



Teil 1: Einführung und Prozessbeschreibung

Teil 1: Einführung und Prozessbeschreibung

1 Einführung

1.1

Seit 1. Juni 2007 arbeiten der Staat, die Provinz Overijssel und die Gemeinde Enschede gemeinsam an der Gebietsentwicklung des ehemaligen Militärflughafens Twente. Zu diesem Zweck haben sie auf gemeinsame Rechnung und Gefahr die Projektorganisation „Vliegwiél Twente Maatschappij“ (VTM i.o.) gegründet, deren Aufgabe es ist, die Gründung einer Gebietsentwicklungsgesellschaft vorzubereiten. Die Mission der VTM i.o. lautet: „Umwandlung des ehemaligen Militärflughafens zu einem ‚Schwungrad‘ für die Stärkung der Wirtschaftskraft und der Nachhaltigkeit der Region Twente“.

Im Herbst 2008 wurde der Bericht der Vliegwiél Twente Maatschappij i.o. (VTM i.o.) mit dem Titel „Ein Schwungrad für Twente“ im Gemeinderat von Enschede, den Provinzialstaaten von Overijssel und dem Ministeriellen Auftraggeberrat des Staats besprochen. Die VTM i.o. wird beauftragt, die im Bericht beschriebenen globalen Lagepläne A und B weiter zu zwei Strukturprogrammen auszuarbeiten.

Die VTM i.o. wurde gebeten, auf transparente Weise darzulegen, welches der beiden Strukturprogramme letztlich für Twente am besten geeignet ist. Diese Beurteilung muss mit der Mission der VTM i.o. vereinbar sein. Mit dem vorliegenden Bericht wird diese Aufgabe erfüllt.

1.2

Die staatlichen Grundstücke des ehemaligen Militärflughafens Twente liegen im Dreieck zwischen den Städten Enschede, Hengelo und Oldenzaal. Das Gebiet umfasst den Flugplatz (414 ha) sowie die Gelände

Zuidkamp (43 ha), Prins Bernhardpark (10 ha) und Overmaat (1,5 ha). Einige andere Cluster in diesem Gebiet werden vom Verteidigungsministerium weiterhin genutzt, darunter der südliche Teil des Flugplatzes und ein zentral gelegener Teil des Zuidkamp-Geländes (insgesamt ca. 23,5 ha). Damit beträgt die Größe des Plangebiets der zu entwickelnden staatlichen Flächen insgesamt 469 ha. Siehe hierzu Abbildung 1.1.

Außerhalb der staatlichen Flächen wurde im Herbst 2008 auf der Grundlage des Gesetzes über das kommunale Vorkaufsrecht (Wet voorkeursrecht gemeente) an einigen Grundstücken im Umfeld des Flughafens (ca. 157 ha) sowie im Gebiet nördlich des Flughafens an der Autobahn A1 und der Eisenbahnlinie Amsterdam–Berlin (ca. 90 ha) ein Vorkaufsrecht bestellt. Diese Gebiete wurden näher untersucht, sodass vor ihrem Erwerb und Einsatz im Rahmen des Plangebiets Programme und Erschließungsmaßnahmen festgestellt werden konnten. Die für die Realisierung der Pläne notwendigen Grundstücke werden in die Gebietsentwicklungsgesellschaft eingebracht. Die Karten beider Strukturprogramme zeigen das endgültige Plangebiet; siehe hierzu Teil 4 dieses Berichts.

Außerhalb des Plangebiets und der Grundstücke, an denen ein Vorkaufsrecht bestellt wurde, hat die VTM i.o. ein Sondierungsgebiet ausgewiesen, das die Analyse des Plangebiets in einem breiteren Kontext ermöglicht. Das Sondierungsgebiet ist die Grundlage der Teile 2 und 3 dieses Berichts (raumordnerische Bestandsaufnahme und politische Rahmenbedingungen). (Abb. 1.1)

