

INTERREG III C SOUTH
REGIONAL FRAMEWORK OPERATION
PROGRESDEC
ESDP steps



Ein halbes Jahr Territoriale Agenda – Wegweisend für die Raumentwicklungspolitik?

Dokumentation der Fachkonferenz am 11. Dezember 2007 in Potsdam

Diese Dokumentation wurde erstellt von:

Jörn Krupa, Kirsten Kunkel, Axel Stein,
unter Mitarbeit von Silvia Däberitz,

Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS)

Flakenstr. 28-31

15537 Erkner

Tel. +49 (0) 3362 / 793 – 158

Fax +49 (0) 3362 / 793 – 111

E-Mail: SteinA@irs-net.de

www.irs-net.de

Erkner, 15. Mai 2008

Inhalt

Vorwort	3
Teil A: Die Territoriale Agenda im europäischen Mehrebenensystem	5
1 Europäische Raumentwicklungspolitik und die regionale Ebene - zum Hintergrund des INTERREG III C Projektes ProgreSDEC	5
2 Multi-Level-Governance in der Europäischen Raumentwicklungspolitik	7
3 Die Territoriale Agenda im Zusammenspiel mit der europäischen Kohäsionspolitik.....	9
4 Erarbeitung und Umsetzung der Territorialen Agenda im europäischen Mehrebenensystem	11
Teil B: Impulse der Territorialen Agenda für die nationale Ebene	14
5 Europäische Integration und nationale Interessen – die Territoriale Agenda als ein Meilenstein europäischer Raumentwicklungspolitik.....	14
6 Die Ziele der Territorialen Agenda und die neuen Leitbilder der deutschen Raumentwicklung – Kongruenz oder Konkurrenz?	16
Teil C: Regionale Implikationen der Territorialen Agenda	20
7 Implikationen der Territorialen Agenda für die Entwicklung in der Metropolregion Rhein-Neckar.....	20
8 Implikationen der Territorialen Agenda für die Landesplanung in Berlin-Brandenburg.....	21
9 Einfluss europäischer Raumentwicklungskonzepte auf die regionale Praxis – Ergebnisse einer Untersuchung im Projekt ProgreSDEC.....	23
Fazit	27

Wir danken den Referentinnen und Referenten für ihre Vorträge sowie die Bereitstellung der Präsentationen, die als Grundlage für diese Konferenzdokumentation dienten. Entsprechend der Reihenfolge der Beiträge in dieser Dokumentation handelt es sich um folgende Autoren:

- Vorwort: Prof. Dr. Heiderose Kilper
1. Kirsten Kunkel
 2. Prof. Dr. Enrico Gualini
 3. Wladyslaw Piskorz
 4. André Müller
 5. Prof. Dr. Andreas Faludi
 6. Prof. Dr. Jürgen Aring
 7. Jörg Saalbach
 8. Frank Segebade
 9. Dr. Axel Stein

Vorwort

Gegenstand der Konferenz: EUREK und TA vor dem Hintergrund verschiedener Kompetenzen

Seit Mai 2007 stellt die Territoriale Agenda der Europäischen Union (TA) ein neues Leitbild der europäischen Raumentwicklungspolitik dar. Diese in Leipzig beschlossene Weiterentwicklung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) ist das Ergebnis eines langwierigen Aushandlungsprozesses und knüpft inhaltlich an die Ziele der in Lissabon und Göteborg entwickelten Strategien an.

Diese Dokumentation fasst eine vom IRS organisierte Fachkonferenz zusammen, die am 12. Dezember 2007 in Potsdam stattfand und sich den Impulsen und Implikationen der TA für die Raumentwicklungspolitik im europäischen Mehrebenensystem widmete. Auf dieser Veranstaltung wurden das EUREK und insbesondere die TA als strategische Planungsdokumente vor dem Hintergrund verschiedener, auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelter Kompetenzen betrachtet. Den Rahmen der Konferenz bildeten Konzept und erste Ergebnisse des INTERREG-IIIC-Projekts ProgreSDEC. Ein wichtiger Ausgangspunkt für das Projekt ProgreSDEC war das EUREK aus dem Jahr 1999. Seit dem vor einem halben Jahr abgehaltenen „Informellen Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt“ in Leipzig gibt es nun zusätzlich die „Territoriale Agenda der Europäischen Union“. Das Dokument formuliert u.a. neue territoriale Prioritäten für räumliche Entwicklungsmaßnahmen in der EU, die sich in den Jahren seit Inkrafttreten des EUREK um zwölf neue Mitglieder erweitert hat.

Ziel der TA und in ihr festgehaltene Prioritäten

Die TA zielt darauf ab, den Regionen und Städten Europas Entwicklungsempfehlungen zu geben und dabei das Ziel des territorialen Zusammenhalts, aber auch die Gültigkeit der EUREK-Prinzipien für die erweiterte EU zu betonen. Dem vorangegangen ist ein Prozess, der in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 unter der niederländischen Ratspräsidentschaft begonnen hatte. Die wichtigsten Anliegen der Agenda sind in den folgenden sechs Prioritäten zusammengefasst:

1. Wir streben eine polyzentrische Entwicklung und Innovationen durch Vernetzung von Stadtregionen und Städten an.
2. Wir brauchen neue Formen der Partnerschaft und der politischen Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land.
3. Wir unterstützen die Bildung wettbewerbsfähiger und innovativer regionaler Cluster in Europa.
4. Wir befürworten die Stärkung und den Ausbau transeuropäischer Netze.
5. Wir unterstützen die Förderung eines transeuropäischen Risikomanagements, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen des Klimawandels.
6. Wir sehen in der verantwortungsvollen Nutzung ökologischer Ressourcen und kultureller Werte die Chance für Entwicklung.



Prof. Dr. Heiderose Kilper,
IRS Erkner

Fragen der Konferenz

Die hinter der Formulierung, Verabschiedung und Anwendung der TA stehenden Kompetenzen und Interessen sind ein prägnantes Beispiel für die politische Praxis im Mehrebenensystem europäischer Raumentwicklungspolitik. Daher stellte Frau Prof. Dr. Kilper, Direktorin des IRS, in ihrer Einführung diese Konferenz auch in einen Zusammenhang mit der IRS-Forschung zur raumbezogenen Governance, die zum Ziel hat, das Verständnis von sozialwissenschaftlichen Raumbegriffen und Governance-Konzepten zu systematisieren und zu erweitern.

Vor diesem Hintergrund interessierten im Rahmen dieser Konferenz vor allem folgende Fragen:

- Welche Rolle spielt Multi-Level-Governance innerhalb der europäischen Raumentwicklungspolitik? Was sind die Spezifika der europäischen Raumentwicklungspolitik in diesem System?
- Wie entstand die TA im europäischen Mehrebenensystem? Was gab den Impuls für ihre Erarbeitung, von welchen Akteuren ging die Initiative hauptsächlich aus? Welche Interessen prägten den Entstehungsprozess?
- Welchen Stellenwert hat die TA und wie verhält sie sich zu vergleichbaren Konzepten auf europäischer (EUREK, Lissabon- und Göteborg-Strategie), deutscher (neue Leitbilder der Raumordnung) und regionaler Ebene (z.B. Metropolregion Rhein-Neckar, Leitbild und Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg, transnationale Sub-Projekte im Rahmen von ProgreSDEC)?
- Gehen von der TA Impulse inhaltlicher und prozessualer Art aus, die auf nationaler und/oder regionaler Ebene spürbar werden?
- Wird die TA eine ähnlich wegweisende Bedeutung wie die Strategien von Lissabon und Göteborg erhalten oder eine Randnotiz bleiben? Wie kann die TA eine gemeinsame Orientierung für den Weg in die Zukunft bieten?

