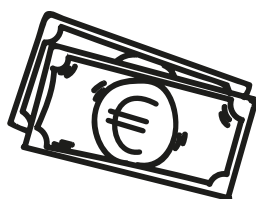


Ministère du Développement Durable et des Infrastructures (MDDI)
Département de l'Aménagement du Territoire

Perspektiven der interkommunalen Kooperation: Das „Raumgeld“-Programm (Diskussionspapier)

Zeyen+Baumann & Spatial Foresight

Juni 2018



Auftraggeber :

Ministère du Développement Durable et des Infrastructures (MDDI)

Département de l'Aménagement du Territoire
4, Place de l'Europe
L-1499 Luxembourg
www.aménagement-territoire.public.lu

Verantwortlich:

Myriam Bentz

Auftragnehmer / Autoren:

Zeyen+Baumann sàrl

9, rue de Steinsel
L-7254 Bereldange
www.zeyenbaumann.lu

Inhaltliche Bearbeitung:

Lex Faber, Marie Sauerhöfer

Spatial Foresight GmbH

7, rue de Luxembourg
L-7330 Heisdorf
www.spatialforesight.eu

Inhaltliche Bearbeitung:

Kai Böhme, Sebastian Hans

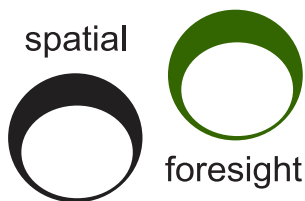


LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Développement durable
et des Infrastructures

Département de l'aménagement
du territoire



urbanisme
aménagement du territoire
environnement
génie civil



territorial policy support and research

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Einführung	5
1.1 Kooperation zwischen Staat und Gemeinden im Rahmen von Konventionen	5
1.2 Interkommunale Kooperation	6
Kapitel 2: Vorgehensweise	9
Kapitel 3: Perspektiven der „Perspektiven“	13
8.1 Territoriale Kooperation heute: „Konventionen“	13
8.2 Territoriale Kooperation morgen: „Raumgeld“-Programm	14
Kapitel 4: Grundsätze der Kooperation (Staat-Gemeinden)	17
Kapitel 5: Das „Raumgeld“-Programm	19
Kapitel 6: Mögliche Kooperationsthemen und Beispiele	22
Kapitel 7: Mögliche nächste Schritte	29
7.1 Offene Fragen	30

Kapitel 1: Einführung

In den Gesprächen zur Erarbeitung dieses Papiers wurden die Begeisterung und das Interesse an interkommunaler Zusammenarbeit ebenso deutlich wie die Unzufriedenheit mit der derzeitigen Situation. Es gilt an den positiven Erfahrungen anzuknüpfen und gemeinsam mit allen Akteuren die regionale Kooperation auf neue Beine zu stellen.

Konventionen sind in Luxemburg ein wichtiges Instrument interkommunaler Kooperation im Rahmen der Landesplanung. In der „loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire“ werden sie ausdrücklich als Instrument zur Umsetzung der Raumplanungspolitik in Luxemburg genannt:

„Art. 26. Convention de coopération territoriale État-communes

Le ministre peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure des conventions de coopération territoriale État-communes avec plusieurs communes, avec des communes membres d'un parc naturel ou avec un syndicat de communes. Ces conventions ont pour objet d'inciter les communes à développer et à mettre en œuvre des stratégies intercommunales ou transfrontalières et de contribuer à la mise en œuvre des plans et programmes de l'aménagement du territoire.“

Dabei übernehmen die Konventionsgebiete die gemeinschaftliche Koordinierung funktionaler Aspekte oder gemeinsamer Problemstellungen. Ein wichtiges Ziel der Konventionen ist es, zur Umsetzung der territorialen Strategien Programme directeur de l'aménagement du territoire (PDAT, nationales Planungsdokument, 2003) beizutragen.

Im Rahmen der Konventionen sind verschiedene raumbezogene Kooperationen zwischen Gemeinden und nationalen Akteuren in unterschiedlichen Schwerpunkträumen Luxemburgs eingeführt worden. Dabei wurden unterschiedliche Kooperationsformen entwickelt, die ähnliche Elemente enthalten.

Im Hinblick auf das neue PDAT gibt es Überlegungen zur Neuauslegung des Instruments der Konventionen, um möglichst effektiv zur Umsetzung der Ziele des PDAT beizutragen. Hieraus ergibt sich eine Diskussion darüber, wie interkommunale und regionale Zusammenarbeit in Luxemburg insgesamt zukünftig aussehen soll und wie die bestehenden Potenziale der Konventionen ausgeschöpft werden können.

Der Studienauftrag, welcher im vorliegenden Papier dokumentiert ist, ist keine Evaluierung von Einzelkonventionen oder dem Instrument an sich, sondern hat das Ziel Perspektiven für die Neuausrichtung der territorialen Kooperation aufzuzeigen. Auf Grundlage von Interviews, Workshops und weiteren Gesprächen wurde die Idee des „Raumgeld“-Programmes entwickelt, welche die Grundlage für die weitere Diskussion der „Perspektiven“ der territorialen Kooperation im Rahmen der Landesplanung bilden kann.

Im Folgenden werden die Ergebnisse des Prozesses der Reflektion mit den Konventionsgebieten und den Akteuren der Landesplanung zusammengefasst. Dafür werden vorab Prinzipien und Themen interkommunaler Kooperation erörtert. Im Anschluss daran wird eine Reflektion über die bestehenden Neuausrichtungsmöglichkeiten anhand eines Vorschlags zur Umstrukturierung der Prozesse interkommunaler Kooperation vorgenommen.

1.1 Kooperation zwischen Staat und Gemeinden im Rahmen von Konventionen

Die heutigen Konventionen sind über politische und technische Gremien strukturiert. Diese festgelegte Prozesse festigen die Kooperation zwischen Gemeinden und dem Staat. Darin kommen jeweils die politischen Vertreter und auch die technischen Mitarbeiter der Konventionsmitglieder zusammen, um Entscheidungen zu treffen und Prozesse zu organisieren.

Außerdem gibt es in manchen Konventionen eine zentrale Koordination, in Form eines Regionalmanagements, das den Austausch zwischen den Organen und Mitgliedern organisiert und teilweise auch Projekte umsetzt. In einigen Konventionen sind beratende Instanzen – z.B. Arbeitsgruppen oder interkommunale politische Gremien – zugeschaltet, in denen sich die Mitglieder beraten.

Das Instrument der Konventionen ermöglicht eine hohe Flexibilität beim Aufbau der Kooperationsstruktur und der Prozessorganisation sowie der Umsetzung. Generell wird dabei immer eine strukturierte Kommunikation zwischen den Mitgliedern und insbesondere der Austausch zwischen den Gemeinden verfolgt.

Derzeit gibt es in Luxembourg vier aktive Konventionen:

- » Im Rahmen der Konvention DICI (Développement Intercommunal Coordonné et Integratif) arbeiten die Gemeinden Strassen, Bertrange, Leudelange, Hespérange und Luxemburg sowie das MDDI (Ministère du Développement durable et des Infrastructures) zusammen, um gemeinsam Probleme, die sich aus der steigenden Nachfrage an Bauland, den steigenden Grundstückspreisen, dem steigenden Verkehrsaufkommen sowie der Verknappung von Ressourcen in der Region ergeben, zu lösen.
- » Die Konvention PRO-SUD setzt sich aus den elf Gemeinden des Südwesten Luxemburgs zusammen, die in der Konvention durch das Syndicat PRO-SUD vertreten sind. Das MDDI ist auch hier der Partner auf nationaler Ebene. Die Konvention sieht die Entwicklung und Umsetzung der gemeinsamen Entwicklungsstrategie des Südens vor.
- » Die Konvention Nordstad zwischen den Gemeinden Bettendorf, Colmar-Berg, Diekirch, Erpeldange, Ettelbrück und Schieren sowie dem MDDI zielt auf die Vertiefung der Zusammenarbeit der Mitglieder ab, um die Entwicklung des gleichnamigen Agglomerationsraumes im Norden Luxemburgs voranzutreiben.
- » Die CIPU (Cellule d'information nationale de la politique urbaine) ist eine Konvention des MDDI – Département de l'Aménagement du Territoire, des

Ministère du Logement sowie der Gemeinden Luxemburg, Dudelange und Esch-sur-Alzette. Sie dient als gemeinsame Plattform zum Erfahrungsaustausch zu stadtpolitischen Themen auf kommunaler, nationaler und europäischer Ebene.

Neben den aktiven Kooperationsräumen sind in den vergangenen Jahren zwei Konventionen ausgelaufen:

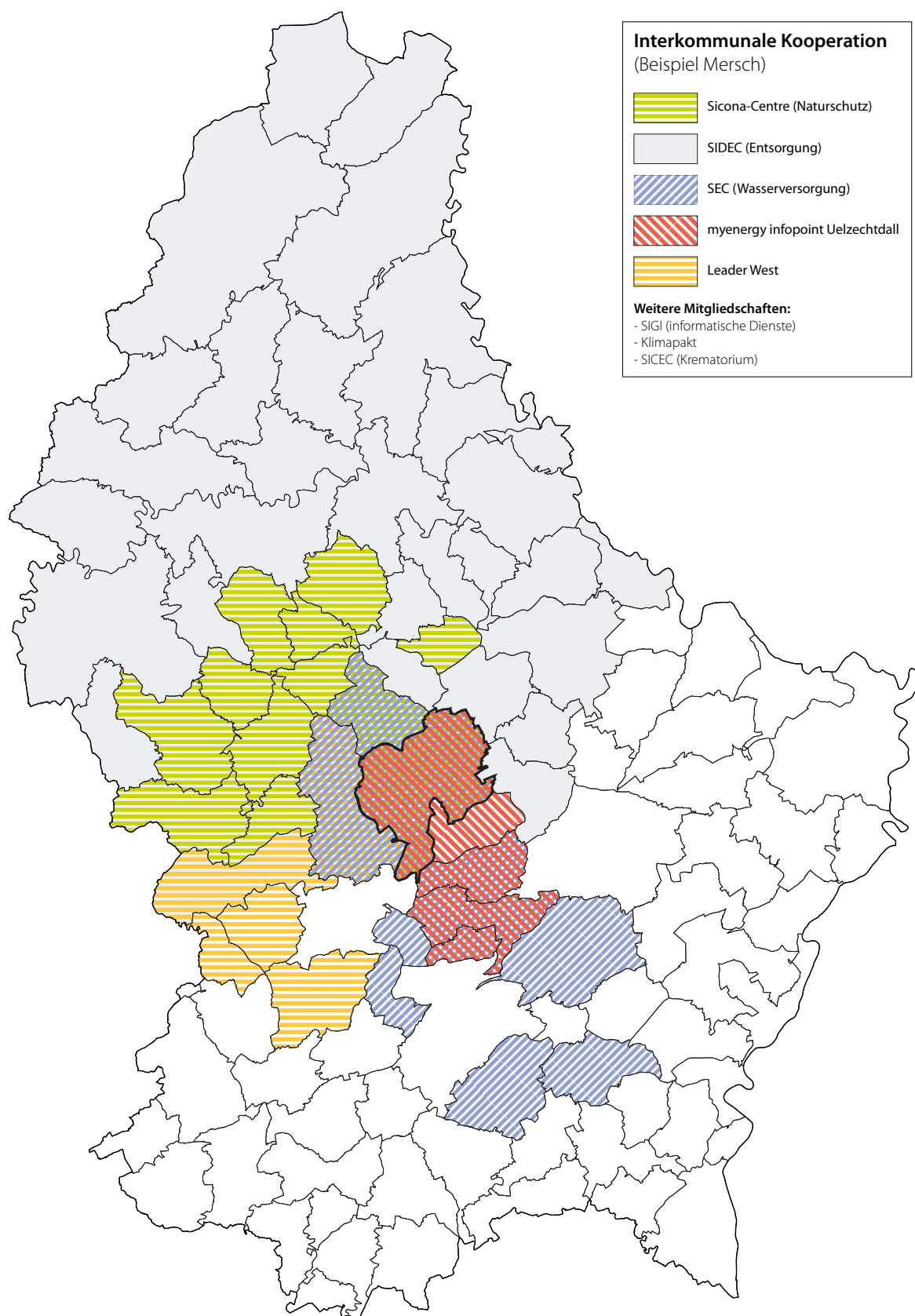
- » Die Konvention Uelzechtall zwischen den Gemeinden Lintgen, Lorentzweiler, Mersch, Steinsel, Walferdange und dem MDDI ist im Dezember 2017 ausgelaufen und wurde nicht verlängert. Sie strebte die Koordinierung der Planungspolitiken der verschiedenen Gemeinden im Alzettetal an.
- » Eine sechste Konvention (AirRegion) mit Gemeinden im Umfeld des Flughafens „Findel“ bzw. der Region östlich der Stadt Luxemburg wurde nicht über den ursprünglichen Zeitraum verlängert. Die Gemeinden arbeiten weiterhin zum Teil in Form eines Gemeindesyndikats zusammen.

1.2 Interkommunale Kooperation

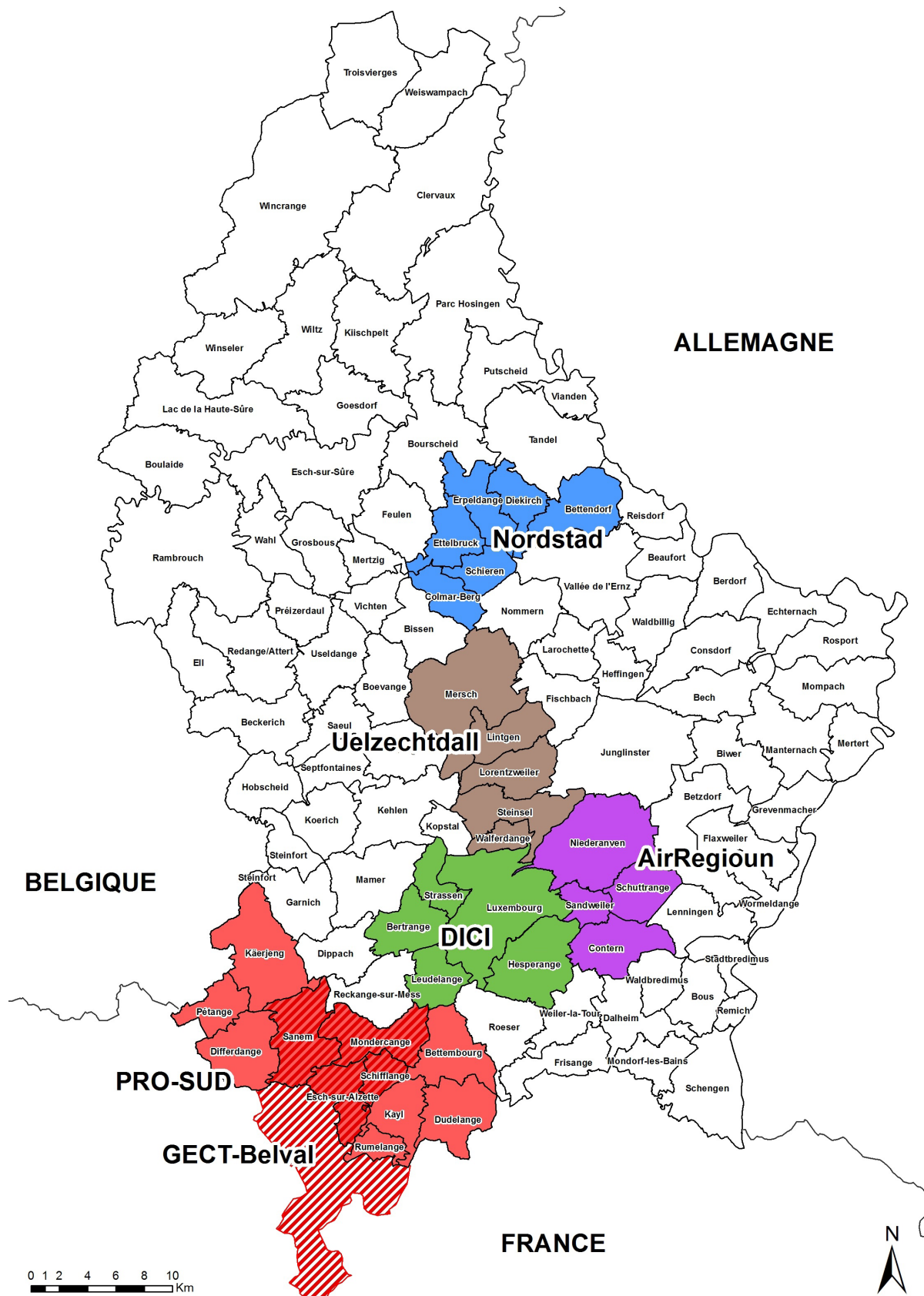
Neben den Konventionen im Rahmen der Landesplanung sind die luxemburgischen Gemeinden in einer Vielzahl von interkommunalen Strukturen organisiert. Diese sind in der Regel als Syndikate formalisiert und übernehmen z.B. Aufgaben der Ver- und Entsorgung, des Naturschutzes, der gemeinsamen Interessensvertretung.

Am Beispiel der Gemeinde Mersch wird auf der folgenden Abbildung dargestellt in welchen interkommunalen Strukturen die Gemeinde Mitglied ist. Dabei wird deutlich, dass die bestehenden Formen der Zusammenarbeit sich jeweils an räumlich-funktionalen Grenzen orientieren und damit eine vielfältige Kulisse von interkommunaler Kooperation abbilden. Dabei ist nicht zu vernachlässigen, dass die Zusammenarbeit in Syndikaten mit einem nicht zu vernachlässigenden personellen Aufwand für Verwaltung und Politik verbunden ist.

Abbildung 1: Formalisierte interkommunale Kooperation am Beispiel der Gemeinde Mersch



Quelle: eigene Darstellung, Administrative Grenzen / Plangrundlage: Administration du Cadastre et de la Topographie
Mitgliedschaften: Homepage Gemeinde Mersch / Homepage Syvicol (Stand: März 2018)

