen Entwurfsmaßstabs und Gestaltungsauftrags auf den regionalen Bezugsrahmen, ohne damit die städtebauliche Planung auf städtischer Ebene ersetzen zu wollen!

Der Text von Dederer und Fischer hier an den Abschluss gestellt, zieht ein Resumé nach 40 Jahren sich vertiefender Kooperation und vor allem Akzeptanz gemeinsamer Arbeit im Nachbarschaftsverband Karlsruhe, dem seit 1976 elf Gemeinden auf 500qkm und mit 450 000 Einwohner angehören. Der Zusammenschluss erfolgte seinerzeit nicht freiwillig, sondern auf Grundlage des baden-württembergischen Nachbarschafts-Verbandgesetzes, was schon wegen der unterschiedlichen Gemeindegrößen und damit nach den Regularien auch verschiedenen Stimmenanteilen in der Region anfänglich die Kooperationsbereitschaft stark belastete. Über die organisatorische Struktur und das Aufgabenspektrum des Verbandes hinaus werden die aktuellen Themen der Zusammenarbeit von Windenergie-Standortplanung über Wohnungsbaufächenvorsorge bis kooperativer Gewerbegebietsentwicklung jeweils mit ihren Hindernissen und Chancen dargestellt. Wesentliche instrumentelle Basis für die Verbandsarbeit ist seit Anbeginn die zugewiesene Kompetenz für die Flächennutzungsplanung. Trotz Konkurrenzen und Einzelinteressen sehen die Autoren das Modell

mittlerweile als positiv gefestigt an, „alle fühlen sich gemeinsam besser für die Zukunft aufgestellt als als Einzelkämpfer“.

### Schlussbemerkung

Der Auftrag, individuelle Vorbereitungen auf die Jahrestagung 2019 durch Erfahrungsberichte und konkretisierende Erläuterungen zu regionalen Kooperationen zu unterstützen, hat dankenswerterweise zu einem Strauß sehr unterschiedlicher Fallbeispiele geführt. Natürlich bieten diese weder repräsentative Antworten auf die zentralen Fragen an die regionale Zusammenarbeit, noch folgen sie wissenschaftlich definierten Kriterien etwa für systematischere Vergleiche.

Aber sie bieten reichlich konkretes Anschauungsmaterial und Diskussionsstoff zur Entwicklungsgeschichte und zum aktuellen Status relevanter Formen und Zielsetzungen entsprechender Kooperation. Dabei verdeutlichen sie, über alle Unterschiede in ihren jeweiligen Zielsetzungen, den Rahmenbedingungen ihrer Arbeit und den ausgewählten Handlungsfeldern hinaus durchgehend den Nutzen und Wert des Planens und Entwickelns auf dieser integrierenden regionalen Ebene. Dies erweist sich in besonderer Form, wenn solche Regionen innerhalb ihres räumlichen Umgriffs funktionale Zusammenhänge als gesamt-räumlich verbindende Elemente offenlegen. Diese werden in der Folge wiederum oft zu Ausgangspunkten für die Gestaltung und den Entwurf ebenso übergreifender Entwicklungsszenarien sowie für die Erweiterung der Kompetenzen gemeinsamer administrativer Strukturen und Regularien, und sie liefern schließlich den Stoff für Dialoge, die zu gemeinsamem Handeln zusammenführen.

Das alles macht die regionale Ebene zum idealen Bezugsrahmen für integrierte Planung und Entwicklung – konkreter als die eher Rahmen setzende Landesebene, aber eben auch in ihrer überwiegend polyzentralen Siedlungsstruktur offener für differenzierende Entwicklungskonzeptionen als die lokal begrenzte, kommunale Handlungsebene – Legitimation der Regionen damit auch als Medium und Bezugsebene für die aktuellen Anstrengungen zur Stärkung und zumindest Sicherung des Status europäischen Zusammenhalts und die nochmalige Überwindung erneut aufkommenden nationalstaatlichen Denkens und Handelns.

Die Jahrestagung sollte Raum für das individuelle Aufgreifen auszuwählender Aspekte dieser vielfältigen Thematik und für vertiefende Diskussionen zu den mit diesem Vorbereitenden Bericht zur Verfügung gestellten Materialien bieten!

## Städte in Europa

– nach Athen hinein durch Jahrtausende über das 20. in das 21. Jahrhundert

PROF. DR. CHRISTOPH ZÖPEL | MITGLIED DES DEUTSCHEN BUNDESTAGS A.D.

Die Jahrestagung der DASL 2019 richtet ihr Interesse auf die Herausforderungen „der globalen Transformationsprozesse“ mit Bezug zu aktuellen Diskursen. Sie fundiert dieses Interesse auf der „Europäischen Stadt“ zwischen Internationalisierung und Eigenart und sie lokalisiert es in Aachen, der Stadt Karls des Großen, mit Blick auf die urbanen Veränderungsprozesse in Belgien, Deutschland, Luxemburg und den Niederlanden. Ein überzeugendes Verständnis dieser komplexen Programmansprüche bedeutet, die Herausforderungen urbaner Entwicklung in einer konkreten europäischen Region in einem globalen Zusammenhang zu sehen und dabei historische Überlieferungen zu beachten.

Der besonders aktuelle globale Zusammenhang wurde auf der Jahrestagung 2018 intensiv beleuchtet, die Betroffenheit Deutschlands und seiner europäischen Nachbarn durch globale Migrationsströme, deren quantitative Dimension vor allem Folge des Anstiegs der Weltbevölkerung ist. Dieser Zusammenhang in geschichtliche Entwicklungen gestellt führt zu Einsichten in kontinuierliche Veränderungen räumlicher wie kultureller Definitionen. Das beginnt mit dem Verständnis von Europa. Es sollte einer klaren geschichtspolitischen Zielsetzung folgen, der Integration europäischer Kulturen und nicht des Ausschlusses anderer. Werden Hellas und vor allem Rom an den Anfang europäischer Geschichte gestellt, konzentriert sich dessen Raum rings um das Mittelmeer, der Raum nördlich der Alpen bleibt im Dunkel. Für die griechischen und römischen Städte gilt, dass sie ihre Vorläufer in Mesopotamien hatten – Ur, Uruk, Babylon. Die griechische Polis als Urform partizipativer lokaler Demokratie zu hypostasieren ist doppelt fragwürdig. Europabezogen bleibt festzuhalten, dass die Demokraten Athens eine männliche Elite waren, die sich Sklaven hielt. Global bezogen zeigt der indische Nobelpreisträger für Ökonomie, Amartya Sen, überzeugend, dass es ein entsprechendes politisches System zu gleicher historischer Zeit in Indien gab.

Für urbane Entwicklungen im 21. Jahrhundert haben die verbliebenen Monumente griechischer und römischer Städte nur noch archäologisch-museale Bedeutung – exemplarisch im Luxemburg benachbarten Trier sowie in Jordaniens Hauptstadt Amman. Rom aber ist vor Beginn des Mittelalters implodiert.

Ein räumlich anders gelegenes Europa wurde dann Folge germanisch-karolingischer Herrschaft, womit, historisch imperial, Aachen ein ganz anderes Europa dokumentiert als Trier. Zum von Trier beherrschten Europa gehörte noch eine Stadt, die später Konstantinopel, dann Byzanz und dann Istanbul hieß.

Von Aachen aus entwickelte sich seit Beginn des Mittelalters eine neue Osterweiterung Europas, mit der Gründung vieler bedeutender Städte von Dortmund über Quedlinburg und Stralsund bis nach Posen und Krakau – und das ohne römisches Erbe. Es hat nach Ende der Montanindustrialisierung in Europa Bedeutung zu wissen, dass Dortmund im frühen Mittelalter eine der wichtigsten Städte im Deutschen Reich war – lange bevor es München oder Berlin gab.

Elisabeth Lichtenberger folgend begann die Geschichte der Europäischen Stadt im Mittelalter, auf der Grundlage von Handel und Gewerbe mit dem Markt als Mitte der Stadt. Mit dieser Europäischen Stadt beginnt der säkulare wirtschaftsgeschichtliche Prozess hin zur Dienstleistungsgesellschaft. Bei allen Veränderungen, stadtplanerisch gewollt oder durch Katastrophen, insbesondere kriegerische Zerstörungen, herbeigeführt, sind solche im Mittelalter entstandenen Städte in ihren Grund- und Aufrissen bis heute als urbane Kerne erhalten und wichtige Komponente weiterer Stadtentwicklung mittels städtebaulichen Denkmalschutzes.

Die nächste Stufe der Entwicklung europäischer Städte waren die Residenzstädte, mit dauerhaften Folgen. Residenzstädte erweiterten die urbanen Dienstleistungsfunktionen um öffentliche Aufgaben. In der Verbindung mit den ökonomischen und wissenschaftlichen Dienstleistungen sind im 21. Jahrhundert diese, zumeist ehemaligen, Residenzstädte die Städte mit Metropolfunktionen.

Städte mit Dienstleistungsaufgaben wurden auch in den seit Beginn des 16. Jahrhunderts kolonialisierten Ländern der Welt errichtet, insbesondere in Lateinamerika. Das ist ein Aspekt der „Europäisierung der Welt“ – so Lichtenberger –, die verbunden sein kann mit der Hypostasierung der Europäischen Stadt zum weltweit zu bewundernden Maßstab von Urbanität. Die Kolonialisierung als Beginn einer europazentrierten Globalisierung ließ eine weitere Dienstleistungsaufgabe stadtbildend wirken, den Seehandel mit seinen Häfen. Auch daraus haben sich im 21.

Jahrhundert Städte mit metropolitanen Funktionen ergeben.

Weltgeschichtlich bis heute noch nicht abgeschlossene revolutionäre Entwicklungen, gerade für die Städte, sind Folge der technologisch-sozialökonomischen Innovationen seit Ende des 18. Jahrhunderts. Indem diese Innovationen gemeinhin als Industrialisierung aufgefasst werden, vernachlässigen sie allerdings die gravierendsten Innovationen, das lebensverlängernde medizintechnologische Wissen. Das so mögliche Wachstum der Weltbevölkerung begann in Europa. Dafür ein Beispiel: die Einwohnerzahl Berlins wuchs zwischen 1810 und 1925 von 163.000 auf 4.024.000, wobei der (Sub-) Urbanisierungsprozess das Stadtgebiet von 1.400 ha auf 87.846 ha erweiterte. Jener endete in Europa mit dem Zweiten Weltkrieg, in allen anderen Regionen und damit Städten der Welt akzelerierte er. Bei stagnierender Einwohnerzahl Europas wuchs die Weltbevölkerung seitdem von 2,5 Milliarden auf inzwischen über 7,5 Milliarden Menschen. Diese Entwicklung beendete die Übertragbarkeit europäischer Urbanisierung auf die Welt, schrumpfende Städte in Europa und bevölkerungsbezogen explodierende Städte vor allem in Asien und Afrika sind kaum mehr vergleichbar.

Allerdings holt die historische Entwicklung Europa und seine Städte ein. Die Bevölkerungsexplosion des 19. Jahrhunderts konnten die europäischen Städte sozialökonomisch nicht bewältigen, der Ausweg war die Emigration von Millionen Menschen, vor allem nach Amerika. Nach Afrika und Asien wurde diese Emigration begleitet von Gewalt im Zuge der Kolonialisierung. Die verspätete Beteiligung Deutschlands an diesem weltgeschichtlichen Vorgang war in Afrika mit Völkermord verbunden. Menschen aus den wachsenden Städten in den anderen Regionen der Welt suchen heute den gleichen Ausweg wie die Europäer des 19. Jahrhunderts und migrieren, jetzt nach Europa. Jede Erregung über damit verbundene – immer noch marginale – Gewalt, sollte europäische Migrationsprozesse des 19. Jahrhunderts ins Gedächtnis rufen.

Von dieser ungleichen globalen Bevölkerungsentwicklung und ihren Migrationsfolgen ist ganz Europa betroffen, von Irland bis zum Ural. Die gesellschaftlichen und politischen Reaktionen sind zwischen West und Ost unterschiedlich. Diese Unterschiede müssen im Kontext der langfristigen Wirkungen monotheistischer Schismen seit dem 6. Jahrhundert mit der Ausbildung der griechischen Orthodoxie und dann des Islam gesehen werden. Dass von diesen Schismen besonders die slawischen Europäer betroffen waren, verstärkt die Wahrnehmung der Unterschiede, die auch die Gestalt der Städte bis heute prägt. Es mag offen bleiben, ob diese Entwicklungen bis ins 19. Jahrhundert eine Teilung Europas bedeuteten, Zusammenhänge wurden jedenfalls wieder im Zuge der Industrialisierung relevant. Sie ließ Siedlungen entstehen, von denen, wie Lichtenberger anmerkt,

die geographische Stadtforschung bezweifelte, ob sie zu den Städten gezählt werden können. Diese Zweifel schwanden, wenn großen Städten der Anschluss an die europäischen Dienstleistungsstädte gelang mit urbanem Raum für Handel und Unternehmertum. Dazu verdrängten diese Städte Industrie an ihre Ränder und es entstanden die Europäischen Städte des 19. Jahrhunderts, mit ihren Ringen in Paris oder Wien, mit faszinierenden Erweiterungen in Barcelona. Architektonisch wurde an die europäische Baugeschichte angeschlossen, Romanik, Gotik, Renaissance zitierend. Die Metropolen Osteuropas beteiligten sich an dieser städtebaulichen Entwicklung, Bukarest wurde als Paris Osteuropas apostrophiert, städtebauliches Erbe vorgegangener Jahrhunderte wurde wiederentdeckt, so stechen die Festungsbauten in Belgrad, Novy Sad oder auch im albanischen Gjirokaster hervor. Nicht allen Städten gelang die Überwindung der Industrialisierung, vor allem nicht, wenn die Montanindustrie dominierte. Das galt in Deutschland für das Ruhrgebiet, in England für die West Midlands, im heutigen Polen für Oberschlesien. Dort hatte abwägende Stadtentwicklung keine Chance. Das Ende der Steinkohlenförderung seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ermöglicht erst jetzt dort postmontanindustrielle Urbanität.

Es ist baugeschichtlich bemerkenswert, dass die Industrialisierung zunächst keine neuen architektonischen Formen schuf – Gartenstädte, Jugendstil und Gaudi sind Ausnahmen. Gründerzeitliche Zitate verdeckten das Elend der Hinterhöfe. Das änderte sich nach dem Ersten Weltkrieg. 2019 wird das Bauhaus mit seiner modernen Funktionalität gefeiert. Seine Bezüge zur Demokratie vor allem in Weimar sind zu würdigen. Die damit verbundene Funktionalität ließ sich aber auch für die nachholende Industrialisierung in der Sowjetunion und für die bauliche Fundierung imperialer Ansprüche dort und im faschistischen Deutschland nutzen. Folge war im Zweiten Weltkrieg die umfassende Zerstörung europäischer Städte, gerade auch, wo sie bauhistorisch bedeutsam waren – so Coventry in England oder Dresden in Deutschland. Erschreckend bleibt festzuhalten, dass imperialer Kriegsführung europäische Städte nichts wert sind. Hitler wie die angelsächsischen Alliierten praktizierten Flächenbombardements.

Europa stand danach vor einer doppelten Aufgabe, Wiederaufbau und Modernisierung der Städte, und das bei einer neuerlichen Teilung in den jetzt kommunistischen Osten und den demokratischen Westen. Dabei sind für die frühen Nachkriegsjahre aus heutiger Sicht frapierende Parallelen festzuhalten. Die Zerstörung der vormodernen Stadt in Westeuropa wie der kapitalistischen Stadt in Osteuropa führten zu Abrissen von Quartieren, die nicht bombardiert worden waren, Hochhaussiedlungen waren die Antwort. Der Denkmalwert der europäischen Städte wurde in Westeuropa erst in den 1970er Jahren wiederentdeckt und dann Komponente der Stadtent-

wicklungspolitik. Es vergingen noch 15 Jahre bis der ökonomische Kollaps die kommunistische Städtebaupolitik beendete.

Mit der Osterweiterung der EU – 20 Millionen Menschen auf dem Westbalkan sind allerdings noch nicht integriert – ist ein politisch institutionalisiertes europäisches Stadtverständnis erreicht. Die Leipzig Charta hat es formuliert – bei kritischer Analyse eher westeuropäisch geprägt, die historische kulturelle Bauvielfalt Europas zwar benennend aber nicht konkretisierend. Dabei lassen sich die baulichen Manifestationen der Ausbildung der griechischen Orthodoxie und des Islam jetzt als Ausprägungen dieser Vielfalt wahrnehmen. Sie sind besonders auch dort zu finden wo die multinationale Politik Habsburgs Städte prägte, so in Bosnien. Gerade im Westbalkan ist das mit Multireligiosität verbunden. In Priština mit einer zu 90 % muslimischen Bevölkerung dominieren Denkmäler christlicher Personen die Plätze der Stadt, wie Albaniens Kämpfer gegen die Osmanen Skanderbek und Nobelpreisträgerin Mutter Teresa. Gemeinsame Freizügigkeit in Europa braucht gemeinsames Verständnis von vielfältigen kulturellen Identitäten.

Die Abkoppelung der nicht mehr wachsenden europäischen Städte von globalen urbanen Prozessen hat Europa auf sich zurückgeworfen, im globalen Maßstab provinziell gemacht. Nach der Migration holen jetzt die Klimaveränderungen Europa ein. Die Welt emittiert jährlich 38 Gigatonnen CO<sub>2</sub>, Europa davon 6. Auch der Anstieg dieser Emissionen ist vor allem Folge des Anstiegs der Weltbevölkerung. Städte sind von Klimaerwärmungen besonders betroffen. So geht in Europa das gesellschaftliche und politische Bemühen, die Emissionen auf null zu reduzieren, von einer urbanen Bevölkerung aus. Allerdings, wenn Europa diese Null erreicht, bleiben 32 Millionen Gigatonnen. Europäischen Städten wächst somit eine neue weltgeschichtlich bedeutsame Aufgabe zu, Innovationen zu entwickeln und global zu vermitteln, die CO<sub>2</sub>-Verzicht wirtschaftlich zweckmäßig machen. Das könnten Megastädte in Asien und Afrika als neue europäische Urbanisierung aufnehmen.

# Die Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission

– grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf überörtlicher Ebene

PROF. DR. SUSAN GROTEFELS | GESCHÄFTSFÜHRERIN DES ZENTRALINSTITUTS FÜR RAUMPLANUNG

Die deutsch-niederländische Grenze von der Nordsee bis zum Raum Aachen/Maastricht ist – ohne den Dollart und den Außenbereich der Ems – 567 km lang. An sie grenzen auf deutscher Seite zwei Bundesländer und auf niederländischer Seite fünf Provinzen. Sie ist eine von insgesamt neun Staatsgrenzen, an denen immerhin zehn von 16 Bundesländer liegen. Die beiden Staaten kooperieren auf ganz unterschiedlichen Handlungsfeldern und Handlungsebenen unter Beteiligung verschiedener Akteure, z.B. grenzüberschreitendes Polizeiteam, Katastrophenschutz, Deutsch-Niederländisches Korps, Kulturabkommen, grenzüberschreitende Gewerbe- und Industriegebiete. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist gerade bei der Raumplanung besonders wichtig, da z.B. Umweltauswirkungen wie Überschwemmungen, Einflüsse großer Infrastrukturprojekte wie z.B. der Ausbau von Häfen, großflächiger Einzelhandelsprojekte oder auch des Abbaus von oberflächennahen Rohstoffe an den Staatsgrenzen nicht Halt machen.<sup>1</sup>

Im Jahre 1965 trat das erste Raumordnungsgesetz<sup>2</sup> in Kraft und enthielt bereits in seinem § 1 Abs. 3 folgende Regelung: „Die Raumordnung im Bundesgebiet hat die räumlichen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit im europäischen Raum zu schaffen und sie zu fördern.“ Diese Vorschrift wird von Anfang an so ausgelegt, dass eine Pflicht zur grenzüberschreitenden Abstimmung der Raumordnung in den Bundesländern mit den Nachbarstaaten besteht. Seit Ende der 80er Jahre leitet man daraus auch teilweise eine Aufforderung zur grenzüberschreitenden Raumordnungsplanung oder zum Hinwirken auf eine europäische Raumordnung ab.<sup>3</sup> Schwierigkeiten für eine grenzüberschreitende überörtliche Planung ergeben sich bis heute insbesondere aus den unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen, Zuständigkeiten, Planungsverfahren und -rechtsgrundlagen diesseits und jenseits der Grenze.<sup>4</sup> Ein regelmäßiger Austausch und die Abstimmung von Planungen und Zulassungsentscheidungen über die deutsch-niederländische Grenze sind daher von wesentlicher Bedeutung.

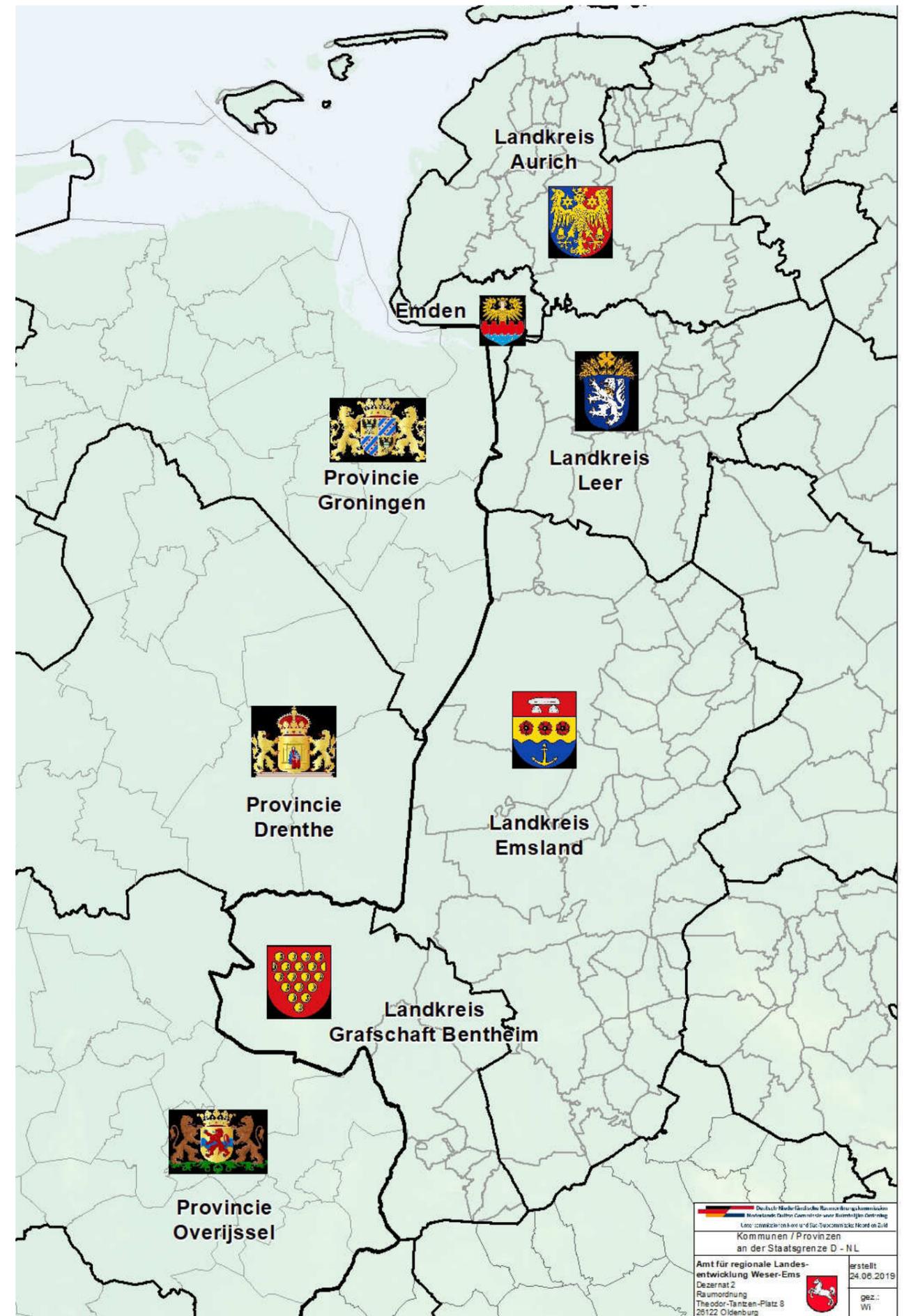
1 Zu räumlichen Strukturen und Verflechtungen in Grenzregionen BMVI, Raumbeobachtung Deutschland und angrenzenden Regionen, MORO Praxis, Bd. 11, 2017; BMVBS, Metropolitane Grenzregionen, MORO, 2011; BBSR, Raumordnungsbericht 2017, Daseinsvorsorge sichern, S. 57; Caesar/Pallagst, in: Pallagst/Hartz/Caesar (Hg.), Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontiere, Arbeitsberichte der ARL, Bd. 20, 2018, S. 22 ff.  
 2 V. 8.4.1965, BGBl. I S. 306.  
 3 Grotefels, in: Schlacke/Beaucamp/Schubert (Hg.), Infrastruktur-Recht, FS Erguth, 2019, S. 245 (249) m.w.N.; vgl. zu NRW Reis, in: ARL, Grenzübergreifende Raumplanung, FuSB Bd. 188, 1992, S. 74 ff.; zu Nds Verspohl, in: ARL, Grenzübergreifende Raumplanung, FuSB Bd. 188, 1992, S. 57 ff.  
 4 Vgl. z.B. [https://www.ml.niedersachsen.de/themen/raumordnung\\_landesplanung/grenzuerschreitende\\_raumentwicklung/buergerboschuere-141996.html](https://www.ml.niedersachsen.de/themen/raumordnung_landesplanung/grenzuerschreitende_raumentwicklung/buergerboschuere-141996.html).

## 1. Gründung und Aufgaben der DNRK

1967 wird aus diesem Grunde bereits die Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission (DNRK) zunächst durch einen formlosen Beschluss zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Abstimmung von Planungen und Maßnahmen in Grenznähe gegründet. Es werden dafür die Unterkommissionen Nord und Süd zur Vereinheitlichung und Intensivierung der offiziellen staatlichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gebildet. Die Kommission setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Regierung der Niederlande, der betroffenen Landesregierungen und niederländischen Provinzen sowie der sich in den Grenzregionen befindenden Kreise und Kommunen zusammen. Eine der ersten Aufgaben der DNRK ist es, das Netz der zentralen Orte diesseits und jenseits der Grenze zu ermitteln. Halstenberg<sup>5</sup>, damaliger Staatssekretär in NRW, hebt bereits 1969 in einem Beitrag die Bestrebungen der DNRK hinsichtlich grenzüberschreitender Regionalpläne lobend hervor. In dieser Zeit ist die Arbeit der DNRK sehr erfolgreich und trägt wesentlich zum Regierungsabkommen über den Naturpark Maas-Schwalm-Nette (1976) und zum völkerrechtlichen Vertrag über die EmsDollart Region (1977) bei. Letzterer wurde erst 2014 durch einen klärenden neuen Staatsvertrag nochmals gestärkt<sup>6</sup>.

Diese bedeutenden Aktivitäten der DNRK mündeten 1976 in ein „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs der Niederlande über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung“<sup>7</sup>. Als Aufgabe der DNRK wurde die gegenseitige Konsultation zu Raumordnungsproblemen formuliert, um Planungen und Maßnahmen vornehmlich in Grenzregionen aufeinander abzustimmen. Dies konnte offensichtlich als mehr als nur ein gegenseitiges Informieren ausgelegt werden<sup>8</sup>. 1979 gibt sich die DNRK dann auch noch Regelungen - mit durchaus exemplarischer Bedeutung für die spätere grenzüberschreitende Zusammenarbeit in anderen Grenzregionen – über das „Verfahren zur grenzüberschreitenden Information und Abstimmung der Raumordnung und Landesplanung im deutsch-niederländischen Grenzgebiet“ etwa 20 km auf beiden Seiten der Grenze. Die Pla-

5 Nordrhein-Westfalen im nordwesteuropäischen Raum, Aufgaben und Probleme gemeinsamer Planung und Entwicklung, Köln u.a. 1970, S. 11.  
 6 BT-Drs. 18/7450.  
 7 V. 30.3.1976, in Kraft getreten am 1.2.1977, BGBl. II 1977, S. 35 f.  
 8 Vgl. auch Raumordnungsbericht 1978, BT-Drs. 8/2378.



nungsträger der Nachbarstaaten erhalten dementsprechend auch die Gelegenheit zur Stellungnahme. Bis heute bedeutet es allerdings auch eine Schwächung der Position der DNRK, dass sie überwiegend nur Empfehlungen gegenüber den Regierungen des Königreichs der Niederlande, Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens sowie der Bundesregierung aussprechen kann, damit diese dann erst in die nationalen Planungen transformiert werden können. Es besteht allerdings die Möglichkeit, weitere Abkommen über einzelne raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen abzuschließen.

## 2. Regelungen zur Staatsgrenzen überschreitenden Beteiligung

Erst 1989 zog der Gesetzgeber mit einer entsprechenden Regelung zur Verwirklichung von raumordnerischen Grundsätzen (§ 4 Abs.6 ROG 1989, ähnlich später § 16 ROG 1998) nach, mit der die gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung bei Planungen und Maßnahmen mit Auswirkungen auf Nachbarstaaten vorgeschrieben wurde. Die bundesrechtliche Regelung wurde durch landesplanungsrechtliche Zuständigkeitsnormen ergänzt. 1991 wird dann ein für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit insgesamt sehr bedeutendes Abkommen geschlossen, das Anholter Abkommen „...über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen Stellen...“<sup>9</sup>, dessen Adressaten aber im Wesentlichen die Kommunen sind und nicht die Stellen der Landes- und Regionalplanung. Auf kommunaler Ebene können aufgrund dessen nun aber sehr weitreichende Vereinbarungen, z.B. über Planung und Verwaltung grenzüberschreitender Gewerbegebiete, geschlossen werden. Das Abkommen mit Modellcharakter hält unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit bereit von der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die kommunale Arbeitsgemeinschaft bis hin zum Zweckverband. Daneben fördern seit vielen Jahren auch die Europaregionen (Euregio) die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Auch sie beschäftigen sich mit Fragen der Raumplanung und -entwicklung. Außerdem gibt es einen Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (IMeG) sowie eine Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG)<sup>10</sup>. Schließlich sind für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa die Förderprogramme<sup>11</sup> sehr wichtig, in die auch die DNRK teilweise eingebettet ist.

## 3. Visionen grenzüberschreitender Raumordnung

Zum 25-jährigen Bestehen der DNRK, das mit einem Festakt in Aachen Ende 1992 feierlich begangen wurde, wurde sogar intensiv darüber nachgedacht,

9 V. 23.5.1991, NW GV 1997 S. 530

10 Vgl. u.a. Knippchild, Kooperation, grenzüberschreitende, in: ARL, Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2019, Bd 2., S. 1203 ff.

11 Vgl. Knippchild, Kooperation, transnationale, in: ARL, Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2019, Bd., S. 1221 ff.

ob der rechtliche Rahmen der Zusammenarbeit und ihre praktischen Verfahrensweisen weiterentwickelt werden sollten. So stellte u.a. das Zentralinstitut für Raumplanung (ZIR) seine Forschungsarbeit über eine „Gemeinsame Grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen“ vor.<sup>12</sup> In dieser und in einer späteren Forschungsarbeit des ZIR<sup>13</sup> werden die Raumordnungssysteme beider Länder miteinander verglichen und verschiedene Wege im Rahmen des geltenden Rechts für eine gemeinsame grenzüberschreitende Regionalplanung mit einem höheren Verbindlichkeitsgrad aufgezeigt. Diese Ideen werden jedoch nie umgesetzt, sondern schnell wieder ad acta gelegt<sup>14</sup>. Dafür entwickelt in den neunziger Jahren die UK-Süd zumindest ein grenzübergreifendes raumordnerisches Leitbild<sup>15</sup>, während die UK-Nord 1997 ein grenzübergreifendes raumordnerisches Entwicklungskonzept erstellt. Diese informellen Instrumente dienen der vermehrten Koordinierung räumlicher Entwicklung im Grenzgebiet, wenn sie auch keine unmittelbare Verbindlichkeit für die Planungen in Deutschland und in den Niederlanden haben.

## 4. Europäische Einflüsse auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Seit Anfang der 2000er Jahre, nachdem die Europäische Kommission das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) verabschiedet hat<sup>16</sup>, wirken sich europäische Initiativen – z.B. Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), bereits seit 1990 die Gemeinschaftsinitiative INTERREG –<sup>17</sup>, durchaus auch positiv auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa aus. Sie sind hingegen überwiegend projektorientiert und nicht auf eine kontinuierliche Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg ausgerichtet. Mit dem Europarechtsanpassungsgesetz (EAG Bau 2004) wird aber u.a. auch im Raumordnungsrecht die Richtlinie 2001/42/EG vom 21. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme umgesetzt, die auch zu einem grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren (§ 7 Abs. 5-10 ROG, § 10 Abs. 2 ROG 2008, § 9 Abs. 4 ROG 2017) verpflichtet, das zusätzlich die Abgabe von Stellungnahmen und damit eine aktivere Beteiligung vorsieht.<sup>18</sup> Bereits seit dem ROG 1998 (§ 18 Abs. 3 ROG 1998, heute § 26 Abs. 3 S. 2 ROG) gibt

12 Grotefels, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 148, 1992.

13 Spiegels, Grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden, BSWR, Bd. 191, 2000.

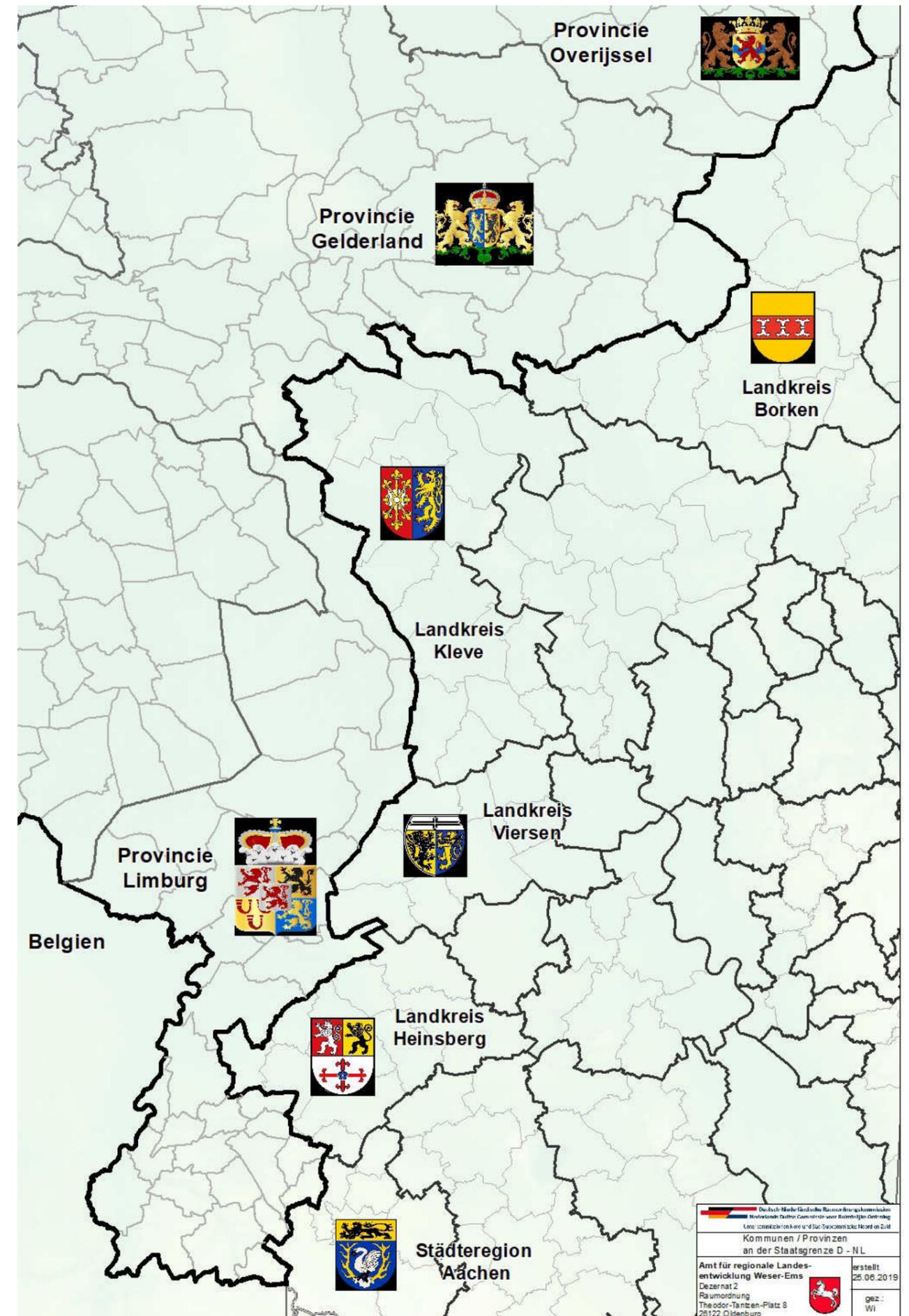
14 Vgl. aber Gebhardt/Kawka, Grenzen unwirksamer machen, IzR 2018, 143 (150 f.).

15 ILS, Schriftenreihe, Bd. 86, 1995.

16 Vgl. u.a. Jarass, Europäisierung des Planungsrechts, DVBl. 2000, 945 ff.

17 Vgl. dazu Schön, Europäische Raumentwicklungspolitik, in: ARL, Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2019, Bd. 1, S. 577 ff.

18 Das Espoo-Übereinkommen, ein völkerrechtlicher Vertrag vom 25. Februar 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, wird erst im Jahre 2002 von Deutschland ratifiziert (Espoo-Vertragsgesetz v. 7. Juni 2002, BGBl. II, S. 1406). Es wird weiter ausgefüllt durch die Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit bei der Durchführung grenzüberschreitender Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie grenzüberschreitender Strategischer Umweltprüfungen im deutsch-niederländischen Grenzgebiet (<https://www.bmu.de/download/zusammenarbeit-bei-umweltpruefungen-im-deutsch-niederlaendischen-grenzgebiet/>).



es die raumordnungsrechtliche Verpflichtung, dass Bund und Länder bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten eng zusammenwirken. Dieser Auftrag wird gerade auch durch die Arbeit in der DNRK längst erfüllt. Erst mit dem ROG 2017 (§ 25) wird eine zusätzliche Beteiligungsregelung eingeführt, die eigentlich aber längst gängige Praxis ist und z.T. auch durch die DNRK wahrgenommen wird: eine Verpflichtung der deutschen Stellen, sich bei Planungen im Nachbarstaat mit Auswirkungen in Deutschland, an der nachbarstaatlichen Planung zu beteiligen. Darüber hinaus gibt es noch besondere Regelungen zur grenzüberschreitenden Beteiligung bei den ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ im Meeresgebiet), die für die UK Nord der DNRK durchaus von praktischer Relevanz sein können. Schreibt das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz in einer Zuständigkeitsnorm (§ 3 Nr. 3) weiterhin nur vor, dass auf eine grenzüberschreitende Abstimmung hinzuwirken ist, so enthält das Niedersächsische Raumordnungsgesetz (§ 2 Nr. 1) mittlerweile immerhin einen zusätzlichen Grundsatz der Raumordnung zum Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, was die Aktivitäten der UK Nord in der DNRK positiv beeinflussen könnte.

## 5. Aktuelle und künftige Aufgaben der DNRK

Zunehmend werden in der DNRK auch gemeinsame Perspektiven für den Grenzraum entwickelt. Damit leistet die Kommission kontinuierlich eine wichtige Arbeit zur Lösung raumplanerischer Probleme auf überörtlicher Ebene, die in den Kommunen vielleicht viel zu wenig präsent sind. So haben die UK Nord und Süd der DNRK z.B. Positionspapiere zur demographischen Entwicklung im Grenzraum (2010) oder zur PKW-Maut (2014), Aktionskarten mit einer Übersicht über die grenzüberschreitenden und raumbedeutsamen Planungen und Projekte (2009 und 2012) erstellt, ein Leitbild zur zukünftigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (2014) entwickelt sowie eine Studie mit Empfehlungen zum Umgang mit „Factory Outlet Center im deutsch-niederländischen Grenzraum“ (2017) erarbeitet. Neben den seit vielen Jahren relevanten Bereichen mit Abstimmungsbedarf sind neue grenzüberschreitende Themen, die auch raumplanerische Relevanz haben können und es teilweise bis in den Landtag NRW<sup>19</sup> schaffen, z.B. die intensivere Vernetzung in den Bereichen Arbeitsmarkt und Hochschulen, aber auch der Energieleitungs- und Gesundheitsausbau oder das Gesundheitswesen. So setzte sich auf der Feier zum 50-jährigen Bestehen der DNRK 2018 in Nordhorn mit Vincent Pijnenburg ein junger Nachwuchswissenschaftler sowohl mit den bisherigen, aber auch mit neuen Ansätzen einer grenzüberschreitenden Bestandsaufnahme der in der Grenzregion relevanten Themen und mit den dafür notwendigen Instrumenten der Zusammenarbeit auseinander<sup>20</sup>. Schließlich dürfen aktuell von deutscher Seite die wesentlichen Änderungen im nieder-

ländischen Planungsrecht, wie z.B. die Entwicklung einer Nationalen Umweltplanungsstrategie (NOVI) nicht unterschätzt werden.<sup>21</sup>

Auch wenn in der DNRK eindeutig die informellen Informations- und Abstimmungsinstrumente überwiegen, so sind in einem ernsthaften Konfliktfall allerdings auch die im Netzwerk entstandenen persönlichen Kontakte oder gar Freundschaften in ihrer Wirkung nicht zu unterschätzen. So heißt es bereits im Geleitwort von Gruijters/Krautzberger des Jubiläumsbandes zum 25-jährigen Bestehen<sup>22</sup>: „Die Arbeit der Kommission sucht nicht das Licht der breiten Öffentlichkeit, sondern ist durch eine möglichst pragmatische Zusammenarbeit der betroffenen Stellen gekennzeichnet.“

## Zusammenarbeit mit Europäischen Partnern

### Großwohnsiedlungen – Zukunftschancen und Herausforderungen im deutsch-tschechisch-polnischen Vergleich

PROF. DR. SIGRUN KABISCH | HELMHOLTZ-ZENTRUM FÜR UMWELTFORSCHUNG



Publikationen der internationalen Zusammenarbeit

Seit vielen Jahren existiert eine intensive Zusammenarbeit mit tschechischen und polnischen Partnerinstitutionen zu diesem Thema. Es werden stadtplanerische, architektonische, infrastrukturelle und soziale Aspekte vergleichend untersucht. Auf gemeinsamen Tagungen und Workshops werden die Ergebnisse diskutiert, bewertet und hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit geprüft. Darüber hinaus finden wechselseitige Gastaufenthalte statt, um vor Ort die jeweiligen Bedingungen zu studieren.

Von besonderer Relevanz sind die sozialen Herausforderungen im Zusammenleben unterschiedlicher Bewohnergruppen. Dabei ist zu unterstreichen, dass Großwohnsiedlungen in Tschechien und Polen im Allgemeinen wesentlich größere Akzeptanz in der Bevölkerung genießen als in Deutschland. Ein zentrales Unterscheidungsmerkmal zwischen deutschen und diesen osteuropäischen Großwohnsiedlungen ist die Eigentümerstruktur. Während in Deutschland überwiegend Mietwohnungen prägend sind, ist der Kauf der Wohnungen durch die Bewohner und damit eine sehr kleinteilige Eigentümerstruktur bestimmend. Damit sind Konsequenzen im Erhalt der Bausubstanz oder der Infrastrukturausstattung verbunden. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Analysen fließen in städtebauliche und sozialplanerische Entscheidungen ein.

### Partner und Partnerinstitutionen:

Prof. Dr. Sigrun Kabisch, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung-UFZ, Department Stadt- und Umweltsoziologie, Leipzig, [www.ufz.de](http://www.ufz.de)

Michal Kohout, Architekt, Tschechische Technische Universität Prag, Fakultät für Architektur, [www.fa.cvu.cz](http://www.fa.cvu.cz), Mitglied der Tschechischen Architektenkammer

Dr. Ewa Szafranska, Universität Lodz, Fakultät für Geographische Wissenschaften, Department Stadtgeographie, [www.geo.uni.lodz.pl](http://www.geo.uni.lodz.pl)

### Gemeinsames Produkt:

Altrock, U., Grunze, N., Kabisch, S. (Hg.) (2018): Großwohnsiedlungen im Haltbarkeitscheck, Springer, darin

Kohout, M., Tittl, F.: A fragile Balance. The Legacy and Challenge of Czech Housing Estates. S. 273-296  
Szafranska, E.: Large Polish Housing estates in Transformation. Socio-demographic, spatial and physical Changes – The case of Lodz. S. 297-326

<sup>21</sup> Franßen, Paradigmenwechsel im niederländischen Planungsrecht, *RaumPlanung* 1/2013, 42 ff.; Dühr, Stadt- und Raumentwicklung in den Niederlanden, in: ARL, Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2019, Bd. 4, S. 2297 ff.

<sup>22</sup> Hoppe/Appold, Juristische Möglichkeiten für eine gemeinsame grenzüberschreitende Regionalplanung, *BSWR*, Bd. 150, 1993, S. 1.

<sup>19</sup> LT-Drs. 17/1661.

<sup>20</sup> Pijnenburg, Collaborative borderscaping in the Dutch-German borderland, 2019.



20 Michal Kohout, Prag, Workshop in Leipzig



Tschechische und polnische Partner zu Gast in Leipzig-Grünau

# Die europäische Zusammenarbeit der Landeshauptstadt München im Bereich Stadtentwicklung und Stadtplanung

DR. SYLVIA PINTARITS | EUROPABEAUFTRAGTE FÜR STADTPLANUNG, MÜNCHEN

## Herausforderungen für eine wachsende Stadt ...

München gehört zu den lebenswertesten Städten in Europa. Dabei ist die bayerische Landeshauptstadt mit fast 1,55 Millionen Einwohnenden (EW, 30.04.2019) und einer Fläche von nur knapp 311 km<sup>2</sup> - und damit 4.980 EW/km<sup>2</sup> - die am dichtesten bebaute Stadt Deutschlands. Wirtschaftliche Stärke und hohe Lebensqualität erzeugen weiterhin hohes Wachstum und stellen die gesamte Stadtregion vor große Herausforderungen: zu wenig bezahlbarer Wohnraum, hohe Umweltbelastungen durch Verkehr, enormer Druck auf Grünräume. Umso wichtiger ist es, dass für stadtverträgliche Verdichtung, die Entwicklung der Stadtrandgebiete und die Zusammenarbeit innerhalb der Region innovative Projekte und Maßnahmen umgesetzt werden.

Dazu nutzen die Referate der Landeshauptstadt München insbesondere europäische Fördermittel und die Zusammenarbeit im Netzwerk Eurocities; zusätzlich wird der direkte Austausch mit anderen Städten gesucht. Dabei gewinnt München wichtige Impulse für die notwendigen Innovationen. Im Folgenden wird vor allem die Europaarbeit des Referats für Stadtplanung und Bauordnung beschrieben - damit liegt der Schwerpunkt auf raumbezogenen EU-Vorhaben der Landeshauptstadt. Vorteile aber auch Anforderungen und Hindernisse der internationalen Arbeit werden näher dargestellt.

## Wie München zu Europa kam ...

Die Landeshauptstadt München engagiert sich bereits seit den 1990er Jahren in europäischen Projekten und insbesondere im Eurocities Netzwerk ([www.eurocities.eu](http://www.eurocities.eu)). Die Initiative dazu ging - zu Zeiten der Einführung des europäischen Binnenmarktes - vom Referat für Arbeit und Wirtschaft aus.

Um die Jahrtausendwende arbeitete das Referat für Stadtplanung und Bauordnung in einer Eurocities Arbeitsgruppe zu strategischer Stadtentwicklung mit. Im Jahr 1998 hatte der Stadtrat erstmals das querschnittsorientierte Stadtentwicklungskonzept PERSPEKTIVE MÜNCHEN beschlossen, andere Städte wie GrandLyon oder Barcelona standen vor vergleichbaren Herausforderungen.

## Neue Perspektiven ...

Aus der Arbeitsgruppe entstand ein Projekt mit 12 Städten, dem Difu, anderen wissenschaftlichen Instituten und Partner\*innen unter der Leitung von Grand Lyon. Von 2001 bis 2004 wurde INTERACT - INTEgrated uRban governAne for the City of Tomorrow1 - aus dem 5. Forschungsrahmenprogramm der EU gefördert.

Das INTERACT Handbuch zur Kooperativen Stadtentwicklung entstand gemeinsam. Dabei flossen Erkenntnisse aus 24 Fallstudien, einer Vielzahl von Hospitationen und aus thematischen Workshops ein. Die beteiligten städtischen Fachleute brachten langjährige Erfahrung zum Beispiel mit strategischen Partnerschaften (Birmingham) oder mit Methoden der Multi-Stakeholder-Kooperation in benachteiligten Stadtquartieren (Utrecht) ein. Ein Stadtbezirk von Brno stellte seine Maßnahmen zur energieeffizienten Sanierung von Plattenbauten vor, die mit intensiver Beteiligung der Bevölkerung vorgenommen wurde - ein vorbildliches Projekt. München konnte durch INTERACT die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Projektbeteiligten in München Riem und im Isar Süd-Projekt vertiefen. Das Handbuch ist immer noch nützlich für die tägliche Reflexion und Verbesserung der eigenen Herangehensweise; es ist, zusammen mit einem Bericht über die internationale Zusammenarbeit, über die Internetseite des Difu abrufbar.

Beim Interreg C-Projekt MILUNET (2004-2007) stand die Multifunktionale und intensive Landnutzung im Mittelpunkt - eine Herausforderung, die aktueller ist denn je. In der Zusammenarbeit mit dem niederländischen Institut Habiforum (Leitung), den Städten Wien, Lissabon, Budapest und anderen wurde die Implementation Lab-Methode getestet, um die Entwicklung zur gemischten, dichten, lebenswerten Stadt zu fördern. Im Implementation Lab befassen sich städtische Fachleute aus verschiedenen Städten über mehrere Tage mit einem konkreten Fall. Dabei werden Identität des Orts, kritische Masse, Erreichbarkeit, menschliches Maß, Öffentlichkeitsarbeit und der Planungs- und Gestaltungsprozess untersucht und die Vorschläge der Gruppe den relevanten Entscheidungsträgern und Betroffenen vorgestellt.

## Mit anderen Augen schauen und in „fremde Schuhe“ schlüpfen ...

In gelungenen internationalen Projekten wird die Zusammenarbeit von lokalen und internationalen Expert\*innen zum Mehrwert und Innovationsmotor für die eigene Arbeit: die Sicht von außen ermöglicht verschiedene Perspektiven, externes und internes Wissen ergänzen einander. Diese Arbeit beginnt mit dem Schritt aus dem Arbeitsalltag heraus und einer distanzierteren Sicht auf die eigene Situation. Was immer die weitere Zusammenarbeit bringt, schon dieser Schritt ist ein Gewinn. Verschiedene Arbeitskulturen zeigen, welche Herangehensweisen möglich sind. Besonders bereichernd sind immer wieder die niederländischen Städte, die eine fundierte Vorbereitung und professionelles Management mit kreativer und flexibler Umsetzung verbinden. Und nicht nur von vergleichbaren Großstädten wie Wien kann München lernen, oft sind es auch die kleinen, „wen-digeren“ Partnerinnen und Partner, die inspirieren.

