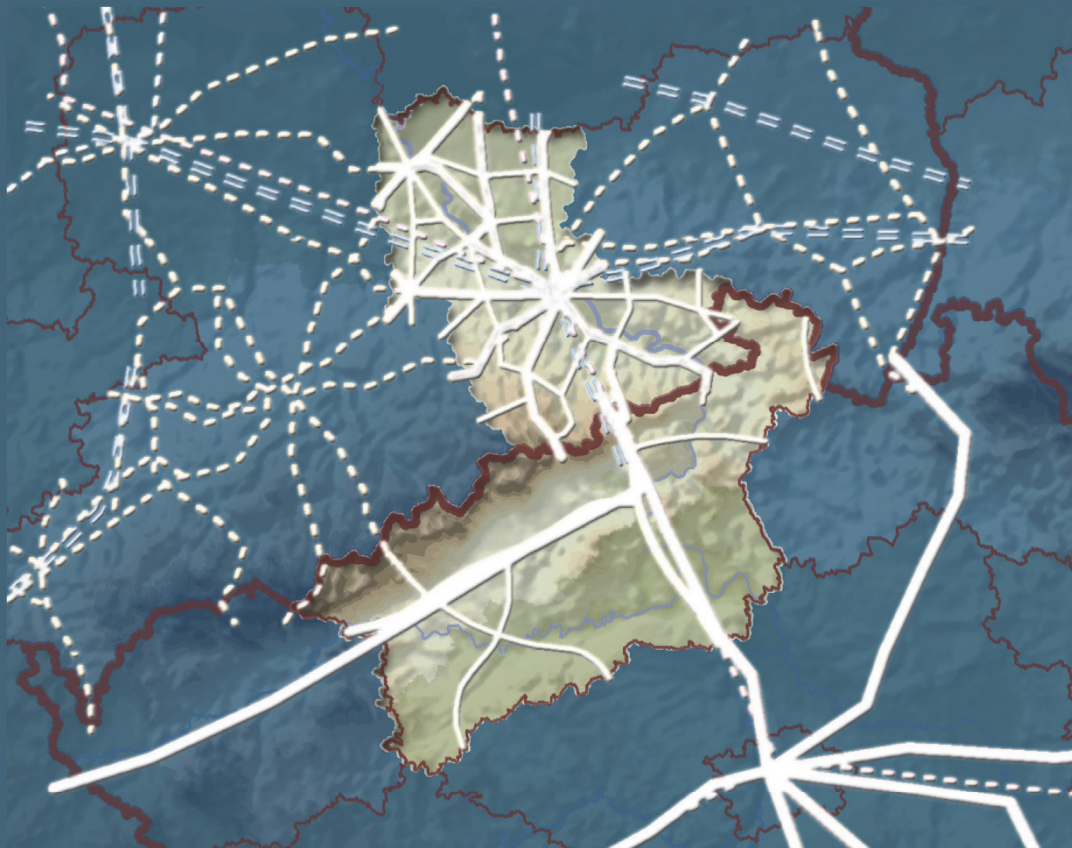




Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



Untersuchung der Passfähigkeit der grenzüberschreitenden Achsen in der Euroregion Elbe/Labe

Výzkum návaznosti přeshraničních rozvojových os
v Euroregionu Elbe/Labe



Europäische Union. Europäischer
Fonds für regionale Entwicklung.
Evropská unie. Evropský fond pro
regionální rozvoj.



Ahoj sousede. Hallo Nachbar.
Interreg VA / 2014 – 2020



Untersuchung der Passfähigkeit der grenzüberschreitenden Achsen in der Euroregion Elbe/Labe

Výzkum návaznosti přeshraničních rozvojových os v Euroregionu Elbe/Labe

Autoren: Dr. **Andreas Ortner**,
Dr. **Juliane Albrecht**,
Dipl.-Geogr. **Sebastian Bartel**
(Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden - IÖR)

Mgr. **Vladan Hruška**, Ph.D.,
Mgr. **Kristýna Rybová**
(Jan-Evangelista-Purkyně-Universität in Ústí nad Labem - UJEP,
Fakultät Naturwissenschaften, Lehrstuhl Geographie)

Begutachter: doc. RNDr. Jaroslav Koutský, Ph.D.
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Robert Knippschild

Herausgeber: Jan-Evangelista-Purkyně-Universität in Ústí nad Labem
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Ústí nad Labem, Januar 2018

Druck: Centrum digitálních služeb MINO, Ústí nad Labem

ISBN 978-80-7561-108-6

ISBN 978-80-7561-108-6



Inhalt

1	Einführung und Vorstellung des Untersuchungsgebiets	5
2	Forschungsdesign und Methodik	8
3	Die Verankerung von Achsen im deutschen und im tschechischen Planungssystem	9
4	Auswertung der Planungsdokumente	14
5	Einschätzung der Planungspraxis	23
6	Harmonisierungsbedarf grenzüberschreitender Achsen	29
7	Schlussfolgerungen	36
8	Quellen	38

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Überregionale und regionale Verbindungs- und Entwicklungsachsen im sächsisch-tschechischen Grenzraum	6
Abbildung 2: Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, Festlegungskarte Raumstruktur	15
Abbildung 3: Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung 2009, Festlegungskarte Raumstruktur	16
Abbildung 4: Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 2. Gesamtfortschreibung 2017 (Stand 09/2017), Festlegungskarte Raumstruktur	17
Abbildung 5: Entwicklungsräume und Entwicklungsachsen gemäß der Politik der Raumentwicklung der Tschechischen Republik (2015)	19
Abbildung 6: Entwicklungsachsen des Bezirks Ústí gemäß den Grundsätzen der Raumentwicklung des Bezirks Ústí (2011)	21
Abbildung 7: Harmonisierungsbedarf bestehender „Nahtstellen“ vorhandener bzw. potenziell möglicher grenzübergreifender Achsen	32

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Raumpläne in Deutschland (Stand 2017)	10
Tabelle 2: Raumplanerische Dokumente in Tschechien (Stand 2017)	12
Tabelle 3: Anzahl der durchfahrenden Fahrzeuge über Grenzen an Abschnitten der Entwicklungsachsen in den Jahren 2005, 2010 und 2016	34

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht liefert einen Beitrag zum Vergleich raumplanerischer Achsenkonzepte in den Grenzregionen Sachsens und Nordböhmens am Beispiel der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge und des Bezirks Ústí nad Labem. Ausgangsbefund ist ein identifizierter Harmonisierungsbedarf der Achsen beiderseits der Grenze.

Im Rahmen der Untersuchung kommt ein breit aufgestellter Methoden-Mix zum Einsatz. Neben der Literaturanalyse zu Achsenkonzepten und deren Anwendung sowie der Analyse und Auswertung von Planungsdokumenten unterschiedlicher relevanter Ebenen, steht insbesondere der Wissensaustausch mit Planungsträgern und weiteren Experten auf dem Gebiet raumplanerischer Achsenkonzepte im Fokus der Arbeit. Es zeigt sich, dass die Relevanz der Achsenkonzepte auf beiden Seiten der Grenze gegeben ist. Basierend auf den verwendeten Ausweisungsmethoden ist festzustellen, dass die Darstellungen in den Plänen nicht einheitlich erfolgen. In Deutschland werden Achsen ausschließlich als linienhafte Darstellungen von überregionaler oder regionaler Bedeutung ausgewiesen. Dagegen finden in Tschechien Achsen im Sinne von linienhaften Darstellungen nur vereinzelt Anwendung und werden zum überwiegenden Teil als Flächen ausgewiesen. Dies hängt damit zusammen, dass die linienhaften Darstellungen freiwilligen Charakter besitzen und lediglich der Orientierung dienen, wohingegen flächenhafte Darstellungen in jedem Bezirk verpflichtend vorzunehmen sind.

Die Auswertung der Planungsdokumente und die Einschätzungen aus der Planungspraxis lassen die Schlussfolgerung zu, dass Möglichkeiten zur Harmonisierung der unterschiedlichen Herangehensweisen hinsichtlich raumplanerischer Achsen bestehen. Auf tschechischer Seite scheint dabei insbesondere eine stärker linienhaft orientierte Darstellung neuer bzw. bereits bestehender Achsen sinnvoll. Dies wiederum bildet die Grundlage für einen grafischen Anschluss der von deutscher Seite aus angrenzenden Achsen an die tschechischen Gebiete. Auf deutscher Seite besteht die Möglichkeit, bisherige überregionale Achsen – entsprechend ihrer tatsächlichen Funktion – in regionale Achsen umzuwandeln und somit eine vergleichbare Wertigkeit wie bei den auf tschechischer Seite weiterführenden Achsen zu erzielen.

1 Einführung und Vorstellung des Untersuchungsgebiets

Die Euroregion Elbe/Labe und ihre Organe haben zum Ziel, die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern und zu erleichtern. Die Zusammenarbeit basiert auf den Prinzipien der Gleichberechtigung und erfolgt unter Beachtung des „Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften“ des Europarates aus dem Jahr 1980.

Die Sächsisch-Böhmische Arbeitsgruppe Raumentwicklung wurde 2005 in Dresden gegründet. Hintergrund ist die am 16. April 2004 unterzeichnete „Rothenburger Erklärung“, in der sich der Freistaat Sachsen, die polnischen Woiwodschaften Niederschlesien und Lebusier Land sowie die drei tschechischen Bezirke Karlovy Vary, Ústí nad Labem und Liberec dazu bekennen, in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Umweltschutz, vorbeugender Hochwasserschutz und Tourismus enger miteinander zu kooperieren. Die Arbeitsgruppe Raumentwicklung setzt sich u. a. für eine bessere grenzüberschreitende Abstimmung räumlicher Planungen ein.

Auf Initiative der Sächsisch-Böhmischen Arbeitsgruppe Raumentwicklung und der Euroregion Elbe/Labe wurde das vorliegende Forschungsprojekt *„Untersuchung der Passfähigkeit der grenzüberschreitenden Achsen in der Euroregion Elbe/Labe bzw. Výzkum návaznosti přeshraničních rozvojových os v Euroregionu Elbe/Labe“* ins Leben gerufen. Dieses soll einen Beitrag zum Vergleich und zur Harmonisierung raumplanerischer Achsenkonzepte in den Grenzregionen Sachsens und Nordböhmens am Beispiel der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge und des Bezirks Ústí nad Labem liefern.

Raumplanerische Achsen-Konzepte finden auf beiden Seiten der sächsisch-tschechischen Grenze Anwendung. Im Rahmen des europäisch geförderten Cross-Data-Projektes zum grenzüberschreitenden Datenmanagement für raumbezogene Planungen – durchgeführt von 2010 bis 2013 durch das Sächsische Staatsministerium des Innern, das Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie und die drei sächsischen grenzanliegenden Regionalen Planungsverbände Oberlausitz/Niederschlesien, Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Region Chemnitz sowie die tschechischen Bezirke Karlovarský Kraj (Karlsbad), Ústecký Kraj (Aussig) und Liberecký Kraj (Reichenberg) – zeigte sich u. a., dass Diskontinuitäten zwischen den Achsen bestehen und die Passfähigkeit der zeichnerischen Festlegungen nicht überall an der gemeinsamen Grenze gegeben ist (vgl. Abbildung 1).

Gegenstand dieses Projektes ist es daher, die Zielvorstellung und Methodik zur Festlegung von Achsen im Kontext der jeweiligen Raumordnungspläne zu beschreiben und zu analysieren. Zudem werden die Passfähigkeit der von deutscher und tschechischer Seite genutzten Instrumente dargestellt und bewertet sowie bestehende Unstimmigkeiten an der sächsisch-tschechischen Grenze im Bereich der Planungsregion Oberes Elbtal-Osterzgebirge und des Bezirks Ústí nad Labem (Ústecký kraj) identifiziert.

Das Konzept der Entwicklungsachsen geht von Lokalisierungstheorien aus. Diese dienen in erster Linie zur Identifizierung von Standortfaktoren für die Lokalisierung von Wirtschaftsaktivitäten und zur Erklärung der räumlichen Verteilung der Wirtschaft (Blažek, Uhlíř 2011). Zu den Lokalisierungstheorien zählt auch das Zentrale-Orte-Konzept nach Walter Christaller, welches als ein Ausgangspunkt für die Verwendung von Achsen in beiden Ländern dient (Christaller 1933). Des Weiteren ist die Theorie der polarisierten Entwicklung in diesem Zusammen-

hang von Bedeutung (Friedmann 1966). Die Auseinandersetzung mit ungleichen Raumentwicklungen (Kern vs. Peripherie) und deren zu Grunde liegenden Ursachen bilden einen Ansatz, um Möglichkeiten für die Stärkung wirtschaftlich schwächerer Regionen zu erarbeiten. Entwicklungsachsen setzen dabei Impulse für die Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten und bündeln deren Intensität entlang der Achsen in Abhängigkeit von der Größe der Zentren (Kerne), die sie verbinden, und der Distanz zueinander.

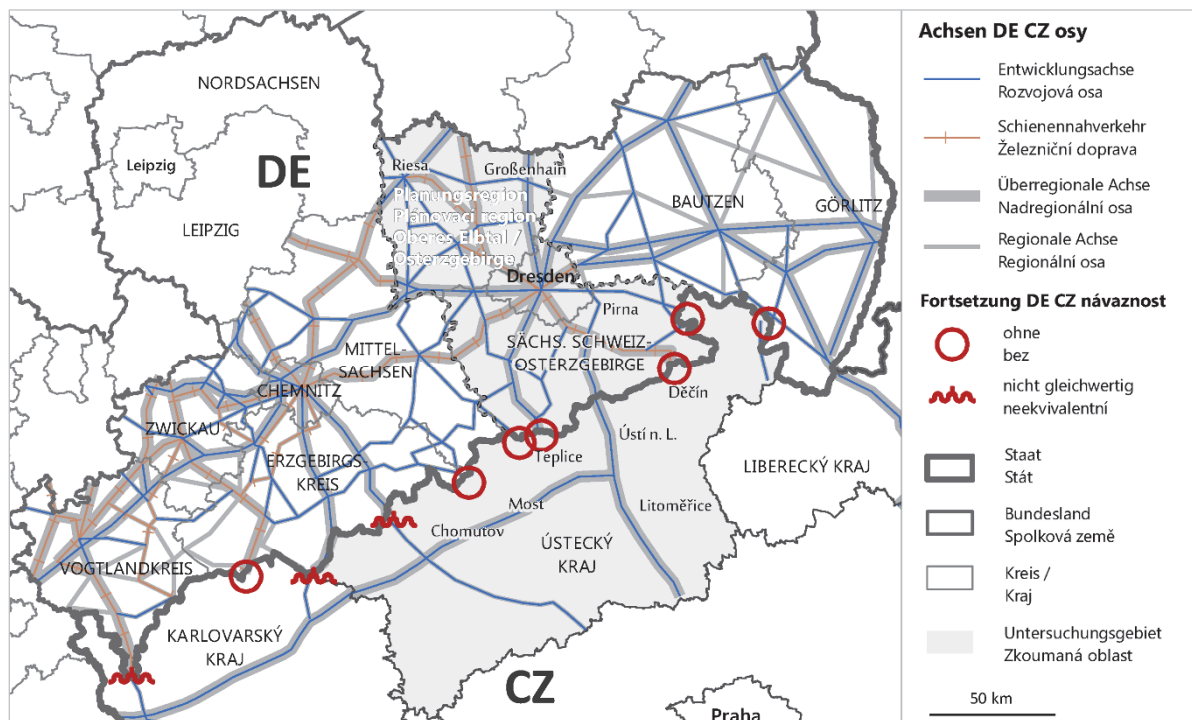


Abbildung 1: Überregionale und regionale Verbindungs- und Entwicklungsachsen im sächsisch-tschechischen Grenzraum

Quelle: eigene Darstellung IÖR; Datengrundlage: <http://www.cross-data.eu/>

In Deutschland bildet das Zentrale-Orte-Konzept, ergänzt um ein abgestuftes System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen als sog. „punktaxiales System“, das Grundmuster für die Entwicklung der Siedlungsstruktur in den Bundesländern. Die jeweilige Bedeutung der Achsen wird häufig mit einem Zusatz verdeutlicht, wie Verbindungs- bzw. Verkehrsachse, Siedlungsachse oder Entwicklungsachse. Bereits in den 1970er Jahren wurde seitens der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) eine Gliederung in großräumige Verkehrs- bzw. Verbindungsachsen einerseits und in kleinräumige Siedlungsachsen andererseits vorgeschlagen. Diese Systematisierung hat sich weitgehend durchgesetzt, wobei in der Planungspraxis dennoch weiterhin vor allem früher entstandene Zwischenformen existieren (Kistenmacher 2005, S. 19).

In Tschechien fand das Zentrale-Orte-Konzept seit den 1970er bis Ende der 1980er Jahre durch das zentral-planerische sozialistische Regime Anwendung, insbesondere um finanzielle Mittel gleichmäßig über alle Territorien zu verteilen. Mit der Einführung der Marktwirtschaft und neoliberalen Zugängen zur Raumplanung in den 1990er Jahren verlor das Zentrale-Orte-Konzept (das aber nie das Konzept der Entwicklungsachsen benutzte) zunächst an Bedeutung.

Erst mit Inkrafttreten des Dokuments „Politik der Raumentwicklung der Tschechischen Republik“ im Jahr 2008 ist eine langsame Rückkehr zu der Theorie Christallers (ergänzt um Entwicklungsachsen) zu beobachten.