Abbildung 2: Bestehende Konventionsgebiete in Luxemburg und in der Großregion

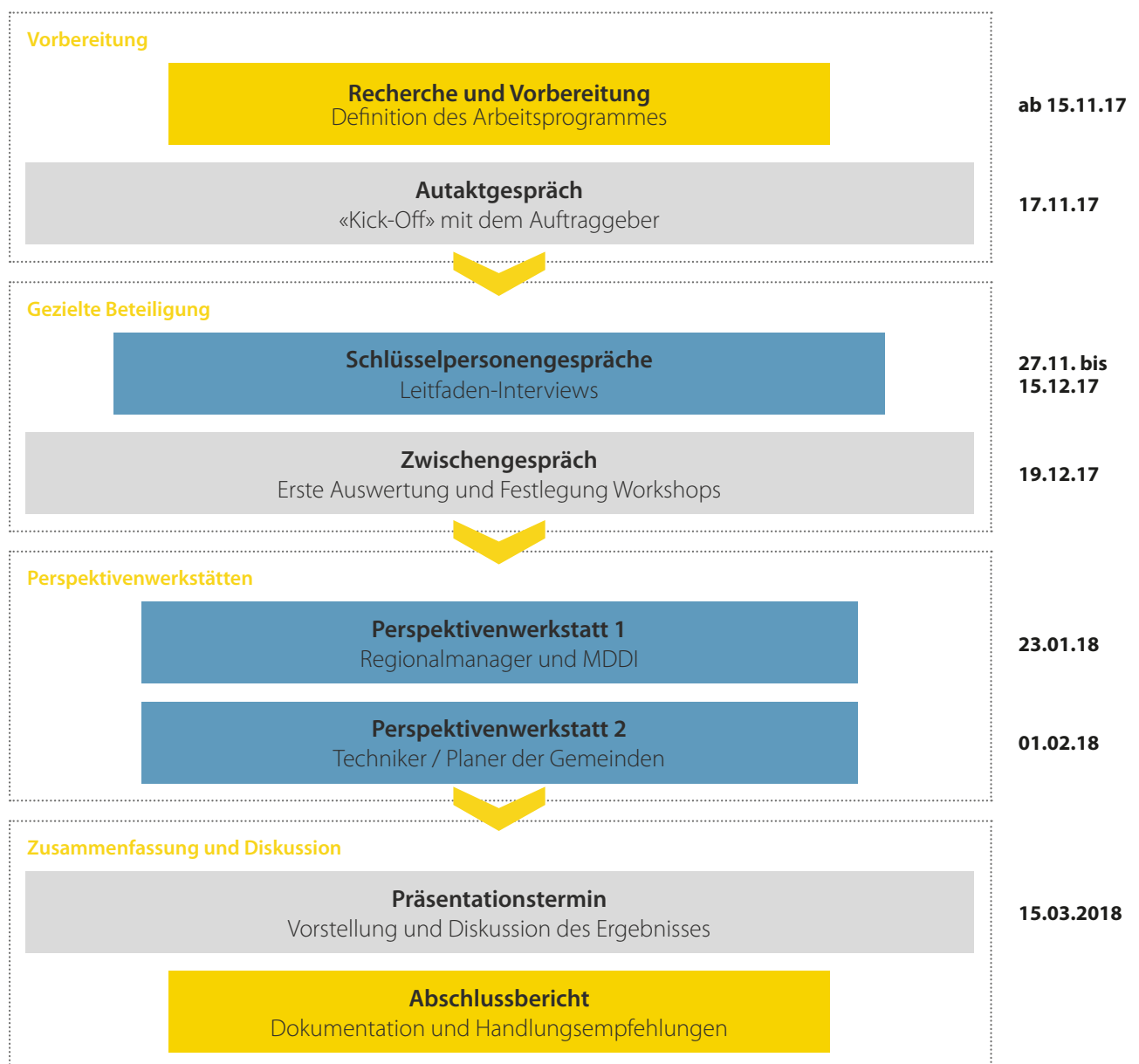
Kapitel 2: Vorgehensweise

Die Inhalte dieses Berichts sind das Ergebnis eines zielgerichteten Prozessablaufs, der im Folgenden erläutert wird. Er gliedert sich grob in vier Phasen, die sukzessive aufeinander aufbauen (siehe Abbildung 2). Nach einigen Hintergrundrecherchen hat sich die Arbeit hauptsächlich auf unterschiedliche Diskussionen mit beteiligten Akteuren konzentriert.

Leitfadengestützte Interviews

Als Grundlage für die beiden Perspektivenwerkstätten wurden zwischen dem 27.11. und 15.12.2017 leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselpersonen auf nationaler und regionaler Ebene geführt. In diesem Rahmen wurden Informationen über die Arbeit, Funktionsweise und strategische Ausrichtung der bestehenden Konven-

Abbildung 3: Ablauf des Prozesses



Quelle: eigene Darstellung

Im Rahmen der ersten Perspektivenwerkstatt wurde die Diskussion an Hand von drei Input-Vorträgen strukturiert:

- » Christan Kayser (Naturpark Our): Interkommunale Zusammenarbeit im Naturpark Our,
- » Markus Seidl (Raumordnungskonferenz Österreich): Umsetzung überörtlicher Planung in Österreich, Grundlagen & Beispiele,
- » Arno Frising (Ministerium für Landwirtschaft, Abteilung für ländliche Entwicklung): Plan de Développement Rural.

Zweite Perspektivenwerkstatt

Im Rahmen der zweiten Perspektivenwerkstatt, die am 1.2.2018 halbtägig im MDDI stattgefunden hat, waren die technischen Mitarbeiter bzw. Stadtplaner der an Konventionen DICI, Nordstad, PRO-SUD und CIPU beteiligten Gemeinden eingeladen, die möglichen Themen und Ausrichtung zukünftiger interkommunaler Kooperationen zu diskutieren.

Bei dieser Veranstaltung waren folgende Gemeinden vertreten:

- | | |
|----------------|------------------|
| » Bertrange, | » Lorentzweiler, |
| » Diekirch, | » Luxemburg, |
| » Differdange, | » Mersch, |
| » Ettelbruck, | » Mondercange, |
| » Hesperange, | » Schiffange, |
| » Leudelange, | » Steinsel, |
| » Lintgen, | » Strassen. |

In einem ersten Schritt wurden mögliche Themen und Prioritäten für die interkommunale Zusammenarbeit gemeinsam mit den Teilnehmern diskutiert. Anschließend wurde die Fragestellung „Wie kann interkommunale Kooperation umgesetzt werden?“ in zwei Gruppen diskutiert. Die gemeinsame Abschlussdiskussion fokussierte auf die Frage „Welche Erwartungen werden an die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Landesplanung gestellt?“

Auch bei der zweiten Perspektivenwerkstatt wurde einleitend auf Erfahrungen von anderen Akteuren zurückgegriffen:

- » Thierry Lagoda & Nico Kraus (Syndicat Intercommunal „De Réidener Kanton“): Interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Redange.

Berichterstattung

Auf gutachterlicher Ebene haben wir aus den Interviews und Perspektivenwerkstätten Grundlagen für das vorgeschlagene Modell der Neuausrichtung formuliert.

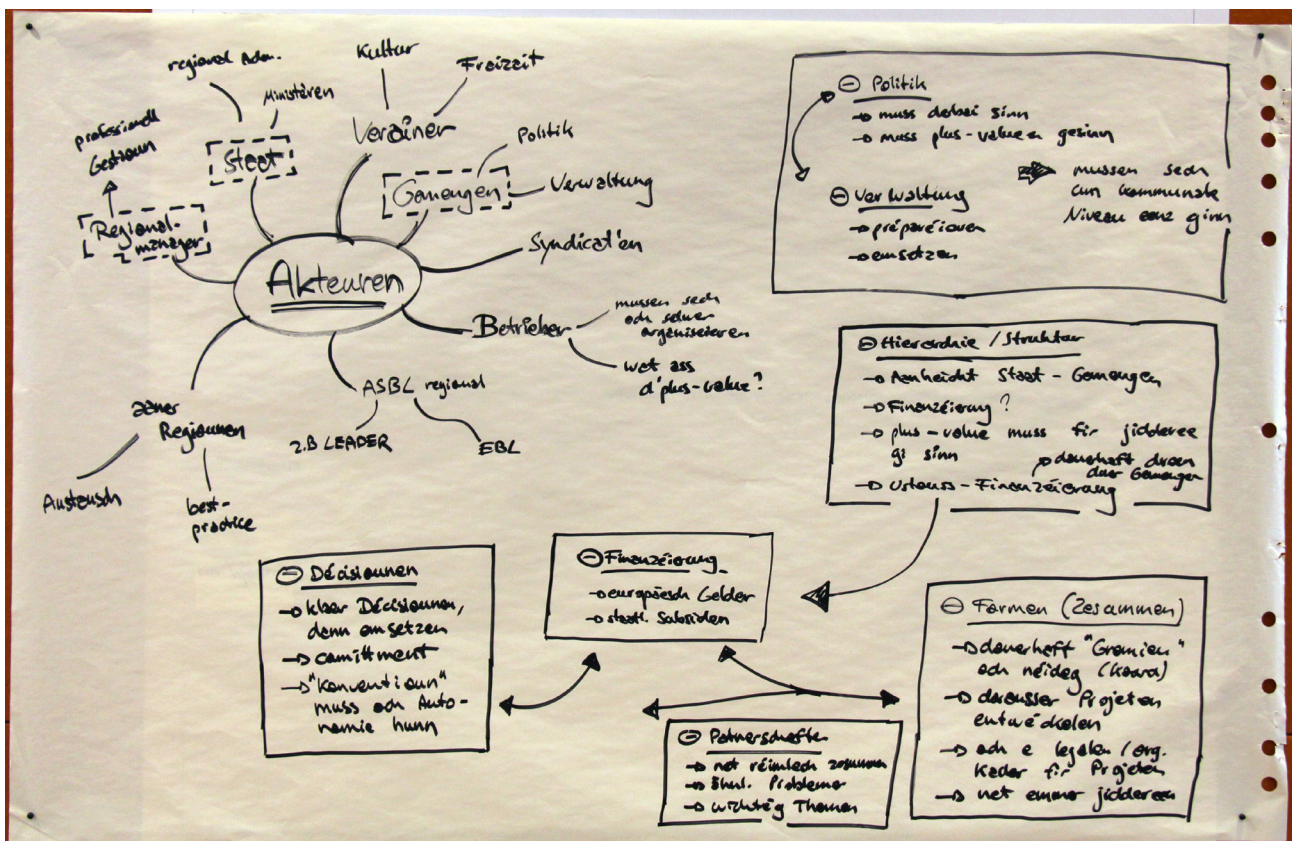
Der Prozess wurde bewusst kooperativ angelegt. Im Nachhinein hat sich bestätigt, dass auf diese Art eine konstruktive Zusammenarbeit zu den Zukunftsperspektiven der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der Landesplanung zu Stande gekommen ist.

Die unterschiedlichen Akteursebenen (national, regional und kommunal) wurden im Rahmen der zwei Perspektivenwerkstätten bewusst getrennt eingeladen, um eine offene, ehrliche und kreative Atmosphäre für alle Beteiligten zu gewährleisten, ohne dass sich jemand durch die andere Ebene beobachtet, bewertet oder gehemmt fühlt.

Die Einbindung der kommunalen Ebene ist für eine Neuausrichtung der Konventionsgebiete unumgänglich, da die tatsächliche Implementierung der Empfehlungen nur in Zusammenarbeit mit den lokalen Akteuren passieren kann. Ohne diese ist eine erfolgreiche Umsetzung nicht möglich.

Auf beiden Ebenen wurde sich bei der Auswahl der Akteure auf die Verwaltung bzw. Fachebene beschränkt. Die politische Ebene ist in diesem Zusammenhang aber ebenfalls sehr relevant. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen diese im Anschluss auf der Grundlage der Empfehlungen des hier beschriebenen Prozesses zu beteiligen.

Abbildung 5: Eindrücke von der zweiten Perspektivenwerkstatt



Kapitel 3: Perspektiven der „Perspektiven“

Im Rahmen der Fertigstellung der vorliegenden Studie fanden mehrere Termine zur Vorstellung und Diskussion der Vorschläge auf Ebene des Ministeriums sowie der Regionalmanager statt. Dabei wurden Potenziale sowie Herausforderungen bei der möglichen Umsetzung der „Raumgeld“-Idee offen diskutiert. Im folgenden Kapitel wird diese Diskussion dokumentiert, ohne dabei zwingend einen Konsens oder Beschluss in den unterschiedlichen Themenfeldern anzustreben.

Zunächst ist festzuhalten dass die Neuaufstellung der territorialen Konventionen in der Diskussion mit den meisten Gesprächspartnern ohne Alternative ist. Die noch aktiven Konventionen haben ihre anfängliche Dynamik weitestgehend verloren bzw. stoßen – in unterschiedlichen Bereichen – auf Probleme, die die Festigung der Kooperation verhindern. Dieses Bild wird dadurch ergänzt, dass neben der Konvention AirRegion, welche schon länger nicht mehr aktiv ist, im Dezember 2017 auch die Konvention Uelzechtall ohne anschließende neue Initiative ausgelaufen ist. Die DICI-Konvention wird Ende 2018 auslaufen und eine Weiterführung dieser regionalen Kooperation im Südwesten der Stadt Luxemburg ist zurzeit unsicher.

