

Daniel Meltzian

IMPULSE FÜR EIN GRÜNES UND GERECHTES EUROPA AUS SICHT DER RAUMENTWICKLUNG

Die Europäische Union verfolgt das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts für eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes. Dafür sollen die Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen und der Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete verringert werden. Die Europäische Union hat hierbei in den vergangenen Jahrzehnten bedeutsame Fortschritte erzielt. Der langjährige Angleichungsprozess zwischen den Mitgliedstaaten hat durch die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 allerdings einen bedeutenden Einschnitt erfahren.

Zu den raumpolitischen Herausforderungen in Europa im Jahr 2020 zählen eine wachsende Unausgewogenheit und Ungleichheit zwischen Menschen und Räumen. Regionale Disparitäten in und zwischen Mitgliedstaaten vertiefen sich. Dies zeigt sich etwa bei der Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigungsquote oder der Bevölkerungsentwicklung und Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen. Dabei haben die Unterschiede ein Ausmaß angenommen, das sich negativ auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt auswirkt und sich im Politischen europaweit in der Wahl von populistischen und EU-skeptischen Parteien äußert.

In Deutschland wird die Debatte unter dem Stichwort der Gleichwertigen Lebensverhältnisse und medial vor allem zu Landflucht, Dörfersterben oder abgehängten Räumen geführt. Bei Regierungsbildung im Jahr 2018 war diese Debatte der Ausgangspunkt für den nun von der Bundesregierung verfolgten heimatpolitischen Ansatz. Im Koalitionsvertrag „Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“ hat sich die Bundesregierung nachdrücklich zum Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland mit handlungs- und leistungsfähigen Kommunen bekannt. Im Mittelpunkt stehen die wirkungsvolle Bekämpfung von Strukturschwächen, ein guter Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge, der Aufbau neuer, moderner Infrastrukturen und der Abbau wirtschaftlicher Unterschiede. Die Bundesregierung hat daher im Jahr 2018 unter anderem die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt, deren Bericht „Unser Plan für Deutschland“ die Grundlage für zwölf Maßnahmen des Bundes zur Umsetzung und das Herzstück der Heimatstrategie ist. Hervorzuheben unter den dort formulierten Maßnahmen ist das neue gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen ab dem Jahr 2020.

Die regionalen Disparitäten drohen sich durch die COVID-19-Pandemie und ihre umfassenden wirtschaftlichen Folgewirkungen in Zukunft zu vertiefen. Die Pande-

mie trifft die europäischen Regionen ganz unterschiedlich, abhängig von der Intensität des Infektionsgeschehens, den veranlassten Eindämmungsstrategien und den Wirtschaftsmaßnahmen zur Erholung. Hinzu kommt, dass die Regionen in Europa unterschiedlich anfällig für die Pandemie und deren Folgen sind. So sind z. B. Regionen mit einer hohen Abhängigkeit vom Tourismus ökonomisch besonders schwer betroffen.

Über diese aktuell den Alltag dominierende Herausforderung der Pandemie hinaus zeigt sich von Jahr zu Jahr eine weitere Herausforderung immer deutlicher: der Klimawandel und seine Folgen. Auch hier sind räumlich ganz unterschiedliche Auswirkungen festzustellen. Bestimmte Gebiete sind stärker betroffen, z. B. von einem Meeresspiegelanstieg oder von häufiger auftretenden Waldbränden. Es besteht die Notwendigkeit, sich an den Klimawandel anzupassen und auf eine nachhaltige Entwicklung umzustellen. Der dadurch bedingte Umbau der Wirtschaft, unserer Mobilität und der Energiegewinnung ist räumlich sehr unterschiedlich ausgeprägt, betrachtet man z. B. die Kohleabbaugebiete einerseits oder Gebiete mit besonderer Eignung für regenerative Energien andererseits.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass Ungleichgewichte zwischen Räumen und Menschen sowie nicht nachhaltige Entwicklungen eine positive Zukunft für alle Menschen, Gemeinschaften und Orte in Europa untergraben. Ein prosperierendes, gerechtes und grünes Europa kann nur erreicht werden, wenn es gelingt, die räumliche Dimension in der Politikgestaltung und in Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen und in allen Fachpolitiken zu stärken. Eine Politik, die wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt anstrebt, aber die räumlichen Begebenheiten außer Acht lässt, kann nicht effektiv sein. Sie droht regionale Disparitäten ungewollt zu verschärfen. Hier setzt die intergouvernementale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU im Bereich der Europäischen Raumentwicklung an.