Auf beiden Seiten der deutsch-tschechischen Grenze streben die angrenzenden Regionen nach einer im räumlichen Kontext besseren wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung. Zur Unterstützung der Regionalentwicklung können die Entwicklungsachsen ein mögliches geeignetes Instrument darstellen. Eine grenzüberschreitende Anknüpfung der Achsen kann dabei deren Entwicklungscharakter verstärken und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Grenzraum befördern.

Die Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge ist mit einer Fläche von 3.434 km² flächenmäßig die kleinste Planungsregion in Sachsen, weist jedoch mit einer Einwohnerzahl von mehr als einer Million Menschen die dichteste Besiedelung auf. Im Verdichtungsraum der Landeshauptstadt Dresden leben etwa 800.000 Menschen. Vor allem in und um Dresden und in einigen benachbarten Gemeinden ist ein stetiger Bevölkerungsanstieg zu verzeichnen, wohingegen v. a. die weiter entfernten ländlichen Räume Bevölkerungsverluste aufweisen, sodass hinsichtlich der Einwohnerzahl der Planungsregion insgesamt ein leichtes Wachstum zu verzeichnen ist. Namensgebend für die Region sind das Elbtal, in dem auch Weinbau betrieben wird, und das Osterzgebirge. Das Elbtal stellt geologisch betrachtet eine Bruchzone (Elbezone) dar. Dem Tiefland im Norden stehen Gebirgslandschaften im Süden gegenüber, dadurch ergibt sich ein vielfältiges Landschaftsbild.

Der Bezirk Ústí (Ústecký kraj) ist eines von 14 Selbstverwaltungsgebieten in Tschechien. Dieser befindet sich im nordwestlichen Teil Tschechiens an der Grenze zum Freistaat Sachsen. Die Fläche des Bezirks Ústí beträgt 5.335 km² mit etwa 821.000 Einwohnern. Das Relief des Bezirks ist sehr unterschiedlich. Entlang der Grenze zu Sachsen zieht sich der Erzgebirgskamm entlang, östlich davon befinden sich das Děčín-Hochland sowie das Lausitzer Gebirge. Für den Verkehr stellt der Erzgebirgskamm eine physisch-geographische Barriere dar, welche die Straßen- und Eisenbahnanbindung von und nach Deutschland erschwert. Der Gebirgskamm wird durch das Elbtal durchbrochen, wobei sich an der Grenze der tiefste Punkt Tschechiens (115 m ü. M.) befindet. In der Ebene des Untererzgebirgischen Beckens befinden sich die wichtigsten Städte des Bezirks. Die größten sind die Bezirkshauptstadt Ústí nad Labem mit etwa 93.000 Einwohnern, Most mit etwa 63.000 Einwohnern und Děčín, Teplice, Chomutov mit je etwa 50.000 Einwohnern. Sie bilden zusammen einen großen Ballungsraum. Während der sozialistischen Periode dominierte insbesondere die Schwerindustrie, die stark negative Umwelteinflüsse auf die Region hatte. Infolge dessen müssen heutzutage insbesondere Maßnahmen umgesetzt werden, die den gegenwärtigen wirtschaftlichen Strukturwandel und die damit im Zusammenhang stehenden Herausforderungen meistern.

2 Forschungsdesign und Methodik

Das vorliegende Projekt knüpft an die Ergebnisse des Cross-Data-Projektes aus dem Jahr 2013 an. Im Ergebnis der früheren Analysen zum grenzüberschreitenden Datenmanagement für raumbezogene Planungen zeigt sich, dass starke Diskontinuitäten im Hinblick auf die ausgewiesenen Achsen bestehen und dass die Passfähigkeit der zeichnerischen Festlegungen an der gemeinsamen deutsch-tschechischen Grenze nicht überall gegeben ist.

Darauf aufbauend haben daher das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR) in Dresden im Auftrag der Kommunalgemeinschaft Euroregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge e. V. sowie die Jan-Evangelista-Purkyně-Universität (UJEP) in Ústí nad Labem (Lehrstuhl Geographie) unter Mitwirkung des Planungsverbandes Oberes Elbtal/Osterzgebirge im Rahmen des gemeinsamen Kleinprojektfonds der Euroregion Elbe/Labe das Spiegelprojekt „*Untersuchung der Passfähigkeit der grenzüberschreitenden Achsen in der Euroregion Elbe/Labe*“ (Laufzeit: 12/2016 bis 11/2017) initiiert. Dabei wurden die Projektinhalte „spiegelbildlich“ von beiden Seiten der Grenze aus durch die beiden Forscher-Teams bearbeitet und anschließend gemeinsam analysiert, diskutiert und bewertet.

Ziel des Projektes ist der Vergleich raumplanerischer Achsenkonzepte in den Grenzregionen Sachsens und Nordböhmens am Beispiel der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge und des Bezirks Ústí nad Labem inklusive der Formulierung von Bedarfen und Empfehlungen zur Harmonisierung für eine Verbesserung der Grundlagen grenzüberschreitender Entwicklungen. Das Projekt beruht auf einem relativ breit aufgestellten methodischen Ansatz (Methoden-Mix). Neben der Literaturanalyse zu Achsenkonzepten und deren Anwendung sowie der Analyse und Auswertung von Planungsdokumenten unterschiedlicher relevanter Ebenen stand insbesondere der Wissensaustausch mit Planungsträgern und weiteren Experten auf dem Gebiet raumplanerischer Achsenkonzepte im Fokus der Arbeit.

Die mehrfache Vorstellung und Diskussion von Teilergebnissen im Rahmen von Fachgesprächen in der Fachgruppe Raumentwicklung der Euroregion Elbe/Labe sowie der Sächsisch-Böhmischen Arbeitsgruppe Raumentwicklung waren bei der Ergebnisfindung ebenso hilfreich für die Plausibilisierung, wie die Durchführung und Auswertung leitfragengestützter Experteninterviews. Auf deutscher Seite wurden im Juni und Juli drei Fachgespräche mit Vertretern aus dem Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge (19.06.17), aus dem Sächsischen Staatsministerium des Innern (27.06.17) und aus der Landesdirektion Sachsen (04.07.17) durchgeführt. Auf tschechischer Seite wurden zudem im Juni vier Fachgespräche mit Vertretern aus dem Ministerium für Regionalentwicklung (12.06.17) sowie aus den Bezirken Ústí nad Labem (20.06.17), Karlovy Vary (26.06.17) und Liberec (30.06.17) geführt.

Die gesammelten Informationen wurden bei Treffen der beiden Forscher-Teams in Dresden und Ústí nad Labem oder per Skype gemeinsam besprochen und ausgewertet. Eine Klausurtagung (31.07. bis 01.08.17) widmete sich ausführlich der Diskussion der Ergebnisse und Ableitung des Harmonisierungsbedarfs der grenzüberschreitenden Achsen. Die Einbindung statistischer Daten zur Bevölkerungsentwicklung, zum Arbeits- oder Wohnungsmarkt wurde angestrebt, blieb aber aufgrund des geringen inhaltlichen Mehrwertes für das Projekt unberücksichtigt. Die Ergebnisse des Projektes liegen nunmehr in Form eines zweisprachigen Abschlussberichts vor (Redaktionsschluss: Ende 2017). Dieser enthält neben dem Textteil auch eine gemeinsame Karte zu den grenzüberschreitenden Achsen im Untersuchungsgebiet.

3 Die Verankerung von Achsen im deutschen und im tschechischen Planungssystem

Auf deutscher Seite

Die Raumplanung in Deutschland untergliedert sich in die überörtliche Planung (Raumordnung) und die Planung auf örtlicher Ebene (Bauleitplanung). Während die Raumordnung im Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG), dessen novellierte Fassung vom 23. Mai 2017 zum 29. November 2017 in Kraft getreten ist, sowie ergänzend in den Landesplanungsgesetzen (z. B. Sächsisches Landesplanungsgesetz, SächsLPlIG) geregelt ist, findet die Bauleitplanung im Baugesetzbuch (BauGB) ihre rechtliche Grundlage. Die Raumordnung ist durch das föderale Staatssystem der Bundesrepublik Deutschland geprägt. Die Kompetenz zum Erlass von Raumordnungsplänen ist hiernach zwischen dem Bund und den 16 Ländern aufgeteilt.

Der Bund besitzt lediglich eine punktuelle Kompetenz zum Erlass von Raumordnungsplänen, die in Art. 17 ROG geregelt ist. Sie beschränkt sich auf die Raumordnungspläne in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) nach § 17 Abs. 1 ROG, die länderübergreifenden Raumordnungspläne für den vorbeugenden Hochwasserschutz und Standortkonzepte für Häfen und Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Entwicklung nach § 17 Abs. 2 ROG sowie die Konkretisierung einzelner Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG in sog. Grundsätze-Plänen nach § 17 Abs. 3 ROG. Mit Ausnahme der Raumordnungspläne für die deutsche AWZ der Nord- und Ostsee hat der Bund von diesen Kompetenzen allerdings noch keinen Gebrauch gemacht.

Im Gegensatz zum Bund verfügen die Länder über ein umfangreiches raumordnerisches Instrumentarium, das im ROG und in den Planungsgesetzen der Länder geregelt ist. Demnach sind die Länder nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 ROG zunächst verpflichtet, Raumordnungspläne für das gesamte Landesgebiet (sog. landesweite Raumordnungspläne, z. B. Landesentwicklungsplan Sachsen) aufzustellen. Für die Teilräume der Länder sind darüber hinaus sog. Regionalpläne zu erstellen, die aus den landesweiten Raumordnungsplänen zu entwickeln sind (z. B. Regionalplan für die Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge). Die Regionalplanung wird in Sachsen von Landkreisen und kreisfreien Städten getragen, die sich speziell zu diesem Zweck zu eigens dafür gegründeten Regionalen Planungsverbänden zusammengeschlossen haben.

Die landesweiten Raumordnungspläne und Regionalpläne müssen sich an den in § 2 Abs. 2 ROG formulierten Grundsätzen der Raumordnung ausrichten und sollen die in § 13 ROG normierten Inhalte aufweisen. Hierzu gehören insbesondere Festlegungen zur Siedlungsstruktur, zur Freiraumstruktur und zur Infrastruktur (§ 13 Abs. 5 ROG). Raumplanerische Achsen sind Bestandteile der Siedlungsstruktur. Der Begriff „Achsen“ wird in § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit. e ROG 2017 (§ 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit. e ROG a. F.) zwar als „Soll“-Inhalt von Raumordnungsplänen genannt, aber nicht näher definiert. Achsen sind nach allgemeinem Verständnis gekennzeichnet durch eine Bündelung von Bandinfrastruktur (insbesondere Verkehrslinien) und eine Folge von Siedlungskonzentrationen (Kistenmacher 2005, S. 19). Während in den landesweiten Raumordnungsplänen die überregionalen Achsen festzulegen sind, sollen in den Regionalplänen die regional bedeutsamen Achsen ihren Ausdruck finden. Dementsprechend ist die

Festlegung regional bedeutsamer „Verbindungs- und Entwicklungsachsen“ in § 4 Abs. 2 lit. d SächsLPIG als notwendiger Inhalt der Regionalpläne genannt.

In Übereinstimmung mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach § 28 Abs. 2 S. 1 GG liegt die Zuständigkeit für die örtliche Planung (Bauleitplanung) bei den Gemeinden. Zu unterscheiden sind der Flächennutzungsplan, der für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen ist, und die Bebauungspläne, die sich in der Regel auf Teilräume der Gemeinde beziehen. Die Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 S. 1 BauGB). Während der Flächennutzungsplan die Art der baulichen Nutzung in den Grundzügen regelt, sind im Bebauungsplan die Art und das Maß der baulichen Nutzung für einzelne Teile des Gemeindegebiets rechtsverbindlich festgesetzt. Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB). In Tabelle 1 sind die Raumordnungspläne in Deutschland im Überblick dargestellt.

Tabelle 1: Raumpläne in Deutschland (Stand 2017)

Planungsebenen	Planungsinstrumente	Materielle Planinhalte
Bund	Raumordnungspläne für die deutsche AWZ und für den Gesamttraum, § 17 ROG	Ziele und Grundsätze für ausgewählte Raumnutzungen und -funktionen (z. B. Hochwasserschutz); Konkretisierung einzelner Grundsätze nach § 2 Abs. 2 ROG
Länder	Landesweiter Raumordnungsplan, § 13 Abs. 1 Nr. 1 ROG Regionalplan, § 13 Abs. 1 Nr. 2 ROG	Ziele und Grundsätze für Raumnutzungen und -funktionen, insb. zur Siedlungsstruktur, Freiraumstruktur, Infrastruktur
Gemeinden	Flächennutzungsplan, §§ 5 ff. BauGB Bebauungsplan, §§ 9 ff. BauGB	Art der Bodennutzung im Hinblick auf die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung Art und Maß der Bodennutzung

Quelle: eigene Darstellung

Die Raumordnungspläne sind grenzüberschreitend abzustimmen. In § 9 Abs. 4 S. 1 und 2 ROG (2017) heißt es hierzu: „Wird die Durchführung eines Raumordnungsplans voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf das Gebiet eines Nachbarstaates haben, so ist die von diesem Staat als zuständig benannte oder, sofern der Staat keine Behörde benannt hat, die oberste für Raumordnung zuständige Behörde zu unterrichten; ihr ist ein Exemplar des Planentwurfs zu übermitteln. Der Behörde nach S. 1 ist eine angemessene Frist zu setzen, innerhalb der sie Gelegenheit zur Stellungnahme hat“. In § 13 Abs. 2 SächsLPIG ist allgemein geregelt, dass raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit mit diesen abzustimmen sind.

Soweit die Durchführung eines Raumordnungsplans erhebliche Umweltauswirkungen auf einen anderen Staat haben kann, ist zudem eine grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach den §§ 60 und 61 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in der novellierten Fassung vom 20. Juli 2017 durchzuführen (zuvor geregelt in

§ 14j UVPG alte Fassung). Hintergrund sind die europarechtlichen Anforderungen der Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie).

Auf tschechischer Seite

Die Raumplanung in Tschechien ist im Gesetz Nr. 183/2006 über die Raumplanung und Bauordnung (Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, nachfolgend bezeichnet als Baugesetz, BauG) geregelt, das zum 1.1.2007 in Kraft getreten ist. Sie vereint die überörtliche und die örtliche Raumplanung zu einem Komplex. Die Raumplanung ist durch den zentralistischen Staatsaufbau Tschechiens mit den Ebenen Staat, Bezirk und Gemeinde geprägt. Auf gesamtstaatlicher Ebene sind die Gesetzgebungskompetenz und die Kompetenz zum Erlass von das gesamte Staatsgebiet betreffenden Plänen angesiedelt. Gemeinden mit erweitertem Wirkungsbereich verfügen über besondere raumplanerische Zuständigkeiten.

Auf gesamtstaatlicher Ebene wird die sog. Politik der Raumentwicklung Tschechiens (Politika územního rozvoje ČR, PUR) erstellt. Sie legt die Anforderungen und den Rahmen für die Ausformung der im BauG allgemein aufgeführten Aufgaben der Raumplanung im nationalen, grenzüberschreitenden und internationalen Zusammenhang fest (vgl. § 31 BauG). Die Politik der Raumentwicklung wird vom Ministerium für Regionalentwicklung aufgestellt und enthält landesweite Prioritäten der Raumordnung zur Sicherstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung. Darüber hinaus legt sie Entwicklungsräume und Entwicklungsachsen, Sondergebiete, Korridore und Flächen der Verkehrsinfrastruktur sowie Korridore, Flächen und Entwicklungsvorhaben der technischen Infrastruktur fest.

Gemäß § 32 Abs. 1 lit. b BauG soll die Politik der Raumentwicklung die Gebiete mit erhöhten Anforderungen an Veränderungen im Raum aufgrund einer Konzentration von Aktivitäten internationaler, nationaler oder überregionaler Bedeutung ausweisen, d. h. Entwicklungsgebiete und Entwicklungsachsen festlegen. Darüber hinaus weist die Politik der Raumentwicklung gemäß § 32 Abs. 1 lit. c BauG auch Gebiete mit besonderen Werten oder besonderen Herausforderungen von internationaler, nationaler oder überregionaler Bedeutung aus (sog. Sondergebiete).

Das raumplanerische Instrument auf Ebene der Bezirke sind die sog. Grundsätze der Raumentwicklung (Zásady územního rozvoje, ZUR), welche für das gesamte Gebiet des Bezirks verbindlich zu erstellen sind (§ 36 BauG). Diese enthalten das Entwicklungskonzept für den Bezirk mit grundlegenden Anforderungen für eine zweckmäßige und wirtschaftliche Ordnung des Raumes. Sie grenzen Entwicklungsgebiete und Entwicklungsachsen ab und beschäftigen sich mit überörtlichen und regionalen Beziehungen. Die Grundsätze der Raumentwicklung sind sowohl für die Gebietspläne auf Gemeindeebene als auch für Standortentscheidungen verbindlich. Die Grundsätze der Raumentwicklung werden durch das Bezirksamt aufgestellt und durch den Bezirkstag beschlossen.

Die Raumplanung auf Gemeindeebene liegt in der Kompetenz des jeweiligen Raumplanungsamtes. Die raumplanerischen Instrumente auf Gemeindeebene sind der Gebietsplan und der Regulierungsplan. Der Gebietsplan der Gemeinde legt das städtebauliche Konzept, die Flächennutzung sowie die bebaubare Fläche für das gesamte Gemeindegebiet fest (§ 43 BauG). Der Regulierungsplan regelt die Nutzung einzelner Grundstücke verbindlich und wird für einen

Teil der Gemeinde oder das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt (§ 61 BauG). Die Gebietspläne der Gemeinden müssen an die Grundsätze der Raumentwicklung des Bezirks angepasst werden. In Tabelle 2 sind die gebietsplanerischen Dokumente in Tschechien im Überblick dargestellt.