8.1 Territoriale Kooperation heute: „Konventionen“

Konventionen sind ein raumgebundenes Instrument der interkommunalen Kooperation. Sie haben einen administrativen Fokus auf institutionalisierte Zusammenarbeit, setzen sich auch Gremien zusammen und haben mit ihrer jeweils fünfjährigen Gültigkeit sowie mehreren Verlängerungen eine lange Laufzeit. Mit Ausnahme der CIPU (*Cellule nationale d'Information pour la Politique Urbaine*) betreffen die Konventionen immer die Zusammenarbeit von Nachbargemeinden. Ziel der Kooperation ist eine strukturelle Zusammenarbeit und eine abgestimmte Regionalentwicklung. Zielraum des Instrumentes sind die urbanen Aktionsräume des *Programme Directeur* von 2003.

Konventionen sind ein flexibles Instrument zur Förderung einer Region welche viele positive Projekte und Erfahrungen hervorgebracht haben. Die Regionalmanager nehmen ihre Aufgabe als „Kümmerer“ wahr und halten die Zusammenarbeit in den Konventionsgebieten – in unterschiedlichen Ausprägungen – am Laufen. Allerdings ist die anfängliche Dynamik in den meisten Gebieten verloren gegangen, in manchen Räumen ist der Ansatz regelrecht gescheitert. In der heutigen Situation riskieren „Konventionen“ als vertragliches Dokument mit administrativen Abläufen, Gremien usw. zu einem reinen Selbstzweck der regionalen Zusammenarbeit zu werden und dabei die eigentlichen räumlich-strategischen Ziele aus dem Fokus zu verlieren.

Die Krux mit den „Syndikaten“

Ziel der bisherigen Konventionen ist die Schaffung einer dauerhaften Struktur im Sinne eines interkommunalen Syndikats (*syndicat à vocation multiple*). In den eigentlichen Konditionen sind selbstverständlich auch strategische räumlich-orientierte Ziele aufgeführt, im Wesentlichen haben die Verträge die Schaffung eines Syndikates jedoch als übergeordnetes Ziel. Mit einigen Einschränkungen sind sich alle Gesprächspartner darin einig, dass diese Herangehensweise aufgegeben werden sollte. Erschwerend hinzu kommt, dass das Innenministerium – als Aufsichtsbehörde der Gemeinden – der Schaffung solcher Syndikate kritisch gegenüber steht. Dies lässt eine gewisse Fragwürdigkeit dieser Praxis entstehen. Auch wenn dies vorwiegend eine politische Diskussion ist, ist zu klären ob interkommunale Kooperation strukturell entgegen der Position des – in Gemeindefragen zentralen – Innenministeriums angelegt werden kann.

Ursprünglich sollten Konventionen nur zweimal verlängert werden können – die Bedingung für eine weitere Verlängerung war die Gründung einer dauerhaften Struktur, wie z.B. ein interkommunales Syndikat.

Am Beispiel der Konvention Uelzechtall zeigt sich, dass die Schaffung eines interkommunalen Syndikates der falsche Ansatz war um eine dauerhafte Kooperation herbeizuführen. Allerdings haben die kommunalen Ver-

treter bei der zweiten Perspektivenwerkstatt eine große Offenheit gegenüber einer Zusammenarbeit auf technischer Ebene – ggf. auch mit externer Begleitung – zum Ausdruck gebracht. In diesem Raum wird zurzeit auch konstruktiv und gemeinsam an zwei großen gemeinsamen Vorhaben gearbeitet: der Renaturierung der Alzette und dem Rückbau / der Aufwertung der N7. Dieses Beispiel zeigt, dass themen- und/oder projektbezogene Kooperation auf interkommunaler Ebene sehr wohl funktionieren kann.

8.2 Territoriale Kooperation morgen: „Raumgeld“-Programm

Ziel des neuen Instrumentes ist die Umsetzung des *Programme Directeur* als zentrales Dokument (bzw. Prozess) der Raumentwicklung. Der vorgeschlagene Ansatz sieht die eigentlichen Konventionen als themenorientiertes Instrument der interkommunalen Kooperation. Dabei steht ein übergeordneter Programmgedanke im Vordergrund, welcher auf einem Wettbewerb der Ideen, Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie Projekt- bzw. Prozessorientierung beruht. Die eigentlichen „Konventionen“ sind dabei ein technisch-administratives Mittel zur Umsetzung, aber nicht Selbstzweck oder Ziel der Kooperation von Staat und Gemeinden.

Der Vorschlag sieht vor, das Programm grundsätzlich für alle Gemeinden (und andere Akteure wie z.B. Naturparke, Syndikate) zu öffnen, dies inhaltlich durch das neue *Programme Directeur* abzusichern. In der Diskussion wurde auch hervorgehoben, dass die urbanen Räume auch weiterhin den Schwerpunkt des Programmes bilden sollten – ohne andere Räume wie z.B. grenzüberschreitende Kooperationen im suburbanen / ländlichen Raum auszuschließen.

Motivierte Partner sollen in der Zusammenarbeit einen Mehrwert für alle Beteiligten erreichen. Dabei steht nicht die Kooperation von Nachbargemeinden in bestimmten Räumen im Vordergrund, sondern die Umsetzung von Schwerpunktthemen der Raumentwicklung. Die Auswahl der Kooperationspartner soll nach Themen und Interesse erfolgen, nicht unbedingt nach administrativen Grenzen.

Die heutigen Konventionsgebiete finden auch in der „Raumgeld“-Idee ihren Platz. Das Förderinstrument wird flexibel (wer, mit wem, wo, warum, wie lange) und für andere Räume geöffnet. Dabei sind die bestehenden Kooperationsräume selbstverständlich weiterhin im Fokus – wenn auch in Zukunft der Ansatz der Zusammenarbeit ein anderer werden könnte.

Potenziale und Risiken der Neuausrichtung der territorialen Kooperation

Grundsätzlich wurde in den Diskussionen deutlich, dass das Fernziel der strukturellen und formalisierten Zusammenarbeit von Gemeinden in bestimmten Räumen auch weiterhin verfolgt werden sollte. Das „Raumgeld“-Prinzip soll sich nicht ausschließlich auf Projekte konzentrieren sondern auch strukturelle Kooperation fördern und fordern. Der Wert der strukturellen Kooperation und welche Vorteile, Initiativen und langfristigen Vorhaben aus einer dauerhaften regionalen Struktur hervorgehen sollten nicht unterschätzt werden.

Der Förderprogramm-Ansatz wurde in der Diskussion auch als Vorteil gesehen, da dieser ein gewisses Budget zur staatlichen Kofinanzierung für das gesamte nationale (und ggf. grenzüberschreitende) Territorium absichert und dieses in einem „Wettbewerb der Ideen“ vergeben werden kann. In der heutigen Situation bleiben finanzielle Potenziale in manchen Konventionen gänzlich ungenutzt, da ein festes Budget für einen bestimmten Raum reserviert ist. Dies riskiert, dass Projekte lediglich durchgeführt werden weil ein entsprechendes Budget zur Verfügung steht – und nicht weil diese Projekte auf regionaler oder nationaler Ebene eine besondere Bedeutung haben.

In den Diskussionen wurde mehrfach die personelle Überforderung der Verwaltungen auf kommunaler und nationaler Ebene hervorgehoben. Dabei ist diese Feststellung im Wesentlichen auch eines der größten Potenziale für Kooperationsansätze. Wenn auf beiden Ebenen Ressourcen fehlen um zentrale Zukunftsaufgaben der Raumentwicklung anzugehen, kann ein Förderprogramm wichtige Anreize schaffen, um mit entsprechender finanzieller Unterstützung – trotz der angespannten Personalsituation – Fortschritte zu erzielen.

Die vielen Gremiensitzungen und administrativen Abstimmungstermine wurden auf unterschiedlichen Ebenen als großer Nachteil des aktuellen Ansatzes der Zusammenarbeit von Staat und Gemeinden – auch außerhalb der „Konventionen“ – genannt. Die Projektorientierte Zusammenarbeit kann eine mögliche Antwort auf dieses Problem bieten und generell die Diskussionen auf Themen fokussieren und nicht auf die administrative Verwaltung einer Kooperationsstruktur.

Abschließend bietet der „Raumgeld“-Ansatz das Potenzial, der Landesplanung einen stärkeren und flächendeckenden Entwicklungscharakter zu verordnen und damit auch einen atmosphärischen Ausgleich zu der konfliktträchtigen reglementarischen Raumordnung und der Aufsichtsfunktion des Staates zu schaffen.

Herausforderungen für die Umsetzung der „Raumgeld“-Idee

Aus den oben genannten Herausforderungen wird deutlich, wie wichtig die Definition der übergeordneten Zielstellung des „Raumgeld“-Programmes sowie entsprechende Auswahlkriterien sind. Der neue Ansatz ist nur solange von Vorteil wie die Auswahl der geförderten Projekte „sinnvoller“ und „effektiver“ ist als in der heutigen Situation. Die genaue Zielstellung eines „Raumgeld“-Programmes ist auf politischer und fachlicher Ebene zu diskutieren. Dies sollte im Rahmen der Neuaufstellung des *Programme Directeur* erfolgen, welches ebenfalls die fachliche und strategische Grundlage für das Förderprogramm darstellt.

Auf Ebene der Ziele und Auswahlkriterien sind im Rahmen der Diskussion folgende kritischen Fragen aufgeworfen worden:

- » Wie kann vermieden werden, dass der Fokus auf Themen und Projekte (vs. Strukturen) zu einer Aufweichung oder Schwächung von bestehenden Strukturen der regionalen Zusammenarbeit führt?
- » Sollten Einzelprojekte mit begrenzter regionaler Bedeutung, welche allerdings explizit im Rahmen einer regionalen Strategie entwickelt wurden, förderfähig sein?

- » Wie können Ziele und Kriterien so konkretisiert werden, dass weniger geeignete oder unpassende Initiativen ausgeschlossen werden, aber dennoch eine Nachvollziehbarkeit sowie ein kohärentes Monitoring der Programm-Umsetzung ermöglicht werden?
- » Wie kann das Fernziel der strukturellen und dauerhaften Zusammenarbeit in der Zielstellung für kurz- und mittelfristig angelegte Projekte abgebildet werden?