Teil A: Die Territoriale Agenda im europäischen Mehrebenensystem

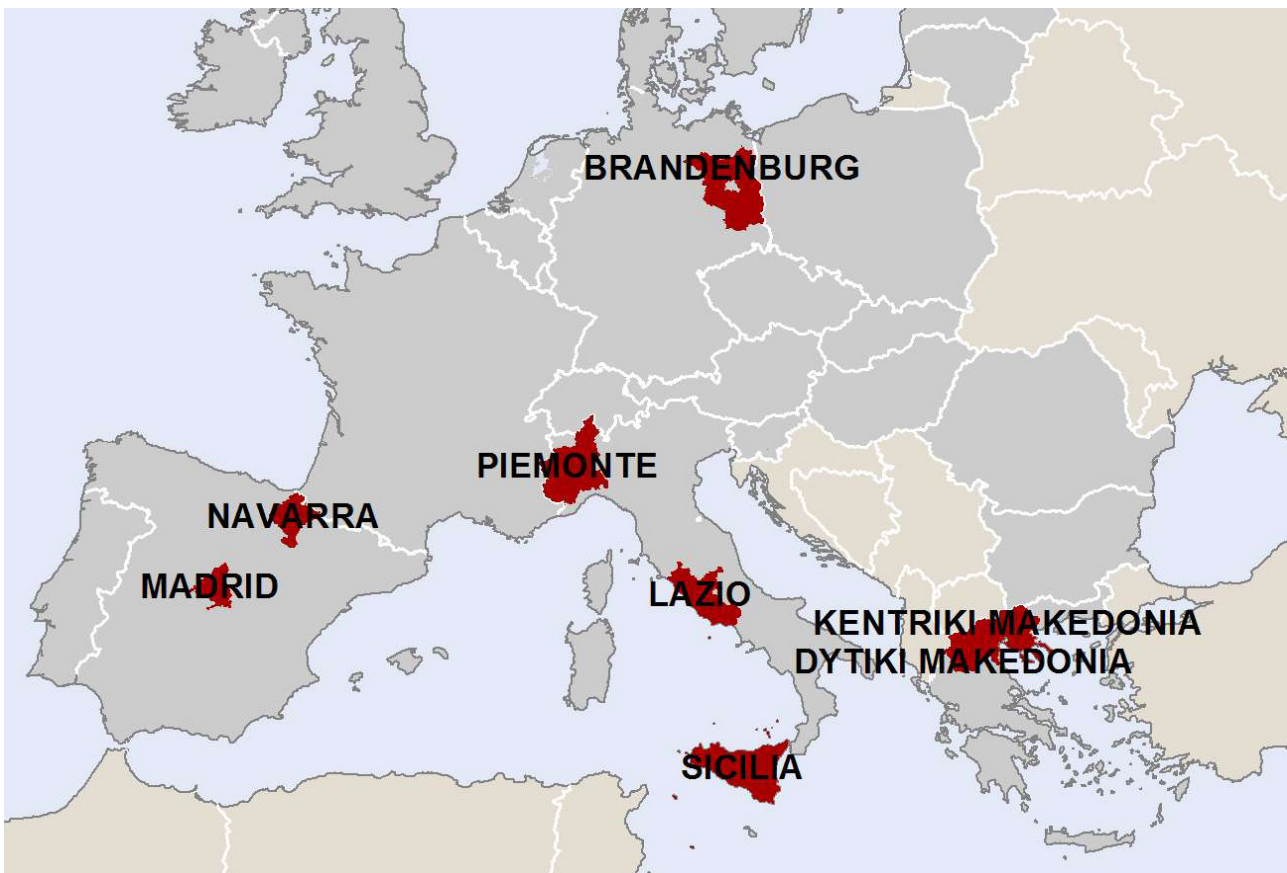
1 Europäische Raumentwicklungspolitik und die regionale Ebene – zum Hintergrund des INTERREG-IIIC-Projektes ProgreSDEC



Kirsten Kunkel,
IRS Erkner

Das INTERREG-IIIC-Projekt ProgreSDEC als Rahmen der Konferenz

Der inhaltliche und organisatorische Rahmen der Konferenz wird, wie Frau Kunkel in ihrem Vortrag erläuterte, durch das INTERREG-IIIC-Projekt ProgreSDEC gebildet. Dieses Projekt beschäftigt sich mit dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK, im Französischen SDEC), das in gewisser Hinsicht als „Vorgängerdokument“ der TA betrachtet werden kann. In sieben südeuropäischen Partnerregionen soll die Anwendung des EUREK auf regionaler und lokaler Ebene beleuchtet werden. In Sub-Projekten wird darüber hinaus ein transnationaler Erfahrungsaustausch über konkrete Methoden und Prozesse der räumlichen Planung in Schwerpunktfeldern des EUREK angestoßen. Die prinzipiellen Fragen, die sich dabei stellen, und der Analyseansatz, der in ProgreSDEC entwickelt wurde, lassen sich ebenso auf die TA beziehen und sind konzeptionelle Grundlage der Konferenz.



Im INTERREG-IIIC-Projekt ProgreSDEC beteiligte Regionen

„Top down“ versus „bottom up“

Will man das Zusammenspiel von europäischer Raumentwicklungspolitik und regionalen Planungsansätzen und -prozessen analysieren, ergeben sich hierbei zwei Perspektiven. Zum einen lässt sich aus einer „Top-down“-Perspektive fragen, wie sich regionale Planungsansätze und -praktiken unter dem Einfluss europäischer Raumentwicklungspolitik verändern. Zum anderen ist aber auch zu beleuchten, inwiefern europäische Dokumente wie das EUREK geeignet sind, eine interaktive Diskussion zwischen europäischer und regionaler Planungsebene anzustoßen. Aus dieser „Bottom-up“-Sicht stellt sich die Frage, inwiefern und mit welchen Mechanismen die Planungsansätze und -ziele des EUREK in bestehende regionale Planungsstrukturen eingebunden werden können. Das EUREK ist aus dieser Perspektive Teil institutioneller Lernprozesse, die auf allen räumlichen Ebenen ablaufen und sich gegenseitig beeinflussen.

EUREK als strategisches Planungsdokument ...

Grundsätzlich ist damit zu hinterfragen, auf welchen Wegen ein Dokument wie das EUREK überhaupt Anwendung finden und auf welche Art es seine Wirkung entfalten kann. Als strategisches Planungsdokument zielt das EUREK vor allem auf die Verbreitung bestimmter Planungsansätze und -ideen, d.h. das EUREK will Planungsdiskurse und Einstellungen der Akteure zu Planung beeinflussen und nicht direkt auf die räumliche Entwicklung einwirken. Das EUREK bietet somit einen Orientierungsrahmen für die Entwicklung weiterer Konkretisierungen und Entscheidungen. Auf den verschiedenen räumlichen Ebenen stellt sich damit die Herausforderung, die strategischen Aussagen des EUREK in konkrete Planungsansätze und -praktiken zu übersetzen.

... vor dem Hintergrund verschiedener Kompetenzen auf verschiedenen Ebenen ...

Als nicht rechtsverbindliches Planungsdokument ist die Anwendung des EUREK eingebunden in ein Geflecht von Kompetenzen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. In den Mitgliedsländern der EU haben sich sehr unterschiedliche nationale Planungssysteme und -kulturen entwickelt, in denen sich wiederum spezifische regionale und lokale Planungsstrukturen und -ansätze herausgebildet haben. Die unterschiedlichen Kontexte, auf die das EUREK trifft, beeinflussen natürlich die Art und Weise, wie das EUREK Anwendung findet und inwiefern Veränderungen angestoßen werden können. Will man die Anwendung des EUREK auf regionaler und lokaler Ebene untersuchen, müssen demnach die jeweiligen Planungssysteme der verschiedenen Ebenen und deren Verbindungen mit betrachtet werden.

... als Teil territorialer Governance.

Diese Mehrebenenbetrachtung europäischer Raumentwicklungspolitik wurde in der Konferenz im Hinblick auf die TA weitergeführt. Ein

zentraler Begriff, der in diesem Zusammenhang in der theoretischen, aber auch politischen Diskussion Verwendung findet, ist der Begriff der „Governance“. Das spezifische institutionelle Gefüge des europäischen Mehrebenensystems wird insgesamt unter dem Begriff „Multi-Level-Governance“ gefasst. Mit dem Begriff der „territorialen Governance“ wird auch in der TA die institutionelle Dimension europäischer Raumentwicklungspolitik betont und versucht, dem Akteursgeflecht auf verschiedenen räumlichen Ebenen Rechnung zu tragen.

2 Multi-Level-Governance in der europäischen Raumentwicklungspolitik



Prof. Dr. Enrico Gualini,
TU Berlin

*Multi-Level-Governance
als spezifisches System
des Regierens*

Mit der voranschreitenden europäischen Integration hat sich in der Europäischen Union ein spezifisches System des Regierens und der Politikumsetzung entwickelt, für das sich seit Mitte der 1990er Jahre in der europäischen Integrationsforschung der Begriff Multi-Level-Governance durchgesetzt hat. Wie Herr Prof. Dr. Gualini ausführte, ist dieser Begriff zwar nicht eindeutig definiert, aber grundsätzlich wird mit ihm der Fokus auf Prozesse und Praktiken des europäischen „policy making“ gerichtet. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen nicht mehr vorrangig die Strukturen der europäischen Politik als Ganzes, sondern die Frage, wie die einzelnen Politiken wirklich funktionieren. Mit dem Konzept der Multi-Level-Governance wird versucht, konkrete Europäisierungsprozesse und Pfade des Wandels sowie der Institutionalisierung auszumachen und eine horizontale Dimension der europäischen Integration zu betonen.

*Gleichzeitigkeit von
Zentralisierung und De-
zentralisierung*

Aus dieser Perspektive hat sich die EU als ein System überlappender Kompetenzen entwickelt, in dem politische Akteure über alle Ebenen interagieren. Dies hat zu einer Machtverschiebung in der EU geführt, von der vor allem die europäischen Institutionen, aber auch die Institutionen der regionalen Ebene profitiert haben. Dieser (anscheinend paradoxe) simultane Prozess der supranationalen Zentralisierung und der subnationalen Dezentralisierung wird als ein wesentliches Element von Multi-Level-Governance gedeutet. Die Entwicklung von Multi-Level-Governance in der EU findet seine Ausprägung somit in zwei Dimensionen: Erstens sind Europäisierungsprozesse von zentraler Bedeutung, zweitens ist ein genereller Wandel in den Formen staatlichen Handelns und staatlicher Politik festzustellen.