Tabelle 2: Raumplanerische Dokumente in Tschechien (Stand 2017)

Planungsebenen	Planungsinstrumente	Materielle Planinhalte
Staat	Politik der Raumentwicklung, § 31 BauG	Landesweite Prioritäten der Raumordnung, Festlegung von Entwicklungsräumen und Entwicklungsachsen, Sondergebieten, Korridoren und Flächen der Verkehrs- und technischen Infrastruktur
Bezirke	Grundsätze der Raumentwicklung § 36 BauG	Abgrenzung der Entwicklungsgebiete und Achsen von nationaler und überörtlicher Bedeutung, Flächen und Korridore der verkehrlichen und technischen Infrastruktur
Gemeinden	Gebietsplan der Gemeinde, § 43 BauG Regulierungsplan, § 61 BauG	Entwicklungskonzept des Gebiets und der funktionalen Flächennutzung, Abgrenzung der bebaubaren Flächen Grundstücksbezogene Regelung der Flächennutzung

Quelle: eigene Darstellung

Die Grundsätze der Raumentwicklung, der Gebietsplan und der Regulierungsplan werden als sog. gebietsplanerische Dokumente bezeichnet. Daneben werden auf den verschiedenen Ebenen sog. gebietsplanerische Unterlagen erstellt. Hierbei handelt es sich um Analysedokumente, die als Grundlage für die Erarbeitung der jeweiligen gebietsplanerischen Dokumente auf Bezirks- und Gemeindeebene sowie als Grundlage der Politik der Raumentwicklung auf gesamtstaatlicher Ebene dienen. Zu unterscheiden sind insoweit raumanalytische Unterlagen und Raumstudien (z. B. auf Bezirksebene gemäß § 26 bzw. § 30 BauG).

Neben den gesetzlich verbindlichen Raumplänen werden in Tschechien auf den verschiedenen Ebenen auch strategische Dokumente (Pläne) entwickelt, wobei deren Aufstellung lediglich fakultativ ist. Diese sog. strategische Raumplanung, die auch als Regionalentwicklung bezeichnet wird, ist im Gesetz Nr. 248/2000 über die Förderung der Regionalentwicklung geregelt. Das Gesetz definiert den Inhalt der strategischen Dokumente sowohl auf gesamtstaatlicher als auch auf Bezirksebene und setzt Rahmenbedingungen für Gemeinden mit erweitertem Wirkungsbereich (SMI et al. 2016, S. 25). Die Festlegung von Achsen ist im Gesetz Nr. 248/2000 nicht erwähnt.

Die Politik der Raumentwicklung und die Grundsätze der Raumentwicklung sind grenzüberschreitend abzustimmen (§ 33 Abs. 5 und § 37 Abs. 4 BauG). Das Ministerium für Regionalentwicklung bzw. das zuständige Bezirksamt senden den zuständigen Stellen in den Nachbarländern in Zusammenarbeit mit dem tschechischen Außenministerium die Planungsdokumente sowie ein Konsultationsangebot zu. Bei Interesse finden entsprechende Konsultationen zwischen den zuständigen Stellen der Nachbarländer und Tschechien statt.

Zudem ist eine grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) erforderlich, soweit die Durchführung eines Raumplans erhebliche Umweltauswirkungen auf einen anderen Staat haben kann. Die SUP-Richtlinie wurde durch die §§ 10a-10j des Gesetzes Nr. 100/2001 über die Umweltverträglichkeitsprüfung in tschechisches Recht umgesetzt (Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ZOPV).

Vergleichende Betrachtung

Achsen gehören sowohl in Deutschland als auch in Tschechien zu den gesetzlich vorgeschriebenen Inhalten von Raum(ordnungs-)plänen. Während Achsen in Deutschland bereits seit längerem als notwendiger Inhalt von Raumordnungsplänen auf Landesebene gelten und seit dem ROG von 1998 auch gesetzlich erwähnt sind, wurden sie in Tschechien erst mit Inkrafttreten des neuen BauG im Jahr 2007 rechtlich und in der Folgezeit auch planerisch verankert. Auf deutscher Seite ist der Achsenbegriff nicht gesetzlich definiert, im SächsLPlIG wird er allerdings im Sinne von „Verbindungs- und Entwicklungsachsen“ verstanden. Im tschechischen BauG ist eine allgemeine Definition des Achsenbegriffs vorhanden, die jedoch der weiteren Konkretisierung bedarf. Das genaue Verständnis der Achsen wird somit in beiden Staaten der Festlegung in den Planungsdokumenten überlassen.

Die Planungsebenen, auf denen Achsenfestlegungen in Deutschland und Tschechien verankert sind, unterscheiden sich. In Deutschland sind Achsen, entsprechend dem föderalen Planungssystem, nur in landesweiten Raumordnungsplänen und in Regionalplänen festgelegt, nicht jedoch bundesländerübergreifend für die gesamtstaatliche Ebene der Bundesrepublik. In Tschechien hingegen sind Achsenfestlegungen in der Politik der Raumentwicklung für die gesamtstaatliche Ebene zu finden, zudem sind sie Bestandteil der Grundsätze der Raumentwicklung auf Bezirksebene. Im Rahmen der Bauleitplanung auf Gemeindeebene ist die Festlegung von Achsen in beiden Staaten nicht vorgesehen; die in den Bauleitplänen getroffenen Festlegungen sollten sich aber an den raumordnerischen Achsen ausrichten. Zusätzlich zu den genannten Raumplänen werden in Tschechien sog. strategische Raumpläne festgelegt (diese werden auch als Entwicklungsstrategien oder -programme bezeichnet). Diese Pläne sind nur für die gesamtstaatliche Ebene (gezeichnet als die Strategie der Regionalen Entwicklung der Tschechischen Republik) und Bezirksebene verpflichtend, für die lokale Ebene sind sie freiwillig. Die gesetzlichen Grundlagen für diese Strategien beinhalten allerdings keine Angaben zu den PUR oder ZUR Dokumenten und damit auch nicht zu den Achsen.

Die deutschen landesweiten Raumordnungspläne und Regionalpläne sind verpflichtend grenzüberschreitend abzustimmen; dies gilt auch für die darin getroffenen Achsenfestlegungen. Die Politik der Raumentwicklung in Tschechien sowie die Grundsätze der Raumentwicklung auf Bezirksebene, einschließlich der jeweils darin festgelegten Achsen, unterliegen ebenfalls der gesetzlichen Verpflichtung zur grenzüberschreitenden Abstimmung. Soweit mit den Raumplänen erhebliche Umweltauswirkungen verbunden sind, besteht zudem in beiden Staaten die Verpflichtung zur grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß der SUP-Richtlinie.

4 Auswertung der Planungsdokumente

Auf sächsischer Seite

Landesentwicklungsplan Sachsen

Der Landesentwicklungsplan des Freistaates Sachsen konkretisiert den Begriff Achsen im Kapitel 1.5 und versteht ihn gemäß § 4 Abs. 2 lit. d SächsLPIG im Sinne von „Verbindungs- und Entwicklungsachsen“. Demnach sind „überregional bedeutsame Verbindungs- und Entwicklungsachsen landesweit bedeutende Achsen, die die räumlichen Verflechtungen der sächsischen Verdichtungsräume und Oberzentren mit den Oberzentren und Verdichtungsräumen benachbarter Länder und Staaten sowie die Einbindung in europäische Verkehrsnetze wiedergeben“.

Die im Landesentwicklungsplan gemäß § 8 Abs. 5 ROG ausgewiesenen Verbindungs- und Entwicklungsachsen werden als konzeptionelle Instrumente verstanden, die durch die Bündelung von Verkehrs- und Versorgungslinien bzw. Bandinfrastrukturen und eine unterschiedlich dichte Folge von Siedlungskonzentrationen gekennzeichnet sind. Diese bilden zusammen mit den Zentralen Orten eine punktaxiale Struktur, die das Grundgerüst der räumlichen Verflechtung und der angestrebten räumlichen Ordnung und Entwicklung des Landes darstellt und die in den Regionalplänen gemäß § 4 Abs. 1 SächsLPIG durch regional bedeutsame Verbindungs- und Entwicklungsachsen ergänzt werden.

In der Begründung zum Landesentwicklungsplan wird angedeutet, dass die Anwendung des raumordnerischen Instruments der Achsen nicht immer gleichermaßen in den Raumordnungsplänen der benachbarten Bundesländer und Nachbarstaaten festgelegt bzw. dargestellt ist. Grundsätzlich finden die ausgewiesenen Achsen allerdings weitgehend eine funktionale Entsprechung in den angrenzenden Bundesländern und Nachbarstaaten.

Im Grundsatz G 1.5.1 wird festgelegt, dass in den überregional bedeutsamen Verbindungs- und Entwicklungsachsen unter Berücksichtigung des Leistungsaustausches zwischen den Metropolregionen und den Oberzentren Europas, Deutschlands und Sachsens die Verkehrsinfrastruktur verkehrsträgerübergreifend erhalten und weiter ausgebaut werden soll. In der Begründung zu dieser Festlegung heißt es weiter, dass überregionale Verbindungs- und Entwicklungsachsen eine fundamentale Bedeutung für den Leistungsaustausch innerhalb Deutschlands und Europas aufweisen und die Verkehrsinfrastruktur ausreichend auszubauen ist. Daher gilt es, bestehende Lücken bzw. langfristig absehbare Engpässe, insbesondere bei den Verkehrsträgern Straße und Schiene, zu beseitigen. Die Ausbauerfordernisse der Bandinfrastruktur orientieren sich an europäischen Gesichtspunkten und sollen den von ihnen berührten Gebieten Lagevorteile vermitteln sowie strukturelle Entwicklungsimpulse geben und die Verflechtung Sachsens mit den Nachbarstaaten innerhalb Europas ermöglichen.

Im Ziel Z 1.5.2 ist die Bündelung des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur und weiterer Einrichtungen der Bandinfrastruktur in den Verbindungs- und Entwicklungsachsen festgesetzt. Dadurch sollen Eingriffe in bisher unberührte Landschaftsteile minimiert und Zerschneidungseffekte verhindert werden. Des Weiteren sichert die Bündelung leistungsfähiger Verkehrsadern und Leitungsverbindungen den ressourcenschonenden Leistungsaustausch, die Funktionsfähigkeit der Verbindungs- und Entwicklungsachsen und verstärkt die von dort ausgehenden Entwicklungsimpulse. Neben der vorhandenen Raum- und Siedlungsstruktur sollen daher bei den Trassenplanungen für Bandinfrastruktureinrichtungen der Bündelungseffekt genutzt und die Erfordernisse des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes berücksichtigt werden.

Die Ergänzung überregional bedeutsamer Verbindungs- und Entwicklungsachsen durch regional bedeutsame Verbindungs- und Entwicklungsachsen in den Regionalplänen wird durch Ziel Z 1.5.3 festgesetzt. Die regional bedeutsamen Verbindungs- und Entwicklungsachsen stellen die räumlichen Verflechtungen von Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren dar und erfüllen im Verdichtungsraum vorrangig Ordnungsfunktionen, wohingegen sie in ländlichen Räumen vorrangig Erschließungsfunktionen übernehmen sollen.

Die Anbindung der Mittelzentren an die sächsischen Oberzentren bzw. an Oberzentren benachbarter Bundesländer und Staaten sowie die Anbindung geeigneter Grundzentren an die Ober- und Mittelzentren in der jeweiligen Planungsregion soll sich bei der Festlegung der regionalen Achsen durch die Regionalplanung am Verlauf schienenengebundener Nahverkehrsachsen und vorhandener Bundes- und Staatsstraßen mit regionaler Verbindungsfunktion orientieren.

Laut Ziel Z 1.5.4 sind die Verbindungs- und Entwicklungsachsen durch die Festlegung von regionalen Grünzügen und Grünzäsuren zu gliedern und zusammenhängende siedlungsnahe Freiräume zu sichern. In der Begründung heißt es, dass aus Gründen des Landschafts-, des Natur- und des lokalen Klimaschutzes, der Ortsbildgestaltung und der Erhaltung ortsrander Erholungsflächen eine durchgehende Bebauung im Bereich der Verbindungs- und Entwicklungsachsen zu vermeiden ist. Da hierfür ausreichend Freiflächen zwischen den Siedlungseinheiten erforderlich sind, sind die zwischen den Verbindungs- und Entwicklungsachsen liegenden Freiflächen zu sichern und im Rahmen der Regionalplanung mit der Festlegung von regionalen Grünzügen und Grünzäsuren entlang der und zwischen den Achsen auszuweisen.

Die im Landesentwicklungsplan festgelegten überregional bedeutsamen Verbindungs- und Entwicklungsachsen sind in Abbildung 2 dargestellt.

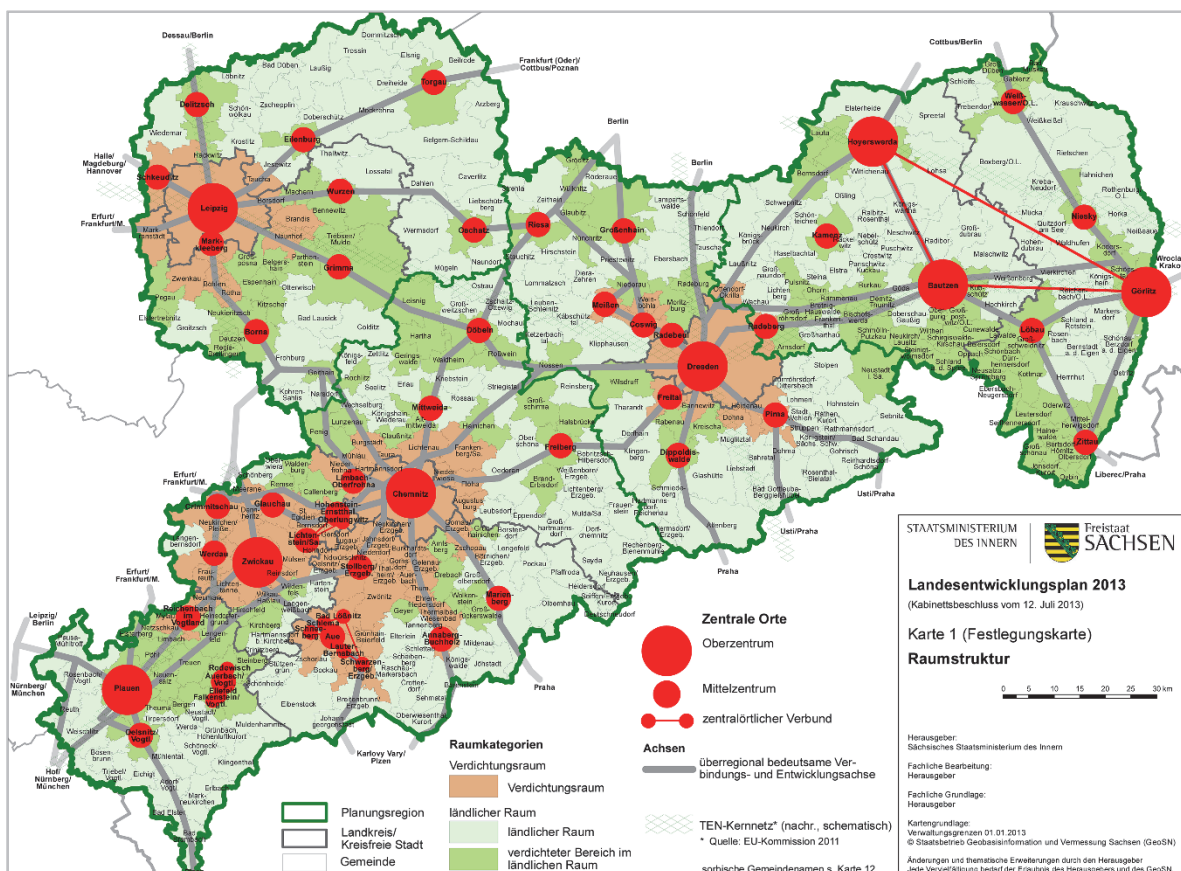


Abbildung 2: Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, Festlegungskarte Raumstruktur.

Quelle: Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, Karte 1 (Festlegungskarte) Raumstruktur

Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge

Im Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge wird festgehalten, dass regionale Verbindungs- und Entwicklungsachsen regional bedeutsame Achsen sind, welche im Sinne von räumlichen Korridoren zur Bündelung von Einrichtungen der Bandinfrastruktur bestehen und das Netz der überregionalen Verbindungsachsen ergänzen. Ihr Ziel ist es, ergänzend zu den überregionalen Achsen Verbindungsfunktionen innerhalb der Region zu übernehmen; darüber hinaus haben diese im Verdichtungsraum überwiegend Ordnungsfunktionen, im ländlichen Raum auch Entwicklungsfunktionen. (Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2009: 29; vgl. Abbildung 3).