Für die weitere Diskussion des Vorhabens wird auch zu klären sein welches Budget dem Programm potenziell zur Verfügung stehen kann. Hieraus leiten sich die Komplexität der Prüfung und Auswahl der Projekte ab und damit auch die administrativen Abläufe, welche in der Umsetzung erforderlich sind. Aus der Diskussion mit den Regionalmanagern ging ebenfalls ein deutlicher Wunsch nach einer besseren personellen Ausstattung von Kooperationsvorhaben hervor, denn nur so könnten diese den Anforderungen gerecht werden und die gewünschten regionalen Übertragungseffekte (*spillover*) eines einzelnen Kooperationsvorhabens erzeugt werden.

Der administrative Aufwand von Projekten im Rahmen eines Förderprogrammes kann aufwendig sein. Wichtig ist die Feststellung, dass auch der aktuelle Ansatz der „Konventionen“ mit großem administrativen Aufwand verbunden ist – es muss garantiert werden, dass dieser Aufwand durch eine Vervielfältigung der Projekte nicht exponentiell zunimmt und dass die Verwaltung der Projekte auf Ebene der Programm-Administration aber auch auf der Umsetzungs-Ebene verhältnismäßig bleibt.

In diesem Zusammenhang muss auch geklärt werden wie „Raumgeld“-Projekte „entstehen“ und wie der aktuell z.T. starke „top-down“-Charakter der Zusammenarbeit von vorneherein vermieden werden kann. Eine weitere Klärung bedarf die Frage, ob es möglich sein wird Ressourcen nach dem Prinzip eines „Regionalmanagers auf Zeit“ für die Anbahnung und Konkretisierung von Projekten zur Verfügung zu stellen.

Abbildung 6: Paradigmenwechsel in der interkommunale Kooperation im Rahmen der Landesplanung

Konventionen Heute

Heute: Konventionsgebiete

- » Konventionen als **raumgebundenes** Instrument der interkommunalen Kooperation
- » **Administrativer Fokus:** institutionalisierte Zusammenarbeit, Gremien, lange Zeiträume
- » Zusammenarbeit von **Nachbargemeinden** (Ausnahme: CIPU)
- » **Kooperationsziel:** strukturelle Zusammenarbeit, abgestimmte Regionalentwicklung
- » **Zielraum:** Fokus auf die urbanen Aktionsräume des PDAT 2003

Vorteile

- » **flexibles Instrument** zur Förderung einer Region
- » viele **gute Projekte und Erfahrungen**
- » **Regionalmanager** als „Kümmerer“

Nachteile

- » anfängliche **Dynamik** ist verloren gegangen
- » Ziel der Konventionen ist die Schaffung eines **Syndikates** – diese sollten Mittel sein, nicht Ziel!
- » **ursprünglich nur Verlängerung** wenn dauerhafte Struktur geschaffen wurde
- » theoretisch keine Grundlage eine Konvention aus **inhaltlichen Gründen** abzulehnen

Paradigmenwechsel

Morgen: „Raumgeld“

- » Konventionen als **themenorientiertes** Instrument der interkommunalen Kooperation
- » **Programmgedanke:** Wettbewerb, Transparenz, Nachvollziehbarkeit, Projektorientierung
- » Zusammenarbeit von **motivierten Partnern**
- » **Kooperationsziel:** Mehrwert durch Zusammenarbeit für alle Beteiligten
- » **Zielraum:** Öffnung des Programmes für alle Gemeinden, ABER: Absicherung durch das PDAT „2019“

Unterschiede

- » **Förderprogramm** zur Umsetzung des neuen Programme Directeur
- » Fokus auf **Themen** und Schwerpunktbereiche
- » Auswahl der Partner nach **Themen und Interesse**, nicht unbedingt Nachbargemeinden

Die heutigen Konventionsgebiete finden auch morgen ihren Platz. Das Förderinstrument wird flexibel (wer, mit wem, wo, warum, wie lange) und für andere Räume geöffnet.

Kapitel 4: Grundsätze der Kooperation (Staat-Gemeinden)

Zusammenarbeit ist eine Notwendigkeit – kein Luxus. Sie ist aber auch ein Mittel und nicht Selbstzweck. Damit sie gelingen kann müssen die richtigen Akteure eingebunden sein und sich auf Augenhöhe begegnen. Gleichzeitig müssen die Ziele sowie die Verteilung der Rollen und Verantwortungen klar definiert werden.

Einige Grundsätze der interkommunalen Zusammenarbeit sind unabhängig vom Format der Kooperation oder der Art der staatlichen Unterstützung zu beachten. Zum Teil beruhen sie auf dem gesunden Menschenverstand und werden schon heute angewandt. Damit sie auch in Zukunft nicht vergessen werden (sei es bei neuen Konventionen, bei anderen Formen der Förderung interkommunaler Zusammenarbeit oder dem neuen PDAT), listen wir im Folgenden nochmals einige zentrale Prinzipien für erfolgreiche Zusammenarbeit auf:

- » **Problembezogenheit und klare Zielstellung:** Für den Erfolg einer Zusammenarbeit ist ein klares Verständnis der Notwendigkeit der Kooperation sowie der Ziele, die gemeinsam erreicht werden sollen, wichtig. Zusammenarbeit funktioniert am besten, wenn sich alle Beteiligten einig darüber sind, was mit der Zusammenarbeit erreicht werden soll, bzw. welches Problem damit gelöst werden soll. Die Zusammenarbeit sollte dabei stets ein Mittel zur Problemlösung sein und keinen Selbstzweck erfüllen.
- » **Effizientere Problemlösung als Mehrwert:** Sich zusammenzuschließen und gemeinsam zu koordinieren ist immer erst mal komplizierter und umständlicher, als Dinge im Alleingang anzugehen. Eine zielgerichtete Zusammenarbeit birgt jedoch das Potenzial Probleme effizienter zu lösen und somit letztlich weniger Ausgaben oder Personalaufwand zu haben, als wenn jeder eine eigene Lösung sucht. Daher sollte bei der Formulierung des Problem- bzw. Zielbildes auch ganz bewusst gefragt werden, ob die Zusammenarbeit das richtige Mittel ist und sie es ermöglicht, die Frage effizienter oder effektiver anzugehen.
- » **Kurze Laufzeiten:** Erfolgreiche Zusammenarbeiten sind keine Zwangsgemeinschaften auf Lebenszeit. Wie oben gesagt, dient sie dazu ein klares Ziel zu erreichen bzw. ein eindeutiges Problem zu lösen. Konkrete Zielstellungen müssen mit klaren Laufzeiten für die Zusammenarbeit definiert werden. Die Zeiträume zur Erreichung der Ziele sollten realistisch aber doch ambitioniert sein. Es ist wichtig zu lange Laufzeiten zu vermeiden und eher kompakte Umsetzungsphasen zu definieren. Eine mögliche Verlängerung der Zusammenarbeit sollte mit einer Neuformulierung der Problem- bzw. Zielstellung einhergehen.
- » **Klare Rollen und Verantwortlichkeiten:** Um Enttäuschungen in der Zusammenarbeit zu verhindern sollten für alle involvierten Akteure vorab klare Rollen und Verantwortungen definiert werden. Diese Verteilung muss von allen involvierten Akteuren getragen werden, d.h. sie gehört zum Grundkonsens der Zusammenarbeit. Dies bedeutet auch eine eindeutige Selbstverpflichtung (*commitment*) in Form von politischen Entscheidungen, die dann auf Verwaltungsebene umgesetzt werden. *Commitment* bedeutet auch, die gemeinsam getroffenen Entscheidungen als Grundlage für das eigene Handeln zu berücksichtigen.
- » **Beteiligung aller relevanter Akteure:** Damit das Ziel der Zusammenarbeit erreicht bzw. das Problem gelöst werden kann, muss vorab geklärt sein welche Akteure dafür benötigt werden. Die richtige Auswahl der Gemeinden aber auch die Einbindung von Akteuren aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Forschung und Entwicklung etc. ist ein Schlüssel zum Erfolg. Alle Akteure deren Kompetenzen etc. zur Erreichung der Kooperationsziele benötigt werden, sollten eingebunden werden. Gleichzeitig sollte aber die Gruppe der beteiligten Akteure nicht zu groß werden, d.h. die Auswahl muss mit Bedacht getroffen werden.

- » **Geteilte Finanzierung:** Zusammenarbeit kostet und daher müssen Zusammenarbeitsinitiativen auch mit entsprechenden Mitteln ausgestattet werden. Es ist wichtig, dass alle beteiligten Akteure zur Finanzierung der Zusammenarbeit beitragen, um eine partnerschaftliche Kooperation auf Augenhöhe zu gewährleisten. Unterschiedliche Akteure können unterschiedlich viel zahlen und das Gleichgewicht zwischen den Akteuren kann sich im Laufe der Zusammenarbeit verändern. Wichtig ist jedoch, dass alle einen Beitrag leisten.
- » **Augenhöhe zwischen Staat und Gemeinden:** Zusammenarbeit basiert stets auf einem Miteinander. Auch wenn zum Teil formale hierarchische Beziehungen zwischen Kooperationspartnern bestehen, ist es wichtig, dass sich alle Partner auf Augenhöhe begegnen. Sie arbeiten also gleichberechtigt zusammen und finden gemeinsam Kompromisse. Die Kooperation ist kein Umsetzungsinstrument der alleinigen Vorstellungen eines Partners. Dieses Prinzip ist besonders für die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und kommunalen Akteuren wichtig, da sie per Definition unterschiedliche Ressourcen, Aufgaben und Befugnisse haben. Durch diese Unterschiede können bei der Zusammenarbeit leicht ungleiche Machtverhältnisse entstehen, die den kooperativen Charakter unterminieren.
- » **Augenhöhe zwischen Gemeinden:** Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit können auch Gemeinden unterschiedlicher Größe und Bedeutung kooperieren. Ebenso wie bei der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und kommunalen Akteuren, muss auch hier das Prinzip der gleichen Augenhöhe und Gleichberechtigung gewahrt bleiben.
- » **Zusammenarbeit ist kein Selbstläufer und braucht einen „Motivator“:** Jede Zusammenarbeit wird von jemanden initiiert. Nach der ersten Überzeugungsphase erleben viele Zusammenarbeiten eine Phase der Begeisterung, die jedoch schnell abflachen kann sobald Schwierigkeiten aufkommen oder über längere Zeit keine Resultate sichtbar werden. Daher hängt das Überleben jeder Zusammenarbeit davon ab, dass es im Team einen „Motivator“ gibt, d.h. jemanden der die Zusammenarbeit am Leben hält und alle Beteiligten immer wieder motiviert. Diese Person kann an ganz unterschiedlichen Stellen sitzen und braucht nicht unbedingt eine formale Position in der Zusammenarbeit.
- » **Kontinuierlicher Lernprozess:** Zusammenarbeit ist ein kontinuierlicher Beteiligungsprozess in dem immer wieder neue Kompromisse gefunden werden müssen. Daher kann es bei neuen Zusammenarbeitsthemen oder Partnerkonstellationen von Vorteil sein, mit sehr konkreten (kleinen) Themen und kurzen Laufzeiten zu beginnen. Dann können sich daraus mehr komplexe Zusammenarbeitsprojekte mit längeren Laufzeiten entwickeln. Wie bei allen Lernprozessen gibt es auch in der Zusammenarbeit Fortschritte und Rückschläge. Es darf also auch mal schiefgehen, da man aus Fehlern lernen kann.

