



12

12.31888. HW 9.10.1930 HW 184  
HW 184

# RAUMENTWICKLUNG IN GRENZREGIONEN

## Wichtige Weichenstellungen unter dem Eindruck der Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat die Probleme und Defizite einer rein nationalstaatlichen Krisenbewältigung offenbart und die Notwendigkeit einer strategischen Krisenvorsorge verdeutlicht. Es geht darum, besser auf Ereignisse wie Pandemien oder den Klimawandel vorbereitet zu sein – auch in territorialen Grenzräumen. Der Beitrag fasst ausgewählte Ergebnisse und Empfehlungen des Ad-hoc-Arbeitskreises der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft zusammen.

---

**Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart**

ist seit 2019 Präsidentin der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft und war bis 2018 Universitätsprofessorin für Stadt- und Regionalplanung an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Sie leitete den Ad-hoc-Arbeitskreis „Pandemie und Raumentwicklung“ der ARL.  
praesident@arl-net.de

**Dr. Sebastian Krätzig**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Geschäftsstelle der ARL und war Geschäftsführer des Ad-hoc-Arbeitskreises „Pandemie und Raumentwicklung“. Er ist Politik- und Sozialwissenschaftler mit den Schwerpunkten ländliche Räume, Beteiligungsprozesse und regionale Ungleichheiten.  
kraetzig@arl-net.de

## Raumrelevante Beobachtungen

Die Pandemie hat zersplitterte Zuständigkeiten sichtbar werden lassen, aber ebenso die Vorteile des Föderalstaats aufgezeigt. Dezentrale Strukturen ermöglichen eine höhere Flexibilität, zum Beispiel im Austausch der Gesundheitsakteure. Das kann die Vulnerabilität senken. Solche Handlungsräume sollten daher bewahrt werden. Sehr offensichtlich wurde auch, dass sich sowohl die betroffenen Fachplanungen als auch die integrierende Raumplanung grundlegend neu im Risikomanagement positionieren müssen.

Die Pandemie störte die wirtschaftlichen, sozialen und verkehrlichen Verknüpfungen in den Grenzräumen. Die in den letzten Jahrzehnten entstandenen grenzüberschreitenden Wohn-, Versorgungs- und Arbeitsräume von Menschen wurden kurzfristig und temporär wieder getrennt und damit zerschnitten. Die exakt getakteten Lieferketten der Produktion und Versorgung erwiesen sich als vulnerabel. Folgen von pandemiebedingten Grenzsicherungen ließen sich vor wenigen Wochen mit langen Staus von Lkws an der Grenze zwischen Großbritannien und Frankreich beobachten. Aber nicht erst mit der Coronakrise ist die Problematik geänder-

ter Grenzregime innerhalb Europas offensichtlich geworden. Durch den Brexit entstehen potenzielle Konsequenzen für das Grenzregime zwischen Nordirland und dem EU-angehörigen Irland, und dies nicht nur für die Lebensmittellieferungen zwischen dem Norden und dem Süden Irlands, sondern auch für den seit 1998 bestehenden fragilen Frieden.

In den ersten Wochen der Pandemie stuft das Robert-Koch-Institut auch grenznahe Wohn-, Versorgungs- und Arbeitsstandorte in den Nationalstaaten, Stadt- und Landkreisen oder einzelnen Gemeinden auf Basis von Verwaltungsgrenzen als „Risikogebiete“ ein. Das bedeutete die Rückkehr zu territorialen Grenzen, die im Alltag bereits vergessen waren – eine Rückkehr zum Verständnis des Raums als „Container“. Die gewachsene und gelebte europäische Identität, die nicht nur mit wirtschaftlichen, sondern auch mit sozialen freundschaftlichen und familiären Bindungen einherging, kam vielerorts kurzfristig abhanden. Nun waren es die politischen und administrativen Grenzen mit ihren alltagsrelevanten Folgen und jeweiligen Verantwortlichkeiten, die wieder in die öffentliche Wahrnehmung rückten.