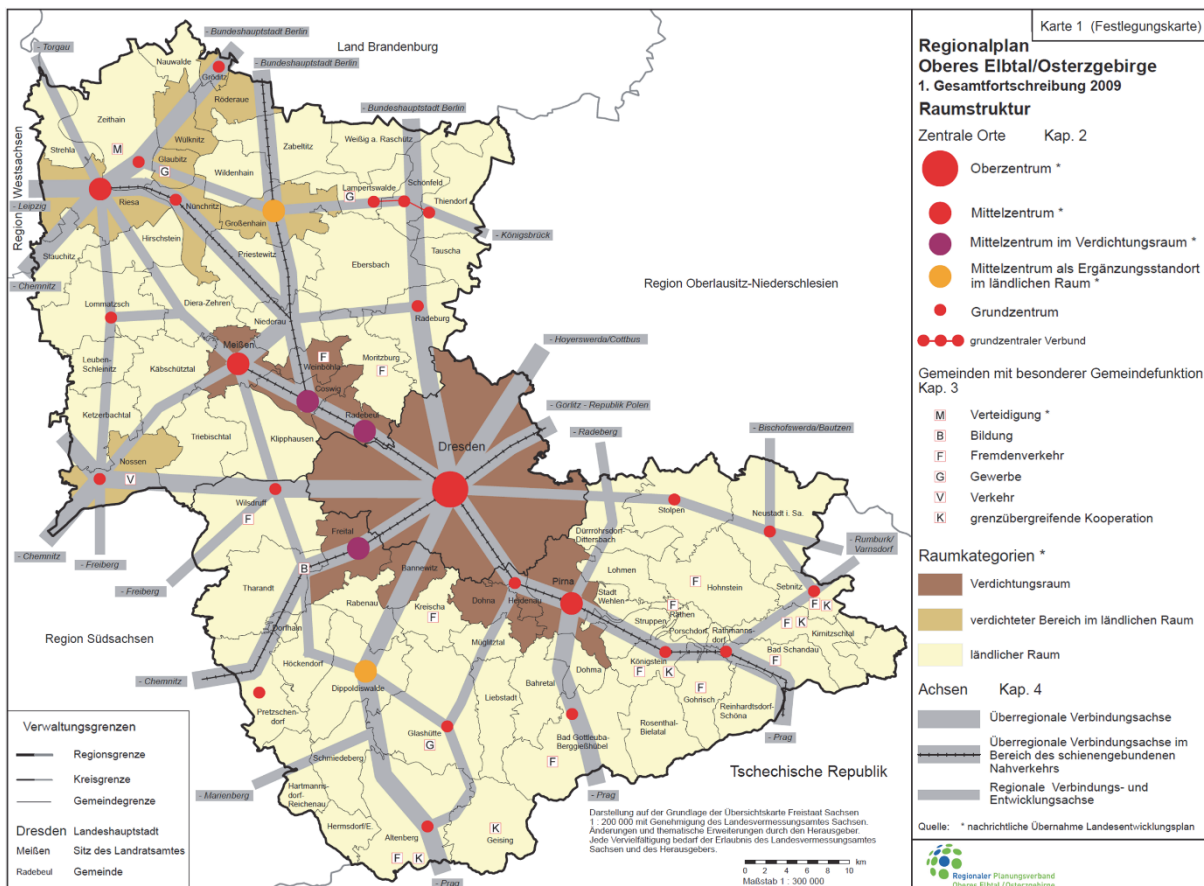


Abbildung 3: Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung 2009, Festlegungskarte Raumstruktur

Quelle: Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung 2009, Karte 1 (Festlegungskarte) Raumstruktur

In der Begründung zu den ausgewiesenen überregionalen Achsen heißt es, dass vor allem die ländlichen Räume innerhalb der Region Entwicklungsimpulse aufgrund der großräumigen Verbindungsfunktionen der Achsen erhalten. Damit tragen die Achsen zur Entwicklung auch unter den Voraussetzungen der sich verändernden demografischen Rahmenbedingungen (Bevölkerungsrückgang, -alterung) zu einer verkehrs- und versorgungsoptimalen Siedlungsstruktur bei. Die wichtigsten Funktionen der regionalen Verbindungs- und Entwicklungsachsen sind die Steuerung der Siedlungsentwicklung durch Konzentration der Siedlungstätigkeit auf die an den Achsen gelegenen Zentralen Orte, der Schutz der Freiräume und die Verbesserung der Erreichbarkeit (Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2009: 33).

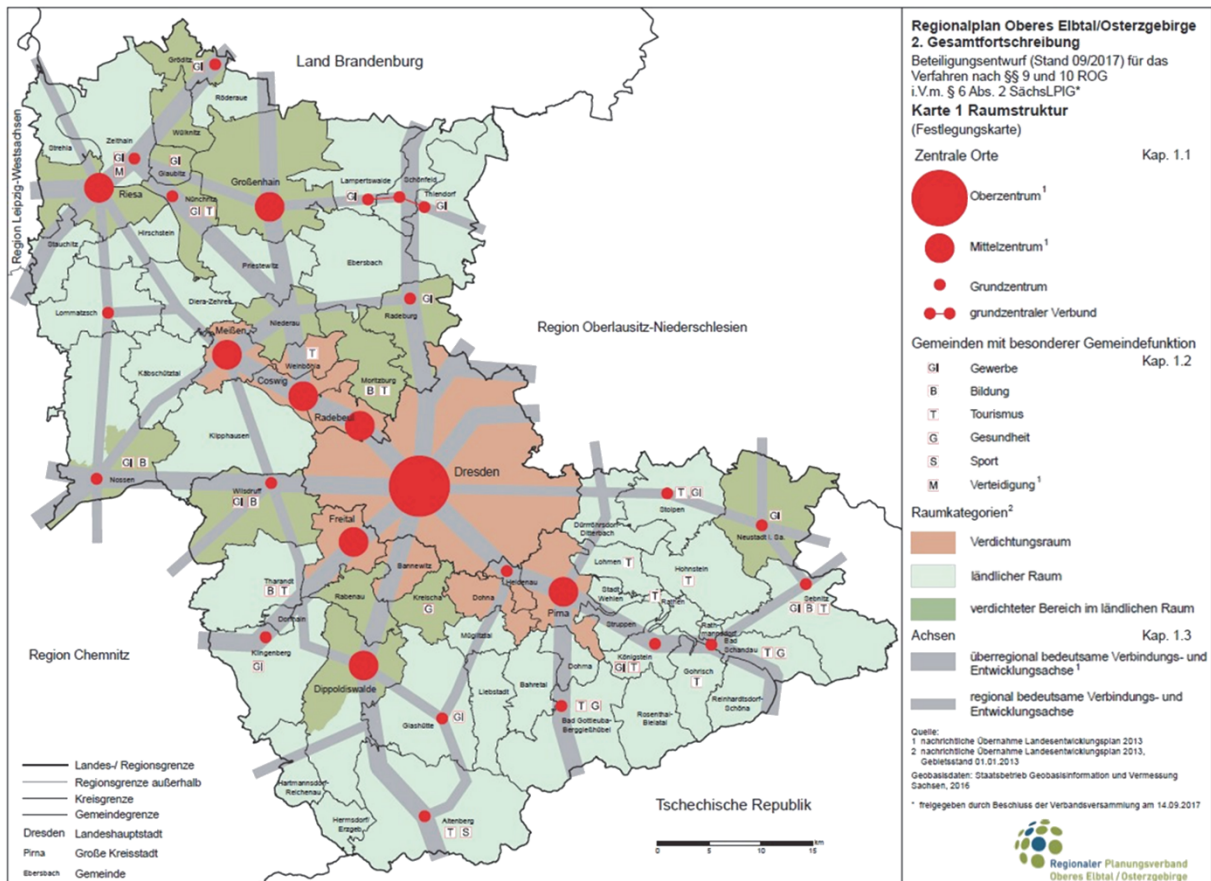


Abbildung 4: Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 2. Gesamtfortschreibung 2017 (Stand 09/2017), Festlegungskarte Raumstruktur

Quelle: Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 2. Gesamtfortschreibung 2017 (Stand 09/2017), Festlegungskarte Raumstruktur

Im Entwurf zur 2. Gesamtfortschreibung des Regionalplans Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Stand 09/2017) heißt es zudem, dass die Verbindungs- und Entwicklungsachsen nicht identisch mit einzelnen Elementen der Bandinfrastruktur wie Straßen oder Eisenbahnlinien sind, sondern vielmehr einen räumlich bestimmten Korridor für Bandinfrastrukturelemente, vor allem der Verkehrs-, der Energie- und der Wasserversorgungs- und teilweise der Telekommunikationsinfrastruktur bilden und auch im Regionalplan einen relativ hohen Schematisierungsgrad aufweisen. Daher ist es erforderlich, diese in der Planungspraxis in Form konkreter Trassenführungen von Verkehrs- und weiteren bandartigen Infrastrukturen sowie in Form der Bestimmung von Trassen mit Ausbauerfordernissen strukturgerecht auszuformen (Entwurf Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Stand September 2017: 33). Des Weiteren ist im Entwurf der 2. Gesamtfortschreibung des Regionalplanes Oberes Elbtal/Osterzgebirge im Kapitel 2.3.1 für die gewerbliche Wirtschaft als positives Standortkriterium zur Festlegung von Vorsorgestandorten für Industrie und Gewerbe ein 1-km-Korridor um Bundes- und Staatsstraßen im Zuge überregionaler und regionaler Achsen festgelegt.

Im Regionalplan Oberlausitz Niederschlesien wird unmittelbar auf die Achsenfestlegungen der benachbarten Planungsregion Bezug genommen, da „[g]renzüberschreitende Achsen [...] ihre Entwicklungs- und Verbindungsfunktionen nur dann wahrnehmen [können], wenn sie auch auf dem Gebiet der benachbarten Planungsregion Beachtung und Fortsetzung finden“. Aus diesem Grund werden die in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge ausgewiesenen

Achsen Sebnitz–Neustadt in Sachsen–Bischofswerda und Pirna–Radeberg im Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien fortgeführt.

Planungsdokumente auf Gemeindeebene

Die Auswertung der Planungsdokumente auf der kommunalen Ebene zeigt, dass Achsen in den Flächennutzungsplänen im Zusammenhang mit überörtlichen Planungen nur vereinzelt genannt werden. Die Bebauungspläne greifen das Konzept der raumplanerischen Achsen nicht auf.

Das wirtschaftsbezogene Entwicklungskonzept zum Industriebogen der Region Dresden (im Landkreis Meißen) sowie die neueren Entwicklungen zum „Industriepark Oberelbe (IPO)“ mit Erweiterung zur „Industrieachse Oberelbe“ nehmen demgegenüber auf die Achsen deutlich Bezug.

Auf tschechischer Seite

Politik der Raumentwicklung

Die in Tschechien auf nationaler Ebene im Jahr 2008 erstmals herausgegebene und im Jahr 2015 aktualisierte „Politik der Raumentwicklung“ (Politika územního rozvoje – PUR) definiert neben den Entwicklungsachsen auch Entwicklungsgebiete und Sondergebiete. Sowohl die Entwicklungsachsen als auch die Entwicklungsgebiete werden in Gebieten ausgewiesen, in denen "... erhöhte Anforderungen an Veränderungen in dem Raum aufgrund einer Konzentration von international und national bedeutenden Aktivitäten bestehen" (PUR – Artikel 33). Diese Definition entspricht der Definition des § 32 Abs. 1 lit. b BauG. Die Entwicklungsachsen und Entwicklungsgebiete sollen die Voraussetzungen für die erhöhten Anforderungen an Veränderungen im Raum schaffen, erhalten und die Ansprüche an den Raum koordinieren. Unter Berücksichtigung landesweiter Prioritäten der Raumplanung sind eine entsprechende Raumnutzung sowie der Erhalt der Kultur- und Umweltgüter des Raumes zu ermöglichen (PUR – Artikel 34). Entwicklungsaktivitäten von nationaler und internationaler Bedeutung, welche die Landschaft beeinträchtigen würden (z. B. Logistikzentren, Produktionshallen usw.) können in den Gebieten der Entwicklungsachsen konzentriert werden.

Die räumlichen Festlegungen für die Entwicklungsgebiete umfassen die Bezirksstädte und andere Gemeinden, die durch die Entwicklungsdynamik des Hauptzentrums (d. h. der Bezirksstadt) beeinflusst werden (auch unter möglicher Mitwirkung der Nebenzentren). Die Entwicklungsachsen „... schließen Gemeinden ein, in denen erhöhte Anforderungen an Veränderungen in dem Raum, die durch die Verkehrsanbindung an bestehende oder geplante Hochleistungsstraßen und Bahnstrecken im Zusammenhang mit der Entwicklungsdynamik der jeweiligen Siedlungszentren hervorgerufen werden, bestehen oder zu erwarten sind.“ (PUR – Artikel 37).

Weiter definiert die PUR die Aufgaben für die untergeordneten Gebietseinheiten (Bezirke und Gemeinden) und bestimmt zudem mögliche Maßnahmen, die in Entwicklungsachsen und Entwicklungsgebieten ergriffen werden sollen – alles unter dem allgemeinen Ziel der nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung des tschechischen Gebiets.

Die Entwicklungsachsen werden sowohl schematisch (siehe Abbildung 5), als auch flächenhaft festgelegt. Für den zweiten Fall beinhaltet die Politik der Raumentwicklung für jede Entwicklungsachse eine Liste zu den Verwaltungsgebieten der Gemeinden mit erweitertem Wirkungskreis (Verwaltungseinheiten für die Zwecke der Staatsverwaltung, die mehrere Gemeinden beinhalten) oder ihre Teile, die eine solche Achse räumlich definieren. Es ist Aufgabe der Bezirksebene, eine genaue räumliche Definition auf Gemeinde- oder sogar Gemeindeteil-ebene (bei der Festlegung der Entwicklungsachsen auf Bezirksebene können von einzelnen Gemeinden auch nur relevante Gemeindeteile eingliedert sein) vorzunehmen.

Die PUR beinhaltet keine spezifische Methodik zur Abgrenzung von Entwicklungsachsen, sondern nutzt einige der bestehenden Verkehrswege zwischen den Bezirkszentren. Die Mehrheit der Verbindungen führt nach Prag bzw. aus Prag heraus, jedoch fehlen Entwicklungsachsen zwischen den kleineren Bezirksstädten, zwischen denen keine Schnellstraßen existieren und wo für die nähere Zukunft auch keine Schnellstraßen geplant sind. Zu nennen sind hier Karlovy Vary–Plzeň, Ústí nad Labem–Liberec, Liberec–Hradec Králové, Brno (Jihlava)–České Budějovice und České Budějovice–Plzeň. Besonders in Böhmen hat das Entwicklungsachsenetz einen stark monozentrischen Charakter, da die Hauptstadt Prag eine entscheidende strukturierende Funktion übernimmt.

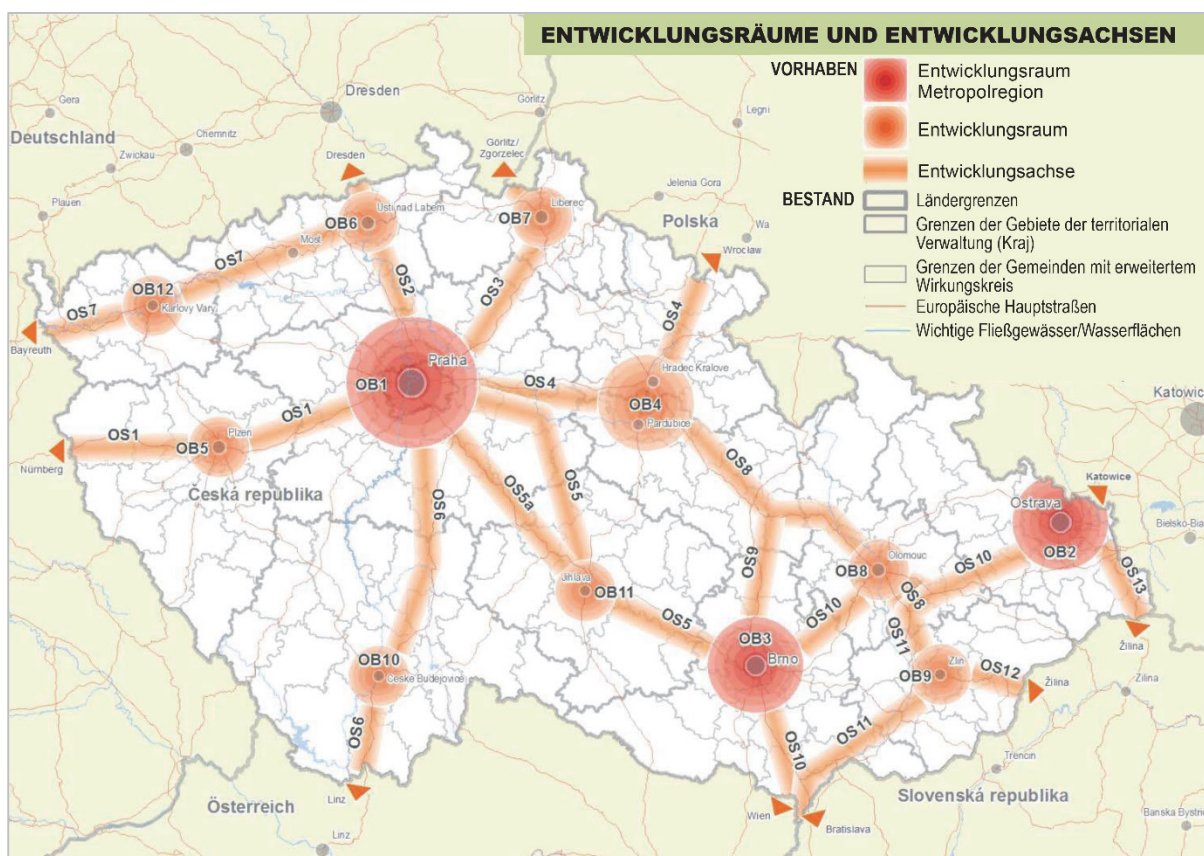


Abbildung 5: Entwicklungsräume und Entwicklungsachsen gemäß der Politik der Raumentwicklung der Tschechischen Republik (2015)

Quelle: Politik der Raumentwicklung Tschechiens (2015)

Zudem beinhaltet die Politik der Raumentwicklung weder eine genaue Methodik für die Konkretisierung der Entwicklungsachsen auf der staatlichen Ebene, noch für die Festlegung der

Achsen auf der untergeordneten Planungsebene (Bezirksebene). Die Bezirksebene hat gleichwohl die Möglichkeit, ihre eigenen „überörtlichen“ Entwicklungsachsen festzulegen. Da aber keine konkrete Methodik zur Festlegung der Entwicklungsachsen auf der überörtlichen Ebene zur Verfügung steht, ist der inhaltliche Unterschied zwischen Achsen auf nationaler Ebene (gesamtstaatliche Entwicklungsachsen) und Bezirksebene (überörtliche Entwicklungsachsen) unklar.