Im Jahr 2007 haben die für Raumordnung und territoriale Entwicklung zuständigen Minister/innen der Mitgliedstaaten der EU sich in Leipzig erstmals auf ein Grundlegendokument für die europäische Raumentwicklung, die Territoriale Agenda der Europäischen Union (TAEU) geeinigt. Die TAEU wurde im Jahr 2011 überarbeitet und zur Territorialen Agenda der Europäischen Union 2020 (TAEU 2020). Bei einem informellen Ministertreffen im Bereich des Territorialen Zusammenhalts im Jahr 2015

wurde die TAEU 2020 überprüft und eine Erneuerung vereinbart. Der Prozess dazu wurde im April 2018 angestoßen, mit dem Ziel einer Verabschiedung unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft Ende 2020. Seitdem wurde durch eine Arbeitsgruppe mitgliedstaatlicher Vertreter/innen unter Beteiligung Europäischer Institutionen sowie weiterer europäischer Interessensvertreter/innen städtischer und raumplanerischer Belange eine Neufassung unter der Überschrift „Territoriale Agenda 2030 – A future for all places“ (TA 2030) erarbeitet. Bei einem informellen Treffen der für Raumordnung, territoriale Entwicklung und territorialen Zusammenhalt zuständigen Minister/innen der Mitgliedstaaten der EU sowie von Norwegen und der Schweiz am 1. Dezember 2020 wurde die Territoriale Agenda 2030 verabschiedet.

Die Territoriale Agenda 2030 soll strategische Orientierung für die Raumentwicklung und Stärkung der territorialen Dimension in Politiken auf allen Ebenen des Regierens und Verwaltens in Europa bieten. Entsprechend den eingangs dargestellten räumlichen Herausforderungen verfolgt die Territoriale Agenda 2030 zwei Oberziele: ein gerechtes Europa und ein grünes Europa. Jedem Oberziel sind drei Prioritäten zugeordnet, um im Ergebnis regionale Disparitäten zu reduzieren und nachhaltige Zukunftsperspektiven für alle Regionen in Europa zu schaffen.

Die Prioritäten für ein gerechtes Europa sind:

- > Ein ausgewogenes Europa mit einer ausgeglichenen, polyzentrischen räumlichen Entwicklung, die geographische Besonderheiten berücksichtigt.
- > Funktionale räumliche Beziehungen zwischen benachbarten Gebieten, die integrierte, politikübergreifende Ansätze verfolgen, die verschiedene Verwaltungsebenen mit einbeziehen.
- > Eine Integration über Grenzen hinweg, die das Leben und Arbeiten erleichtert und bestehende Hindernisse in der Zusammenarbeit abbaut.

Die Prioritäten für ein grünes Europa sind:

- > Eine gesunde Umwelt, die natürliche Grenzen der ökologischen Lebensgrundlagen beachtet und klimaneutrale und resiliente Städte und Regionen schafft.
- > Der Übergang zu einer innovativen, starken und nachhaltigen Kreislaufwirtschaft, welche lokales Wirtschaften mit einer globalisierten Welt verbindet.
- > Eine nachhaltige digitale und physische Anbindung von allen Orten.

Die Umsetzung der Territorialen Agenda 2030

Damit die Territoriale Agenda 2030 Impulse für ein gerechtes und grünes Europa setzen kann, kommt es entscheidend auf ihre Umsetzung an. Hier liegt ein politischer Schwerpunkt. Insgesamt ist ein Bündel an Maßnahmen und

Initiativen vorgesehen, das hoffnungsvoll stimmt, dass die Umsetzung nachhaltiger und umfassender gelingt als in der Vergangenheit (vgl. hierzu auch den Beitrag von Jens Kur-nol und Sina Redlich in diesem Heft).

Unverzichtbar für die Umsetzung der Prioritäten der Territorialen Agenda 2030 ist die Unterstützung durch engagierte Akteure. Zu diesem Zweck werden in Kapitel 4 der Territorialen Agenda 2030 eine Reihe von Schlüsselakteuren mit spezifischen Aufträgen benannt. Die Mitgliedstaaten werden mehrfach adressiert. Zum einen als Akteure intergouvernementaler Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, die aufgefordert sind, sich gemeinsam mit den EU-Institutionen, wie der Europäischen Kommission oder dem Ausschuss der Regionen, aktiv einzubringen. Zur Stärkung der Zusammenarbeit ist vorgesehen, die Fortschritte bei der Umsetzung der Territorialen Agenda 2030 jedes zweite Jahr auf der Ebene der Generaldirektoren/-direktorinnen für Territoriale Kohäsion zu diskutieren. Zudem wird angestrebt, gemeinsame Leitungstreffen mit anderen Politikbereichen durchzuführen, etwa der Kohäsionspolitik, wie unter finnischer Ratspräsidentschaft bereits begonnen.