*Nebeneinander von ver-
tikaler und horizontaler*

Die Europäisierung von Politiken führt grundsätzlich zu einer Anpassung nationalstaatlicher Politik sowie zu einem Wandel inländischer

Integration

scher Strukturen und Institutionen. Diese Anpassung kann jedoch auf unterschiedliche Arten erfolgen. Zu unterscheiden sind Prozesse der vertikalen und der horizontalen Integration. Vertikale Integration impliziert eine deutliche Unterscheidung zwischen EU-Politik und nationalstaatlicher Politik. Demnach führen EU-Gesetzgebungen zu einem vertikalen Anpassungsdruck, d.h. dass die nationalstaatlichen Institutionen sich den europäischen Vorgaben entsprechend verändern müssen. Bei Prozessen der horizontalen Integration hingegen besteht kein Druck der Anpassung an europäische Modelle. Vielmehr erfolgt eine „freiwillige“ Anpassung auf der Basis veränderter Überzeugungen und Erwartungen inländischer Akteure („framing integration“). Ein Beispiel hierfür ist die europäische Regionalpolitik, die zwar einen konditionierenden Rahmen bildet, aber viele Interpretationsmöglichkeiten in der konkreten Verwirklichung zulässt. Ebenso wirken nicht rechtsverbindliche Dokumente wie das EUREK über strategisch-kommunikative Handlungen und eine veränderte Rahmensetzung für die Einstellungen und Aktivitäten inländischer Akteure.

Regionen entwickeln sich als sozial konstruierte Handlungsräume

Verbunden mit der Europäisierung von Politiken sind Prozesse der Regionalisierung, d.h. der Stärkung und Institutionalisierung regionaler Behörden und Institutionen. Damit einher geht ein genereller Wandel des staatlichen Handelns. Regionen definieren sich zunehmend als sozial konstruierte Handlungsräume und nicht mehr vorrangig als administrativ abgegrenzte Verwaltungsräume. Dieses veränderte Verständnis wird durch europäische und nationale Politiken, insbesondere die Regionalpolitik, gefördert. Durch die Formierung neuer Akteurskonstellationen und institutioneller Einheiten (z.B. durch die Förderung von Netzwerken, grenzüberschreitenden Regionen oder Makroregionen) findet eine Relativierung von Nähe, von Territorialität und von räumlichen Maßstabsebenen statt. Diese Verschiebung territorialer Kompetenzen ist kennzeichnend für das System der Multi-Level-Governance. Kompetenzen verschieben sich in der Hierarchie nach oben oder nach unten und neben den bestehenden administrativ abgegrenzten Einheiten werden neue Handlungsräume auf unterschiedlich definierten räumlichen Ebenen geschaffen.

„Aktive Subsidiarität“ ist zugleich Herausforderung und Dilemma

Mit dem Verwischen klar abgegrenzter institutioneller Einheiten und Kompetenzen entstehen bestimmte Dilemmata, die sich in der Raumentwicklungspolitik besonders deutlich zeigen. Erstens besteht hier die Herausforderung, einen Modus politischen Handelns zu finden, der es ermöglicht, gemeinschaftliche Anliegen mit wachsender (räumlicher und institutioneller) Diversität zu vereinen. Es bedarf also einer wechselseitigen Einbettung von europäischer Poli-

tik und den Erfahrungen der diversen politischen Gemeinschaften der unterschiedlichen räumlichen Ebenen. Mit dem Subsidiaritätsprinzip wird versucht, diesem Dilemma Rechnung zu tragen. Zweitens bringt jedoch eine aktive Politik der Subsidiarität ein Koordinierungsdilemma mit sich. Insbesondere die Raumentwicklungspolitik, die im Kern einen koordinierenden Charakter hat, steht einerseits vor der Herausforderung, den Koordinationsbedarf minimal zu halten, indem Verantwortlichkeiten selbständig von nachgelagerten Ebenen wahrgenommen werden und auf EU-Ebene lediglich ein Bedingungsrahmen vorgegeben wird. Andererseits werden von der EU-Ebene jedoch differenzierte Anreize für eine selbstgesteuerte Koordinierung regionaler und lokaler Akteure gesetzt, z.B. durch Kommunikation, Überzeugung und „integrative Verhandlung“, durch Wettbewerbsanreize oder durch das Fördern von Kooperations- und Handlungsräumen.

Die TA trägt diesem komplexen System der Multi-Level-Governance Rechnung und versteht die Stärkung des territorialen Zusammenhalts als „einen ständigen Prozess der politischen, organisatorischen und technischen Zusammenarbeit aller Akteure der Raumentwicklung“. Die TA betont dabei die Bedeutung der territorialen Besonderheiten und setzt auf einen intensiven und kontinuierlichen Dialog sowie auf informelle Kooperationsstrukturen.

3 Die Territoriale Agenda im Zusammenspiel mit der europäischen Kohäsionspolitik



Władysław Piskorz,
DG Regio

Territorialer Zusammenhalt als neues wichtiges Politikfeld der EU.

Auf europäischer Ebene verfügt die Europäische Kommission nicht über eine formale Kompetenz im Bereich der Raumentwicklungspolitik. Entsprechend wurde die TA vornehmlich im Rahmen eines mitgliedstaatlichen Prozesses ohne direkten Einfluss der Europäischen Kommission erarbeitet. Nichtsdestotrotz werden Fragen der räumlichen Entwicklung und des territorialen Zusammenhalts (bzw. der territorialen Kohäsion) auch auf europäischer Ebene und zwar insbesondere im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU intensiv diskutiert, wie Herr Piskorz als Vertreter der Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission (DG Regio) ausführte.

Die Europäische Union hat mit der Lissabon-Strategie (2000) und der Göteborg-Agenda (2001) die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der EU und eine nachhaltige Entwicklung als ihre zentralen politischen Ziele formuliert. Daneben hat in den letzten Jahren das Ziel des territorialen Zusammenhalts in der EU an Bedeutung ge-

wonnen. Vor allem die Kohäsionspolitik reagiert damit auf sich verschärfende regionale Disparitäten. Ein Großteil der wirtschaftlichen Aktivitäten und der Bevölkerung in Europa konzentrieren sich auf das Gebiet innerhalb des Städtefünfecks London-Hamburg-München-Mailand-Paris („Pentagon“), während starke Ungleichgewichte zu den restlichen Teilen des jeweiligen Landes und den übrigen Regionen Europas bestehen.

Insbesondere innerhalb der neuen Mitgliedsländer zeigen sich darüber hinaus starke Konzentrationsprozesse zugunsten der nationalen Ballungsgebiete. Vergleichbares lässt sich über die Einbindung der Regionen in die wichtigen Netzwerke sagen. Globalisierung, Liberalisierung und steigender Wettbewerbsdruck wirken sich also ungleich auf die europäischen Regionen aus. Neben den sozioökonomischen Prozessen spielen hierbei auch die Fachpolitiken der EU eine allerdings oftmals vernachlässigte Rolle.

Chancengleichheit als wesentliches Element des territorialen Zusammenhalts

Angesichts dieser Herausforderungen und unter Achtung der Vielfalt der europäischen Regionen besteht das Hauptziel der Förderung des territorialen Zusammenhalts in der Gewährung von Chancengleichheit für alle Europäer unabhängig davon, wo sie in der Union leben oder arbeiten (vgl. Dritter Kohäsionsbericht der EU-Kommission). Dementsprechend hat die Kommission auch die einzelnen Staaten nach ihrer Definition territorialen Zusammenhalts befragt.

Eine kurzfristige Aufgabe besteht in der Definition bzw. Bestimmung von Ansatzpunkten und Schlüsselementen des territorialen Zusammenhalts.

Für eine europäische Kohäsionspolitik ergibt sich damit die Notwendigkeit, territoriale Disparitäten zu respektieren und gleichzeitig territoriale Potenziale und die territoriale Wettbewerbsfähigkeit zu entwickeln. Ansatzpunkte hierfür sind die Förderung polyzentraler Entwicklung, die Verbesserung der regionalen Anbindung durch Infrastruktur und öffentliche Dienste, die Unterstützung von Vernetzung und territorialer Zusammenarbeit. Darüber hinaus sollten die territorialen Einflüsse europäischer Fachpolitiken stärker berücksichtigt und deren Integration und Koordination verbessert werden. Auch angemessene und gut funktionierende Governance-Strukturen im Mehrebenensystem der EU werden als ein Schlüsselement des territorialen Zusammenhalts betrachtet.

Der territoriale Zusammenhalt wird im EU-Vertrag und in einem „eigenen“ Grünbuch verankert.