Eine Herausforderung war und ist, die Erfahrungen aus der Projektarbeit in die Linienarbeit zu integrieren und Gelerntes weiterzugeben. Im Rahmen von INTERACT nahmen fünf Mitarbeiterinnen des Referats für Stadtplanung die Möglichkeit zu strukturierteren Aufenthalten in Budapest, Den Haag, Malmö und Brno wahr. Derartige Hospitationen haben sich sehr bewährt und werden weiterhin eingesetzt. Sie sind ein sehr guter Beitrag zur Personalentwicklung, allerdings bleibt der Transfers von Erfahrungen und neuem Wissen auf andere Personen und in die Linie auch damit schwierig.

## „Über die Bande spielen“ ...

### EU-Projekte für die Zusammenarbeit in und mit der eigenen Region nutzen

EU-Projekte ermöglichen nicht nur, von anderen zu lernen. Seit vielen Jahren nutzt das Referat für Stadtplanung und Bauordnung EU-Projekte, um mit eigenen Ideen die Zusammenarbeit in und mit der Region zu unterstützen. Diese gestaltet sich nicht immer einfach. EU-Projekte schaffen Spielräume. Sie ermöglichen es bekannten Akteuren, sich in einem neuen Kontext aufeinander einzulassen, und die Projektressourcen eröffnen die Chance, fachliche Silos zumindest temporär zu überwinden.

Das URBACT-Projekt CityRegionNet (bis 2011) und das Interreg B Alpenraum Projekt MORECO (bis 2014) fokussierten auf die Zusammenarbeit mit Gemeinden in der Region. Nun kann mit einem Wohn- und Mobilitätskostenrechner des Münchner Verkehrs- und Tarifverbunds (MVG) eine nachhaltige Siedlungsentwicklung unterstützt werden. Mobilitäts- und Wohnkosten sind in jeder dynamischen Region Dauerbrenner für Bevölkerung und Medien. Mit MORECO ist ein intensiver Austausch von Wissen und Werkzeugen der Öffentlichkeitsar-

beit für Raum- und Verkehrsplanung gelungen. Besonders wirksam war dabei, dass sich neben den Expert\*innen des Referats für Stadtplanung und Bauordnung auch der Münchner Verkehrsverbund sowie interessierte Lokalpolitiker aus der Region engagiert eingebracht haben. Die Gesamtkosten der Standortwahl sind nun transparenter, für die Region München wurden die am besten geeigneten Standorte für weitere Siedlungsentwicklung bestimmt und Handlungsempfehlungen für Kommunen, Fachleute und Haushalte ausgearbeitet.

Aus der Kooperation für MORECO entstand das Interreg B-Folgeprojekt ASTUS (2016-2019) - Nachhaltige Verkehrs- und Siedlungsentwicklung im Alpenraum. Ziel des Projekts ist die Reduzierung von CO2 im Alpenraum durch eine nachhaltige Verkehrs- und Siedlungsplanung. Im Großraum München sollen Menschen für Wohnformen begeistert werden, die auf eine intensivere Nutzung des vorhandenen Wohnraums abzielen. Unterstützt durch einen Verhaltenspsychologen wurden lokale Befragungen durchgeführt. Die Ergebnisse helfen herauszufinden, wie zu Wohnungstausch, Untervermietung oder zum Umbau zu groß gewordener Häuser motiviert werden kann. Im Mittelpunkt steht beim sensiblen Thema Wohnen das individuelle Lebensglück - vor allem, wie dieses erhalten oder gesteigert werden kann. ASTUS arbeitet insbesondere mit Videos, die gelungene Beispiele der intensiveren Wohnraumnutzung zeigen. Eine Informationsplattform im Internet versucht die Veränderungshindernisse zu verringern.

## ... und „Gespräche über den Gartenzaun“

Stadtregionale Zusammenarbeit für eine bessere grüne Infrastruktur steht im Zentrum von LOS\_DAMA! – Landscape and Open Space Development in Alpine Metropolitan Areas (bis 2019). Geleitet von München, verbindet das Interreg B-Projekt sieben lokale Pilotvorhaben in Stadtregionen des Alpenraums. Unter den Vorhaben sind methodische Ansätze zur Implementierung der Corona Verde Strategie der Region Piemonte und die Entwicklung eines Regionalparks über Bundesländergrenzen von Wien und Niederösterreich hinweg.

München hat im Projekt informelle Instrumente entwickelt, die „Gespräche über den Gartenzaun“ ermöglichen. Dazu wurde von Beginn an mit drei interkommunalen (Landschafts-) Vereinen zusammengearbeitet. Neben einer GIS-basierten Online-Landschaftsschatzsuche mit der Bevölkerung im Südwesten wurde eine interkommunale Konferenz im Dachauer Moos realisiert. Die Pilotprojekte zeigten, dass es notwendig ist, Politik und Öffentlichkeit mit jeweils passenden Mitteln zu erreichen. Nur durch eine hohe Wertschätzung für stadtregionale Landschaften können diese im Wettbewerb mit Wohnen und Mobilität bestehen und dauerhaft als grüne Infrastruktur vielfältige Ökosystemleistungen erbringen.

Das Projekt endet 2019, doch das dabei gegründete Städtenetzwerk für städtische und stadtregionale grüne Infrastruktur wird sich weiterhin für multifunktionale Grünräume vor Ort und den Austausch untereinander einsetzen. Bisher haben sich zwölf Städte und verfasste Metropolregionen darin zusammengeschlossen. Diese Kooperation ist eingebettet in den Prozess zur Umsetzung der Europäischen Strategie für den Alpenraum (EUSALP).

## Die Peripherie ins Zentrum stellen ...

### Smarte Transformation von Stadtrandgebieten – Öffentlicher Sektor 4.0

Wie Städte die digitale Transformation durch die Zusammenarbeit in europäischen Partnerschaften besser bewältigen können, wird in zwei Projekten ausgelotet.

München erprobt die Anwendung von „smarten“ Lösungen, das heißt den Einsatz von datengestützten Systemen für bessere Lebensqualität und CO2-neutrale Wohnen- und Mobilitätslösungen, in Stadtrandgebieten. Smarter Together wird in München Neuaubing-Westkreuz zusammen mit Maßnahmen der Städtebauförderung umgesetzt. Auch in diesem weniger dicht besiedelten, inhomogenen Stadtteil werden Mobilitätsstationen und Quartiersboxen angeboten, um das Teilen zu fördern. Hier arbeiten mehrere Referate der Stadt und auch die Verkehrsgesellschaft über ihre Fachgrenzen hinweg zusammen.

Das Mobilitätsmanagement der Stadt München, verortet im Kreisverwaltungsreferat, setzt die Maßnahmen des Projekts CIVITAS ECCENTRIC im Münchner Norden um. Insgesamt 29 beteiligte Partnerinnen und Partner erproben und evaluieren zukunftsorientierte Mobilität in städtischen Randlagen. Dazu zählen Car- und Bike-Sharing, Elektromobilität, Multimodalität, Mobilitätsmanagement, City-Logistik, Verkehrssicherheit und deren Integration in die Stadt- und Verkehrsplanung in Neubaugebieten.

Die EU-Projekte ermöglichen, dass parallel in verschiedenen Städten Innovationsprozesse durchgeführt und gemeinsam evaluiert werden. Damit können Städte besser auf das hohe Tempo reagieren, das die digitale Transformation und die Big Data-Ökonomie vorgeben und das den öffentlichen Sektor zwingt, seine Rolle neu zu definieren.

## Gut vernetzt ist halb gewonnen ...

Nur gemeinsam mit anderen europäischen Städten ist das Gewicht hoch genug, um wirksam kommunale und spezifisch städtische Interessen in die Entwicklung von Recht und Politik der EU einbringen zu können. München beteiligt sich direkt an entsprechenden Konsultationsprozessen und unterstützt Stellungnahmen von Netzwerken. Durch Vernetzung ist es

möglich, frühzeitig über die Entwicklung von Politik, Recht und Förderprogrammen der EU informiert zu sein. Noch wichtiger ist es, durch das mittlerweile in Brüssel sehr anerkannte Netzwerk EUROCITIES frühzeitig an der Entwicklung von Verordnungen und Richtlinien mitzuwirken zu können. Zusätzlich nimmt München an der Partnerschaft der Urbanen Agenda für die EU im Bereich Innovative Beschaffung teil (Pakt von Amsterdam 2016). Die Stadt ist auch Mitglied in der EUROCITIES Arbeitsgruppe zur Urbanen Agenda.

EUROCITIES bietet seit langen auch eine gute Plattform für den fachlichen Austausch. Das mündet auch immer wieder in geförderten Projektpartnerschaften. Das Referat für Stadtplanung ist vor allem in Bereich Stadtentwicklung und für Verkehr und Mobilität im Austausch. Für einige Jahre wurde eine eigene Arbeitsgruppe zu integrierter Stadtentwicklung initiiert und geleitet. Als Ergebnis entstand eine Folderserie zu Wachstum und Verdichtung: In Dialogue about Urban Transformation in Dresden, Munich, Stockholm, Utrecht, Vienna and Zurich.

Derzeit befindet sich EUROCITIES in einem Neustrukturierungsprozess. Vom Ausgang hängt ab, wie die Beteiligung in Zukunft gestaltet werden kann.

## Fazit

### Voraussetzungen und Herausforderungen der Euro-paararbeit

Die europäische Zusammenarbeit wird in München davon getragen, dass die Stadt

- zusammen mit der Stadtgesellschaft für europäische Werte einsteht und europäisches Bewusstsein schafft. Dazu zählen der jährliche Europatag und die Kampagne #munich4EUROPE vor der Europawahl 2019;
- dem Stadtrat, insbesondere der Europakommission der Landeshauptstadt München, und der Öffentlichkeit immer wieder den konkreten Nutzen und Mehrwert für die Stadtgesellschaft aufzeigt;
- kontinuierlich in den Aufbau und Erhalt von Netzwerken investiert. Kompetenz und Vertrauen bilden die Basis für den Austausch mit „kritischen Freunden“;
- sich für die Anliegen der Städte und der städtischen Dimension der EU einsetzt. So bringt sich München in die Entwicklung der Leipzig Charta 2.0 ein und engagiert sich dafür in Städtenetzwerke und dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE).

Nicht immer gelingt, was sich München in seiner Europaarbeit als Ziel gesetzt hat. Immer wieder muss mit neuer Energie dafür gesorgt werden, dass Ver-

netzung gepflegt wird und Partnerschaften zu den relevanten Themen aufgebaut werden. Gleichzeitig braucht es Flexibilität und Internationalisierung, die in großen Verwaltungen nicht immer leicht zu erreichen ist. Gelingt dies, können die vielfältigen Chancen der europäischen Zusammenarbeit genutzt werden.

Und vor allem braucht es, in Erinnerung an Jean Monnet gesprochen, zweierlei: europäisch engagierte Menschen, die Dinge in Bewegung bringen und dauerhafte, unterstützende Strukturen in den Städten.

#### Quellen und weiterführende Informationen:

Bevölkerung München (19.06.2019)  
<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtfinfos/Statistik/Bev-lerkung.html>

Jahresbericht Europa und Internationales 2018 (xxx 2019)  
[http://www.wirtschaft-muenchen.de/publikationen/pdfs/europa-jahresbericht\\_2018-dt.pdf](http://www.wirtschaft-muenchen.de/publikationen/pdfs/europa-jahresbericht_2018-dt.pdf)

In Dialogue about Urban Transformation: Dresden, Munich, Stockholm, Utrecht, Vienna, Zurich (2014)  
[http://nws.euocities.eu/MediaShell/media/In%20Dialogue%20on%20Urban%20Transformation\\_full%20collection.pdf](http://nws.euocities.eu/MediaShell/media/In%20Dialogue%20on%20Urban%20Transformation_full%20collection.pdf)

Smarter Together  
<https://www.smarter-together.eu/de/cities/muenchen#/>

CIVITAS ECCENTRIC  
<https://civitas.eu/eccentric>

LOS\_DAMA!  
[www.muenchen.de/los\\_dama](http://www.muenchen.de/los_dama)

ASTUS  
[www.muenchen.de/astus](http://www.muenchen.de/astus)

MORECO  
[www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Regionale-Themen/EU-Projekt-MORECO.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Regionale-Themen/EU-Projekt-MORECO.html)

INTERACT 5. EU-Forschungsrahmenprogramm  
[www.difu.de/projekte/2002/interact-integrated-urban-governance-for-the-city-of.html](http://www.difu.de/projekte/2002/interact-integrated-urban-governance-for-the-city-of.html)

MILUNET Interreg IIIC – Implementation Lab-Methode  
<http://icp.donauhanse.net/uploads/media/Volkmar-Pamer-Implementation-Lab-Das-Format.pdf>

CityRegionNet  
[urbact.eu/cityregionnet-results](http://urbact.eu/cityregionnet-results)

## Eine Urbane Agenda für die Europäische Union: Europa findet statt in der Stadt

Koordination der Themenpartnerschaft „Städtische Mobilität“ durch die Stadt Karlsruhe

PROF. DR. ANKE KARMANN-WÖSSNER | LEITERIN STADTPLANUNGSAMT KARLSRUHE  
STEFAN SCHWARTZ | STADTPLANUNGSAMT KARLSRUHE

Mit dem Fortschreiten der europäischen Integration ist auf europäischer Ebene, insbesondere in der Europäischen Kommission, auch das Bewusstsein für die besondere Rolle der Städte und Gemeinden gewachsen, wirkt sich doch ein großer Teil der europäischen Politiken konkret auf das Handeln der Kommunen und damit der Menschen aus. Die Europäische Union ist ein „Kontinent der Städte“: 75 Prozent der Menschen leben in Städten, in den Städten werden 80 Prozent des europäischen Bruttosozialprodukts generiert. Etwa 70 Prozent des Europäischen Rechts betreffen die Kommunen entweder direkt in ihren kommunalen Zuständigkeitsbereichen oder in ihrer Funktion als Umsetzungsinstanz von EU-Recht auf nationaler Ebene. Europapolitik ist inzwischen in vielen Bereichen Kommunalpolitik und Kommunalpolitik ist Europapolitik. Ohne Städte werden die ambitionierten Europa-2020-Ziele nicht erreicht. Das Leitbild der europäischen Stadt ist aktueller denn je. Die Stadt als Ort urbaner Lebensweise, als Ort der Integration und Partizipation. Die Europäische Union, die Mitgliedstaaten der EU und die Kommunen selbst sind aufgefordert daran mitzuwirken, dass die Städte für die Menschen attraktiv bleiben und Orte sind, in denen sie leben wollen und leben können.

In der gegenwärtigen Diskussion um die Sinnhaftigkeit der EU übernehmen die Kommunen insbesondere die Rolle als wesentlicher Vermittler des Mehrwerts und Nutzens gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.

Diese Rolle wird in den letzten Jahren in einem bisher nicht gekannten Maße von den europäischen Entscheidungsträgern anerkannt, auch wenn sich diese Erkenntnis nur sehr schleppend durchgesetzt hat. Bis heute ist die direkte Mitwirkungsmöglichkeit sehr begrenzt. (bislang primär durch den Rat der Gemeinden und Regionen Europas – CEMR)

Auf dem Weg zur Urbanen Agenda wurden viele Meilensteine erreicht. Vor der Verabschiedung des Pakts von Amsterdam war es die Rigaer Erklärung vom Juni 2015, die politische Unterstützung und einen Beitrag zu einer ausgewogenen territorialen und nachhaltigen Entwicklung und zur Erreichung gemeinsamer europäischer Ziele anstrebte. Ganz aktuell ist es die die Bukarester Erklärung „Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Rahmen für die Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ vom Juni 2019, die darauf abzielt, eine politische Einigung durch

die Umsetzung und Weiterverfolgung der Urbanen Agenda sowie deren Anpassung an die Überprüfung der Leipzig-Charta und durch die Sicherstellung der Koordinierung zwischen den verschiedenen in der Urbanen Agenda enthaltenen Initiativen zu erzielen.

#### Ziel und Wirkungsbereich

Kernbestandteil ist die Etablierung strategischer Partnerschaften, in denen sowohl horizontal (über verschiedene Politikbereiche hinweg) als auch vertikal (über verschiedene Zuständigkeitsebenen hinweg) kooperiert wird.

Die Urbane Agenda bildet die Basis für eine neue Form der mehrstufigen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen europäischen Akteuren – mit dem Ziel, die städtische Dimension stärker in der EU-Politik zu verankern. Ein ausgewogener, nachhaltiger und integrierter Ansatz für städtische Herausforderungen sollte sich, im Einklang mit der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, auf alle wichtigen Aspekte der Stadtentwicklung – insbesondere wirtschaftliche, ökologische, soziale und kulturelle Aspekte – konzentrieren, um eine resiliente Stadtentwicklungspolitik zu gewährleisten. Konkret bedeutet dies: Erstmals arbeiten die Städte und Gemeinden mit der Europäischen Kommission, den Mitgliedsstaaten, Expertinnen und Experten und weiteren Stakeholdern gemeinsam und auf Augenhöhe an der Stärkung einer auf die lokalen Bedürfnisse ausgerichteten Politik, ohne die Kompetenzen der kommunalen Ebene in Frage zu stellen.

In einer dreijährigen Projektperiode werden insgesamt zu 14 Themenfeldern wie Wohnpolitik, Integration oder Urbane Armut, aber auch Baukultur und nicht zuletzt Urbane Mobilität Themenfelder und Herausforderungen benannt, deren Ergebnisse auf EU-Ebene die Anliegen und Prioritäten der kommunalen Vertreter deutlich machen sollen. Dabei wurden die ersten Partnerschaften 2016 initiiert, die letzten beiden Partnerschaften erst im vergangenen Jahr.

Die Urbane Agenda für die EU stützt sich dabei auf den Grundsatz eines integrierten Ansatzes für nachhaltige Stadtentwicklung als Leitprinzip für die Erreichung der Ziele der drei Politikssäulen:

### **Bessere Rechtsetzung**

(better regulation)

gemeint ist dabei nicht die Schaffung neuer Regeln, sondern die bessere Berücksichtigung der städtischen Dimension in vorhandenen und neuen Richtlinien und Verordnungen auf europäischer Ebene.

### **Bessere Finanzierung**

(better funding)

beschreibt eine bessere Nutzung vorhandener Ressourcen und Finanzquellen sowie Erfahrungen zu den neuen Instrumenten wie den Integrierten Territorialen Investitionen (ITI). Auch die Debatte um die künftige Strukturfondsförderung nach 2020 wird in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen.

### **Besserer Wissensaustausch**

(better knowledge exchange)

beinhaltet eine bessere Wissensbasis und die weitere Intensivierung und Verbesserung des Erfahrungsaustausches, unter Nutzung vorhandener Netzwerke wie des europäischen Programms URBACT und des European Urban Knowledge Network (EUKN)

Dabei soll, zusätzlich zu den im Pakt von Amsterdam genannten Organisationen, auf bestehende europäische Strategien, Instrumente, Plattformen und Programme zurück gegriffen werden, darunter die von der Kohäsionspolitik eröffneten Möglichkeiten zur nachhaltigen Stadtentwicklung: Urban Innovative Actions, URBACT, ESPON, dem »Konvent der Bürgermeister«, Civitas 2020, RFSC (Referenzrahmen für nachhaltige Stadtentwicklung), EUKN und die von der Kommission ins Leben gerufene Europäische Innovationspartnerschaft für intelligente Städte und Gemeinschaften nutzen.

### **Bewerbung der Stadt Karlsruhe**

Im September 2016 hatte sich die Stadt Karlsruhe für das Themenfeld Urbane Mobilität beworben. Abgehoben wurde im Rahmen der Bewerbung insbesondere auf den Fachaustausch mit den Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, weltweit renommierten Unternehmen aus den Bereichen Verkehr, Mobilität und Logistik sowie internationalen Verkehrsverbänden. Karlsruhe kann sich zudem insbesondere auf seine langjährige Expertise im Bereich der Entwicklung innovativer städtischer, regionaler und grenzüberschreitender nachhaltiger Mobilitätskonzepte berufen. Stichworte sind hier: das Karlsruher Modell im ÖPNV, Carsharing-Hauptstadt, Fahrradförderung, nachhaltiger Verkehrsentwicklungsplan, Profilregion Mobilitätssysteme, Testfeld Autonomes Fahren, Regionale Entwicklungsstrategie Mobilität der TechnologieRegion Karlsruhe „smart movement“, IT-Trans, Magistrale für Europa etc. Die Herausforderung besteht weiterhin darin, mit einem breiten Maßnahmenrepertoire und verzahnten Strategien ein resilientes, gegen unerwartete Störungen und Entwicklungen stabiles Mobilitätssystem, zu

entwickeln und in der Praxis zu etablieren. Bei der Umsetzung der auch im Verkehrsentwicklungsplan der Stadt Karlsruhe verabschiedeten Vorhaben und Ziele bedarf es weiterer Nachdrücklichkeit. Gerade hier werden konkrete Lösungsansätze erwartet, Verkehr und Mobilität in einem integrierten Stadtplanungsverständnis bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen stadtverträglich umsetzen zu können. Erst in der Umsetzung kann deutlich gemacht werden, dass nachhaltige Mobilität nicht nur als technische Lösung, sondern als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gesehen wird.

### **Projektpartner**

Die Stadt Karlsruhe wurde vom Rat der Gemeinden und Regionen Europas (CEMR) als Koordinator vorgeschlagen und in einer gemeinsamen Entscheidung der EU-Kommission, den jeweiligen Ratspräsidenten und der nationalen Generaldirektoren für Regionalentwicklung als Koordinator gemeinsam mit der Tschechischen Republik, vertreten durch die Ministerien für Verkehr sowie Regionalentwicklung, bestimmt. Aber insbesondere wurde die Bewerbung auch durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) unterstützt. Jedoch ohne Beteiligung der Koordinatoren wurden zunächst 22 Projektpartner ausgewählt. Zu den Vertretern

- der Städte zählen Karlsruhe (D), Malmö (S), Torres Vedras (PT), Bari (I), Gdynia (PL), Bielefeld (DE), Burgas (BGR), Nijmegen (NL), und die Regionen Skane (S) und Wallonien (BE), der Rat der Gemeinden und Regionen Europas – CEMR und EURO-CITIES (Netzwerk europäischer Städte mit mehr als 250.000E).
- der EU-Mitgliedsstaaten: Tschechische Republik, Zypern, Finnland, Slowenien, Rumänien,
- die Europäischen Kommissionen DG Region, DG Move und DG Envi
- Stakeholder wie die Europäische Investitionsbank EIB, UITP (Union Internationale des Transports Publics/Internationale Vereinigung der öffentlichen Transportunternehmen), POLIS (Netzwerk europäischer Städte und Regionen zur Entwicklung innovativer Technologien und Politiken für den städtischen Verkehr) sowie der European Cyclists' Federation und Walk21 als Interessensvertretungen der Rad- und Fußverkehrsaspekte.

### **Themenschwerpunkte des Aktionsplans „Urbane Mobilität“**

„Das Ziel besteht darin, eine nachhaltige und effiziente städtische Mobilität zu realisieren. Der Schwerpunkt liegt auf dem öffentlichen Verkehr, auf sanfter Mobilität (Laufen, Radfahren, öffentlicher Raum) und Zugänglichkeit (für Behinderte, ältere Menschen, kleine Kinder etc.) sowie auf einem effizienten Verkehr mit guten internen (lokalen) und externen (regionalen) Verbindungen.“ Im Einklang mit dieser thematischen Zielsetzung der Partnerschaft Urbane Mobilität im Pakt von Amsterdam sowie der bisherigen EU-Aktivitäten in diesem Bereich wie dem 2011 „Transport White paper“ und dem „Urban Mobility Package“ von 2013 entwickelten die Partner einen Aktionsplan mit Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Herausforderungen zu bewältigen. Darüber hinaus wird dargelegt, was für die Durchführung dieser Maßnahmen erforderlich ist, und es wird ein Überblick über die beteiligten Akteure und den Zeitplan gegeben. Die Mitglieder der Partnerschaft haben insgesamt neun Maßnahmen ausgearbeitet:

#### **MASSNAHME Nr. 1:**

##### **Stärkung der Zusammenarbeit im politischen Mehr-Ebenen-System (Multi-Level Governance)**

Ziel der Maßnahme ist es, Beispiele für praktische Erfahrungen der Zusammenarbeit und Partnerschaften im politischen Mehr-Ebenen-System zu sammeln, die in städtischen und funktional städtischen Räumen ganz Europas erfolgreich umgesetzt wurden. Dies schließt Planungs- und Finanzierungsprozesse ein.

#### **MASSNAHME Nr. 2:**

##### **Förderung der nachhaltigen urbanen Mobilitätsplanung (SUMP)**

Die nachhaltige Planung der städtischen Mobilität (SUMP), mit EU-Leitlinien für Städte, ist ein Kernelement der EU-Politik zur Förderung der städtischen Mobilität und ein sehr nützliches Instrument für Städte. Mit dieser Maßnahme soll das SUMP-Konzept durch Überarbeitung der Leitlinien, Stärkung der nationalen Rahmenbedingungen und Bereitstellung von Best-Practice-Beispielen gefördert werden.

#### **MASSNAHME Nr. 3:**

##### **Bewertung von Best-Practice-Beispielen für die Zugänglichkeit zu öffentlichen Verkehrsmitteln**

Diese Maßnahme hat das Ziel, auf einer einheitlichen Grundlage das Verständnis für Empfehlungen zugunsten der Zugänglichkeit öffentlicher Verkehrssysteme in Städten und Regionen zu erreichen. Dadurch sollen die Auswirkungen verschiedener Best-Practice-Strategien identifiziert werden, die wiederum die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen und die Umsetzung der globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) optimieren zu können.

#### **MASSNAHME Nr. 4:**

##### **Ausbau innovativer, sauberer Busse**

Alternativ angetriebene Busse (beispielsweise durch Strom oder Wasserstoff) können in städtischen Gebieten erhebliche Vorteile bieten: Reduzierung der Emissionen von Treibhausgasen, Luftschadstoffen und Lärm. Mit der Maßnahme soll die Markteinführung sauberer Busse unterstützt werden, unter anderem durch die Clean Buses Deployment Initiative und EU-Mittel.

#### **MASSNAHME Nr. 5:**

##### **Entwicklung von Richtlinien für die Infrastruktur aktiver Mobilität, unterstützt durch geeignete Förderung**

Es sind derzeit keine Normen oder Empfehlungen auf europäischer Ebene für die Gestaltung sicherer, komfortabler, direkter und attraktiver Infrastrukturen für zu Fuß Gehende und Radfahrende vorhanden. Ebenso fehlt in einigen Mitgliedstaaten und Städten das Wissen dazu. Diese Maßnahme soll zur Entwicklung europäischer Leitlinien beitragen und die Mitgliedstaaten ermutigen, auf dieser Grundlage ihre eigenen Leitlinien zu entwickeln.

#### **MASSNAHME Nr. 6:**

##### **Förderung nachhaltigen und aktiven Mobilitätsverhaltens**

Diese Maßnahme konzentriert sich auf Faktoren und Aufgaben, die notwendig und sinnvoll sind, um eine nachhaltige und aktive Mobilität in der EU zu fördern. Die Maßnahme basiert auf einer geplanten Studie über Ansätze für Mobilitätspläne an Schulen und in Unternehmen sowie bei Impulsgebern für Veränderungen im Verkehrsverhalten.

#### **MASSNAHME Nr. 7:**

##### **Reduzierung der Vielzahl unterschiedlicher Zugangsregelungen für Fahrzeuge in Städten**

Die wachsende Zahl von Umweltzonen, Stauzonen und anderen Zugangsregelungen in der EU führt zu wachsender Verwirrung bei Bürgern und Unternehmen. Mit dieser Maßnahme soll die Transparenz erhöht und der Fragmentierung der Systeme durch unverbindliche Leitlinien begegnet werden.

#### **MASSNAHME Nr. 8:**

##### **Untersuchung der Einführung neuer Mobilitätsdienste**

Neue Mobilitätsdienste wie Ride Hailing Apps, Carsharing-Dienste und Fahrrad-Sharing-Systeme werden Teil des Mobilitätsangebots vieler europäischer Städte. Ziel der Maßnahme ist es, die Möglichkeiten der Integration dieser Dienste zu untersuchen, um die Verkehrsbehörden bei der Bewältigung von Verkehrsüberlastungen, Herausforderungen im Bereich der Luftqualität und einer nachhaltigeren Entwicklung der Verkehrsdienste zu unterstützen.

### MASSNAHME Nr. 9:

#### Schaffung eines europäischen Rahmens zur Förderung der Innovation im Bereich der städtischen Mobilität

Für Städte ist es oft eine administrative Herausforderung, europäische Mittel für innovative Projekte zu erhalten. Die Modalitäten sind zu streng und die Förderprogramme sind nicht immer bereit für neue Geschäftsmodelle. Die Themenpartnerschaft Urbane Mobilität möchte ein Positionspapier mit Engpässen und Lösungsmöglichkeiten erarbeiten.

#### Ziel für die Stadt Karlsruhe

Als Lead-Partner hat Karlsruhe seine langjährig bestehende Expertise im Bereich der Entwicklung innovativer städtischer, regionaler und grenzüberschreitender Mobilitätskonzepte in die europäische Strategien einbringen und unmittelbar gestaltend mitwirken können. Karlsruhe positioniert sich dadurch und über die Koordination des Themenfelds Urbane Mobilität als „kommunaler Experte Mobilität“ auf europäischer Ebene. Mittel- bis langfristig wird damit die Möglichkeit eröffnet, einen etwas unkomplizierteren Zugang zu den Entscheidungsträgern der europäischen Verkehrspolitik wie auch den Fachebenen auf EU-Kommissions- und -Parlamentsebene zu schaffen.

#### Quellen und Dokumente:

Pakt von Amsterdam: [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_de.pdf)  
Deutscher Städtetag: Sichtweisen und Perspektiven auf die Urbane Agenda: [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/beitraege\\_stadtpolitik/urbane\\_agenda\\_eu\\_beaerage\\_stadtpol\\_105.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/beitraege_stadtpolitik/urbane_agenda_eu_beaerage_stadtpol_105.pdf)

Aktionsplan der Themenpartnerschaft „Urbane Mobilität“: <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-mobility/final-action-plan-urban-mobility-partnership>  
Die Leipzig Charta: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/leipzig-charta/leipzig-charta-artikel.html>

## Grenzenlose Zusammenarbeit in der Raumentwicklung

Das „Gemeinsame Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum 2030“

HORST SAUER | LANDESPLANUNGSABTEILUNG BERLIN-BRANDENBURG



Grenzübergreifende Kooperation zwischen Polen und Deutschland © Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit

Über die Themenpartnerschaft werden neue Zugänge zu Netzwerken ermöglicht, aufgebaut und die Zusammenarbeit mit der Kommission etabliert. Die Zusammenarbeit mit den Projektpartnern in der EU-Themenpartnerschaft bringt in fachlicher Sicht Akteure der urbanen nachhaltigen Mobilität zusammen, sie bietet eine besondere Möglichkeit, Kontakte zu innovativen Experten, Kommunen und Organisationen zu knüpfen. Außerdem werden die Treffen als Austauschplattform für best-practice-Beispiele in der Mobilitätsplanung genutzt, bei denen die Stadt Karlsruhe sowohl ihre eigenen stadtverträglichen Lösungen präsentieren kann, als auch von Lösungsansätzen anderer profitiert und frühzeitig Zugang zu Informationen erhält. Und schließlich sollen die Erkenntnisse und Erfahrungen der Urbanen Agenda dazu beitragen, bei den Vorbereitungen zur Aktualisierung der Leipzig-Charta als Rahmen für die integrierte Stadtentwicklung in Europa mitzuwirken.

Das Zukunftskonzept ist schon etwas Besonderes – eine gemeinsam entwickelte planerische Vision für einen Raum von 160.000 km<sup>2</sup> mit 21 Millionen Einwohnern beiderseits von Oder und Neiße – und das auf Karten, in denen keine Grenze mehr zu sehen ist. Angesichts der zurzeit nicht gerade völlig unproblematischen Beziehungen zwischen der EU, Deutschland und Polen zeigt es, wie ausgeprägt der Wille zur Kooperation in den angrenzenden Wojewodschaften und Bundesländern ist. Ein gutes Zeichen in immer komplizierter werdenden Zeiten.

Auf die Vielzahl der Kooperationen und gemeinsamen Projekte in diesem Raum einzugehen, würde den Rahmen dieses Berichts völlig sprengen. Deshalb hier eine Beschränkung auf das GZK und seinen organisatorischen Rahmen.

Ausgearbeitet wurde das GZK im Rahmen des Raumordnungsausschusses der DE – PL Regierungskommission, die auf dem bilateralen DE – PL Vertrag über Partnerschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit: vom 17. Juli 1991 basiert.

Die Ko-Vorsitzenden des Ausschusses sind jeweils aus den zuständigen Ministerien der Mitgliedstaaten (BMI, MliR), Mitglieder die Wojewodschaften Niederschlesien (Dolnoslaskie), Lubuskie (Lubuskie), Westpommern (Zachodniopomorskie) und den Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin und Sachsen. Mitgewirkt am GZK hat auch die Wojewodschaft Großpolen (Wielkopolskie).

Die Zusammenarbeit hat mit dem Vertrag eine formale Basis, was eine gewisse Kontinuität der Arbeit gewährleistet. Die Einbindung der staatlichen und regionalen Ebenen hilft Widersprüche zwischen den Regionen und der staatlichen Ebene – die es ja auch geben soll – während der Arbeit zumindest zu neutralisieren.

Mitglied in diesem Ausschuss bin ich seit 2006 und rückblickend bleibt festzustellen, dass sich das Klima in diesem Ausschuss grundlegend zum Positiven gewandelt hat. Waren die Sitzungen in meinen Anfangsjahren oft durch das Austragen von Konflikten (Verkehrs- oder Raumentwicklungskorridor östlich gegen Korridor westlich der Oder) und ein eher sehr formales Delegationsklima geprägt (Deutsche Delegation auf der einen Seite und zwar mit Fahne, polnische Delegation auf der anderen, natürlich auch mit Fahne) ist das Arbeitsklima mit den Jahren deutlich entspannter geworden und Vertrauen entstanden.

War es zu Anfang schwierig zu gemeinsamen Positionen zu kommen, sind dann schrittweise erste gemeinsame Karten entstanden, die Karte „Entwicklung der überregionalen Verkehrsinfrastruktur in der Oder-Partnerschaft“ und die Karten der Investitionsvorhaben im deutschen und im polnischen Teil des deutsch-polnischen Grenzraums. Kennzeichnend war aber hier immer noch ein eher paralleles, als ein gemeinsames DE – PL Arbeiten.

### Gemeinsam arbeiten war die Voraussetzung

„Gemeinsam“ war dann aber die Handlungsgrundlage für das GZK. Aber wie immer hängt das auch mit den agierenden Personen zusammen. Nach mehreren Ko-Vorsitzenden und Ausschussmitglieder Wechseln wurden die Weichen stärker auf gegenseitig aufeinander achten und Kooperation gestellt. Prägend für das GZK war eine sehr kommunikative Arbeit, keiner hatte das Gefühl „über den Tisch gezogen zu werden“, jeder durfte sich einbringen und auch die Kommunikation außerhalb des Ausschusses gestalten.

Tragend für die Arbeit waren folgende Elemente

- Es ging nicht darum das Rad neu zu erfinden, Basis für das Konzept waren die Leitbilder in den Staaten und die Raumordnungspläne bzw. Ziele in den Wojewodschaften und Bundesländern.
- Es wurden keine Datenfriedhöfe produziert, sondern der Sachverstand der beteiligten internen und externen Experten genutzt.
- Es sollte ein knappes verständliche Papier mit sprechenden Karten werden und kein dickes Buch.
- Es wurde ein sehr enger Zeitrahmen vereinbart, und eingehalten, die Arbeiten dauerten von Dezember 2014 – Dezember 2016.
- Und trotzdem wurden Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit mehrfach beteiligt und eingebunden (Arbeitstreffen, Konferenzen, Online Beteiligungen).

Und was besonders wichtig war

- Vereinbart war das Konsensprinzip, damit konnten die wenigen vorhandenen gravierenden Konflikte (z.B. Oderausbau vs. Naturschutz, Braunkohle vs. Klimawandel) umgangen und sich auf die gemeinsamen Ziele konzentriert werden.
- Und immer wieder: wir wollten das **gemeinsam** machen!

Finanziell und organisatorisch getragen wurde die Arbeit von den beiden staatlichen Ministerien, inhaltlich koordiniert wurde sie von Dr. Maciej Zathay, Institut für Territorialentwicklung, Breslau, Jens Kurnol, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn und mir, mitgearbeitet haben alle Ausschussmitglieder.

### Anmerkungen zur strategischen und planerischen Relevanz

Machbar war das Ganze dann auch nur, weil das „Zukunftskonzept 2030 Potenziale und Möglichkeiten der Entwicklung aufzeigt und keine formalen Planungsvereinbarungen enthält“, wie es im Ergebnisprotokoll der DE – PL Regierungskommission vom 26. Juni 2018 noch einmal festgestellt wurde. Die Kommission hebt allerdings auch hervor, dass es sich bei dem GZK um einen Meilenstein in der raumplanerischen Zusammenarbeit handelt und fordert auf die gewonnenen Ergebnisse und Erfahrungen „in der Erarbeitung von Planungsdokumenten der Raumordnung auf allen Verwaltungsebenen zu nutzen.“

Die politische und planerische Relevanz des Konzepts wurde beiderseits der Oder doch bisher eher unterschiedlich wahrgenommen, in einigen Wojewodschaften wurde mit der Kommunikation gewartet bis die Regierungskommission das Konzept formal begrüßt hat, in Niederschlesien hat der Marschall allerdings schon recht früh die Bedeutung des GZK für die Zusammenarbeit betont.

Auf der deutschen Seite wurde das Ganze parallel zur Erarbeitung und zügig nach dem Beschluss des Raumordnungsausschusses kommuniziert und auch von der politischen Seite aufgegriffen, so wurde z.B. die Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Konzepts in den gemeinsamen Kabinettsitzungen Berlin und Brandenburg oder erst vor kurzem zwischen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern vereinbart. Das Konzept war immer wieder Gesprächsthema bei politischen Gesprächen und Besuchen beiderseits der Oder und im Rahmen der Oder-Partnerschaft (informelle Partnerschaft zwischen den Bundesländern und Wojewodschaften auf Spitzenebene).

Inwieweit das Konzept sich planerisch flächendeckend umgesetzt hat, lässt sich zurzeit noch nicht genau sagen. Es ist aber davon auszugehen, dass einiges davon passiert ist, wurden die Zielvorstellungen doch von allen beteiligten Wojewodschaften und Bundesländern auf Grundlage ihrer jeweilig eigenen Ziele gemeinsam formuliert.

Zumindest in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg lässt sich aber feststellen, dass der aktuelle Entwurf des neuen Landesentwicklungsplanes (Überarbeiteter Entwurf des LEP HR vom 29. Januar 2019) mehrfach direkt Bezug auf das GZK nimmt und viele Elemente wie z.B. die strategischen Achsen und die Kooperation mit Polen aufnimmt.

### Das richtige Zeitfenster nutzen

Das GZK war nicht der erste Ansatz raumbezogene Leitbilder für diesen Raum zu entwickeln, es konnte sich aber kein früherer Ansatz durchsetzen, weil Voraussetzungen fehlten oder einfach die Zeit dafür noch nicht reif war.

So konnte die Auseinandersetzung darum, wo denn nun einer der wichtigsten europäischen Nord-Süd Korridore verläuft, westlich oder östlich der Oder, erst mit der Überarbeitung der transeuropäischen Verkehrsnetze im Jahr 2013 beendet werden. Beide Seiten haben jeweils ihren Korridor und damit Recht bekommen. Spannend ist auch wie es dazu gekommen ist und welche Rolle dabei Interreg B Projekte und andere Netzwerke gespielt haben, aber das ist eine andere Geschichte.

Da die Mitgliedstaaten diesen TEN-V Netzen, den Korridoren und den Zeithorizonten zugestimmt hatten konnten sie nun zu einem wichtigen Bezugssystem für das GZK werden. Darauf aufbauend konnte dann darüber nachgedacht werden, wie denn nun diese Situation genutzt und Synergien geschaffen werden können.

Zeitfenster bezieht sich aber nicht nur auf die objektiven Voraussetzungen. Ich habe ja schon auf die Entwicklung des Kooperationsklimas und den Personalwechsel im Ausschuss hingewiesen. Und das hat dazu geführt dass 2013 bei den Ko-Vorsitzenden und bei mehreren Ausschussmitgliedern der Wille und die kommunikativen Möglichkeiten entstanden, das Konzept in diesem Zeitrahmen zu entwickeln.

### Nicht für das Bücherregal produzieren, sondern die Umsetzung vorbereiten

Die Arbeit an dem Konzept war von vorneherein auf die Umsetzung orientiert. Schon in dem einleitenden Text zum GZK heißt es „Nur das Zusammenwirken vieler Menschen und Institutionen füllt das Gemeinsame Zukunftskonzept 2030 mit Leben. Es soll dazu motivieren und inspirieren, die Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Verflechtungsraum weiter zu vertiefen, ...“

Voraussetzung dafür ist die Einbindung breiterer Bevölkerungsschichten. Dazu gab es mehrere lokale Konferenzen, wissenschaftliche Veranstaltungen und einen Wettbewerb für Flaggschiffprojekte zur Umsetzung des Konzepts. Der Wettbewerb wurde mit einer deutsch-polnischen Konferenz im BMI eröffnet und ist nun abgeschlossen. Träger des Wettbewerbs waren wiederum die beiden staatlichen Ministerien. 35 Projekte hatten sich mit den unterschiedlichsten Themenstellungen beworben und 5 sollen demnächst prämiert werden. Sie werden sicherlich das eine oder andere Ziel des GZK umsetzen.

Neben dem schon benannten Einfluss auf die Landesplanung finden sich die Ziele des GZK auch in vielen Einzelprojekten wieder. Das Konzept wird immer wieder argumentativ genutzt, sei es gegenüber der EU Kommission, den Bundesministerien oder auch der Öffentlichkeit. Integrierte Konzepte helfen da immer als Argumentationsbasis.

Als Beispiele aus der Hauptstadtregion seien hier nur

- der geplante und von Berlin und Brandenburg mitfinanzierte zweigleisige Ausbau der Bahnverbindung Berlin Stettin (Szczecin)
- der Kulturzug Berlin Breslau (Wroclaw) und
- die Arbeiten an der grenzüberschreitenden Metropolregion Stettin (Szczecin)

genannt.

Einige Grundvoraussetzungen:

- Wichtig ist ein langer Atem und Geduld, um das Ganze vorzubereiten und den richtigen Zeitpunkt abzuspassen.
- Extrem nützlich sind stabile, möglichst vertraglich abgesicherte Strukturen.
- Es bedarf einer ausreichenden finanziellen Grundlage, um solche Konzepte zu entwickeln und dann auch in die Breite zu tragen.
- Aber das allerwichtigste sind Menschen, die solche Projekte ziehen und das können ohne andere abzuhängen.

PS.:

Diese Form der grenzenlosen Zusammenarbeit scheint inzwischen Schule zu machen, so steht doch im Aachener Vertrag vom 22.01.2019 (Update des deutsch-französischen Élysée-Vertrages von 1963)

„Artikel 14:

Beide Staaten richten einen Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein, der Interessenträger wie nationale, regionale und lokale Gebietskörperschaften, Parlamente und grenzüberschreitende Einheiten wie Eurodistrikte und, falls erforderlich, die betroffenen Euroregionen umfasst. Dieser Ausschuss koordiniert alle die Bundesrepublik Deutschland und die Französische Republik betreffenden Aspekte der grenzüberschreitenden Raumbearbeitung, entwirft eine gemeinsame Strategie zur Ermittlung von Schwerpunktvorhaben, stellt fortlaufend die in Grenzregionen bestehenden Schwierigkeiten fest und erarbeitet Vorschläge für den Umgang mit ihnen; ...“

## 32 Schlussbemerkungen

In der Einleitung zum Konzept heißt es „Das Gemeinsame Zukunftskonzept 2030 für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum ist eine raumplanerische Vision, die zeigt, wie der Raum auf beiden Seiten der Oder und der Lausitzer Neiße 2030 aussehen soll.“ und „Zugleich leistet es mit seiner spezifischen, grenzübergreifenden Perspektive einen Beitrag zur Diskussion über zukünftige Schwerpunkte der europäischen Kohäsionspolitik.“

Mit dem Beschluss im DE – PL Raumordnungsausschuss ist es rechtzeitig vor dem Beginn der Diskussion um die nächste EU Förderperiode fertig geworden und wird zwischenzeitlich auch von der GD REGIO zur Argumentation bei einigen aktuellen Vorschlägen zur Zukunft der Kohäsionspolitik genutzt. Und in Brandenburg hat gerade auf Landesebene eine Diskussion darüber begonnen, ob und inwieweit die Umsetzung des GZK eine Rolle bei der Programmierung für die nächste EU Förderperiode spielen soll.

# Hotel Europa und der bayrisch-tschechische Grenzraum

PROF. DR. INGRID KRAU | STADTPLANERIN UND ARCHITEKTIN

Schon vor dem Prager Frühling garte es in der CSSR und auch hier gingen die Unruhen von den Studenten aus. Die Kunde erreichte unser Studentenwohnheim in Westberlin. Sie mischte sich mit vagem Wissen vom Goldenen Prag, wie es im 14. Jh. unter Kaiser Karl IV. zum kulturellen Glanzpunkt Europas ausgebaut worden war. 1966 reichte mir ein Kommilitone einen Zettel, auf den er „Hotel Europa“ und den Namen der Empfangsdame geschrieben hatte. Ich fuhr los und fand mich nach Grenzüberwindung in einem ehrwürdigen Jugendstilhotel aus habsburgischer Zeit wieder, dem schönsten Haus am Wenzelsplatz mit seinem sagenhaften Café, in dem auch Kafka gelesen hatte, ein europäischer Sehnsuchtsort. Mich empfing eine Dame von Welt, die mir hinter der hermetischen Grenze des Ostblocks Kontakte zu weiteren weltoffenen Menschen weiterreichte. Hatte die KP der CSR Anfang 1948 noch geduldet, das Hotel auf den Namen „Hotel Europa“ umzubenennen, wie es auch heute noch heißt, so errichtete sie noch im gleichen Jahr ihr eisernes Regime und verschloss den Weg zum westlichen Europa.

Im „Prager Frühling“ von 1968 verlangten die Bürger, angeführt von Dubcek, die Liberalisierung aller Lebensbereiche, ihr Begehren wurde im gleichen Jahr noch niedergedrückt von den Truppen des Warschauer Pakts. 1989 formte sich der Widerstand neu, wieder initiiert von einem Bürgerforum. Hunderttausende gingen auf die Straße; die „Samtene Revolution“ ging in die Geschichte ein. Im gleichen Jahr wurde Vaclav Havel zum Präsidenten der CSSR gewählt, 1991 trat die CSFR dem Europarat bei, 1993 folgte durch Vereinbarung beider Ministerpräsidenten die Teilung in Tschechische und Slowakische Republik, dies allerdings gegen den Willen der Bürger. 2004 trat Tschechien der EU bei. Seit dem Frühjahr 2019 tragen Bürgergruppen ihren Protest gegen die Regierungspolitik erneut auf die Straße. Die Entwicklung der Slowakei, seit 2004 ebenfalls Teil der EU und wirtschaftlich ebenso stark (das „Detroit Europas“), blende ich hier aus, da nicht zu unserem engeren Thema Grenzraum gehörend.

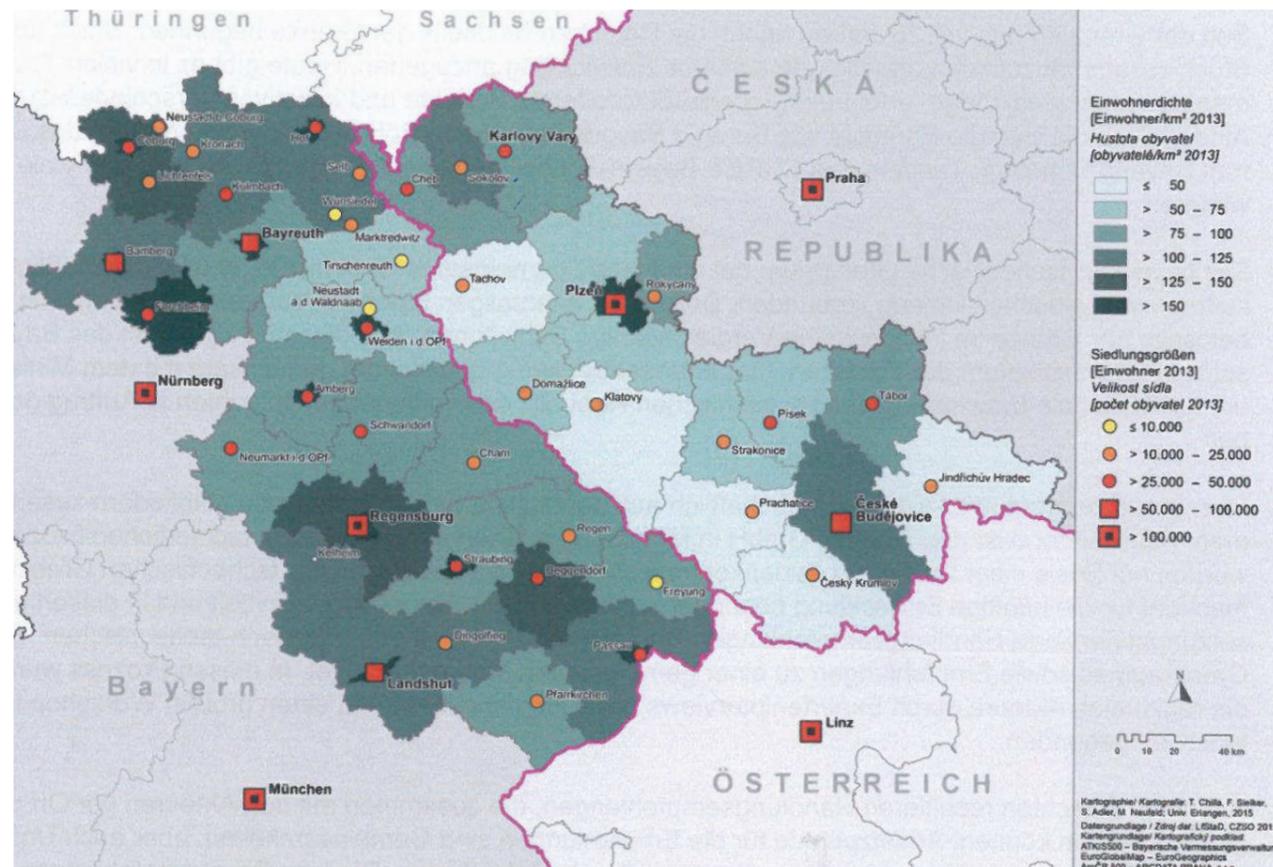
Noch einmal zurück: Dieses Prag/Praha, geographischer Mittelpunkt und Hauptstadt des Königreichs Böhmen, hatte im Heiligen Römischen Reich eine machtvolle Sonderstellung, war Zentrum einer in der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung führenden Region Europas. Böhmen wurde nachfolgend Kronland des habsburgischen Vielvölkerstaates, ein

Differenz tolerierender Verbund unterschiedlicher Territorien, Ethnien und Religionen (dessen Eigenheiten und staatliche Schwäche uns Joseph Roth in seinen Romanen nahe gebracht hat). Dieses Böhmen war auch da schon der wirtschaftlich entwickeltste Teil, erst recht wurde es dazu mit seiner dynamischen Industrialisierung im 19. Jahrhundert, aus heutiger Sicht ein Idealfall eines prosperierenden und in sich vernetzten Raumes, zugleich städtisch und ländlich geprägt.