Interpretation und Ausrichtung der vorhandenen Strukturen. Grundlage ist der Gedanke eines Förderprogrammes für regionale Entwicklung, das sich in seiner Struktur an den oben aufgeführten Kriterien orientiert.

Das Programm „Raumgeld“ verfolgt dabei folgende Zielstellung:

- » **Umsetzung der landesplanerischen Ziele** anhand von mehreren Schwerpunktthemen des *Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire* (PDAT),
- » **Bereitstellung eines flexiblen Förderrahmens** zur Umsetzung von unterschiedlichen Projekten der interkommunalen Kooperation im Rahmen der Landesplanung,
- » **Förderung von Kooperationen zwischen nicht aneinandergrenzenden Gemeinden** für eine themenbezogene Zusammenarbeit,
- » **transparente und nachvollziehbare Vergabe von Fördergeldern mit Raumbezug.**

Vorstellbar ist, das Programm „Raumgeld“ jeweils für begrenzte Förderperioden aufzustellen und so jeweils aktuelle Themenschwerpunkte und Prioritäten einbringen zu können. Eine Verknüpfung mit nationalen (sektoralen) staatlichen Förderungen oder gar europäischen Förderprogrammen ist mittel- bis langfristig denkbar.

„Raumgeld“ besteht im Rahmen einer solchen Förderperiode aus folgenden Elementen:

- » **Budget** sowie Vorgaben zu erforderlicher Ko-Finanzierung,
- » **Themenschwerpunkte,**
- » **Kriterienkatalog** zur Vergabe von Projekten,
- » **Berichterstattung** zur Evaluierung des Umsetzungsstandes sowie des Projekterfolges,
- » Routinen zur **kontinuierlichen Verbesserung und Anpassung** des Programmes.

Grundsätzlich erfolgt die Umsetzung des Programmes anhand von drei unterschiedlichen Modellen:

1. Unter **Anschub-Finanzierung** verstehen wir ein unkompliziertes Förderinstrument zur Unterstützung zeitlich eng begrenzter Kooperationsprojekte in ihrer Findungsphase. Dieses Förderinstrument sollte sehr niedrigschwellig angelegt und mit geringem administrativem Aufwand verbunden sein. Es kann neben Projekten im Rahmen von „Raumgeld“ auch für Anträge im Rahmen von europäischen Förderprogrammen genutzt werden. Über die Anschub-Finanzierung können auch Projekte gefördert werden, welche im Anschluss auf lokaler Ebene in Kooperation von Gemeinden umgesetzt werden und keine weitere Unterstützung erfordern.
2. **Projektpartnerschaften** dienen der Umsetzung eines spezifischen Projektes und sind zeitlich begrenzt. Sie können dabei sowohl dem Austausch von Erfahrungen, der gemeinsamen Aufstellung eines Entwicklungskonzeptes als auch der Realisierung eines konkreten Vorhabens dienen. Partnerschaften bringen unterschiedliche Akteure zu einer konkreten Fragestellung zusammen und haben klar Ziele und Zeiträume.
3. **Interkommunale Plattformen** sind mehr oder weniger dauerhafte Einrichtungen zur regionalen Koordination und Kooperation. Dieser Typ der Zusammenarbeit eignet sich in klar definierten räumlich-zusammenhängenden Gebieten und dient der langfristigen Etablierung der regionalen Zusammenarbeit. Diese Plattformen können sowohl Träger von strategischen Planungsprozessen als auch von regionalen Umsetzungsprojekten sein – ggf. im Zusammenhang mit einer Projektpartnerschaft.

Die interkommunale Kooperation muss dabei nicht zwingend in räumlich-zusammenhängenden Räumen erfolgen. Da die Motivation und Initiative der einzelnen teilnehmenden Akteure ausschlaggebend ist für den Erfolg eines kooperativen Ansatzes, wird zwischen zwei unterschiedlichen Ansätzen unterschieden:

- » **Funktionale (d.h. geographisch-zusammenhängende) Räume:** Hier liegt der Fokus auf der Kooperation von benachbarten Gemeinden, die mit Bezug auf das Zusammenarbeitsthema einer Region entsprechen, die klar von anderen Regionen abgegrenzt werden kann – sei es durch spezifische lokale Gegebenheiten (z.B. Stadtumland-Gemeinden) oder durch geografische Gegebenheiten (z.B. Gemeinden eines bestimmten Landschaftsraumes). Funktionale Räume sind themen- und problemspezifisch: Eine Gemeinde kann also unterschiedlichen funktionalen Räumen angehören, z.B. einem bzgl. Pendlerströmen oder ÖPNV, einem andren bzgl. Hochwasserschutz, oder einem anderen bzgl. der Bereitstellung kommunaler Dienste (z.B. Schwimmbad).
- » **Thematische Netzwerke:** Hier liegt der Fokus auf Zusammenarbeit, die nicht zwingend aus Nachbargemeinden bestehen, sondern Gemeinden mit unterschiedlichen Charakteristiken und vor allem einer bestimmten Problemstellung vereint. Dabei stehen ähnliche Herausforderungen der kommunalen Entwicklung als vereinigendes Element im Vordergrund. Die Zusammenarbeit kann dem Austausch von Erfahrungen aber auch der Erarbeitung gemeinsamer Strategien und Lösungen dienen.
- » Generierung und Bearbeitung der Projektanträge,
- » Organisation des Erfahrungsaustauschs zwischen den einzelnen Vorhaben des Programmes,
- » Bereitstellung von „Regionalmanagern auf Zeit“ zur Vorbereitung zukünftiger interkommunale Zusammenarbeiten (z.B. im Rahmen einer Anschub-Finanzierung),
- » Öffentlichkeitsarbeit und Sammlung von guten Beispielen für nationale und internationale Zielgruppen,
- » Koordination mit anderen nationalen und internationalen Fördermittelgebern (z.B. *Plan de Développement Rural* – PDR, URBACT, Interreg, ...).

Mit dem vorgeschlagenen Modell sollte es möglich sein das „ownership“ an regionalen Entwicklungsprozessen zu verbessern. Dabei ist es jedoch wichtig das Programm „Raumgeld“ von Beginn an kooperativ anzulegen. Bei seiner Konzeption, Umsetzung und Evaluierung sollten ein möglichst breiter Kreis an Akteuren beteiligt werden. Als Begleitemium zur Konzeption, Umsetzung und Evaluierung von „Raumgeld“ könnte das *Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire* (CSAT) als Zusammenschluss der relevanten Akteure der Landesplanung eingesetzt werden.

Während die finanzielle Förderung der interkommunalen Kooperation durch das „Raumgeld“-Programm geleistet wird, können unterschiedliche andere Instrumente bei rechtlichen und organisatorischen Umsetzung der einzelnen Projektpartnerschaften oder interkommunalen Plattformen zum Tragen kommen. Neben Konventionen zwischen Staat und Gemeinden können auch andere Organisationsformen, wie z.B. Naturparke, bestehende Syndikate oder Strukturen aus dem Leader-Programm, von „Raumgeld“ profitieren.

Ratsam ist ebenfalls die Durchführung von Testläufen in den unterschiedlichen Umsetzungsphasen des Programmes um bspw. Projektkriterien oder Antragsmodalitäten zu erproben und den administrativen Aufwand so gering wie möglich zu halten.

Neben der interkommunalen Komponente umfasst das Programm auch eine nationale Ebene. Das **Raumgeld-Büro** – angesiedelt in der Abteilung für Landesplanung – übernimmt dabei folgende Aufgaben:

- » Verwaltung, Monitoring und Aufsichtsstelle von „Raumgeld“-Programmes,

Kapitel 6: Mögliche Kooperationsthemen und Beispiele

Prinzipiell kann zu jedem Thema kooperiert werden. Bei manchen Themen besteht jedoch mehr Bedarf als bei anderen. Themen der interkommunalen Zusammenarbeit sollten sich nicht am kleinsten gemeinsamen Nenner orientieren. Relevante Probleme sind auf integrierte und innovative Art anzugehen.

Mögliche Themen für zukünftige interkommunale Zusammenarbeit gibt es viele. Die Experteninterviews und Perspektivenwerkstätten haben Anregungen für „endlose“ Listen von Themen gegeben, was den Bedarf für und das Interesse an mehr Zusammenarbeit unterstreicht. Die Themen, die wir hier präsentieren sind daher keine abschließende Liste, sondern eine Auswahl von besonders relevanten Oberthemen um die Vielfalt zu illustrieren.

Bei der Auswahl zukünftiger Zusammenarbeitsthemen sollte Wert darauf gelegt werden, dass sie konkrete Pla-

nungs- oder Entwicklungsherausforderungen ansprechen und möglichst querschnittsorientiert sind, also über einzelne sektorale Ansätze hinaus gehen. Darüber hinaus sind die Themen gemeinsam mit allen Akteuren auszuwählen und zu konkretisieren. Nur so sind sie für Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit geeignet.

Zur Illustration des Modelles werden im Folgenden im Zusammenhang mit den Themenfeldern einige Beispiele aufgeführt. Diese orientieren sich an konkreten Vorschlägen der Workshop-Teilnehmer, dienen aber vor allem der Erläuterung des oben anregten Modells für ein „Raumgeld“-Programm.

