

ANLAGE 1

AG Habitat Forum Umwelt und Entwicklung, 06.05.2007

Anmerkungen zur

„Territorialen Agenda der Europäischen Union“

in der Fassung vom 27.03.2007

Der Text hat sich gegenüber früheren Fassungen wesentlich verbessert. Er beschreibt zutreffend wichtige, aktuelle Herausforderungen für die territoriale Kohäsion Europas und betont richtig als aktuelle gemeinsame mitgliedstaatliche Maßnahmen der EU-Minister für Raumordnung und Stadtentwicklung das Engagement für eine nachhaltige und integrierte Klimapolitik und eine neue politische, d.h. öffentlichkeitswirksame Moderation einer EU-weiten Diskussion über raumbedeutsame Programme, Planungen und Maßnahmen der EU. Wir unterstützen die Absicht, die neuen Mitgliedstaaten besser in die EU zu integrieren.

Zu I. Territoriale Herausforderungen

Nicht nur Polyzentralität der Siedlungsstruktur, die die Agenda fördern möchte, sondern auch andere Begriffskonstruktionen wie die „räumliche Integration der Lebensorte“ und die „gleichwertigen Chancen für die Bürgerinnen und Bürger“ sind erklärungsbedürftige oder genauer zu bestimmende Vorstellungen von Raum- und gesellschaftlicher Entwicklung. Die spezifische und sich derzeit weiter vertiefende Zentralität der räumlichen Entwicklung Frankreichs oder Griechenlands, mag aus der Sicht dieser beiden Nationen durchaus noch polyzentral erscheinen – gemessen an der Dominanz Londons für den britischen Kontext. Aus der Sicht von Litauen oder den Niederlanden steht freilich ihre Polyzentralität in Frage.

→ *Die Territoriale Agenda sollte präzisieren, innerhalb welcher Form der Polyzentralität sie Prozesse der Konzentration und der Dekonzentration fördern wird.*

Als ein Berücksichtigen von sich verändernden Bedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern wird ausgegeben, dass sich die Ministerkonferenz auf Schaffung „räumlicher Integration der Lebensorte“ und Förderung von „Lebensbedingungen mit gleichwertigen Chancen“ konzentrieren will. Das ist nicht besonders innovativ, denn das ist nichts anderes als die alte Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen innerhalb Europas. Diese gelang aber schon in der Vergangenheit eher nicht, zumindest was die Überwindung von wirtschaftlichen Disparitäten und der Exklusion von Entwicklungschancen angeht. Im Gegenteil haben sich die zentrifugalen Kräfte absolut sowohl innerhalb der Metropolenregionen als auch unter Europas zentralen und peripheren Regionen verstärkt. Europas Regionen und Städte bewegen sich in vielen verschiedenen Geschwindigkeiten. Unter ihnen sind die Chancen weniger denn je die gleichen, sondern geradezu jeweils andere. Die „räumliche Integration der Lebensorte“ hat sich vielerorts aufgelöst. Sie ist zu personaler oder biographischen Integration eines Netzwerks von Lebenschancen an vielen verschiedenen Orten mutiert.

→ Die Territoriale Agenda sollte eingestehen, dass sie mit ihrer Förderungspolitik in einem Raum der ökonomischen und gesellschaftlichen Widersprüche und Differenzen agiert, die sie nicht wirklich auf Chancengleichheit umzuorientieren in der Lage ist. Sie sollte präzisieren, welche Differenzen sie wo und wie sehr dämpfen will.