Böhmens westliche Gebiete waren diejenigen, in denen das Zusammenleben von Deutschen und Tschechen, das Nebeneinander zweier sehr unterschiedlicher Sprachkulturen und sich von einander abgrenzender bis kriegerisch gebärdender christlicher Religionen zu einem ständigen Hin und Her führte, angetrieben von den übergeordneten Machtzentren in Europa, die sich bis an den Rand des drohenden Untergangs bekämpften, wie uns der Dreißigjährige Krieg lehrt. Die historisch jüngsten Akte der Usurpation waren der Zugriff in nationalsozialistischer Zeit mit der Eingliederung Böhmens und Mährens als Protektorate in das Deutsche Reich und die tschechische Gegenreaktion der Vertreibung und Enteignung der Deutschböhmen, der Sudetendeutschen in unserer Diktion, nach dem Zweiten Weltkrieg.

Unleugbar gibt es das Fortwirken des historischen Geschehens bis in die Gegenwart hinein. Zu überwinden ist es nur, wenn wir die Repräsentation beider Seiten anerkennen, die Ortsnamen beider Sprachen neben einander stellen und schriftliche Quellen beider Seiten zur Rate ziehen. Der tschechischen Sprache nicht mächtig, kann ich es hier nur in aller Unvollständigkeit versuchen, auf Papiere beider Seiten in deutscher Sprache zugreifend und bestärkt von den eigenen Begegnungen mit tschechischen Kollegen hier in München, an der CVUT, der Tschechischen Technischen Universität in Prag, mit der dortigen Architektenkammer im Rahmen von European-Wettbewerben und in der Diskussion mit Erasmusstudenten, die sich zwischen beiden Sprachen bewegten.

Das Egerland/Chebsky ist der neuralgische Knoten in der bayerisch-tschechischen Geschichte. Zunächst slawisch besiedelt, wurde es Teil des bairischen Nordgaus, in dem der Staufer Friedrich Barbarossa und seine Nachfolger die Provincia Egreensis zum reichsunmittelbaren Musterland ausbauten. Sein



Einwohnerdichte beidseits der Grenze © Regierung von Oberfranken, Entwicklungsgutachten 2015

**34** Zentrum, die Stadt Eger, wurde zu einem durchaus bedeutenden Stadtstaat mit zugehörigem Territorium, wie man ihn gewöhnlich eher in Oberitalien vermutet. Ludwig der Bayer verpfändete das Egerland nachfolgend bei Erhalt seiner Unabhängigkeit an den König von Böhmen. Es konnte über Jahrhunderte seine Autonomie bewahren. 1938 wurde das Rad gemeinsamer Geschichte harsch zurückgedreht: als Sudetengau wurde es Teil des Deutschen Reiches, aus den Deutschböhmen wurden Deutsche. 1945 wurden in Gegenreaktion die Deutschböhmen enteignet und vertrieben, viele fanden in Bayern ein neues Zuhause und hielten lange Gedanken der Revanche aufrecht. (Kubu, František 2005: Deutsche und Tschechen.)

Die Regierungen von Deutschland und Tschechien entschieden sich 1997 mit der Deutsch-Tschechischen Erklärung nach vorn zu blicken und die Vergangenheit ruhen zu lassen; für den Freistaat Bayern reiste Ministerpräsident Seehofer 2010 erstmals nach Prag mit der Botschaft, Versöhnung und Entspannung zu suchen. Doch auch danach bestanden und bestehen mentale Hemmnisse fort und erschweren das Aufeinanderzugehen. Immer noch wird von „Grenzregion“ und „Grenzraum“ gesprochen, auch im administrativen Bayern, wenn der tschechisch-deutsche, historisch und kulturlandschaftlich begründete Raum Egerland/Chebsky gemeint ist, obwohl mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 und dem Durchführungsabkommen von 2007

die Land- und Seegrenzen in Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn geöffnet werden sollten, aber im Zuge der Migrationsströme seit 2015 wieder beidseits unter Kontrolle sind. Der gemeinsame Raum stellt sich seit 1945 durchweg und weiterhin als ein benachteiligter dar, ausgedünnt mit geringen Einwohnerzahlen und wirtschaftlicher Schwäche. Das ist vorauszuschicken, um das Thema „Überwinden der geographischen, politischen und mentalen Grenzen der bayerisch-tschechischen Grenzregion“ darstellen zu können - ein Dilemma sich zutiefst widerstreitender Interessen, das mit Blick auf Europa selbst wohlwollende Ministerialbeamte in Konflikt bringt.

### Die Euregio Egrensis<sup>1</sup>

Ihre Gründung erfolgte 1990 gleich nach der Wende auf einem internationalen Symposium in Marktredwitz, also auf deutscher Seite, aber in enger Kooperation mit der Stadt Cheb/Eger auf tschechischer Seite. Die Euregio deckt sich weitgehend mit dem Territorium des Egerlandes. Sie gliedert sich in drei Arbeitsgemeinschaften, in die für das sächsisch-thüringische Territorium, angesiedelt in Plauen, in die für das bayerische mit Sitz in Marktredwitz und in die für die tschechische Seite, die sich in Karlsbad befindet.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Euregios sind freiwillige regionale Zusammenschlüsse über Staatsgrenzen hinweg. Der Begriff „Euregio“ ist eine Kurzform von „Europäische Region“. Die Bezeichnung steht sowohl für ein geographisch bestimmtes Grenzgebiet als auch für den grenzüberschreitenden Verbund.

<sup>2</sup> In der Arbeitsgemeinschaft Sachsen/Thüringen e. V. sind der Vogtlandkreis, Plauen, der Erzgebirgskreis, der Landkreis Greiz und der Saale-Orla-Kreis aktiv. In der Arbeitsgemein-

Der übergreifende gemeinsame Gedanke war, im Rahmen eines vereinten Europas die Euregio Egrensis, anknüpfend an die gemeinsame Vergangenheit, erneut zu einer europäischen Region zusammenwachsen zu lassen; in „grenzüberschreitender Zusammenarbeit“, insbesondere soll sie die negative Einwirkung der staatlichen Grenzen beseitigen, den Lebensstandard der Einwohner sowie die natürlichen und kulturpolitischen Bedingungen verbessern und das Wirtschaftspotenzial in der Region durch gezielte Kooperationsbeziehungen entwickeln. Beidseits war man nach 1990 der Hoffnung, dass in allen Euroregionen mit der Intensivierung der Zusammenarbeit die Staatsgrenzen allmählich an Bedeutung verlieren würden.

Die Gliederung in drei Arbeitsgemeinschaften, die eigenständig tätig werden, setzt den administrativen Rahmen. Sie koordinieren sich, indem sie jeweils drei Vertreter und einen Geschäftsführer in das gemeinsame Präsidium entsenden. Dessen Präsident wird jeweils für zwei Jahre abwechselnd aus den drei Arbeitsgemeinschaften gewählt. Jede Arbeitsgemeinschaft bearbeitet einen Themenschwerpunkt federführend für das gesamte Gebiet der Euregio. Die sogenannte „Sprachoffensive“, die in der Grenzregion die Tschechisch- bzw. Deutschkenntnisse steigern will, wird von der Arbeitsgemeinschaft Bayern geleitet. Der Themenschwerpunkt Verkehr und Infrastruktur ist bei der Arbeitsgemeinschaft Sachsen/Thüringen angesiedelt, der Schwerpunkt Kur- und Bäderwesen, Tourismus bei der Arbeitsgemeinschaft Böhmen. Neben Projekten im Bereich der Verkehrsinfrastruktur und der Tourismusförderung, gibt es Projekte, die dem Abbau der Sprachbarrieren dienen sollen. Dazu gehören die jährlichen Jugendfreizeiten, Schulpartnerschaften, erste gemeinsame Kindertagesstätten und Austauschprogramme.<sup>3</sup>

Nach den Beobachtungen des tschechischen Historikers Kubu haben „der Schwung und die Leidenschaft der ersten Jahre“ nachgelassen. Mit dem Entstehen der Tschechischen Republik 1993 sei das staatliche Interesse an der Zusammenarbeit zurückgegangen. Jedoch habe das regionale und private Interesse an der Kooperation zugenommen. Und das sei der eigentliche Gewinn. (Kubu, František (2005) Deutsche und Tschechen) Die gewachsene Bedeutung der Nahbereichsaktivitäten betont auch die bayerische Seite. Der übergeordnete Perspektivwechsel hin zu betont nationalen Interessen vor allem des letzten Jahrzehnts hat dazu geführt, dass beide Seiten die Kooperation zunehmend aus dem Blickwinkel der eigenen Interessen sehen. Dabei hat sich die EU zur „Europäischen Territorialen Zusammenarbeit“ mit der Gemeinschaftsinitiative zur Finanzierung transnationaler Projekte aus

schaft Bayern sind die Landkreise Kronach, Hof, Kulmbach, Wunsiedel im Fichtelgebirge, Bayreuth, Tirschenreuth, Neustadt an der Waldnaab, Amberg-Weiden und Schwandorf sowie Hof, Bayreuth, Amberg und Weiden in der Oberpfalz vertreten. Die tschechischen Mitglieder sind in der Arbeitsgemeinschaft Böhmen organisiert. Dabei handelt es sich um Okres Karlovy Vary, Okres Tachov, Okres Cheb und Okres Sokolov.

<sup>3</sup> Die „Euregio Bayerischer Wald/Bavorski Les - Böhmerwald/Sumava - Unterer Inn/Dolní Inn“, die zusätzlich österreichisches Territorium einschließt, bleibt in meinem Beitrag außer Betracht.

dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) über das Programm Interreg / ETZ verpflichtet. In der jetzt auslaufenden Förderperiode 2014 - 2020 stand der Initiative Interreg IV ein EU-weites Gesamtbudget von 8,9 Milliarden Euro zur Verfügung; auf den Raum Bayern-Tschechien entfielen im Haushaltsansatz rd. 97 mio. Euro gegliedert in (aufgerundet)

- 18 mio für Forschung und Innovation (für Vernetzung von Forschungseinrichtungen und für Förderung von KMU)
- 40 mio für Umwelt, Kultur, Naturerbe
- 12 mio für sprachliche Förderung und Bildung
- 28 mio für Netzwerke und institutionelle Kooperation.

Die über sieben Jahre verteilten Fördersummen des Programms sind offensichtlich bescheiden, nicht zuletzt begrenzt durch die EU - Stabilitätspolitik. Sie unterliegen zudem einem komplizierten Antragsmodus, der mitunter auch zu spät in Gang kam. Die Wirtschaftsminister beider Seiten trafen sich diesmal daher frühzeitig, um sich über die Vergabe der Förderperiode 2021-2027 zur Verfügung stehen, zu beraten. Sie einigten sich auch auf einen neuen Förderschwerpunkt der Netzwirkbildung unter Jugendlichen zur Verbesserung ihrer digitalen Kompetenzen (3 mio Euro). Auf's Ganze gesehen ist zu fragen, welche Relevanz das Programm gegenüber der boomenden Realwirtschaft in und zwischen beiden Ländern hat.

### Wirtschaft

Beiden CSSR-Nachfolgestaaten geht es wirtschaftlich gut und sie entwickeln sich aufstrebend. „Die Wirtschaft der Tschechoslowakei gehörte traditionell zu den am meisten entwickelten in Europa. Sie erreichte insbesondere in der Zeit von 1918 bis 1939 einen hohen Stand. Im Vergleich mit dem BIP der EU ausgedrückt in Kaufkraftstandards nähert sich Tschechien immer mehr dem Durchschnitt der EU-28 an. Der tschechische Außenhandel hat 2016 mit rund 276 Mrd. Euro einen neuen Rekordwert erreicht. Die tschechischen Exporte entsprechen fast 85 % (84,3) des BIP.

Die tschechische Wirtschaft ist stark auf die Industrie (über 37 % Industrieanteil am BIP) und insbesondere auf die Automobilindustrie ausgerichtet. Einen großen Teil der Industrie bildet die Erzeugung moderner Industrieanlagen und Industriekomplexe, die überwiegend für Westeuropa und andere hochentwickelte Staaten der Welt bestimmt sind, sowie die Automobilindustrie (die Škoda-Auto-Werke gehören zu den größten Betrieben des Landes und bilden den wesentlichen Teil des tschechischen Exportes). Weitere wichtige Bereiche: die Metallurgie, Maschinen-

Lebensmittel- und Holzindustrie, ferner die chemische, petrochemische und pharmazeutische Industrie, Glas- und Keramikerzeugung.“ (Wikipedia / Mai 2019)

### Wirtschaft im Grenzraum

Bei aller Dynamik der Wirtschaft sowohl in Böhmen als auch in Oberfranken zeigt der Grenzraum einen deutlich geringeren Aufwärtstrend gegenüber der allgemeinen Entwicklung; er verzeichnet zwar positive Impulse, aber hinkt noch deutlich hinterher. Dabei ist die Wirtschaft beidseits durchaus ähnlich strukturiert: Niedergang von Textil-, Porzellan- und Glasindustrie; beidseits überwiegen die KMU der Kfz-Zulieferer (Automotive), des Maschinenbaus, der Metallverarbeitung und der Mechatronik.

Antworten, warum das so ist, geben das Entwicklungsgutachten von 2015 für den bayerisch-tschechischen Grenzraum des Bayerischen Ministeriums für Heimat und Landesentwicklung und die Publikation der ARL von Chilla et al.: Grenzüberschreitende Regionalentwicklung an der bayerisch-tschechischen Grenze – die Suche nach den ‚richtigen‘ Kooperationsformen. Hannover 2018.

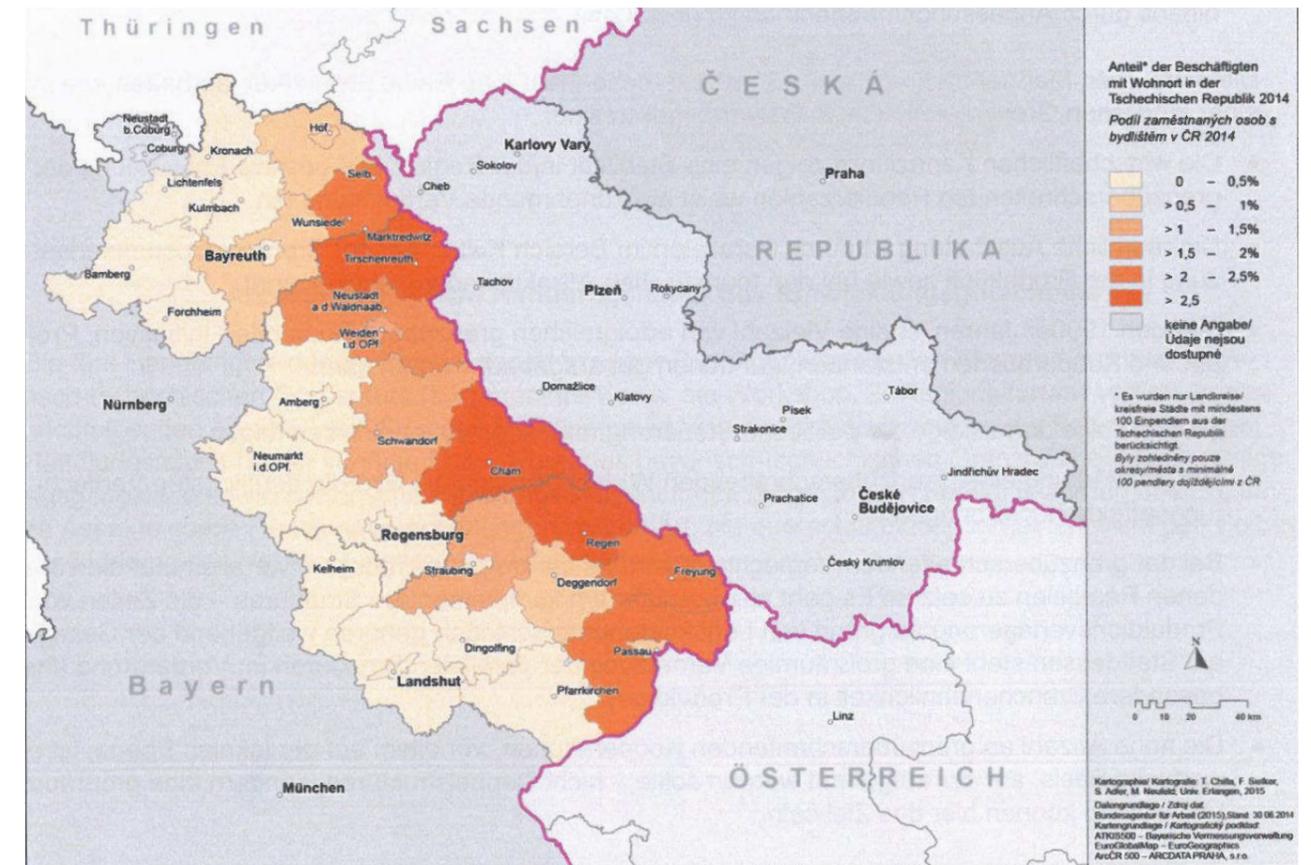
Das erstgenannte Gutachten stellt als neues Ziel voran: „Der Freistaat Bayern und die tschechische Republik wollen ihre Grenzregion zu einem gemeinsamen Zukunftsraum verbinden.“ Auch 25 Jahre nach der Grenzöffnung und 15 Jahre nach dem EU-Beitritt Tschechiens seien die grenzüberschreitenden Verflechtungen nur moderat und das grenzüberschreitende Potential erst ansatzweise ausgeschöpft. (Entwicklungsgutachten StMLFH 2015) Als Erschwernisse werden genannt: Sprache, verwaltungsorganisatorische Unterschiede, unterschiedliche Innovationslevel der Wirtschaft und Lücken in der Verkehrsinfrastruktur. Den Hemmnissen werden im Gutachten daher folgende Handlungsfelder gegenübergestellt:

### Verkehrsinfrastruktur und Telekommunikation

Seit die Wirtschaft beidseits der Grenze kräftig zugelegt hat, was zu vielfältigen Kooperationsbeziehungen geführt hat, wurde der Mangel an Verkehrsverbindungen schmerzhaft spürbar. Das Gutachten: Es mangle noch sowohl am Straßenausbau als auch an der Elektrifizierung und am zweigleisigen Ausbau von Bahnstrecken, sowie am Breitband und LTE-Ausbau, auch bestehe ein Mangel an Verkehrsdaten. Beim ÖPNV im Nahbereich gebe es zu wenige Verbindungen und zu viele Verkehrsträger und Tarife. Behindert seien daher Wissenstransfer und Informationsaustausch. Tschechien hat kein duales Ausbildungssystem. Sprachkenntnisse haben beidseits aufgrund von Überalterung und Generationenwechsel deutlich abgenommen. Bei Tourismus und Kultur wird das Fehlen einer gemeinsamen Vermarktung und Markenentwicklung festgestellt.

Der von der ARL veröffentlichte Beitrag urteilt noch deutlicher: „Das politische Agieren im bayerisch-tschechischen Grenzraum ist geprägt von seiner Lage am vormals ‚Eisernen Vorhang‘ und durch die Kriegs- und Vertreibungshistorie. Diese besondere Situation führte zu einem recht einzigartigen Gefüge an Kooperationsbeziehungen: Im Vergleich mit anderen Grenzräumen fällt auf, dass die mittlere Ebene der Kooperation – also zwischen den nationalstaatlichen und kommunalen Kooperationen – erst vergleichsweise spät aktiviert wurde. In den vergangenen fünf bis zehn Jahren hat dann eine Dynamik eingesetzt, sodass man von einer ‚nachholenden‘ Kooperationsentwicklung sprechen kann. ... Die Kooperationen auf kommunaler Ebene haben wenige Monate nach Öffnung des ‚Eisernen Vorhangs‘ eingesetzt, und sie haben sich in ihrer Kontinuität und Intensität als Fundament der grenzüberschreitenden Kooperation bewährt. Dies erfolgte vor allem durch die Gründung der beiden Euregios. ... Da es seit Langem (und bis heute) keine völkerrechtlich verbindlichen Verträge zwischen Bayern und der Tschechischen Republik gibt, waren und sind maßgebliche Träger der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf ‚staatlicher‘ Ebene seit 1989 die ‚Grenzland‘-Regierungen von Oberfranken, der Oberpfalz und von Niederbayern mit den tschechischen Kreisen Karlsbad (Karlovarský kraj), Pilsen (Plzeňský kraj) und Südböhmen (Jihočeský kraj). Die Autoren attestieren den soft spaces, wie die Euregios sie bilden, größte Bedeutung, sehen aber zugleich, dass deren bessere Verzahnung mit der Landesplanung noch ausstehe. Sie bemängeln „die bislang nicht vorhandene strategische Gesamtsicht der bayerischen Grenzräume in der bayerischen Landesentwicklung.“

Als symptomatisch kann noch immer der mangelnde Ausbau der Verkehrsinfrastruktur angesehen werden. Mit den Verkehrsprojekten ‚Deutsche Einheit‘ wurden die A9 und die A72/93 nach Sachsen realisiert, eine nach Tschechien kam nicht. Die als Querzubringer zu den Autobahnen geplante Bundesstraße B 303 neu von Cheb/Eger nach Bayreuth/Bamberg harret noch der Umsetzung. Eingriffe in Natur und Landschaft standen entgegen. Seit 2006 gibt es keine durchgehende Fernverbindung der Bahn von Bayern nach Prag mehr. Wer heute aus München dorthin fahren will, nimmt den ICE bis Nürnberg und steigt dann in einen Bus um (5 Stunden Fahrzeit) oder fährt mit der Regionalbahn über Pilsen (Fahrzeit 5,5 Stunden). Von Bayreuth nach Prag braucht man immer noch 4 1/4 Stunden. Als Lichtblick schafft man es von Marktredwitz nach Cheb/Eger per Regionalbahn in 25 Minuten. Doch gibt es durchaus einen beachtlichen Grenzverkehr, denn eine große Zahl an tschechischen Berufseinspendlern arbeitet in Oberfranken. Sie fahren per PKW über die nachgeordneten Verbindungsstraßen. In umgekehrter Richtung pendeln weit weniger Deutsche ein, das ergibt sich aus dem Lohngefälle. Das gleicht sich immerhin immer mehr an hiesige Standards an.



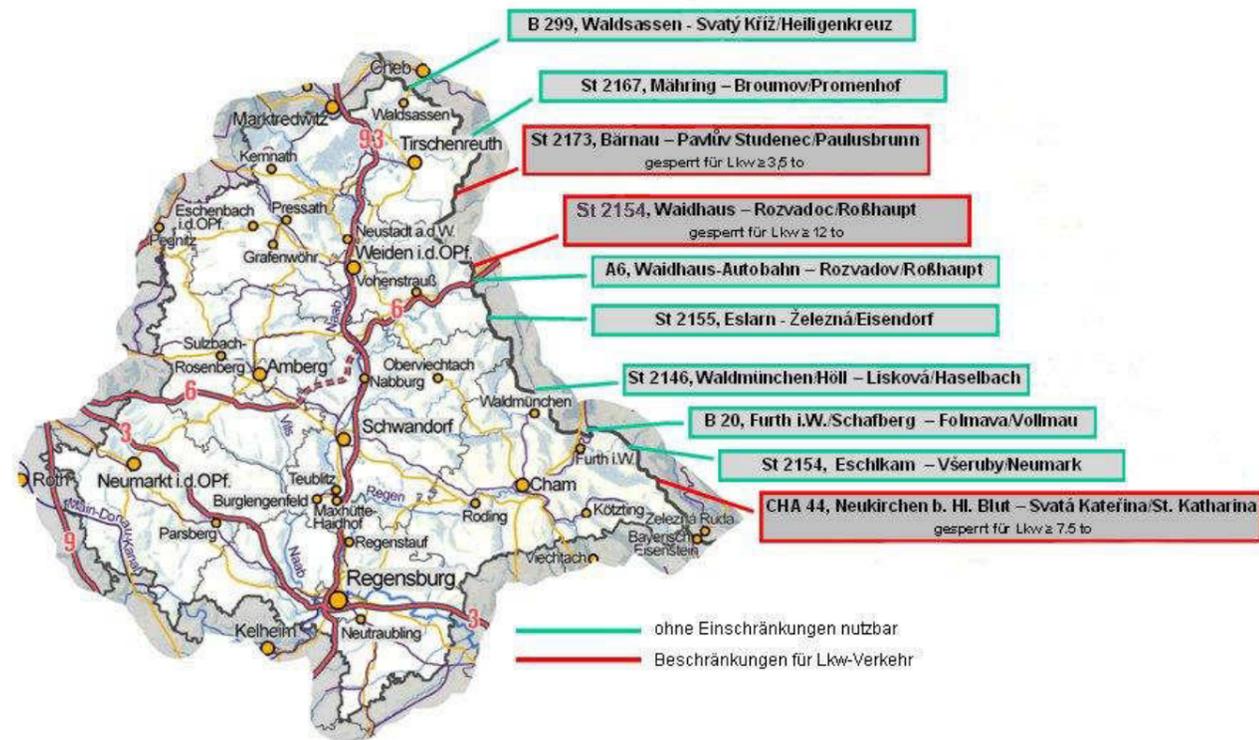
Arbeitseinspendler aus Tschechien nach Oberfranken © Regierung von Oberfranken

Ruft man hingegen die Homepages großer oberfränkischer Industrieunternehmen auf, landet man sehr schnell auf der tschechischen Seite bei Zweigwerken, Niederlassungen und Kooperationspartnern. Daran wird deutlich, dass es längst einen gemeinsamen Wirtschaftsraum gibt. Dem fehlen allerdings bisher die staatlichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur beider Seiten.

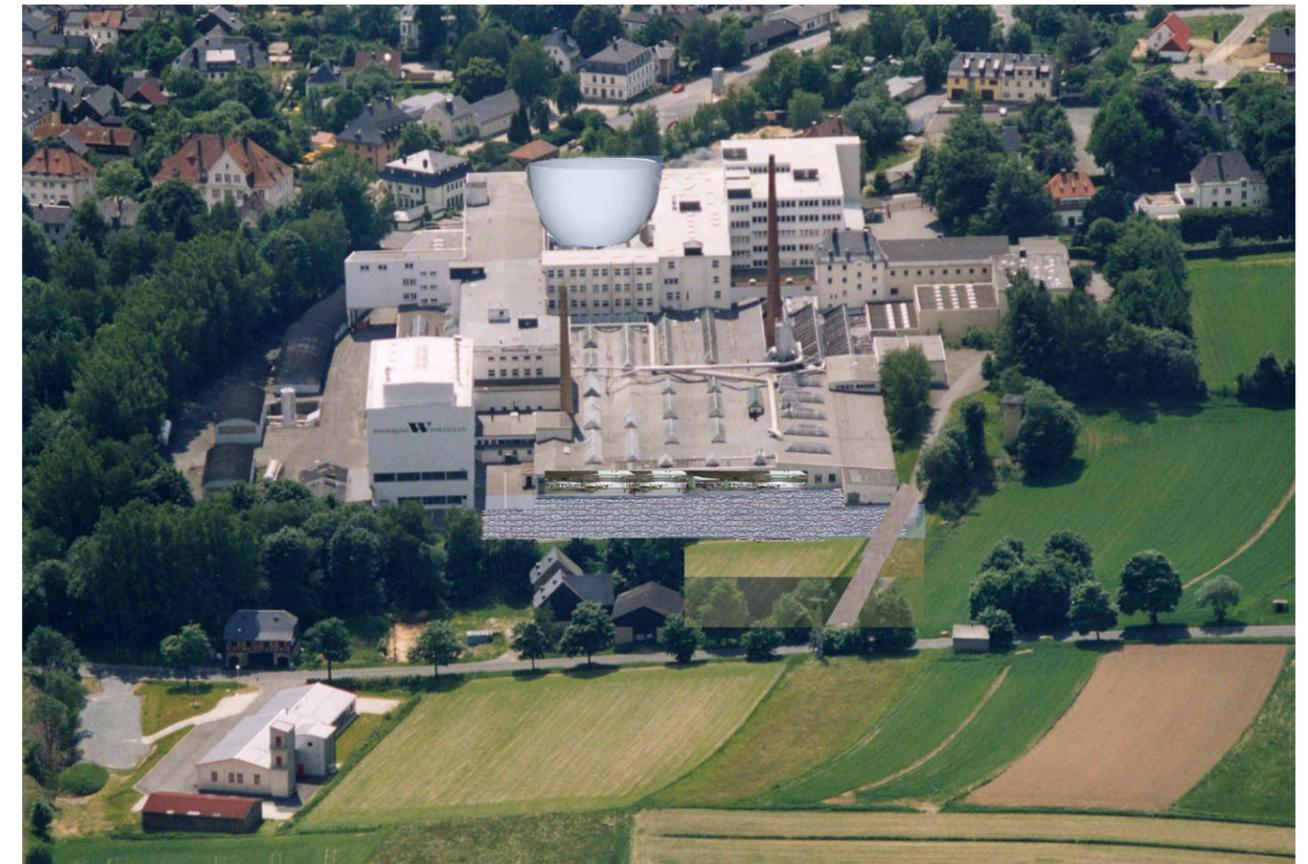
Das soll sich nun sehr schnell ändern: der Freistaat und Tschechien sind gerade (Mai 2019) erneut aufeinander zugegangen. Beide Staatsregierungen haben sich auf höchster Ebene getroffen und die Intensivierung ihrer Zusammenarbeit beschlossen. Dazu haben voran die Industrie- und Handelskammern beider Seiten beigetragen, die auf den Ausbau der Infrastruktur drängen. So liegt nun ein neues Dokument zur „Zusammenarbeit Bayern – Tschechien im Verkehrsbereich“ vor, das die wichtigsten Maßnahmen umfasst: den Schienenausbau München-Prag, den Ausbau der bisherigen Schnellstraße Cheb-Prag als Autobahn, durchgehender 2-Stunden-Takt der Bahn Nürnberg-Cheb; gemeinsame Bestellung von Neigetechnikzügen bei der DB Regio und viele weitere Einzelmaßnahmen. Zur Überwindung der bisherigen Schwerfälligkeit im beiderseitigen staatlichen Handeln sind gemeinsame Koordinierungsräte beschlossen und stellen beide Seiten zusätzliche Mittel zur Verfügung.

Blicken wir auf den gesamten Rahmen der EU-Binnengrenzen, so gilt, dass trotz des hohen Ziels der Kohäsion innerhalb der EU und trotz Öffnung der Grenzen durch das Schengen-Abkommen noch viel zu tun ist. Immerhin, die europaweite Ungleichheit und Armutsrisikoquote sei seit 2016 leicht gesunken, stellt WISO direkt 09/2019 fest unter der Überschrift „Europäische Kohäsion: Fortschritt im Schnecken-tempo.“ Maßgeblich hierfür sei das starke Wachstum in den ärmeren neuen Mitgliedsstaaten zwischen Baltikum und Balkan. Aber die Statistik bezieht sich dann doch bloß auf die beiden letzten Jahre. Erfreulich, dass dies trotz politisch gestueter Rückschritte stattfindet. Desto wichtiger ist das neue konstruktive Wiederaufgreifen der Kooperation durch die Bayerische und die Tschechische Staatsregierung.

Welch hohe Bedeutung das Zusammenspiel von kommunaler Nahsicht und mittlerer Ebene der Bezirksregierungen haben könnte, haben wir 2008 bei der Teilnahme am städtebaulichen Ideenwettbewerb zur Nachnutzung der leerstehenden Winterling-Porzellanfabriken in Kirchenlamitz und Schwarzenbach a.S. in Oberfranken erfahren, also noch vor der Fahrt des bayerischen Ministerpräsidenten nach Prag im Jahr 2010. Unser Wettbewerbsteam (Ingrid Krau, Martina Günther, Sonja Rube) war blauäugig genug, mit dem Vorschlag eines grenzüberschreitenden Netzwerks, das die ganze Euregio Egreensis einschloss, eine für die Beteiligten ungewöhnliche, damals offensichtlich noch prekäre Perspektive ein-



Grenzübergänge © Regierung von Oberfranken



Die Winterling Porzellanfabrik in Kirchenlamitz 2008 ergänzt um ein weithin sichtbares Auditorium in der Form einer Porzellantasse © Krau/Günther

**38** zunehmen. Wir schlugen für Kirchenlamitz eine grenzüberschreitende Ausbildungsstätte für technisches Porzellan vor, gekoppelt mit innovationsfreudigen Unternehmen der High-Tech-Fertigung, hatten wir doch ein solches Unternehmen mit Fertigung in Oberfranken und Firmenzentrale in der Schweiz entdeckt, sowie erfahren, dass an der Universität Pilsen die Erforschung solcher Innovationen im Blickpunkt steht und zudem mehrere anwendungsorientierte Hochschulen auf tschechischer Seite der Euregio Egrensis neu gegründet wurden. Für Schwarzenbach hatten wir innovative Textilfertigung mit Ausbildung und Design angedacht, anknüpfend an noch in Resten vorhandene textilindustrielle Kompetenzen beidseits der Grenze. Bürgermeister und Jury reagierten befremdet, sie dachten an Altenwohnungen in den Fabrikgebäuden, was angesichts der Überalterung der Region sinnvoll erschien, sich nachfolgend aber in der vorhandenen Bausubstanz als nicht realisierbar zeigte. Auch 2010 zeigten sich Regierung von Oberfranken, IHK und bayerisches Wirtschaftsministerium unseren Vorschlägen gegenüber abgeneigt. Der Boden war noch nicht reif. 2013 wurde zur Vermarktung der Flächen der vier imposanten Winterling-Fabriken ein Kommunalunternehmen gegründet. Kontakte nach Tschechien hat es nicht. Die Nachnutzung beschränkt sich im Wesentlichen auf den Bedarf von Unternehmen aus dem Nahbereich, die Lagerflächen suchen. Dem Zuviel an Gebäudefläche wurde und wird mit Teilabrissen begegnet.

Dem stehen als erfolgreiche Träger praktischen Zusammenhalts mit der tschechischen Seite einzelne Initiativen aus Kommunen und Zivilgesellschaft gegenüber, die sich aus geographischer Nähe und dem Engagement von Einzelpersonen ergeben haben.

1.) Schönsee als grenznahe Gemeinde im Landkreis Schwandorf in der Oberpfalz. Seit 2004 existiert hier der Verein Centrum Bavaria Bohemia (CEBB) und seit 2006 das gleichnamige Kulturzentrum im umgebauten früheren Kommunalbräuhaus, eine zweisprachig geführte Einrichtung mit einem auf beide Seiten ausgerichteten Kulturprogramm und zweisprachiger Internetseite. Ein Bayerisch-Böhmischer Freundschaftsweg verbindet beide Seiten.

2.) Marktredwitz-Cheb. Marktredwitz hat mit dem Egerland-Kulturhaus ebenfalls einen Ort der Gemeinsamkeit geschaffen. Mit der grenzüberschreitenden Landesgartenschau Marktredwitz - Cheb von 2006 revitalisierte jede Seite ein Areal, verbunden über einen grenzüberschreitenden Fahrradweg.

3.) Selb und Aš. Die Stadtmitten von Selb und Aš liegen bloße sieben Kilometern auseinander. Doch wenn wir exemplarisch auf diese beiden Orte schauen, zeigt sich alsbald ein besonderes Konfliktpotential: Selb, die strahlende Stadt der 1960er Jahre mit der weltberühmten Porzellanindustrie von Rosenthal und Hutschenreuther erfuhr mit dem Ende der

Kultur des feinen Porzellans seit den 1970er Jahren eine harte Talfahrt. Die Einwohnerzahl sank drastisch, durch die Eingemeindung der umliegenden Dörfer von 1978 abgemildert; aber auch dort verließen viele die Gegend. Aš, im 19. Jahrhundert ein blühendes Textilzentrum, verlor mit der Vertreibung seiner deutschböhmisches Bewohner infolge der Beneš-Dekrete von 1945 die lokale Bevölkerung in noch stärkerem Maße; nachfolgend wurden Roma und Vietnamesen in diesen Landeszipfel, der wie ein Finger in deutsche Gebiete hineinragt, abgeschoben. Beide Seiten sind heute bemüht, ihre wechselseitigen Vorurteile zu überwinden. Als Gemeinden auf finanzielle Hilfe von außen angewiesen, kehrte Stagnation ein, bis international tätige Investoren ihre Chance erkannten, hier Kaufkraft abzuschöpfen. Kurz vor der Finanzkrise von 2008 trat in Aš eine Investorengruppe auf, die einen großen Industriepark mit 13.000 Arbeitsplätzen, Einkaufs- und Kongresszentrum zu bauen versprach. Ihre Pläne gingen in der Krise unter. In Selb wurde einem Großinvestor Erfolg beschieden. Er realisierte bereits große Teile eines für den kleinen Ort erstaunlich großen Outlet-Centers in der leerstehenden Heinrich-Porzellanfabrik am Rande der Innenstadt. In Kürze wird zusätzlich ein neuer Großbau mitten im Zentrum eröffnet, ein Super-Outlet für einen Einzugsbereich von 200 km. Der soll weit in oberfränkisches und tschechisches Gebiet hinein die Kaufkraft abschöpfen und auf Selb konzentrieren. Ein sicheres privatwirtschaftliches Kalkül, da der Online-Einkauf bei fehlendem Breitbandausbau

in diesen Regionen noch unerfüllte Zukunft ist. Auch Arbeitskräfte pendeln in wachsender Zahl nach Selb ein. Die Tschechen lockt das höhere Lohnniveau auf deutscher Seite, aber auch aus dem oberfränkischen Umland, wo Arbeitsplätze noch immer knapp sind, wird nach Selb eingependelt. Die lokale Wirtschaft trägt nun wie angestrebt zur ökonomischen Kohäsion bei, wenn auch quantitativ unter dem früheren Niveau.

Doch geht es auch um Förderung der sozialen, kulturellen und emotionalen Kohäsion. Dazu soll das für 2023 geplante und groß angelegte Projekt „bayerisch-tschechischer Freundschaftswochen“ mit einer Fülle an Veranstaltungen beitragen. Hier stehen sich der goodwill des Aufeinanderzugehens und die institutionellen Rahmensetzungen gegenüber. Der Freistaat Bayern hat für die Freundschaftswochen Geld bereitgestellt. Es fließt über die Selb 2023 GmbH in ausgewählte investive Maßnahmen, vor allem in eine Parkanlage in Selb selbst, den die Besucher der tschechischen Seite mitnutzen sollen, wenn sie zu den Veranstaltungen herüber kommen. Aš hat ebenfalls Geld für eine investive Maßnahme aus dem INTEREG IV-Topf zugesprochen bekommen, für eine Parkanlage vor seinem Rathaus. Im positiven Sinne wird zwischen beiden Seiten der kleine Grenzverkehr belebt. Die Planung bleibt in der Hand der jeweiligen Seite. Noch geht kein grenzüberschreitendes Mehr an Kooperation.

Noch spricht die bayerische Seite von „Völkerver-

ständigung“, obwohl es mit der Regio Egreensis um ein kulturell und landschaftlich geprägtes einheitliches Gebiet geht mit gemeinsamen historischen Wurzeln und Menschen, die mal zu dieser, mal zu jener Seite gehörten. Um „Völker“ geht es gewiss nicht und auch nicht um Zugehörigkeit unter dem strapazierten Heimatbegriff. Manche zivilgesellschaftlichen Initiativen sind da entschieden weiter. So die jährlich stattfindenden Grenzlandfilmtage in Selb, die Filme der anderen Seite zeigen und sehr gut besucht sind. Genauso die Internationalen Hofer Filmtage, die ausländische Filme jenseits des Mainstream zeigen und Kenner und Interessierte über alle Grenzen hinweg zusammenbringen.

Europa muss noch immer werden, ein neuer Aufbruch der jungen Generationen ist angebrochen. Tschechische Schüler kommen bereits zum „Friday for Future“ herüber. Deutsche Jugendliche fahren momentan zu den Demonstrationen nach Prag. Das „Hotel Europa“ ist wieder dabei, ein gemeinsam genutztes Haus zu werden, in dem jedem freisteht, Austausch zu suchen und sich in ein Zimmer auf kürzer oder länger einzumieten.

#### Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Chilla, Tobias; Fránez, Ludek; Sielker, Franziska; Weber, Jürgen: Grenzüberschreitende Regionalentwicklung an der bayerisch-tschechischen Grenze – die Suche nach den ‚richtigen‘ Kooperationsformen. S. 72- 89. Hannover 2018

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat gemeinsam mit dem Ministerium für Regionale Entwicklung der Tschechischen Republik (Hg.): Entwicklungsgutachten für den bayerisch-tschechischen Grenzraum. Bearbeitung durch Grontmij GmbH et.al. München 2015

Koschmal, Walter (Hg.) Deutsche und Tschechen - Geschichte, Kultur, Politik. Darin: Kubu, František: Euregio Egreensis S. 610-17. Bundeszentrale für Politische Bildung. Bonn 2005

WISO direkt 09/2019: Michael Dauderstedt, Europäische Kohäsion: Fortschritt im Schnecken tempo

Maier, Jörg: Wirtschaftsgeographie von Oberfranken. In: Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung. Heft 256. Bayreuth 2007

www.by-cz.eu  
www.gku-winterling.de  
www.clara3.eu  
www.landesentwicklung-bayer.de

**Anhang:**  
**Grenzüberschreitende Entwicklungen international tätiger Industrieunternehmen Bayern - Tschechien**  
(Zusammenstellung des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr, Referat G-1 (StMB) vom 12. Juli 2019 für den Vorbereitenden Bericht)

#### Handelsbeziehungen

- Die bayerisch-tschechischen Beziehungen haben sich seit dem Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union im Jahre 2004 und der Arbeitnehmerfreizügigkeit zwischen der Tschechischen Republik und Deutschland ab dem Jahr 2011 sehr positiv entwickelt.
- Das bayerisch-tschechische Handelsvolumen hat sich seit 2004 mehr als verdoppelt und lag im Jahr 2018 bei einem neuen Höchststand von 21,68 Mrd. Euro. Das Vorkrisenniveau von 2008 mit 13,8 Mrd. Euro ist damit weit übertroffen.
- Unter allen mittel- und osteuropäischen Ländern ist Tschechien der wichtigste Handelspartner Bayerns. Weltweit stand Tschechien 2018 an sechster Stelle. Damit ist Tschechien nach Österreich, Italien und Frankreich der viert wichtigste Handelspartner in der EU.
- Mit Ausnahme eines Rückgangs im Jahr 2012 um 2,7% steigt das Handelsvolumen seit des massiven Einbruchs 2009 stetig, im Jahr 2017 um 7,7%, im Jahr 2018 um 3,3%.
- 2018 hat Bayern Waren im Wert von 6,77 Mrd. Euro (+ 5,3%) nach Tschechien aus- und Waren im Wert von 14,90 Mrd. Euro (+3,6%) aus Tschechien eingeführt.
- Mehr als 3.000 bayerische Unternehmen pflegen Geschäftsbeziehungen nach Tschechien. 350 bayerische Firmen sind mit Niederlassungen, 166 mit Produktionsstätten vertreten.
- Wichtigste Exportgüter Bayerns nach Tschechien sind: Elektrotechnische Erzeugnisse, Fahrzeuge, Maschinen, chemische Erzeugnisse, Eisen- und Metallwaren.
- Deutschland ist für Tschechien der wichtigste Handelspartner (knapp 30% des Außenhandels). Bayern hat daran einen Gesamtanteil von circa 25%. 31,2% der Bundeseinfuhr aus Tschechien und 15,3% der Bundesausfuhr nach Tschechien entfallen auf Bayern.
- Für bayerische Firmen ist Tschechien auch ein attraktiver Standort wegen des generell hohen Ausbildungsniveaus der tschechischen Arbeitskräfte. Im Bereich praxisorientiertes Ausbildungswesen gibt es Handlungsbedarf. Fachkräftemangel ist in Tschechien inzwischen zu einem großen Problem geworden.
- Für die weitere Entwicklung der bayerisch-tschechischen Zusammenarbeit sind die Themen Innovation und Förderung von

Technologien von zunehmender Bedeutung. Die Strategie der Regierung in Prag hin zu mehr Wertschöpfung und eigener Hochtechnologie mit staatlichen Förderungen bietet interessante Chancen für bayerische Firmen, die nicht nur in Tschechien produzieren, sondern auch innovative Produkte entwickeln wollen. Neue interessante Felder der Zusammenarbeit sind Digitalisierung, Künstliche Intelligenz, Nanotechnologie sowie Luft- und Raumfahrtindustrie und Satellitennavigation.

#### Investitionen

- Bayerische Unternehmen haben zum Jahresende 2016 ca. 4 Mrd. Euro in Tschechien investiert, was rund ein Viertel der deutschen Investitionen in Tschechien entspricht. U.a. mit Bosch und Siemens gehören bayerische Unternehmen zu den größten deutschen Investoren. Die Investitionen tschechischer Unternehmen in Bayern waren zuletzt, zum Jahresende 2016 mit - 13 Mio. Euro rückläufig.

#### Thema Einkommensungleichheiten

- Legt man das BIP je Einwohner in KKS im Zeitraum 2000 bis 2017 zu Grunde, so ist festzuhalten, dass sowohl Tschechien als auch Bayern von der Entwicklung der letzten Jahre profitiert haben,
- Tschechien (+89 %) erheblich stärker als Bayern (+57 %).
- Beim Verfügbaren Einkommen je Einwohner in KKS zeigt sich dies noch deutlicher: In Tschechien nahm das Verfügbare Einkommen je Einwohner in KKS von 2000 bis 2016 (letztverfügbare Daten) um 74 % zu, in Bayern um 38 %.
- Einkommensunterschiede nehmen demzufolge zusehends ab.

#### Pendlerbeziehungen

- Im Zeitraum von 2013 bis 2018 (Stichtag 30.06.) nahm die Anzahl der Einpendler von Tschechien nach Bayern deutlich zu (Bayern insgesamt: 13.931 Personen; Euregio Egreensis: 6.183 Personen). Dabei hat Euregio Egreensis überproportional stark profitiert.
- Einpendler aus dem Ausland können also statistisch dargestellt werden. Für Auspendler in das Ausland gilt dies jedoch nicht, da keine Meldungen der Betriebe im Ausland zur deutschen Sozialversicherung erfolgen.

## Der Muskauer Park

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen in der Landschafts- und Freiraumplanung sowie bei der Bewahrung des gartenkünstlerischen Erbes

PROF. DR. KASPAR KLAFFKE | PRÄSIDENT DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR GARTENKUNST UND LANDSCHAFTSKULTUR A.D.

### Politische Rahmenbedingungen für Kooperationen mit Polen

Während sich in der alten Bundesrepublik Deutschland (BRD) grenzüberschreitende Kooperationen mit den Nachbarn im Süden, Westen und Norden in der Landschafts- und Freiraumplanung sowie im Umgang mit dem gartenkünstlerischen Erbe selbstverständlich entwickeln konnten, waren sie im Osten zur Deutschen Demokratischen Republik (DDR) stark eingeschränkt und zu den übrigen Ostblockstaaten nahezu unmöglich. Auch Kontakte zwischen der DDR und ihren unmittelbaren östlichen Nachbarn, besonders zu Polen, waren durch großes Misstrauen geprägt. Die Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Grenze waren vor dem Zweiten Weltkrieg alle deutsch gewesen. Es gab zwar auf polnischer Seite kaum Wissen über die dort liegenden historischen Gärten und Parks, aber die polnische Seite fürchtete, dass Nachfragen Begehrlichkeiten wecken oder verstärken könnten. Man muss sich dabei auch immer die Ziele vor Augen halten, die Deutschland mit dem kriegerischen Überfall auf Polen verfolgt hatte. Auch das polnische Kernland wäre vor deutschen Besitzansprüchen nicht sicher gewesen.

Erst mit der vorläufigen Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch die BRD im Jahr 1970 konnte sich diese Haltung allmählich ändern. Es wurden beispielsweise Städtepartnerschaften geschlossen, die begrenzt auch fachlichen Austausch ermöglichten.<sup>1</sup> Die Auflösung des Eisernen Vorhangs Ende der 1980er Jahre, die wesentlich durch die Solidarnosc-Bewegung in Polen ausgelöst wurde, machte dann engere Formen der Zusammenarbeit möglich. Diese wurden durch die deutsche Wiedervereinigung 1990 und die damit verbundene Bestätigung der Oder-Neiße-Grenze sowie einen Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen im Jahr 1992 beflügelt. Weitere wichtige Meilensteine waren 1999 der Beitritt Polens zur NATO und 2004 zur Europäischen Union. Der zuletzt genannte war auch deshalb so wichtig und hilfreich, weil die ehemals deutschen historischen Gärten und Parks in Polen nun von nationalen Zuschreibungen befreit und zu einem wichtigen Teil des gemeinsamen europäischen Erbes

<sup>1</sup> Eine solche Städtepartnerschaft wurde, um nur ein Beispiel zu nennen, 1979 zwischen Hannover und Posen (Poznań) begründet. Sie erstreckte sich Ende der 1980er Jahre auch auf den Austausch der Fachverwaltungen, beispielsweise den Herrnhäuser Gärten in Hannover und dem Palmarium in Posen. In diesem Jahr feiert die Partnerschaft ihr 40jähriges Jubiläum.

erklärt werden konnten. Diese Interpretation konnte sowohl auf der deutschen als auch auf der polnischen Seite akzeptiert werden. Seitdem sind in einer Vielzahl von Fällen Kooperationen zur Wiederherstellung und Pflege dieses gartenkünstlerischen Erbes zustande gekommen. Fachlicher Austausch und finanzielle Hilfen aus Brüssel haben zum Beispiel bei den Schlössern und Gärten des Hirschberger Tals Rücküberignungen und Restaurierungen ermöglicht. Diese wiederum fördern den Fremdenverkehr und verschiedene Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit.<sup>2</sup>

Die Ausweitung des Schengenabkommens auf Polen im Jahr 2007 und die volle Freizügigkeit für Arbeitnehmer seit 2011 haben die Möglichkeiten grenzüberschreitender Projekte noch weiter verbessert. Muskauer Park

Ein besonders eindrucksvolles Beispiel einer allmählich gewachsenen Kooperation zwischen Deutschland und Polen bietet der Muskauer Park. Sein besonderes Kennzeichen im Zusammenhang mit dem hier behandelten Thema ist, dass er von der Neiße durchflossen wird und die schon mehrfach genannte Oder-Neiße-Grenze durch ihn hindurchführt. Der kleinere Teil mit dem Schloss liegt auf der deutschen, der größere auf der polnischen Seite.

Der Park ist eine der großartigsten europäischen Parkschöpfungen des frühen 19. Jahrhunderts. Seine Entstehung verdankt er Hermann Fürst von Pückler-Muskau, der 1811 von seinem Vater die reichsgräfliche Standesherrschaft Muskau in der kursächsischen Oberlausitz übernahm. Die kriegerischen Auseinandersetzungen mit Napoleon führten wenig später zum Zwangsanschluss der Herrschaft an Preußen.

Neben Friedrich Ludwig von Sckell und Peter Josef Lenné gilt Hermann Pückler heute als einer der großen Parkschöpfer der Jahrhundertwende um 1800.<sup>3</sup> Auf einer Englandreise war er von den dort besuchten Landschaftsgärten so begeistert, dass er in einem Parkaufsatz an die Bürger von Muskau 1815 verkündete, hier einen „herrlichen großen Garten“ anle-

<sup>2</sup> Hartmut Solmsdorf (2006): Neue Landschaft jenseits von Oder und Neiße. Wiederentdeckung einer vergessenen Kulturlandschaft, in: Deutsche Gesellschaft für Gartenkunst und Landschaftskultur (DGGL) (Hrsg.), Regionale Gartenkultur – Über die Identität von Landschaften, DGGL-Jahrbuch 2006, München, S. 77-82.