Die Mitgliedstaaten sind ferner aufgefordert, die Prioritäten der Territorialen Agenda 2030 national zu vertreten, unter anderem in raumordnerischen Planungsprozessen, Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen der EU-Kohäsionspolitik. Auf Bundesebene kann dies etwa bedeuten, eine Erörterung in den Gremien der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) anzustoßen. Angesprochen werden in der Territorialen Agenda 2030 darüber hinaus die regionalen und lokalen Behörden und Akteure. Auch diese sollen die Prioritäten der Territorialen Agenda 2030 in ihre Raumordnungs- und Entwicklungspläne einbeziehen, mit benachbarten Gebieten zusammenarbeiten und an Pilotaktionen mitwirken und/oder sich von ihnen inspirieren lassen. Daneben sind in vielfältiger Weise die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Europäische Ausschuss der Regionen, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, die Europäische Investitionsbank und europäische und nationale Verbände auf dem Gebiet der Raumentwicklung aufgefordert mitzuwirken.

Die Kernbotschaft der TA lautet: Jeder Akteur soll im Rahmen seines Mandats und seiner Möglichkeiten aktiv werden. Angesprochen sind alle Verwaltungsebenen, auf jeder können Maßnahmen unterschiedlicher Art ergriffen werden. Die Territoriale Agenda 2030 verfolgt somit einen offenen und flexiblen Ansatz. Sie macht keine einschränkenden Vorgaben, sondern wählt bewusst eine niedrige Eingangsschwelle. Die Maßnahmen müssen lediglich eine der sechs Prioritäten angehen und darauf abzielen, die räumliche Dimension zu stärken.

Dieser Ansatz scheint zum jetzigen, frühen Zeitpunkt erfolversprechend zu sein. Zeitgleich mit der Verabschiedung der Territorialen Agenda 2030 starten sechs Pilotaktionen, die zur Erreichung der Ziele der Territorialen Agenda 2030 beitragen sollen. Die sechs Pilotaktionen haben eine ausgewogene thematische und geographische Ausrichtung. Sie betreffen ländliche strukturschwache Räume, kleine Städte und großräumige funktionale Gebie-

te. Sie richten sich sowohl an den Oberzielen eines gerechten Europas wie eines grünen Europas aus und reichen von Norwegen bis zu den Alpen, von Polen bis Portugal (vgl. hierzu auch den Beitrag von J. Kurnol und S. Redlich in diesem Heft).

Bei alledem waren sich die Mitgliedstaaten bewusst, dass der Umsetzungsprozess von einer Institutionalisierung der Zusammenarbeit profitieren würde. Sie haben sich daher darauf geeinigt, eine neue ständige Arbeitsgruppe zu gründen, die sog. Territorial Agenda Working Group (TAWG). Diese soll die Umsetzung der Territorialen Agenda beobachten, Herausforderungen identifizieren und Vorschläge zu deren Lösung unterbreiten sowie sich zu bewährten Praxisbeispielen und -erfahrungen in der Umsetzung austauschen. Die TAWG bietet die Basis für einen kontinuierlichen Dialog und Prozess bei der weiteren Ausgestaltung und Verbesserung der Umsetzung der Territorialen Agenda 2030. Sie soll zweimal pro Halbjahr tagen und ihre Vorschläge dem Netzwerk der Territorialen Kohäsionskontaktpunkte (NTCCP) und den Generaldirektoren/-direktorinnen für Territoriale Kohäsion (DGTC) vorlegen.

Ergänzt wird die TAWG und insgesamt die Umsetzung der Territorialen Agenda 2030 nach derzeitigem Stand durch eine verstärkte Unterstützung durch ESPON. Derzeit läuft mit Hochdruck die Programmierung der Europäischen Strukturfonds für die nächste Programmperiode 2021 bis 2027, darunter auch die des ESPON-Programms. Eine Option besteht darin, dass ESPON in seinen geplanten thematischen Aktionsplänen bei Bezügen zu den raumpolitischen Prioritäten der Territorialen Agenda 2030 spezifische Unterstützungsmaßnahmen bietet, etwa die Analyse der Effektivität einer Pilotaktion der Territorialen Agenda 2030. Eine weitere Erwägung ist, eine eigene themenübergreifende Aktivität zur Unterstützung und Beratung der Territorialen Agenda 2030 einzurichten, die z. B. aus allen Thematischen Aktionsplänen relevante Informationen zusammenführt und auf der Webseite von ESPON bereithält.