1.3

Laut Definition im neuen Raumordnungsgesetz (Wet ruimtelijke

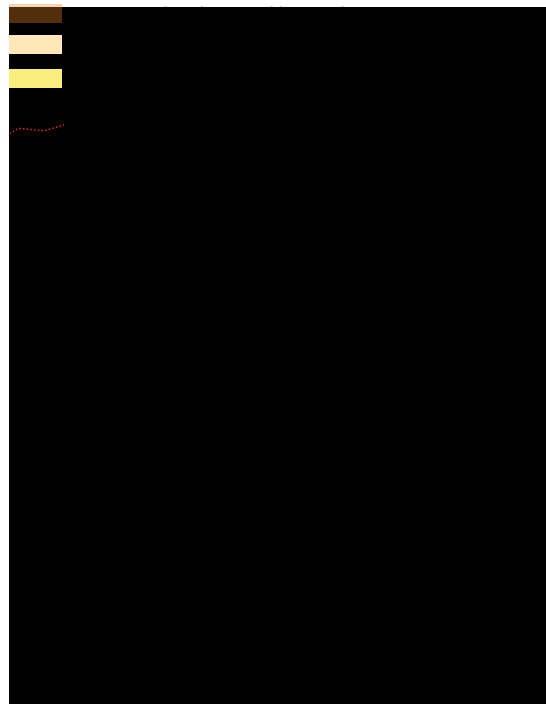
ordering/Wro) vom Juli 2008 ist ein Strukturprogramm ein strategisches Leitpapier, in dem die gewünschte raumordnerische Entwicklung in einem bestimmten Gebiet dargelegt wird. Dieses politische Instrument ersetzt drei andere Instrumentarien: den Entwicklungsleitplan (Staat), den Regionalplan (Provinz) und den Strukturplan (Gemeinde). Das Strukturprogramm bietet den Entwicklungsrahmen für die Umsetzung in Form der Vorschriften und Plankarten eines Flächennutzungsplans samt Erläuterungen.

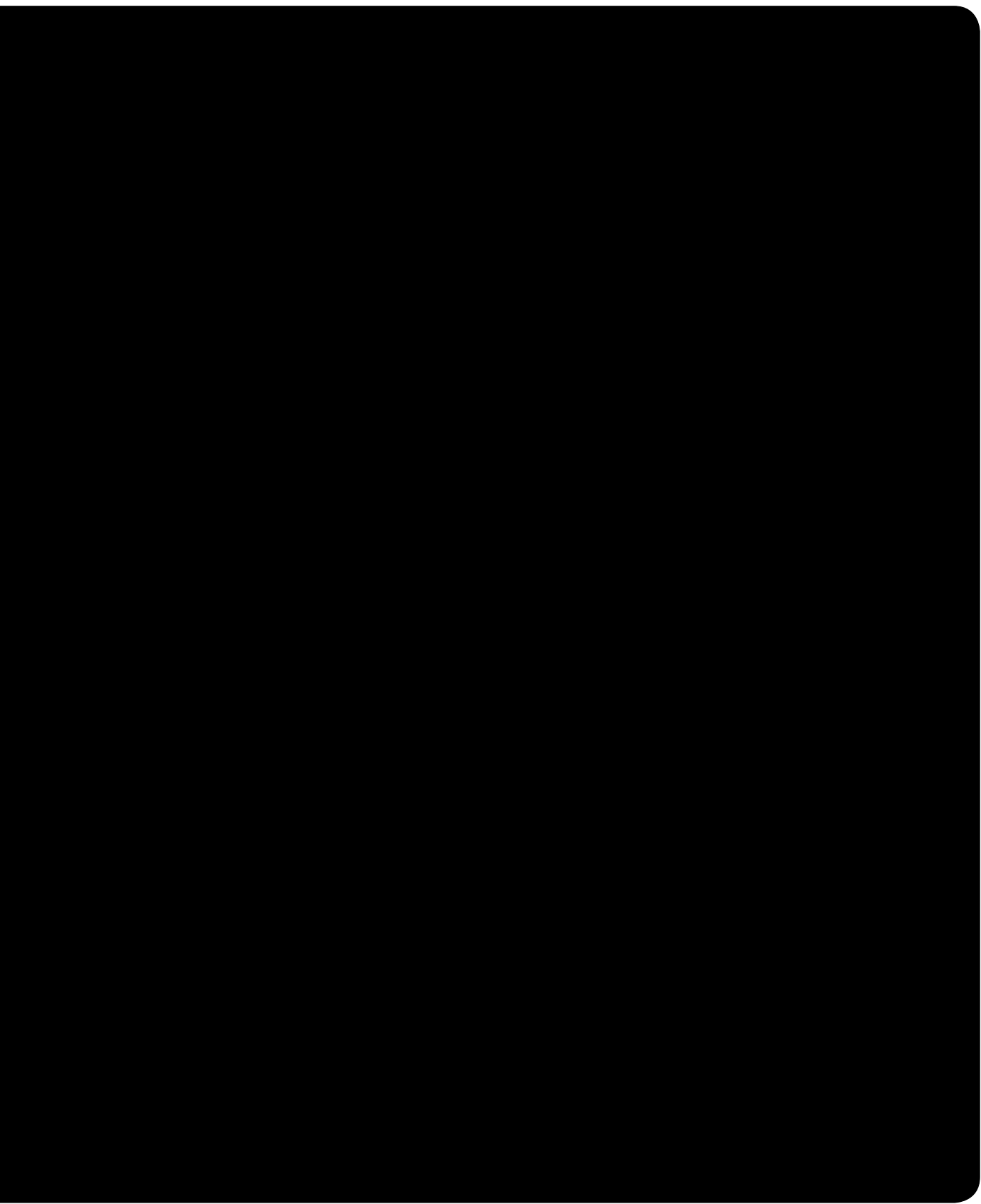
VTM i.o. hat die Aufgabe, eine Empfehlung darüber vorzulegen, welches der zwei Strukturprogramme aus wirtschaftlicher, finanzieller und ökologischer Sicht den besten raumordnerischen, programmatischen und finanziellen Rahmen für die Gebietsentwicklung des Flughafens Twente und Umgebung darstellt. Die Empfehlung, die VTM i.o. ihren Stakeholdern erteilt, basiert auf den Elementen einer (1) qualitativen und (2) quantitativen Beurteilung beider Strukturprogramme:

Die qualitative Beurteilung hängt davon ab, inwieweit die Strukturprogramme mit den im Programm „Ein Schwungrad für Twente“ formulierten Zielen vereinbar sind [59, S. 12]. Außerdem müssen die Strukturprogramme möglichst gut zur Erreichung der strategischen Ziele des Staates, der Provinz und der Gemeinden beitragen. Auch der Nachhaltigkeit wird im Rahmen dieser Beurteilung mittels Ausarbeitung einer sog. Chancenkarte („Kansenkaart“) für die Gebietsentwicklung gemäß beiden Plänen große Aufmerksamkeit gewidmet.

Zur quantitativen Beurteilung bedient sich VTM i.o. einer Gesamtanalyse, in der die Pläne anhand der Ergebnisse hinsichtlich der Umweltauswirkungen sowie der wirtschaftlichen und finanziellen Ergebnisse gegeneinander abgewogen werden. Die Umweltauswirkungen und die wirtschaftlichen Ergebnisse beider Pläne werden in dieser Gesamtanalyse

Abbildung 1.1: Sondierungs- und Plangebiet für die Gebietsentwicklung des Flughafens Twente und Umgebung





gleichwertig zu jeweils 40 % berücksichtigt. Die Beurteilung der Umweltauswirkungen erfolgt auf der Grundlage einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), während die wirtschaftlichen Ergebnisse anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) ermittelt werden. Die finanziellen Ergebnisse gehen zu 20 % in die Beurteilung ein und werden anhand der Flächennutzung von VTM i.o. ermittelt. Die Kosten-Nutzen-Analyse, die ebenso wie die Gesamtanalyse ein integriertes Beurteilungsinstrument darstellt, wird zur quantitativen Beurteilung der Empfehlung gesondert eingesetzt.

In Übereinstimmung mit der Empfehlung des UVP-Ausschusses (Commissie voor de milieueffectrapportage) werden die Umweltauswirkungen für jeden Schritt des Planungsprozesses beschrieben. In der vorherigen Phase wurde eine Untersuchung zu den Auswirkungen vorgenommen [5], zu der der UVP-Ausschuss eine Empfehlung abgegeben hat. In der heutigen Phase wird eine planbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung (plan-MER) durchgeführt, in deren Rahmen unter anderem die Auswirkungen auf die Landschaft, den Verkehr, die externe Sicherheit und die Lärmbelastung untersucht werden.

In der Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) werden alle gesellschaftlichen Auswirkungen der Alternativen zusammengestellt und im Interesse der Vergleichbarkeit so weit wie möglich in Form von Geldbeträgen zum Ausdruck gebracht. Die KNA berücksichtigt also nicht nur die finanziellen und wirtschaftlichen, sondern auch gesellschaftlichen Auswirkungen, etwa auf die Beschäftigung, die Erreichbarkeit des Gebiets, auf Landschaft und Umwelt usw.