<sup>3</sup> Ein weiterer herausragender, von Pückler geschaffener Landschaftsgarten ist Branitz in Cottbus, wo er seine späten Jahre verbrachte. Der Park von Schloss Babelsberg in Potsdam ist wesentlich von ihm beeinflusst worden.



Der Muskauer Park als Idealversion von 1834 mit der Neiße © Fürst-Pückler-Park Bad Muskau



Wieder freigelegte Sichtachse von der polnischen Seite über die Neiße hinweg zum Schloss in Deutschland © Fürst-Pückler-Park Bad Muskau



Einweihung der Doppelbrücke am 1. Mai 2004 © Fürst-Pückler-Park Bad Muskau, Reinhard Grandke

44

gen zu wollen.<sup>4</sup> Dabei umfasste der Begriff „Garten“ nach den Ideen des „Dessau-Wörlitzer-Gartenreichs“ die gesamte Landschaft. Sie war als ein wichtiges Element einer allgemeinen Gesellschaftsreform gedacht und sollte die Verbindung des Schönen mit dem Nützlichen zum Vorschein bringen. Es ging um „Landesverschönerung“ und der Park erstreckte sich bald über eine Fläche von 600 ha.

Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges gehörte der Muskauer Park unter wechselnden Eigentümern zu Deutschland. 1945 wurde in Potsdam die Neiße als neue deutsche Ostgrenze festgelegt und der östliche Teil polnisches Staatsgebiet. Die Eigentümer wurden auf beiden Seiten enteignet. Intensive Kampfhandlungen in den letzten Kriegswochen hatten dem Park stark zugesetzt. Das Schloss ging in Flammen auf. Auf der polnischen Seite entstanden Grenzbefestigungsanlagen.

Die vorläufige Anerkennung der Oder-Neiße-Linie durch die BRD 1970 schuf ein neues politisches Klima und eröffnete erste Gesprächsmöglichkeiten, den Park übergreifend als Einheit zu betrachten. 1972 wurde die Grenze bei Bad Muskau wieder geöffnet. Erste Überlegungen zur Wiederherstellung des Parks entstanden. Der Cottbuser Bezirksarchitekt Heinz Kästner initiierte einen deutsch-polnischen

<sup>4</sup> Ulf Jacob (2016): Hermann Fürst Pückler Muskau – Ein Künstlerleben, in: Parkomanie. Die Gartenlandschaften des Fürsten Pückler in Muskau, Babelsberg und Branitz, Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), München, London, New York, S. 23-39.

Planungswettbewerb für die Erneuerung, aber konkrete Maßnahmen folgten daraus noch nicht.

Auf der deutschen Seite bemühten sich professionelle Gartendenkmalpfleger der DDR – hier sind vor allem Hermann Schüttauf und Helmut Rippl zu nennen – erfolgreich, den westlichen Teil des Muskauer Parks in seiner historischen Qualität zu erhalten und finanziell mögliche Restaurierungsarbeiten fachgerecht durchzuführen. In einem gedruckten Parkführer mit Plan aus dem Jahr 1988 endete der Park aber an der Neiße.<sup>5</sup>

Als der Eisener Vorhang allmählich korrodierte, kam es 1989 zu einer vertraglichen Vereinbarung zwischen dem Institut für Denkmalpflege der DDR in Berlin und der zentralen Verwaltung der gärtnerischen Anlagen im Umfeld der großen polnischen Residenzen in Warschau. Die beiden Verhandlungspartner Detlef Karg und Andrzej Michałowski vereinbarten darin eine gemeinsame gartendenkmalpflegerische Arbeit am Muskauer Park.<sup>6</sup> Damit gelang diesen beiden en-

<sup>5</sup> Regina Badar, Ekkehard Brucksch, Astrid Mrosko, Hellmut Rippl (1988): Der Muskauer Park – ein Spaziergang, Rat der Stadt Bad Muskau Museum für Stadtgeschichte (Hrsg.), Beiträge zur Stadtgeschichte Nr. 3. Als ich den Park 1988 besuchte, machte er auf der deutschen Seite einen gepflegten Eindruck. Auf der Ostseite des Neißeufers freilich gab es einen geschlossen dichten Waldrand. Die Brücken, die früher die Parkteile verbanden, waren zerstört. Abweisende Grenzpfähle und Schilder markierten die unterschiedlichen staatlichen Zuständigkeiten.

<sup>6</sup> Bei den Angaben im Folgenden beziehe ich mich vor allem auf den Beitrag von Cord Panning (2018): Politisches Gärtnern – Der Muskauer Park als Beispiel, in: Deutsche Gesellschaft für Gartenkunst und Landschaftskultur (DGGL) (Hrsg.), Kulturelles Erbe - Gärten, Parks und Landschaften, DGGL-Themenbuch 13, München, S.20-25.

45

gagierten Fachleuten, die positiven Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen für die Überwindung bestehender Barrieren zu nutzen.

Die kurz danach folgende deutsche Wiedervereinigung, die Bestätigung der Grenze durch die Bundesrepublik Deutschland und der Nachbarschaftsvertrag gaben der Zusammenarbeit konkrete Schubkraft. Formal wurde der deutsche Teil des Muskauer Parks, der bis dahin kommunal verwaltet worden war, dem Freistaat Sachsen, der polnische Teil dem Kulturministerium in Warschau unterstellt. Der schon genannte Andrzej Michałowski schlug eine gemeinsame Bewerbung um die Aufnahme des Muskauer Parks in die Liste des UNESCO-Welterbes vor. Er begann aber auch, den zugewaldeten wichtigen Panoramablick auf der polnischen Seite zum und vom Schloss wiederherzustellen. Ein wichtiger symbolischer Akt war in diesem Zusammenhang die Wiederaufstellung eines Erinnerungssteins für Fürst Pückler.

Richtig Fahrt nahm das gemeinsame Projekt mit der Einstellung von Cord Panning als Geschäftsführer und Gartendirektor der staatlichen Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ auf.<sup>7</sup> Cord Panning war jung, gut geschult und voller Energie. Alles, was seitdem im Muskauer Park selbst, für seine regionale Einordnung und in der Zusammenarbeit mit Polen geschah, ist eng mit seiner Person verbunden.

<sup>7</sup> Cord Panning hat Landschaftsarchitektur an der Leibniz-Universität Hannover (unter anderem bei Dieter Hennebo) studiert und hatte vorher als Betriebsleiter in den Herrenhäuser Gärten bei der Stadt Hannover gearbeitet.

Er erreichte den Wiederaufbau des Schlosses als Museum und Veranstaltungsgebäude, die Wiederherstellung der übrigen zum Schloss gehörenden Gebäude, setzte sich engagiert für die Restaurierung der Strukturen in beiden Parkteilen ein, bemühte sich erfolgreich um die Wiederbelebung des ehemaligen Badeparks, kümmert sich um das städtebauliche und freiraumplanerische Zusammenspiel von Stadt und Park und achtet auf regionale Verknüpfungsmöglichkeiten. Ein besonderes Anliegen ist ihm die deutsch-polnische Zusammenarbeit. Muskau ist für ihn zur Lebensaufgabe geworden. Ein engagierter Stab von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern garantiert die notwendige personelle Kraft des Betriebes.

Ein glücklicher Umstand stellte ihm 1998 auf Empfehlung der UNESCO den Niederländer Robert de Jong als Berater mit internationaler Erfahrung an die Seite, der sich an der gelungenen Wiedergewinnung und am Zusammenwachsen dieses überragenden europäischen Landschaftskunstwerks wesentliche Verdienste erworben hat.

Die Entscheidung des UNESCO-Komitees im Jahr 2004 in Suzhou, den Muskauer Park in die Welterbeliste aufzunehmen, war ein weiterer wichtiger Durchbruch. Die prominente Auszeichnung erleichtert es den Akteuren auf beide Seiten der Grenze, finanzielle Mittel zu erschließen. Die Europäische Union bildet die übernationale Klammer. Die gemeinsame Arbeit der Parkverwaltungen ist jetzt nicht mehr nur frei-

willing, sondern auch verpflichtend und sie wird von allen, die daran beteiligt sind, mit Verantwortungsgefühl und Begeisterung wahrgenommen.

Es wäre weder möglich noch sinnvoll, die Maßnahmen im Einzelnen aufzuzählen. Ein herausragendes Projekt war die Wiederherstellung der sogenannten Doppelbrücke über die Neiße im Park. Sie konnte 2004 nach der Aufnahme Polens in die EU zunächst mit Grenzkontrollen freigegeben werden. Als 2007 das Schengener Abkommen auch auf Polen ausgeweitet wurde, konnten die Sperrgitter in der Flussmitte abgebaut und die Grenzkontrolleure abgezogen werden. Seitdem können die Besucher unbehelligt die Brücke überqueren.

Inzwischen ist auch eine zweite Brücke, die sogenannte „Englische Brücke“, wiederaufgebaut worden. Jedes Restaurierungsprojekt, auch wenn es nur auf der einen oder auf anderen Seite der Neiße liegt, wird gemeinsam beraten und, wenn es fertiggestellt ist, zusammen gefeiert. Im Rahmen von übergreifen-

den EU-Förderprojekten werden seit kurzem auch gemeinsame Budgets ausprobiert.

Beide Seiten achten aber darauf, dass Gemeinsamkeit nicht nur bei solchen Projekten zum Vorschein kommt. Laufend finden auf der deutschen oder auf der polnischen Seite oder auch auf beiden Seiten Ausstellungen, Tagungen und Feiern statt, zu denen in deutscher und polnischer Sprache eingeladen wird. Deutsche und polnische Jugendliche unterstützen in gemeinsamen Aktionen die Arbeit an der Pflege und Wiederherstellung des Parks. Ein besonders gelungenes gemeinsames Projekt ist die Wiederherstellung der Baumschule im polnischen Teil auf der polnischen Seite. Sowohl die Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ als auch das Institut für Nationales Erbe in Warschau haben regionale Obstsorten angezogen. Anlässlich des 200jährigen Jubiläums des Muskauer Parks 2015 wurden die ersten 100 dieser Bäume von mit dem Park verbundenen Persönlichkeiten, unter anderem von Mitgliedern des Konvents, gepflanzt. Jährlich findet dort

nun ein Pflanzen- und Früchtemarkt statt, zu dem zweisprachig eingeladen wird.

Auch in der täglichen Nutzung des Parks fällt auf, dass deutsche und polnische Besucher in großer Zahl beide Teile des Parks besuchen. Kutschen bieten Fahrten im gesamten Park an. Radler durchstreifen die gesamte Kulturlandschaft entlang und zu beiden Seiten Neiße. Hochzeitsfotos am Schloss sind bei polnischen Brautpaaren besonders beliebt. Parkführer, Informationsmaterial und Veranstaltungshinweise werden zweisprachig angeboten.

Nach dem Tod von Rob de Jong wacht heute ein „International Conservation Board (ICB)“ unter der Leitung des Briten Brian Dix über die Entwicklung des Parks im Sinne der Anforderungen des UNESCO-Komitees. Als übernationales Gremium hat das ICB eine sehr wichtige, verbindende Funktion für die deutsch-polnische Zusammenarbeit der Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ auf der deutschen und des Instituts für das Nationale Erbe in Warschau auf der polnischen Seite. Um eine Isolation dieser Zusammenarbeit zu vermeiden, wurde ein „Kuratorium“ gegründet, in das in gleicher Zahl deutsche und polnische Vertreter aus Politik, Wissenschaft, Denkmalpflege, Wirtschaft und Gesellschaft berufen wurden. Dieses Gremium kam einmal im Jahr zusammen, um sich über die Arbeiten am Park berichten zu lassen und Anstöße für die weitere Entwicklung zu geben.

Vor einigen Jahren wünschte die deutsche Bundesregierung ein engeres Zusammenwirken der Muskauer Stiftung in Sachsen mit der Stiftung Fürst-Pückler-Museum Park und Schloss Branitz im brandenburgischen Cottbus. Seitdem kümmert sich das ICB auch um Branitz und das „Kuratorium“ ist zu einem „Konvent“ erweitert worden, für den von den drei beteiligten Institutionen<sup>8</sup> jeweils 10 Vertreter benannt werden. Die polnische Seite ist über diese Entwicklung nicht glücklich, weil sie die Gewichte zu Ungunsten der Polen verschiebt. Sie wollen keine deutsche Dominanz.

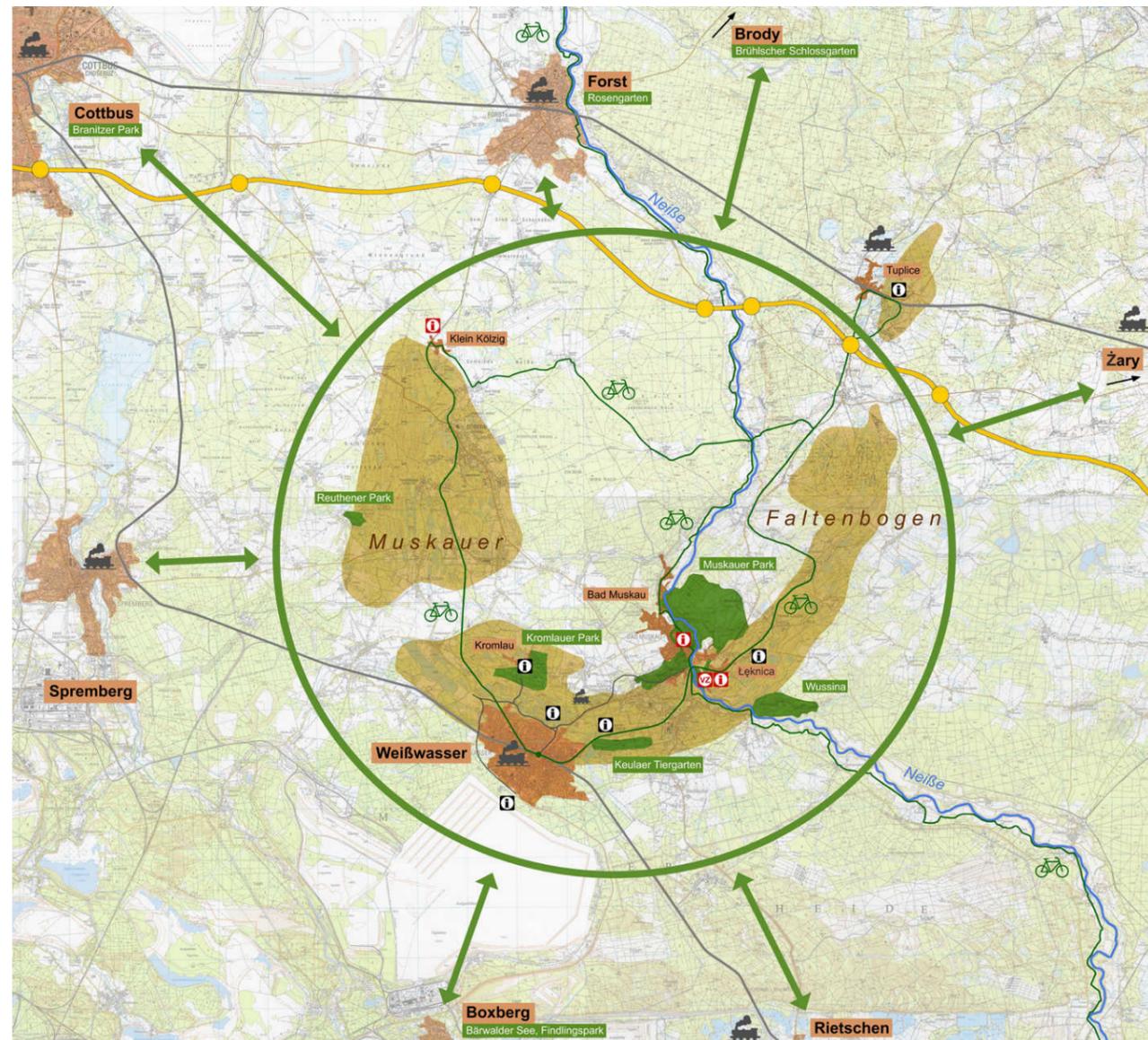
### Ausweitung der Zusammenarbeit auf den „Muskauer Faltenbogen“

Während sich die Arbeiten anfangs auf die beiden Parkteile im engeren Sinne konzentrierten, wächst die Zusammenarbeit inzwischen in weiter gezogenen Kreisen, entsprechend der Vorstellung Pücklers, seine gesamte Herrschaft in eine gartenkulturell durchwebte Kulturlandschaft zu verwandeln. Anlässlich des schon erwähnten zweihundertjährigen Jubiläums verabschiedeten die Gemeinden im weiteren Umfeld des Parks zu beiden Seiten der Neiße auf Anregung der professionellen Akteure und mit dem Wohlwollen staatlichen Stellen eine „Landschafts-

<sup>8</sup> Institut für das Nationale Erbe in Warschau, Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ und Stiftung Fürst-Pückler-Museum Park und Schloss Branitz in Cottbus. Ich selbst gehöre dem Konvent als einer der Vertreter für die deutsche Seite des Muskauer Parks an.

konvention“, die sich auf die gesamte deutsch-polnische Kulturlandschaft des geologisch herausragenden Muskauer Faltenbogens bezieht. Dieser UNESCO-Geopark soll die Ideen des Fürsten Pückler und die Praxis grenzüberschreitender Zusammenarbeit in eine regionale Dimension übertragen und dazu beitragen, diese deutsch-polnische Grenzregion für Touristen attraktiv zu machen.

Jeder aufmerksame Beobachter weiß, dass die proeuropäische Haltung der Polen schwächer geworden ist. Auch die Wahlen zu Europäischen Parlament im Mai dieses Jahres haben diese Tendenz bestätigt. Es ist schwer vorzusagen, welche Auswirkungen diese Entwicklungen auf das Verhalten der Regierungen haben werden. Es ist zu hoffen, dass keine Bremsen angezogen werden, die das fortschreitende Zusammenwachsen einer einzigartigen Kulturlandschaft behindern könnten. Den vor Ort Agierenden ist zu wünschen, dass sie den bisher erfolgreichen Weg einer Entwicklung auf der Grundlage europäischer Gemeinsamkeiten mit überwiegender Freude weitergehen können.



Konzept der touristischen Erschließung der Kulturlandschaft des Muskauer Faltenbogens mit dem Muskauer Park (grün) im Zentrum © Fürst-Pückler-Park Bad Muskau

# Planungskultur und das Weiterbauen der Stadt

Erfahrungen in einer deutsch-tschechischen Kooperation

PROF. ANDREAS WOLF | PROFESSOR FÜR STÄDTEBAU UND ENTWERFEN  
 HTWK LEIPZIG



Perspektivdarstellung 2016 der Neubebauung des Wilhelm-Leuschner-Platzes © Andreas Wolf

## Planungskultur und das Weiterbauen der Stadt: Erfahrungen in einer deutsch-tschechischen Kooperation

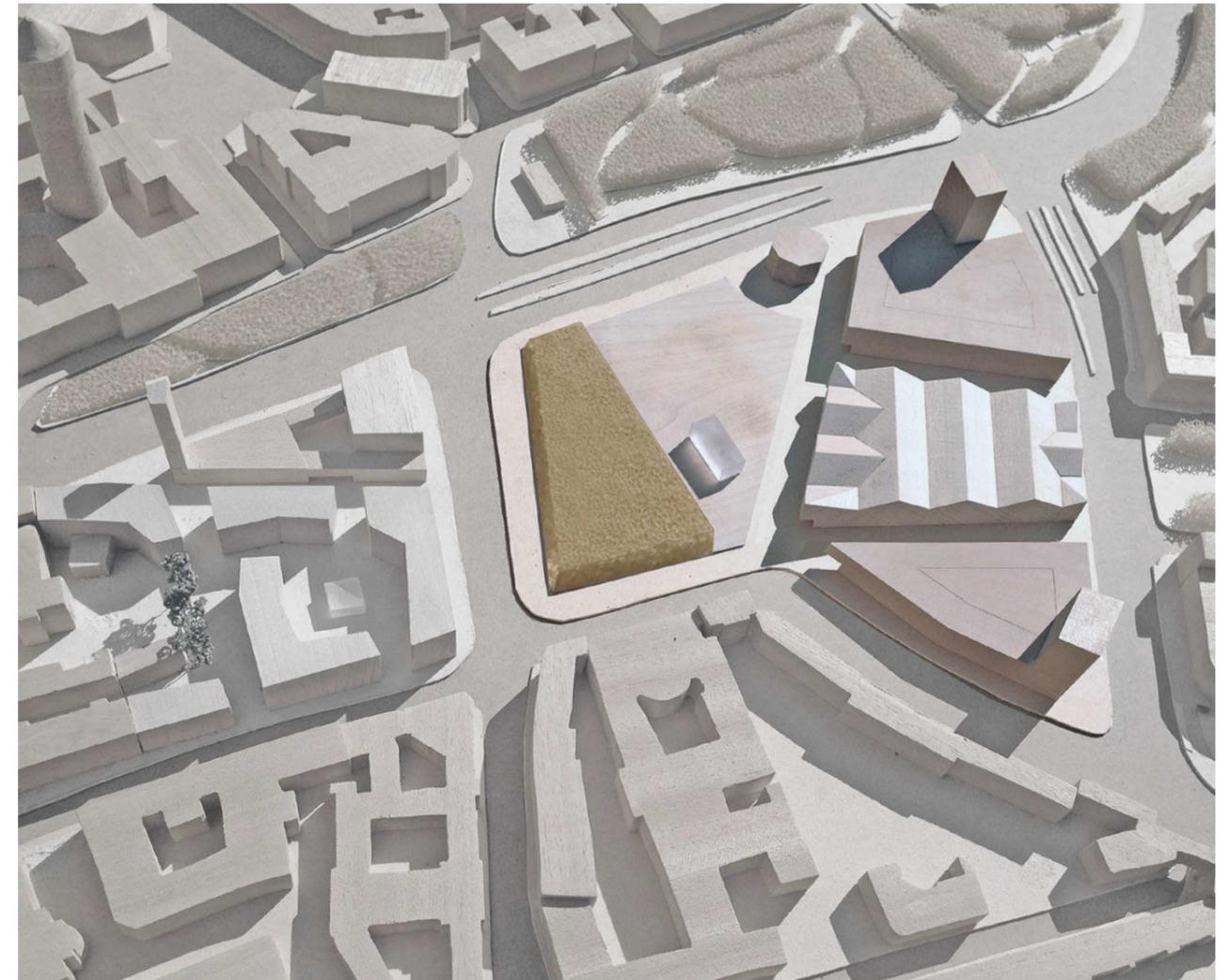
In seiner 2009 gehaltenen Eröffnungsrede zu einer Ausstellung deutsch-tschechischer Studentearbeiten an der Architekturfakultät Brünn forderte der Leipziger OBM Jung zu mehr Zusammenarbeit und konkreten Projekten zwischen den Partnerstädten auf. Kurz darauf wurden mein Hochschulkollege Prof. Petr Pelcák, ebenfalls zuständig für städtebauliches Entwerfen, und ich gemeinsam für ein konkurrierendes Werkstattverfahren zur Neugestaltung des Wilhelm-Leuschner-Platzes (WLP) in Leipzig eingeladen. Hieraus ergab sich eine mittlerweile zehnjährige Zusammenarbeit, von der in geraffter Form berichtet werden soll.

Die Überplanung dieser letzten großen Kriegsbrache in südlicher Randlage der Leipziger Innenstadt wurde nötig, weil der hier neu gebaute City-Tunnel in Linien- und statischer Ausführung die bis dato beabsichtigte Rekonstruktion der Vorkriegssituation rund um den ehemaligen Königsplatz mangels hinreichender Überbaubarkeit verunmöglichte. Zudem

sollte eine architektonische Neuinterpretation der hier ebenfalls kriegszerstörten Markthalle entwickelt werden.

Die vom damaligen Baubürgermeister Martin zur Nedden einberufenen Obergutachter Wolfrum, Rettich, Bartetsky, Machleidt, Trommer und Rehwald fungierten zugleich als wissenschaftliches Begleitgremium, das Büro für Urbane Projekte betreute in Person von Iris Reuther das Verfahren. Es nahmen 6 Teams teil, neben ausgewiesenen Planern wie dem Büro Pesch aus Stuttgart auch experimentellere Kollegen wie De Zwarte Hond aus den Niederlanden. Eine Bürgerversammlung im Festsaal des Leipziger Rathauses gab den Auftakt, Forderungen zur Neubebauung wurden artikuliert und - teils paradoxe - Wünsche wie z.B. nach architektonischem „Größenwahn mit Augenmaß“ geäußert.

Der nach einwöchiger Entwurfswerkstatt vor Ort mit Zwischenkritiken und finaler, erneut öffentlicher Vorstellung getroffene Juryentscheid empfahl die Weiterführung von zunächst zwei unterschiedlichen Konzepten: Eine leichte Hallenüberbauung des Citytunnels, vorgeschlagen von der Leipziger



Der große Platz © Andreas Wolf

Architektengemeinschaft Hinrichsenstraße unseres DASL-Mitglieds Tom Hobusch, und der von Petr und mir konzipierte „große Platz“, der von einer Überbauung der Tunnellagen generell absah, die Neubebauung am statisch unproblematischen östlichen Rand konzentrierte und – in Rückbezug auf die vorgründerzeitliche Esplanade – einen großen urbanen Freiraum vorsah. Anders als in den eher kleinstädtisch gefassten Platzräumen der mittelalterlichen Leipziger Innenstadt sollte hier ein zukunftsorientierter Potenzialraum entstehen, der auch wechselnde Nutzungen und temporäre Bebauungen aufnehmen kann.

Nach Abschluss einer nach dem Juryentscheid erneut breit angelegten Bürgerbeteiligung erfolgte ein erster Stadtratsbeschluss zugunsten unseres Entwurfs, der sich aber auf Grund seiner entschiedenen Neuinterpretation der historischen Bezüge samt großstädtischer Maßstäblichkeit heftiger Kritik – insbesondere aus lokalen Architektenkreisen - ausgesetzt sah. In Konsequenz galt es für Petr und mich noch zwei weitere konkurrierende Verfahren samt Bürgerforen zu Teilbereichen des WLP mit jeweils leicht geänderten Ausschreibungsbedingungen zu bestehen, bis wir schließlich 2017 einen vertiefenden

Masterplan erstellen konnten, auf dessen Grundlage aktuell erste Realisierungswettbewerbe wie für den Neubau des Instituts für Länderkunde der Universität Leipzig durchgeführt werden.

Angesichts dieses langjährigen, teils zähen Planungsprozesses die Spezifik unserer deutsch-tschechischen Zusammenarbeit benennen zu wollen, ist nicht ganz einfach. Dennoch bilden sich einige Aspekte mit besonderer Deutlichkeit ab, die hier näher umrissen werden sollen: Darunter das unterschiedliche Verständnis des Verhältnisses von historischer zu moderner Stadt, von den Aufgaben zeitgenössischer Stadtarchitektur und Permanenz, und schließlich von der Autonomie des planenden Architekten als Gestalter bzw. Baukünstler.

Schon im Werkstattverfahren zeigte sich, dass einige deutsche KollegInnen auf Teilnehmer- wie Jurorenseite die Frage der Neugestaltung des WLP stark mit einer konflikthaften Polarität von historischer versus moderner Stadt verknüpften. Analogien zum Dresdener Neumarkt oder Frankfurter Römer wurden bemüht um die eigene Position zu verdeutlichen und Beiträge zu kategorisieren bzw. zu werten. Petr zeigte

sich von dieser „bipolaren Störung“ irritiert, die unserer strikt stadtgeschichtlichen Entwurfsargumentation Geschichtsvergessenheit, blinden Modernismus und in den folgenden, an Heftigkeit noch zunehmenden Disputen schließlich autoritäre Muster und mehr vorwarf.

Klar ist, dass in Tschechien (früh-)moderne Strömungen wie z.B. Prager Kubismus oder Brüner Funktionalismus nicht als Gegenpositionen, sondern als ein kontinuierliches Weiterbauen an der Stadt verstanden werden und auch die sozialistische Nachkriegsmoderne mit schönen Bauten von z.B. Stavoprojekt Liberec hohe Akzeptanz genießt. Präsent sind zudem die – nahen – Wiener Entwicklungen rund um die Ringstraße, die von Otto Wagner bis heute eine Vielzahl zeitgenössischer Setzungen von hoher Qualität generieren. Dieser selbstverständliche Bezugs- und Denkraum, der sich als wesentlich für unseren Entwurfsansatz für den WLP zeigte, traf in Leipzig sowohl auf wohlwollendes Interesse als auch dezidierte Ablehnung.

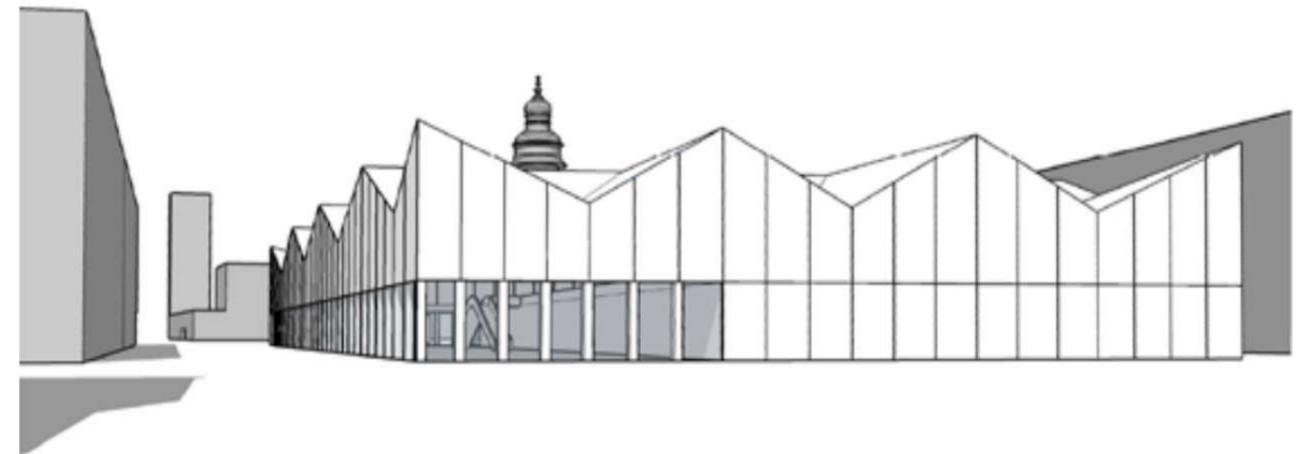
Ähnlich ging es unseren skizzenhaften Aussagen zum zukünftigen Hochbau, der sich auf drei neue Stadtblöcke begrenzte, deren mittlerer die neue Markthalle aufnehmen sollte. Während wir für den nördlichen wie südlichen Nachbarblock eine robuste Tektonik mit kräftigen Sockel- und zwei Turmbauten bis 55 m Höhe vorsahen, stellten wir die Markthalle – streng der Ausschreibung folgend – als Leichtbau mit nur 10 m Traufhöhe und deutlichen Anlehnungen an nachkriegsmoderne Kaufhallen dar. Prompt wurde uns gestalterische Inkonsequenz vorgeworfen, der Entwurfsansatz nach wahlweisem Gusto mal als „echter Stimmann“ karikiert, mal als schlechtes „Super dutch“. Die den Entwurfsvorschlägen zugrunde liegenden, unserer Meinung nach recht präzisen Kontextbezüge auf zeitlich wie baulich höchst differenzierte Hochpunkte entlang des Promenadenrings oder die Aufnahme der giebelständigen Dachlandschaft der historischen Markthalle im Dachfaltwerk unserer Hallenskizze, wurden jenseits der plakativen Zuordnungen kaum erörtert.

Die Leichtigkeit, mit der dann im Zuge diverser Überarbeitungen von Seiten der Bauverwaltung oder Bauherrenschaft dezidierte Vorgaben zu Baufeldern und -formen gemacht, -höhen bestimmt und per Stadtratsbeschluss zentrale Grundstücke zum Verkauf freigegeben wurden, deren Lage und Zuschnitt unserer Planung widersprachen, ließ Petr des öfteren entgeistert fragen: „Dürfen die das?“ Dies berührt das Berufs- und Selbstverständnis von ArchitektInnen, die sich im Rahmen unserer gemeinsamen Leipzig-Brüner-Erfahrungen als durchaus unterschiedlich zeigten. So schleift m.E. nicht nur das in unseren Breiten zunehmend vorherrschende Berufsbild des „Dienstleisters“ die gestalterische Zuständigkeit und Befugnis der Entwurfsverfasser ab, sondern auch die – anscheinend beliebig zu verlängernde – Reihung von Beteiligungsverfahren und diffusen Ämterbetei-

ligungen. Petr's irritierte Fragen nach einem zielführenden demokratischen Regelwerk, konstruktiven Mitsprache- und Entscheidungskompetenzen sowie der finalen baukünstlerischen Verantwortung schienen mir selbst manchmal wie von einem anderen Stern, setzen aber wohl nur eine etwas traditionellere Arbeitsteilung zwischen Stadtgesellschaft, Politik, Verwaltung und Architektenschaft voraus, wie es sie in Tschechien wohl – noch – zu geben scheint.

Trotz mancher ernüchternden Erfahrung geht die von unserem Oberbürgermeister seinerzeit angeregte Zusammenarbeit weiter. So hat Petr an der Autobahn zwischen Prag und Brünn eine sehr elegante Elektrotankstelle realisiert, die für EON zum Modell Ihres bundesdeutschen Versorgungsnetzes werden soll. Für ein erstes Pilotprojekt haben wir in Leipzig die – dem deutschen Regelwerk konforme – Ausführungsplanung und Umsetzung an der Raststätte Geiselwind nahe Würzburg übernommen.

Der „Kopernikus“ genannte Pendelzug zwischen Leipzig und Prag ermöglicht eine gemeinsame Kernarbeitszeit zwischen 9.30 Uhr und 18.00 Uhr. Von Petr und den älteren tschechischen KollegInnen hören wir dann ein schönes Deutsch mit Wiener Einschlag, von den Jüngeren eloquentes amerikanisches Englisch. Sporadische Frötzeleien ob unserer binationalen Geschichte einschließlich Besatzungszeit, Beneš-Dekreten, Griechenlandkrise, Eurorettung etc. kann man meist mit Witz begegnen, manchmal nur mit provokanter Dickfelligkeit: „Jaja, wir Deutschen kennen uns hier ja aus“



Skizzenhafte Darstellung des Hochbaus © Andreas Wolf



Raststätte Geiselwind © Andreas Wolf

# Der Dreiländerpark und das Forschungsprojekt LP3LP

PROF. DR. FRANK LOHRBERG | PROFESSOR FÜR LANDSCHAFTSARCHITEKTUR  
RWTH AACHEN  
DR. ANJA BRÜLL | PROJEKTLEITERIN DREILÄNDERPARK

Im dicht besiedelten Herzen Europas bietet die Landschaft des Dreiländerparks die Grundlage für das Leben und Wirtschaften von fast vier Millionen Menschen. Der Dreiländerpark liegt im Grenzbereich von Belgien, den Niederlanden und Deutschland und umspannt die Städte Hasselt, Genk, Sittard-Geleen, Heerlen, Aachen, Eupen, Verviers, Lüttich und Maastricht. Er entstand bereits in den neunziger Jahren im Rahmen einer grenzüberschreitenden Raumplanungsinitiative der sog. MAHHL Städte und wird heute von der Euregio Maas-Rhein und den jeweiligen Trägern der Regionalplanung getragen.

Der Dreiländerpark widmet sich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Das Medium Landschaft („ein herrliches Stück Europa“<sup>1</sup>) spielt dabei eine besondere Rolle. Um die planerischen Implikationen des Landschaftsbegriffes entsprechend der Europäischen Landschaftskonvention für die Politik des Dreiländerparks zu erforschen, initiierte der Dreiländerpark 2012 ein EU-Forschungsprojekt, das vom Europäischen Raum-Beobachtungsnetzwerk ESPON betreut wurde. ESPON forscht im Auftrag der EU, aber auch auf Nachfrage von Interessensgruppen (wie z.B. dem Dreiländerpark) zu Fragen der territorialen Entwicklung und Kohäsion. Das von ESPON ausgeschriebene Forschungsprojekt wurde von der RWTH Aachen, Lehrstuhl für Landschaftsarchitektur und deren Partnern, der Universität Wageningen (NL) und der Freien Universität Brüssel (B), erworben und unter dem Kürzel „LP3LP“ von 2012-14 durchgeführt.

LP3LP (Landschaftspolitik für den Dreiländerpark) gliederte sich in drei Hauptphasen: Die erste Phase erkundete die europäische Identität des Dreiländerparks im Vergleich mit anderen Grenzregionen in Europa. Aus europäischer Sicht untersuchten die Universitäten insbesondere welche typischen räumlichen Dynamiken die Region beeinflussen und welche Herausforderungen sich daraus für die Landschaft ergeben. Zudem analysierten sie wichtige Initiativen und Projekte innerhalb des Dreiländerparks sowie die Landschaftsentwicklung über die Zeit. In der zweiten Phase definierte die Forschungsgruppe Kernqualitäten der Landschaft des Dreiländerparks. Auf dieser Grundlage wurde ein räumliches Konzept für die Erhaltung und Verbesserung dieser charakteristischen und wertvollen Landschaftselemente erarbeitet, die sog. Landschaftsperspektive. In einer dritten Phase

wurden Strategien entwickelt, um die Implementierung der Landschaftsperspektive zu unterstützen. Dabei konzentrierte man sich auf bestimmte Themen (z.B. grüne Infrastruktur oder öffentliche Zugangsnetze), welche von der EU begünstigt werden.

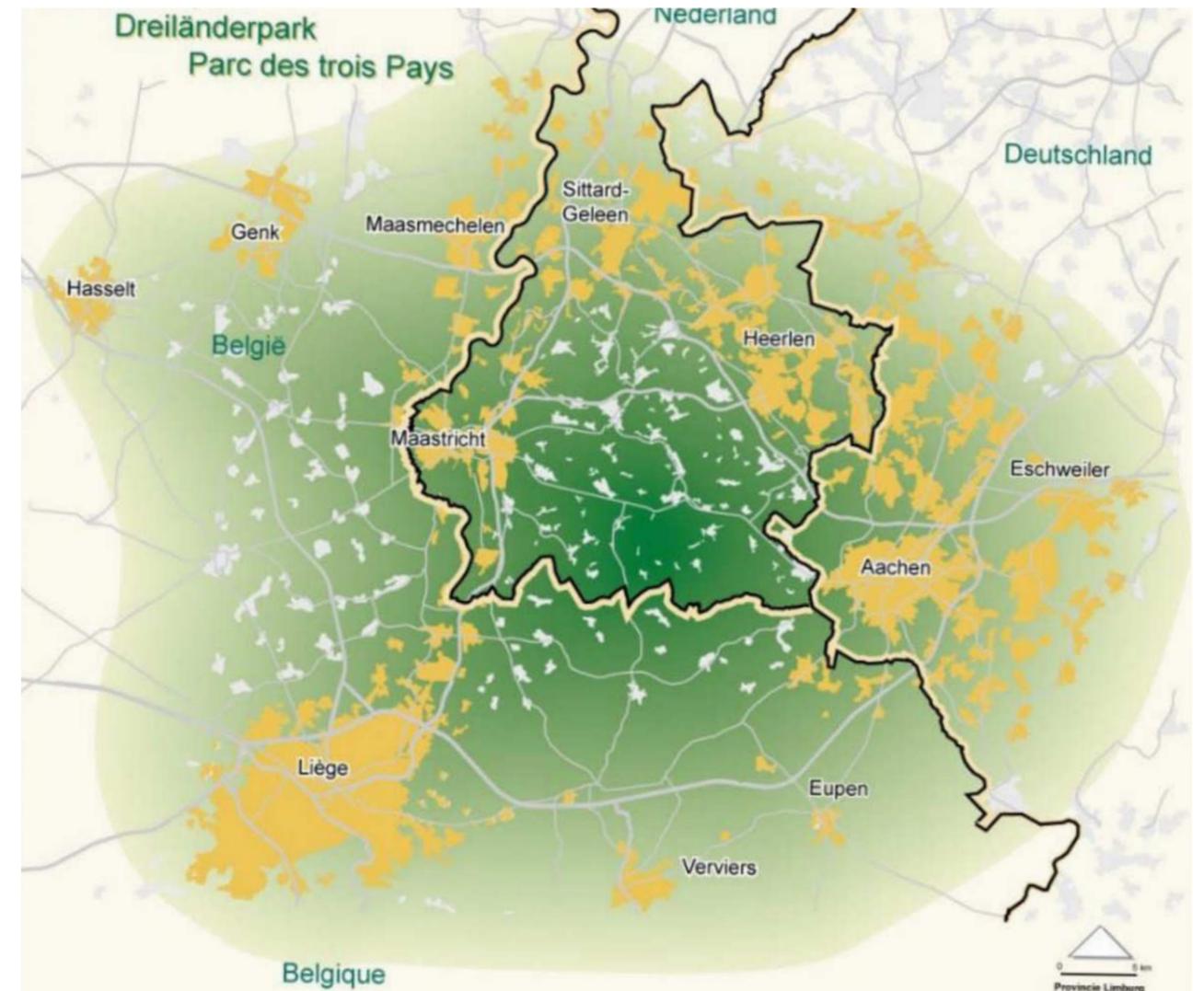
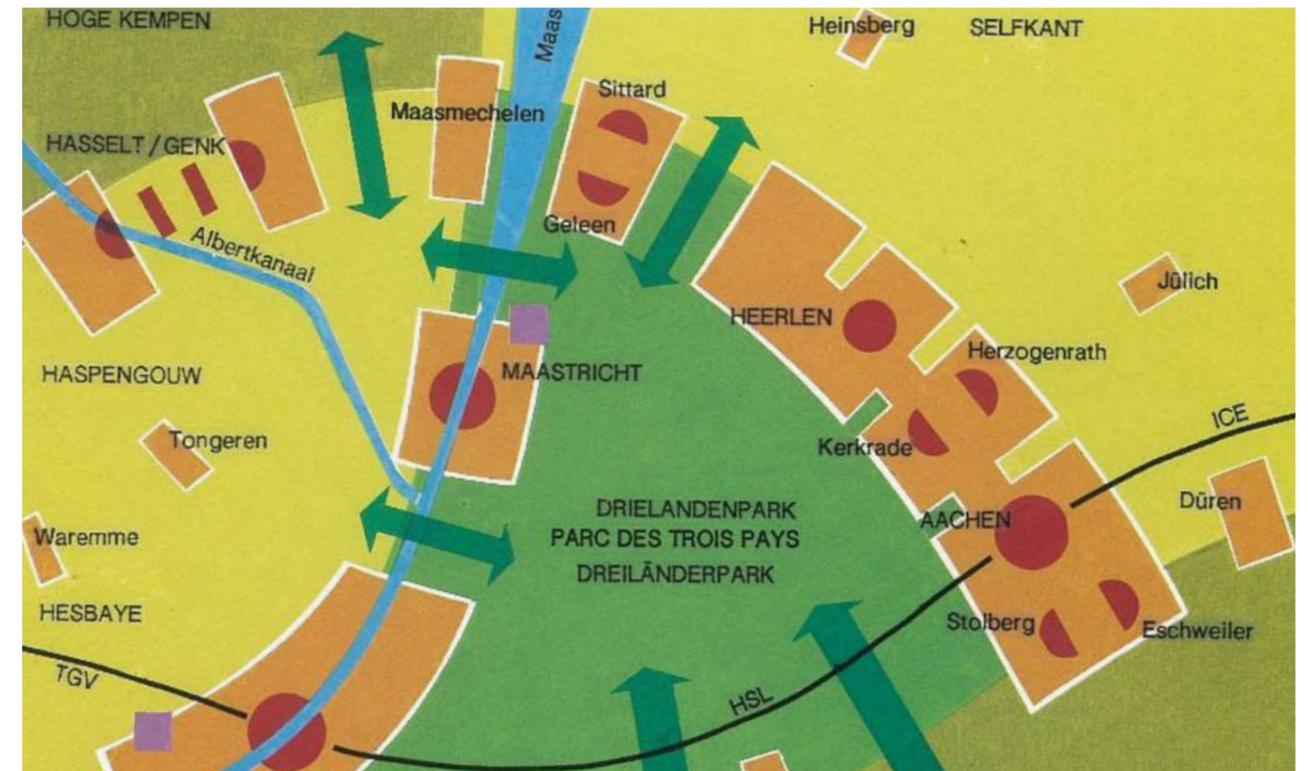
Mit dem Forschungsprojekt wurde erstmals „Landschaft“ im ESPON Programm thematisiert. Auf (inter-) regionaler Ebene wurden die landschaftlichen Kernqualitäten des Dreiländerparks (Relief, Gewässer, Vegetation, polyzentrische Siedlungsstruktur, kulturelles Erbe) herausgearbeitet und deren Herausforderungen hinsichtlich einer grenzüberschreitenden territorialen Entwicklung beschrieben:

- ein ökologisches Netzwerk und Gewässermanagement über die Grenzen hinweg aufzubauen
- ein grenzüberschreitendes Netz für Erholung und Tourismus zu schaffen
- die Energiewende landschaftlich zu gestalten und eine regionale identitätsstarke Landwirtschaft zu entwickeln
- eine attraktive, vielfältige und geschichtsträchtige Landschaft zu unterhalten und dabei insbesondere das suburbane Wachstum einzubinden

Zudem konnten 4 Strategiefelder identifiziert und ausgearbeitet werden, in denen der Dreiländerpark im Besonderen von der europäischen Struktur- und Förderpolitik Nutzen ziehen kann: Grüne Infrastruktur, Kulturerbe und Zugänglichkeit, komplementäre Biomasseproduktion und landwirtschaftliche Qualitätsproduktion. Hinsichtlich einer grenzüberschreitenden Landschaftsgovernance wurde empfohlen, den Kooperationsverbund in Richtung einer Landschaftspartnerschaft sowohl der Behörden untereinander als auch mit verschiedenen Akteuren aus den Partnerregionen auszubauen.

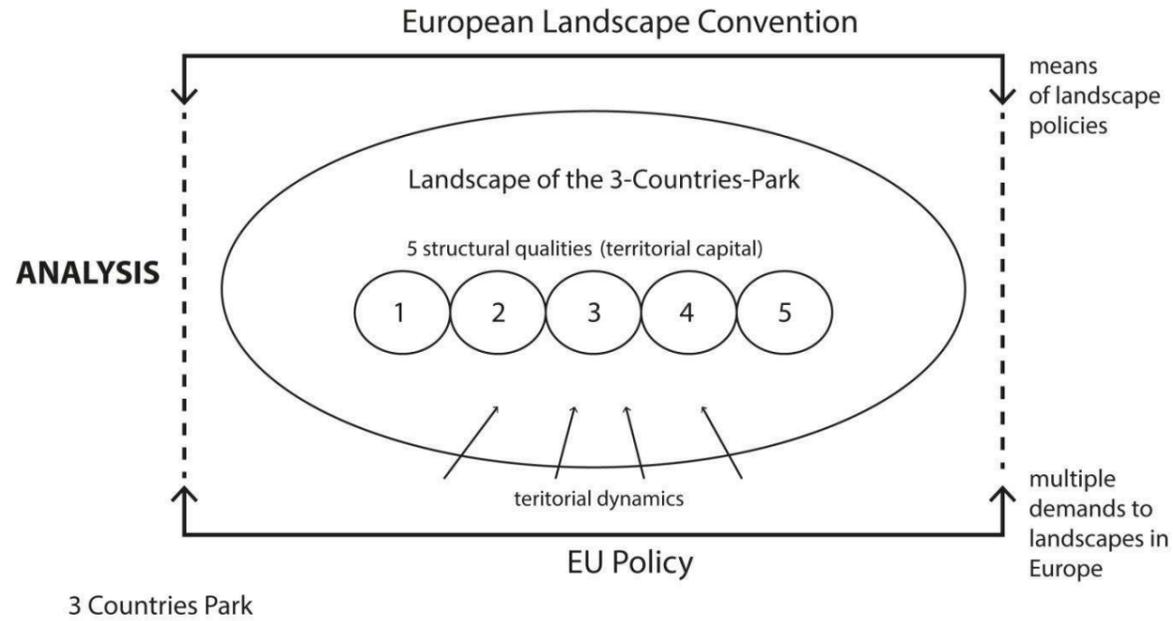
Darüber hinaus enthielten die Projektergebnisse auch Empfehlungen für EU-politische Entscheidungsträger zur Kohäsionspolitik, insbesondere der territorialen Kohäsion, anhand der drei folgenden Metaphern:

- “Landscape as asset – enabling smart, sustainable and inclusive regional development“
- “Landscape as place – setting the scene

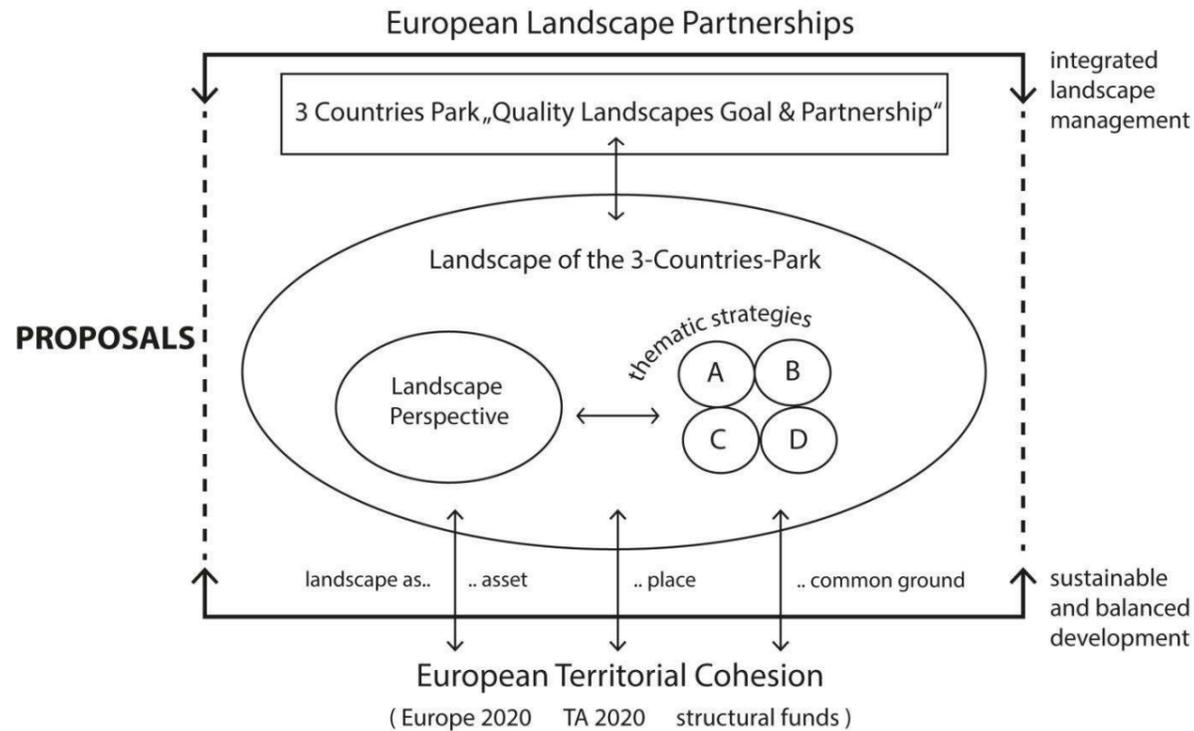


MAHL Perspektive des Dreiländerparks von 1993 und heutiges Projektgebiet © Annex

<sup>1</sup> <http://www.drielandenpark.eu/new>



54



Forschungsansatz des LP3LP Projektes © Annex

for place-based policy implementation”  
– “Landscape as common ground – facilitating horizontal, vertical and territorial integration”

Insgesamt konnte durch die Forschung aufgezeigt werden, welche hohe Bedeutung dem Thema Landschaft in der territorialen Zusammenarbeit zukommen sollte: Landschaft ist die Grundlage vieler funktionaler Prozesse, die nur grenzüberschreitend gemanagt werden können. Landschaft ist aber auch

ein wichtiger Träger von Identität, sei sie nun lokal oder wie im Beispiel des Dreiländerparks europäisch konnotiert.