Abbildung 8: Mögliche Kooperationsthemen und Anwendungsbeispiele aus den Perspektivenwerkstätten

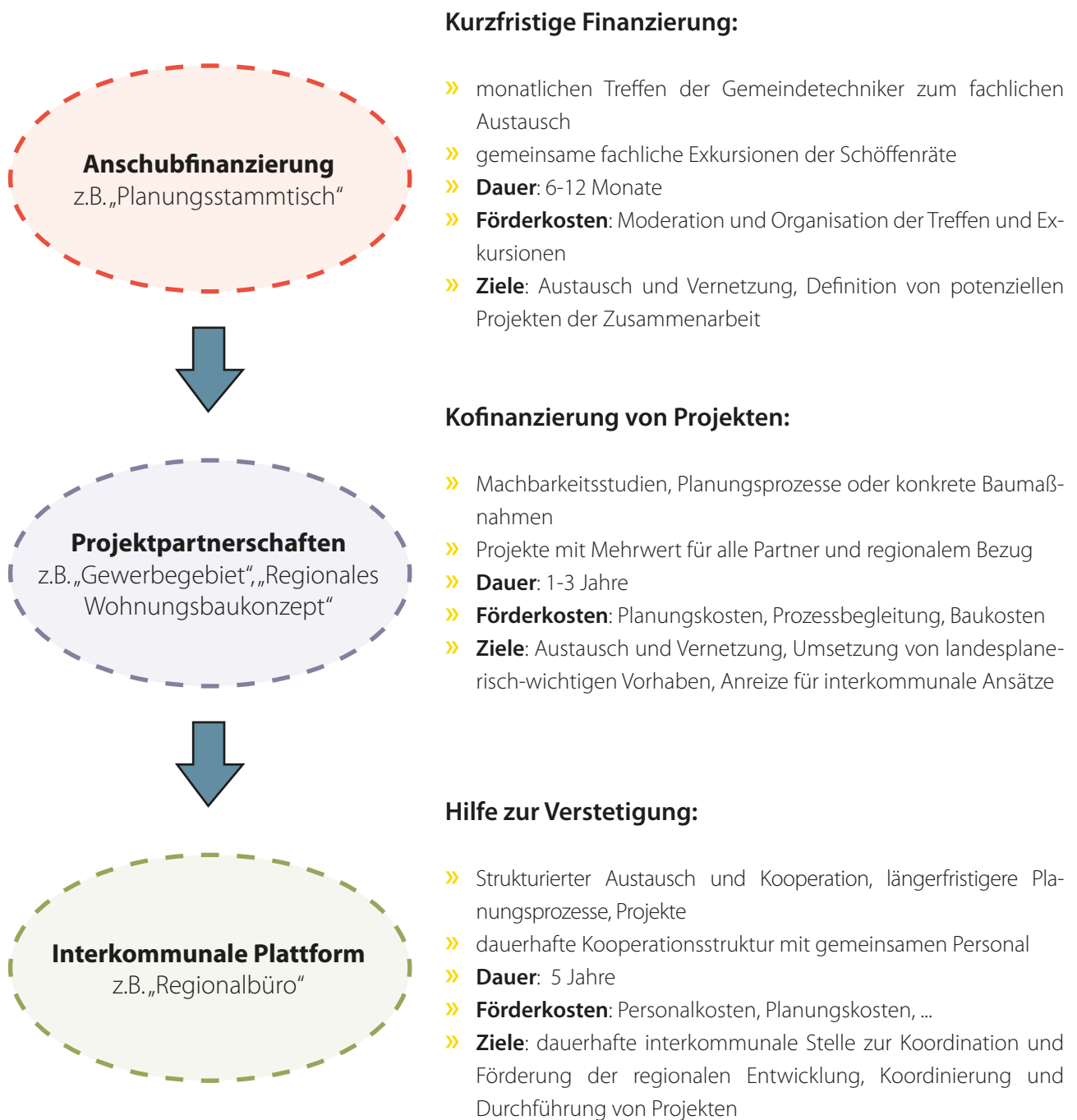


Quelle: eigene Darstellung

Der Idee eines Förderprogrammes folgend, ist die Durchführung von mehreren aufeinanderfolgenden Projekten innerhalb einer Region mit stetig fortschreitender Strukturierung vorstellbar. Zur Illustration dieses Ansatzes, welcher erfolgreiche interkommunale Kooperation eher in der „bottom-up“-Logik versteht, wird im folgenden die beispielhafte

Aufeinanderfolge von unterschiedlichen „Raumgeld“-Projekten dargestellt. Wichtig ist das Verständnis für den prozessorientierten Charakter der „Raumgeld“-Idee, welcher von dem ausschließlichen Fokus auf dauerhafte Strukturen abweicht.

Abbildung 9: Beispielhafte Inanspruchnahme von Raumgeld in mehreren Folgeprojekten



Thema: Zukunftsweisende Lebensqualität

Auf regionaler Ebene ist es wichtig das Subsidiaritätsprinzip zu beachten und nicht in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung einzugreifen. Dennoch ist das Thema der Lebensqualität bzw. des Wohnumfeldes innerhalb einer Region so relevant, dass eine Kooperation zwischen Gemeinden und der nationalen Ebene angemessen ist.

Unter diesem Themenfeld lassen sich unterschiedliche Aspekte der Siedlungsentwicklung zusammenfassen: Städtebau, soziale Infrastrukturen, Freizeitangebote, Wohnungsbau, Nahversorgung, Funktionsmischung, kulturelle Angebote sowie soziale Themen. Bestimmte Infrastrukturen und Angebote sind für eine einzelne Gemeinde finanziell nicht tragbar und aufgrund der fehlenden kritischen Masse häufig auch nicht effizient auszunutzen. Es liegt daher im Interesse der Träger und Nutzer dieser Angebote, dass optimale Lösungen gesucht werden.

Dabei ist besonders wichtig, dass die interkommunale Kooperation vom Ansatz her komplementär angelegt ist und lokale Akteure so weit möglich mit eingebunden werden. Vorstellbar sind stärker informell angelegte Prozesse – z.B. zum Thema der Innenstadtentwicklung und des Einzelhandels – welche eher auf Erfahrungsaustausch angelegt sind.

Tabelle 1: Beispielprojekt im Themenfeld „Zukunftsweisende Lebensqualität“

Zentrenentwicklung in Klein- und Mittelstädten	
Titel	
Beschreibung	Zusammenarbeit mehrerer Städte in vergleichbarer Situation zur Stärkung der zentralörtlichen Funktion sowie zur Erneuerung und Aufwertung von innerstädtischen Angeboten im Einzelhandel (z.B. Marktanalysen, städtebauliche Aspekte, Förder- und Beratungsangebote, ...)
Typ	Umsetzungspartnerschaft
Gemeinden	Klein- und Mittelstädte mit gewachsenem Stadtzentrum / Ortskern (z.B. Luxemburg, Clervaux, Echternach, Ettelbrück, Dudelange, Differdange)
Weitere Akteure	» MDDI – Département de l'Aménagement du Territoire » Ministère de l'Économie » Ministère de l'Intérieur » Chambre de Commerce » Lokale Einzelhandelsverbände und Interessensvereine
Methodik	» Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden und mit vergleichbaren Städten im Ausland » Umsetzung von Pilotprojekten » Sammlung von guten Beispielen

Quelle: eigene Darstellung

Thema: Nachhaltige Mobilität

Die unterschiedlichen Verkehrsnetze erstrecken sich häufig über größere Räume und vernetzen die angebundenen Gemeinden. Die darauf fließenden Verkehrsströme und damit verbundene Problemstellungen hören somit nicht an der jeweiligen Gemeindegrenze auf, sondern sind gemeindeübergreifend zu betrachten und zu lösen bzw. zu verbessern.

Der Themenbereich Mobilität bietet sich für die interkommunale Zusammenarbeit besonders an. Dabei könnte ein Hauptaugenmerk auf der Vermeidung des motorisierten Individualverkehrs bzw. auf einer Verlagerung hin zu nachhaltigeren Verkehrsträgern liegen. Grundsätzlich ist ein interdisziplinärer Ansatz gefordert, welcher neben reinen Mobilitätsaspekten auch grundlegende raumplanerische Ansätze (Siedlungsentwicklung, Wohnungsbau, Funktionsmischung, Parkraummanagement, ...) anspricht.

Die Unterthemen ÖPNV und Radverkehr (bzw. aktive Mobilität) sind auf Grund ihres unmittelbaren Praxisbezugs besonders geeignet. Neben der Förderung eines nachhaltigen Mobilitätsverhaltens der Bevölkerung bieten aber auch die Unterthemen Tourismus und Verkehrsberuhigung interessante Anknüpfungspunkte für gemeindeübergreifende Kooperationen in bestimmten Räumen.

Tabelle 2: Beispielprojekt im Themenfeld „Nachhaltige Mobilität“

Titel	Verkehrsberuhigung entlang einer großen Ausfallstraße
Beschreibung	Koordinierte Verkehrsberuhigung der Ortszentren entlang einer großen Ausfallstraße über einen gemeinschaftlichen Planungs- und Umsetzungsprozess aller Beteiligten
Typ	Umsetzungspartnerschaft
Gemeinden	betroffene Gemeinden entlang der Verkehrsachse
Weitere Akteure	» MDDI – Département de l'Aménagement du Territoire » MDDI – Département des Travaux Publics / Administration des Ponts et Chaussées » myenergy im Rahmen des Klimapaktes
Methodik	» gemeinsame Planung, Ausschreibung und Umsetzung » „jour fixe“ aller beteiligten Verwaltungen » Ideenwettbewerb zur Beteiligung der Einwohner, Händler, ..., beratende Kommission zur Begleitung der Planung » gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit der beteiligten Akteure

Quelle: eigene Darstellung

Thema: Dynamische Wirtschaft

Im Bereich der Gewerbegebiete besteht seit einiger Zeit eine große Tradition von regionalen Zusammenschlüssen. Hieran sollte angeknüpft werden um weitere aktuelle Themen der wirtschaftlichen Entwicklung auf interkommunaler Ebene anzugehen. Hier findet sich eine kritische Masse zur Realisierung von Projekten sowie sehr greifbares Interesse der Gemeinden an einer Zusammenarbeit.

Im Bereich der Kreislaufwirtschaft und der 3. Industriellen Revolution ist der Einfluss der lokalen Ebene außerhalb der größeren Städte relativ gering. Regionale Ressourcenkreisläufe und Wertschöpfungsketten erfordern eine interkommunale Abstimmung und Zusammenarbeit. Eine gezielte Ausweisung und Vermarktung von Gewerbeflächen, Hilfestellungen und Beratungsangebote sowie Angebote für Start-Ups sind nur einige Beispiele für Aktivitäten in diesem Themenfeld.

Neben der eigentlichen Wirtschaftsförderung können in diesem Themenfeld auch Aspekte des regionalen Tourismus sowie des Einzelhandels berücksichtigt werden.