Dem Aspekt der Nachhaltigkeit wird im Planungsprozess mittels Ausarbeitung einer sog. Chancenkarte (Kansenkaart) für die Gebietsentwicklung beider Pläne Rechnung getragen.

2 Planungsprozess und Öffentlichkeitsbeteiligung

2.1

In diesem Kapitel wird der Anlass für die Gründung der VTM i.o., in der drei Gebietskörperschaften gemeinsam an der Gebietsentwicklung in Twente arbeiten, beschrieben. Dass drei öffentliche Stellen gemeinsam die Regie führen, ist außergewöhnlich. Die Art und Weise der Beteiligung gesellschaftlicher Organisationen an diesem Prozess ist ebenfalls eine Besonderheit. Diese Struktur entspricht voll und ganz den modernen Erkenntnissen in Bezug auf die Partizipation, wie sie die Regierung befürwortet (Elverding-Kommission).

2.2

Im Jahr 2000 wurde der Prozess zur Privatisierung des Flughafens Enschede Airport Twente (EAT) in Enschede in Gang gesetzt. Der Grund dafür war der Wegfall der Beihilfen des Staates, der Provinzen und der Gemeinden. Der Staat stellt eine Entschädigungszahlung zur Verfügung, die allerdings an die Bedingung geknüpft ist, dass ein privater Investor wesentliche Investitionen tätigt und dass die Region zur Privatisierung beiträgt. Als wichtige Bedingung für einen Businesscase gilt, dass EAT die militärischen Einrichtungen für zivile Zwecke mitnutzen kann. Am 8. April 2003 erklärt sich der Gemeinderat von Enschede unter bestimmten Bedingungen mit der Privatisierung von EAT einverstanden und stellt hierfür ein Budget zur Verfügung. Die Provinzialstaaten von Overijssel hatten bereits im Februar 2003 einen entsprechenden Beschluss getroffen. Die umliegenden Gemeinden erklären sich mit der Zahlung eines Beitrags je Einwohner einverstanden; hinzu kommen die Investitionen seitens der Wirtschaft. Am 26.

Juni 2003 wird die Privatisierung von EAT in einem Beteiligungsvertrag festgelegt [9].

Am 23. Juni 2003 beschließt das Verteidigungsministerium unerwartet, dass der Betrieb des Militärflughafens Twente infolge der geplanten Sparmaßnahmen spätestens 2007 eingestellt wird. Daraufhin untersucht die Gemeinde Enschede zusammen mit Unternehmen vor Ort die Möglichkeiten für einen Durchstart des Flughafens. Ein wichtiges Motiv hierfür ist der drohende Verlust von rund 1100 direkten und 1700 indirekten Arbeitsplätzen in der Umgebung [55]. Unter anderem auf Initiative der regionalen Handelskammer wird die Machbarkeit eines solchen Durchstarts untersucht [7].

Aus der von ACM/DHV [13] durchgeführten Untersuchung geht hervor, dass ein Durchstart des Flughafens EAT unter bestimmten Bedingungen auch nach Einstellung des militärischen Flughafenbetriebs möglich ist. Sowohl der Magistrat als auch der Gemeinderat von Enschede messen dem Flughafen großen Wert als Standortfaktor für die Wirtschaft und als Impulsgeber für die Beschäftigung bei. Der Gemeinderat von Enschede beschließt daher am 20. Dezember 2004 den Weiterbetrieb des Flughafens als kommerziellen Ziviflughafen in Kombination mit kommerziellem Geschäfts- und Freizeitflugverkehr. Mit diesem Beschluss legt der Gemeinderat von Enschede einige Rahmenbedingungen für die Funktion des Flughafens fest.

Im Februar/März 2005 erklären sich die Provinz Overijssel und die Gemeinden Hengelo und Oldenzaal unter Bedingungen damit einverstanden; die Gemeinde unternimmt die ersten Schritte, die für einen Durchstart des Flughafens erforderlich sind.