Die Ergebnisse und Empfehlungen des LP3LP Forschungsprojektes flossen in die weiteren Aktivitäten des Dreiländerparks ein. Die behördliche Zusammenarbeit wurde über eine neue Kooperationsvereinbarung mit ‚Landschaftsmision‘ gefestigt. Dazu gehört ein strategischer Plan mit zeitlich gestaffelten, thematischen Handlungsfeldern und möglichen Pro-

3LP landscape policy proposal	Main objectives	Key EU instruments
<b>Landscape perspective</b>	To provide common goals and principles in a spatially distinct way	ESPON targeted analysis (this study)
<b>Landscape partnership</b>	To build-up integrative cross-border capacity and cooperative partnerships for effective management of 3LP quality landscapes	European Regional Development Fund: -Integrated territorial investments -INTERREG program -Community led local development EAFRD: LEADER program
<b>Green infrastructure strategy</b> (Pilot project relating to green-blue framework: Green infrastructure in the Geule-Gulp, Jeker, Berwinne, and Wurm basins; pilot project relating to urban-open space framework: Spatial planning for quality landscapes)	To protect and enhance 3LP biodiversity, ecosystem services and core qualities (focus: water, soil and climate regulation/ adaptation, habitat and cultural services)	-Green infrastructure financing facility -LIFE+/ integrated projects -River basin management planning/ Water framework directive -Climate adaptation strategies and carbon credits -Natura 2000 network and payments/ Habitats and Birds directive -Common Agricultural Policy/ direct payments: 5-7% ecological focus area
<b>Cultural heritage and access strategy</b> (Pilot project: 3LP Landscape information platform)	To valorize cultural heritage and to enable informational, emotional and sustainable physical access to 3LP landscapes and heritage sites	-European Regional Development Fund (ERDF) and INTERREG programs -Rural development measure (EAFRD): ‘Basic services and village renewal’
<b>Complementary biomass strategy</b> (Pilot project: Complementary biomass production in the 3LP)	To introduce the use of complementary bioenergy crops, production practices and technologies, which yield ecosystem services and landscape quality as added value	-Horizon 2020 research & innovation program -European Innovation Partnership Agricultural productivity and sustainability -ERDF & INTERREG programs/ Smart Specialization
<b>Quality production strategy</b> (Pilot project: PES-scheme for transboundary ecosystem services)	To encourage and support farmers and other land users to simultaneously co-produce high-quality (food) products and quality landscapes	Measures within national/regional programs for rural development (EAFRD), especially: -Agri-environment-climate payments -Forest-environment-climate payments -Quality schemes -European Innovation Partnership Agricultural productivity and sustainability

55

Politikempfehlungen des LP3LP Projektes © Annex

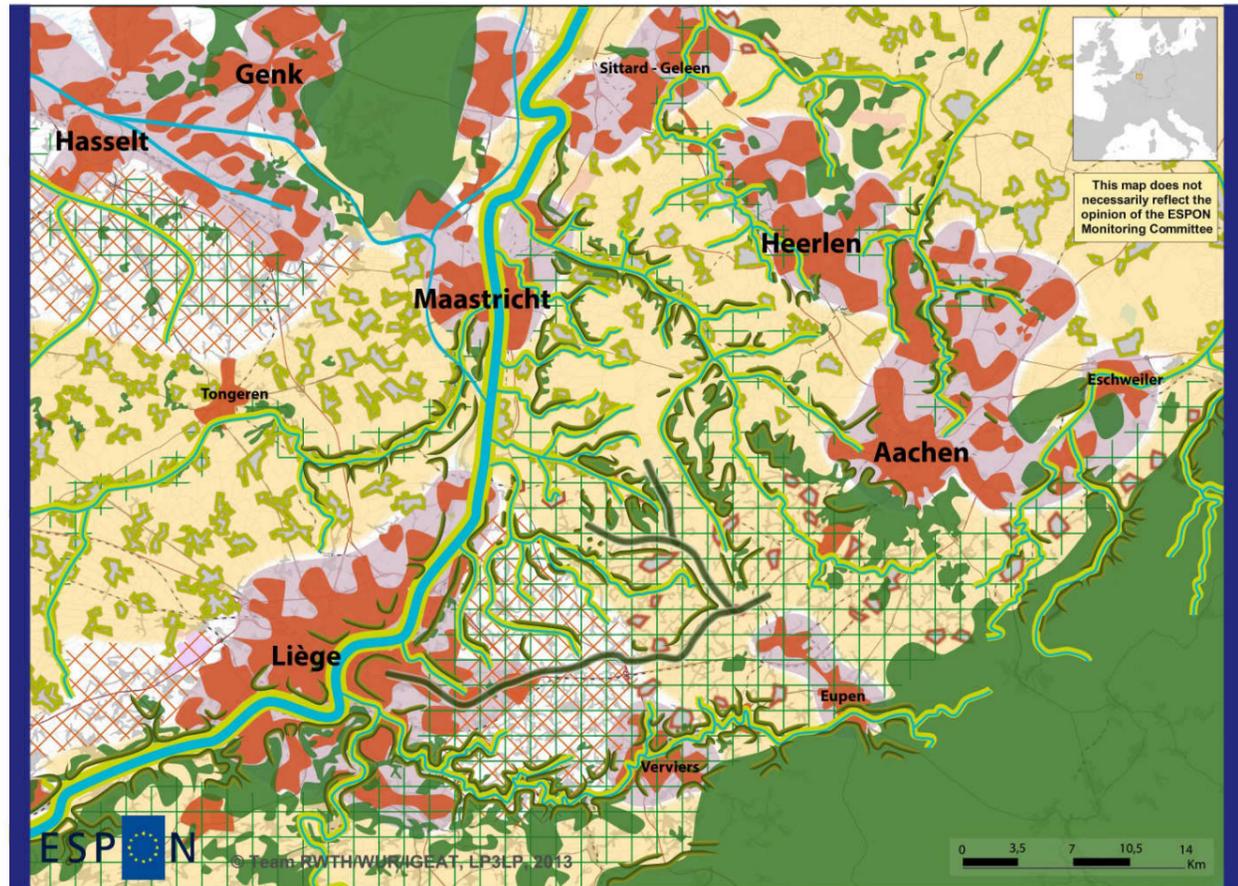
jektinitiativen, die u.a. auf den thematischen Strategien des LP3LP Projektes gründen.

Davon ausgehend führte der Dreiländerpark in den letzten Jahren verschiedene Aktivitäten durch, beispielsweise ein Projekt zur Integration geographischer Daten im Rahmen eines euregionalen Schwerpunktes zu „territorialer Intelligenz“ sowie eine Projektstudie mit einer vergleichenden räumlichen Analyse von ökologischen Netzwerken und Landschaftszonen in den Partnerregionen. Darauf

aufbauend konnten konkrete Ansatzpunkte für den Ausbau grenzenloser grüner Infrastruktur entwickelt werden, die derzeit von einer grenzüberschreitenden Arbeitsgruppe in lokale Projektbausteine umgesetzt werden. Hierbei geht es unter anderem auch um die Verdichtung und Defragmentierung städtischer Infrastrukturen und Potentiale für die Klimaanpassung. Ein anderes Projekt ‚Dear Landscape‘ beschäftigte sich im Hinblick auf die Umsetzung der europäischen Landschaftskonvention mit der Landschaftswahrnehmung von Bürgern an verschiedenen Standorten

in der Euregio Maas-Rhein. Zur Durchführung dieser Studie nutze die beauftragte Architektengruppe 'Dear Hunter' eine spezielle Forschungsmethode: Durch das Leben und Arbeiten vor Ort konnten sie Erkenntnisse aus erster Hand und im direkten Kontakt mit den Bewohnern gewinnen. Daraus resultierte eine subjektiver Kartensatz der Gebiete, wie sie von den Bewohnern und Besuchern wahrgenommen

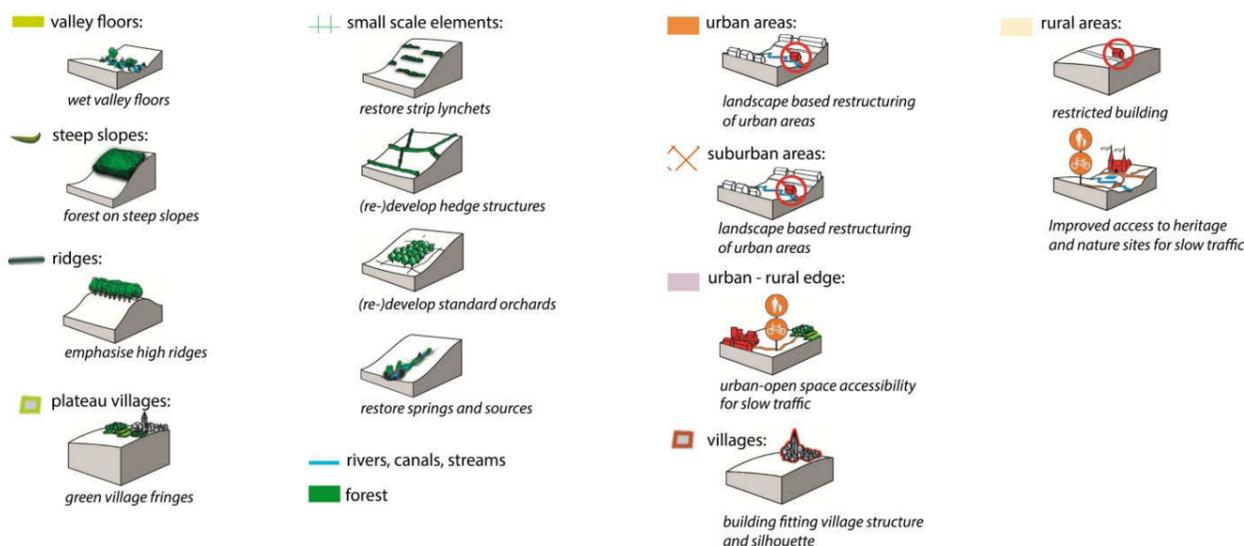
werden. Eine Reflexion über Landschaftsqualitätsziele berührt dabei fundamentale Fragestellungen, wie die nach der Koexistenz von kultivierter und 'wilder' (Kultur-)Natur, der Durchlässigkeit der Landschaft im Verhältnis zu privatem und öffentlichem Grundbesitz oder dem symbolisch und persönlich konnotierten Bedeutungslayer der Landschaft.



EUROPEAN UNION  
Part-financed by the European Regional Development Fund  
INVESTING IN YOUR FUTURE

Local level: not to scale  
Source: LP3LP, RWTH/WUR/IGEA  
Origin of data: EuroStreets/Geodan BV 2009, CORINE/EEA 2006

OVERALL LANDSCAPE FRAMEWORK



Weitere grenzüberschreitende Arbeitsgruppen und Projekte, an denen sich der Dreiländerpark unterstützend beteiligt, betreffen unter anderem den Wasserabfluss aus Siedlungsgebieten und Agrarlandschaften: die Verbesserung der Wasserqualität (Plastik- und Abwasserfrachten), den Wasserrückhalt und Hochwasserschutz (Klimaanpassung), sowie die Nutzung gereinigter Abwässer und anderer Nährstoffströme als Ressource (nachhaltigen Bioökonomie).

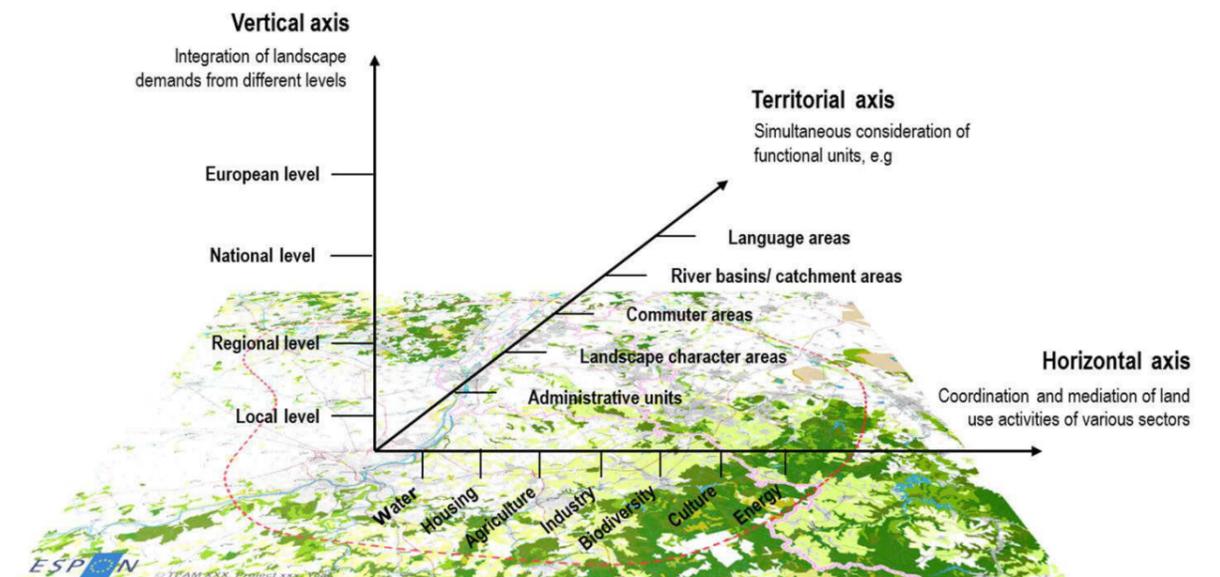
Neben den Projektinitiativen und Arbeitsgruppen veranstaltet der Dreiländerpark auch Foren und Tagungen zu den gewählten Themenkomplexen, um den grenzüberschreitenden Austausch zu befördern. 2017 beispielsweise widmete sich das Forum „Landwirtschaft schafft Landschaft“ der Fragestellung, wie eine nachhaltige Landwirtschaft im peri-urbanen Grenzraum der Euregio Maas-Rhein gestaltet werden kann, die neben der Existenzsicherung auch zukunftsfähige Perspektiven für die landwirtschaftlichen Betriebe bietet. In diesem Jahr wird der Dreiländerpark am 19. November 2019 ein Forum an der Schnittstelle Landschaft und Urbanismus mit dem Titel: „Die gebaute Landschaft“ – Zwischen bezahlbarem Wohnraum und ‚Betonstop‘ abhalten. Hierbei wird es vor allem um die Fragestellung gehen, welche Grenzeffekte ein weiter zunehmender Bedarf an Bebauung auf die Nachbarregionen hat und wie dies mit dem Netto-Null Flächenverbrauchsziel für 2050 vereinbar ist, welches z.B. in Belgien bereits in die regionale Raumordnung (betonstop – stop au béton) integriert wurde.

Die komplexe Governancestruktur des Dreiländerparks mit 13 Partnern von verschiedenen Entscheidungsebenen (kommunal, provincial, regional) aus 4 Regionen (NRW, Wallonie mit der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Flandern, und niederländisch Limburg) machen die Absprachen und Arbeitsprozesse (in 4 Arbeitssprachen: Deutsch, Französisch, Niederländisch, Englisch) aufwändig und langwierig. Jedoch ist der Dreiländerpark gelebte territoriale

Kohäsion mit Mehrwert:

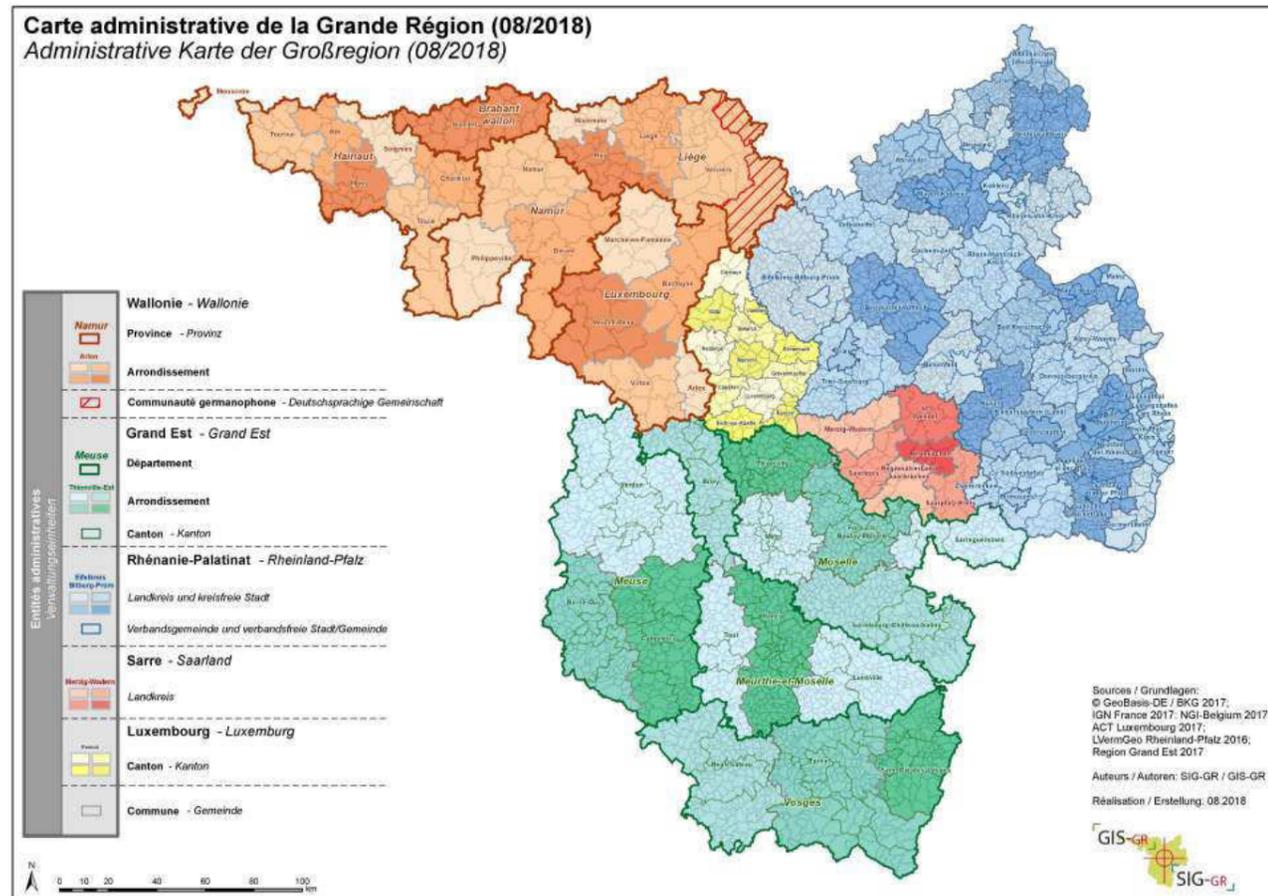
- Vermittlung eines zusammenhängenden gemeinsamen Bildes des Grenzraumes;
- Möglichkeit, Synergien zwischen den Tätigkeiten der Partner zu finden und diese durch den Aufbau grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu verstärken;
- Plattform zum Management von grenzüberschreitenden ‚Strömen‘ und Wechselwirkungen, wie z.B. Wasser, wandernde Arten, Sichtbeziehungen, Information, Touristenströme, Landnutzungsänderungen;
- Schaffung eines euregionalen räumlichen Kontexts, in dem lokale Gebiete und überregionale Verbindungen neue Bedeutung und Entwicklungspotenziale erhalten können;
- Gegenseitiges Lernen und Inspiration von verschiedenen Ansätzen in den Partnerregionen, etc.

Die Erfahrung im Kooperationsverbund Dreiländerpark zeigt außerdem, dass während die Landes- und Sprachgrenzen recht gut zu überwinden sind, noch viel Arbeit nötig ist, um Fachbereichsgrenzen zu überwinden. Teilweise ist die Zusammenarbeit ‚cross-border‘ innerhalb eines Fachgebietes, wie z.B. ‚Wasser‘ über die Länder- und Sprachgrenzen hinweg einfacher zu organisieren, als die Zusammenarbeit ‚cross-sectoral‘, d.h. zwischen verschiedenen Wirtschaftssektoren und administrativen Abteilungen innerhalb einer Region. Hier scheinen effektiv die höherem ‚Barrieren‘ zu liegen. Möglicherweise könnte die Einrichtung ähnlicher gebietsbezogener Kooperationsstrukturen, z.B. zwischen der Wasserwirtschaft und der Landwirtschaft, aber auch der Flussgebietsplanung und der Städteplanung sinnvoll sein, um den Herausforderungen von Klimawandel und -anpassung, Biodiversitätsverlust und den geforderten weitreichenden gesellschaftlichen Veränderungsprozessen2 einer nachhaltigen Entwicklung zu begegnen.



# Raumentwicklung in der Großregion

DR. ANDREA CHLENCH | REFERATSLEITERIN IM MINISTERIUM FÜR INNERES,  
BAUEN UND SPORT SAARLAND



Übersichtskarte der Großregion © GIS-GR

## Die Großregion

Im Kern Europas bilden die fünf Regionen Wallonie, Luxemburg, Lothringen, Rheinland-Pfalz und das Saarland seit dem Jahr 1995 die Großregion – Grande Region, die mit rd. 65T km<sup>2</sup> Fläche, 11,6 Mio. Einwohnern und 230.000 Grenzgängern täglich die größte europäische Grenzgängerregion darstellt. Diese Partnerregionen sind über historische, kulturelle und auch sprachliche Gemeinsamkeiten verbunden und haben eine wechselvolle europäische Geschichte in all ihren Facetten erlebt.<sup>12</sup>

Die Großregion ist gekennzeichnet durch die Vielfalt ihres Raumes, die polyzentrische Verteilung der städtischen Funktionen aber auch durch ihre unterschiedlichen wirtschaftlichen und demografischen Entwicklungen, die teilweise diametral entgegenlaufen. Die Landes- und Regionalplanungen der Teilregionen haben sich zunächst zur Vorbereitung und Umsetzung der Gipfelbeschlüsse zu unterschiedlichen Themen der Raumordnung in der AG Raumordnung der Saar-Lor-Lux-Regionalkommission zusammengeschlossen und einzelne Studien und das Leitbild „Zukunftsbild 2020“ auf den Weg gebracht. Daraus hat sich das gemeinsame Bestreben aller Partner entwickelt, die Großregion zu einem integrierten Kooperationsraum für Bürgerschaft, Wirtschaft und Regionen zu entwickeln, der in folgenden Bereichen aktiv ist:

1 <http://www.grossregion.net/Die-Grossregion-kompakt/Die-Grossregion-in-Zahlen>, Zugriff: 17.05.2019  
2 Der Ursprung der Großregion liegt 1970/71 in dem Bestreben deutsch-französisch-luxemburgische Regierungskommission, durch die Bildung der Regionalkommission SaarLor-Lux-Trier-Westpfalz sich mit den besonderen Anliegen des deutsch-französisch-luxemburgischen Grenzgebiets zu befassen. Durch Einbeziehung der Wallonie hat sich der Begriff „Großregion“ etabliert.

- Mobilität und Raumentwicklung
- Bildung und lebenslanges Lernen
- Tourismus und Kultur
- Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit
- Gesundheit und Soziales, Sicherheit
- Umwelt und nachhaltige Entwicklung<sup>3</sup>

Seit 2011 verfolgen die Partner der Großregion auf der Grundlage der Ergebnisse der ESPON Metroborder-Studie<sup>4</sup> eine neue grenzüberschreitende Raumvision, einer Grenzüberschreitenden Polyzentrischen Metropolregion (GPMR). In der gemeinsamen Erklärung des 13. Gipfels vom Januar 2013 wurde festgelegt, einen integrierten Ansatz für die territoriale Entwicklung zu unterstützen, der auf die Stärkung der metropolitanen Dimension der Großregion abzielt.

Die interregionale politische Zusammenarbeit findet vor allem über den Gipfel der Exekutiven der Großregion, den Wirtschafts- und Sozialausschusses der Großregion (WSAGR), den Interregionalen Parlamentarier-Rat (IPR), den Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung (KARE), der die AG Raumordnung abgelöst hat und den vielfältigen Arbeitsgruppen des Gipfels statt.

## GPMR – Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion

Seit 2019 bildet die Strategie Europa 2020 eine Richtschnur für die Förderung von Wachstum und Beschäftigung in Europa. Sie setzt auf intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum als Mittel zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität, zum Abbau struktureller Schwächen der europäischen Wirtschaft und zur Stärkung einer nachhaltigen sozialen Marktwirtschaft.<sup>5</sup> Ergänzend hierzu schafft die Territoriale Agenda 2020 (TA 2020) den Rahmen für eine Förderung des territorialen Zusammenhalts in Europa. Sie bildet ein operationelles Grundgerüst zur Stärkung des territorialen Zusammenhalts und der Ziele der „Europa 2020“-Strategie.<sup>6</sup>

Eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit, der Gewährleistung der weltwirtschaftlichen Integration und der Bedeutung als Zentrum des internationalen kulturellen Transfers spielen die Metropolregionen (MR), sowohl für Europa als auch für den jeweiligen Staat. Metropolregionen gelten als Leuchttürme mit internationaler und europäischer Ausstrahlung, sind mittlerweile als Entwicklungsmotoren für Wachstum und Innovation anerkannt und haben sich entsprechend im nationalen und europäischen Zusammenhang positioniert und organisiert.

3 <http://www.grossregion.net/Die-Grossregion-kompakt/Strategie>, Zugriff 06.06.2019  
4 ESPON, Metroborder, Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregionen, Abschlussbericht 2010  
5 [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_de](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_de)  
6 <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/raumentwicklung-eu/agenda-2020/agenda-2020.html>, Zugriff 06.06.2019

Neben den europäischen Metropolregionen innerhalb Deutschlands gewinnen metropolitane Entwicklungen in den grenzüberschreitenden Räumen an Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung und Erreichung der Europa 2020-Ziele. Diese grenzüberschreitenden polyzentrischen Metropolregionen (GPMR) haben einerseits auf Grund ihrer Internationalität günstige Voraussetzungen für die Entwicklung metropolitaner Funktionen, andererseits bestehen durch die nationalstaatlichen Grenzen nach wie vor Restriktionen für die Entwicklung dieser Räume, die es schrittweise abzubauen gilt. Zu den Herausforderungen zählen die Verbesserung grenzüberschreitender Verkehrsbeziehungen, eine koordinierte Siedlungsentwicklung, die Beförderung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte und koordinierte Einzelhandelsentwicklungen, aber auch die Wahrnehmung gemeinsamer Verantwortung in der Region durch stabile regionale Organisationsformen und wachsende Steuerungskompetenz, Förderung der europäischen Perspektive und Präsenz und die Etablierung von Räumen und Netzen der Wissensgesellschaft durch Bündelung und Vernetzung von Innovationsförderung und regionalem Wissensmanagement.<sup>78</sup>

Die Entwicklung einer GPMR als besonderes Labor für Europa wird durch 2 Ansätze gestützt:

1. Sie ist eine grenzüberschreitende Region, mit tlw. aus der jeweiligen nationalstaatlichen Sicht gesehen peripheren Gebieten. Daher ist sie ein wichtiger Handlungsschwerpunkt für ein prosperierendes, kohärentes Europa.
2. Sie ist ein Metropolraum und spielt daher eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Europa 2020 Strategie durch die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas durch wirtschaftliche und technologische Entwicklung, als Motor in F+E, Bildung und Innovation und dem intensiven Umgang und Erfahrungen mit Umweltproblemen und Defiziten in sozialem Zusammenhang.<sup>9</sup>

Sie spiegeln darüber hinaus die Lebenswirklichkeit der europäischen Integration.

Aufgrund der deutlich stärkeren Verschiedenartigkeit der Akteure in den grenzüberschreitenden Metropolregionen sind hier besondere Anstrengungen bei der Suche nach einem gemeinsamen Verständnis und einer gemeinsamen Strategie zur Entwicklung der Potenziale in der GPMR notwendig. Um die räumliche und funktionale Verbindung innerhalb dieser Regionen deutlich zu machen, werden gemeinsame Sichtweisen und Raumbilder benötigt, die die Potenziale der Grenzregionen aufzeigen und den Rahmen für integrative Planungen und Maßnahmen setzen.

7 Beschlussvorlage zu TOP 9 der 139. Sitzung des Hauptausschusses der MKRO am 17/18. November 2014 in Magdeburg  
8 Vgl. auch Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Initiativkreis deutscher Regionen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen, Abschlussbericht des MORO, Berlin 2013  
9 ESPON, a.a.O.

Grenzüberschreitende Raumentwicklungskonzepte können hier die planerische Basis für die zukünftige metropolitane Entwicklung der entsprechenden Grenzregionen bilden.<sup>10</sup>

Um die Interessen der Grenzüberschreitenden Metropolregionen zu vertreten, hat sich nach Abschluss des MORO „Grenzüberschreitende Verflechtungsräume“ 2011 der Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (IMeG) gebildet, dessen Mitglieder aus den deutschen Teilregionen der grenzüberschreitenden Metropolregionen bestehen. Ziel des IMeG ist es, die territoriale Zusammenarbeit und die grenzüberschreitende metropolitane Raumentwicklung weiter voranzutreiben.<sup>11</sup>

### Metropolitane Entwicklungsmotoren in der Großregion

Einen wichtigen Beitrag zur Bewertung der Großregion als GPMR leistet das ESPON 1 -Projekt Metroborder, das sich mit Grenzüberschreitenden Polyzentrischen Metropolregionen (GPMR) und deren Potenzialen für das Zusammenwachsen der EU beschäftigte. Ansatzpunkt war die Erkenntnis, dass Grenzregionen zu einem prosperierenden Europa und zur Umsetzung der EU-Strategie Europa 2020 beitragen können, die nationale Fokussierung dem allerdings im Weg steht. In zwei Fallstudien, Großregion und Oberrhein, konnte aufgezeigt werden, dass diese Regionen eine „wichtige, neu entstehende Erscheinung der europäischen Raumordnung sind und große Entwicklungspotenziale bergen.“

Die metropole Eigenschaft der Großregion bildet sich im Wesentlichen in der Polyzentralität der verschiedenen Oberzentren der Teilräume ab. Laut der Metroborder-Studie hält die Großregion dem Vergleich mit den klassischen Metropolregionen nur durch mit ihrer Polyzentralität verbundenen funktionalen Verflechtungen stand. Eine positive wirtschaftliche und demografische Entwicklung ist in der GR aber nur möglich, wenn die polyzentrischen Anker gemeinsam als Wachstums- und Entwicklungsmotor im Sinne einer Metropolregion weiterentwickelt werden, da ansonsten die „kritische Masse“ für eine positive Entwicklung der Metropolfunktionen hinsichtlich der demografischen Größe, dem ökonomischen Gewicht und der verkehrstechnischen Einbindung unterschritten wird. In der GR sind die metropolitane Qualitäten nicht gleichmäßig verteilt, aber sie sind „komplementäre Elemente eines komplexen Umfeldes“, in dessen Gesamtschau die Potenziale einer ökonomischen und politischen Handlungsfähigkeit im Sinne einer Metropolregion gegeben sind.<sup>12</sup>

Metroborder hat die funktionalen Verflechtungen anhand der Indikatoren:

- grenzüberschreitendes Pendeln,
- öffentlicher Verkehr,
- Vergleich BIP und
- Staatsangehörigkeit

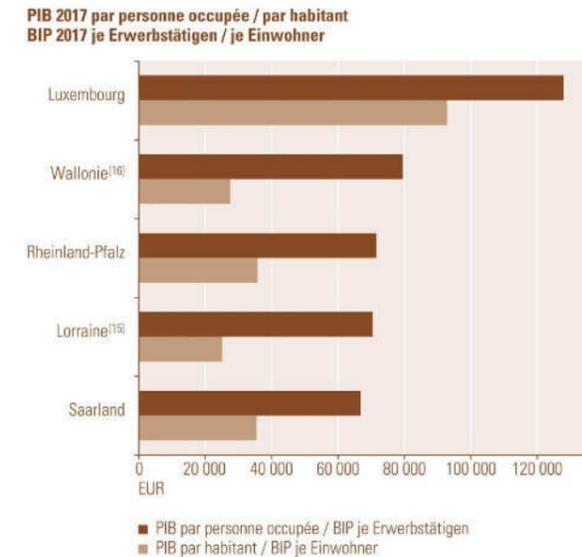
untersucht. Das Ergebnis dieser Untersuchung weist darauf hin, dass die grenzüberschreitende Beschäftigung durch eine wissensintensive Wirtschaft, die durch das internationale Finanzzentrum Luxemburg angetrieben wird, entscheidend beeinflusst wird. Die GR zeigt eine klare funktionale, demografische und morphologische Polyzentralität mit Luxemburg als metropolitane Zentrum. Luxemburg und Saarbrücken fungieren als bipolarer grenzüberschreitender Verflechtungsbereich. Die GR weist zudem starke funktionale Verflechtungen zum Sillon Lorraine, Trier, Arlon, Saargemünd, etc. auf. Diese außerordentlich starke funktionale Verflechtung im Kernbereich ebnet den Weg für zukünftige Entwicklungspotenziale.<sup>13</sup>

Luxemburg ist mit gut 2.500 Km<sup>2</sup> Fläche ebenso groß wie das Saarland. Im Herzen der Großregion gelegen sind von den 602 000 Einwohnern 47,9 % Ausländer.<sup>14</sup> Das Bruttoinlandsprodukt betrug 2017 55 Milliarden Euro. Im Vergleich dazu betrug das BIP des Saarlandes rd. 35,3 Mrd. Euro<sup>15</sup> bei 994.187 Einwohnern.<sup>16</sup>

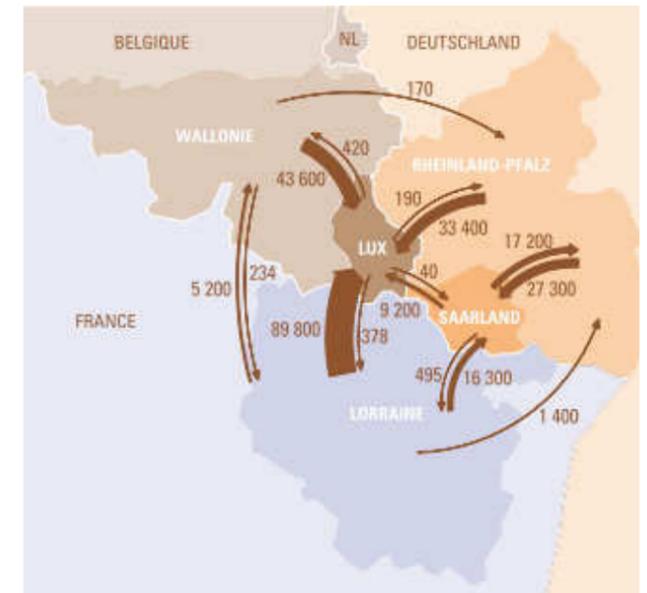
Die Wirtschafts- und Finanzkraft Luxemburgs zeigt sich eindrucksvoll in den ausgeprägten Pendlerverflechtungen.

Die angrenzenden Regionen profitieren einerseits von der erhöhten Nachfrage durch Luxemburger Bürgerinnen und Bürger, andererseits steigt der Nachfragedruck nach günstigerem Bauland stark an, benachteiligt die einheimische Bevölkerung durch Preisanstiege und setzt die Kommunen unter finanziellen Zugzwang entsprechende Infrastrukturangebote auszubauen. Luxemburg ist auf den Zustrom von Arbeitskräften aus der Großregion angewiesen, um auch in der Zukunft die Wirtschaftskraft erhalten zu können.

Der Mangel an Fachkräften droht in Zukunft jedoch nicht nur Luxemburg. Der demographische Wandel und die Alterung der Bevölkerung, die sich je nach Teilgebiet der Großregion sehr unterschiedlich und zum Teil gegensätzlich entwickeln, haben einen starken Einfluss auf die Beschäftigungssituation. Um die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften bedienen zu können, sind die Verstärkung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts, eine bessere Abstimmung der Qualifikationen mit der Nachfrage der Unternehmen, die Entwicklung der Attraktivität



BIP in der Großregion © Statistische Ämter der Großregion



Pendlerverflechtungen © Statistische Ämter der Großregion

des Gebiets und der Einsatz der verfügbaren Arbeitskräfte (Frauen, Jugendliche, gering Qualifizierte) unverzichtbar.<sup>17</sup> Lothringen hat mit dem Problem einer hohen Jugendarbeitslosigkeit zu kämpfen, während im Saarland viele Lehrstellen nicht besetzt werden können. Im Rahmen der Frankreichstrategie des Saarlandes wurde deshalb die grenzüberschreitende duale Ausbildung zwischen dem Saarland und Lothringen als reguläre Form der Ausbildung etabliert. Inzwischen sind insgesamt vier deutsch-französische Berufsschulzweige in unterschiedlichen Ausbildungsberufen (KFZ, Tourismus, Hotellerie, Gastronomie..) eingerichtet worden. Das INTERREG V A-Projekt „Fachstelle für grenzüberschreitende Ausbildung“ wurde initiiert. Durch dieses Projekt können französische Lycée-Schülerinnen und -Schüler einen Teil ihrer vorgeschriebenen Praxisphasen in einem deutschen Betrieb absolvieren. Umgekehrt können deutsche Auszubildende einen Teil ihrer Berufsausbildung in einem französischen Betrieb verbringen.<sup>18</sup>

### Raumentwicklungskonzept Großregion

#### a) Gipfelbeschluss Raumentwicklungskonzept Großregion REK-GR

Für Grenzüberschreitende Metropolregionen reicht es nicht aus, sich nur über die Summe der einzelnen metropolitane Einrichtungen zu definieren. Sie bedürfen vielmehr einer gelebten und gestalteten räumlich funktionalen und integrierten Entwicklungspolitik. Vor diesem Hintergrund beschloss zunächst die Fachministerkonferenz der für die Raumordnung zuständigen Minister der Großregion im Jahr 2013,

den Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung mit der Erarbeitung eines Raumentwicklungskonzeptes für die Großregion zu beauftragen. Das REK-GR soll einen Orientierungsrahmen sowohl für die übergeordnete Raumordnung als auch für konkrete Maßnahmen und weitere politische Entscheidungsprozesse in der Großregion bilden. Dieser Auftrag zur Präzisierung und Vervollständigung der Metroborder-Studie wurde vom 13. Gipfel bestätigt, mit dem Ziel die Großregion als Grenzüberschreitende Polyzentrische Großregion weiterzuentwickeln und das metropolitane Potenzial herauszuarbeiten, um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der gesamten Großregion entsprechend der Europa 2020-Ziele zu fördern. Die Partner haben sich darauf geeinigt folgende Themenfelder zu bearbeiten:

- Die Metropolitane Dimension der Großregion
- Verkehr
- Wirtschaft
- Demografie
- Tourismus

2013 wurden im KARE Planungsdokumente zu den Bereichen „Metropolitane Dimension“, Vorrangige Verkehrsprojekte“ und eine vorbereitende Studie „Wirtschaft“ erarbeitet und von der Fachministerkonferenz bestätigt. Diese Dokumente reichten aber sowohl inhaltlich als auch methodisch nicht aus, um ein Raumentwicklungskonzept zu erarbeiten. Da im Laufe der Zeit auch nationale Planungsdokumente weiterentwickelt wurden bzw. sich in einem Erarbeitungsprozess befinden, hat der KARE beschlossen, ein Konsortium aus drei französischen Planungsagenturen, der MOT (Mission Opérationnelle Transfrontalière, Frankreich) und der TU Kaiserslautern mit einer Bilanzierung der bisherigen gemeinsamen Planungsarbeiten, der Strategien für die Raumordnung

10 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Initiativkreis deutscher Regionen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen, Abschlussbericht des MORO, Berlin 2013, S.34

11 ebenda

12 Espo, aaO.

13 ebenda

14 STATEC 2018, Stand 01.01.2018

15 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/5039/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-vom-saarland-seit-1970/>, Zugriff 06.06.2019

16 <https://www.saarland.de/6772.htm>, Zugriff 06.06.2019

17 INTERREG Grossregion Grande Region – Kooperationsprogramm INTERREG V A Frankreich-Belgien-Deutschland-Luxemburg Grande Région/Großregion 2014-2020, S. 6

18 Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes, Die Frankreichstrategie des Saarlandes 2015-2019, Zwischenergebnisse, <https://www.saarland.de/SID-22D7B7EA-D372A161/244258.htm>, Zugriff: 17.06.2019

in den Teilgebieten der GR und einer transversalen Analyse aller bisher bestehenden und strategischen Dokumente einschließlich der drei bereits erarbeiteten Dokumenten zum REK-GR zu beauftragen. Aufgabe des Konsortiums war es, eine Präzisierung und Anpassung des Inhalts und der Methode zur Erarbeitung des REK-GR zu erarbeiten. Als Ergebnis dieser Untersuchung wurde festgestellt, dass sich die weiteren Arbeiten zum REK-GR auf folgende vorrangige Themenfelder konzentrieren sollen:

- Wirtschaftsentwicklung, einschließlich Tourismus und Ausbildungsfragen
- Räumliche Herausforderungen des demografischen Wandels
- Mobilität
- Umwelt, Energie und Klimaschutz

#### b) Zusammenarbeit der Landesplanungen

Im Ergebnis der Bilanz und transversalen Bestandsanalyse wird deutlich, dass die Zusammenarbeit der Landesplanungen im KARE auf eine Reihe von Schwierigkeiten gestoßen ist, die die Arbeiten am Raumentwicklungskonzept zeitlich und inhaltlich beeinträchtigt haben. Die Querschnittsanalyse der Arbeitsergebnisse zeigt, dass die inhaltlichen Teilbereiche nacheinander und getrennt voneinander erarbeitet wurden und der vereinbarte bereichsübergreifende Ansatz nicht konsequent berücksichtigt wurde. Dieser auf themenspezifische Einzelabschnitte beruhende Ansatz entspricht nicht den planungstheoretischen/-methodischen Vorgehensweisen aller Planungsakteure der Großregion und führte so zu einer wenig zielorientierten tatsächlichen Arbeitsweise. Um zu einer gemeinsamen Basis zu gelangen wird vorgeschlagen, zunächst ein gemeinsames Verständnis im Form eines Basiswissens über die Raumentwicklung in der Großregion zu entwickeln. Zusätzlich wird es für erforderlich gehalten, ein gemeinsames Verständnis für die Großregion und den künftigen Herausforderungen in Form einer gemeinsamen Strategischen Vision für die Raumentwicklung zu erarbeiten. Darauf aufbauend soll ein Handlungsprogramm mit der Bestimmung vorrangiger Maßnahmen erstellt werden. Parallel dazu sollen Indikatoren entwickelt werden, die ein Monitoring des Umsetzungsprozesses ermöglichen und eine regelmäßige Evaluation vorsehen.<sup>19</sup>

#### c) Fortführung Interreg-Projekt REK-GR

Im Anschluss an diese Phase der Suche nach einer gemeinsam zu vertretenden Arbeitsweise wurde auf Basis der Ergebnisse der Bilanz und transversalen Bestandsanalyse für die abschließende Erarbeitung des REK-GR und zur weiteren Finanzierung eine Förderung über das Interreg V A-Programm der Großregion beantragt und genehmigt. Es bringt institutionelle, wissenschaftliche und operationelle Partner **zusammen, um ein Raumentwicklungskonzept zu**

19 AGAPE, AGURAM, ADUAN, MOT, TU Kaiserslautern, Bilanz und transversale Bestandsanalyse, November 2016, unveröffentlicht

erarbeiten, das von allen Akteuren der Großregion geteilt wird. Ziel ist die Erarbeitung eines gemeinsamen territorialen Raumentwicklungskonzeptes, das zur Steigerung der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Großregion beiträgt.

Das Projekt hat eine Laufzeit von 4 Jahren, beginnend mit dem 1. Januar 2018. Es ordnet sich unter das spezifische Ziel 8 (Verstärkung des grenzüberschreitenden Kooperation im Bereich F&E, um die Großregion zu einem Standort für Exzellenzforschung zu machen) ein, mit einem Gesamtbudget von rd. 1,5 Mio. Euro, wovon rd. 800.000 Euro aus EFRE-Mitteln stammen. Federführender Partner von insgesamt 25 Projektpartnern ist Luxemburg.<sup>20</sup> Von besonderer Bedeutung ist der handlungsorientierte Ansatz durch die Festlegung einer operationellen und grenzübergreifenden Strategie sowie Festlegung vorrangiger Maßnahmen und Pilotprojekten, die kurz-, mittel- und langfristig durchzuführen sind. Zusätzlich sollen Empfehlungen für eine bessere Umsetzung dieser Strategie in nationalen, regionalen und überkommunalen Planungsdokumenten erarbeitet werden.<sup>22</sup>

Im Rahmen der Aktion 3 „Eine gemeinsame Wissensbasis und eine gemeinsame Sprache entwickeln“ wurde aus den mit dem Thema Raumordnung befassten Fakultäten der Universität der Großregion ein Wissenschaftsausschuss gebildet, der auf Grundlage der sozioökonomischen und territorialen Indikatoren vier analytische Themenhefte verfasst hat:

1. Demografische Dynamik und damit verbundene räumliche Erfordernisse
2. Mobilität
3. Wirtschaftliche Entwicklung
4. Umwelt und Energie

In einem fünften Themenheft wurden die Ergebnisse aus zwei Workshops mit den Akteuren der Raumentwicklung zusammengefasst. In diesen Workshops wurden die vier Themenhefte diskutiert und die Aufgaben und die vorrangigen bereichsübergreifenden Herausforderungen für die Großregion gemeinsam identifiziert. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für die Aktion 4 des Interreg-Projektes „Eine strategische Vision entwickeln: ein gemeinsames Zukunftsprojekt für die Großregion“. Diese Aktion 4 befindet sich

20 <http://www.grossregion.net/Institutionen/Der-Gipfel-im-Detail/Die-Arbeitsgruppen/Koordinierungsausschuss-fuer-Raumentwicklung-KARE>, Zugriff 07.07.2019

21 Folgende Projektpartner sind beteiligt: Ministerium für Nachhaltige Entwicklung und Infrastruktur - Abteilung für Raumentwicklung, das Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (Liser), die Universität Lüttich, die Freie Universität Brüssel, die katholische Universität Louvain, die Universität Aix-Marseille, das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport Saarland, das Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, Moselle Attractivité, die Präfektur der Region Grand Est, die Region Grand Est, den Conseil Départemental de la Meuse, den Conseil Départemental de la Moselle, den Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle, die Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie (DG04), IDELUX, das Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC), EuRegio SaarLorLux + asbl., das Städtetz QuattroPole Luxembourg - Metz - Saarbrücken - Trier, der EVTZ Alzette Belval, die Universität der Großregion - UniGR a.s.b.l., der Regionalverband Saarbrücken, die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord Koblenz, die Planungsgemeinschaft Region Trier und die Stadt Kaiserslautern.

22 Ministère du développement durable et des Infrastructures Luxembourg für die Interreg-Partnerschaft, Ausschreibungsunterlagen Ausschreibung für die Ausarbeitung einer grenzüberschreitenden operationellen strategischen Vision für die Großregion, 19.03.2018, unveröffentlicht

zurzeit in der Erarbeitungsphase. Weitere Aktionen des Projektes sind die „Identifizierung, Entwicklung, Durchführung prioritärer Pilotaktionen“ und das Monitoring. Alle Aktionen basieren auf grenzüberschreitenden partizipativen Workshops, an denen neben den für die Raumplanung zuständigen Partnern im KARE auch lokale Akteure und thematische Experten teilnehmen.<sup>23</sup>

#### Geografisches Informationssystem der Großregion (GIS-GR)

Aufgrund die verschiedenen nationalen Planungs- und Erfassungssystematiken im Bereich der Raumplanungsdaten bestehen in Bezug auf Verfügbarkeit, Vergleichbarkeit und Harmonisierung von Datensätzen in den unterschiedlichen Teilräumen der Großregion Defizite, die eine gemeinsame und vergleichbare Betrachtung bzw. Analyse des Planungsraumes der Großregion erschweren.<sup>24</sup> Daher haben sich die Partner der Großregion mit der Errichtung eines gemeinsamen Geografischen Informationssystems (GIS-GR) zum Ziel gesetzt, eine harmonisierte grenzüberschreitende Datenbank für die gesamte Großregion sowie die eine „gemeinsamen Sprache“ und eine gemeinsame Herangehensweise zur Behandlung von Themen und ihrer kartografischen Darstellung zu erarbeiten.<sup>25</sup>

Das GIS-GR sammelt und harmonisiert grenzüberschreitende räumliche Daten für die gesamte Großregion und stellt die Ergebnisse in Form von Karten dar. Das Ziel ist, ein grenzüberschreitendes Indikatorensystem aufzubauen, um das GIS-GR zu einem Instrument der laufenden Raumbewertung weiterzuentwickeln und die Arbeiten am Raumentwicklungskonzept der Großregion zu unterstützen. Grenzüberschreitende Raumdynamiken sollen verstärkt sichtbar gemacht werden, damit politische Entscheidungen besser vorbereitet werden können.

Das Geografische Informationssystem für die Großregion (GIS-GR) untersteht dem grenzüberschreitenden Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung (KARE) und bearbeitet raumplanungsbezogene Themen. Es ist ein wichtiges Werkzeug zur Erarbeitung des Raumentwicklungskonzeptes für die Großregion und arbeitet eng mit den grenzüberschreitenden Arbeitsgruppen des Gipfels und anderen Kooperationsstrukturen der Großregion zusammen.

Das Projekt begann 2010 im Rahmen eines INTERREG IV A – Projektes und wird seit 2014 von den 5 Partnerregionen (Grand Est, Luxemburg, Wallonien, Rheinland-Pfalz und Saarland) gemeinsam finanziert und weitergeführt.

23 Ebenda, s. a. Links zu den Themenheften.

24 Vgl. auch [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2015/angrenzende-regionen/01\\_Start.html?nn=1389598&notFirst=true&docId=1957008](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2015/angrenzende-regionen/01_Start.html?nn=1389598&notFirst=true&docId=1957008)

25 <https://www.sig-gr.eu/de/sig-gr/objectifs.html>, Zugriff 17.06.2019

#### Entwicklungskonzept Oberes Moseltal - EOM

Das gemeinsam von den Landesplanungen Luxemburgs, Rheinland-Pfalz und des Saarlandes erarbeitete grenzüberschreitende Raumentwicklungskonzept Oberes Moseltal (EOM) steht in einem engen Zusammenhang mit den Bestrebungen der Großregion zur Entwicklung einer Grenzüberschreitenden Polyzentrischen Metropolregion (GPMR). Das EOM bildet damit einen ersten umsetzungsorientierten Baustein unterhalb der Ebene des Raumentwicklungskonzeptes, indem es ein regionales Handlungsprogramm darstellt.