Tabelle 3: Beispielprojekt im Themenfeld „Dynamische Wirtschaft“

Titel	Regionale Städtebauberatung
Beschreibung	Dauerhafte Kooperation von Nachbargemeinden im Bereich des Städtebaus und der Projektentwicklung, z.B. durch regionale Beratungsangebote im Rahmen von PAP und Bauprojekten, regelmäßiger Austausch der verantwortlichen Beamten, Vereinheitlichung von Genehmigungsprozeduren
Typ	Planungsgemeinschaft
Gemeinden	Nachbargemeinden einer Region mit vergleichbaren Ausgangsbedingungen
Weitere Akteure	» MDDI – Département de l'Aménagement du Territoire » Ministère de l'Intérieur
Methodik	» „jour fixe“ der Architekten / Urbanisten der Gemeinden » regionale Städtebaukommission » Beratungs- und Sensibilisierungsangebote für Bauherren

Quelle: eigene Darstellung

Thema: Konkreter Klimaschutz

Klimawandel hat als Querschnittsthema viele Zusammenhänge mit klassischen Planungsthemen: Bebauung, Mobilität, Grünkorridore, Umweltqualität, etc. Im Rahmen des nationalen Klimapaktes hat sich auch gezeigt, dass das Thema viel Resonanz auf kommunaler Ebene findet. Bisherige Vorhaben limitieren sich aber weitestgehend auf die kommunale oder nationale Ebene, so dass sich für regionale und interkommunale Ansätze viele Potenziale ergeben.

Zur Konkretisierung des Themenfeldes bieten sich einige Handlungsfelder, die unmittelbar regionalen Bezug haben – z.B. nachhaltige Mobilität, Hochwasserschutz, klimatische Funktion und Grünflächenvernetzung. Neben den planerischen Aspekten bietet sich Klimawandel auch für die direkte Beteiligung von Akteuren und den Bewohnern an.

Besondere Relevanz haben auf regionaler Ebene auch die Themenfelder der Erneuerbaren Energien und der Zusammenarbeit im Bereich des Klimapaktes. So könnten nach dem Vorbild der luxemburgischen Naturparks regionale Klimateams eingerichtet werden. Diese Ebene bietet auch eine kritische Masse zur Umsetzung von konkreten Maßnahmen im Klimaschutz oder der Windenergie.

Tabelle 4: Beispielprojekt im Themenfeld „Konkreter Klimaschutz“

Titel	Regionale Klimaschutzstrategie
Beschreibung	Aufstellung und Umsetzung einer regionalen Klimaschutzstrategie als Querschnitts-Thema von Umweltschutz und Stadt- bzw. Regionalplanung
Typ	Planungsgemeinschaft
Gemeinden	Nachbargemeinden einer spezifischen Planungsregion
Weitere Akteure	» MDDI – Département de l'Aménagement du Territoire » MDDI – Département de l'Environnement » myenergy im Rahmen des Klimapaktes » Umweltverbände
Methodik	» Analysen: Klimafunktionskartierung, Frischluftkorridore, Hitzeinseln, ... » Identifizierung von optimalen Standorten für Windkraftanlagen » Umsetzungsmöglichkeiten in den kommunalen PAG / PAP / Bauprojekten » Information und Sensibilisierung der Bevölkerung und Bauherren

Quelle: eigene Darstellung

Thema: Moderne Verwaltung

Kommunale Verwaltungen stehen häufig vor denselben Problemen, die sich auch mangelnden Datengrundlagen, komplexen Prozeduren oder beschränkten finanziellen Mitteln ergeben können. Die Digitalisierung stellt allerdings auch eine große Chance zur Modernisierung von Verwaltungsprozessen dar. Ein Großteil dieser Problemstellungen kann im Rahmen von interkommunalem Austausch und Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren konkret angegangen werden.

Das Thema spricht eher administrative Aspekte an, hat aber auch unmittelbaren Planungsbezug. Es umfasst alle Aktivitäten, die zu einer Vereinfachung der administrativen Abläufe sowie zu einer zielgerichteten und effizienteren Umsetzung von Vorhaben beitragen.

Als besonders relevant hat sich bei den unterschiedlichen Akteuren eine kohärente Datensammlung herauskristallisiert sowie eine Vereinheitlichung administrativer Dokumente und Prozeduren. Aber auch die gemeinsame Inanspruchnahme von bestimmten Dienstleistungen oder technischen Infrastrukturen sowie ein gemeinsames Beschaffungswesen können Anlass für eine interkommunale Zusammenarbeit sein.

Tabelle 5: Beispielprojekt im Themenfeld „Moderne Verwaltung“

Titel		Planungsstammtisch
Beschreibung		Regelmäßiges Treffen der kommunalen Planer oder Techniker zur Besprechung von alltäglichen Problemstellungen (z.B. PAP, technische Aspekte, Ablauf von Genehmigungsverfahren). Neben dem direkten Austausch wird das Ziel verfolgt Themen für eine weitere und vertiefte Kooperation zu identifizieren.
Typ		Anschub-Finanzierung
Gemeinden		Gemeinden mit gemeinsamer lokalen Problemstellungen
Weitere Akteure		» keine
Methodik		» „jour fixe“ organisiert und begleitet durch einen Moderator

Quelle: eigene Darstellung

Kapitel 7: Mögliche nächste Schritte

Auch große Veränderungen beginnen mit kleinen Schritten. Unabhängig wie in Zukunft mit Konventionen oder der Idee eines „Raumgeld“ Programmes umgegangen wird, können einige Verbesserungen interkommunaler Zusammenarbeit schon direkt angegangen werden.

Dieses Papier will eine weitere Diskussion zur Verbesserung interkommunaler Zusammenarbeit in Luxemburg anregen. Im Zuge unserer Arbeit ist deutlich geworden, dass interkommunale Zusammenarbeit von fast allen Akteuren als wichtiges Instrument gesehen wird um Entwicklungsaufgaben besser zu meistern. Zudem besteht Einigkeit darüber, dass die Potenziale dieses Instruments derzeit nicht voll ausgeschöpft werden. In dem Papier haben wir einige mittel- bis langfristige Zukunftsperspektiven entwickelt. Abschließend nun ein paar Anregungen zu ersten (kurzfristigen) Schritten zum Anstoß des Veränderungsprozesses :

» **Weitere Ausarbeitung konkreter Vorschläge:**

Dieses Papier präsentiert erste Gedanken bzgl. der Prinzipien, Themen und Modelle interkommunaler Zusammenarbeit. Dies sind jedoch lediglich Grundlagen zur weiteren Diskussion. Sollte ein breites Interesse zur Stärkung der Zusammenarbeit und Weiterentwicklung der Instrumentarien bestehen, müssen die Vorschläge weiter ausgearbeitet werden. Dabei sollten insbesondere mögliche Zusammenarbeitsthemen durch partizipative Prozesse generiert werden und die Bedürfnisse auf kommunaler Ebene widerspiegeln.

» **Diskussion mit den Gemeinden auf politischer Ebene:**

Eine Veränderung oder Weiterentwicklung des Instrumentenkastens zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit (zur Umsetzung der Landesplanung) sollte nicht von der staatlichen Ebene im Alleingang unternommen werden. Für die Erarbeitung dieses Papiers wurden Gespräche mit Regionalmanagern und Gemeindeverwaltungen geführt. Ein logischer nächster Schritt wäre ein ergebnisoffener Dialog mit politischen Gemeindevertretern bzgl.

des Bedarfs interkommunaler Zusammenarbeit und möglicher Formate für ihre Umsetzung.

» **Erste Pilotprojekte:** Bevor neue Instrumente zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit auf breiter Linie umgesetzt werden, sollten einzelne Elemente in Pilotprojekten getestet werden. Dies soll vermeiden, dass mögliche Fallstricke erst im Rahmen der großflächigen Umsetzung des Instruments entdeckt werden.

» **Nicht-finanzielle Anreize:** Neben der Förderung der interkommunalen Kooperation über finanzielle Anreize sind weitere Möglichkeiten zu prüfen. Es ist zu prüfen inwiefern weitere Anreize – z.B. in Form einer engen Kooperation mit unterschiedlichen staatlichen Instanzen – dazu beitragen können die Zusammenarbeit unterschiedlicher Planungsebenen zu unterstützen.

» **Dialog auf Augenhöhe schon bei der Erarbeitung des PDAT:** Wenn interkommunale Zusammenarbeit zur Umsetzung des neuen PDAT beitragen soll, sollte sie auch schon bei seiner Erarbeitung zum Tragen kommen. Dem Prinzip der Augenhöhe folgend kann Zusammenarbeit nicht nur Umsetzungsinstrument zur Erreichung der Ziele eines einzelnen Akteurs sein.

» **Interkommunale „Stammtische“ und informelle Workshops:** Unabhängig von möglichen neuen Zusammenarbeitsformen können niederschwellige Ansätze zur Förderung der Zusammenarbeit schon jetzt angegangen werden. Regelmäßige informelle Treffen von Gemeindetechnikern oder Stadtplanern benachbarter Gemeinden brauchen keine formalen Strukturen. Auch ein stärkerer informeller Dialog auf fachlicher Ebene zwischen Gemeinden und MDDI sowie anderen Ministerien könnte ohne strukturelle Änderungen über regelmäßige Workshops angegangen werden.

7.1 Offene Fragen

Zusammenfassend werden im Folgenden noch einige übergeordnete Fragen an die Akteure der Landesplanung aufgeführt – welche z.T. im Rahmen der Diskussion um die Neuaufstellung des Programme Directeur diskutiert werden können:

- » Welche Themen sind aus landesplanerischer Sicht prioritär für kommunale Zusammenarbeit in zusammenhängenden / funktionalen Räumen?
- » Welche Themen sind aus landesplanerischer Sicht prioritär für kommunale Zusammenarbeit zwischen Gemeinden mit ähnlichen Herausforderungen / Potenzialen, die nicht räumlich zusammenhängen?
- » Wie kann eine dauerhafte und strukturierte Plattform für den themen- und projektorientierten Dialog auf Augenhöhe zwischen Staat und Gemeinden geschaffen werden?
- » Welche anderen Ministerien und Finanzierungsinstrumente können langfristig in das „Raumgeld“-Programm eingebunden werden?
- » Sollte man für den Zeitraum nach 2020 eine Zusammenlegung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds nach dem Prinzip der integrierten territorialen Investitionen (*Integrated Territorial Investments* – ITI) im Rahmen des „Raumgeld“-Programmes anstreben?