In der darauf folgenden Phase stellt sich heraus, dass der vom Verteidigungsministerium geforderte Preis und der Wert, den die Gemeinde

Enschede dem Gelände beimit, weit auseinander liegen. Im Februar 2006 findet im Gemeinderat von Enschede eine Debatte über die ersten Sondierungen statt. Die Neuentwicklung des Flughafens steht dabei im Mittelpunkt [20]. Es wird darauf hingewiesen, dass die Neuentwicklung des Militärflughafens Twente und Umgebung ein überregionales Projekt ist. Zu diesem Zeitpunkt arbeitet die Gemeinde Enschede bereits eng mit der Provinz Overijssel zusammen; mit den Gemeinden Hengelo und Oldenzaal werden reguläre Beratungen auf Fach- und Verwaltungsebene organisiert.

Im Frühjahr 2007 ergeben sich einige für die Neuentwicklung relevante neue Tatsachen. Erstens bleiben die Verhandlungen zwischen der Gemeinde und dem Staat über die Übertragung des Flughafens erfolglos. Es herrscht große Uneinigkeit über die Kosten, Erträge und Risiken. Zweitens hat der UVP-Ausschuss eine Empfehlung über die Richtlinien für die Umweltverträglichkeitsprüfung vorgelegt, die als eine der Grundvoraussetzungen für das Projekt gilt. Nach Auffassung des UVP-Ausschusses sollte – im Gegensatz zum bewerteten Vorschlag – doch eine Variante ohne Flugverkehr untersucht werden.

2.3

2007 entscheidet man sich für eine neue Projektkonzeption. Die erste Kursänderung besteht darin, dass nicht mehr die Gemeinde Enschede allein, sondern der Staat, die Gemeinde und die Provinz gemeinsam für die Entwicklung verantwortlich sind. Der erste Schritt hierzu erfolgt am 1. Juni 2007 mit der Gründung einer gemeinsamen Projektorganisation (VTM i.o.), an der der Staat (40 %), die Provinz Overijssel (20 %) und die Gemeinde Enschede (40 %) beteiligt sind. Vertreter des Staates ist die Staatlicher Immobilien- und Entwicklungsbetrieb (Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf/RVOB), die im Namen von sechs Ministerien handelt. In dieser

Phase fungiert von staatlicher Seite das Ministerium der Finanzen als Auftraggeber der RVOB. Der Staat, die Provinz und die Gemeinde entsenden jeweils einen Projektdirektor in die VTM i.o..

Die Steuerung des Auftrags an VTM i.o. obliegt einem Verwaltungsgremium, dem der Bürgermeister von Enschede (Vorsitzender) sowie der Stadtdezernat für wirtschaftliche Entwicklung, Jugend und Bildung der Gemeinde Enschede, der für Raumordnung, Wohnungswesen und Umwelt zuständige Vertreter der Deputiertenstaaten der Provinz Overijssel sowie der Geschäftsführer der GOB als Vertreter des Staates angehören. Der Leiter des Amtes für Stadtentwicklung und -verwaltung (DSOB) der Gemeinde Enschede und der Leiter der Direktion Strategie der Provinz Overijssel sind ebenfalls bei den Beratungen anwesend.

Außerdem finden Beratungen auf Fach- und Verwaltungsebene zwischen dem Wasserverband Regge en Dinkel und den Gemeinden Enschede, Hengelo, Oldenzaal, Losser und Dinkelland (die sog. WEHOLD-Beratungen) statt.

- Innerhalb der VTM i.o. werden ab diesem Zeitpunkt Entwicklungsszenarien mit und ohne Flugverkehr ausgearbeitet. Im Frühjahr 2008 werden die folgenden vier Modelle vorgestellt:
- Eco-Park Twente; ein Konzept ohne Flugverkehr mit extensiver Bebauung, in dem die Naturfunktion im Mittelpunkt steht;
- Resortpark Twente; ein Konzept ohne Flugverkehr mit intensiverem Programm, in dem die Funktionen Gesundheit, Wellness und Freizeit eine große Rolle spielen;
- Airpark Twente; ein Konzept mit einem Flughafen, in dem die Allgemeine Luftfahrt sowie die Funktionen Wohnen und Freizeit im Mittelpunkt stehen;
- Airport Twente; ein Konzept mit einem kompakten kommerziellen Zivilflughafen in grünem Umfeld.

Darüber hinaus haben zahlreiche gesellschaftliche Organisationen (sowohl Befürworter als auch Gegner eines Flughafens) ein fünftes Modell ausgearbeitet. Dabei handelte es sich um ein Konzept ohne Flugverkehr, das den Namen T-Xchange erhielt.