Im Dezember 2007 hat der Europäische Rat mit der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon das Ziel des territorialen Zusammenhalts in der europäischen Politik verankert und damit die Bedeutung dieses Ziels für alle europäischen Politiken eindeutig betont. Auf mitgliedstaatlicher Ebene wird hierdurch zukünftig die Legitimität des Ministerrats im Bereich Regionalpolitik und Raumentwicklung verstärkt. Und auch für regionale und lokale Akteure

könnten sich die Möglichkeiten einer starken und formalisierten Vertretung auf europäischer Ebene verbessern. Entsprechend der Stärkung des Ziels „territorialer Zusammenhalt“ auf europäischer Ebene wurde auch die Erarbeitung der TA von der Europäischen Kommission anerkannt. Für die Anwendung des Aktionsprogramms der TA hat die Kommission eine aktive Rolle signalisiert und eine Abstimmung mit den für die Kohäsionspolitik zuständigen Behörden angeboten. Die Kommission erarbeitet darüber hinaus derzeit ein Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt, das im September 2008 angenommen werden soll. Das Grünbuch wird aktualisierte Analysen zur räumlichen Entwicklung in Europa liefern und grundsätzlich aufzeigen, wie das Konzept des territorialen Zusammenhalts definiert und nutzbar gemacht werden kann. Die Kommission will mit dem Grünbuch Schlüsselfragen der Debatte aufgreifen und dafür breite öffentliche Konsultationen ermöglichen.

Kohäsionspolitik als Gelegenheit zur europäischen Anwendung der TA

Herr Piskorz machte deutlich, dass sich auf europäischer Ebene allein die Regionalpolitik in überfachlicher Weise territorialer Fragen annimmt. Der (territorialen) Kohäsionspolitik wird hier neuerdings ein hoher Stellenwert beigemessen. Dies stellt eine gute Gelegenheit dar, die Anliegen der von den Nationalstaaten beschlossenen TA auf EU-Ebene umzusetzen.

4 Erarbeitung und Anwendung der Territorialen Agenda im europäischen Mehrebenensystem



**André Müller,
BMVBS**

Mitgliedsstaatlicher Prozess zur Formulierung der TA

Die Erarbeitung der TA hat ihren Anfang unter niederländischer Ratspräsidentschaft im Jahr 2004 genommen. Wie Herr Müller vom Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Stadtentwicklung berichtete, wurde erstmalig auf einem Ministertreffen in Rotterdam über die Erarbeitung eines Dokuments zur „Territorialen Ausgangslage und Perspektiven“ (TAP) der EU diskutiert. Unter den folgenden Ratspräsidentschaften wurde dieses ausführliche Dokument weiterentwickelt und der parallele Entwurf einer kondensierten „Territorialen Agenda“, die vorrangig als politisches Dokument dienen soll, beschlossen. Parallel zur TA mit ihrem vornehmlich regionalen Bezug entstand die Leipzig Charta (LC) zu Prinzipien der Stadtentwicklung. Die Diskussionen über TAP und TA fanden hauptsächlich in einem mitgliedersstaatlichen Prozess statt, in den die Europäische Kommission mit eingebunden war. Große Bedeutung wurde dem Dialog mit Akteuren der Raumentwicklung beigemessen, der in Form von regionalen Veranstaltungen mit ausgewählten Experten und durch ein offenes Internet-Diskussionsforum organisiert wurde.

Das Aktionsprogramm als wichtige „road map“ für die TA

Neben Zukunftsaufgaben, Herausforderungen und territorialen Prioritäten enthält die TA auch erste Vorschläge zu ihrer Anwendung. Diese Vorschläge wurden bei einem Ministertreffen im November 2007 auf den Azoren in einem Aktionsprogramm zur Anwendung der TA aufgegriffen und konkretisiert. Neben dem Grünbuch „Territorialer Zusammenhalt“, das derzeit von der EU-Kommission erarbeitet wird, stellt das Aktionsprogramm die wesentliche „road map“ in der europäischen Raumentwicklungspolitik dar. Es wurden fünf Aktionslinien definiert, die in den nächsten Jahren mit konkreten Maßnahmen ausgefüllt werden sollen:

1. Entwicklung von Politikoptionen zur Koordinierung von Raum- und Stadtentwicklung,
2. Integration der Prioritäten von TA und LC in die Raumentwicklungspolitik der EU-Mitgliedstaaten und die grenzüberschreitende bzw. transnationale Zusammenarbeit,
3. Förderung transparenter Entscheidungsprozesse auf mehreren Handlungsebenen in Verwaltung, mit Akteuren und Nichtregierungsorganisationen,
4. Weiterentwicklung von ESPON (European Spatial Planning Observation Network) zur Wissensplattform für Fragen räumlicher Auswirkungen,
5. Koordinierung, Beobachtung und Bewertung der Anwendung des Aktionsprogramms.

Unter ungarischer Ratspräsidentschaft im Jahr 2011 soll die TA evaluiert und über das weitere Vorgehen verhandelt werden.

EU-Arbeitsgruppen für konkrete Anwendungsschritte

Einer der ersten Anwendungsschritte des Aktionsprogramms bestand bereits in der Vereinbarung, die Arbeitsgruppe „Territoriale Kohäsion und Städtische Fragen“ (TCUM), die vom Koordinierungsausschuss der Fonds (COCOF) eingerichtet wurde, als aktives Forum für die Zusammenarbeit von Mitgliedsstaaten und EU-Kommission zu nutzen. In den thematischen Unterarbeitsgruppen sollen Schlüsselstrategien und -gesetzgebungen unter dem Blickwinkel der TA analysiert werden.

Unterstützung durch das Europäische Parlament

Unterstützung erfährt der Anwendungsprozess auch von Seiten des Europäischen Parlamentes, dessen Ausschuss für Regionalentwicklung einen Initiativbericht¹ angekündigt hat. In diesem sollen erstens eine Folgenabschätzung von Gesetzesvorhaben auf EU-

¹ Mittlerweile führte der Initiativbericht INI/2007/2190 zur Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Februar 2008 über das Follow-up der Territorialen Agenda und der Charta von Leipzig - Ein europäisches Aktionsprogramm für Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt.

Ebene vorgenommen, zweitens die raumbedeutsamen Wirkungen von EU-Politiken analysiert, drittens die so genannte „Offene Methode der Koordinierung“ diskutiert und viertens Schlussfolgerungen für eine integrierte Raum- und Stadtentwicklung abgeleitet werden.

Verankerung der TA in der Politik des Europäischen Rates von hoher Bedeutung Ein weiterer wichtiger Schritt liegt in der stärkeren Verankerung der TA auch auf europäischer Ebene. Wesentlich hierbei wird sein, ob es der slowenischen Ratspräsidentschaft gelingt, sowohl die TA als auch die LC während der Frühjahrssitzung des Europäischen Rates (2008) auf die Agenda zu bringen.

Interreg-Programm als wichtiges Instrument der Anwendung Neben der Verankerung und Anwendung auf europäischer und nationaler politischer Ebene fließen die Zielsetzungen der TA bereits in konkrete Projekte auf regionaler Ebene ein. Wie für das EUREK wird auch für die TA das Interreg-Programm ein wichtiges Instrument der Implementierung in regionaler Politik sein. Ein Beispiel hierfür ist das geplante INTERREG-IVB-Projekt zur Förderung eines Ostsee-Adria-Entwicklungskorridors („Skandria“). Dieses Projekt will Entwicklung und Planung im Dialog fördern und vor allem Stadtregionen als zentrale Handlungsebene stärken.

Teil B: Impulse der Territorialen Agenda für die nationale Ebene

5 Europäische Integration und nationale Interessen – die Territoriale Agenda als ein Meilenstein europäischer Raumentwicklungspolitik



Prof. Dr. Andreas Faludi,
TU Delft

Soll der Einfluss der TA auf Ebene der Nationalstaaten beleuchtet werden, sind eine Darstellung der Genese der Agenda aus dem EUREK und die Analyse der begleitenden Diskussionsprozesse zwischen den einzelnen Nationalstaaten sowie zwischen Nationalstaaten und der EU-Kommission nötig. Hierzu konnte Herr Prof. Dr. Faludi als ein langjähriger Chronist dieser Prozesse detaillierte Erkenntnisse beisteuern. Aus der Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus analysiert er seit Jahren Entscheidungsprozesse innerhalb der europäischen Raumentwicklungspolitik, betrachtet die Akteure und Institutionen, die sich gegenseitig prägen. Verlor das EUREK in den Jahren nach seiner Verabschiedung an Bedeutung, wie Herr Faludi erläutert, so führten verschiedene Gründe zu einer Wiederbelebung europäischer Raumentwicklungsideen, die schließlich in die TA mündeten. Wie kam es zu dieser Entwicklung?

Nachwehen des EU-REK: territoriale Kohäsion und ESPON

Zunächst waren mit der Erarbeitung des von Herrn Faludi als „Mutterdokument“ bezeichneten EUREK Kompetenzkonflikte zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedsstaaten einhergegangen. Nachdem letztere die Zuständigkeit der EU-Kommission in Raumentwicklungsfragen wiederholt in Abrede gestellt hatten, beendete die Kommission nach Veröffentlichung des Konzeptes die finanzielle Unterstützung des weiteren Prozesses, wovon auch dessen geplante Fortsetzung in Form eines „EUREK II“ betroffen war. Zugleich entdeckte die EU-Kommission unter Führung des damaligen Kommissars für Regionalpolitik Barnier den territorialen Zusammenhalt als ein neues Thema für sich. Entsprechend fand dieser Begriff als Ergänzung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion Eingang in die Kohäsionsberichte und die Kohäsionspolitik. Als ein weiterer Impuls, der die Genese der TA beeinflusste, kann das Europäische Raumbewertungsnetzwerk ESPON gelten. Im Zuge des ESPON-Programms entwickelte sich die so genannte evidenzbasierte Planungsmethodik: Auf Grundlage der einzelnen Projektergebnisse, der zusammengestellten Datenbanken und der visualisierenden Karten war es möglich, die territoriale Ausgangslage Europas klarer zu analysieren und zu veranschaulichen. Somit gelang es auch, Politiker und Fachplaner für Fragen der europäischen Raumentwicklung zu interessieren – es bildete sich erneut eine Interessengemeinschaft zwischen Kommission und Nationalstaaten.