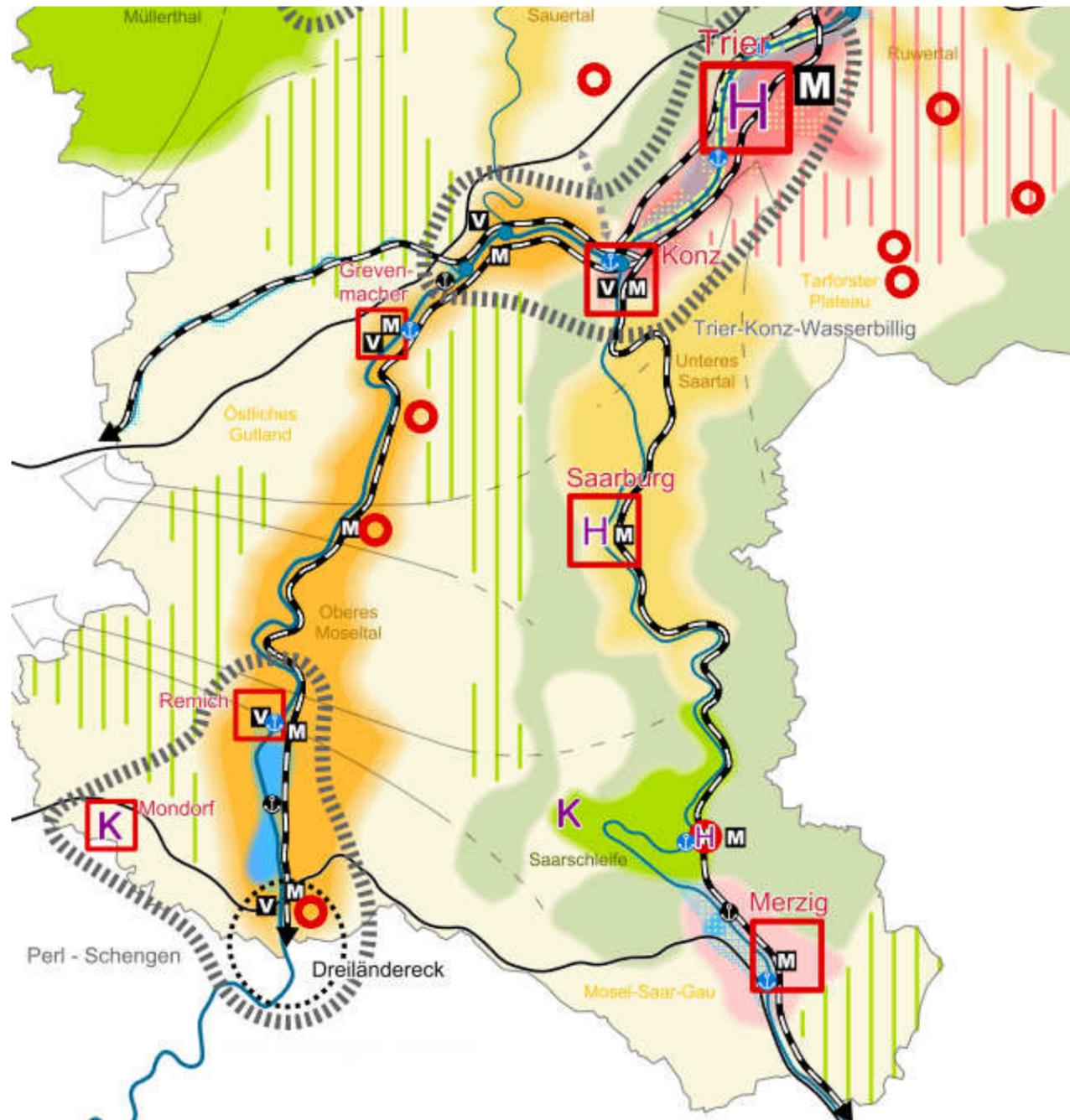
Die engen funktionalen Verflechtungen in der Großregion führen u.a. zu besonderen Nutzungsansprüchen zwischen den Zentren Luxemburg, Saarbrücken und Trier. Die Wirtschaftsentwicklung in der Großregion wird wie oben dargestellt, besonders stark von Luxemburg als Wirtschaftsmotor beeinflusst. Der stetige Arbeitsplatzzuwachs, das damit verbundene Bevölkerungswachstum und die Wohnflächenknappheit in Luxemburg bedingen große Pendlerverflechtungen mit dem grenznahen Ausland. Hiervon sind vor allem die Region Trier sowie das nordwestliche Saarland betroffen. Die Mosel trennt dabei die beiden Staaten Luxemburg und Deutschland voneinander, verbindet zugleich jedoch den Raum grenzüberschreitend aufgrund des natur- und kulturräumlichen Zusammenhangs und dessen gemeinsamer Identität. Gerade auf der kleinräumlichen Ebene spielen zudem endogene regionale Entwicklungspotenziale eine große Rolle, die einer Analyse, Prognose und planerischen Steuerung bedürfen.<sup>26</sup>

Der Planungsraum des EOM besteht auf rheinland-pfälzischer Seite aus den Verbandsgemeinden Irrel (Eifelkreis Bitburg-Prüm), und den Gemeinden des Kreises Trier-Saarburg und der Stadt Trier. Auf saarländischer Seite gehören die Gemeinden Perl und Mettlach sowie das Mittelzentrum Merzig zum Planungsraum. In Luxemburg sind es die Kantone Echternach, Grevenmacher (mit Ausnahme der Gemeinde Junglinster) und Remich.

Das Entwicklungskonzept Oberes Moseltal wurde im Rahmen der Bearbeitung eines Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) zur Entwicklung der Flusslandschaft des Moseltals vom bundesdeutschen Raumordnungsinstitut BBSR durch eine Vorstudie initiiert.

Mit dieser Vorstudie wurde das Entwicklungskonzept für das Obere Moseltal vorbereitet und damit ein Prozess der grenzübergreifenden räumlichen Entwicklung und Planung eingeleitet. Mit der dort formulierten Methodik, den Zielen, Handlungsfeldern und Themen wurden Ansätze aufgezeigt, die in der

26 Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Luxembourg, Ministerium für Inneres und Sport, Rheinland-Pfalz, Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes, Entwicklungskonzept Oberes Moseltal, Zusammenfassung der Ergebnisse, Juni 2018, s. a. [https://amenagement-territoire.public.lu/grande-region-affaires-transfrontalieres/Coop\\_bilaterales/eom.html](https://amenagement-territoire.public.lu/grande-region-affaires-transfrontalieres/Coop_bilaterales/eom.html)



Ausschnitt der Leitbildkarte © Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Luxembourg, Ministerium für Inneres und Sport, Rheinland-Pfalz, Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes

Erstellung der Hauptstudie des EOM aufgegriffen und vertieft werden.

So wurde herausgearbeitet, dass das EOM sich im Schwerpunkt mit folgenden Handlungsfeldern befassen soll:

- Raumordnung, Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge
- Wirtschaft & Energie
- Mobilität
- Natur und Landschaft und Kulturlandschaft

Die Arbeiten zur Hauptstudie des Entwicklungskonzeptes haben im Februar 2016 begonnen und wurden im Sommer 2018 beendet. Mit der Projektbegleitung wurde ein Konsortium beauftragt, bestehend aus jeweils einem Planungsbüro aus den drei Partnerräumen.

In dem Erarbeitungsprozess geht es darum, das Entwicklungskonzept Oberes Moseltal im Detail gemeinsam mit den Akteuren vor Ort und in den Fachministerien zu erarbeiten, indem die für den Raum bestehenden grenzüberschreitenden funktionalen Verflechtungen (u.a. in den Bereichen Wirtschaft, Verkehr, Wohnen, Gewerbe, Einzelhandel, Gover-

nance, etc.) im Kontext eines räumlichen grenzüberschreitenden Masterplans bewertet, neue Erkenntnisgewinne zur Dynamik in der Region gewonnen und Maßnahmen zur Stärkung grenzübergreifender Kooperationen und Synergien entwickelt werden sollen. Als ein weiterer wichtiger Baustein wird die Koordination und der Dialog mit weiteren Akteuren, Initiativen und Projekten vor Ort, beispielsweise mit den lokalen Aktionsgruppen der betroffenen LEADER-Regionen vor Ort, erachtet.

Das Projektgebiet wurde in einer umfassenden Raumanalyse ausführlich beschrieben. Die Herausforderungen und damit einen besonderen Handlungsbedarf für die Raumordnung in den drei Teilräumen werden in:

- Daten und Karten zur Raumstruktur
- Karten zur Wohnbevölkerung und Siedlungsentwicklung
- Karten zur Daseinsvorsorge und zentralörtlichen Funktionen
- Karten zu Pendlerverflechtungen
- Karten zu bedeutsamen Kulturlandschaften

dargestellt.

Die räumlichen Verflechtungen schlagen sich in großen grenzüberschreitenden Verkehrsströmen nieder, mit entsprechenden Konsequenzen für die Infrastruktur beiderseits der Grenze. Aufgrund des hohen Anteils an motorisiertem Individualverkehr sind viele Straßen überlastet. Die Siedlungsentwicklung ist im Moseltal in den letzten Jahren durch ein kontinuierliche Wachstum in Luxemburg und den grenznahen Gemeinden auf deutscher (und französischer) Seite verbunden mit einer hohen Nachfrage nach Wohnraum, Wohnbauland und Infrastrukturen gekennzeichnet. Im Grenzraum findet zudem eine Konzentration und überdimensionale Entwicklung von zentrenrelevantem Einzelhandel und Fachmärkten statt. Die hohe kulturlandschaftliche Bedeutung des Moseltals sowie der Seitentäler von Saar und Sauer zeigt jedoch das besondere landschaftliche Identifikationspotenzial des Raums auf.

Aufbauend auf der Raumanalyse, den Themenworkshops und des Querschnittworkshops wurde ein Leitbild für das Obere Moseltal erarbeitet, das die räumliche Dimension der angestrebten zukünftigen Entwicklung und Zielsetzungen visualisiert. Es stellt die Themenfelder in einen räumlichen Zusammenhang und setzt Entwicklungsschwerpunkte. Das Leitbild umfasst die allgemeinen Grundsätze der Raumordnung, die für alle Partnerregion ähnlich gelten, wie z.B. das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung, die Sicherung der Daseinsvorsorge sowie die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Region. Auf Ebene der kommunalen Planung soll das Leitbild dazu beitragen, die grenzüberschreitende Abstimmung

von Planungen und Maßnahmen zu erleichtern.<sup>27</sup>

Das Saarland stellt zurzeit einen neuen Landesentwicklungsplan (LEP) auf. Aufgrund der ungleichen demografischen Entwicklung innerhalb des Landes ist es im Wachstumsraum an der Landesgrenze zu Luxemburg von besonderem Interesse, die mittelfristige Entwicklung dieses Raumes zu prognostizieren und Ziele zu definieren. Die Ergebnisse der Studie, gegebenenfalls auch Ergebnisse von Zwischenschritten, sollen in den Erarbeitungsprozess des LEP und ggfls. auch in spätere Raumordnungspläne der übrigen Regionen und Länder einfließen.<sup>28</sup>

Weiterführendes Ziel des Projektes ist es, die kommunale Zusammenarbeit in dem Raum des Oberen Moseltals funktional und grenzüberschreitend zu fördern. Das EOM hat hierzu eine analytische und strategische Vorarbeit in Form von gemeinsam ausgewählten Impulsprojekten geleistet, die sich vor Ort weiterentwickeln muss. Mit den vorgeschlagenen Impulsprojekten wird versucht, diesen Implementierungsprozess in Gang zu setzen. Ziel ist es, ein Regionalmanagement aufzubauen, das die funktionale Zusammenarbeit vor Ort unterstützt.

<sup>27</sup> ebenda  
<sup>28</sup> <https://www.saarland.de/224233.htm>

# Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Dreiländereck Deutschland – Frankreich – Schweiz

KLAUS EBERHARDT | OBERBÜRGERMEISTER DER STADT RHEINFELDEN (BADEN)

## I – Strukturen der Zusammenarbeit

Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges entstand am Oberrhein eine informelle und sektorelle grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Erste Etappen waren der Bau des trinationalen Flughafens Basel-Mulhouse und die Einsetzung einer gemeinsamen Verwaltung des Kehler Hafens. Aufgrund kleinräumiger notwendiger Zusammenarbeiten entwickelten sich zahlreiche Beziehungen:

Die 1963 bzw. 1965 gegründeten Vereine Regio Basiliensis und Regio Du Haut-Rhin waren erste Resultate dieser grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Nachfolgend trafen sich die Chefs der Verwaltungen am Oberrhein dreimal jährlich zur „Conference Tripartite permanent Coordination regional“. Mit Unterzeichnung der Regierungsvereinbarung vom 22. Oktober 1975 in Bonn wurde der notwendige institutionelle Rahmen zur Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen in der Oberrheinregion geschaffen. (Einzelheiten zur Entstehung der Oberrheinkonferenz mit ihren politischen Zielen und den Aufgabenfeldern ergeben sich auf der Homepage: [www.oberrheinkonferenz.org](http://www.oberrheinkonferenz.org). In einzelnen Darstellungen ergibt sich auch ein Übersichtsplan zur Gebietskulisse. Auch nähere Informationen zur Regierungsvereinbarung vom 22.10.1975 in Bonn sind enthalten. Die Sichtweise der Schweiz ist komprimiert auf der Homepage der Regio Basiliensis ([www.regbas.ch](http://www.regbas.ch)) zusammengefasst. Gleiches gilt für die Region du Haut-Rhin sowie für die RegioTriRhena).

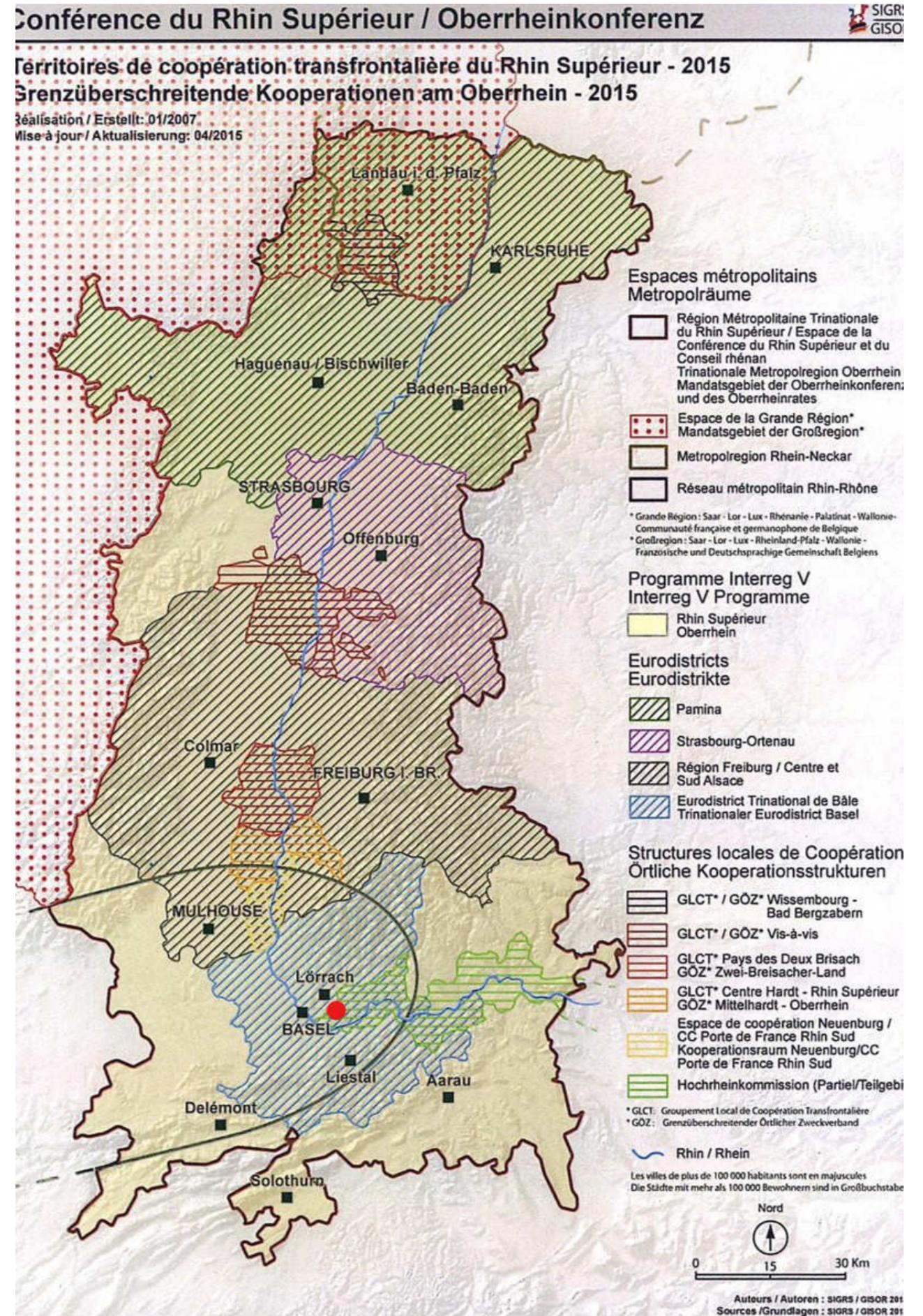
Sehr bald entstanden in verschiedenen Teilregionen des Oberrheingebiets einzelne Projektinitiativen, die einen allmählichen Bedeutungszuwachs der lokalen und regionalen Institutionen zur Folge hatten und konkrete Lösungsansätze erarbeiteten. Beispielfhaft sei hier nur die Einführung der Regio-S-Bahn im Großraum der Agglomeration Basel-Mulhouse genannt, die den beteiligten Gebietskörperschaften eine Vielzahl von Einzelentscheidungen abverlangte. Mit der Offenlage des europäischen Interreg-Programmes, das zum wesentlichen Ziel, die Verbesserung der europäischen Zusammenarbeit in Grenzregionen formulierte, entstand die Notwendigkeit zu neuen grenzüberschreitend zusammengesetzten Gremien und Plattformen und mündete in die Gründung der Eurodistrikte. (Basis für die Bildung von Eurodistrikten sind das Karlsruher Übereinkommen von 1996 sowie die Erklärung des Bundeskanzlers der

Bundesrepublik Deutschland, Gerhard Schröder, und des Präsidenten der Französischen Republik, Jaques Chirac, zum 50. Jahrestag des Élysée-Vertrages vom 22.01.1963. Über die einzelnen Aufgaben informiert Wikipedia umfassend). Der Aufbau dieser Eurodistrikte erfolgte in der politischen und verwaltungstechnischen Systematik analog der Oberrheinkonferenz. Allerdings wurden die lokalen Gebietskörperschaften wie Landkreise, Städte und Gemeinden stärker als bisher berücksichtigt. Darüber hinaus wurden für die einzelnen Eurodistrikte auch Büros gegründet, die die Geschäftstätigkeit und Projektanwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit koordinierten und durchführten.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Schweiz nicht der EU angehört, aber gleichwohl ein erhebliches Interesse an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit formulierte, wurden seitens der Schweizer Nationalregierung Komplementärmittel des Bundes für die Teilnahme an sogenannten Interreg-Projekten mit grenzüberschreitendem Charakter zur Schweiz bereitgestellt. In den jeweiligen Förderstatuten des Interreg-Programmes war ohnehin eine Beteiligung der Schweiz vorgesehen, ohne allerdings direkte Mittelzuweisungen der EU aussprechen zu können. Dieses finanzielle Manko wurde durch den Schweizer Bund aufgehoben und hat dazu geführt, dass insbesondere im Dreiländereck Deutschland–Frankreich–Schweiz eine Vielzahl an Projekten mit Schweizer Beteiligung und sogar Schweizer Trägerschaft gegründet wurden. Damit konnte gewährleistet werden, dass die EU ihre grenzüberschreitende Kompetenz nicht nur zwischen Partnerländern, sondern auch in und mit Drittstaaten unter Beweis stellen kann.

In den folgenden Jahren hat die Schweiz ihre Bereitschaft zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit der Auflage des Agglomerationsprogrammes unterstrichen. (Informationen zum Schweizer Agglomerationsprogramm auf der Homepage: [www.aggloprogramm.org](http://www.aggloprogramm.org).)

In diesem Agglomerationsprogramm wurden auch Maßnahmen in die Förderung durch den Schweizer Bund einbezogen, die im Falle eines positiven Effektes für eine Schweizer Agglomeration auch Maßnahmen im benachbarten Ausland (Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich) beinhaltet. Bereits in der ersten Tranche des Schweizer Agglomerations-



Die Stadt Rheinfelden (Baden) im Raum der Oberrheinkonferenz unmittelbar an der Grenze zur Schweiz. © SIGRS / GISOR 201

programmes wurden für die Agglomeration Basel in erheblichem Umfang Maßnahmen auf deutschem Territorium gefördert, wie beispielsweise die Verlängerung der Tramlinie 8 von Basel nach Weil am Rhein. Mittlerweile werden die einzelnen Beteiligungsprozesse zum Agglomerationsprogramm der Schweiz in trinationalen Arbeitsgruppen erarbeitet und gemeinsam verabschiedet. Mit dieser sehr offensiv ausgerichteten Förderpolitik der Schweiz unterstreicht die Eidgenossenschaft die Bedeutung ihrer Agglomerationskerne für das benachbarte Ausland. Sie erkennt damit die zahlreichen Projektinitiativen an, die mittlerweile aus fünf Interreg-Programmen entstanden sind und sieht aufgrund der starken wirtschaftlichen und kulturellen Verflechtungen eine Notwendigkeit, eine Raumentwicklung gesamthaft zu betrachten und nicht an Landesgrenzen auszublenken.

## II – Planungsthemen im Eurodistrikt

Die Schweizer Städte Genf und Basel weisen in erheblichem Umfang Verflechtungen zum benachbarten Ausland auf. Die Entwicklung der Wirtschaftsprozesse, der Austausch von Arbeitskräften, die Thematik der Grenzgänger, zunehmende Aktivitäten im kulturellen und teilweise auch im sportlichen Bereich über die Grenze hinweg sowie der selbstverständlich gewordene, tägliche Pendlerverkehr zu den Arbeitsplatz- und Einkaufsstandorten der Region ließen Ende der 1990er Jahre die Notwendigkeit erkennen, systematisch einen gemeinsamen Planungsprozess voranzubringen. Im Zuge der trinationalen Agglomerationsplanung Basel wurde zunächst auf

Ebene der Verwaltungsleitungen ein gemeinsames Raumentwicklungskonzept erarbeitet. (Eine Zukunft zu Dritt: Entwicklungsstrategie 2020/Un Avenir à Trois: Stratégie de Développement 2020 – Band 1 bis 3)

In einem systematisierten Planungsprozess wurden hierbei insbesondere die kommunalen Gebietskörperschaften zusammengeführt, ohne dass es strenge Regeln für die Zusammenarbeit in dieser Planungsphase gab. Die kleine Gemeinde in Frankreich war genauso beteiligt wie der Stadt-Kanton Basel. Mit der einhergehenden Professionalisierung der Zusammenarbeit für ein gemeinsames Raumentwicklungskonzeptes entstand im Januar 2007 der trinationale Eurodistrikt Basel. Ziel des Vereines nach französischem Recht, ist die Stärkung der trinationalen Agglomeration Basel und ihrer urbanen Zentren als attraktiven, grenzüberschreitenden Wirtschafts- und Lebensraum mit hoher Umweltqualität. Das Gebiet umfasst eine Einwohnerschaft von mehr als 900.000 Einwohnern. Neben der Bildung eines Vorstandes des trinationalen Eurodistriktes mit paritätischer Besetzung der Verwaltungsleitungen erfolgte später auch die Gründung eines Distriktrates als Gremium der Legislative. Im Distriktrat werden im Wesentlichen anstehende Aufgabenstellungen grenzüberschreitender Projekte diskutiert. (Vgl. Homepage des Eurodistricts Basel: [www.eurodistrictbasel.eu](http://www.eurodistrictbasel.eu))

Im Zuge der Gründung des Eurodistriktes wurden zahlreiche Projektinitiativen auf den Weg gebracht, die allesamt auf dem auf dem gemeinsam verabschiedeten Raumentwicklungskonzeptes basierten.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien beispielhaft die Erarbeitung einer Pendlerstudie, die Schaffung eines neuen Stadtraumes-Projekt „Dreiland“ im Dreiländereck zwischen Deutschland (Weil am Rhein), Frankreich (Huningue) und der Schweiz (Basel) genannt.

Als Ergebnis einer immer engeren Zusammenarbeit der lokalen und regionalen Planungsinstitutionen wurde der Beschluss zur Ausrichtung der internationalen Bauausstellung Basel 2020 (IBA Basel 2020) gefasst:

„Zusammenwachsen“ und „zusammen wachsen“ im trinationalen Raum bildet die Vision der trinationalen Stadtregion um Basel. Getreu ihrem Motto „Au-delà des frontières, ensemble- Gemeinsam über Grenzen wachsen“ will die IBA Basel 2020 die gemeinsame Verantwortung für die Agglomeration in Projekten, Infrastrukturen und Landschaftsräumen konkretisieren und Anstöße für eine grenzüberschreitende Kooperationskultur liefern. Sie unterstützt und beschleunigt den Transfer von der Strategie- und Diskursebene auf die praktische Ebene, indem sie das Engagement öffentlicher wie privater Entscheidungsträger fördert und gemeinsame Trägerschafts- und Finanzierungsmodelle stärkt. Die politischen Akteure verbinden mit der IBA Basel 2020 das Ziel, das Wachstum und das Zusammenwachsen der Stadtregion langfristig zu gestalten, die Realisierung von grenzüberschreitend bedeutsame Projekte zu realisieren um somit einen Mehrwert für die Bevölkerung im Dreiland zu schaffen und damit eine bessere Ausstrahlung und regionale Verankerung der trinationalen Stadtregion zu bewirken. (Zu den einzelnen Zielsetzungen Partnerschaften und Strategien, siehe auch Homepage IBA Basel 2020: [www.iba-basel.net](http://www.iba-basel.net))

Aufgrund der Beteiligung von drei Ländern bedarf die IBA Basel 2020 im Vergleich zu anderen internationalen Bauausstellungen einen sehr hohen Koordinationsaufwand. (Homepage der Hochrheinkommission: [www.hochrhein.org](http://www.hochrhein.org))

Schließlich sei der Vollständigkeit halber auch auf die Initiative der Eurodistrikte hingewiesen, mit einem besonderen Fonds sogenannte Kleinprojekte grenzüberschreitend zu fördern, in denen das Zusammentreffen von Menschen, Vereinen und Institutionen im Vordergrund steht.

Aufgrund der besonderen Bedeutung von Verkehrsthemen haben sich neben Eurodistrikt und IBA Basel 2020 auch noch andere Institutionen gebildet, die sich für die Weiterentwicklung der Region einsetzen. Hier sei nochmals auf das bereits erwähnte Agglomerationsprogramm hingewiesen. Für die Siedlungsachse des Hochrheines östlich von Basel in Richtung Zürich-Schaffhausen wurde als weiteres Instrument einer abgestimmten Raum- und Wirtschaftsentwicklung im Jahr 1997 die „Hochrhein-

kommission“ in Laufenburg (Schweiz) gegründet. Auf der rechtlichen Basis einer Kooperationsvereinbarung nach dem Karlsruher Übereinkommen wird hier seither vor allem das Ziel verfolgt, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Hochrhein auszuweiten und zu vertiefen. Auch im Wirkungskreis der Hochrheinkonferenz entstehen interessante grenzüberschreitende Projektideen, die kommunale Formen der Zusammenarbeit aufgreifen. Aufgrund der ländlichen Struktur nehmen hierbei Projekte mit Landschafts- und Naherholungsbezug einen hohen Stellenwert ein.

Ein bedeutendes Projekt ist beispielsweise die vorgesehene Elektrifizierung der Bahnstrecke Basel-Schaffhausen auf deutscher Seite. Bereits in der Vor- und Entwurfsplanung ist es gelungen, eine gemeinsame Trägerschaft zwischen Gebietskörperschaften der Schweiz und Deutschland zusammenzubringen sowie ein Finanzierungsmodell zu entwickeln. Damit zeigt die Schweizer Seite erneut, dass sie eine Mitfinanzierungsverantwortung bei Projekten im benachbarten Ausland sieht, sofern sich raumwirksame Maßnahmen auch positiv für ihr Territorium erweisen.

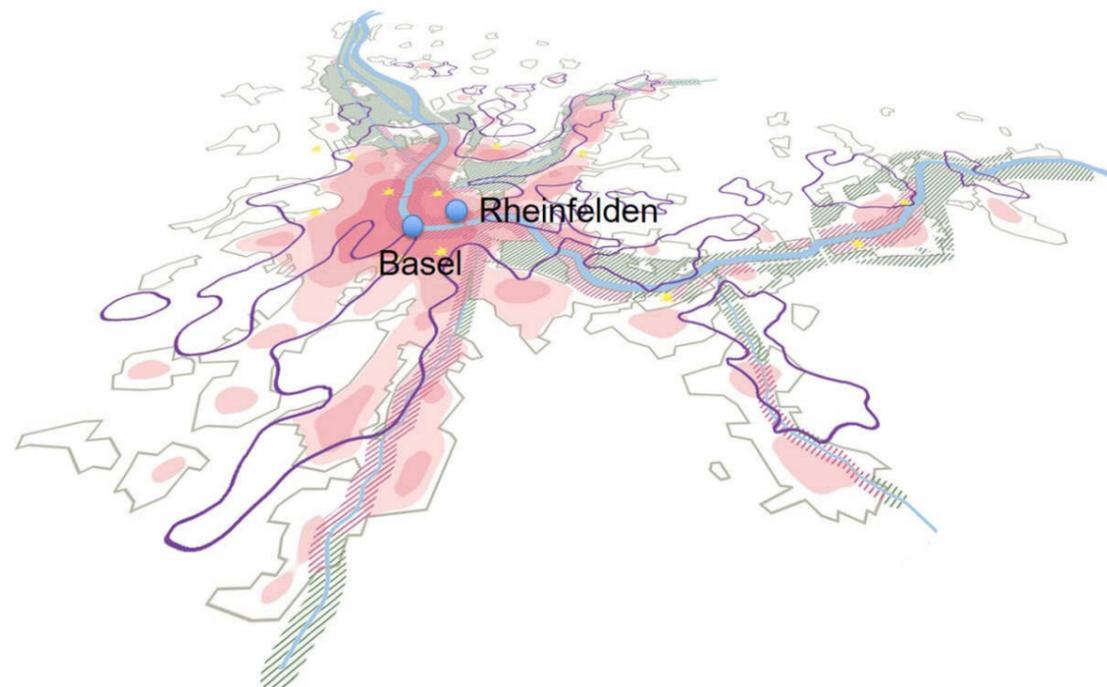
Die Vielzahl von Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wirken im ersten Moment irritierend. Finden ihre Notwendigkeit jedoch in den verschiedenen Akteuren und deren Wunsch, grenzüberschreitende Projekte wirkungsvoll vor Ort anzugehen. Eine zentrale Gesamtorganisation grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Dreiländereck würde nur zu suboptimalen Ergebnissen führen, da die Treiber einzelner Projektinitiativen vor Ort sind und durchaus auch einen Teil ihres eigenen Selbstbewusstseins in der selbst beeinflussbaren, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickeln können.

## III – Interkommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Beispiel der Dreiländerbrücke zwischen Weil am Rhein / Huningue und dem geplanten Rheinsteg beider Rheinfelden

Im Folgenden soll am Beispiel zweier ambitionierter Brückenbauprojekte aufgezeigt werden, wie eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit starker kommunaler Prägung funktioniert.

Aus der Luft fast schon als eine Stadt wahrnehmbar: Die alte „Zähringerstadt Rheinfelden/Aargau“ links vom Rhein, das 1922 als Stadt gegründete Rheinfelden (Baden), das durch die Errichtung des einst größten europäischen Flusskraftwerkes (im Bild das zwischenzeitlich neu errichtete Kraftwerk, die die Initialzündung für Industrieansiedlung und Stadtwachstum gab – rechts im Bild).

Beide Projekte gelten als sogenannte „Leuchtturmprojekte“, weil sie in der Tat dazu beitragen, die Menschen am Rhein über die Grenzen näher zusammen-





Luftbild Rhein, 2018 © Erich Meyer

70 zuführen. Dies erfolgte sehr erfolgreich bereits mit dem Bau der sogenannten „Mimram-Brücke“ zwischen Straßburg und Kehl im Zuge der Landesgartenschau Kehl. Auch die zwischenzeitlich realisierte Dreiländerbrücke in Weil am Rhein ist ein Erfolgsmodell, was die Zahlen belegen. Obwohl der Steg zwischen Weil am Rhein und Hüningen nur für Fußgänger und Radfahrer ausgelegt ist, querten im 1. Jahr nach dem Bau über eine Mio. Menschen diese neu entstandene Verbindung. Ähnliche Erwartungen bestehen derzeit bei der Planung des Rheinsteges beider Rheinfelden, der darüber hinaus in ein grenzüberschreitendes, gesamthaftes Raumentwicklungskonzept – den „Rheinuferrundweg extended“ – eingebettet ist. Die gemeinsame Entwicklung der Rheinufer an der neben den beiden Rheinfelden vier weitere deutsche und drei Schweizer Gemeinden beteiligt ist, gilt als Vorzeigeprojekt der Internationale Bauausstellung IBA Basel. (Vgl. auch Informationen zum bestehenden Rheinuferrundweg mit dem Interreg-Programm unter [www.interreg.org/projekte/P2/SZ5/abh053](http://www.interreg.org/projekte/P2/SZ5/abh053). Informationen sind auch auf der städtischen Homepage von Rheinfelden (Baden) zu erlangen)

Nachfolgend werden Voraussetzungen aufgezählt, die zu einem Gelingen grenzüberschreitender, kommunaler Zusammenarbeit maßgeblich beitragen können:

### 1. Auf eine gemeinsame Gesprächskultur aufbauen können

In Weil am Rhein gab es sehr intensive Beziehungen zwischen den beiden Partnerstädten sowohl auf politischer als auch auf administrativer Ebene. Die Gründung einer Projektgruppe für den Bau der Dreiländerbrücke war deswegen reine Formsache.

In beiden Rheinfelden konnte im Zuge der Entwicklung eines Raumkonzeptes für das Dreiländereck ein Stadtteilentwicklungskonzept für beide Städte auf den Weg gebracht werden. Dieses Entwicklungskonzept beinhaltete eine Entwicklungsbetrachtung beider Städte aus Sicht der Entwicklung einer Stadt – also einer gemeinsamen Stadt – und legte die Basis für regelmäßig stattfindende sogenannte „Plattformgespräche“, in denen gemeinsame Projekte diskutiert und auf den Weg gebracht wurden und werden (z. B. gemeinsamer Stadtbus, Stadtbibliotheksausweis, Kooperation beim gemeinsamen Kulturmagazin, usw.). Entscheidend dabei ist, dass die zu wählenden Gesprächsformate so ausgelegt sind, dass sie von den Verwaltungsspitzen zur Chefsache erklärt werden. Dies ermöglicht viele Vereinfachung auf dem administrativen Weg.

### 2. Verständigung auf den gemeinsamen Weg

Bei Projektbeginn müssen die Eckpfeiler des Prozesses gemeinschaftlich geklärt werden. Bei beiden Projekten bildete die Auslobung eines gemeinsamen Wettbewerbes die Voraussetzung zur Lösung der



Rheinsteg vom Ufer © Render-Manufaktur IB Miebach

Aufgabenstellung. Bereits in diesem Verfahren gab es erste Hürden zu überwinden. Eine Anpassung der unterschiedlichen Wettbewerbsrechte der jeweils betroffenen Länder war die Folge. Als Ergebnis kann aber festgehalten werden, dass die Verständigung auf ein beide Seiten abzudeckendes Wettbewerbsverfahren insgesamt zu einem Mehrwert der qualitativen Ergebnisse führen wird. Beispielhaft sei für das Wettbewerbsverfahren in beiden Rheinfelden genannt, dass eine dritte Stufe in das Verfahren eingeführt wurde, in dem die Kostenansätze auf ihre Tragfähigkeit geprüft wurden.

*Rheinsteg – der projektierte Rheinsteig beider Rheinfelden. Ergebnis eines internationalen Wettbewerbs, dass das Büro Miebach aus Lohmar gewann.*

Nach erfolgtem Wettbewerb sind im gemeinsamen Gespräch die Essentials für die Realisierung festzulegen. Die Finanzierungsfragen sind getrennt nach Ländern zu behandeln. Um ein gegenseitiges Vertrauen in das Projekt zu bewirken, war bei dem Projekt Dreiländerbrücke ein Staatsvertrag zwischen Deutschland und Frankreich erforderlich. In Rheinfelden reichte nach rechtlicher Prüfung des Bundesaußenministeriums ein Schriftwechsel zwischen den beiden betroffenen Kommunen. Auch wenn entsprechende vertragliche Bindungen in ihrer frühzeitigen Erstellung zunächst einmal eine Bürde sind für die betroffenen Institutionen, sind sie aber für die Schaffung eines gegenseitigen Vertrauens notwendig.

### 3. Definition des grenzüberschreitenden Mehraufwandes

71 Unabhängig von der Frage, dass die Einwohnerschaft einer Kommune die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht auf Platz 1 kommunaler Erfordernisse sieht, müssen sich die Beteiligten neben der politischen Überzeugung auch auf einen Mehraufwand einstellen, den grenzüberschreitende Projekte mit sich bringen. Zu benennen ist ein erhöhter Aufwand in der Akquisition von Fördermitteln. Erfahrungsgemäß werden aber solche Projekte in den jeweiligen übergeordneten Administrationen ausgesprochen wohlwollend geprüft.

Die Entscheidungswege verlaufen in den Ländern unterschiedlich. Die politische Steuerung von Projektbewilligung und Genehmigungsverfahren muss in der Verantwortung der jeweils betroffenen Gebietskörperschaft liegen. Dies hat in der Regel längere, zeitliche Entscheidungsprozesse zur Folge.

Weiterhin sind unterschiedliche Rechtsverfahren in den jeweiligen Ländern zu beachten. Insbesondere auch die Anforderungen an die begleitenden Begutachtungen fallen in den Ländern je nach Bedeutung eines Projektes unterschiedlich aus. Selbst bei Umweltprüfungen der Vorhaben werden die Umweltaspekte sehr unterschiedlich bewertet. Bestimmte Belange spielen in dem einen Land keine, in einem anderen Land eine große Rolle und bedürfen in ihrer Gesamtheit einer ausreichenden Würdigung. Das kann dazu führen, dass die Zeiten für die jeweiligen

Genehmigungsverfahren asynchron verlaufen und auch unterschiedliche gutachterliche Expertisen verlangen.

Nicht zuletzt ist auch das Thema der Kommunikation in der Öffentlichkeit nach den jeweiligen lokalen Bedürfnissen auszurichten und kann keineswegs durch eine gemeinsame Strategie gesamthaft vertreten werden. Bei beiden Brückenprojekten hat sich jedoch die Gründung einer Initiative „Unser Steg!“ begünstigend für die Meinungsbildung erwiesen. (Vgl. Informationen der Homepage IG Pro Steg: [www.ig-pro-steg.com](http://www.ig-pro-steg.com) und der Initiative „Unser Steg!“: [www.unsersteg.de](http://www.unsersteg.de))

#### 4. Verständigung auf Bauträgerschaft

Im Falle der Realisierung von Projekten ist die Frage der Trägerschaft zweifelsfrei und eindeutig zu klären. Diese Trägerschaft muss mit allen Kompetenzen ausgestattet sein, darf allerdings die oben genannten besonderen Bedingungen der jeweiligen Betroffenheit nicht außer Acht lassen.

Bei beiden Projekten gelang die Definition einer Projektverantwortung. Diese muss in der Lage sein, die Komplexität der Aufgabe zu erkennen und auch die notwendige Abwägung zwischen unterschiedlicher Rechtssystemen-/Normierungen und Anforderungen im Bau- und Arbeitsrecht. Insofern ist die Bildung einer Projektgruppe mit Verantwortlichen aus den jeweiligen Bereichen unerlässlich.

Bei der Baudurchführung ergibt sich eine klare Verantwortungsregelung auch für die Aspekte der Bau-

überwachung und Bauleitung. Es ist zu berücksichtigen, dass unterschiedliche, rechtliche Vorgaben in den jeweiligen Ländern bestehen. Dies führt beim Beispiel des Projektes zwischen Deutschland und der Schweiz zur Notwendigkeit der Verzollung von Baugeräten auf beiden Seiten der Baumaßnahme sowie auch zur Berücksichtigung unterschiedlicher Mindestlöhne. Nur durch Erkennen dieser unterschiedlichen Voraussetzungen kann eine verlässliche Kostenschätzung des Projektes erfolgen.

Schließlich ist auch im Rechnungswesen und bei der Finanzkontrolle ein Maßstab zu wählen, der gegenüber den möglichen Fördertöpfen aus dem Interreg-Programm kompatibel ist.

#### IV – Ausblick

Insgesamt bedeutet grenzüberschreitende Zusammenarbeit mehr Aufwand, erhöhte Zeit und wahrscheinlich auch Finanzressourcen. Allein die erwartete Projektqualität legt den Schluss nahe, dass sich dieser Aufwand lohnen wird. Die Erfahrungen aus grenzüberschreitender Projektarbeit tragen dazu bei, den in unseren Systemen zusätzlichen Anforderungen an verstärkter Koordination und Kommunikation gerecht zu werden. Gleichzeitig wächst auch die Befähigung, sich neuen Systemen gegenüber aufgeschlossen zu zeigen. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist auch ein Muss für den europäischen Friedensprozess und die Wirtschaftsentwicklung eines gemeinsamen Europas, das schon längst nicht mehr an Landesgrenzen Halt macht.

## Das Agglomerationsprogramm Kreuzlingen – Konstanz

MARION KLOSE | LEITERIN DES AMTS FÜR STADTPLANUNG UND UMWELT, KONSTANZ

Mit dem Programm Agglomerationsverkehr beteiligt sich der Bund (Schweiz) finanziell an Verkehrsprojekten und Infrastrukturmaßnahmen von Städten und Agglomerationen. Von Bundesbeiträgen profitieren Agglomerationen, die mit ihren Agglomerationsprogrammen die Verkehr- und Siedlungsentwicklung wirkungsvoll aufeinander abstimmen. Die Agglomerationsprogramme sind somit ein wichtiger Pfeiler der Agglomerationspolitik des Bundes und der nachhaltigen Raumentwicklung der Schweiz.<sup>1</sup>

#### Die Agglomeration Kreuzlingen Konstanz

Nach einem mehrjährigen Planungsprozess wurde das Agglomerationsprogramm Kreuzlingen-Konstanz 2011 in den beteiligten Gemeinden der Agglomeration beschlossen. Am 18. März 2013 gründete sich der Verein Agglomeration Kreuzlingen-Konstanz (VAKK), dem die Trägerschaft für das Agglomerationsprogramm obliegt. Das Agglomerationsprogramm Kreuzlingen-Konstanz umfasst 10 Gemeinden mit Kreuzlingen, Tägerwil, Gottlieben, Bottighofen, Münsterlingen, Lengwil und Kemmental auf Schweizer Seite und Konstanz, Reichenau und Allensbach auf deutscher Seite. Weitere Beteiligte sind der Kanton Thurgau und der Regionalverband Hochrhein-Bodensee, sowie als assoziierte Mitglieder den Landkreis Konstanz und die Regio Kreuzlingen. Per Ende Jahr 2016 wurde dem Bund die nächste Generation des Agglomerationsprogramms eingereicht. Die Agglomeration Konstanz-Kreuzlingen hat sich in den vergangenen Jahren sehr dynamisch entwickelt. Der aktuelle Bevölkerungsstand liegt bei 136.000 EW. Die Agglomeration mit den Kernstädten Konstanz und Kreuzlingen bildet einen eigenständigen Wirtschaftsraum mit intensiven Verflechtungen und verkehrstechnischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zu den Metropolräumen Zürich, München und Stuttgart und dem Raum St. Gallen.

Die Städte Konstanz und Kreuzlingen liegen in einem Verdichtungsraum mit besonderer struktureller Prägung. Aufgabe der Kommunen ist es, die Lebensqualität unter Berücksichtigung der Aspekte des Landschaftsschutzes sozial und ökonomisch zu sichern und weiter zu entwickeln. Die charakteristischen raumbildenden Elemente der Agglomeration sind der See, die Landschaftsräume des Bodanrück und des Seerückens sowie der zusammen-gewach-

senen Stadtzentren von Kreuzlingen und Konstanz mit den angrenzenden Siedlungsgebieten.

Die Stadt Konstanz ist mit ca. 86.000 Einwohnern die größte Stadt am Bodensee. Als Oberzentrum übernimmt Konstanz wesentliche Versorgungsaufgaben in der Region. Sie besitzt zentrale Bedeutung im Bereich Wissenschaft, Bildung, Kultur, Wirtschaft und Handel. Die Lage am See und innerhalb hochwertiger Landschafts- und Erholungsräume verleiht der Stadt eine hohe Lebensqualität sowie Attraktivität für den Tourismus.

In der Stärkung der Agglomeration Konstanz/Kreuzlingen liegen große Zukunftschancen. Um sich als „Motor“ innerhalb der Region weiter zu etablieren, ist eine räumliche Abstimmung erforderlich.

#### Bestandteile des Programms – Zukunftsbild und Maßnahmen

Das Agglomerationsprogramm Kreuzlingen-Konstanz beinhaltet ein Zukunftsbild und einen konkreten Maßnahmenkatalog mit Maßnahmen zur Siedlung, Landschaft und Mobilität. Mit den Maßnahmen werden die gesetzten Ziele im Zukunftsbild umgesetzt. Förderfähig sind nur Verkehrliche Infrastrukturmaßnahmen nicht aber Siedlungs- oder Landschaftsmaßnahmen. Der Fördersatz für das Agglomerationsprogramm Kreuzlingen-Konstanz umfasst 35% Beteiligung durch den Bund (Schweiz). Es werden A-Maßnahmen, B-Maßnahmen und C-Maßnahmen festgelegt, die sich hinsichtlich ihrer Umsetzungs- und Förderzeiträume unterscheiden. Das Zukunftsbild des Agglomerationsprogramms für das Agglomerationsprogramm Kreuzlingen-Konstanz der 3. Generation (AP3) ist auf den Zeithorizont 2040 ausgerichtet. „Dieses stellt grenzüberschreitend dar, wie sich die Agglomeration Kreuzlingen-Konstanz in den Bereichen Siedlung, Mobilität und Landschaft bis ins Jahr 2040 entwickeln will und wie sie die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung aufeinander abzustimmen gedenkt. Aus dem Zukunftsbild werden die Siedlungs- und Verkehrsstrategien und deren Maßnahmen abgeleitet. Das Zukunftsbild stellt ein räumlich konkretes Bild dar, welches aufzeigt, an welcher zukünftigen Siedlungsstruktur und Struktur der Verkehrssysteme sich die Agglomeration orientiert.“<sup>2</sup> Unter dem Motto „Zwei Städte – ein Weg“ ver-

<sup>1</sup> Bundesamt für Raumentwicklung ARE

<sup>2</sup> Zukunftsbild AP 3 Agglomerationsprogramm Kreuzlingen-Konstanz, Teilbereich Siedlung und Verkehr

folgen die Kernstädte Konstanz und Kreuzlingen eine verstärkte räumliche Vernetzung.

### Das Zukunftsbild des Agglomerationsprogramms

Im Rahmen der Erarbeitung des Zukunftsbildes werden die Stärken und Schwächen der Agglomeration eruiert. Die Stärken der Region liegen in den hochwertigen und abwechslungsreichen Landschaften des Bodanrück und Seerückens, dem Bodensee mit vielen attraktiven Wohnlagen, einem vielfältigen und exzellenten Bildungsangebot und starken Hochschulen, sowie einem starken Dienstleistungssektor. Die Region profitiert von Tourismus-Highlights wie Mainau, Insel Reichenau, Altstadt Konstanz, Seerhein und Seebecken. Die Schwächen der Regi-

on liegen insbesondere in der peripheren Lage in der Schweiz als auch in Deutschland und einer damit verbundenen ungenügenden Anbindung ans ÖV-Fernverkehrsnetz sowie einer unzureichenden schienengebundenen ÖPNV-Vernetzung zwischen der Schweiz und Deutschland. Außerhalb der Zentren Konstanz und Kreuzlingen ist insbesondere in der Schweiz eine schleichende Zersiedlung mit Wachstum an den Siedlungsändern mit relativ geringer Bevölkerungsdichte zu beobachten. Aufgrund des Einkaufsverkehrs nach Konstanz kommt es zu hohen Verkehrsbelastungen in den Zentren und den Einfahrtsachsen. Und auch die Trennfunktion der Landesgrenze ist nach wie vor wahrnehmbar, auch wenn im Zentrum Konstanz/ Kreuzlingen Grenzzäune abgebaut wurden.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Nach Agglomerationsprogramm Kreuzlingen- Konstanz, Teilbereich Siedlung und Verkehr,

Folgende Leitziele bilden die Grundlage für das Zukunftsbild:<sup>4</sup>

Allgemein	Das grenzüberschreitende Agglomerationsprogramm stärkt die Zusammenarbeit der Kernstädte Kreuzlingen und Konstanz und der umliegenden Gemeinden. Es nimmt Rücksicht auf die Bedürfnisse der schweizerischen und deutschen Seite und stimmt die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung aufeinander ab.
Siedlung	Die Agglomeration entwickelt sich primär nach innen in den Kernstädten Kreuzlingen und Konstanz, in den Entwicklungsarealen und -schwerpunkten sowie in den urbanen Räumen und den Orten entlang der Entwicklungsachsen. Unter dem Primat der Innenentwicklung erfolgt eine bedarfsgerechte Aussenentwicklung an den hierfür geeigneten Standorten. Die dörflichen Strukturen der Orte in der ländlichen Umgebung sollen erhalten und gestärkt werden.
Landschaft	Die Landschaften auf dem Bodanrück und dem Seerücken mit den Grünkorridoren und Vernetzungen zum Bodensee sind zu erhalten, zu stärken und wo notwendig untereinander und mit den Ufern des Bodensees noch besser ökologisch zu vernetzen. Der Bodensee sowie dessen Uferbereiche sind teilweise von grosser ökologischer Bedeutung und wichtig als Trinkwasserspeicher sowie für die Naherholung und den Tourismus.
Mobilität	Alle Mobilitätsarten verfügen über eine gute und sichere Infrastruktur, sind optimal aufeinander abgestimmt und an die übergeordneten Netze angebunden.  ÖPNV: Die Agglomeration verfügt über ein grenzüberschreitendes, leistungsfähiges ÖV-System, welches das Siedlungsgebiet und die touristischen Orte gut erschliesst, die Haupt- und Nebenzentren optimal miteinander verbindet und eine Verlagerung vom MIV zum ÖV bewirkt.  LV: Die Agglomeration bietet und unterhält ein flächendeckendes, zusammenhängendes, sicheres und attraktives Langsamverkehrsnetz, das die wichtigsten Zielpunkte bestmöglichst erschliesst und untereinander verbindet.  MIV: Die Agglomeration verfügt über ein leistungsfähiges Strassennetz mit guter Anbindung an das übergeordnete Strassennetz, welches die Lebensqualität, die Landschaft und die Umwelt möglichst wenig beeinträchtigt.