Mitte 2008 wurden aus den fünf Modellen die zwei besten Alternativen ausgewählt. Diese Auswahl erfolgte anhand einer Gesamtanalyse auf der Basis der Umweltauswirkungen [5] und der wirtschaftlichen und finanziellen Ergebnisse. Das T-Xchange-Modell und das Modell des kompakten Flughafens in grünem Umfeld wurden am besten bewertet. Auf dieser Grundlage legte die VTM i.o. ihre erste formale Empfehlung in Form des Berichts „Ein Schwungrad für Twente“ vor [59]. In diesem Bericht wird unter anderem vorgeschlagen, die beiden globalen Lagepläne, die am besten abgeschnitten hatten, zu Strukturprogrammen auszuarbeiten.

Auf der Grundlage von Informationsabenden, eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens, einer Stellungnahme von VTM i.o. und einer Beurteilung durch den UVP-Ausschuss erklären im Herbst 2008 der Gemeinderat von Enschede, die Provinzialstaaten von Overijssel und der Ministerielle Auftraggeber ihre Zustimmung zu der Empfehlung der VTM i.o.. Dabei wird vereinbart, dass der Plan „De Twentse Basis“ der Stiftung Alternativen für den Flughafen Twente als Option für ein Konzept ohne Flugverkehr näher ausgearbeitet werden soll.

2.4

Seit der Kursänderung im Juni 2007 befindet sich VTM i.o. in einer Phase, in der eine nähere Abstimmung mit

den Gemeinderäten der umliegenden Kommunen und mit den Deputiertenstaaten der Provinz Overijssel angestrebt wird. So haben sich die Mitglieder der Gemeinderäte und Deputiertenstaaten vor Ort über den T-Xchange-Prozess mit Beteiligung gesellschaftlicher Organisationen informiert; im Juni 2008 nahmen sie außerdem an einem speziellen Kick-off-Treffen teil. Darüber hinaus haben die Organisatoren der VTM i.o. mehrmals bei Sitzungen der Gemeinderäte und der Deputiertenstaaten sowie beteiligter Kommissionen Erläuterungen zum Gebietsentwicklungsprozess abgegeben. Auch mit Vertretern der deutschen Nachbargemeinde Bad Bentheim fanden mehrmals Gespräche über den Planungsprozess statt.

2.5

Die Gemeinde Enschede und die Provinz Overijssel gründeten 2005 die Gesellschaftliche Plattform, ein Beratungsgremium, dem Vertreter von rund 35 Organisationen angehören. Diese Plattform beteiligt sich aktiv an der Gebietsentwicklung des Flughafens Twente und Umgebung.

VTM i.o. gestaltet den Beteiligungsprozess wie folgt:

Intensive Sondierung der Vorstellungen und Wünsche von 35 gesellschaftlichen Organisationen. Im Rahmen der Arbeitsstruktur von T-Xchange finden diese Wünsche Eingang in ein breit akzeptiertes Gebietsentwicklungskonzept einschließlich Gestaltung und Hinzufügung von Funktionen;

Unterstützung seitens der Projektorganisation von VTM i.o. und zwischenzeitlicher Austausch mit dem Arbeitsprozess von VTM i.o..

Ergebnisse des Prozesses

Dank des T-Xchange-Verfahrens konnten die Vorstellungen und Wünsche der

gesellschaftlichen Organisationen in Bezug auf eine Gebietsentwicklung ohne Flugverkehr in gegenseitigen Zusammenhang gebracht werden;

die grün-blaue Rahmenstruktur ist Träger der landschaftlichen und städtebaulichen Gestaltung und gleichzeitig Träger der Flughafenvariante;

ein offener und intensiver Beteiligungsprozess, dessen Ergebnisse als Input für die folgende Phase dienen; T-Xchange wird zum globalen Lageplan A ausgearbeitet.

Strukturplanungsphase

In der Phase des Strukturprogramms seit September 2008 wurde der Beteiligungsprozess in veränderter Form fortgesetzt. Das Ziel bestand darin, die Beteiligung relevanter gesellschaftlicher Organisationen und Interessenvertreter der Twenter Wirtschaft an einer gleichwertigen Ausarbeitung der globalen Lagepläne A (einschließlich der Variante „De Twentse Basis“) und B zu Strukturprogrammen zu organisieren. Dies stellte die Fortsetzung des T-Xchange-Verfahrens dar, in dem die Organisationen der Gesellschaftlichen Plattform ihre gemeinsamen Ausgangspunkte formuliert hatten.