Foto: iStock.com/Vera Shestak

Stau an der Grenze: Folge von pandemiebedingten Grenzsicherungen

## Handlungsempfehlungen aus unterschiedlichen Perspektiven

Die COVID-19-Pandemie offenbarte die Probleme und Defizite einer reinen Krisenbewältigung und verdeutlichte, wie wichtig eine strategische Krisenvorsorge ist. Nun gilt es, sich besser auf künftig eintretende Ereignisse vorzubereiten, die wir hinsichtlich Art, Struktur und räumlicher Verteilung nur mit großen Unsicherheiten prognostizieren können und die zu langfristigen Veränderungen führen – wie weitere Pandemien oder insbesondere auch der Klimawandel. Zentrale Handlungsprinzipien für die Raumplanung sind dabei Resilienz, Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit, gleichwertige Lebensverhältnisse und eine räumliche Risiko- und Daseinsvorsorge, die auf dem Prinzip von Integration und Kooperation aufbaut.

Eine nachhaltige räumliche Entwicklung braucht eine strategische Daseins- und Risikovorsorge, die bestimmte Ereignisse und ihre Folgen für Gesellschaft und Raum in konkreten Plänen und Handlungskonzepten antizipiert. Dafür müssen Planungsakteure neue konzeptionelle Ansätze und Formen der Kooperation in ihr Handeln integrieren. Diese sind nicht nur auf Gefahren und Risiken ausgerichtet, sondern beziehen zugleich die in unseren Regionen und Städten bereits vorhandenen Ressourcen ein. Sie berücksichtigen künftige Chancen, die sich beispielsweise aus einer aktiven Mobilität, einer sozialen und umweltbezogenen Gerechtigkeit oder im Zuge der Digitalisierung ergeben können. Der Stresstest durch die Pandemie erfordert es, sich stärker als bisher mit der Resilienz unserer Städte und Regionen auseinanderzusetzen. Das gilt auch für Grenzregionen. Im Fokus stehen die Bewältigungs- und Anpassungsfähigkeiten städtischer und regionaler Systeme und Strukturen sowie der Bevölkerung – und die Schnittstelle zu einer nachhaltigen gesundheitsfördernden Raumentwicklung.

Gleichwertigkeit als Handlungsprinzip setzt voraus, dass man nicht nur die bislang üblichen Prinzipien der Sicherung der Gleichwertigkeit weiter hochhält, sondern dass man vor allem neue Verschärfungen von Ungleichwertigkeiten durch Pandemien in den Blick nimmt (vgl. Chen/Krieger 2021). Davon ausgehend, dass sich im Zuge der Pandemie die Aufgaben vergrößern und/oder verschieben und sich gleichzeitig durch die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie die Einnahmen der öffentlichen Hände reduzieren werden, können sich Prioritäts- und Verteilungskonflikte verschärfen. Die vielen bereits vorhandenen und neu entstehenden Ansprüche und Erwartungen werden die Entscheidenden auf allen räumlichen Ebenen vor sehr schwierige Prioritätsentscheidungen stellen.

Grundlage für sachgerechte Entscheidungen ist eine umfassende Debatte über die (Veränderung der) Dimensionen der Gleichwertigkeit infolge der Pandemie, die Abstufung der gesellschaftlichen/politischen Prioritätensetzungen und die Ableitung von Ressourcenverteilungen. Damit ist eine höchst anspruchsvolle Anforderung an einen rationalen Diskurs und an Verfahren zur Erzielung von Kompromissen und ihre Umsetzung formuliert. Gerade auch aus räumlicher Sicht kommt es darauf an, die vorhandenen und möglichen zusätzlich neu entstehenden Disparitäten auch in Grenzregionen mit unterschiedlichen rechtlichen Institutionen im Blick zu haben, um ein weiteres Auseinanderdriften zu vermeiden.