Hinsichtlich der Implementierung der Entwicklungsachsen definiert das PUR-Dokument grundlegend, was an der entsprechenden Entwicklungsachse vorgesehen ist. Diese Maßnahmen sollen entsprechend in die untergeordneten Planungsdokumente auf Bezirks- und Gemeindeebene übernommen werden. In den ausgewiesenen Entwicklungsräumen und Entwicklungsachsen sind bei Entscheidungen sowie Prüfungen von raumverändernden Vorhaben auf regionaler Ebene insbesondere die Entwicklung des Wohnungsbaus – möglichst innerhalb von bebauten Gebieten – zu bevorzugen und räumlich-soziale Ausgrenzung und Zerschneidung der Landschaft durch Ausweisung von neuen Bauflächen zu vermeiden. Auch ist die Inanspruchnahme von zweckgebundenen öffentlichen Grünflächen zu unterstützen. Des Weiteren ist die Wiedernutzung brachliegender Industrie-, Lager-, Verkehrs- und sonstiger Flächen zu prüfen (PUR – Fassung in Deutsch, S. 21).

Raumplanungsdokumente des Bezirks Ústí

Die Grundsätze der Raumentwicklung (Zásady územního rozvoje – ZUR) stellen das Schlüsselplanungsdokument auf der Bezirksebene dar. Der vorliegenden Untersuchung liegt die erste Fassung der ZUR des Bezirks Ústí nad Labem aus dem Jahr 2011 zugrunde. Deshalb beschränkt sich die weitere Analyse ausschließlich auf dieses Dokument. Im Hinblick auf das Thema Achsen besteht der Zweck der ZUR 2011 darin, die Festlegung der Entwicklungsachsen und Entwicklungsgebiete bis zur Gemeinde- oder Gemeindeteileebene zu konkretisieren und die Aufgaben für die Flächennutzungsplanung zu spezifizieren.

Bei der Konkretisierung der Entwicklungsachsen auf staatlicher Ebene bzw. der Festlegung der Achsen auf Bezirksebene übernehmen die Grundsätze der Raumentwicklung die Definition der Entwicklungsachsen von der PUR – eine alternative Definition für die überörtlichen Entwicklungsachsen enthält dieses Dokument nicht.

Die Entwicklungsachsen beider Ebenen (gesamtstaatliche und überörtliche Achsen) werden sowohl flächenhaft (dies ist für die ZUR jedes tschechischen Bezirks verpflichtend und verbindlich; es werden dabei die Gebietsabgrenzungen der Gemeinden genutzt, ohne weitere Unterteilung in Katasterflächen), als auch linienhaft (d. h. schematisch – diese Form der Darstellung der Achsen ist freiwillig in jedem Bezirk) festgelegt (siehe Abbildung 6). Während die tschechischen Bezirke im Rahmen der ZUR die Achsen verpflichtend flächenhaft darzustellen haben, liegt eine (zusätzliche) linienhafte Darstellung in deren eigenem Ermessen.

Das Programm der Entwicklung des Bezirks Ústí stellt ein weiteres wichtiges Dokument der räumlichen Planung auf Bezirksebene dar. Es ist der strategischen Planung zugeordnet. Dieses Planungsdokument arbeitet mit einem anderen Konzept der Entwicklungsachsen, als demjenigen, das in der Politik der Raumentwicklung und den Grundsätzen der Raumentwicklung definiert wird. Die Entwicklungsachsen in diesem Dokument sind ein Resultat der eigenen Regionalisierung des Bezirks, welche die Bearbeiter des Programms für eigene Zwecke vor-

geschlagen haben und weiter benutzen. Somit haben diese Achsen keinen Ursprung im tschechischen Baugesetz (BauG), der Politik der Raumentwicklung (PUR) oder in den Grundsätzen der Raumentwicklung (ZUR).

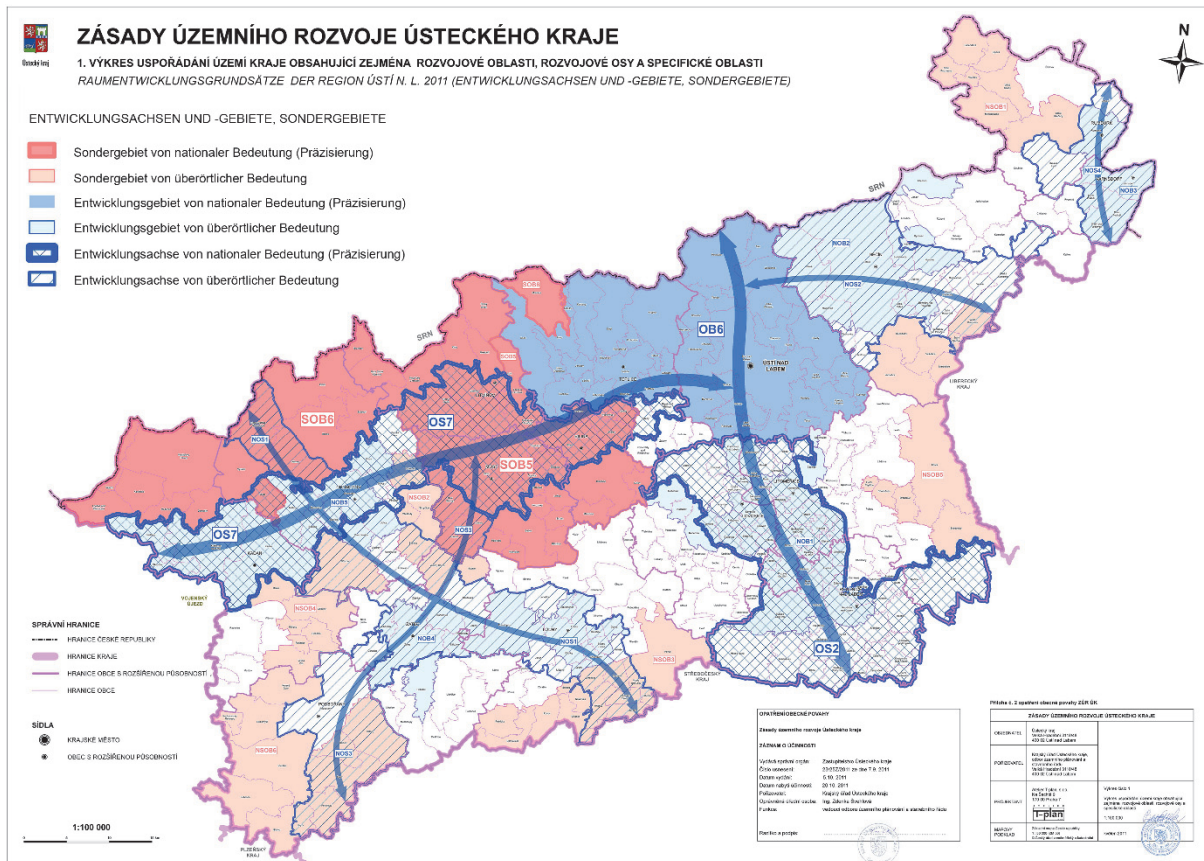


Abbildung 6: Entwicklungsachsen des Bezirks Ústí gemäß den Grundsätzen der Raumentwicklung des Bezirks Ústí (2011)

Quelle: übernommen von den Grundsätzen der Raumentwicklung des Bezirks Ústí (2011)

Planungsdokumente auf Gemeindeebene

Auf Gemeindeebene sind die Entwicklungsachsen insofern von Bedeutung, als dass ihre Darstellungen und Festsetzungen von der Übernahme der Planungsaufgaben der übergeordneten Planungseinheiten (Bezirk, Staat) abgeleitet werden. In diesem Sinne müssen die Gemeinden entsprechende Entwicklungsflächen festlegen und ihre Nutzungsfunktionen definieren. Die Flächennutzungspläne der betrachteten Städte übernehmen die relevanten Aufträge des ZUR-Dokuments des Bezirks Ústí, welche in den Flächennutzungsplänen weiter auszuarbeiten bzw. zu konkretisieren sind, ohne dabei die ausgewiesenen Entwicklungsachsen zu ergänzen. Bspw. soll der Gebietsplan der Stadt Teplice (von 2014) die Schaffung einer Erholungslandschaft zwischen den Städten Teplice und Ústí nad Labem unterstützen. Der Gebietsplan der Stadt Ústí nad Labem (von 2011) soll die räumlichen Voraussetzungen für den Hochwasserschutz im engen Elbtal schaffen und Lösungen für das Problem der negativen Auswirkungen des großflächigen und sichtbar exponierten Abbaus der Rohstoffe bereitstellen. In der Stadt Chomutov (Gebietsplan von 2017) sollen die räumlichen Bedingungen für den Ausbau von ausgewählten Abschnitten der Straße I/13 zwischen Ostrov und Chomutov geschaffen

werden, wobei das Stadtgebiet selbst diese Anforderung allerdings nur marginal betrifft. Die Städte Rumburk und Varnsdorf haben ihre Gebietspläne von 2009 bzw. 1998 noch nicht aktualisiert, seitdem die Grundsätze der Raumentwicklung (ZUR) des Bezirks Ústí von 2011 verabschiedet wurden. Beide Pläne definieren daher ebenfalls keine konkreten Aufgaben, die von der Lage an der überörtlichen Entwicklungsachse abgeleitet werden.

In den strategischen Plänen der betrachteten Städte werden die Entwicklungsachsen kaum aufgegriffen. Die strategischen Pläne der Städte Varnsdorf und Chomutov erwähnen die Entwicklungsachsen überhaupt nicht, die Stadt Ústí nad Labem erwähnt in ihrem Plan den Begriff und die Lage der Stadt an der Entwicklungsachse, leitet daraus jedoch keine Konsequenzen für weitere Planungsschritte ab. Die Städte Rumburk und Teplice besitzen keinen strategischen Plan.

Vergleichende Betrachtung

In Deutschland sind Verbindungs- und Entwicklungsachsen im sächsischen Landesentwicklungsplan definiert und in den jeweiligen Regionalplänen in den Karten zur Raumstruktur festgelegt. In den Karten sind Achsen einheitlich durch Linien dargestellt.

In Tschechien werden sowohl die nationalen als auch die überörtlichen Entwicklungsachsen durch die Gebietsumrisse der Gemeinden oder Gemeindeteile präzisiert, wobei es sowohl flächenhafte Darstellungen (verpflichtend) als auch linienhafte Darstellungen (freiwillig) gibt. Die Bezirke entscheiden eigenständig, wie sie die Entwicklungsachsen auf der überörtlichen Ebene abgrenzen. Einige Bezirke bevorzugen ausschließlich flächenhafte Darstellungsformen, andere haben sich für eine Kombination aus flächenhaften und linienhaften Darstellungen entschieden. In der strategischen Planung haben die Achsen eine untergeordnete Bedeutung.

Hinsichtlich der terminologischen Hierarchie bzw. der Abstufungen der Achsen sind auf tschechischer Seite national und überörtlich (d. h. bezirkswest) bedeutsame Achsenfestlegungen zu finden, wohingegen in Deutschland in überregionale und regionale Achsen unterschieden wird. Auch das Verständnis über die hauptsächliche Funktion der Achsen variiert. Während auf der sächsischen Seite der Verbindungs- und Bündelungscharakter dominiert, überwiegt auf der tschechischen Seite der Entwicklungscharakter.

Ein weiterer Unterschied besteht in der stark monozentrischen, auf die Hauptstadt Prag ausgerichteten Achsenfestlegung in Tschechien, während die Achsen auf sächsischer Seite multizentrisch ausgerichtet sind.

Ähnlichkeiten sind hingegen im Hinblick auf die nur schwach ausgeprägte Orientierung der kommunalen Ebene an den überörtlichen Achsenfestlegungen zu verzeichnen. So greifen die Gemeinden raumplanerische Achsen auf beiden Seiten der Grenze kaum auf, sodass die Achsen nur eine begrenzte Wirkung entfalten.

5 Einschätzung der Planungspraxis

Im Rahmen des Projekts wurden im Sommer 2017 leitfragengestützte Experteninterviews durchgeführt. Auf sächsischer Seite wurde mit Vertretern der Landes- und Regionalplanungsebene sowie mit Vertretern aus dem Bereich Raumwissenschaften gesprochen. Auf tschechischer Seite wurden Interviews mit Vertretern des Ministeriums für Regionalentwicklung und mit Planern und Experten auf Ebene der Bezirke durchgeführt. Die Ergebnisse der Experteninterviews werden im Folgenden zusammengefasst.

Experteninterviews auf sächsischer Seite

Bedeutung von Achsen

Im Hinblick auf den Stellenwert der Achsen wird betont, dass sie ein wichtiges Instrument im Zusammenhang mit der Raumstruktur darstellen und als Verbindungselement zwischen den Zentralen Orten dienen. Der Landesentwicklungsplan beschränkt sich auf die Ausweisung überregionaler Achsen, um die Verbindungsfunktion im Rahmen des punktaxialen Systems zu erfüllen. Dabei wird zwischen der Entwicklungs- und der Ordnungsfunktion unterschieden, wobei in verdichteten Räumen eher die Ordnungsfunktion dominiert und in ländlichen Räumen eher die Entwicklungsfunktion von Bedeutung ist. Der Landesentwicklungsplan 2013 spricht sogar nur noch von einer Erschließungsfunktion. Durch die Untersetzung mit regionalen Grünzügen und Grünzäsuren soll einer Zersiedlung der Landschaft maßgeblich entgegengewirkt werden (Ordnungsfunktion). Die Siedlungsentwicklung lässt sich räumlich unterbrechen, für Infrastruktur sind jedoch durchgehende Achsen erforderlich (Freihaltung von Trassen und Bündelung von Infrastruktur).

Es wird herausgestellt, dass unterschieden werden muss, zwischen dem, was formal als Festlegung erfolgt, und dem, was inhaltlich bewirkt werden kann. Formal spielt das Achsen-Konzept in den Planwerken (Landesentwicklungsplan, Regionalplan) durchaus eine bedeutende Rolle, da dem Konzept jeweils ein eigenständiges Kapitel gewidmet wird und die Achsen wesentlicher Bestandteil der Karte „Raumstruktur“ sind. Die inhaltlichen Wirkungen werden aber als gering eingestuft. Im Sinne der planerischen Konsequenz werden Achsenfestlegungen v. a. als Aufforderung an die Fachplanungsträger der Verkehrs- und sonstigen leitungsgebundenen Infrastrukturen verstanden, ihre Planungen entlang der Achsen zu bündeln.

Ausformung der überregionalen Achsen

Ein wesentlicher Handlungsauftrag des Landesentwicklungsplans an die Regionalplanung ist, die überregionalen Achsen durch regional bedeutsame Achsen zu ergänzen. In der vorhergehenden Generation der Raumordnungspläne in Sachsen hatte die Regionalplanung darüber hinaus noch den Auftrag, die überregionalen Achsen zu konkretisieren. Nunmehr sind jedoch im Landesentwicklungsplan 2013 aus Gründen der Gewährleistung der Planungskontinuität die überregionalen Achsen abschließend festgelegt. Im Wesentlichen wurden dabei – abgesehen von grafischen Korrekturen – die durch die Regionalplanung ausgeformten überregionalen Achsen in den Landesentwicklungsplan übernommen. Leider wurden die im Regionalplan dazu enthaltenen konkreten Begründungen für die einzelnen Achsenfestlegungen nicht übernommen, sodass in der Folge auch auf der Ebene der Regionalplanung auf eine konkrete

Begründung der einzelnen regionalen Achsen verzichtet wird. Insofern ergeben sich die überregionalen Achsenausweisungen vollständig aus dem Landesentwicklungsplan Sachsen und seiner Begründung.

Interpretationsspielräume, die überregionalen Achsen zu ergänzen, existieren für die Regionalplanung nicht mehr. Widersprüchlich ist dabei jedoch, wenn formuliert wird, dass sich die Festlegung der überregionalen Achsen an den Ausbauerfordernissen der Bandinfrastrukturen (auch unter europäischen Gesichtspunkten) orientieren. Demzufolge müsste argumentiert werden, dass nur überall dort, wo Ausbauerfordernisse existieren, eine überregionale Verbindung Achse zu finden ist. Das ist aber nicht so und kann so auch nicht sein.