Wir stimmen ausdrücklich der Auffassung (6) zu, dass „territorialer Zusammenhalt ... als ein ständiger Prozess der politischen, organisatorischen und technischen Zusammenarbeit aller Akteure der Raumentwicklung“ anzusehen ist und dass veränderte Raumnutzung nur in den Koordinaten von Geschichte, Kultur und institutionellen Rahmenbedingungen der Staaten der EU zu entwickeln ist. Deswegen ist aus unserer Sicht auch (7) folgerichtig, dass „eine nachhaltige Entwicklung von Regionen und Städten“ nur durch einen „kontinuierlichen und koordinierten Dialog“ realisiert werden kann, wenn man erfolgreiche nachhaltige Entwicklung von passgenauer territorialer Kohäsion abhängig sieht und davon ausgeht, dass der Dialog mit dem Ziel der Dämpfung oder einer Überwindung und Beseitigung von Kohäsionshemmnissen geführt wird. Wir anerkennen, dass die Agenda den Kreis der Beteiligten, die an Entwicklungsprozessen zusammenwirken sollen, über Gebietskörperschaften hinaus erweitern möchte, weisen aber auf die ungleich geringeren de-facto-Beteiligungschancen von Interessenvertretungen der Bewohner/innen sowie solchen Nichtregierungsorganisationen und Verbänden hin, die unmittelbar Anliegen der umweltgerechten, sozialen und menschenrechtsorientierten Entwicklung vertreten. Auch aus der Beratung um die neue Territoriale Agenda der EU war das einschlägige NRO-Spektrum fast ausnahmslos ausgeschlossen und nicht berücksichtigt. Daraus ergibt sich im Zuge der „Governance“ ein gefährliches Ungleichgewicht zu Gunsten der Wirtschaftslobby. Es ist auch nicht hinreichend, allgemein auf eine unterschiedslose Beteiligung der „stakeholder“ zu verweisen. Vielmehr gilt es, die jeweils spezifischen Rollen der stakeholder oder – um den Sprachgebrauch der „Habitat-Agenda“ wieder zu beleben - der jeweiligen „Partner“ einer nachhaltigen Raumentwicklung zu bestimmen. Im Kontext des Rio-Folgeprozesses hat sich hier das Konzept der „major groups“ (u.a. privater Sektor, NROs, Frauen, Bauern, Gewerkschaften, Jugend..) durchgesetzt.

→ Die Territoriale Agenda sollte deswegen als *Schlussatz am Ende von Absatz (7) einfügen: „Für eine umfassende und wirksame Berücksichtigung der Nichtregierungsorganisationen und unabhängigen Bewohner/innen-Vertretungen, der Sozial- und Umweltverbände, Gewerkschaften und Frauenverbände in den politischen, organisatorischen und technischen Zusammenarbeitsprozessen ist besonders Sorge zu tragen.“*

→ *Im zweitletzten Satz des Abschnitts ist die Anfügung „... und zum Umgang mit dem Klimawandel beizutragen“ ohne Kontext. Er erklärt sich nur aus dem später priorisierten Arbeitsschwerpunkt. Er ist deswegen hier zu streichen.*

Wir begrüßen und unterstützen nachdrücklich (8) die ausführlichere Neufassung der „neuen großen räumlichen Herausforderungen“ für die europäische Territorialentwicklung.

Allerdings bedauern wir, dass die Hinweise der älteren Fassung auf zunehmende soziale Ungleichgewichte und die Probleme von räumlichen Konzentrationen wirtschaftlich bedeutsamer Aktivitäten gestrichen wurden. Diese stellen in der Tat immer auffälligere und problematischere Herausforderungen für soziale wie territoriale Kohäsionsanstrengungen dar, – insbesondere in Metropolen und Metropolenregionen, ließe sich hinzufügen.

Auch wird die Erosion der europäischen Demokratie durch Populismus und den Autoritarismus von rechtskonservativen und rechtsradikalen Strömungen und Parteien, sowie der auffällige Absentismus von immer breiteren Wählerschichten bei lokalen oder regionalen Wahlen, die sich von demokratisch gewählten, politischen Institutionen nichts mehr versprechen, nicht als eine Herausforderung benannt. Beides wird jede Form

demokratisch inspirierter „territorialer Governance“, für die die Territoriale Agenda eintritt, unterminieren.

Zu: II. Regionale Identitäten stärken, territoriale Vielfalt nutzen

In diesem Abschnitt II wird nochmals die feste Überzeugung geäußert, dass der territoriale Zusammenhalt der EU als Voraussetzung nachhaltigen Wirtschaftswachstums und zur Verwirklichung von sozialem und wirtschaftlichem Zusammenhalt notwendig ist. Das mag sein, ist aber nur eine der notwendigen Voraussetzungen und gilt für die Realisierung jeder Art gemeinsamer wirtschaftlicher und sozialer Ordnung innerhalb der Europäischen Union.