Offene Grenzen sind in Grenzregionen eine unabdingbare Voraussetzung für jegliche Zusammenarbeit. Sollten Grenzschließungen zur Bekämpfung der Pandemie dennoch erforderlich werden, braucht es Abstimmungsroutinen für ein schnelles und gemeinsames grenzüberschreitendes Handeln (grenzüberschreitende Zusammenarbeit gem. § 24 ROG). Die Akteure in den metropolitanen Grenzregionen der europäischen Länder – zum Beispiel Euregio Maas-Rhein, Großregion, Oberrhein, Bodenseeregion – konnten dazu während der jüngsten Schließungen umfangreiche Erfahrungen sammeln und kooperative Strategien sowie Maßnahmen weiterentwickeln. Das gilt auch für überwiegend ländlich geprägte Kooperationsräume wie die deutsch-tschechische Grenzregion: Regionale, auch grenzüberschreitende Kooperationen verbessern Gleichwertigkeit, Risiko- und Daseinsvorsorge, digitale Vernetzungen und tragen somit zur Versorgung der Menschen bei.

Mit Blick auf den Bund braucht es Routinen in der Raumplanung zur systematischen Implementierung der Themen „Pandemie“ sowie „Kritische Infrastrukturen“ in eigene Instrumente und in die Raumbewertung – auch grenzüberschreitend. Grundsätzlich ist eine institutionelle Verankerung und Begleitung begrüßenswert (BBK 2020). Die Risikoanalyse, auch zu kritischen Infrastrukturen, erfolgt bislang sektoral und erzielt anscheinend nicht die notwendige Reichweite. Insgesamt bleiben Risikomanagement und kritische Infrastrukturen in der Raumplanung noch Nischenthemen (BBSR 2020). Relevant für die europäische Ebene sind Ziele, Konzepte und Umsetzungsstrategien einer nachhaltigen und ausgewogenen europäischen Raumentwicklung, wie in der Territorialen Agenda 2030 und der Neuen Leipzig-Charta 2020 formuliert. Sie müssen Aspekte der sozialen und räumlichen Gerechtigkeit, der Vulnerabilität, der Klimafolgenbewältigung, der Gesundheitsvorsorge und der Resilienz von

Raumstrukturen sowie von sozialen und technischen Infrastrukturen – beispielsweise des Gesundheitswesens, des Verkehrs, der Energie- und Informationssysteme in transeuropäischen Netzen und Standortssystemen – umfassen. Die Territoriale Agenda 2030 verfolgt mit ihren Impulsen für ein gerechteres und grüneres Europa Wege, von der Krisenbewältigung zur vorsorgenden Planung zu gelangen.

Dafür braucht es auch eine europäische Raumbewertung, die Strategien, Konzepte und Maßnahmen im Rahmen der Bewältigung von Pandemien sowie von Klimaveränderungen frühzeitig, vorsorgend und umfassend zwischen den Nationalstaaten abstimmt und koordiniert. Eine Raumbewertung auf europäischer Ebene muss als Grundlage – aufbauend auf vorliegenden Datengrundlagen und Karten – in europäischen Modellprojekten weiterentwickelt werden.

Pandemien oder auch Klimaveränderungen wirken grenzübergreifend zwischen Staaten, aber auch zwischen Regionen und Kommunen benachbarter Länder. Zur Beobachtung, Problemanalyse und -bewältigung müssen entsprechende Akteure grenzüberschreitend vor allem Informationen austauschen, Strategien und Konzepte abstimmen, aber auch Maßnahmen und deren Umsetzung abgleichen. Dazu müssen auch Teilräume einzelner Staaten wie Bundesländer oder Departements Regionen oder auch Kommunen – möglicherweise durch Staatsverträge – autorisiert sein, direkt zu kooperieren. Unmittelbare Durchgriffe der Europäischen Kommission auf Regionen oder Kommunen sind dabei allerdings zu vermeiden. Das würde das Subsidiaritätsprinzip und die Handlungsfähigkeit der Kommunen stärken. Problembeobachtung und -bewältigung werden in diesem Multilevel-Governance-System koordiniert.