Europäische Raumentwicklungspolitik ist abhängig von nationaler Unterstützung ...

Die einzelnen Nationalstaaten unterstützten die Genese einer gemeinsamen TA je nach Interessenlage unterschiedlich. Insbesondere die jeweiligen Ratspräsidentschaften machten dies deutlich. Großbritannien beispielsweise verhielt sich zwar zurückhaltend, doch professionell, indem es mit der Organisation von Arbeitstreffen und der Verabschiedung des Bristol Accords 2005 den Prozess langsam voranbrachte. Während Österreich mit der Initiierung von Expertentreffen eine ähnliche Rolle übernahm, war Finnland weitestgehend stärker engagiert. Es bereitete durch konzeptuelle Vorarbeiten und ein Treffen auf Generaldirektorenebene eine gute Ausgangsposition für Deutschland, das die Verabschiedung der TA im Mai 2007 als „Ehrensache“ auffasste. Portugal übernahm die nachfolgende Ratspräsidentschaft und zeigte sich ebenfalls sehr interessiert am Gelingen des Prozesses. So wurde ein Ministertreffen über territoriale Kohäsion organisiert und dafür Sorge getragen, dass ein Positionspapier über die Perspektiven der Kohäsionspolitik die TA berücksichtigt.

... und den aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen in Europa.

Betrachtet man die Aussagen der TA, so wird zunächst deutlich, dass diese sich am europäischen Gesellschaftsmodell als der gemeinsamen Basis territorialen Zusammenhalts orientiert. Weiterhin sind offensichtlich bisherige Ziele des EUREK, z.B. die bekannten Prinzipien der polyzentrischen Entwicklung oder die TEN-Korridore, genauso enthalten wie aktuelle Ergänzungen, beispielsweise der Klimaschutz. Am Beispiel des Klimawandels kann gleichsam gezeigt werden, dass sich problematische Spannungen zwischen den sich verändernden Herausforderungen und den statischen Prioritäten der TA ergeben können. Die Unsicherheit in der europäischen Verfassungsfrage, die bei der Ausarbeitung der Agenda nicht absehbar war, könnte sich ebenso negativ auswirken.

Die Wirksamkeit der TA hängt ab von den planerischen Kapazitäten und Interessen der umsetzenden Akteure.

Die Zukunft der TA ist darüber hinaus von weiteren Faktoren abhängig. So sind die Ergebnisse des neuen ESPON-Programms 2007-2013 von Bedeutung. Nicht zu vernachlässigen sind zudem die personellen Kapazitätsengpässe in der zuständigen EU-Administration. Die für 2011 unter ungarischer Ratspräsidentschaft geplante Evaluation wird zeigen, wie die TA als Leitbild angenommen wurde. Ob die Mitgliedsstaaten die Prioritäten wie gefordert übernehmen werden, ist wiederum abhängig von den Interessenlagen. Legt man die bisherigen Verhaltensweisen der Nationalstaaten zugrunde, könnten die „üblichen Verdächtigen“ Frankreich und Deutschland weiterhin treibende Kräfte darstellen, während sich die südlichen EU-Staaten mit Ausnahme Portugals zurückhalten werden. Von den neuen Mitgliedsstaaten, wo Planung immer noch eine große Rolle spielt, könnte hingegen ein stärkeres Engagement zu

erwarten sein. Unabhängig von traditionellen nationalstaatlichen Unterschieden wird in jedem Land entscheidend sein, ob sich statt nationaler nicht eher fachverwaltungspolitische, oder sogar individuelle Interessen durchsetzen werden, so dass die Wirksamkeit der TA generell sehr differenziert und schwer vorherzusagen sein wird.

Es ist noch offen, ob die TA ein Meilenstein oder das „letzte Aufgebot“ in der europäischen Raumentwicklungspolitik sein wird.

Abschließend kann die TA als neuer, aber pfadabhängiger Anlauf europäischer Raumentwicklungspolitik angesehen werden – angesichts der beschriebenen Kompetenzkonflikte erscheint die TA im Nachhinein als die einfachste Variante, den EUREK-Prozess wiederzubeleben. Es ist so betrachtet ein gemeinsamer Neuanfang von Nationalstaaten und Kommission, der sich zu einem Meilenstein entwickeln könnte, jedoch im Nachhinein auch als „letztes Aufgebot“ erscheinen kann. Die TA hat Chancen im Europäischen Rat, jedoch ist zu bedenken, dass weder die nationalen Minister noch die Planungsbürokratie aus einer starken Position heraus agieren können. Darüber hinaus steht auch die TA perspektivisch drei Grundproblemen gegenüber:

1. Die Konstitution der EU und der Nationalstaaten steht – auch infolge der Governanceprozesse im Mehrebenensystem und dem mehr oder weniger expliziten Einfluss auf nicht der EU angehörende Staaten und Regionen in Europa – auf dem Prüfstand.
2. Die Bedeutung von Raum und Territorium schwindet in der Netzwerkgesellschaft.
3. Das Anliegen einer Querschnittsplanung wird in einem zerfaserten Raum zunehmend in Frage gestellt und durch punktuelle Konzepte von „Gelegenheitskoalitionen“ ersetzt.

6 Die Ziele der Territorialen Agenda und die neuen Leitbilder der deutschen Raumentwicklung – Kongruenz oder Konkurrenz?



Prof. Dr. Jürgen Aring,
Universität Kassel

Angesichts der wechselseitigen Abhängigkeit von europäischer und nationaler Planung bzw. Raumentwicklung interessiert das spezifische Verhältnis zwischen TA und den 2006 von der MKRO verabschiedeten neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung“ in Deutschland. Dazu ging Herr Prof. Dr. Aring in seinem Vortrag zunächst auf die Entstehungskontexte der beiden Dokumente ein. Diese differieren aufgrund des unterschiedlichen territorialen Bezugsraums. Auch stehen beide Dokumente unter dem Einfluss verschiedener allgemeinpolitischer und fachlicher Rahmenbedingungen, da ihre entscheidenden Entstehungsphasen (Beschluss der Vorgängerdokumente ORA 1993 / HARA 1995 bzw. EUREK 1999; Initiierung durch die grundsätzliche Idee zu den

neuen nationalen Leitbildern 2003 bzw. Initiative zur EUREK-Aktualisierung unter Luxemburger Ratspräsidentschaft 2005; Beschluss Juni 2006 bzw. Mai 2007) jeweils einige Jahre auseinander liegen. Dennoch können inhaltliche Vergleiche gezogen werden. Dazu wurden zunächst die neuen Leitbilder der deutschen Raumentwicklung eingehender vorgestellt:

Neue Leitbilder als Reaktion auf neue Herausforderungen.

Diese sind Ergebnis eines breit angelegten fachlichen und politischen Diskussionsprozesses. Den Ausgangspunkt bilden verschiedene gesellschaftliche Herausforderungen. So finden Problemlagen wie die wirtschaftliche Wachstumsschwäche, reformbedürftige Sozialsysteme und instabile öffentliche Haushalte ihren Niederschlag im Leitbild „Wachstum und Innovation“. Das Leitbild „Sicherung der Daseinsvorsorge“ reflektiert insbesondere den demographischen Wandel, die Privatisierung öffentlicher Aufgaben sowie den Konzentrations- und Kostendruck. Schließlich nimmt sich das Leitbild „Ressourcen bewahren, Entwicklung der Kulturlandschaft“ Herausforderungen wie Ressourcenschutz, Strukturwandel in der Landwirtschaft, Flächennutzungskonflikten, Entwicklung der Zwischenstadt oder Hochwasserkatastrophen an.

In den neuen Leitbildern kommt v.a. ein neues Aufgabenverständnis zum Ausdruck.

Insbesondere das Leitbild „Wachstum und Innovation“ regte eine intensive, andauernde Debatte an, in der die Zielkonflikte zwischen Ausgleich und Wachstum zum Ausdruck kommen. Grundsätzlich können die neuen Leitbilder als eine Neuausrichtung im Aufgabenverständnis, jedoch nicht als inhaltlicher Paradigmenwechsel bezeichnet werden. So wird der Entwicklungsauftrag gestärkt, indem räumliche Entwicklungspolitik eben nicht nur als Instrument der Ausgleichspolitik gesehen wird, sondern einen Beitrag zu Wachstum und Innovation leisten soll. Es kommt zu einer neuen Gewichtung des Ausgleichsauftrages durch die Konkretisierung des Gleichwertigkeitspostulats sowie die flexible Anpassung und Ergänzung des Zentrale-Orte-Konzeptes. Schließlich wird auch der Ordnungsauftrag bekräftigt: Die Abwägungskompetenz soll gestärkt werden, und es gibt eine Weiterentwicklung der Raumordnung vom Flächenschutz zum Ressourcenmanagement.