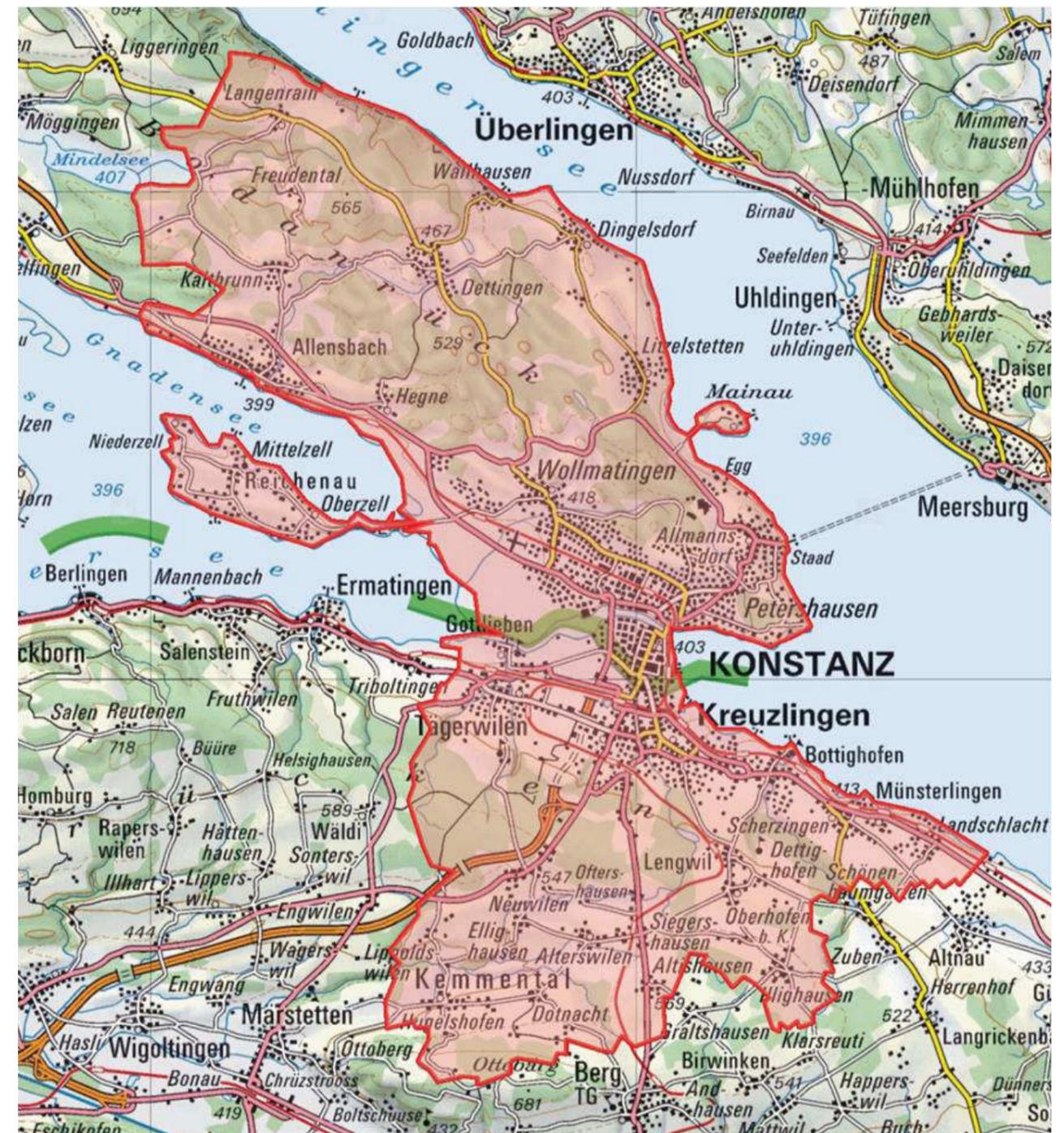
<sup>4</sup> Auszug aus Zukunftsbild AP 3 Agglomerationsprogramm Kreuzlingen- Konstanz, Teilbereich Siedlung und Verkehr, S. 17

### Zusammenarbeit stärkt die Grenzregion

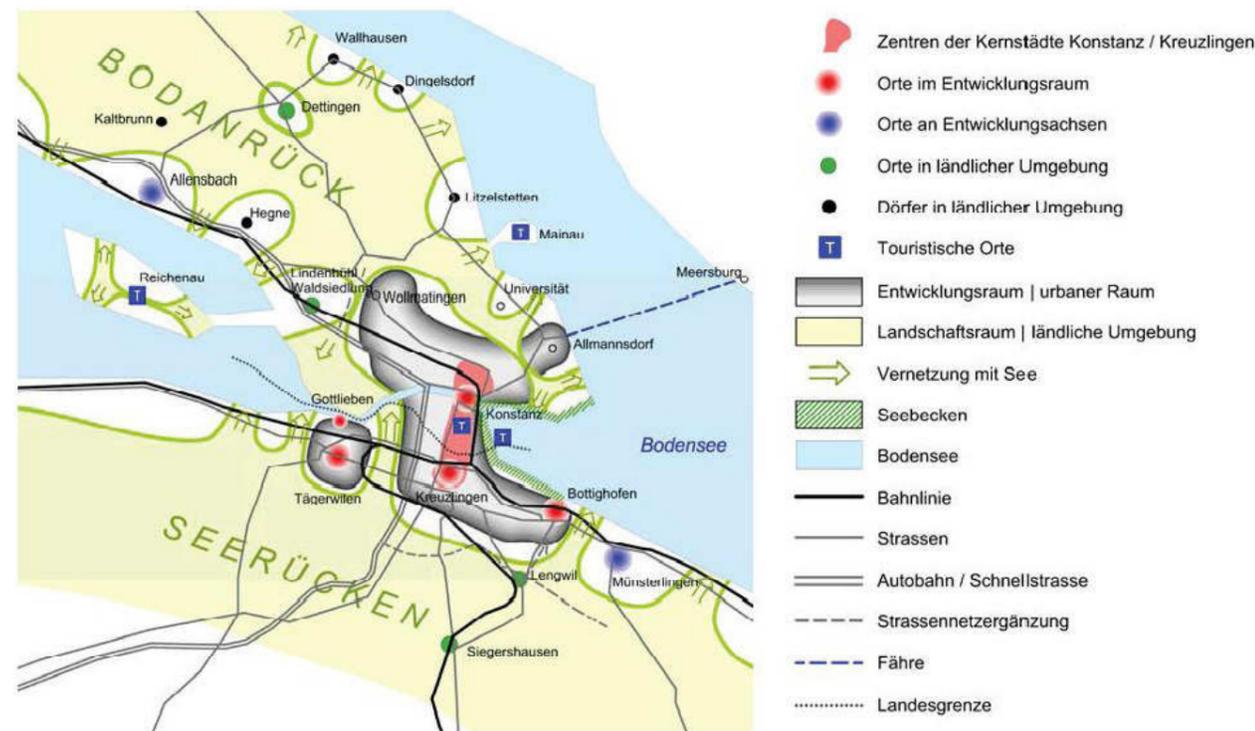
Durch die Verknüpfung der Zusammenarbeit in einzelnen Sektoralpolitiken und einem integrierten Planungsansatz ermöglicht die Agglomerationsplanung effiziente Problemlösungen. Planungen und ihre Auswirkungen enden nicht an den administrativen Grenzen der Länder, Regionen oder Kommunen. Deshalb ist gerade in Grenzregionen die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kommunen sehr wichtig. Durch diese Kooperation werden Synergieeffekte und Potenziale genutzt und Ressourcen geschont. Hier setzt das Agglomerationsprogramm

Kreuzlingen Konstanz an. Selbstverständlich ist der Weg nicht einfach und der Umsetzungsprozess dauert. Trotz Landesgrenze, EU Außengrenze, verschiedenen Zuständigkeiten und Abstimmungsabfolgen in den beteiligten Parlamenten, unterschiedlichen Währungen und Planungsgesetzen gelingt es die strategischen Ziele mit konkreten Maßnahmen Zug um Zug umzusetzen. Nur so kann die Vernetzung einer Grenzregion gelingen.

Bericht AP3



Perimeter Agglomeration Kreuzlingen-Konstanz



räumliche Struktur der Agglomeration © ZukunftsBild AP 3 Agglomerationsprogramm Kreuzlingen- Konstanz, Teilbereich Siedlung und Verkehr

## Europa der Regionen

### Stadt-Land in Europa

MICHAEL VON DER MÜHLEN | STAATSEKRETÄR A.D. IM MINISTERIUM FÜR BAUEN, WOHNEN, STADTENTWICKLUNG UND VERKEHR, NORDRHEIN-WESTFALEN

In Kooperation mit den Akteurinnen der IBA Thüringen -Stadtland- hat sich die DASL mit der These beschäftigt, daß „die gesellschaftliche Fortschrittserzählung nicht allein in den Städten geschrieben werden kann“<sup>1</sup>. Marta Doehler – Behzadi, Geschäftsführerin der IBA-Thüringen, beschreibt daher Stadtland als Topos: „In Thüringen ist Stadtland als umfassende polyzentrische Perspektive also die naheliegende, ja notwendige Reaktion auf die aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen, weil sie auf der bestehenden Siedlungsstruktur und räumlichen Logik aufbaut.“ Als „Fortschrittsidee“ „geht es der IBA Thüringen mit Stadtland um die Beendigung eines naturvergessenen Prinzips der Stadt- und Raumentwicklung sowie des Verhaltens von Individuen, Gemeinschaften und der Gesellschaft: um einen neuen gesellschaftlichen Stoffwechsel. Vor diesem Hintergrund kehrt das mittlerweile weichgespülte Konzept der Nachhaltigkeit mit voller Wucht erneut auf die Tagesordnung.“<sup>2</sup>

Wolfgang Kil hat inzwischen<sup>3</sup> einen Bericht zur Tagung veröffentlicht, in dem er u.a. Michael Marten als Vertreter des BMI mit dem Hinweis zitiert „Heimat wird nie ohne Selbstermächtigung entstehen. Weshalb wir dringend die europäische Perspektive im Auge behalten müssen. Funktionierende Gestaltungsmacht, also wirkliche Souveränität in den eigenen Belangen, lässt sich nur in einem Europa der Regionen erreichen. Womöglich als einziges Mittel, um den derzeit grassierenden Nationalismen etwas entgegenzusetzen.“ So „wurde auf der Apoldaer Tagung überraschend jener Diskurs fortgeschrieben, den das DASL Symposium<sup>4</sup> vorab in Berlin eröffnet hatte.“<sup>5</sup> Michael Marten hatte die Notwendigkeit einer aktiveren Rolle des Staates in Förder- und Strukturpolitik formuliert, wobei Städtebauförderung Hand in Hand gehen müsse mit regionaler Strukturpolitik. Rein betriebswirtschaftliche Kalküle führten in die Irre – eine Mittelfristperspektive zur Raumentwicklung bedürfe verstärkter ebenenübergreifender Kooperation, Verlässlichkeit starker Institutionen und einer ausreichenden Finanzausstattung der Kommunen.

#### Nicht explizit diskutiert wurden dabei Implikationen

1 Programmflyer zum wiss.Koll. am 14.6.2019 und 15.6.2019 im Eiermannbau in Apolda, Thüringen  
2 Marta Doehler-Behzadi: Wie die IBA Thüringen Stadtland beschreibt, Arch+ Nr.228, S. 12ff, Berlin 2017  
3 www.marlowes.de/zufucht-oder-kampfansage/ Zugriff am 17.7.2019  
4 Den Boden der europäischen Stadt – DASL Kolloquium am 8. und 9.März im roten Rathaus in Berlin  
5 Kil, W. a.a.O.

einer Europapolitik, die das Nationalstaatsprinzip überwindet<sup>6</sup>.

Wie steht es nun mit aktuellen programmatischen Aussagen der europäischen Institutionen zu einem fortschrittlichen Umgang mit der StadtLand Problematik, wo gibt es Beispiele für eine institutionelle Verkoppelung von Stadtentwicklung und ländlicher Entwicklung, wo finden wir Beispiele für eine Abkehr von renditeorientierten EntscheidungsLogiken und Ansätze für die Entwicklung von StadtLand – Narrativen?<sup>7</sup>

Dem gebräuchlichen Narrativ von Stadt und Land (oder Metropole und ländlichem Raum) liegt in Deutschland natürlich zunächst die Perspektive des Bewohners eines Landes zugrunde, in dem die gesellschaftliche Arbeitsteilung, die Produktivität in allen Sektoren des Wirtschaftslebens und die Durchdringung dieser Sektoren durch die Logiken der Kapitalverwertung weltweit zu den am weitesten Fortgeschrittenen zählen.

Der Agrochemiesektor weitet sich weltweit aus.<sup>8</sup> Klar ist aber auch angesichts der extremen Produktivitätsunterschiede in der Landwirtschaft zwischen Mitteleuropa und z.B. Afrika, daß gesellschaftlich sinnvolle Produktivitätssteigerungen eben dort und nicht hier erforderlich sind und daß eine regionalpolitischen Zielen folgende Agrarpolitik sich gerade mit Hilfe der neuesten Technologien einbinden ließe in ein Konzept von Biodiversität, Schaffung regionaler Distributionszusammenhänge unter Einschluß von sozialen, pädagogischen und kulturellen Projekten.

Zur Frage, „ob es uns gelingt, die Landwirtschaft mit Hilfe einer klugen Agrarpolitik in die Regionalentwicklung einzubinden“<sup>9</sup> weisen Anders/Fischer auf das Problem der diskursiven Rahmung dieses Themas hin: „Die handlungsleitenden Normen, an denen sich die Landwirtschaft ausrichten muss, er-

6 Ein engagiertes Plädoyer für ein Europa der Regionen unter dem Dach einer europäischen Republik in Ulrike Guerot: Der neue Bürgerkrieg, Das offene Europa und seine Feinde, Ullstein Streitschrift, Berlin 2017 und Dieter Hoffmann-Axthelm: Lokaldemokratie und europäisches Haus – Roadmap für eine geöffnete Republik, transcrip Texte, Bielefeld 2016  
7 Nach wie vor dominiert im herrschenden Diskurs eine Fokussierung auf Metropolen als Innovationsräume (vergleiche z.B. S.Jansen – Magnetische Metropolen, Kursbuch 190, Juni 2017) oder eine Begrifflichkeit der >Trennung von Stadt und Land auch in fortschrittlichen Publikationen, vergl. BBSR -ROB 2017; oder Bundesstiftung Baukultur: Baukulturbericht 2016/17 Stadt und Land; oder RICS Deutschland: RICS Positionen Ausgabe Februar 2018 – Ländlichen Raum stärken – Metropolen entlasten – 8 Punkte Plan,  
8 Zur Konsolidierung des Agrochemiesektors, seinen Zielen und Methoden und den Folgen im globalen Maßstab siehe nach im aktuellen Atlas der Globalisierung : Die Genlobby entdeckt Afrika,in: Le monde diplomatique - Atlas der Globalisierung -Berlin 7/2019, S.26ff  
9 Kenneth Anders, Lars Fischer – Einige Thesen über die Landwirtschaft, Arch+ 228, S 90-91

halten ihre Geltung zum einen über den öffentlichen Diskurs in den Medien, zum anderen durch die unmittelbare Aufsicht durch Verwaltungen und Behörden. Da es kaum noch direkte Wertschöpfungsbeziehungen gibt - regionale Kreisläufe sind nach wie vor die Ausnahme - verlagert sich das Vertrauensverhältnis zwischen Landwirt und Verbraucher auf ein Kontroll- und Beihilfeverhältnis zwischen Landwirt und Behörde.“ Die Steuerung über Geld und Recht (Beihilfen etc) kann, so die Verfasser, „einen qualifizierten gesellschaftlichen Dialog, welche Landwirtschaft man in welcher Landschaft haben will, nicht ersetzen. Genau das ist aber gegenwärtig notwendig.“<sup>10</sup>

Die Veränderungen von Raumstrukturen und sozialen Beziehungen durch die Landnahme technologischer High-Tech Praktiken, die Veränderung der Lebenspraktiken von Bewohnern ländlicher Räume und die Entwicklung semiurbaner Lebensstile wird eindrucksvoll von Philipp Oswald beschrieben<sup>11</sup>. Das Gegenbild zu der von ihm antizipierten Dystopie wäre eben ein anderer Umgang mit den Optionen fortschrittlicher Technologien - orientiert an Zielvorstellungen, welche Stadtland insgesamt als interdependenten Gestaltungsraum in den Blick nehmen.

<sup>10</sup> Anders, Fischer, a.a.O

<sup>11</sup> Philipp Oswald - Die Moderne auf dem Acker, Arch + 228, S.92ff

Hier nun lohnt ein Blick auf die aktuelle Programmatik der Europäischen Kommission. In ihren Legislativvorschlägen zum mehrjährigen Finanzrahmen und zu den einzelnen Ausgabeprogrammen 2021 bis 2027, die z.Zt. vom europäischen Parlament beraten werden, hat die Kommission den Entwurf einer neuen Dachverordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Strukturfonds EFRE und ESF erstellt. Auch wenn hier auch eine Kombination mit dem ELER zu fordern ist - das Prinzip einer fondsübergreifenden Strukturförderung/Projektfinanzierung im Sinne einer regionalpolitischen Logik wird deutlich formuliert.

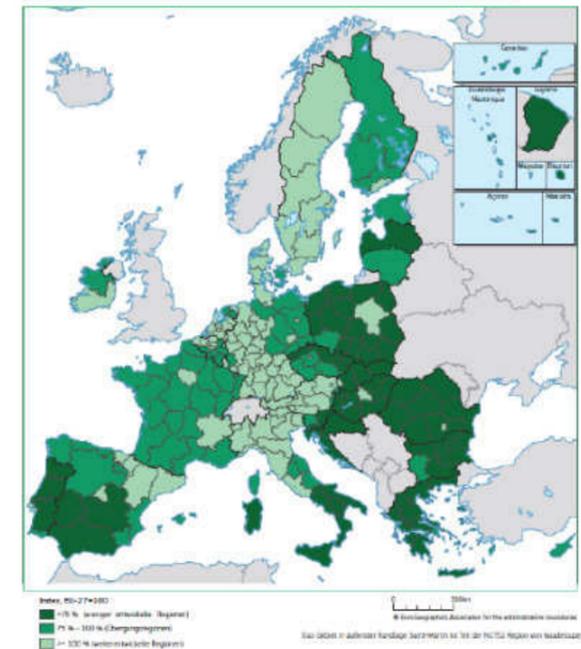
Dem dient durchaus auch die Konzentration auf fünf politische Ziele in der Dachverordnung, die sämtlich Nachhaltigkeitsziele stärken. Diskutiert wird eine Förderung nicht nur von urbanen Räumen sondern auch von Metropolregionen zur Unterstützung interkommunaler und regionaler Raumentwicklung. Insgesamt sind die Kommissionsvorschläge getragen von dem Willen zu einer Fortsetzung der aktiven Kohäsionspolitik und verstärkter Integration zwischen den einzelnen Programmen.

EINE KOHÄSIONSPOLITIK FÜR ALLE REGIONEN

Die Kohäsionspolitik wird auch künftig in allen Regionen investieren, um Regionen im Süden und Osten Europas mit geringerem Wachstum und niedrigerem Einkommen beim Aufholen zu helfen, aber auch um Lösungen für diese Gebiete in reicheren Mitgliedstaaten zu finden. Den über ganz Europa verteilten, vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten wird die EU weiterhin Hilfe zur Verfügung stellen.

Außerdem wird die Höhe der Kofinanzierungsbeiträge auf das Niveau vor der Krise zurückgeführt. Dadurch soll die Eigenverantwortung gestärkt und ein Anreiz geschaffen werden, die Ausgabenqualität zu steigern. Die Höhe des EU-Beitrags wird auf 40-70 % begrenzt.

DIKROPT (KKS), AUFGESCHLÜSSELT NACH NUTZ-2-REGIONEN, DURCHSCHNITT 2014-2015-2016



© Europäische Union, 2018  
Wiederverwendung mit Quellenangabe gestattet.  
Die Weiterverwendung von Dokumenten der Europäischen Kommission ist durch den Beschluss 2011/1833/EU (ABl. L 330 vom 14.12.2011, S. 359) geregelt.  
Für die Benutzung oder den Nachdruck von Fotos, die nicht dem Copyright der EU unterstellt sind, muss eine Genehmigung direkt bei dem (den) Inhaber(n) des Copyrights eingeholt werden.

PDF  
ISBN 978-92-79-86220-5  
doi: 10.2776/501615  
NF-04-18-510-DE-N

LOKAL HANDELN: UNTERSTÜTZUNG LOKALER ENTWICKLUNGSSTRATEGIEN

Der kohäsionspolitische Rahmen 2021-2027 wird lokaler. Er unterstützt die Entwicklung lokaler Wachstumsstrategien durch kommunale, lokale oder sonstige territoriale Behörden, die künftig für die Auswahl zuständig sein oder zumindest stärker daran beteiligt werden sollen.

Ebenfalls fortgesetzt werden die „von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung“, d. h. die Gestaltung lokaler Wachstumsstrategien durch Aktionsgruppen, an denen lokale Behörden, die Zivilgesellschaft und Unternehmenspartner beteiligt sind.

EIN VERSTÄRKTER FOKUS AUF NACHHALTIGER STADTENTWICKLUNG

Städte sind Wachstums- und Innovationsmotoren, stehen aber zugleich vor drängenden Herausforderungen: Luftverschmutzung, Arbeitslosigkeit, gesellschaftliche Ausgrenzung - um nur einige zu nennen.

6% der EFRE-Mittel werden für Investitionen in die nachhaltige Stadtentwicklung eingeplant. Außerdem wird mit dem Rahmen 2021-2027 die Europäische Stadtinitiative ins Leben gerufen, ein neues Instrument für die Zusammenarbeit von Städten, für Innovationen und für den Kapazitätsaufbau im Zusammenhang mit allen Prioritäten der Städteagenda für die EU: a. Integration von Migranten, Wohnungsbau, Luftqualität, Armut in Städten und Energiewende.

vergleiche:, Auszug aus „EU-Perspektiven, erstellt von Michael Schwarze-Rodrian für den RVR“

FOKUS AUF FÜNF INVESTITIONSPRIORITÄTEN, BEI DENEN DIE EU OPTIMAL AUFGESTELLT IST, ETWAS ZU BEWIRKEN

Die folgenden fünf Ziele werden die EU-Investitionen in den Jahren 2021-2027 leiten:

-  ein **intelligenteres Europa** durch Innovation, Digitalisierung, wirtschaftlichen Wandel sowie Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen
-  ein **grüneres, CO2-freies Europa**, das das Übereinkommen von Paris umsetzt und in die Energiewende, in erneuerbare Energien und in den Kampf gegen den Klimawandel investiert
-  ein **stärker vernetztes Europa** mit strategischen Verkehrs- und Digitalnetzen
-  ein **sozialeres Europa**, das die Europäische Säule sozialer Rechte umsetzt und hochwertige Arbeitsplätze, Bildung, Kompetenzen, soziale Inklusion und Gleichheit beim Zugang zu medizinischer Versorgung fördert
-  ein **bürgernäheres Europa** durch Unterstützung lokaler Entwicklungsstrategien und nachhaltiger Stadtentwicklung in der gesamten EU.

vergleiche:, Auszug aus „EU-Perspektiven, erstellt von Michael Schwarze-Rodrian für den RVR“



vergl. U.a.:Information des Bundestages zum MFR (BT\_Info\_zum MFR\_2021-2017\_PE-6-123-18-pdf-data-pdf)

ANHANG II

Kernsatz von Leistungsindikatoren für den EFRE und den Kohäsionsfonds gemäß Artikel 7 Absatz 3<sup>1</sup>

Politisches Ziel (1)	Spezifisches Ziel (2)	Outputs (3)	Ergebnisse (4)
<b>1. Ein intelligenteres Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels</b>	i) Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazitäten und der Einführung fortschrittlicher Technologien	CCO 01 – bei der Innovation unterstützte Unternehmen CCO 02 – in unterstützten Forschungseinrichtungen tätige Forscher	CCR 01 - KMU, die Produkt-, Prozess-, Marketing- oder Organisationsinnovationen einführen
	ii) Nutzung der Vorteile der Digitalisierung für die Bürger, Unternehmen und Regierungen	CCO 03 – bei der Entwicklung digitaler Produkte, Dienstleistungen und Anwendungen unterstützte Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	CCR 02 - zusätzliche Nutzer neuer digitaler Produkte, Dienstleistungen und Anwendungen, die von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen entwickelt wurden
	iii) Steigerung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	CCO 04 - bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum unterstützte KMU	CCR 03 - in unterstützten KMU geschaffene Arbeitsplätze
	iv) Entwicklung von Kompetenzen für intelligente Spezialisierung, industriellen Wandel und Unternehmertum	CCO 05 – KMU, die in die Kompetenzentwicklung investieren	CCR 04 - Personal von KMU, das von Fortbildungen für die Kompetenzentwicklung profitiert
<b>2. Ein grüneres, CO<sub>2</sub>-armes Europa durch Förderung von sauberen Energien und einer fairen Energiewende, von grünen und blauen Investitionen, der Kreislaufwirtschaft, der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und des Risikomanagements</b>	i) Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen	CCO 06 – Investitionen in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz	CCR 05 - Begünstigte mit verbesserter Energieeffizienzklasse
	ii) Förderung erneuerbarer Energien	CCO 07 - zusätzliche Kapazität für die Produktion erneuerbarer Energien	CCR 06 – Menge der zusätzlich produzierten erneuerbaren Energien
	iii) Entwicklung intelligenter Energiesysteme, Netze und Speichersysteme auf lokaler Ebene	CCO 08 - für intelligente Netze entwickelte digitale Managementsysteme	CCR 07 - zusätzlich an intelligente Netze angeschlossene Nutzer
	iv) Förderung der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und der Katastrophenresilienz	CCO 09 - neue oder ausgebauta Katastrophenmonitoring-, -frühwarn- und reaktionssysteme	CCR 08 - zusätzliche Bevölkerung, die von Schutzmaßnahmen gegen Hochwasser, Waldbrände und andere klimabedingte Naturkatastrophen profitiert
	v) Förderung einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung	CCO 10 - neue oder ausgebauta Kapazität für die Abwasserbehandlung	CCR 09 - zusätzliche Bevölkerung, die zumindest an die sekundäre Abwasserbehandlung angeschlossen ist
	vi) Förderung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft	CCO 11 - neue oder ausgebauta Kapazität für die Abfallverwertung	CCR 10 - zusätzlich verwerteter Abfall
	vii) Verbesserung der biologischen Vielfalt, der grünen Infrastruktur im städtischen Umfeld sowie Verringerung der Umweltverschmutzung	CCO 12 - Fläche der in städtischen Gebieten unterstützten grünen Infrastruktur	CCR 11 - Bevölkerung, die von Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität profitiert



Aufnahmen des Verfassers in der Züricher Genossenschaftssiedlung Hunziker Areal



Emschergenossenschaft – Masterplan Emscher Zukunft –

Kohäsionspolitik (372) 2021-2027\_Vorschlag KOM\_regulation cohesion funds\_annex 2\_DE.pdf

Ein Blick in die Schweiz zeigt, daß dort inzwischen eine institutionell/gesetzliche Verkopplung zwischen Urbanisierung und Landschaftsentwicklung erfolgt ist. Über die seit einigen Jahren im Rahmen nationaler Förderpolitiken schon eng verkoppelten Bereiche Siedlungsentwicklung und Mobilität hinaus (Agglomerationskonzepte) hat die Schweiz im Jahr 2018 in Art 5 des Raumplanungsgesetzes einen Planungswertausgleich eingeführt.

Der Kanton Zürich hat den Abschöpfungsanteil auf 50% der jeweiligen Wertsteigerungen festgelegt, welcher der Entwicklung des ländlichen Raumes zufließen soll.<sup>12</sup>

Die Ruhrregion führt zur Zeit eine Diskussion über die Frage, wie eine stärkere kommunale und regionale Integration auf der Ebene von Siedlungswasserwirtschaft, nachhaltiger Klimaanpassung und Landschafts- bzw kommunaler Grünflächenpolitik - auch im Zusammenhang mit dem Format der IGA 2027 -

<sup>12</sup> vergleiche: Kanton Zürich -Regierungsrat – Langfristige Raumentwicklungsstrategie für den Kanton Zürich, 10.12.2014

hergestellt werden kann. Es bietet sich an, auch das Thema Landwirtschaft stärker in diesen regionalen Kontext einzubinden.

Am Ende der Tagung wurde dann wieder auf das DASL-Kolloquium in Berlin zurückgeblickt – man war sich einig:

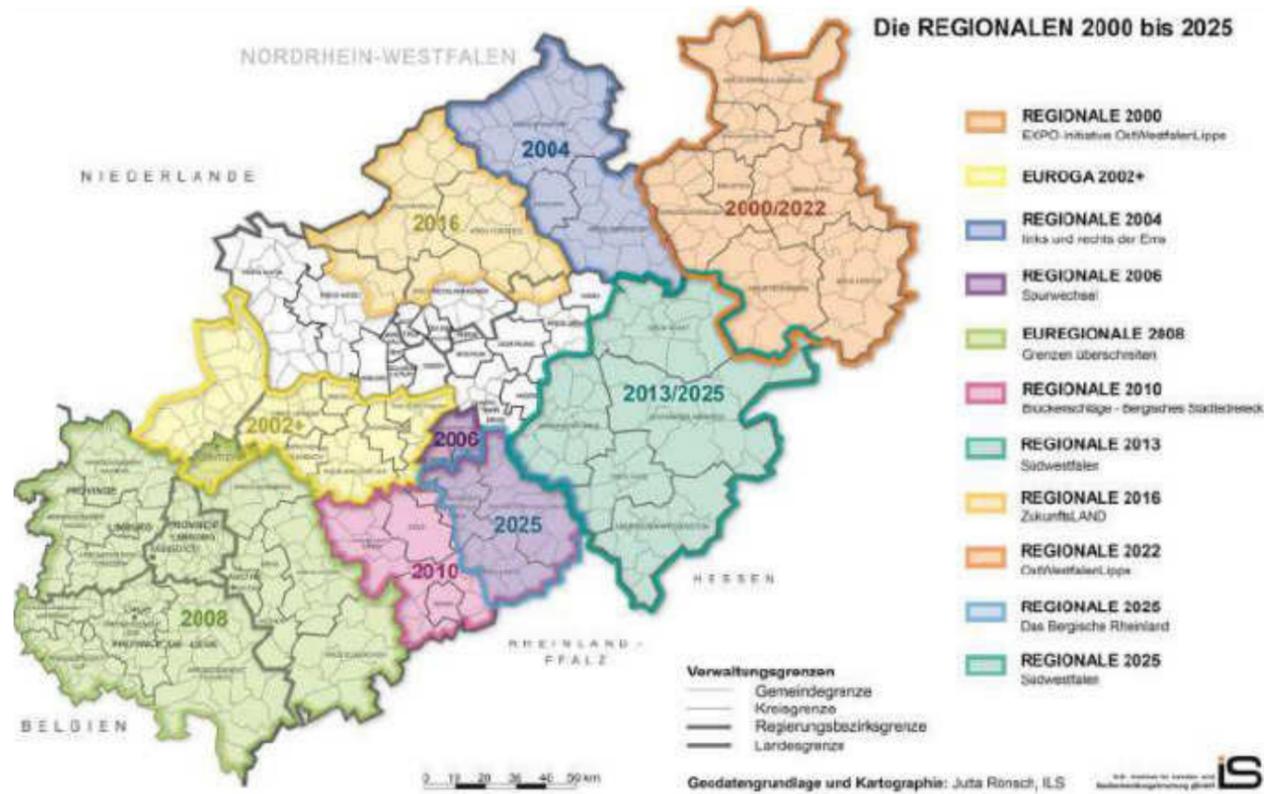
Der Umgang mit Grund und Boden entwickelt sich zur Schlüsselfrage auch für regionale Raumpolitiken.

Art. 5 Ausgleich und Entschädigung

<sup>1</sup> Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

<sup>1bis</sup> Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräußerung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden.<sup>12</sup>

<sup>1ter</sup> Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe abis, verwendet.<sup>13</sup>

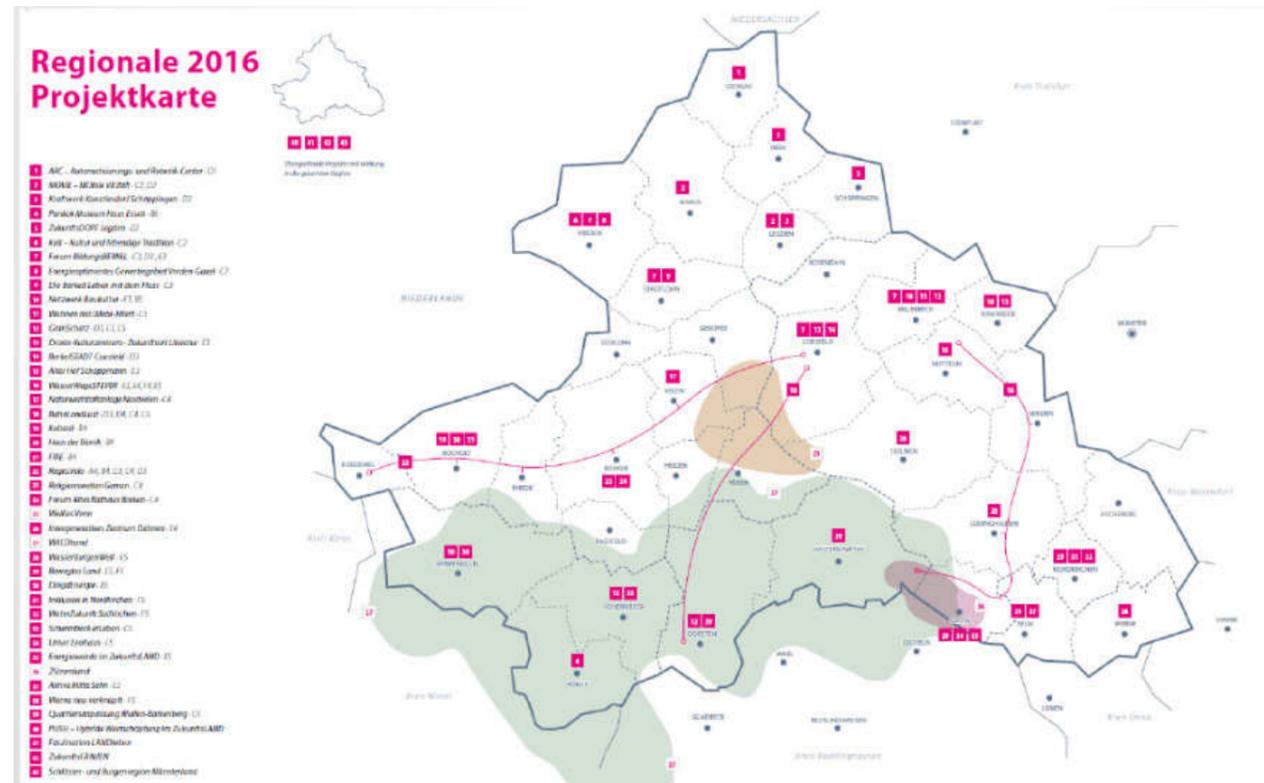


zum aktuellen Stand der Regionalen in NRW vergl. Z.B. Klaus Austermann, Doris Kern: Gemeinsam Zukunft gestalten – die Regionalen, Status Quo und Ausblick in: MHKBG NRW-Bericht zur Stadtentwicklung

# DEN BODEN DER EUROPÄISCHEN STADT

DASL-Kolloquium am  
08. + 09. März 2019  
im Roten Rathaus  
in Berlin

Bodentagung der DASL, März 2019



ZukunftsLAND Regionale 2016 – Abschlussdokumentation



aus Westfalenspiegel, Ausgabe 5/2016

ZukunftsLAND Regionale 2016 – Abschlussdokumentation

# Leitlinien für einen mehrdimensionalen Städtebau in einer trinationale StadtLandschaft

PROF. CHRISTA REICHER | PROFESSORIN FÜR STÄDTEBAU  
RWTH AACHEN

Der politische Beschluss zum frühzeitigen Ausstieg aus der Braunkohleförderung stellt nicht nur das Rheinische Revier vor enorme Herausforderungen, sondern wirft Fragen der Gestaltung der grenzüberschreitenden Region zwischen Köln, Aachen, Maastricht und Lüttich auf. Es soll – so die Ansage und die Erwartung – eine Modellregion für einen nachhaltigen Strukturwandel entstehen, und dies mit möglichst zeitnahen sichtbaren Erfolgen. Aber mit welchen Strategien, Konzepten und Prozessen kann der Umbau einer Region, die seit dem 19. Jahrhundert von Bergbau, Industrie und Umsiedlung geprägt ist und deren Zentrum als „größte Baustelle Europas“ in der Öffentlichkeit diskutiert wird, gelingen?

## 1. Zwischen Reurbanisierung und Regionalisierung

In zahlreichen europäischen Städten und Agglomerationen lassen sich gegenwärtig zwei Prozesse beobachten, die auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen: Reurbanisierung und Regionalisierung. Innenstädte und innenstadtnahe Stadtquartiere werden attraktiver, gerade für Menschen, die die Vorzüge des städtischen Lebens (womöglich wieder neu) entdecken. Diese Rückbesinnung auf die Kernstädte als Wohnstandort hat vielerlei Gründe; sie ist jedoch insbesondere gekoppelt an Veränderungen in der Arbeitswelt bzw. den Trend, Wohnen und Arbeiten sehr viel effektiver miteinander verbinden zu müssen als dies ein Leben in den suburbanen Ballungsrandzonen in den meisten Fällen erlaubt. Hier sind gut organisierte, mit vielfältigen Funktionen ausgestattete Stadtviertel klar im Vorteil. Gleichzeitig findet eine weitere Regionalisierung des Städtischen statt.

Auch wenn die Entwicklung von Städten schon immer in Beziehung zur Region stand und umgekehrt, so erfährt derzeit die Debatte um einen „Regionalen Städtebau“ und eine regelrechte „Regionalisierung der Stadtentwicklung“ eine neue Relevanz. Dies wird nicht zuletzt deutlich durch die zahlreichen Stadtumlandverbände, die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen sowie Agglomerationskonzepte (siehe Agglomerationskonzept Köln/Bonn), die als innovative Formate an den Start gehen. In vielen Innenstädten fehlt bezahlbarer Wohnraum, während gleichzeitig das Umland Leerstände zu verzeichnen hat. Durch falsche Allokationen werden unnötig Pendlerströme erzeugt. Vor diesem Hintergrund sind interkommunale

Kooperationen naheliegend, um die notwendige Balance zwischen unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken herzustellen.

Regionalisierung meint demnach nicht nur die erweiterten Aktionsräume der in den verschiedenen Städten einer Region lebenden Bewohner, sondern auch die Entwicklung von neuen, Nutzungsgemischten Standorten abseits der alten Stadtkerne. Die raumstrukturellen Konsequenzen beider Trends, Reurbanisierung und Regionalisierung, sind, sollten sie sich perspektivisch durchsetzen, absehbar: eine stärkere Fokussierung auf alte und neue Kerne innerhalb der großräumigen Städtereionen, verbunden mit der Aufgabe, diese Kerne möglichst effizient miteinander zu vernetzen (vgl. Polivka, Reicher, Zöpel 2017). Diese Herausforderung stellt sich in höchstem Maße für die trinationale StadtLandschaft.

## 2. Städtebau für das postfossile Zeitalter

Der gegenwärtig intensiv geführte Diskurs über „Low Carbon Cities“ oder „Green Cities“, also die Frage nach der künftigen Entwicklung von Städten unter den Bedingungen des Klimawandels, dem Einsatz energiesparender Technologien und den absehbar zur Neige gehenden fossilen Ressourcen, wirft konkrete Fragen künftigen Städtebaus und künftiger Stadtgestaltung auf, die bislang nur teilweise beantwortet werden können. Städtebau für das postfossile Zeitalter baut jedoch auf einigen bereits bekannten Prinzipien nachhaltiger Stadtentwicklung auf: Nachhaltige Städte müssen einerseits robust, andererseits möglichst flexibel sein, um auf veränderte Nachfragestrukturen, Renditezyklen und Mobilitätsanforderungen reagieren können. Dichte, Mischung, Kleinteiligkeit sind die bewährten patterns eines ressourcenschonenden Städtebaus, die im Maßstab des Quartiers, womöglich auch im Maßstab der einzelnen Stadt nach wie vor gültig sein werden. Offen sind jedoch andere Aspekte: Wie sieht eine intelligente und leistungsfähige Stadttechnik für die postfossile Stadt aus? Oder, mit Blick auf Stadtästhetik: Welche neuen Materialien für das Bauen in der Stadt – und damit auch welche neuen Materialästhetiken – werden entwickelt und anschließend in das Stadtbild integriert werden?

Kaum weniger intensiv als die Debatte um „Green Cities“ ist der Diskurs über „Creative Cities“: Weil

Bildung, Wissen und Kultur als wesentliche Innovationspotenziale einer Stadt anerkannt werden und die Kreativwirtschaft gerade in ökonomisch erfolgreichen Städten einen immer wichtigen Stellenwert einnimmt, sucht auch eine immer größer werdenden Anzahl von Städten nach Wegen, um die bestmöglichen Bedingungen zur Förderung von lokalen Kreativ- und Wissensökonomien zu schaffen. Sie lassen sich von der Maxime leiten, dass jene Städte oder Stadtquartiere, in denen Wissenserwerb und Wissensvermehrung besonders gut gelingen, künftig auch besonders attraktiv sein werden. Dies meint nicht nur die Ansiedlung von Forschungs- und Hochschuleinrichtungen oder die Etablierung von Kreativquartieren, sondern die ganze Breite von Bildungseinrichtungen bis hin zu den Schulen, um die herum so genannte Bildungslandschaften als neue Zentren des Stadtlebens erprobt werden. Noch ist es sicherlich zu früh, von einem grundlegenden Wandel, etwa von der Stadt der Industriegesellschaft zur Stadt der Wissensgesellschaft, zu sprechen, aber die Anzeichen für einen möglichen Paradigmenwechsel sind unübersehbar.

Hinzu kommt der verstärkt geführte Diskurs über die Digitalisierung und deren Raumrelevanz. Neue technische Möglichkeiten der Digitalisierung wirken sich auf das urbane Leben aus. „Smart Cities“ und „Smart Villages“, in denen intelligente Stadtsysteme mit modernster IT-Technik erprobt werden, versprechen eine Verbesserung der Lebensqualität und eine Erhöhung der Ressourceneffizienz. Insgesamt wird die Digitalisierung den Zugang zu Informationen verbessern und den Informationsfluss im Raum verändern. Mit den scheinbar grenzenlosen Potenzialen der Digitalisierung sind vielfältige Möglichkeiten, aber auch Risiken verbunden, zum Beispiel die Gefahr der digitalen und sozialen Spaltung der Gesellschaft, abhängig vom Zugang zu Bildung und Medien. Die Chancen digitaler Netzwerke für eine echte Teilhabe, für eine stärkere Identifikation mit dem Quartier, der Stadt oder auch der Region und für politische Mitwirkung sind differenziert zu betrachten und mit dem Blick auf mögliche Risiken auszuloten.

Derartige Trends bzw. Herausforderungen, wie sie mehr oder weniger für alle Städtereionen in Europa gelten, sind in zahlreichen Städten und Regionen jedoch mit Prozessen verbunden, die als „Schrumpfen“ wahrgenommen werden: Rückgang und Überalterung der Bevölkerung, nachhaltige Deindustrialisierung, Verarmung von ganzen Stadtvierteln, Verlust von kommunalen Handlungsspielräumen. Stadtbau ist unter solchen Bedingungen eine relativ neue Aufgabe; auch wenn es in der Geschichte immer wieder „schrumpfende Städte“ gegeben hat, fand der aktive Umbau einer Stadt doch zumeist erst wieder in Wachstumsphasen und auf der Grundlage der damit verbundenen Entwicklungsdynamiken statt. Noch anspruchsvoller ist diese Aufgabe dort, wo Städte bzw. Städtereionen betroffen sind, in denen Wachstum und Schrumpfung, behutsame

Stadterneuerung und radikaler Umbau unmittelbar nebeneinander liegen und wo in der Vergangenheit die Landesgrenzen ganz unterschiedliche Entwicklungsmechanismen bestimmt haben.

## 3. Dazwischen oder doch mittendrin?

Sieht man sich die StadtLandschaft zwischen Köln und Kerkrade, zwischen Lüttich und Mönchengladbach, zwischen Aachen und Jülich im Detail an, dann trifft man auf unterschiedliche Rahmenbedingungen und räumliche Prägungen. Genauso verschieden sind auch die Strategien, mit denen Stadt- und Regionalentwicklung betrieben wird:

### 3.1 Das Agglomerationskonzept Köln/Bonn

Die Region Köln/Bonn stellt sich dem enormen Wachstumsdruck mit konkurrierenden Nutzungsansprüchen zwischen Siedlungsentwicklung und Freiraumschutz mit dem innovativen und strategischen Instrument eines Agglomerationskonzeptes. Ein im Jahre 2016 begonnener und auf drei Jahre angelegter kooperativer Dialog- und Planungsprozess mündet in Strukturbildern und Zukunftsprofilen für eine raumverträgliche und integrierte Siedlungs-, Mobilitäts- und Freiraumentwicklung für die Region. Für einen Zeitraum bis 2040 wird aufgezeigt, wie eine Region, deren Entwicklungsdruck derzeit am Limit ist, in einen Zustand einer ausgewogenen Balance geführt werden kann. Ansätze einer zukunftsfähigen Mobilitätsinfrastruktur werden mit Strategien einer dreifachen Innenentwicklung und einer urbanen Stadterweiterung in Einklang gebracht, und dies unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und des zusammenhängenden Landschafts- und Freiraumgefüges.

Dieses erstmals in Deutschland angewandte informelle Instrument einer großräumigen Entwicklungsstrategie erscheint für einen regionalen Städtebau nicht nur deshalb prädestiniert, weil es die unterschiedlichen Belange integriert, sondern weil es in einem intensiven Dialog- und Planungsprozess mit den Akteuren in der Region entstanden ist und in der formellen Planung – vor allem auch im Regionalplan – Berücksichtigung findet. Also eine neue Form, Städtebau partizipativ (wenn auch nicht als Bürgerbeteiligung, sondern als Akteursdialog) zu gestalten und möglichst konkret in räumliche Zukunftsbilder zu übersetzen.

### 3.2 Die Internationale Bauausstellung (IBA) Parkstad Limburg

Eine andere Strategie verfolgt die Parkstad Limburg. Die Initiative der EuRegionalen 2008, die als Format der Regionalentwicklung und Wirtschaftsförderung der nordrhein-westfälischen Landesregierung auf Weg gebracht wurde, um die Drei-Länder-Region Aachen über die Grenzen hinweg zusammen wachsen

zu lassen, hat die Städtereion Parkstadt Limburg mit ihrer Internationalen Bauausstellung (IBA) aufgegriffen. Die Region Parkstad mit ihren acht Gemeinden hat aufgrund ihrer Vergangenheit als Bergbaugebiet eine gemeinsame Geschichte und Identität. Bedingt durch die Zechenschließungen in den 1970er Jahren macht ihr eine hohe Arbeitslosigkeit zu schaffen. Seit 2013 widmet sich die IBA Parkstad gemeinsam mit der Provinz Limburg nunmehr der weitergehenden Transformation der ehemaligen Bergbauregion. Mit der Schrumpfung der Bevölkerungszahl gibt es in der Region ein Überangebot an Wohnhäusern, Gewerbeimmobilien, Kirchen und anderen Einrichtungen mit sozialer Nutzung. Der Stadtbau wird vorangetrieben, neue Wirtschaftsfelder werden erschlossen und die Energiewende wird forciert. Die IBA Parkstad möchte der Wirtschaft, der Raumordnung und der Gesellschaft neue Impulse verleihen, und dies unter Einbeziehung der Bürger vor Ort.

Neben einer ganzen Reihe von innovativer Projekten, will die IBA mit grenzüberschreitenden Projekten insbesondere zur Region Aachen für die Entwicklung eines Raumes ohne Grenzen eintreten. Noch ist noch hinreichend absehbar, welche Projekte im Einzelnen in dem Präsentationsjahr 2020 realisiert bzw. auf den Weg gebracht sind und welche Strahlkraft die IBA über die Ländergrenze hinweg haben wird, dennoch wird schon jetzt deutlich, dass ein Format wie die IBA Parkstad in einem Prozess der Transformation eine konsensbildende und beschleunigende Rolle eingenommen hat.

### 3.3 Die Region Aachen

Eine durch die historische Bausubstanz und die RWTH Aachen als renommierte Universität in besonderem Maße begünstigte Stadt Aachen hat in der StädteRegion Aachen das Potenzial der Region erkannt. Mit der „Vision 2038. Leitlinien für einen erfolgreichen Strukturwandel 2.0“ hat die Region Aachen ihre Zukunftsvision für ihre 46 Städte und Gemeinden skizziert (vgl. Region Aachen Zweckverband, 2019). Der politische Beschluss zum frühzeitigen Ausstieg aus der Braunkohleförderung stellt nicht nur das Rheinische Revier vor enorme Herausforderungen, sondern vor allem auch die westlich angrenzenden Räume wie die Region Aachen. Um den Anspruch an „Europas zentralen Innovationsraum“ (Region Aachen Zweckverband, S. 6) einzulösen, werden Leitlinien für einen nachhaltig erfolgreichen Strukturwandel in den vier zentralen Zukunftsfeldern entwickelt: Energie und energieintensive Industrie, Innovation und Bildung, Raum und Infrastruktur sowie Ressource und Bioökonomie-Agrobusiness. Die relevanten Zukunftsthemen werden inhaltlich miteinander verflochten und als überzeugende Vision aufgerufen. Auch wenn einzelne Umsetzungsprojekte bereits konkretisiert werden, so bleibt die Frage nach einem übergeordneten räumlichen Konzept mit Leitplanken für die Einbettung von Einzelmaßnahmen derzeit noch offen.

### 3.4 Masterpläne für die individuellen Städte

Zwischen Köln und Kerkrade liegen nun jede Menge Städte, Ortschaften und Dörfer, die ihre jeweiligen Masterpläne und Entwicklungskonzepte aufgestellt haben:

Eine Stadt wie Düren verfolgt mit ihrem Masterplan für die Innenstadt die Strategie, sich als Versorgungszentrum für die gesamte Region zu profilieren. Mit der Planung von interkommunalen Gewerbegebieten zwischen der Stadt Düren und den Gemeinden Kreuzau, Merzenich und Niederzier wird die räumliche Verflechtung über die Stadtgrenzen hinweg vorangetrieben.

Erfstadt ist erst 1969 durch den Zusammenschluss mehrerer Orte gebildet worden und macht sich auf den Weg, für einzelne Stadtteile (wie beispielsweise Liblar) einen Masterplan aufzustellen und den Fokus auf den öffentlichen Raum als zentrale Stellschraube qualitätsvoller Stadtentwicklung zu richten. Das Agglomerationskonzept Köln/Bonn sieht perspektivisch in dem Erftkorridor und damit auch für Erfstadt ein enormes Entwicklungspotenzial.

Mönchengladbach macht sich mit zahlreichen ambitionierten Stadtentwicklungsprojekten auf den Weg, sich als Hochschulstandort – zwischen Aachen – Düsseldorf, Köln und Bonn – sowie als attraktive Adresse für Wohnen und Arbeiten zu profilieren. Die Stadt agiert mit ihrer Entwicklungsgesellschaft Mönchengladbach (EWMG), einer 100-prozentigen Tochter der Stadt, als Investor, kauft in erheblichem Maße Immobilien auf, entwickelt diese weiter und verkauft sie. Mit dieser Entwicklung geht der „Masterplan MG 3.0“ einher, den eine Gruppe engagierter Architekten und Unternehmen 2013 initiiert hat, um eine Vision für Mönchengladbach zu entwerfen (vgl. Weber 2019).