Beteiligung

Es wurde eine Beteiligungsarbeitsgruppe gegründet, in der die folgenden Organisationen vertreten waren: die Handelskammer, die Landschaftsschutzverbände Landschap Overijssel und Stichting Lonnekerland, die Naturschutzorganisation Natuurmonumenten, die Stiftung Alternativen für den Flughafen Twente, der Unternehmerverband VNO/NCW und die Entwicklungsgesellschaft Oost NV (Beteiligung laut Tagesordnung über die Handelskammer).

Die Beteiligungsarbeitsgruppe bespricht den Prozess der Gebietsentwicklung

einschließlich des Sachstands in Bezug auf Marktconsultationen, Entwürfe der Strukturprogramme, Untersuchungen, Arbeitsateliers, Nachhaltigkeit, Wirtschaftsdebatte, Anmerkungen zu UVP, KNA usw., und liefert Input zum Prozess und zu inhaltlichen Fragen. Die Sitzungen der Beteiligungsarbeitsgruppe finden alle sechs Wochen statt.

Während der organisierten Arbeitsateliers wurden mit Vertretern der Gesellschaftlichen Plattform, der Beteiligungsarbeitsgruppe und des Wasserverbands verschiedene raumordnerische Fragen untersucht und besprochen. Die ausgewählten Themen sind für beide Strukturprogramme relevant. Dabei wurden die Teilnehmer von Gestaltern, Wirtschaftsplanern und Mitarbeitern der VTM i.o. unterstützt. Zu den besprochenen Themen gehörten unter anderem die Renaturierung der Wasserläufe und die Gebiete Zuidkamp, A1-Zone und Oostkamp. Das Atelier Overijssel ist an der Vorbereitung und Durchführung der Entwurfsateliers mit der Gesellschaftlichen Plattform beteiligt.

Solche Entwurfsateliers wurden auch für Unternehmer organisiert, um die Möglichkeiten für die Einpassung ihres Konzepts in einen oder beide globalen Lagepläne untersuchen zu können. Außerdem wurde ein gesondertes Atelier durchgeführt, um die Einpassung des Konzepts „De Twentse Basis“ in das Strukturprogramm A zu untersuchen. Die Stiftung Alternativen für den Flughafen Twente hatte sich gegen eine Teilnahme an den Arbeits- und Entwurfsateliers entschieden.

Der Landschaftsschutzverband Landschap Overijssel wurde gebeten, sich mit seinem Know-how ab Februar 2009 etwa 1,5 Tage pro Woche an der VTM i.o. zu beteiligen. Diese Position bietet den gesellschaftlichen Organisationen außerdem noch bessere Möglichkeiten für die Beteiligung und Verfolgung des Gebietsentwicklungsprozesses.

Die Gesellschaftliche Plattform kommt drei- bis viermal jährlich zusammen. Auf der Tagesordnung dieser Sitzungen stehen die Entwicklungen in der Beteiligungsarbeitsgruppe, der Sachstand des Arbeitsprozesses der VTM i.o. und die Planung der politischen und verwaltungsmäßigen Beschlussfassung.

2.5

Dieser Bericht wird dem Magistrat der Gemeinde Enschede, den Deputiertenstaaten der Provinz Overijssel und dem Behördlichen Auftraggeberrat des Staates in Den Haag vorgelegt. Wenn diese Verwaltungsorgane der Entscheidung für eines der beiden Strukturprogramme und der Empfehlung der VTM i.o. zugestimmt haben, werden die Unterlagen zur Einsicht ausgelegt. Unmittelbar nach den Sommerferien finden Diskussionsabende in den beteiligten Gemeinden statt; plangemäß soll das Strukturprogramm im Herbst endgültig festgestellt werden.

Der gesamte Bericht wird mit der ausdrücklichen Aufforderung zur Stellungnahme den WEHOLD-Gemeinden vorgelegt.

Wenn die Entscheidung zugunsten des Strukturprogramms B fällt, ist auch die Gemeinde Dinkelland betroffen. In diesem Fall wird der betreffende Teil des Strukturprogramms zwecks Feststellung der Gemeindeverwaltung von Dinkelland vorgelegt.