*Parallelen in der TA:
TA als Ergebnis eines intensiven Diskussionsprozesses und ...*

Betrachtet man wiederum die TA detaillierter, so kann auch diese als Ergebnis eines fachlichen und politischen Diskussionsprozesses bezeichnet werden. Der öffentliche Diskurs ist durch „stakeholder“-Konferenzen sowie durch Foren und die Veröffentlichung von Expertendokumenten im Internet angeregt worden. Weiterhin hatten die wechselnden Ratspräsidentschaften und das ESPON-Programm Einfluss auf das Dokument. Als Ausgangspunkte der Agenda sind neben dem EUREK die Debatten um den territorialen

Zusammenhalt und um den Verfassungsentwurf der EU zu nennen. Generell ist die TA – und damit werden hier die Aussagen von Herrn Faludi bestätigt – als ein evidenzbasiertes und interessenbestimmtes Dokument aufzufassen. Im Unterschied zu den neuen Leitbildern existierten aber keine gesellschaftlichen Arenen für den begleitenden Diskurs. Dies vermag – gemeinsam mit dem Verteilungskonflikte reduzierenden Verzicht auf Karten in der TA – zu erklären, dass die neuen Leitbilder in Deutschland weitaus präsenter sind als die TA in Europa.

... als Reaktion auf aktuelle Herausforderungen.

Analog zu den deutschen Leitbildern will auch die TA politisch relevanten Herausforderungen begegnen. Explizit benannt werden hier der Klimawandel, die Energieineffizienz, die Integration der Regionen in globale Wettbewerbskontexte, die Auswirkungen der letzten EU-Erweiterungen, die Überbeanspruchung natürlicher und kultureller Ressourcen sowie die räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels. Mit den sechs Prioritäten der TA ist der Anspruch verbunden, auf diese Anforderungen zu reagieren.

TA: „Wettbewerbsfähigkeit via territorialer Zusammenhalt“

Generell ist in der TA die Grundrichtung „Wettbewerbsfähigkeit via territorialer Zusammenhalt“ festzustellen. So soll sie einen Beitrag zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum, zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zur sozialen und ökologischen Entwicklung innerhalb der EU und auch zur Unterstützung der Strategien von Lissabon und Göteborg leisten. Gleichzeitig ist die polyzentrische räumliche Entwicklung der EU zu fördern, und es sollen im Sinne einer räumlichen Solidarität gleichwertige Chancen im europäischen Kernraum und der Peripherie ermöglicht werden. Dabei wird territoriale Kohäsion als Zukunftsaufgabe benannt. Der territoriale Zusammenhalt soll gewährleistet werden durch die politische, organisatorische und technische Zusammenarbeit aller Akteure der Raumentwicklung, durch territoriale Governance und durch eine Kohäsionspolitik, die die territorialen Besonderheiten und geographischen Chancen der Regionen und Städte nutzt.

Parallelen bei den Zielen von neuen Leitbildern und TA

Bei einem Vergleich der Ziele der deutschen Leitbilder mit den Aussagen der TA werden einige Parallelen deutlich, beispielsweise in den Bereichen Risikomanagement und Schutz der Natur- und Kulturlandschaften, Governance, Wettbewerbsfähigkeit, Bildung von Verantwortungsgemeinschaften bzw. Stadt-Land-Partnerschaften und Nachhaltigkeit. Die Rolle Deutschlands bei der Erarbeitung der TA mag zu dieser Parallelität in Teilen beigetragen haben. Unterschiedlich ist die Vehemenz, mit der die Thematik des Klimawandels in die Dokumente Aufnahme gefunden hat. Dies ist jedoch in erster Linie auf die angesprochenen Entstehungskontexte zurück-

zuführen. Dass die deutschen Leitbilder der Problematik weniger Aufmerksamkeit widmen, hängt mit der geringeren Popularität des Klimaschutzes in den Jahren 2005 und 2006 zusammen. Nach Herrn Arings Auffassung wäre der Klimawandel ein Jahr später sicherlich stärker in den Vordergrund gerückt.

Insofern besteht in erster Linie Kongruenz zwischen beiden Konzepten.

Vordergründig sind also keine Zielkonflikte zwischen beiden Konzepten zu erkennen. So lassen sich z.B. für jede der sechs TA-Prioritäten ohne weiteres zwei bis drei korrespondierende Kernaussagen aus den neuen Leitbildern benennen. Die beiden Leitbilder sind also durchaus kongruent und widersprechen sich nicht in ihren Aussagen. Einschränkend gab Herr Aring allerdings zu bedenken, dass er als Befürworter der deutschen Leitbilder von jenen ausgegangen ist und sie in der TA wiederentdecken konnte. Damit habe er seinen Blick besonders auf diese Gemeinsamkeiten gerichtet und schließe nicht aus, dass eine alternative Herangehensweise andere Ergebnisse hervorbringen würde – schließlich habe gerade die Debatte über das Leitbild „Wachstum und Innovation“ gezeigt, dass Interpretationen auch Interessenlagen reflektieren. In diesem Sinne könnten manche Begriffe und Formulierungen ganz unterschiedlich ausgelegt werden und auch Gesamteinschätzungen heterogen ausfallen.

Teil C: Regionale Implikationen der Territorialen Agenda

Regionaler Kontext für die Anwendung der TA entscheidend

Die von den Nationalstaaten verabschiedete TA bedarf genauso wie das EUREK der Anwendung in den Regionen („*territorial governance*“). Die regionale Vielfalt, die nicht erst auf europäischer, sondern bereits auf nationaler Ebene besteht, führt dazu, dass es keine Blaupause für die Anwendung geben kann. Im Rahmen der Konferenz wurde dies in drei Beiträgen anschaulich gemacht.

7 Implikationen der Territorialen Agenda für die Entwicklung in der Metropolregion Rhein-Neckar



Jörg Saalbach,
Verband Region Rhein-Neckar

Den Anfang machte der Beitrag von Jörg Saalbach, Vertreter des Verbands in der Metropolregion Rhein-Neckar (MRN). Diese Region verfügt über eine Jahrzehnte zurückreichende Planungstradition und wurde 2005 in den Kreis der europäischen Metropolregionen Deutschlands aufgenommen. Herr Saalbach führte in seinem Vortrag aus, wie hier aus einer „Raumordnungskategorie eine Gemeinschaftsaufgabe“ wurde und sich die Region durch eine Aufbruchstimmung nach innen und Wahrnehmungssteigerung nach außen profilierte. Parallelen zur TA ergeben sich dabei in indirekter Weise: So sind die Prioritäten 2 (Partnerschaft zwischen Stadt und Land) und 3 (Bildung von innovativen regionalen Clustern) für die Arbeit im Verband der Metropolregion von sehr hoher Bedeutung.

Das Aufgabenverständnis der überkommunalen Kooperation ändert sich.

Die Kooperationserfahrungen im Raum Rhein-Neckar gründen seit Anbeginn auf der spezifischen Problematik einer gewachsenen Region, die sich über drei Bundesländer erstreckt. Damit dieser institutionelle Rahmen für die Entwicklung der Region Rhein-Neckar auf dem Weg zu einer europäischen Spitzenregion nicht zu einem ernsthaften Problem wird, wird die überkommunale und länderübergreifende Kooperation von der Raumordnung und Regionalplanung auch auf wirtschaftliche Themen ausgedehnt.

Ziel: „Strukturierter ‚stakeholder‘-Dialog“.

Das Ziel besteht darin, Raumentwicklung durch ein Zusammenwirken der Akteure und eine innere Vernetzung der Region zu erreichen (strukturierter „stakeholder“-Dialog). Angestrebt sind konkret eine Bündelung der vorhandenen Ressourcen, die Bildung einer regionalen Identität, die Schaffung von Synergien und letztlich die Generierung von Kapital.

Entwicklung einer komplexen Kooperationsstruktur in der Region

Infolge dieser Erweiterung des regionalen Aufgabenspektrums treten neben den traditionell mit Raumordnung und Regionalplanung befassten Verband Rhein-Neckar als weitere Akteure auch der Verein „Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar“ (unter Beteiligung

der kommunalen Spitzen, der Hochschulen und der wichtigsten Unternehmen) sowie die Metropolregion Rhein-Neckar GmbH, getragen vom Verband, dem Verein MRN und den IHKs, auf.

Die „gemeinschaftliche Regionalentwicklung“ wird auf den vorhandenen Ebenen durch die beteiligten Akteure betrieben.

Der „gemeinschaftlichen Regionalentwicklung“ wird eine hohe Bedeutung für Wirtschaftskraft und Akzeptanz der Region in der Öffentlichkeit beigemessen. Für das entsprechende Regionalmanagement ist eine akteursbezogene Formulierung der Strategien erforderlich. Die Aufgaben werden auf die verschiedenen regional verankerten Träger und die weiteren zahlreichen Netzwerke verteilt.

Der territoriale Rahmen ist flexibel.

Die Räume, die Verband, Verein und GmbH als Aktionsraum sehen, sind kongruent. Durch themenbezogene Vernetzung mit umliegenden Regionen (Technologieregion Karlsruhe; MORO-Projekt zur großräumigen Verantwortungsgemeinschaft mit der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, der Westpfalz und Mittelhessen) werden überregionale Netzwerke geschaffen.