Grenzüberschreitende Ausweisung und Anwendung von Achsen

Hinsichtlich der Frage, warum ein hohes Interesse an einer grenzüberschreitenden Abstimmung von Achsen besteht, wird erläutert, dass die Achsen als Teil der Karte „Raumstruktur“ im Landesentwicklungsplan am jeweiligen Achsenende adäquat fortgesetzt werden sollten. Die Verknüpfung von Oberzentren und Metropolregionen auch über die deutsch-tschechischen Grenzen hinaus sowie die Verflechtungsbeziehungen sind auszubauen. Der Landesentwicklungsplan folgt zwar dem Territorialitätsprinzip, dennoch sollen Verflechtungen abgebildet werden. Als problematisch wird angesehen, dass die Planungssystematik nicht eins zu eins übereinstimmt. Es gibt diesbezüglich auch Probleme mit raumordnerischen Festlegungen Thüringens und Brandenburgs und nicht nur mit denen auf tschechischer Seite. So werden Achsenfestlegungen aus Sachsen in Thüringen nicht in jedem Fall fortgeführt. Auch ohne vergleichbare Darstellungen in den Plänen sind jedoch meistens funktionale Verflechtungen und Verbindungen existent. Der planerische Anspruch besteht darin, dass die Planungen im Grenzraum konsistent sind, was die Erforderlichkeit unterstreicht, sich nicht nur zwischen den Planungsregionen innerhalb Sachsens abzustimmen, sondern auch an der Staatsgrenze. Das Thema der Achsen hat eine besondere Brisanz, da die Grenzräume immer auch Peripherien darstellen und daher in der Regel von Entwicklungen weniger profitieren und somit eher benachteiligt sind. Aus diesem Grund sind Achsen auch ein Instrument zum Setzen von Entwicklungsimpulsen, grenzüberschreitend umso mehr.

Modalitäten der grenzüberschreitenden Abstimmung

In Bezug auf den grenzüberschreitenden Informationsaustausch zwischen beiden Staaten hinsichtlich der Ausweisung von (gemeinsamen) Achsen wird ausgeführt, dass im Landesentwicklungsplan 2003 das Ziel bestand, eine abgestimmte Planung zu verabschieden. Eine große Herausforderung stellen die Übersetzung und die mitunter zu kurzen Fristen zur Stellungnahme dar. Zudem sind die Übersetzungen kostspielig und müssen vor dem Rechnungshof gerechtfertigt werden. Der aktuell gültige Landesentwicklungsplan 2013 wurde sowohl auf Polnisch als auch auf Tschechisch übersetzt und steht im Internet frei zur Verfügung. Die Planungsverbände haben zudem Teile ihrer Dokumente übersetzt. Auf tschechischer Seite besteht zudem der Wunsch auch Karten zu übersetzen, was im Rahmen der 2. Gesamtfortschreibung des Regionalplans Oberes Elbtal/Osterzgebirge bereits praktiziert wurde.

Die Abstimmung bei Bekanntmachung der Pläne erfolgt über die förmlichen Beteiligungsverfahren (förmliche Abstimmung). Einzelne Übersetzungen wurden bereits während der Aufstellung der tschechischen und polnischen Seite zur Verfügung gestellt. Der Plan im Ganzen wurde erst nach der Verabschiedung übersetzt und zur Verfügung gestellt. Als Organe zur

Erörterung grenzüberschreitender Fragestellungen werden von allen die Sächsisch-Böhmische Arbeitsgruppe Raumentwicklung und die Fach-AG Raumentwicklung der Euroregion Elbe/Labe genannt. Zudem wird auf gute Kontakte zu den tschechischen Bezirken verwiesen, jedoch auch darauf, dass bedeutende Angelegenheiten in Prag entschieden werden. In Einzelfällen findet auch eine persönliche Abstimmung statt. Anlassbezogene Treffen der Arbeitsgruppen bspw. hinsichtlich einer Planfortschreibung mit Simultanübersetzung sollten stärker etabliert werden, da sie ein geeignetes Gremium darstellen.

Zur Abstimmung der deutsch-polnischen Raumentwicklung besteht zwischen Deutschland und Polen eine Regierungskommission. Ein solches Gremium existiert nicht mit Tschechien. Es gab bereits Bestrebungen für die Einrichtung einer solchen Regierungskommission zwischen Deutschland und Tschechien. Diese konnte jedoch nicht realisiert werden.

Unterschiede in der Planungssystematik

In Sachsen sind Entwicklungsachsen zunächst Verbindungsachsen, die auch der weiteren räumlichen Entwicklung dienen. Wünschenswert wäre, dass die auf sächsischer Seite ausgewiesenen Verkehrsstrassen auch auf tschechischer Seite ausgewiesen werden könnten. Unstimmigkeiten in den zeichnerischen Festlegungen resultieren insbesondere aus dem Knoten-Achsen-Konzept (wie es in Deutschland besteht), welches in Tschechien nur bedingt zur Anwendung kommt. In Tschechien gibt es keine Hierarchien von Zentren und ihren entsprechenden Verflechtungsbereichen, wobei einzelne tschechische Darstellungen (als Zusammenfassung von Festlegungen der Politik der Raumentwicklung) durchaus im Sinne von Zentren gemäß dem Zentrale-Orte-Konzept und deren jeweiliger Funktion und Bedeutung verstanden werden können.

Die Logik zur Ausweisung von Achsen ist in beiden Staaten unterschiedlich. Auf die Frage, welche (planerischen) Spielräume die Planungssysteme möglicherweise zulassen, um gezielter auf eine gleichwertige Ausweisung von grenzüberschreitenden Achsen hinzuwirken, wird auf die Bedeutung des gegenseitigen Bewusstseins verwiesen, dass es unterschiedliche Ausweisungen mit unterschiedlichem Hintergrund gibt.

Die sächsischen Achsen werden in den Raumordnungskarten auf deutscher Seite in grau bis auf die tschechische Seite weitergeführt, wie bspw. Richtung Prag (Autobahn). Daher ist es naheliegend, dass dies auch in den tschechischen Karten eine Rolle spielt, da die Verkehrsstrasse eine Sogwirkung bezüglich Verkehrs- und Funktionsbündelung hat und auch die Gewerbegebiete auf tschechischer Seite sich entlang der Autobahn orientieren werden.

Positive und negative Beispiele für Achsenausweisungen

Des Weiteren wurde im Rahmen der Fachgespräche abgefragt, in welchen Räumen des Untersuchungsgebietes aktuell eine gute bzw. eine schlechte grenzüberschreitende Achsenausweisung gegeben ist. Als positives Beispiel wird zumeist auf die Achse Dresden–Prag verwiesen. Negativ fällt insbesondere das Gebiet des Schluckenauer Zipfels auf, da dort keine Fortsetzung der regionalen Achsen gegeben ist (mehr dazu in Kapitel 6).

Insgesamt muss stärker darüber nachgedacht werden, wofür die Achsen hauptsächlich da sein sollen (Bündelung von Infrastrukturen und/oder Entwicklung). An Stellen, wo es um Infrastrukturen geht, ist das Interesse an einer grenzüberschreitenden Abstimmung groß (z. B. im Hinblick auf Gasleitungen an Achsen).

Wirkung der Achsen auf lokaler Ebene

Im Hinblick auf die Wahrnehmung der ausgewiesenen Achsen auf lokaler Ebene wird ausgeführt, dass die Achsen kaum aufgegriffen werden, es sei denn, neues Bauland soll ausgewiesen werden. Dann werden die Achsen als ein wesentliches Argument verwendet. In größeren Gemeinden werden Achsen gerne in Planungsdokumenten aufgegriffen, auch als Begründung für neue Bauflächen. Kommunen, die an einer Achse liegen, aber kein Zentraler Ort sind, nutzen dies als Argument zur Begründung von Entwicklungen, bspw. dann, wenn eine Verbindungsstraße in der Gemeinde ausgebaut werden soll.

Mitunter werden Achsen in Verbindung mit Zugstrecken erwähnt, wenn es um den Erhalt von Schienenpersonennahverkehr oder Haltepunkten geht. Der Zentrale-Orte-Status ist für Kommunen deshalb wichtig, da der Erhalt von Infrastrukturen daran gebunden ist und sie als Zentraler-Ort die Möglichkeit haben, über den Eigenbedarf hinaus Bauflächen auszuweisen und zu entwickeln. Achsen selber spielen jedoch eher eine untergeordnete Rolle. Beim Umgang lokaler Akteure mit den Achsen wird erläutert, dass es Bürgermeister und Landräte gibt, die sich ganz bewusst an ausgewiesenen Achsen orientieren und darin eine Chance für Fördermöglichkeiten sehen. Der Verkehrsverbund als regionaler Akteur berücksichtigt die raumplanerischen Achsen, da diese eine Rolle für den öffentlichen Personennahverkehr und den Straßenbau spielen. Wenn die Siedlungsentwicklung im Verdichtungsraum in Deutschland nicht nur in den Zentralen Orten erfolgt, sondern auch an bestimmten Siedlungsbereichen im Verlauf einer Achse möglich wäre, dann würde das Achsenkonzept an Bedeutung gewinnen. In ländlichen Räumen spielt die Siedlungserweiterung aufgrund des demografischen Wandels zwar eine eher untergeordnete Rolle, jedoch würde diese Sichtweise für Stadt-Umland-Regionen gerade um Wachstumszentren wie Dresden oder Leipzig einen Sinn ergeben. Eine Einführung der konkreten Unterscheidung von Verbindungs- und Entwicklungsachsen könnte daher sinnvoll sein. Achsen könnten dann in unterschiedlichen Abschnitten mit unterschiedlichen Funktionen (Verbindungsfunktion oder/und Erschließungsfunktion) belegt werden.

Hinsichtlich anderer (raumplanerischer) Instrumente und Maßnahmen wie Regionalmarketing, Regionalmanagement und Entwicklungskonzepten (s. „Industriebogen Region Dresden“ oder „Industrieachse Oberelbe“), die Achsenkonzepte aufgreifen, wird darauf verwiesen, dass insbesondere im Regionalmarketing Achsen einen hohen Symbolcharakter aufweisen (Erreichbarkeit). Zudem spielen in transnationalen Projekten große Entwicklungskorridore eine Rolle und werden daher mit abgebildet wie bspw. in Projekten zu den Transeuropäische Netzen, in denen es auch um große überregionale Achsen geht. Zudem wird diskutiert, wie mit grenzüberschreitender Förderung im Zusammenhang mit der Ausweisung raumplanerischer Achsen umgegangen werden kann. Eine grenzüberschreitende Behörde, die sich stärker der Förderung widmen würde, wäre hilfreich, ist aber vom Vollzug her schwierig zu realisieren.

Experteninterviews auf tschechischer Seite

Auf tschechischer Seite betonen die interviewten Experten, dass eine konkrete Methodik zur Konkretisierung oder Festlegung der Entwicklungsachsen nötig wäre. Das PUR-Dokument bietet aktuell nur einen schwachen theoretischen Grundsatz für die Abgrenzung der Achsen. Eine zweite Herausforderung ist, dass die Achsen zwar im PUR-Dokument definiert werden, diese Definition jedoch für die Bezirksebene nicht geeignet ist, da an überörtlichen Entwick-

lungssachsen nicht immer eine erhöhte Konzentration von international und national bedeutenden Aktivitäten zu erwarten ist (die sich laut dem PUR-Dokument und auch dem tschechischen Baugesetz an den Entwicklungsachsen konzentrieren sollen). Infolge der fehlenden Methodik auf staatlicher Ebene unterscheiden sich die Herangehensweisen zur Festlegung von Achsen und auch der Charakter der regionalen Achsen von Bezirk zu Bezirk. Der Bezirk Liberec besitzt bspw. ein dichteres Netzwerk an Entwicklungsachsen als der Bezirk Ústí.

Die tschechischen Vertreter der Bezirke erklären, dass gegenwärtig Förder- bzw. Realisierungsprogramme auf der nationalen Ebene fehlen (auf der Bezirksebene wurde ebenfalls kein solches Programm eingeführt). Es werden zwar konkrete Maßnahmen für die Gemeindeebene im ZUR-Dokument oder teilweise auch im PUR-Dokument festgestellt, jedoch fehlen finanzielle, legislative oder auch andere Instrumente, um diese Maßnahmen Realität werden zu lassen. Diese Situation besteht bereits seit Jahren. Eine Ausnahme stellt die EU Förderperiode 2007 bis 2013 dar. In dieser Zeit hat das Integrierte Operationelle Programm des Ministeriums für Regionalentwicklung eine finanzielle Unterstützung für die Anfertigung der Flächennutzungspläne für Gemeinden, die an Entwicklungsachsen oder in Entwicklungsgebieten liegen, gewährt.

Schwaches Bewusstsein für die Entwicklungsachsen

Entwicklungsachsen werden nur selten im Rahmen des tschechischen Planungsdiskurses auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene diskutiert. Das hat u. a. auch die Analyse der Planungsdokumente (siehe Kapitel 4) gezeigt. In der Mehrheit der Planungsdokumente findet die Lage der Stadt an einer Entwicklungsachse überhaupt keine Erwähnung. Gemeinden, Städte oder Bezirke nutzen die Entwicklungsachsen auch nicht für andere Zwecke, wie bspw. das Regionalmarketing, oder als Investitionsanreiz.

Die Gemeinden selbst erfahren von dem Achsen-Konzept zum Beispiel im Rahmen der Beteiligung zur Kommentierung des ZUR-Dokuments. Die Gemeindevertreter erfragen meist erst zu diesem Zeitpunkt, warum ihre Gemeinde (nicht) an einer Achse liegt. Einige Vertreter wollen, dass ihre Gemeinde ein Teil der entsprechenden Achse wird, denn sie vermuten, dass damit zukünftig auch eine Möglichkeit der finanziellen Förderung verbunden sein könnte. Andere Vertreter ziehen es hingegen vor, nicht an einer Achse zu liegen, um weiterhin die Ruhe und idyllische Landschaft in ihrer Gemeinde erhalten zu können. Generell besteht jedoch kein gesteigertes Interesse der Gemeinden an Entwicklungsachsen. Diese Denkweise könnte sich jedoch ändern, falls die Umsetzung von Vorhaben verbunden mit Achsen durch Förderprogramme unterstützt werden würde. Auch potenzielle Investoren achten bisher wenig auf das Achsenkonzept. Sie haben zwar ein Bewusstsein zu wichtigen Verkehrsstrassen, Industriezonen usw., aber das Wort *Entwicklungsachse* taucht bei der Begründung von Standortentscheidungen nicht auf. Die Investoren benutzen das PUR-Dokument (in dem die Entwicklungsachsen veranschaulicht werden) nicht, sondern suchen direkt nach konkreten Verkehrsstrassen (obwohl diese an einer Entwicklungsachse liegen können).

Integration in die strategische Planung

In Tschechien wird die Raumplanung durch die Raumnutzungsplanung (PUR, ZUR, kommunale Gebietspläne) und die strategische Planung unabhängig voneinander ausgeübt. Die Entwicklungsachsen sind Teil der Raumnutzungsplanung und sollten mit den strategischen Plänen abgestimmt werden. Im Kontext von Entwicklungsachsen funktioniert diese gegenseitige

Bezugnahme jedoch nicht. Strategische Pläne benutzen den Fachausdruck *Entwicklungsachse* nur vereinzelt, obwohl einzelne Entwicklungsziele und Maßnahmen durchaus damit zusammenhängen können. Eine direkte Bezugnahme auf die verbindlich vorgegebenen Achsen der Raumnutzungspläne fehlt in den strategischen Plänen, obwohl gerade die strategischen Pläne die Entwicklungsachsen für lokale und regionale Entwicklungen besser nutzen könnten. Durch die Verwendung von Achsen gäbe es ein Marketinginstrument oder einen Anreiz für heimische oder ausländische Investoren.

Unterschiedliche kartografische Darstellungen in den Planungsdokumenten

In den tschechischen und deutschen Planungsdokumenten wurden für die Festlegung der Entwicklungsachsen unterschiedliche kartografische Darstellungsweisen gewählt. Dies gilt auch für die einzelnen tschechischen Bezirke. Diese benutzen verschiedene Zeichen zur Festlegung der Entwicklungsachsen. Im Bezirk Karlsbad werden die Entwicklungsachsen flächenhaft nach den Gemeindegebieten definiert, wohingegen im Bezirk Ústí linien- und flächenhafte Darstellungen angewendet werden, ebenso wie im Bezirk Liberec. Wenn auf der tschechischen Seite nur flächenhafte Darstellungen und auf der sächsischen Seite ausschließlich linienhafte Darstellungen angewendet werden, verursacht dies Missverständnisse. Bspw. enden die zeichnerischen Achsenlinien an der tschechischen Grenze. Demnach haben die Vertreter der Raumplanung beim Blick in die Planungsunterlagen das Empfinden, dass die Achsen auch an der Grenze enden. Dies ist aber nur in wenigen Ausnahmen tatsächlich der Fall.