Und eine Stadt wie Jülich wirbt mit dem Slogan „Wirtschaft, Wissenschaft, Forschung“, der nicht zuletzt auf dem Forschungszentrum Jülich basiert, um neue Ansiedlungen und verweist auf den „Masterplan indeland 2030“, der einen interkommunalen Orientierungsrahmen für den anstehenden Strukturwandel bildet.

Der Blick auf diese ausgewählte Städte und Orte zeigt: Alle haben ambitionierte Ziele und wissen, dass diese jeweils nur in einem Schulterschluss über die kommunalen Grenzen hinweg einlösbar sind. Und sie sehen in dem anstehenden Strukturwandel eine riesige Chancen, die innovative Zukunftsstrategien und Wege in der Beteiligung der Partizipation erfordert.

## 4. Eine polyzentrische StadtLandschaft als Erfolgsmodell

Städtenetze gelten als viel versprechendes Modell für gegenwärtige und künftige Urbanisierungsprozesse. Für viele europäische Ballungsräume zählt die Schaffung von mehr Polyzentralität zu den wichtigsten langfristigen Zielvorstellungen; auch im Raum zwischen Köln und Kerkrade wird der Diskurs über polyzentrale und miteinander vernetzte Entwicklungsknoten geführt.

Während für viele europäische Ballungsräume die Schaffung von mehr Polyzentralität zu den wichtigsten langfristigen Zielvorstellungen zählt, findet man dies in dem Raum zwischen Köln und Kerkrade bereits als Ausgangsbedingung für die künftige Entwicklung vor. Auch wenn sie vor Ort mitunter kritisch gesehen wird, weil das lange Zeit wenig koordinierte Handeln der einzelnen Städte als Entwicklungshemmnis für die gesamte Region gesehen wird, dürfte die ausgeprägte räumliche Polyzentralität auch in Zukunft grundlegend sein.

### 4.1 Urbane Herausforderungen zwischen Quartier und Region

Die künftigen städtebaulichen Zielsetzungen werden nicht nur das Besondere eines Raumes wie dem Rheinische Revier, der Parkstad oder dem Erftkorridor herausstellen, sondern Antworten geben müssen auf die generellen Herausforderungen, wie sie mehr oder weniger für alle Städte und Städtereionen gelten – unabhängig davon, ob Städte nun „wachsen“ oder „schrumpfen“, unabhängig davon, ob Städte „Metropolen“, „Regiopolen“ oder explizite „Green Cities“ werden wollen. Häufig stehen sich solche vereinfachenden Dualismen ohnehin nicht gegenüber, sondern sind Teil eines umfassenden und widersprüchlichen Transformationsprozesses, den Städte im Laufe ihrer Geschichte durchlaufen.

### 4.2 Räumliche Eigenlogik einer trinationalen StadtLandschaft

Auch wenn Städte und Dörfer sich derart wandeln, sie bleiben Orte des (kollektiven) Erinnerens und Erkennens, Orte, an denen Bindungen hergestellt werden. Identität und Heimat – Begriffe, die solche Qualitäten einer Stadt bezeichnen sollen – basieren jedoch nicht allein auf der Vertrautheit einer über lange Zeit in ihren wesentlichen Merkmalen kaum veränderten Lebensumwelt, sondern sind auf spezifische atmosphärische Qualitäten einer Stadt, eines Quartiers bzw. einer Region zurückzuführen. Deshalb ist nicht allein das baukulturelle Erbe mit seinen historischen Gebäuden, Straßen, Freiräumen, Stadtvierteln für die Identität einer Stadt maßgebend, sondern die Fähigkeit, im Rahmen neuen Städtebaus auch neue überzeugende, im besten Fall unverwechselbare Atmosphären zu kreieren. Das gilt in besonderem Maße für Städte, die kaum historische

Viertel aufweisen – oder für große StadtLandschaften, für die solche kleinräumigen Quartiere kaum als alleinige Imageträger in Frage kommen. Identität ist jedoch nicht nur gebunden an unverwechselbare Atmosphären oder gut gestaltete Räume, sondern an die Lesbarkeit einer Stadt: Ihre Struktur, ihre Regeln müssen verstanden werden und sich als einprägsame Raumbilder in die mental maps von Bewohnern und Besuchern einschreiben können.

Auch in der trinationalen und von der Industrie überformten StadtLandschaft finden sich jene Orte und Räume, die den Idealvorstellungen einer Europäischen Stadt entsprechen: historische Stadtkerne wie in Aachen, Ortskerne mit verwinkelten Fachwerkgasen wie in Monschau, Schlösser, Burgen und historische Parkanlagen, Gründerzeit-Viertel, Marktplätze und so weiter. Aber es gibt auch die „seelenlosen“ Umsiedlungsorte, die in der Folge des Bergbaus entstanden sind und nie dem Anspruch an identitätsstiftende Orte gerecht werden konnten.

### 4.3 Räumliche Antworten auf spezifische Herausforderungen

Eine zukunftsfähiger Städtebau muss Antworten auf die spezifischen Herausforderungen der Region geben. Und dies sind im Einzelnen:

*Verschränkung von Landschaft und Landwirtschaft*  
Lebensqualität wird zunehmend mit der Erreichbarkeit von attraktiven Landschaft- und Freiräumen angesehen. Zusammenhängende Landschaftskorridore, die das „Grüne C“ in Großraum Köln mit der Grünmetropole im Grenzraum zwischen Aachen, Kerkrade und Lüttich zu einem großen Ganzen weben, können nicht nur identitätsstiftend wirken, sondern auch die räumliche Wahrnehmung einer attraktiven StadtLandschaft nachhaltig stärken. Neue Formen von Bioökonomie und Landwirtschaft bergen das Potenzial, die Städte und Dörfer auf kurzem Wege mit qualitätsvollen Nahrungsmitteln zu versorgen.

*Seenlandschaft: zwischen „Indeschem Ozean“ und „Riviera“*  
Auch wenn die Seenlandschaft erst in ferner Zukunft Form annehmen und die Seenplatte in Gänze erlebbar sein wird, so starte in Inden 2030 die Flutung des ersten Tagebaus. Aus der heutigen Mondlandschaft wird dann nach und nach – gefolgt vom Tagebau Garzweiler und Hambach – eine Wasser-Freizeit-Landschaft neuen Ausmasses.

*Wissenschaftsparks und Technologielandschaft*  
Schon heute zählt die Region zu den bedeutendsten Hochschullandschaften, gemessen an der Zahl der Studierenden, der Wissenschaftler, der Forschungsinstitute, des Forschungsvolumens, aber vor allem auch im Hinblick auf Exzellenz. Mit dem Strukturwandel lässt sich dieses Fundament – insbesondere auch

in Form von dezentralen Stadtorten – ausbauen und vernetzen.

Mit dem Wissen um derartige Besonderheiten und Eigenarten sind künftige städtebauliche Strategien für die Region zu entwickeln. Visionen, Strategien und städtebauliche Kampagnen rund um die „Eigenlogik“ der Städte und Orte sollten bezogen auf die trinationale StadtLandschaft jedoch nicht allein auf den bereits vorhandenen Charakter fokussieren („Stärken stärken“), sondern ausgehend von neuen urbanen Herausforderungen auch neue unverwechselbare Qualitäten umfassen.

## 5. Regionaler und mehrdimensionaler Städtebau

Städtebauliche Visionen für die trinationale StadtLandschaft beziehen sich notwendigerweise auf den regionalen Maßstab, sind also nicht das Gleiche wie städtebaulichen Visionen für diese oder jene Stadt innerhalb der Region. Im Vordergrund steht die „Architektur“ dieser Region als Ganzes, also das, was sie trägt und repräsentiert.

Was empirisch und theoretisch zu überzeugen mag, wirft jedoch einige praktische Fragen auf: Wie gestaltet man eine solche großräumige StadtLandschaft, nach welchen Prinzipien und mit welchen Mitteln sollte Städtebau im regionalen Maßstab stattfinden?

### 88 5.1 Qualitäten durch „Dreifache Innenentwicklung“

Jenseits der Kerne und Knoten der Region ist der Blick auf die neuen Entwicklungskorridore zu richten, wie sie bereits in der Erftschiene, im Rhein-Neuss-Kreis oder auch mit der Seenlandschaft angedacht sind. Zukünftige Entwicklungsstrategien müssen mit höheren Nutzungs- und atmosphärische Dichten operieren. Auch die Areale in den bestehenden Siedlungsbereichen sollen dem Prinzip einer „Dreifachen Innenentwicklung“ folgen, den Aspekt der Mobilität mit einbeziehen und vor allem nicht auf eine einseitige Spezialisierung mit den immer gleichen Funktionen, sondern auf ihre funktionale Anreicherung, ein höheres Maß an Diversität setzen.

## 5.2 Dreidimensionales stadtreionales Entwerfen

Die Kerne oder Knoten der polyzentrischen StadtLandschaft sind miteinander zu verbinden: zum einen mit leistungsfähiger Infrastruktur, zum anderen mit ästhetisch hochwertigen regionalen Räumen (Straßen, Flüsse, Seen Grünzüge etc.), wie dies bereits im Rahmen des Agglomerationskonzeptes Köln/Bonn für einen Teilraum thematisiert worden ist. Diese regionalen Räume gelten zu recht als eines der zentralen Betätigungsfelder regionalen Städtebaus, weil sie für die Ästhetik einer trinationalen StadtLandschaft so eminent bedeutsam sind. Allerdings werden – womöglich aus der Perspektive der klassischen Regional- oder technischen Infrastrukturpla-

nung – die Verbindungen noch allzu häufig als Linien gedacht und begriffen, jedoch nicht als dreidimensionale Stadt- bzw. Landschaftsräume. Stadtreionales Entwerfen muss hier die überholte Perspektive des zweidimensionalen Planens hinter sich lassen. Dass erfolgreicher Städtebau immer häufiger mit qualitätvollen Freiräumen beginnt, ist nicht nur bei den derzeit laufenden Stadtumbauprojekten unübersehbar, sondern wurde bereits zu einer generellen Maxime der Stadtentwicklung.

## 5.3 Erprobung in Reallaboren

Weil es auf viele Fragen zur künftigen Entwicklung noch keine befriedigenden Antworten gibt, braucht es in der trinationalen StadtLandschaft Reallabore, in denen die Zukunftsgestaltung in einem Schulter-schluss aus Wissenschaft, Planern und den Menschen vor Ort erprobt wird.

Und schließlich braucht es auch ungeplante Räume, möglichst freie Experimentierfelder. Für die Gestaltung von weit reichenden Zukunftsprozessen, für den Umgang mit der Transnationalisierung bestimmter Räume der Region, für die Erprobung neuer Nutzungsmodelle jenseits des Besitzens oder auch neuer Infrastrukturtechnologien – für all das braucht es womöglich andere Routinen, Konzepte, Akteure als wir sie bislang aus der Stadt des Industriezeitalters kennen. Auf solchen stadtreionalen Experimentierfeldern können letztlich andere Werkzeuge des Städtebaus, auch andere Stadtatmosphären entwickelt werden.

## Ein vorläufiges Fazit

Leitlinien für einen mehrdimensionalen Städtebau – macht das Sinn? Ja, denn sie ersetzen nicht die städtebaulichen Zielsetzungen und Strategien, die jede der Städte, Orte und Dörfer für sich selbst und in Kenntnis der eigenen Aufgaben formulieren. Sie ersetzen auch nicht das, was zur Zukunft der Europäischen Stadt beispielsweise in der Leipzig-Charta bereits diskutiert und seither in vielen Programmen und Initiativen auf den Weg gebracht wird. Sie bieten aber die große Chance, sich auf einige wichtige Prinzipien zu verständigen, die gerade für die künftige städtebauliche Entwicklung dieser trinationalen StadtLandschaft als Ganzes und vor dem Hintergrund der anstehenden großen Transformation von Bedeutung sind. Solche Leitlinien können nicht abschließend sein, sie sollen helfen, die vielfach zu dogmatischen Maßstabebenen im Städtebau zu überwinden und Partizipation mit Leadership in Einklang zu bringen. Vereinfacht ausgedrückt: Sie geben dem städtebaulichen Denken und Handeln in der Region eine gemeinsame Richtung.

## Literatur

Region Aachen Zweckverband (Hg.) (2019): Vision 2038. Leitlinien für einen erfolgreichen Strukturwandel 2.0, Aachen

Polivka, J., Reicher, C., Zöpel, C. (Hg.) (2017): Raumstrategien Ruhr 2035+. Konzepte zur Entwicklung der Agglomeration Ruhr. Dortmund

Weber, Stefan (2019): Die Stadt als Investor. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 137, 15./16.06.2019

# Der Nachbarschaftsverband Karlsruhe (NVK)

Mehr als 40 Jahre Kooperation in der Flächennutzungsplanung

HEIKE DEDERER | STADTPLANUNGSAMT KARLSRUHE

FABIAN FISCHER | STADTPLANUNGSAMT KARLSRUHE

## Der Verband

Der Kommunalpolitik wird oft nachgesagt ihr Teller rand ende am eigenen Kirchturm. Dies kann man den Mitgliedsgemeinden des Nachbarschaftsverbandes Karlsruhe nicht vorwerfen. Seit mehr als 40 Jahren werden dort die wichtigen Standortentscheidungen - wie die Entwicklung großer Wohngebiete oder Gewerbeflächen - mit- und untereinander abgestimmt.

Die elf Mitglieder des NVK sind neben der Stadt Karlsruhe als Oberzentrum das Mittelzentrum Ettlingen und neun weitere Kommunen. Auf 500 Quadratkilometern wohnen hier 450.000 Einwohner.

Laut Verbandssatzung umfasst der Aufgabenbereich des NVK vorrangig die Förderung der geordneten Entwicklung des Nachbarschaftsbereichs unter Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung und Hinwirkung auf einen Ausgleich der Interessen seiner Mitglieder und die Erstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes für das gesamte Verbandsgebiet.

## Organisation des Verbandes

Die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende bilden die leitenden, beschließenden und entscheidenden Organe des Verbandes. Traditionell wechselt der Vorsitz des Verbandes alle zwei Jahre zwischen den Oberbürgermeistern der Städte Ettlingen und Karlsruhe. Der Verbandsvorsitzende vollzieht die Beschlüsse der Verbandsversammlung, leitet die Verbandsverwaltung und vertritt den Nachbarschaftsverband. Der Verbandsvorsitz wird alle zwei Jahre neu gewählt.

Die Verbandsversammlung entscheidet über alle Angelegenheiten des Verbandes:

- die Beschlussfassung über den vorbereitenden Bauleitplan sowie über dessen Änderung und Fortschreibung
- die Vergabe von Aufträgen zur Aufstellung, Änderung oder Fortschreibung des vorbereitenden Bauleitplanes
- die Wahl des Verbandsvorsitzenden und zweier Stellvertreter



Zustimmung bei einer der ersten Sitzungen der Verbandsversammlung im Jahr 1977.

In die Verbandsversammlung werden von jedem Verbandsmitglied, d.h. jeder Stadt und Gemeinde sowie dem Landkreis Karlsruhe im Zyklus der Kommunalwahlen mindestens zwei Vertreter entsandt, die jedoch mit jeweils einer Stimme sprechen müssen. Gegenwärtig setzt sich die Verbandsversammlung aus 41 Vertretenden der Verbandsmitglieder zusammen.

dadurch die demokratischen Prinzipien unterwandert - die Anderen berufen sich darauf, dass 70% der Bevölkerung des Verbandsgebietes nicht durch eine Minderheit majorisiert werden können.

## Aus großer Kraft folgt große Verantwortung

„Aus großer Kraft folgt große Verantwortung.“ Mit diesen Worten schickt Spiderman-Autor Stan Lee seinen Superhelden 1962 in die sich ihm bevorstehenden Abenteuer. Ähnliches hätten die Verantwortlichen im Regierungspräsidium auch der Stadt Karlsruhe mit auf den Weg geben können, als sie diese zur Gründung des Verbandes mit 60 Prozent der Stimmen - also der absoluten Mehrheit - in der Verbandsversammlung ausstatteten.

Ein Beispiel für die Tücken welche die ungleiche Verteilung der Mehrheitsverhältnisse mit sich bringen kann:

Um die Jahrtausendwende wurde in einer Mitgliedsgemeinde nahe der Karlsruher Gemarkungsgrenze, eines der größten Fleischwerke Deutschlands errichtet. Die Planungen des Fleischwerks waren von massiver Kritik von Bürgerinitiativen und Naturschützern begleitet. Die Gegner, zum Großteil Karlsruher Bürger, befürchteten hauptsächlich eine Zunahme des Verkehrs.

Obwohl die karlsruher Politik dem Projekt skeptisch gegenüberstand, sah man sich gezwungen dem Beschluss zur entsprechenden Einzeländerung des Flächennutzungsplanes in der Verbandsversammlung zuzustimmen. Der Respekt vor dem Affront, eine Mit-

## Schwieriger Start

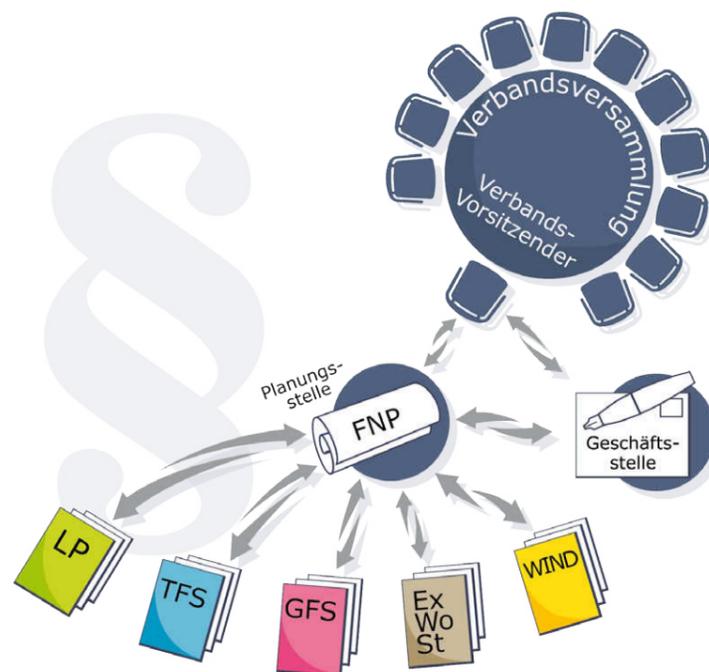
Die Gründung des NVKs zum 01.01.1976 erfolgt nicht freiwillig. Die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land wird vom Regierungspräsidium „im öffentlichen Interesse“ angeordnet.

Rechtliche Grundlage für die damalige „Zwangsheirat“ ist das Nachbarschaftsverbandsgesetz, das der Landesgesetzgeber im Zuge der Verwaltungsreform 1974 verabschiedet. Ähnliche Nachbarschaftsverbände gibt es mit Heidelberg-Mannheim, Pforzheim, Reutlingen-Tübingen und Ulm, noch in vier weiteren Verdichtungsräumen Baden-Württembergs.

Kritisch gesehen wurde z.B. die Verankerung der Planungsstelle des Nachbarschaftsverbandes bei der Stadt Karlsruhe. Diese stellt heute niemand mehr in Frage, gewährleistet sie doch eine beständige und verlässliche Aufgabenerledigung, was gerade für langfristig angelegte Themenstellungen des Flächennutzungsplanes von enormer Bedeutung ist.

Der meiste Widerspruch entzündete sich daran, dass die Stadt Karlsruhe in der Verbandsversammlung über 60% der Stimmen verfügt. Die Einen finden

Zusammensetzung	Stimmen	Vertreter
Verbandsversammlung	%	☎
Karlsruhe	60	16
Ettlingen	9	3
Eggenstein-Leopoldshafen	3	2
Karlsbad	4	2
Linkenheim-Hochstetten	3	2
Marxzell	1	2
Pfintal	4	2
Rheinstetten	5	2
Stutensee	6	3
Waldbronn	3	2
Weingarten	2	2
Landratsamt	0	2
Summe	100	40



gliedsgemeinde - gegen ihren Willen – eine Planung zu verwehren, überwog.

### Stetiger Austausch auf verschiedenen Ebenen

Damit solche kommunalpolitische Irritationen die Ausnahme bleiben, pflegt man im Verband den stetigen Austausch auf unterschiedlichen Ebenen, auch abseits politischer Gremien.

So treffen sich die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden zum „Bürgermeistergespräch“, um in informeller Runde anzusprechen, was unter den Nägeln brennt. Die Mitarbeitenden der Planungs- und Bauämter tauschen in der „Arbeitsgruppe NVK“ regelmäßig Wissen und Standpunkte aus. Und auch die Mitglieder der elf Gemeinderäte haben sich schon markungsübergreifend auf Workshops mit der Eignung von Flächen oder den Möglichkeiten interkommunaler Gewerbeentwicklung beschäftigt.

Natürlich ist der stetige Austausch zwischen den Gemeinden kein Allheilmittel für Interessenskonflikte. Die nächste Unstimmigkeit kommt - keine Frage. Das ist nur eine Frage der Zeit. Doch diese lässt sich erfahrungsgemäß besser ausräumen, wenn man das Gegenüber kennt, im besten Falle schätzt und die direkte Durchwahl für Rückfragen bereits im Telefonbuch gespeichert ist.

### Aktuelle Herausforderungen

Wie bereits erwähnt, verfügt der Verband über einen gemeinsamen Flächennutzungsplan und einen Landschaftsplan. Darin werden die Planungs- und Entwicklungsziele für das gesamte Verbandsgebiet zusammenhängend dargestellt.

Um den Verband für die Herausforderungen der nächsten 15 Jahre zu wappnen, werden diese Pläne momentan fortgeschrieben. Im Fokus steht die Suche nach neuen Wohn- und Gewerblichen Bauflächen und – erst seit Kurzem im Zuständigkeitsbereich der Flächennutzungsplanung – Konzentrationszonen für die Windenergie.

Keine leichte Aufgabe. Die Zeiten, in denen Gemeinden großzügig neue Gebiete ausgewiesen haben, sind vorbei. Dazu sind die wenigen vorhandenen Flächen zu wertvoll. Und die Landesregierung hat klare Vorgaben gesetzt: Nur das Notwendigste darf ausgewiesen werden.

Hinzu kommt: Natürlich kann eine Fortschreibung mit elf Beteiligten Gemeinden ganz schön kompliziert – und manchmal auch ausgesprochen mühsam – sein. Abstimmungsprozesse mit so vielen Gremien brauchen Zeit. Nicht immer sind die Interessen gleich gelagert. Das mag niemand bestreiten.

### Gegen-Wind in der Verbandsversammlung

Als Beispiel für die Herausforderungen und Tücken, die das Konstrukt Nachbarschaftsverband bergen kann, dient die Suche nach „substanziellem Raum“ für die Windenergie:

Nachdem das Land Baden-Württemberg die planerische Steuerung von Windenergiestandorten verstärkt von der Regionalplan- auf die Flächennutzungsplanenebene verlagert hat, sah sich der Nachbarschaftsverband im Januar 2012 in der Verantwortung, den Beschluss zur Aufstellung des Teil-Flächennutzungsplanes Windenergie zu fassen. Das Ziel: Mit der Ausweisung von Konzentrationszonen soll der Windenergie im Verbandsgebiet einerseits substanzial Raum gegeben werden. Andererseits wird gleichzeitig das übrige Gebiet des Nachbarschaftsverbandes Karlsruhe als Ausschlussgebiet definiert. Man versprach sich von der Durchführung der Planung, einen aktiven, konzeptionellen und auch gestalterischen Einfluss nehmen zu können. Der Beginn einer langen Reise.

In den nächsten sieben Jahren bis zum abschließenden Beschluss, wurden drei Entwürfe ausgearbeitet und offengelegt. In unzähligen Abstimmungsrunden mit verschiedensten Trägern und Gemeinden wurden Probleme gelöst und manchmal auch neue aufgedeckt. Umweltbelange - vor allem der Artenschutz, unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten, aber auch starker und gut organisierter Widerspruch aus der Bevölkerung und daraus resultierende Verunsicherungen bei der Politik sorgten dafür, dass die Suchraumkulisse immer weiter zusammenschmolz.

Hatte man zum Anfang des Planungsprozesses noch den Anspruch, mit dem Entwurf auf Verbandsebene einen Konsens herzustellen, musste man davon – im Sinne aller - Abstand nehmen. Entgegen sonstiger Gepflogenheiten wurde der Beschluss in der Verbandsversammlung nicht einstimmig gefasst. Eine der Gemeinden, auf deren Gemarkung sich eine der Konzentrationszonen befindet, „musste“ überstimmt werden - ansonsten hätte sich nicht genug substanzialer Raum gefunden. Das ist kein klassisches Happy End. Vor allem, da die überstimmt Gemeindegemeinde bereits in Aussicht gestellt hat, den Plan zu beklagen.

Aber auch so lässt sich ein Erfolg verbuchen. Die Mitglieder in der Verbandsversammlung ließen sich nicht, wie zu vermuten, vom Gegenwind aus unterschiedlichsten Richtungen von dem Vorhaben abbringen. Die heiklen Beschlüsse wurden ohne böses Blut, sondern mit viel Pragmatismus und Verständnis für politische Gegebenheiten gefasst. So ist allen klar, dass man zu dem Ergebnis – so kritisch es auch betrachtet werden kann – nur kommen konnte, indem man sich gemeinsam auch beispielsweise gegenüber Vorgaben anderer Gebietskörperschaften gestemmt hat.

### Wohnbauflächenvorsorge als gemeinschaftliche Aufgabe

Trotz Reibungsverlusten konnte die Fortschreibung des Flächennutzungsplanes beweisen, dass mit vereinten Kräften das ein oder andere Hindernis aus dem Weg zu räumen ist, das als Einzelner unüberwindbar scheint. Vor allem bei der Ausweisung von neuen Wohnbauflächen hat sich die markungsübergreifende Zusammenarbeit im Verband bewährt.

Die Nachfrage nach Wohnraum im Verbandsgebiet ist groß. Die hohe Attraktivität von Stadt und Region als Wohn- und Arbeitsort führt – vor allem in Karlsruhe - seit Jahren zu steigenden Einwohner- und Haushaltszahlen.

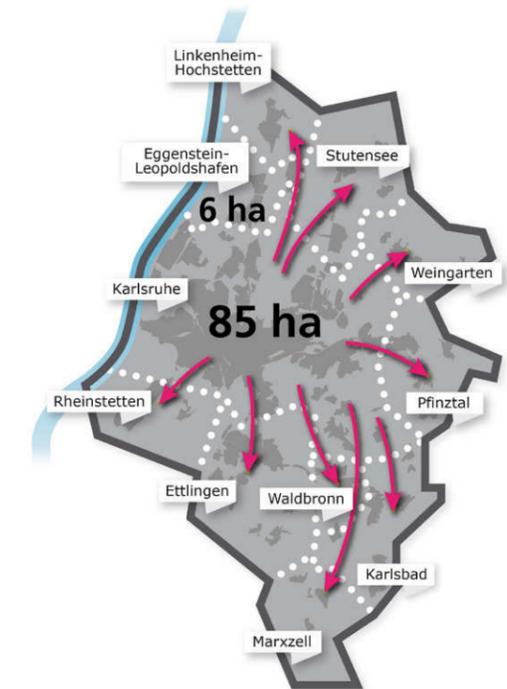
Doch die Suche nach neuen Flächen gestaltet sich schwierig. Dies liegt einerseits an der Vielzahl von Schutzgebieten, die sich um das Siedlungsgebiet legen, andererseits eignet sich nicht jede Fläche für die Entwicklung qualitativvoller, neuer Quartiere. Denn: Eine gute Erschließung mit dem Umweltverbund, der Anschluss an bestehende Quartiere, die Nähe von Versorgungseinrichtungen und hochwertigen Freiräumen sind einige der Kriterien, denen neue Flächen genügen müssen.

Um den angespannten Wohnungsmarkt zu entlasten, arbeiten die Mitgliedsgemeinden bei der Wohnbauflächenausweisung eng zusammen. So werden zum Beispiel in Karlsruhe generierte Bedarfe in Umlandgemeinden ausgewiesen, die über geeignete Flächen verfügen. So kann der Verband seiner Verantwortung bei der Wohnraumvorsorge gerecht werden, ohne die Landschaftsräume einzelner Gemeinden über den Rahmen des Verträglichen hinaus in Anspruch zu nehmen. Hierfür wurden ermittelte Kontingente untereinander verrechnet.

Möglich wird dies, da das Regierungspräsidium Karlsruhe als Genehmigungsbehörde für den Flächennutzungsplan den Nachbarschaftsverband Karlsruhe in seiner Gesamtheit wahrnimmt. Die Summe aller Bedarfe der Mitgliedsgemeinden generiert demnach den genehmigungsfähigen Bedarf des Verbandes. Wie die Deckung dieses Bedarfs unter den Mitgliedsgemeinden geregelt und der Ausgleich der Interessen hergestellt wird, liegt im Ermessen der Mitgliedsgemeinden.

Eine Schwierigkeit dabei: Bei der Berechnung der Wohnbauflächenbedarfe geht man davon aus, dass in Karlsruhe im Mittel viel dichter gebaut wird als im Umland. Wandern nun die in Karlsruhe – mit einer hohen Dichte – generierten Bedarfe ins Umland, werden weniger Wohneinheiten als benötigt geschaffen.

Daher hat man sich hier darauf geeinigt, mit folgenden Maßnahmen gegenzusteuern:

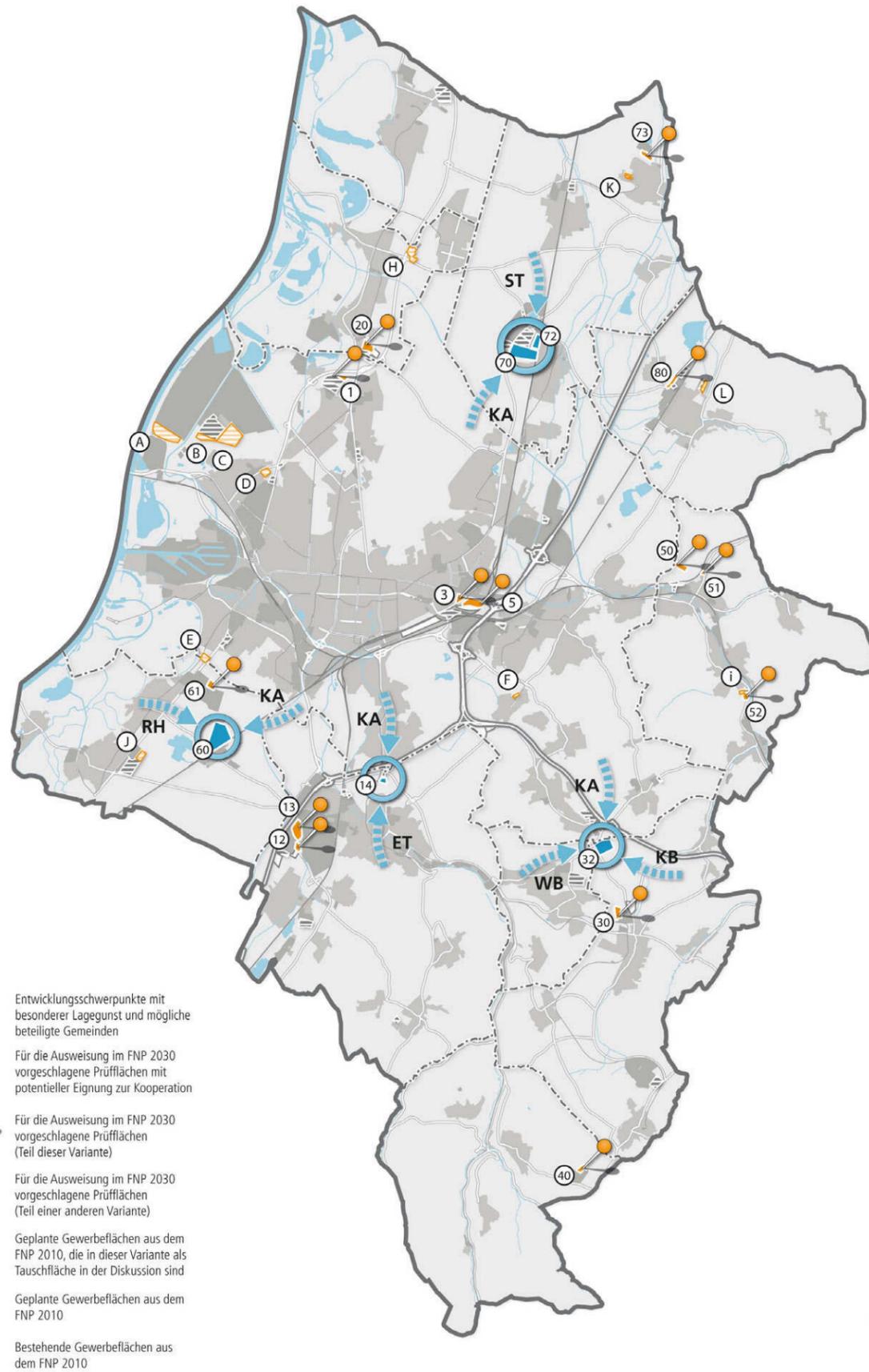


Anteile von Bedarfen aus Karlsruhe und Eggenstein-Leopoldshafen werden in anderen Mitgliedsgemeinden dargestellt.

- Im FNP werden für jede Fläche Zielwerte zur baulichen Dichte festgesetzt. Diese haben den Status verbindlicher Vorgaben für die Bauleitplanung. Das bedeutet, dass bei jedem zu entwickelnden Bebauungsplan die Einhaltung der Werte nachgewiesen werden muss.
- Dichtewerte geplanter Wohn- und Mischbauflächen, die aus dem alten FNP übernommen werden, kamen auf den Prüfstand und wurden, sofern vertretbar, erhöht.
- Alle Flächen müssen einen gewissen Anteil an Wohneinheiten in verdichteter Bauweise beinhalten. Baugebiete die ausschließlich aus freistehenden Einfamilienhäusern bestehen, gehören somit der Vergangenheit an.

### Erfahrungen mit dem Ansatz kooperativer Gewerbegebietentwicklung

Im Zuge des Prozesses zur Fortschreibung haben sich die Verbandsmitglieder auch intensiv mit interkommunaler Gewerbeentwicklung beschäftigt. Der Gedanke war: Man kennt und schätzt sich und man verfügt mit dem gemeinsamen Flächennutzungsplan über günstige planerische Grundlagen. Warum nicht die Flächen im Verbandsgebiet mit vereinten Kräften entwickeln, um kleinräumliche Konkurrenzsituation zu entschärfen und die überregionale Konkurrenzfähigkeit zu erhöhen?



-  Entwicklungsschwerpunkte mit besonderer Lagegunst und mögliche beteiligte Gemeinden
-  Für die Ausweisung im FNP 2030 vorgeschlagene Prüfflächen mit potentieller Eignung zur Kooperation
-  Für die Ausweisung im FNP 2030 vorgeschlagene Prüfflächen (Teil dieser Variante)
-  Für die Ausweisung im FNP 2030 vorgeschlagene Prüfflächen (Teil einer anderen Variante)
-  Geplante Gewerbeflächen aus dem FNP 2010, die in dieser Variante als Tauschfläche in der Diskussion sind
-  Geplante Gewerbeflächen aus dem FNP 2010
-  Bestehende Gewerbeflächen aus dem FNP 2010



Variante B | Stand, Mai 2014

In mehreren Workshops und einem eigens für den Verband konzipierten Planspiel hat man sich dem Thema angenähert. Hierbei wurden ergänzend zu der üblichen Vorgehensweise, dass jede Kommune ihre eigenen Gewerbegebiete auf der Gemarkung ausweist (Szenario „Lokal“) zwei weitere Szenarien erarbeitet:

Im Szenario „Kooperativ“ bringen die Mitgliedsgemeinden Teile ihrer Kontingente, die als Bedarf ermittelt wurden, in interkommunale Gewerbegebiete ein. Die besondere Lagegunst und die Größe helfen bei einer Adress- und Profilbildung des jeweiligen Gebietes. Mögliche Synergieeffekte mit den Image-trägern des Raumes sollen abgeschöpft werden. Lokale Bedarfe können auch weiterhin auf der eigenen Gemarkung abgedeckt werden.

Im Szenario „Pool“ gehen die Mitgliedsgemeinden eine strategische Partnerschaft ein und betreiben die Gewerbeflächenpolitik im Verband als gemeinschaftliche Aufgabe. Vorhandene und geplante Gewerbeflächen werden von den Kommunen in den Pool eingebracht, der diese als regionale Instanz entwickelt, verwaltet und vermarktet. Erlöse werden nach einem vorher vereinbarten Schlüssel an die Mitgliedskom-

munen verteilt. Diese Lösung ermöglicht die größtmögliche Außenwirkung. Potenzielle Interessenten können aus einer Vielzahl von Flächen angebotsgerecht bedient werden.

Auch wenn von diesen Szenarien in den konkreten Planungen auf den ersten Blick „nur“ eine einzelne Fläche übrig blieb, die von den beiden „Großen“ im Verband – Ettlingen und Karlsruhe – gemeinsam entwickelt wird: Der erste Schritt wurde getan und die Erfahrungen werden gesammelt. Und wer weiß, in welche Richtung dieser Schritt bei der nächsten Fortschreibung führt.

### Weiterhin Verband als Erfolgsmodell

Auf der ganzen Wegstrecke hat sich aber eine Erkenntnis verfestigt: Alle fühlen sich gemeinsam besser für die Zukunft aufgestellt als als Einzelkämpfer. Die guten Kontakte, die gefundenen Kompromisse und auch die teilweise innovativen Lösungen, auf die man bei den intensiven Diskussion kam, eröffnen neue Perspektiven und die Chance, auch in Zukunft auf neue Herausforderungen reagieren zu können.

# Programm der Jahrestagung 2019

## Die Europäische Stadt zwischen Internationalisierung und Eigenart im Beneluxjahr.NRW 2019

### Donnerstag, 19.09.2019

14.30 Uhr  
**Pressekonferenz im Haus Löwenstein**

#### Exkursionsprogramm am 19. September 2019

10.30 -16.30 Uhr  
**Exkursion nach Lüttich**

11.30 -16.30 Uhr  
**Exkursion nach Maastricht**

14.30 -16.30 Uhr  
**Stadtrundgang University Aachen**

16.30 Uhr  
**Empfang für alle drei Exkursionen bei der Campus-  
+Partner AG, Melaten**  
„Die größte universitäre Baustelle Deutschlands“  
Dr. Klaus Feuerborn, Geschäftsführer der RWTH  
Aachen Campus GmbH

17.30 Uhr  
Gemeinsame Rückkehr zum Ausgangsort

**Fachlicher Begrüßungsabend im Foyer des Reiff-  
museums der Architekturfakultät RWTH Aachen |  
Schinkelstraße 3**

18.30 Uhr  
Auftritt im Foyer

19.00 Uhr  
**Begrüßung**  
Prof. Sabine Brück, Dekanin Fakultät Architektur  
Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk, Präsidentin DASL

19.10 Uhr  
**Statements**  
von Städteregionsrat Dr. Tim Grüttemeier,  
Städteregion Aachen

19.20 Uhr  
**Schichten von Stadt und Region Aachen**  
Prof. Dr. Christian Raabe, RWTH Aachen

19.45 Uhr  
**L'EAU – Laboratorium für eine trinationale Region**  
Prof. Christa Reicher, RWTH Aachen  
Nicole + Marc Maurer, Maurer United Architects,  
Maastricht

20.00 - 21.30 Uhr  
Gesprächsrunden mit Speisen und Getränken; Be-  
sichtigung der **EUROPAN-Ausstellung** im „Lust for  
Life“ im Foyer der Architekturabteilung

### Freitag, 20.09.2019

#### Fachtagung im Ballsaal des Alten Kurhauses, Kurhausstr. 2

9.00 Uhr  
Akkreditierung

#### Teil I – Auftakt

9.30 Uhr  
**Begrüßung**  
Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk, Präsident DASL

**Grußworte**  
Marcel Philipp, Oberbürgermeister der Stadt Aachen  
und Städteregionsrat  
Aachen – Wiege und Vorbildrolle für die Europäische  
Stadt Landesregierung NRW

**Einführung in den Kongress**  
Prof. Dr. Dr. Martina Oldengott  
Vorsitzende der DASL-Landesgruppe NRW

#### Teil II – Lernen von Benelux

10.15 Uhr  
**Von der Notwendigkeit des regionalen Planens**  
Dr. Reimar Molitor,  
Geschäftsführer Verein Köln/Bonn e.V.

10.50 Uhr  
**Raum geben für die Stadt von Morgen**  
Prof. Christian Rapp,  
Stadtbaumeister Antwerpen

11.25 Uhr  
**Neue Erkenntnisse in der aktuellen niederländi-  
schen Stadt-Regionalplanung**  
Prof. Ir. J. M. Jo Coenen, Reichsbaumeister NL  
a.D., Architekt und Urbanist

12.00 Uhr  
**Diskussionsrunde zu den Vorträgen**  
unter Leitung von  
Prof. em. Dr.-Ing. Franz Pesch,  
Architekt und Stadtplaner  
und Prof. Dr. Dr. Martina Oldengott,  
Vorsitzende der DASL-Landesgruppe NRW

12.35 Uhr  
Mittagspause – Imbiss in den Räumlichkeiten  
des Ballsaals des Alten Kurhauses

#### Teil III – Aspekte

13.30 Uhr  
**Zwischen Internationalisierung und lokalen Bega-  
bungen: Wesensmerkmale der Europäischen Stadt**  
Prof. Dr. Christoph Grafe,  
Bergische Universität Wuppertal

14.05 Uhr  
**Learning from the Lowlands – Strategien zur Ge-  
staltung aktiver Mobilität in Stadt und Region**  
Stefan Bendiks,  
Büro - artgineering - Brüssel

14.40 Uhr  
**Ankunft und Abschied: Bahnhöfe als Visitenkarte  
europäischer Städte – Werkbericht über die integ-  
rative Erneuerung der Bahnhöfe in Rotterdam und  
Amsterdam**  
Dipl.-Ing. Marten Wassmann,  
Büro BenthemCrouwel Architects, Amsterdam

15.15 Uhr  
**Eine politische Perspektive auf die zentralen Ten-  
denzen der europäischen Stadtentwicklung – was  
bedeutet es für die Fortschreibung der Leipzig  
Charta?**  
Prof. Dr. Klaus Beckmann,  
Beckmann Kommunalforschung, Beratung,  
Moderation und Kommunikation

15.50 Uhr  
**Eine einzigartige Kooperation im Herzen Europas –  
Nordrhein-Westfalen und der Beneluxraum**  
Dr. Uta Loeckx,  
Ministerialrätin, Staatskanzlei NRW  
mit Beiträgen der Landesgruppen zum Thema  
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

16.35 Uhr  
**Diskussionsrunde zu den Vorträgen**  
unter Leitung von  
Prof. Dipl.-Ing. Kunibert Wachten,  
Architekt und Stadtplaner  
und Prof. Dr. Dr. Martina Oldengott,  
Vorsitzende der DASL-Landesgruppe NRW

17.15 Uhr  
**Schlusswort**  
Klaus Fehlemann, Geschäftsführer der  
DASL-Landesgruppe NRW

### Freitag, 20.09.2019

#### Festabend in der Aula Carolina | Pontstr. 7-9

Die Aula Carolina blickt als ehemalige Klosterkir-  
che auf eine lange und bewegte Geschichte zurück.  
Erstmals erwähnt wird der Bau im 13. Jahrhundert,  
der Grundstein zum noch heute stehenden Gebäude  
wurde am 11. Mai 1663 gelegt.

Nach einer umfangreichen Sanierung im Jahr 1980  
dient sie heute als Schulaula für das Kaiser-Kar-  
ls-Gymnasium und kann außerhalb der Unterrichts-  
zeit für vielfältige Veranstaltungen genutzt werden.

19.00 Uhr  
Auftritt in der Aula Carolina

19.30 Uhr  
**Begrüßung**  
Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk,  
Präsidentin DASL

**Europa und seine Perspektiven**  
Jean Asselborn,  
Außenminister Luxemburg

20.30 Uhr  
Büffet in festlichem Rahmen

22.30 Uhr  
Last Order

# Programm der Jahrestagung 2019

## Die Europäische Stadt zwischen Internationalisierung und Eigenart im Beneluxjahr.NRW 2019

### Samstag, 21.09.2019

Tag der DASL-Mitglieder  
im Ballsaal des Alten Kurhauses | Kurhausstr. 2

9.00 Uhr  
**Akademieversammlung**  
nur für DASL-Mitglieder  
gesonderte Einladung

11.00 Uhr  
Kaffeepause

#### Öffentlicher Festakt anlässlich der Verleihung der DASL Ehrenmitgliedschaften

Auf der DASL-Jahrestagung 2019 und Mitgliederversammlung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung in Aachen werden zwei Ehrenmitgliedschaften verliehen. Die Ehrenmitgliedschaft wird verliehen zur Auszeichnung von Mitgliedern der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung und anderen Persönlichkeiten. Sie sollen sich in hervorragender Weise Verdienste um den Städtebau und die Landesplanung sowie für die Akademie selbst erworben haben.

11.30 Uhr  
Musikalischer Auftakt

**Begrüßung**  
Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk,  
Präsidentin DASL

**Laudatio zur Ehrung für  
Frau Prof. Dr.-Ing. e.h. Christiane Thalgott**  
Prof. Dr. Iris Reuther,  
Senatsbaudirektorin Bremen

#### Urkundenübergabe und Danksagung

**Laudatio zur Ehrung für  
Dr.-Ing. Irene Wiese-von Ofen**  
Prof. Christa Reicher,  
RWTH Aachen

#### Urkundenübergabe und Danksagung

ca. 13.00 Uhr  
Gratulationsempfang mit Mittagsimbiss in den  
Räumlichkeiten des Alten Kurhauses

### Samstag, 21.09.2019

Mitgliedernachmittag der DASL  
im Ballsaal des Alten Kurhauses | Kurhausstr. 2

14.00 Uhr  
**Begrüßung und Einführung**  
Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk,  
Präsidentin DASL

14.05 Uhr  
**Ordnung und Gestalt. DASL 1922 – 1975.  
Die wichtigsten Ergebnisse**  
Prof. Dr. Jörn Düwel,  
HCU Hamburg

14.45 Uhr  
**Einschätzung der Ergebnisse –  
aus der Sicht der DASL**  
Prof. Dr. Johann Jessen,  
Beirat „100 Jahre DASL“

15.05 Uhr  
**Podiumsdiskussion:  
DASL – Blick zurück und nach vorn**  
Moderation:  
Dr. Brigitte Schultz,  
Chefredakteurin Deutsches Architektenblatt

Mit: Prof. Dr. Jörn Düwel,  
HCU Hamburg

Prof. Dr. Tilman Harlander,  
Mitglied der Unabhängigen Historikerkommission  
zur Erforschung der NS-Vergangenheit  
des Bau-Ministeriums und DASL-Landesgruppe  
Baden-Württemberg

Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk, Präsidentin DASL

Prof. Dr. Dieter Schott, TU Darmstadt,  
Stadthistoriker und Beirat „100 Jahre DASL“

Dr. Oliver Werner,  
Historiker (Bearbeitung der Geschichte ARL)

15.50 Uhr  
**100 Jahre DASL – Ausblick**  
Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk, Präsidentin DASL

16.00 Uhr  
**Avisiertes Ende der DASL Jahrestagung 2019**

16.30 Uhr  
**Gelegenheit zur Domführung**  
erstes Weltkulturerbe Deutschlands

16.30-17.30 Uhr  
**Fortführung Akademieversammlung**  
(falls erforderlich)

### Sonntag, 22.09.2019

#### Kunst- und Geschichtsführungen

10.30-12.00 Uhr  
Angebote zu geführten Museumsbesichtigungen  
– **Ludwig Forum für Internationale Kunst  
(Moderne Kunst)**  
– **Centre Charlemagne (Neues Stadtmuseum)**





## Präambel

Die Jahrestagung der DASL findet 2019 in Aachen, der Stadt des renommierten europäischen Karlspreises, in unmittelbarer Grenzlage zu Belgien und den Niederlanden statt. Nicht nur der Veranstaltungsort, sondern auch die Herausforderungen der globalen Transformationsprozesse legen es nahe, sich mit den internationalen, regionalen und lokalen Urbanisierungsdynamiken auseinanderzusetzen.

Der aktuelle Diskurs über die ‚New Urban Agenda‘, die ‚Kuala Lumpur Declaration on Cities 2030‘, die ‚Davos Declaration 2018‘ u. a. macht deutlich, welche Relevanz den Fragen der Zukunftsgestaltung von Stadt und Region im nationalen und internationalen Kontext zukommt.

Vor diesem Hintergrund richtet die Jahrestagung 2019 den Fokus auf die urbanen Veränderungsprozesse in den vier Ländern Deutschland, Belgien, Niederlande und Luxemburg. Die Jahrestagung will zugleich den Bogen zu den globalen Trends schlagen. Jean Asselborn, Außenminister des Großherzogtums Luxemburg, wird am Freitag, den 20. September den Festvortrag halten.

## Fragen an die gegenwärtigen Europäischen Städte

Was sind die verbindenden, gemeinsamen Entwicklungsmerkmale europäischer Städte? Welche Bedingungen und Anforderungen dominieren: Mobilität? Die Bodenfrage? Wohnen und Arbeiten? Wanderungsbewegungen und kulturelle Vielfalt? Was sind die zentralen Treiber des Wandels und welchen Einfluss haben diese auf die lokale Eigenart unserer Städte? Sind die großen Metropolen oder die Mittelstädte der Motor für Innovationen? Bieten die monozentrischen oder polyzentrischen Metropolregionen die notwendige Flexibilität für Entwicklungsprozesse? Wie verhält es sich mit der These von Kristiaan Borret „Die Zukunft der Stadt ist die Region“? Mit welchen Instrumenten begegnet die Stadtentwicklung der Dynamik und der damit einhergehenden Unübersichtlichkeit der Prozesse und mit welchen Strategien betreiben unsere europäischen Nachbarn die Regionalplanung? Wie wirkt sich die New Urban Agenda (NUA) auf die Europäische Stadt aus? Haben die Herausforderungen in den jeweiligen Ländern eine grenzübergreifende Relevanz? Mit welchen Strategien und Konzepten kann den Entwicklungen auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen begegnet werden? Welche Herausforderungen stellen sich den formalen Planungsinstrumenten und welche Unterstützung kann informelle Planung leisten?

Wie reagieren die Verantwortlichen auf die Beziehungen der diversen Ebenen zueinander? Wieviel Regulierung oder Deregulierung ist notwendig, um der Dynamik von Transformationsprozessen zu begegnen?

Die DASL stellt sich den aktuellen Fragen und Problemen der Städte und Regionen in der planerischen Praxis. Im Beneluxjahr.NRW 2019 werden diese Fragen im Kontext transregionaler Projekte schwerpunktmäßig betrachtet. Eine besondere Bedeutung für die Akademie erhält der wissenschaftliche Vorbereitende Bericht, für den alle Landesgruppen aufgefordert werden, ihre jeweiligen grenzüberschreitenden Aktivitäten und Besonderheiten zu beschreiben. Dies eröffnet den Tagungsteilnehmenden die Möglichkeit, einen Überblick über das Instrumentarium der grenzüberschreitenden Planung zu gewinnen.