Eine mehrjährige und institutionalisierte Unterstützung der Umsetzung der Territorialen Agenda 2030 durch ESPON würde einen weiteren wichtigen Schritt der Kontinuität und stärkeren Institutionalisierung darstellen, um den Prozess insgesamt aktiv zu gestalten und immer wieder neue Impulse zu geben.

Daneben sind unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft weitere Initiativen unternommen worden, die der besseren Sichtbarkeit und Vermittlung der Inhalte der Territorialen Agenda 2030 dienen:

So wird es neben der Langfassung der Territorialen Agenda 2030 eine Zusammenfassung geben. Beide Dokumente werden in alle Amtssprachen der EU übersetzt, um insbesondere die regionale und lokale Ebene sowie Vertreter/innen der Zivilgesellschaft besser zu erreichen.

Ferner gibt es den vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung in Zusammenarbeit mit ESPON erstellten „Atlas für die Territoriale Agenda 2030“, in dem die Handlungsfelder der Territorialen Agenda 2030 und ausgewählte Aspekte der Raumentwicklung in Europa in Karten wissenschaftlich und zugleich anschaulich aufbereitet und

einer breiten Debatte zugänglich gemacht werden. Der Atlas wurde mehrsprachig als Printprodukt und als Online-Version veröffentlicht.

Darüber hinaus hat die deutsche Ratspräsidentschaft die Webseite www.territorialagenda.eu eingerichtet, um den Prozess der Erneuerung der Territorialen Agenda 2030 und ihre Umsetzung transparent aufzubereiten. Die Webseite enthält in übersichtlicher Weise alle relevanten Unterlagen, einen Überblick über die Pilotaktionen und einen Blog mit regelmäßigen Berichten zu Themen rund um die Territoriale Agenda. Es ist vorgesehen, die Webseite über die deutsche Ratspräsidentschaft hinaus auch unter den nachfolgenden Präsidentschaften zu erhalten.

Zur Formalisierung der Territorialen Agenda 2030 und zur Stärkung der territorialen Dimension in nationalen und EU-Politiken sind schließlich Schlussfolgerungen des Rates der EU zur Stadt- und Raumentwicklung in der Abstimmung und wurden noch unter deutscher Ratspräsidentschaft verabschiedet. Die Ratsschlussfolgerungen sollen auf europäischer Ebene die urbane und territoriale Dimension bei politischen Entscheidungen befördern und die integrative Verbindung beider Bereiche, der Territorialen Agenda 2030 und der Neuen Leipzig-Charta, zum Ausdruck bringen. Sie werden im EU-Bereich in Zukunft einen Referenz- und Ausgangspunkt für die Stärkung der territorialen Dimension darstellen und adressieren in einem längeren Abschnitt des Dokumentes alle Schlüsselakteure auf EU-Ebene.

Ausblick

Die Territoriale Agenda 2030 ist die zeitgemäße Erneuerung der vorangehenden Territorialen Agenda. Mit ihrer Betonung einer „Zukunft für alle Orte“ und eines gerechten und grünen Europas setzt sie einen neuen Akzent für die kommenden Jahre. Durch Pilotaktionen engagierter Akteure und verschiedene Begleitmaßnahmen kann es gelingen, die Prioritäten der Territorialen Agenda 2030 nachhaltig auf der europäischen Tagesordnung zu verankern und die territoriale Dimension in allen Politikfeldern und auf allen Ebenen zu stärken.



DR. DANIEL MELTZIAN

leitet das Referat Europäische Raumentwicklung, Territorialer Zusammenhalt im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Schwerpunkte seiner Arbeit sind die Europäische Raumentwicklungspolitik einschließlich maritimer Raumordnung sowie die bi- und multilaterale Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten, insbesondere mit Polen. Im Rahmen der multilateralen Zusammenarbeit, wie der Alpenkonvention und des Netzwerkes „VASAB – Vision and Strategies around the Baltic Sea“ sowie der transnationalen Raumentwicklung im Rahmen der EU-Strukturpolitik und bei ESPON vertritt er die fachpolitischen Interessen des BMI.

Tel. +49 30 18681 14161
Daniel.Meltzian@bmi.bund.de