Vergleichende Betrachtung

Das Instrument der Achsen hat auf der sächsischen Seite einen höheren Stellenwert als auf der tschechischen Seite. Das Achsenverständnis in Deutschland ist vornehmlich auf den Verkehr und andere Infrastrukturen bezogen, schließt jedoch auch weitere Aspekte mit ein. In Tschechien dominiert die verkehrliche Funktion, teilweise findet auch die Entwicklungsfunktion Anwendung, besonders im Hinblick auf die Anziehung ökonomischer Aktivitäten. In Tschechien haben die Achsen häufig eine Legitimierungsfunktion. Die Planer wollen mit der Achse aufzeigen, dass eine Investition in ein Bauprojekt an dieser Stelle sinnvoll ist, da die Achsen Gebiete bezeichnen, die eine Entwicklungsperspektive aufweisen. Deshalb ist die Rentabilität solcher Bauprojekte dort höher als in Regionen außerhalb. Die vorherrschenden Sichtweisen im Hinblick auf raumplanerische Achsen auf der jeweils anderen Seite der Grenze waren den interviewten Experten so nicht bekannt. Das Entwicklungspotenzial von raumplanerischen Achsen wird auf beiden Seiten der Grenze gesehen, aber besonders auf tschechischer Seite wurde betont, dass unterstützende Förderprogramme notwendig sind, um das vorhandene Potenzial auszunutzen. Aspekte wie die Entwicklung ländlicher Räume werden in Tschechien nicht mit den Achsen verbunden (bzw. nur ganz begrenzt in den sog. Sondergebieten, die sozioökonomisch schwache oder umweltrelevante Gebiete festlegen). Auf sächsischer Seite wurde die nunmehr nicht mehr mögliche Ausformung von überregionalen Achsen durch die Regionalplanung, wie es in den vorhergehenden Generationen der Raumordnungspläne noch möglich war, insofern bedauert, dass damit ein Stück Gestaltungsspielraum auf der regionalen Ebene gerade im Hinblick auf grenzüberschreitende Anpassung verloren gegangen ist. Auf beiden Seiten der Grenze wurde im Rahmen der Interviews schließlich auf fehlende bzw. mangelnde Implementierungsmöglichkeiten des Achsenkonzepts verwiesen.

6 Harmonisierungsbedarf grenzüberschreitender Achsen

Die Analyse der Planungsdokumente und Auswertung der Experteninterviews zeigen, dass die Relevanz der Achsenkonzepte auf beiden Seiten der Grenze gegeben ist. Basierend auf den verwendeten Ausweisungsmethoden ist festzustellen, dass die Darstellungen in den Plänen nicht einheitlich erfolgen. In Deutschland werden Achsen ausschließlich als linienhafte Darstellungen von überregionaler oder regionaler Bedeutung ausgewiesen. In Tschechien finden Achsen im Sinne von linienhaften Darstellungen nur vereinzelt Anwendung, da diese Form der Darstellung freiwillig genutzt wird. Vielmehr werden Achsen zum überwiegenden Teil als Flächen ausgewiesen (diese Darstellungen sind für jeden Bezirk verbindlich).

Eine mögliche Ursache für die bisher selten zur Anwendung kommende linienhafte Darstellung von Achsen in Raumordnungsplänen in Tschechien kann in der bisher recht kurzen Geschichte des Achsenkonzepts selbst gesehen werden. Erstmals wurden Entwicklungsachsen im Rahmen der ersten Ausgabe der Politik der Raumentwicklung im Jahr 2008 vorgestellt und seither existieren Bestrebungen, sie möglichst effektiv anzuwenden. Dabei wirken jedoch das aktuell noch schwach entwickelte Bewusstsein der Fachöffentlichkeit und der Planungsträger hemmend auf das Instrument der Achsen. Eine Analyse ausgewählter Raumnutzungspläne und vor allem auch strategischer Pläne von Städten, die an nationalen Entwicklungsachsen liegen, bestätigt dies. Diese Planungsdokumente nutzen das Konzept der Entwicklungsachsen praktisch überhaupt nicht. Die Implementierung des Achsenkonzepts in der tschechischen strategischen Planung erscheint als eine „top-down“-Bemühung der nationalen Ebene, die bis jetzt keine entsprechende Reaktion auf regionaler oder lokaler Ebene hervorgerufen hat. Mit Ausnahme des pflichtgemäßen Übernehmens der relevanten Aufträge des ZUR-Dokuments wird von dem Konzept der Entwicklungsachsen nicht anderweitig Gebrauch gemacht.

Eine stärkere Verknüpfung von Förderprogrammen mit ausgewiesenen Achsen oder die gezielte Festsetzung von Investitionsprioritäten bei Projekten, die an Entwicklungsachsen in Tschechien liegen, könnten die Durch- bzw. Umsetzung der in den nationalen Plänen angestrebten Entwicklungen unterstützen. Dadurch könnten die in den PUR- und ZUR-Dokumenten definierten Ziele möglicherweise schneller erreicht werden. Zudem würde die Bedeutung der Ausweisung von Entwicklungsachsen sowie das Bewusstsein zu Achsenfestlegungen unter den Vertretern der Gebietseinheiten erhöht werden.

Auf das Fehlen der Achsen als Entwicklungsinstrument der Bezirke wird seitens deren Vertreter hingewiesen. Obgleich die Bezirke die Entscheidungsgewalt über die Einführung und Anwendung der Achsen selbst innehaben, findet das Instrument kaum Anwendung. Ein Grund hierfür dürfte die bisher fehlende Relevanz aus Praxissicht sein. Daher scheint es wenig verwunderlich, dass in einem der untersuchten Bezirke selbst kritisch angedeutet wird, dass es nicht notwendig ist, Entwicklungsachsen festzulegen, da diese aufgrund der fehlenden Implementierungs- und Umsetzungsmöglichkeiten nicht in ihrer komplexen Gesamtheit funktionieren werden. Entsprechend wird es auch nicht als notwendig angesehen, die Achsen in den Planungsdokumenten festzulegen und in den untergeordneten Planungseinheiten auszuweisen. Eine Liste von notwendigen Maßnahmen in einzelnen Gemeinden scheint den Vertretern der Bezirksebene ausreichend. Daher wird an der gegenwärtigen Praxis festgehalten.

In einigen Fällen versuchen die Bezirke durch Zuordnung einer Achse zu einer existierenden Straße einen weiteren Ausbaubedarf der Verkehrsverbindung anzuzeigen. Hier wird insbeson-

dere eine Erhöhung der potenziell möglichen Kapazität angestrebt oder der allgemeine Rekonstruktionsbedarf gegenüber einem übergeordneten Organ aufgezeigt. Damit bekommen die Entwicklungsachsen eine Legitimierungsfunktion, mit welcher die Vertreter die Wichtigkeit eines angestrebten Bauprojekts betonen wollen. Demzufolge verfehlt aber das Konzept an unterschiedlichen Stellen seinen eigentlichen Zweck, Entwicklungen anzustoßen und zu steuern.

Sowohl im tschechischen Baugesetz als auch in der Politik der Raumentwicklung bestehen erhebliche Interpretationsspielräume hinsichtlich der Verwendung von Entwicklungsachsen. Das PUR-Dokument definiert Entwicklungsachsen nur unscharf und gibt keine klare Methodik für deren Abgrenzung vor. So fehlt bspw. eine genaue Definition der überörtlichen Achsen und auch zu deren Zweck werden kaum Aussagen getroffen. Daher stellen eine Präzisierung des Achsenbegriffs sowie der Zweck und die Anwendungsvoraussetzungen der Achsenausweisung einen wichtigen Schritt bei der Weiterentwicklung des Achsenkonzepts in Tschechien dar. Mit einer gezielten Festlegung, ob Achsen vornehmlich von internationaler bzw. nationaler Bedeutung sind, oder ob sie auch wichtige Funktionen für den Bezirk übernehmen können, würden wichtige Impulse für die regionale und lokale Entwicklung gesetzt werden. Somit könnte das Netz der Achsen auf der tschechischen Seite besser an die deutschen Achsen angepasst werden und die Diskrepanzen an der Grenze könnten verringert werden.

Folgende Aussagen aus dem PUR-Dokument könnten aufgegriffen und weiterentwickelt werden: „Es sind Voraussetzungen für eine abgestimmte Errichtung der öffentlichen Infrastruktur und ihre Entwicklung im Raum zu schaffen, um dadurch ihre zweckmäßige Nutzung im Rahmen der Siedlungsstruktur zu unterstützen. Es sind auch Voraussetzungen zur Verbesserung der verkehrlichen Erschließung der Gemeinden bzw. der Städte, die natürliche regionale Zentren im Raum darstellen, so zu gestalten, dass durch die Möglichkeiten, die Lage sowie die Infrastruktur dieser Gemeinden gleichzeitig auch die Voraussetzungen für die Entwicklung der naheliegenden Gemeinden im ländlichen Raum und in Räumen mit besonderen geographischen Bedingungen verbessert werden.“ (PUR – Artikel 27). Für die Umsetzung solcher Maßnahmen ist es erforderlich, ein ausreichend dichtes Netz überörtlicher und regionaler Entwicklungsachsen und Entwicklungsgebiete auszuweisen, was nach gegenwärtigem Stand der Dinge jedoch nicht der Fall ist.

Mit Blick auf die ausgewiesenen Entwicklungs- und Verbindungsachsen in Deutschland bestehen die soeben für Tschechien geschilderten Herausforderungen nicht. Basierend auf der langen Tradition von Achsen im deutschen Planungssystem (vor allem auch aufgrund der engen Verbindung zum Zentrale-Orte-Konzept) sowie den Bemühungen zur stetigen Weiterentwicklungen des Achsenkonzepts und Anpassung an die jeweiligen aktuellen Herausforderungen, sind die bestehenden Definitionen sowie die Methodik zur Ausweisung der Achsen als ausreichend einzuschätzen.

Trotz des bereits jetzt schon hohen Niveaus der Kooperation zwischen der deutschen und der tschechischen Planung ist für die Harmonisierung der Achsen und insbesondere auch für deren gemeinsame passfähige grafische Darstellung eine noch intensivere Abstimmung zu empfehlen. Obwohl die Ausweisung von Entwicklungsgebieten anhand administrativ abgrenzbarer Flächen (wie in Tschechien) in Deutschland planungsmethodisch nicht möglich ist, lassen sich dennoch wichtige Schlüsse ziehen. Entwicklungsachsen sind in Karten zwar nur als Linien dargestellt, aber in der Realität – im Raum – handelt es sich dabei um Flächen, Korridore oder

Zonen. Auch deshalb lassen sich tatsächliche Entwicklungen kaum anhand linienhafter Darstellungen messen, sondern sie betreffen immer auch den Raum und können rein statistisch gesehen ausschließlich über die jeweilige administrative Einheit – also eine Fläche – erfasst und bewertet werden. Daher bietet es sich auch an, Indikatoren der räumlichen Entwicklung statistisch auszuwerten und in den Prozess zur Festlegung und Ausweisung von Achsen auf beiden Seiten der Grenze mit einfließen zu lassen. Als wichtige Indikatoren können die Bevölkerungsentwicklung, die Wirtschaftsentwicklung oder auch die Inanspruchnahme von Flächen genutzt werden. Nicht ganz unproblematisch für die Interpretation der Analyseergebnisse sind jedoch die zu großen Zuschnitte der kleinsten möglichen verfügbaren administrativen Einheiten der Gemeinden (wobei die Gemeinden in Tschechien kleiner sind als in Deutschland), für die fortlaufend durch die offizielle Statistikstelle Daten erhoben werden.

Auf der Grundlage dieser generellen Ausführungen und Erkenntnisse werden nachfolgend der Harmonisierungsbedarf und Harmonisierungsmöglichkeiten anhand von vier bestehenden „Nahtstellen“ vorhandener bzw. potenziell möglicher grenzübergreifender Achsen im Untersuchungsgebiet aufgezeigt (vgl. Abbildung 7) und erläutert.

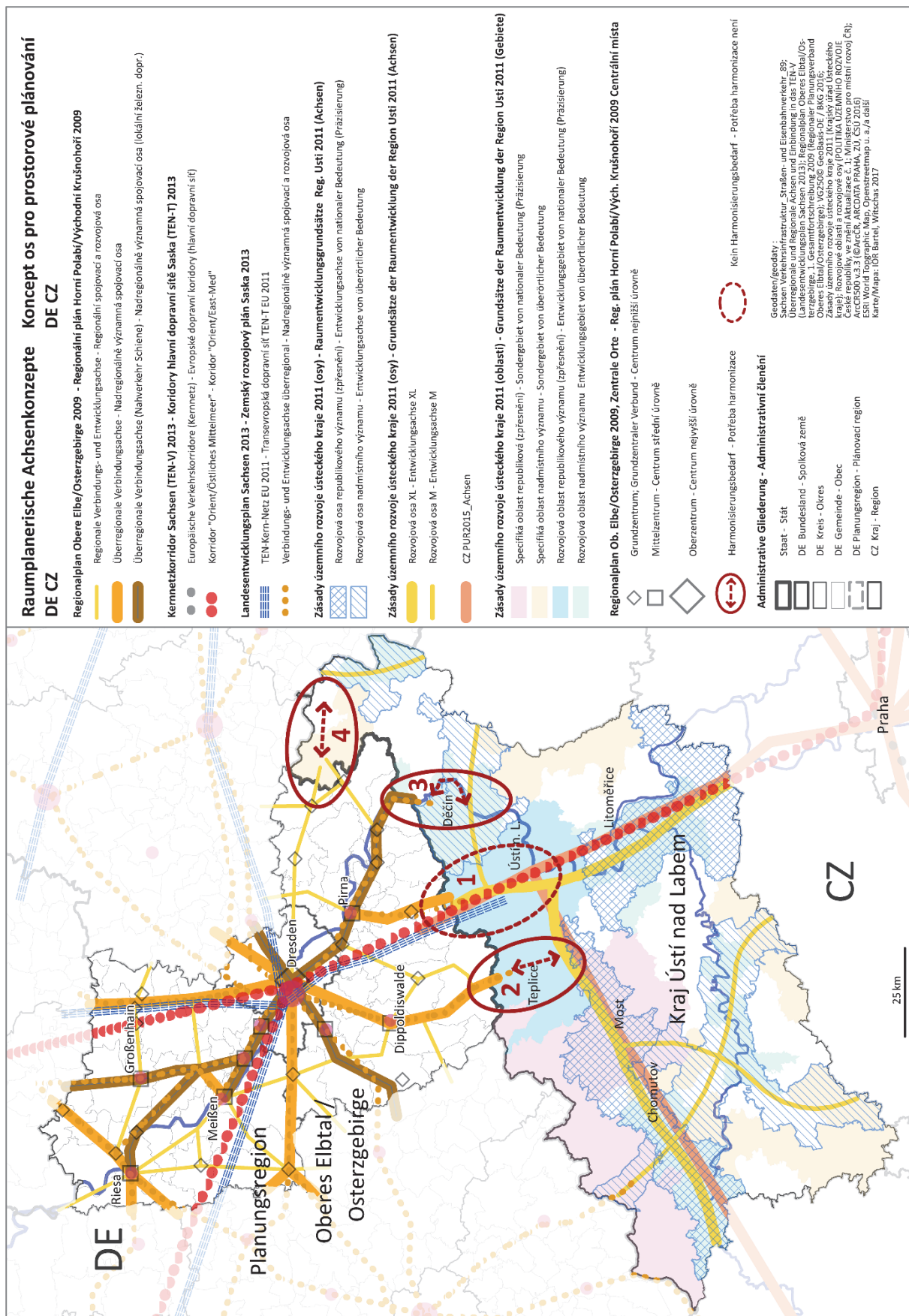


Abbildung 7: Harmonisierungsbedarf bestehender „Nahtstellen“ vorhandener bzw. potenziell möglicher grenzübergreifender Achsen

Quelle: eigene Darstellung IÖR

(1) Entwicklungsachse Dresden–Ústí nad Labem–Prag

Die Anbindung der Achsen ist auf der Ebene der PUR (Stand 2015) und des Landesentwicklungsplans Sachsen (Stand 2013) gesichert. Hier besteht kein Harmonisierungsbedarf, da die Weiterführung der Achsen von internationaler und nationaler Bedeutung von beiden Seiten der Grenze inhaltlich und auch grafisch gegeben ist. Zudem erfährt diese Achse auch eine Stärkung durch die abgestimmte Planung zum Neubau der Schienenschnellbahnverbindung Dresden-Prag. Problematisch ist jedoch, dass zumindest auf sächsischer Seite nicht die Autobahn als Grundlage für den Verlauf der Achse herangezogen wird und die eigentliche Achse neben der Autobahn verläuft. Eine neue überregionale Achse könnte mit einem neuen Landesentwicklungsplan ausgewiesen werden, welche entlang der Autobahn und der zukünftigen Eisenbahn-Neubaustrecke verläuft.

(2) Entwicklungsachse Dippoldiswalde–Zinnwald–Činovec–Teplice

Nach derzeitigem Stand der Planungsdokumente trifft eine überregionale Verbindungsachse auf sächsischer Seite, die aus Dresden kommend über Dippoldiswalde bis an die tschechische Grenze nach Zinnwald verläuft, auf ein Entwicklungsgebiet von nationaler Bedeutung auf tschechischer Seite. Auf tschechischer Seite wird diese Achse nicht weiter linienhaft dargestellt.

Bevor die Autobahn D8 (E55, entspricht der A17 auf der deutschen Seite) zwischen Ústí nad Labem und Dresden in Betrieb genommen wurde, hatte es sich um die bedeutendste Verbindungsachse zwischen diesen beiden Städten (bzw. auch zwischen Prag und Berlin) sowie zwischen dem Gebiet des Bezirks Ústí und dem Freistaat Sachsen gehandelt (vgl. auch Tabelle 3 zur Auswertung der Verkehrszählung). Die Nutzung dieser Trasse hat allerdings seit der Eröffnung des grenzüberschreitenden Autobahnabschnitts im Jahr 2006 deutlich nachgelassen. Zudem ist es in diesem stark gegliederten und steilen Gelände schwierig, auf tschechischer Seite weitere Flächen für die Lokalisierung neuer wirtschaftlichen Aktivitäten (die laut der Entwicklungsachsen-Definition in Tschechien notwendig sind) zu ermöglichen.