**1**

Sechs Prioritäten des Entwurfs der erneuerten Territorialen Agenda

<p><b>Ein gerechtes Europa</b></p>  <p>das allen Orten und Menschen Zukunftsperspektiven bietet</p>	<p><b>Ausgewogenes Europa</b> Ausgewogenere Raumentwicklung mithilfe der Vielfalt Europas</p>
	<p><b>Funktionale Regionen</b> Konvergente lokale und regionale Entwicklung, weniger Ungleichheit zwischen den Orten</p>
	<p><b>Integration über Grenzen hinweg</b> Leichteres Leben und Arbeiten über Landesgrenzen hinweg</p>
<p><b>Ein grünes Europa</b></p>  <p>das gemeinsame Lebensgrundlagen schützt und gesellschaftliche Transformation gestaltet</p>	<p><b>Gesunde Umwelt</b> Bessere ökologische Lebensgrundlagen, klimaneutrale und widerstandsfähige Städte und Regionen</p>
	<p><b>Kreislaufwirtschaft</b> Eine starke und nachhaltige lokale Wirtschaft in einer globalisierten Welt</p>
	<p><b>Nachhaltige Verbindungen</b> Nachhaltige digitale und physische Konnektivität von Orten</p>

Quelle: BBSR

## Literatur

**BBK** – Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 2020: 10 Jahre „KRITIS-Strategie“. Einblicke in die Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen. Bonn.

**BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2020: Vorsorgendes Risikomanagement in der Regionalplanung. Handlungshilfe für die Regionalplanung. Bonn.

**Chen, Jarvis T.; Krieger, Nancy**, 2021: Revealing the unequal burden of COVID-19 by income, race/ethnicity, and household crowding: US county vs ZIP code analyses. In: Journal of Public Health Management and Practice 27 (1): S43–S56.

Der Ad-hoc-Arbeitskreis „Pandemie und Raumentwicklung“ der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft betrachtete die raumrelevanten Auswirkungen der Coronakrise kritisch, multidisziplinär und integrativ. Die Mitglieder tauschten Beobachtungen aus verschiedenen Disziplinen aus: Raumentwicklung, Öffentlicher Gesundheitsdienst, Epidemiologie, Public Health, Ökonomie und Sozialwissenschaften. Diese bezogen sich auch auf europäische Grenzräume. Dazu führten sie Handlungsempfehlungen aus inter- und transdisziplinären Perspektiven zusammen. Diese richten sich an die unterschiedlichen Handlungsebenen der Raumentwicklung und -planung und wurden im Positionspapier der ARL 118 im Februar 2021 veröffentlicht.

### Mitglieder des ARL-Ad-hoc-Arbeitskreises:

**Prof. Dr. med. Mazda Adli**, Fliedner Klinik Berlin & Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie (CCM), Charité – Universitätsmedizin Berlin

**Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart**, ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Leitung des Ad-hoc-Arbeitskreises)

**Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann**, KJB.Kom – Kommunalforschung, Beratung, Moderation und Kommunikation, Berlin

**Prof. Dr. Janos Brenner**, TU Budapest, Zentrum für soziale und räumliche Studien

**Prof. Dr. Gabriele Bolte**, Universität Bremen, Institut für Public Health und Pflegeforschung (IPP)

**Dr. Stefan Gärtner**, Westfälische Hochschule, Institut Arbeit und Technik

**Andrea Hartz**, agl Hartz • Saad • Wendl – Landschafts-, Stadt- und Raumplanung, Saarbrücken

**Carola Havekost**, Oldenburgische Industrie- und Handelskammer, Geschäftsbereiche Handel, Dienstleistungen, Tourismus, Stadtentwicklung/Gründung und Förderung

**Prof. Dr. Dietrich Henckel**, TU Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung; Deutsche Gesellschaft für Zeitpolitik

**Prof. Dr. Heike Köckler**, Hochschule für Gesundheit Bochum, Department of Community Health

**Prof. Dr. Caroline Kramer**, KIT/Karlsruher Institut für Technologie, Institut für Geographie und Geoökologie, Humangeographie

**Dr. Sebastian Krätzig**, ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Geschäftsführung des Ad-hoc-Arbeitskreises)

**Dr. Gesa Matthes**, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Verkehr und Mobilitätswende

**Dr. Sebastian Völker**, Kassenärztliche Vereinigung Westfalen-Lippe, Stabsbereich Unternehmensentwicklung

**Dr. Ralf Winter**, Gesundheitsamt Bochum

Impulse von: **Anne Janz**, Staatssekretärin im Hessischen Ministerium für Soziales und Integration