TA ohne Relevanz für die Prozesse und deren Ergebnisse.

Bei der Konzepterstellung hat die TA für die Region keine Rolle spielen können, da sie erst im Mai 2007 verabschiedet wurde – zu einer Zeit, als wichtige Leitlinien der Verbandsarbeit schon ausgearbeitet worden waren. Trotzdem lässt sich am Beispiel der Metropolregion Rhein-Neckar veranschaulichen, wie der unter relevanten Akteuren und in der Öffentlichkeit geführte Diskurs über die gegenwärtigen Herausforderungen und interdisziplinäre Handlungsansätze zu einem konstruktiven Ergebnis geführt werden kann. Und Europa spielt hier, wie Herr Saalbach ausführte, eine wichtige Rolle, da sich die Metropolregion auf der europäischen Ebene erfolgreich präsentieren will.

8 Implikationen der Territorialen Agenda für die Landesplanung in Berlin-Brandenburg



**Frank Segebade,
Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg**

Wie in der Region Rhein-Neckar geht es auch in Berlin-Brandenburg um eine länderübergreifende Konzeption und ihre Anwendung. Der Unterschied besteht darin, dass es sich nicht um die Ebene der Regionalplanung, sondern um ein Beispiel der Landesplanung handelt. So steht der gemeinsamen Landesplanungsabteilung mit dem Landesentwicklungsplan (LEP) ein bewährtes Instrument zur Verfügung, das sich auf einen klar umrissenen Raum bezieht. Der Beitrag von Herrn Segebade, Referatsleiter in der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (GL), zeigte an diesem Beispiel auf, wie innerhalb der deutschen Landesplanung Leitvorstellungen, die im EUREK und in der TA auf europäischer Ebene festgehalten sind, interpretiert werden.

<i>Übereinstimmungen zwischen TA und Leitbildern der Landesplanung:</i>	Wie bereits beim Vergleich zwischen den neuen Leitbildern der Bundesraumordnung und der TA (siehe Beitrag von Herrn Aring) ergeben sich auch bei einem Vergleich zwischen den Leitlinien der Berlin-Brandenburgischen Landesplanung mit der TA auffallende Parallelen:
<i>Ablauf</i>	Erstens stimmt der zeitliche Ablauf weitgehend überein: Der Auftrag zur Erstellung eines neuen LEP (Juni 2005) erging ein halbes Jahr nach dem der TA (November 2004). Ein gutes Jahr nach Vorstellung des TA-Rahmendokumentes in Luxemburg (Mai 2005) wurde das dem LEP vorangestellte Leitbild beschlossen (August 2006). Während die TA im Mai 2007 verabschiedet wurde, liegen das neue Landesentwicklungsprogramm Anfang 2008 und der LEP voraussichtlich Ende 2008 vor.
<i>Hohe Bedeutung der räumlichen Dimension</i>	Zweitens stellt auch der LEP wie die TA die Nutzung des territorialen Kapitals zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Stärkung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts in den Vordergrund.
<i>Dialogischer Prozess</i>	Drittens: Wie im europäischen Rahmen die relevanten Akteure an der TA-Erstellung beteiligt wurden, bemühte sich die GL im Prozess zur Formulierung des neuen LEP in Regionaldialogen, Beteiligungsverfahren und Fachabstimmungen um eine breite Entscheidungsbasis.
<i>Handlungsfelder</i>	Viertens finden die einzelnen TA-Prioritäten auch eine Entsprechung in der Landesplanung Berlin-Brandenburgs. Das gilt insbesondere für Polyzentralität und kommunale bzw. regionale Kooperation. Die „Stärke durch Komplementarität“ beschreibt Herr Segebade als territoriales Kapital, das in den „spezifischen und sich ergänzenden Stärken [...], die zum beiderseitigen Nutzen zur Geltung gebracht werden müssen“, liegt.
<i>Von der Raumordnung zur Raumentwicklung</i>	Die im LEP festgelegten strategischen Ziele (Stärken stärken, Wachstum ermöglichen, Flexibilität schaffen, Daseinsvorsorge räumlich ordnen, Kooperationen unterstützen) veranschaulichen, dass auch in den Instrumenten der Raumordnung der Fokus nunmehr auf Raumentwicklung gelegt wird. Dies schlägt sich auch in anderen Aktivitäten der GL nieder, so im neu akquirierten MORO-Vorhaben zur großräumigen Verantwortungsgemeinschaft: In dem groß angelegten Untersuchungsraum, der den Korridor von Berlin-Brandenburg bis an die Ostsee umfasst, wird die Unterschiedlichkeit von Funktionen betont und zugleich deren komplementäre Stärke hervorgehoben. Damit treten auch in diesem Projekt neben raumordnerischen Begriffen wie Raumstruktur und -funktionen die wirtschaftlichen Verflechtungen in den Vordergrund, und die Pro-

jektumsetzung schließt ausdrücklich private und weitere öffentliche Partner mit ein. Es ist somit ein Beispiel für territoriale Governance.

9 Einfluss europäischer Raumentwicklungskonzepte auf die regionale Praxis – Ergebnisse einer Untersuchung im Projekt ProgreSDEC



Dr. Axel Stein
IRS Erkner

Die beiden Beispiele Rhein-Neckar und Berlin-Brandenburg zeigen, dass kurz nach Verabschiedung des EUREK und praktisch zeitgleich mit Erstellung der TA kaum ein direkter Einfluss dieser Konzepte auf regionale Strategien und Ansätze erwartet werden kann. Vielmehr ist die Einflussnahme indirekter Art, etwa durch zeitgleich stattfindende Diskussionen (vgl. den Beitrag von Herrn Prof. Aring) oder aufgrund eines in Europa und dem jeweiligen Staat vorherrschenden Diskurses (vgl. den Beitrag von Herrn Faludi). Grundsätzlich setzt die europäische Raumentwicklungspolitik auch auf indirekte Wirkungsmechanismen (vgl. den Beitrag von Herrn Gualini), was die Spurensuche nicht einfach macht. Wie Herr Dr. Stein in seinem abschließenden Referat veranschaulichte, wird dies im INTERREG-IIIIC-Projekt ProgreSDEC berücksichtigt, indem nationale und regionale Planungssysteme sowie regionale Planungsinstrumente ausgewertet werden. Die Analyse der 14 Sub-Projekte ermöglicht zudem die regionale Ebene aus einer starken lokalen und multidisziplinären Perspektive zu untersuchen.

Im Projekt ProgreSDEC gibt es bereits spezifische Kooperations-Erfahrungen und EUREK-Kenntnisse

Vor diesem Hintergrund dient das Projekt ProgreSDEC dazu, die Bedeutung des EUREK im lokal-regionalen Maßstab zu reflektieren. Dabei werden in den Sub-Projekten unter besonderen Voraussetzungen Erkenntnisse gewonnen:

Governance:

- In etwa der Hälfte der Sub-Projekte sind auch private Akteure einbezogen.
- In 60 % der Sub-Projekte wird die Bevölkerung einbezogen.

Kooperation:

- Es handelt sich durchweg um transnationale Kooperationsprojekte. 80 % der Sub-Projekt-Partner verfügen bereits über entsprechende Erfahrung.
- Über zwei Drittel der Sub-Projekt-Partner suchen über ProgreSDEC nach Netzwerken bzw. Erfahrungsaustausch.

EUREK-Kenntnis:

- 70 % der Sub-Projekt-Partner gaben an, das EUREK vor dem Projektstart zu kennen.

Einer ESPON-Studie zufolge ist die EUREK-Kennntnis bzw. -Anwendung in den mediterranen Staaten weniger fortgeschritten als im Rest der EU

Der abgeschlossenen ESPON-Studie 2.3.1 zufolge wenden die mediterranen Staaten das EUREK in der Regel weniger an als die nördlichen und nordwestlichen Staaten (darunter die EUREK-„Antreiber“ Frankreich, Niederlande und Deutschland). Dies gilt besonders für das zweite Ziel (Zugang zu Infrastruktur und Wissen) und am wenigsten für den Umgang mit Natur und Kulturerbe (wenngleich dort die Kulturlandschaften wiederum eine Ausnahme darstellen) (vgl. Final Report, Version Januar 2007, S. 135 sowie Final Report, Version 2005, S. 163).

In den ProgreSDEC-Sub-Projekten liegt ein besonderer thematischer Schwerpunkt auf Natur und Kulturerbe.

Die Themenfelder des EUREK und der TA sind weitgehend deckungsgleich. Im Vergleich dazu weisen die Sub-Projekte von ProgreSDEC eindeutige Schwerpunkte auf. Die überwiegende Zahl befasst sich mit dem Umgang mit Natur und Kulturerbe, fast ausschließlich in seiner Bedeutung unter Entwicklungsgesichtspunkten. Dabei fällt auf, dass sich dieses Thema hier besonders auch auf kulturelle Aspekte erstreckt. Stärker regionalplanerische Themen wie der Zugang zu Infrastruktur und Wissen oder Polyzentralität im Sinne von Wettbewerbsfähigkeit und städtischer Entwicklungsdynamik haben in den Sub-Projekten aus ProgreSDEC nur am Rande Bedeutung.