Gesetzt den Fall, die Funktion der Achsen wäre die Sicherung der Erreichbarkeit der ländlichen Räume, könnte allerdings auch auf tschechischer Seite eine (regionale) Achse dargestellt werden. Für die an der Achse liegenden Zentren Teplice und Altenberg könnten durch die Ausweisung der Achse Entwicklungsimpulse gesetzt werden, von denen auch das Umland profitieren kann. Auf deutscher Seite ist die Einordnung als überregionale Achse zu überdenken, da die Bedeutung durch die Autobahn Dresden-Prag deutlich abgenommen hat, sodass die Bezeichnung als regionale Achse eher der gegenwärtigen Situation entsprechen würde.

(3) Entwicklungsachse Dresden–Reinhardtsdorf-Schöna–Hřensko–Děčín

Die auf deutscher Seite ausgewiesene überregionale Verbindungsachse trifft auf tschechischer Seite auf ein Entwicklungsgebiet von überörtlicher Bedeutung. Das Entwicklungsgebiet auf tschechischer Seite ist Teil einer von Osten nach Westen verlaufenden Achse, welche den Bezirk Ústí mit dem Bezirk Liberec verbinden soll – im Gegensatz zur sächsischen Achse, welche entlang des Elbtals von Norden nach Süden verläuft. Grund für den Achsenverlauf auf tschechischer Seite ist der Umstand, dass aufgrund des engen Elbtals – wie auch im Fall der Entwicklungsachse von Dippoldiswalde nach Teplice – ein Mangel an Fläche für die Ansied-

lung neuer Aktivitäten entlang der Elbe gesehen wird. Hinzu kommt, dass sich die sozio-ökonomischen Verhältnisse in den tschechischen Gemeinden stabilisiert haben, sodass auch deshalb auf der tschechischen Seite kein Bedarf für eine neue Entwicklungsachse besteht.

Falls die Funktion der Achsen als Mittel zur Sicherung der Erreichbarkeit von ländlichen Räumen betont werden würde, könnte eine Achsenausweisung auf tschechischer Seite entlang des Elbtals gleichwohl sinnvoll sein. Diese Achsenverbindung weist eine hohe touristische Bedeutung auf, da sie über die Grenze zwischen den Nationalparks Sächsische und Böhmisches Schiefergebirge verläuft und aufgrund des Verkehrsaufkommens bedeutender als die Achse über Zinnwald-Cínovec ist. Die Achse könnte auch im Sinne eines gegenseitigen Impulsgebens der an ihr liegenden Städte Pirna, Bad Schandau, Děčín und Ústí nad Labem wirken.

Insofern scheint eine Weiterführung der Achse über Děčín bis zur Achse auf tschechischer Seite auch im Hinblick auf die regionale grenzüberschreitende Entwicklung sinnvoll. Gleichzeitig käme die Umwandlung in eine regionale Achse auf deutscher Seite aufgrund des Bedeutungsrückgangs dieser Verbindung in Frage (vgl. Tabelle 3). Dabei dürfte die Festlegung einer Achse von regionaler Bedeutung ausreichend sein, zumal das Elbtal im Falle der Realisierung der geplanten Eisenbahn-Tunnel-Verbindung durch das Erzgebirge perspektivisch etwas an Bedeutung verlieren dürfte.

Tabelle 3: Anzahl der durchfahrenden Fahrzeuge über Grenzen an Abschnitten der Entwicklungsachsen in den Jahren 2005, 2010 und 2016

Grenzabschnitt und Bezeichnung der Straße	Anzahl der Fahrzeuge pro 24 Stunden		
	2005	2010	2016
8 Cínovec–B170 Zinnwald	6 048	1 593	1 631
D8 Ústí nad Labem–A17 Dresden	Abschnitt existierte noch nicht	9 145	12 580
62 Hřensko–B172 Reinhartsdorf-Schöna	3 467	2 253	2 521
Lobendava–Langburkersdorf	Keine Verbindung	Keine Verbindung	Keine Verbindung
267 Dolní Poustevna–S154A Sebnitz	Keine Daten	Keine Daten	Keine Daten

Quelle: Nationale Verkehrszählungen in Tschechien 2005, 2010, 2016

(4) Doppelte Entwicklungsachse Neustadt im Sachsen–Langburkersdorf–Lobendava–Velký Šenov bzw. Sebnitz–Dolní Poustevna–Velký Šenov

Diese Entwicklungsachse im sog. Schluckenauer Zipfel ist potentiell wichtig für die sächsischen Städte Neustadt in Sachsen und Sebnitz, da sie die kürzeste Verbindung in Richtung Zittau über Rumburk darstellt und weiter nach Liberec und Bogatynia führt. Während die Straßenverbindung zwischen Dolní Poustevna und Sebnitz 1994 erneuert wurde und seit 2014 auch wieder eine entsprechende Eisenbahnverbindung besteht, fehlt nach wie vor eine Straßenverbindung zwischen Lobendava und Langburkersdorf. Diese Straße ist in der ZUR des Bezirks Ústí mit Priorität für eine Erneuerung angegeben. Auf der deutschen Seite gab es bisher jedoch Widerstand vor Ort, insbesondere in Langburkersdorf, da eine Erhöhung des Verkehrs in der Gemeinde und insbesondere im genannten Ortsteil befürchtet wird. Trotz des

Umstands, dass die Erneuerung dieser Verbindung eine Priorität im ZUR-Dokument hat und noch dazu die Entwicklung des Sondergebietes Lobedavsko – Křečansko unterstützen würde, welches aufgrund des sozio-ökonomischen Zurückbleibens des Gebietes und seiner mangelnden verkehrlichen und technischen Infrastruktur ausgewiesen wurde, ist auf der tschechischen Seite keine Achse festgelegt. Als eine Aufgabe für die Raumplanung in diesem Gebiet ist im ZUR-Dokument angegeben, dass „[d]urch [...] Raumplanung [...] eine Verbesserung der Straßen- und Bahnverkehrserreichbarkeit des Sondergebiets aus dem Inland der Tschechischen Republik als auch im Bezug zu den Grenzräumen in der BRD“ zu sichern ist (ZUR Bezirk Ústí – Maßnahmen der generellen Beschaffenheit, S. 26). Die Anbindung durch den Schluckenauer Zipfel ist derzeit nicht gegeben. Im Hinblick auf die Anbindung der ländlichen Räume auf tschechischer Seite hätte diese Achse durchaus ihre Berechtigung.

Im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans Oberes Elbtal/Osterzgebirge wird zumindest ein allgemeiner Grundsatz zur Schaffung weiterer grenzüberschreitender Straßenverbindungen mit in den Regionalplanentwurf aufgenommen. Im Grundsatz G 2.1.2.5 heißt es, dass „[z]ur weiteren grenzüberschreitenden Entwicklung der wirtschaftlichen und touristischen Beziehungen [...] die Öffnung weiterer Straßenverbindungen angestrebt werden [soll]“. In der Begründung zu G 2.1.2.5 heißt es weiter, dass das Vorhandensein von Straßen und Wegen eine wesentliche infrastrukturelle Voraussetzung für den Zugang zu Einrichtungen der Wirtschaft, der Daseinsvorsorge sowie der Erreichung touristischer Ziele ist. Eine grenzübergreifende Arbeitsgruppe prüfte mehrere Straßenverbindungen sowohl von tschechischer als auch von deutscher Seite auf ihre Realisierbarkeit. Dabei zeigt sich, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt insbesondere die Schaffung einer zusätzlichen grenzüberschreitenden Straßenverbindung im Raum Neustadt in Sachsen/Sebnitz zur besseren Anbindung des Schluckenauer Zipfels als notwendig eingeschätzt wird. Der o. g. Grundsatz greift diesen Umstand auf und befördert somit die Öffnung weiterer Straßenverbindungen im Sinne der Entwicklung des grenznahen Gebietes.

7 Schlussfolgerungen

Die Auswertung der Planungsdokumente und die Einschätzungen aus der Planungspraxis lassen die Schlussfolgerung zu, dass Möglichkeiten zur Harmonisierung der unterschiedlichen Herangehensweisen an raumplanerische Achsen bestehen und damit auch eine grafische Harmonisierung bei der Festlegung von Achsen an der deutsch-tschechischen Grenze im Untersuchungsgebiet denkbar ist. Auf tschechischer Seite scheint dabei insbesondere eine zusätzliche linienhaft orientierte Darstellung neuer bzw. bereits bestehenden Achsen sinnvoll, die neben die für alle Bezirke verpflichtende und verbindliche flächenhafte Darstellung der Achsen tritt. Diese Vorgehensweise steht im Einklang mit der Auffassung des Ministeriums für Regionale Entwicklung, wonach auch im Rahmen der tschechischen Entwicklungs- und Sondergebiete eine grafische Darstellung linienhafter Achsen möglich (wenn auch nicht verpflichtend) ist. Sie wiederum bildet die Grundlage für einen grafischen Anschluss der von sächsischer Seite aus angrenzenden Achsen an die tschechischen Gebiete. Dies ändert nichts an der in Tschechien gegebenen und in erster Linie vorzunehmenden flächenhaften Darstellung. Diese trägt dem Umstand Rechnung, dass die Entwicklungsachsen in der Realität ein räumliches Gebilde im Sinne von Flächen, Korridoren oder Zonen darstellen. Auf sächsischer Seite erscheint die Darstellung von Achsen mittels flächenhafter Darstellungen hingegen nicht praktikabel, da sie weder mit der in Sachsen noch der in den anderen deutschen Bundesländern verwendeten Darstellungsweise kompatibel ist.

Des Weiteren besteht die Möglichkeit, auf sächsischer Seite bisherige überregionale Achsen – entsprechend ihrer tatsächlichen Funktion – in regionale Achsen umzuwandeln und somit eine vergleichbare Wertigkeit wie bei den auf tschechischer Seite weiterführenden Achsen zu erzielen. Im Bereich des Schluckenauer Zipfels könnte von sächsischer Seite ggf. auch gänzlich auf die Ausweisung einer Achse verzichtet werden, wenn dies dem Wunsch der tschechischen Seite entspräche. Alternativ dazu ist aber auch die Ergänzung einer Achse auf tschechischer Seite denkbar. Zudem wäre eine Anpassung der Definition der Entwicklungsachsen auf tschechischer Seite (im Baugesetz sowie in der PUR) zu erwägen, indem die Erschließung ländlicher Räume als mögliche Funktion der Achsen ergänzt wird.

Einen kritischen Aspekt auf sächsischer Seite stellt die nicht mehr gegebene Möglichkeit der Ausformung von überregionalen Achsen durch die Regionalplanung dar. Einerseits mangelt es der Regionalplanung an einer Begründung der (Nicht-)Ausweisung (Vergleich Landesentwicklungsplan 2003 vs. Landesentwicklungsplan 2013), andererseits wäre die regionale Ebene aufgrund der räumlichen Nähe zu aktuellen Entwicklungen und den engen Beziehungen zu den Planungsträgern der Bezirke prädestiniert für diese Aufgabe.

Der inhaltliche Transfer des raumplanerischen Achsenkonzepts auf die lokale Ebene erweist sich mitunter als schwierig, da derzeit Implementierungsmöglichkeiten fehlen. Um dem Instrument raumplanerischer Achsenausweisungen ein höheres Gewicht zu geben, könnten die Achsen mit anderen (fach-)planerischen Instrumenten stärker verbunden werden. Zudem wäre es im Interesse der grenzüberschreitenden Entwicklung und der Entwicklung in den jeweiligen Grenzräumen wünschenswert, den Entwicklungsaspekt der Achsen in Verbindung mit Instrumenten der Regionalentwicklung auf beiden Seiten zu stärken (z. B. durch Regionale Entwicklungskonzepte, Städtetze und grenzüberschreitende Städtepartnerschaften). Durch die Schaffung finanzieller Anreize wäre eine zusätzliche Aufwertung möglich. Ein weiterer wichtiger Aspekt, der im Rahmen der Bearbeitung identifiziert werden konnte, ist die rechtzeitige

Übersetzung von Planungsunterlagen. Hierfür sollten entsprechende finanzielle Mittel bereitgestellt werden, um eine frühzeitige Einbindung aller relevanten Akteure auf beiden Seiten der Grenze zu ermöglichen.

Im Rahmen der Bearbeitung des Projektes hat sich deutlich gezeigt, dass die existierenden Organe (Sächsisch-Böhmische AG Raumentwicklung und die Fach-AG Raumentwicklung der Euroregion Elbe/Labe) zur Erörterung grenzüberschreitender Aktivitäten im Untersuchungsraum geeignete Formate darstellen, um aktuelle Herausforderungen und Fragestellungen konstruktiv zu diskutieren. Ergänzt werden könnte die Abstimmung zwischen Deutschland und Tschechien durch themenbezogene Workshops, die insbesondere auch für eine größere Fachöffentlichkeit ein Austauschforum bieten.

Als weiterer Forschungsbedarf wurde eine genauere Betrachtung des Umgangs und der Wahrnehmung raumplanerischer Achsenkonzepte auf der kommunalen Ebene identifiziert. Dabei stellt sich die Frage, welche Erwartungen mit der Lage an einer Achse assoziiert werden. Hierfür könnten ein Regionalworkshop veranstaltet sowie entsprechende Kommunalvertreter auf beiden Seiten der Grenze interviewt werden. Dadurch ließen sich weitere gemeinsame Potenziale im Grenzraum identifizieren und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit befördern. Weitere mögliche Untersuchungsgegenstände stellen der Umgang mit Achsen und deren Grenzüberschreitung in anderen Grenzregionen sowie eine Untersuchung der tatsächlichen Raumwirkung von Achsen dar.

8 Quellen

- Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.
- Blažek, J., Uhlíř, D. 2011. *Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, implikace* (Theorien der regionalen Entwicklung: Vorstellung, Kritik, Implikationen). Karolinum, Praha.
- Celostátní sčítání dopravy 2005 (Verkehrszählung 2005). <http://www.scitani2005.rsd.cz>.
- Celostátní sčítání dopravy 2010 (Verkehrszählung 2010). <http://scitani2010.rsd.cz>.
- Celostátní sčítání dopravy 2016 (Verkehrszählung 2016). <http://scitani2016.rsd.cz>.
- Christaller, W. 1933. *Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischer Funktion*. Jena.
- Entwicklungsprogramm des Bezirks Ústí 2014-2020 (Program rozvoje Ústeckého kraje 2014-2020). 2012.
- Entwicklungsprogramm der Stadt Varnsdorf für den Zeitraum 2015-2020 (Program rozvoje města Varnsdorf na období 2015-2020). 2015.
- Entwicklungsstrategie der Stadt Ústí nad Labem 2015-2020 (Strategie rozvoje města Ústí nad Labem 2015-2020). 2015.
- Gebietsplan der Stadt Chomutov – 3. Fassung (Územní plán města Chomutov - 3. návrh). 2017.
- Gebietsplan der Siedlung Rumburk (Územní plán sídelního útvaru Rumburk). 2009.
- Gebietsplan der Stadt Teplice (Územní plán města Teplice). 2014.
- Gebietsplan der Stadt Ústí nad Labem (Územní plán města Ústí nad Labem). 2011.
- Friedmann, J, 1966. *Regional development policy: a case study of Venezuela*. MIT, Cambridge, Massachusetts.
- Gesetz Nr. 183/2006 vom 14. März 2006 über Gebietsplanung und Bauordnung (Baugesetz – BauG) (Zákon ze dne 14. března 2006, č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu - stavební zákon).
- Gesetz Nr. 248/2000 über die Förderung der Regionalentwicklung (Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje).
- Gesetz Nr. 100/2001 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí).
- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. September 2017 (BGBl. I S. 3370) geändert worden ist.
- Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz - SächsLPIG) vom 11. Juni 2010 (SächsGVBl. S. 174), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 4 des Gesetzes vom 13. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 652) geändert worden ist.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.
- Grundsätze der Raumentwicklung des Bezirks Karlovy Vary (Zásady územního rozvoje Karlovarského kraje), 2015.

- Grundsätze der Raumentwicklung des Bezirks Liberec (Zásady územního rozvoje Libereckého kraje), 2011.
- Grundsätze der Raumentwicklung des Bezirks Ústí (Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje), 2011.
- Kistenmacher, H. 2005. Achsenkonzepte. In: Ritter, E.-H.: Handwörterbuch der Raumordnung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.
- Landesentwicklungsplan vom 14. August 2013. SächsGVBl. S. 582.
- Politik der Raumentwicklung der Tschechischen Republik (Politika územního rozvoje ČR), 2015.
- Rahmenentwicklungsstrategie der Stadt Chomutov für die Periode 2014-2024. (Rámcová strategie rozvoje města Chomutov pro období 2014-2024). 2014.
- Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.
- Rechtsverbindliche Verordnung Nr. 35/1998 über verbindliche Teile des Gebietsplans der Siedlung Varnsdorf (Obecně závazná vyhláška č. 35/1998 o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Varnsdorf). 1998.
- Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung 2009 in der Fassung des Satzungsbeschlusses VV 12/2008 der Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbandes Oberes Elbtal/Osterzgebirge vom 15.12.2008, des Nachtragsbeschlusses zur Satzung VV 02/2009 vom 25.02.2009 und des Genehmigungsbescheides vom 28.08.2009; in Kraft getreten mit der Bekanntmachung nach § 7 Abs. 4 Sächs-LPIG am 19.11.2009.
- Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien (in der Fassung des Satzungsbeschlusses vom 9. April 2009 und des Genehmigungsbescheides vom 27. Oktober 2009).
- Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL), ABl. EG, L 197, S. 30.
- SMI - Sächsisches Staatsministerium des Innern - et al. 2016. CROSSDATA: Raumplanung im Freistaat Sachsen und der Tschechischen Republik. Erste überarbeitete Fassung vom Juli 2016.