In Spanien, Italien und Griechenland besteht eine spezifische Pfadabhängigkeit.

Diese Aussage gilt insbesondere für die mediterranen Staaten. Diese zeichnen sich durch eine eigene, eher urbanistische Tradition aus (vgl. ESPON-Studie 2.3.2), d.h. integrierte, größere Raumeinheiten abdeckende Pläne gibt es nicht. Vieles geht von der lokalen Ebene aus, was das Stichwort der „urbanism tradition“ unterstreicht. Insofern besteht hier eine spezifische Pfadabhängigkeit. So lassen sich zentralistische Tendenzen noch auf die relativ kurz zurückliegenden Diktaturen zurückführen. Auch die relative Stärke lokaler Gebietskörperschaften hat historische Wurzeln. Solche Pfade können nur schwer verlassen werden. Das regional differenzierte Themenspektrum setzt schließlich auch einen gewissen Rahmen. So können für die Metropolräume Rom und Thessaloniki Sonderregeln identifiziert werden, Katastrophen wie die Flächenbrände in Griechenland setzen Themen wie den Schutz von Wäldern im Rahmen des Risikomanagements auf die Agenda.

Änderungen beim institutioneller Hintergrund führen letztlich zu einer Modifikation der Planungsstile.

Die Bindung regionaler Akteure ist von Bedeutung und kann durch die Vielfalt von Akteursgruppen, die in den Sub-Projekten involviert sind, bestätigt werden (Öffentliche Verwaltung, Forschung, soziale Gruppen, Unternehmen, Bürger). Die Zahl informeller Arrangements ist wegen der traditionell schwachen regionalen Verfasstheit hoch und garantiert die regionale Vielfalt, ist aber auch Ursache für den Unterschied zwischen „Theorie und Praxis“. Neuerdings wer-

den aber auch regionale Regelsysteme installiert, die die Verbindlichkeit erhöhen und als koordinierende Institutionen wirken.

Die Besonderheit von Regionen besteht in ihrer institutionellen „Sandwich-Rolle“. In dieser Konfliktsituation werden verschiedene Ansätze verfolgt:

Vor diesem Hintergrund sind Regionen in einer spezifischen Situation. Im übertragenen Sinne sitzen sie zwischen den Stühlen, d.h. zwischen einem starken Staat (in hierarchischen Systemen, mit entsprechenden Direktiven oder auch finanziellen Lenkungsinstrumenten) und einer starken lokalen Ebene (mit entsprechenden Ausführungsinstrumenten und zum Teil auch politischer Legitimation). Unterschiedliche, widerstrebende Interessen werden durch die sektoralen Planungen und durch die verschiedenen Akteure außerhalb der Planung bzw. dem Entscheidungssystem der öffentlichen Hand (Wirtschaft, Bürger) ins Spiel gebracht. Diese widersprechenden Interessen werden in den Sub-Projekten aufgegriffen. Die verfolgten Ansätze, ihnen gerecht zu werden, können in drei Gruppen aufgeteilt werden.

1. Europäisierung lokaler und regionaler Entwicklung

In den Sub-Projekten werden europäische Vorgaben gezielt angewendet (Entwicklung einer Methodik zur Implementierung der strategischen Umweltprüfung), die eigene Praxis an anderen Beispielen reflektiert (Bewusstseinsbildung) oder eigene *best practices* in andere Regionen übertragen (Erfahrungsaustausch, „Theoriebildung“).

2. Weiterentwicklung lokaler und regionaler Planung

In den Sub-Projekten werden Ansätze und Instrumente lokaler und regionaler Planung weiterentwickelt. Neue integrierte Planungsansätze richten sich auf Landschaftsbewertung, -management, -beobachtung und -schutz, aber auch auf neue Raumbewertungsnetzwerke und die Entwicklung bzw. Diversifizierung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Neue Wege bei Planungsprozessen und -methoden gelten der Auswertung von „*best practises*“, der Pilotanwendung von GIS-Systemen und Entwicklungsszenarien. Schließlich werden in einzelnen Projekten Strategien zur Identifikation von Innovation bzw. „*spatial and social cohesion*“ gesucht.

3. Verbesserung von Koordinationsprozessen (Governance)

Die Verbesserung von Koordinationsprozessen in den Sub-Projekten wird sowohl in vertikaler als auch horizontaler Hinsicht angestrebt. Vertikal meint hier die bessere Beteiligung von Bürgern, z.B. über das Internet, oder die verbesserte Informationsweitergabe, ebenfalls über das Netz („*virtual lab*“). In horizontaler Sicht interessieren die bessere Balance zwischen Stadt und Land sowie die bessere Kooperation zwischen Verwaltung, Politikern und anderen Akteuren (private Intermediäre, Schulen, Tourismuswirtschaft, Eigentümer, einzelne Bürger).

Folgerung 1: Territoriale Verantwortung: Europä-

In den im Rahmen von ProgreSDEC durchgeführten Sub-Projekten werden verschiedene Erfahrungen und Erkenntnisse gesammelt.

ische Ansätze geben und nehmen Macht.

Von zentraler Bedeutung sind dabei folgende zwei:

Der regionalen Ebene kommt grundsätzlich eine wichtige Koordinationsfunktion für lokale Projekte zu. Das Verhältnis zur EU ist dabei spannungsgeladen, denn einerseits sind es gerade die europäischen Themen und Anforderungen, die diese Koordinationsfunktion bedingen und damit den Regionen die neue Macht geben bzw. ermöglichen. Andererseits können Direktiven (Förderpolitik) bzw. die Fähigkeit, Themen zu setzen, im Rahmen der europäischen Multi-Level-Governance den Regionen einen Teil dieser Macht streitig machen.

Folgerung 2: Integrierte Politikansätze: Territoriale Governance findet im regionalen Maßstab statt.

Die den Regionen unstreitig verbleibende Rolle wird nach Möglichkeit für die Verfolgung integrierter Politikansätze genutzt. Das gilt zunächst in fachlicher – intersektoraler – Sicht, wenn z.B. der Landschaftsschutz und die Polyzentralität miteinander in Verbindung gebracht werden. Überdies gilt dies für akteursübergreifende Planungsansätze (Beteiligung nicht-öffentlicher Akteure) und schließlich für die Kombination konzeptioneller und projektorientierter Planung.

Fazit

Antworten auf Fragen der Konferenz

Abschließend betrachtet konnten die Beiträge und Diskussionen der Konferenz einen umfassenden Einblick in aktuelle Debatten der europäischen Raumentwicklungspolitik geben. Auf dieser Grundlage können auch Antworten auf die eingangs gestellten Fragen gegeben werden:

Spezifika der europäischen Raumentwicklungspolitik in der Multi-Level-Governance

Die EU ist ein System überlappender Kompetenzen, in dem politische Akteure über alle Ebenen interagieren. Dabei durchdringen sich einerseits Zentralisierung (gestiegene Bedeutung europäischer Themen und Regeln) und Dezentralisierung (gestiegene Bedeutung von Regionen als sozial konstruierte Handlungsräume) und andererseits Druck und Freiwilligkeit als unterschiedliche Durchsetzungsmechanismen in komplexer Weise.

Impuls für die Entstehung der TA

Die TA ist grundsätzlich ein anschauliches Beispiel für die europäische Multi-Level-Governance. Sie ist im Rahmen der parallel laufenden Zentralisierungs- und Dezentralisierungsprozesse in der EU nur schwer in ein hierarchisch verstandenes Gebilde von Entscheidungsabläufen einzuordnen, sondern wirkt über die Beeinflussung von Diskursprozessen. Auch ihre Entstehung ist hierauf zurückzuführen, denn über die verschiedenen ESPON-Studien wurde die Bedeutung europäischer Raumentwicklung lebendig gehalten und mit dem Begriff des „territorialen Zusammenhalts“ mit neuem Inhalt gefüllt, obwohl die Strukturen für die Neuauflage eines EUREK II eigentlich weggebrochen waren.

Impulse durch die TA

Die TA ist in ihrer Anwendung sehr von der Wirksamkeit der Mehrebenenmechanismen abhängig. Im europäischen Kontext kann sie durch das nach dem EUREK in den Mittelpunkt gerückte Thema des territorialen Zusammenhalts zu Bedeutung gelangen, während sie national und regional durch Parallelen im zeitlichen Ablauf, organisatorischen Prozess und der Wertschätzung für die räumliche Dimension und die mit ihr verbundenen Handlungsfelder Wirkung entfaltet.

TA: Wegweiser oder Randnotiz?

Die Schwierigkeiten bei der Formulierung und Verabschiedung des EUREK haben gezeigt, dass das System der europäischen Multi-Level-Governance fragil ist. Wie im Fall des EUREK ist die Relevanz und Wirkung der TA abhängig von der Aktualität ihrer inhaltlichen Schwerpunkte und deren Passgenauigkeit mit den Interessen der relevanten Akteure auf allen räumlichen Ebenen. Letztlich werden die Streiter für eine TA für diese und ihre Inhalte immer wieder aufs Neue werben müssen.