Bedeutsam jedoch ist, dass sich die Territoriale Agenda hier (9) ausdrücklich einer kompensatorischen, solidarischen Aufgabe verpflichtet sieht, in allen Regionen Europas Voraussetzungen für Chancengerechtigkeit und Entwicklung zu schaffen und die dafür unterschiedliche Befähigung der Regionen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Schaffung neuer Arbeitsplätze ins Bewusstsein ruft (10).

Vermutlich als exemplarisches Element territorialer Vielfalt werden (12) Stadt und städtische Perspektiven und die Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt damit in die Territoriale Agenda der EU eingebunden. „Die Politik der integrierten Stadtentwicklung und die Politik des territorialen Zusammenhalts werden als sich ergänzende Beiträge zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung“ bezeichnet.

Das verharmlost und unterschätzt zugleich die Rolle der Städte in territorialen Kohäsionsprozessen. Sie sind mit ihrer Konzentration von Bevölkerung, Unternehmen und Dienstleistungen die potentesten Nachfragefaktoren für territoriale Kohäsion und deren permanente Transformation. Aber nicht nur das. Sie machen und machten in ihrer Geschichte vielfach massiv räumliche Kohäsionsarbeit benachbarter oder nachgeordneter Nutzer durch ihre Expansion und die Maßstabssprünge verkehrlicher Erschließung zunichte. Diese Widersprüchlichkeit sollte im Text seinen Ausdruck finden.

→ *Wir schlagen vor, vor dem letzten Satz des Abschnitt (12) des letzten Satzes den Satz einzufügen: „ Durch einen neuen Typ integrierter Stadtentwicklung soll es ermöglicht werden, sich auch den Problemen städtischer territorialer Kohäsion in Europa anzunehmen, und außerdem die Leistungsfähigkeit von Städten für die territoriale Kohäsion Europas einerseits einzusetzen und andererseits ihre territorialen Ansprüche an zu vereinbarende europäische Kohäsionsstandards zu binden.“*

Zu: III. Neue territoriale Prioritäten für die Entwicklung der EU

Es ist auch aus unserer Sicht nichts einzuwenden gegen eine Fortsetzung, allerdings eine in Nachhaltigkeitsorientierung qualifizierte Fortsetzung, polyzentrischer Entwicklung in Europa und eine Vernetzung von Stadtregionen und Städten. Wir sprechen uns aber strikt gegen den Rückfall in eine einseitige ökonomistische Orientierung aus, der sich in der Reflektion von Verlierer- bzw. Gewinnerperspektiven in (14) im globalen oder sonstigen Städtewettbewerb ausdrückt

→ *Wir sprechen uns deswegen für Streichen von Satz eins des Absatz (14) und des gesamten Absatz (19) aus.*

Wir sehen die Chancen einer Kooperation zwischen ländlichen oder peripheren Gebieten mit Regionalzentren und anderen Städten in den Abschnitten (15) bis (18) zutreffend und hinreichend beschreiben.

Wir sprechen uns aber gegen die unbedingt aufrecht erhaltene Stärkung und den Ausbau transeuropäischer Netze in der Überschrift von Abschnitt (20) aus. Es mögen noch Lückenschlüsse und Ertüchtigungen, insbesondere im Verhältnis zu Osteuropa, Südosteuropa und den neuen EU-Mitgliedstaaten notwendig sein. Aber insgesamt muss die Arbeit an den transeuropäischen Netzen, insbesondere den Verkehrsnetzen und der von ihnen erzeugten Mobilität von Gütern und Menschen einer Revision unter Klimaschutzgesichtspunkten unterworfen werden. Der Satz eins des Abschnitt (20) entspricht in Nichts seiner Überschrift mit ihrer Forderung nach dem Ausbau transeuropäischer Netze. Er weist vielmehr auf den Bedarf nach nachhaltigen „multimodalen Verkehrsnetzen“ hin.

Die Konzentration auf die europäischen Verkehrsstränge führt zu einer Unterbewertung und Vernachlässigung der Netze, Straßen und Strecken, die nicht mit Hochgeschwindigkeit befahren werden können, aber zur territorialen Kohäsion von Regionen und Orten in den Regionen einen grundlegenden Beitrag leisten. In den Grenzübereichen gibt es auch deshalb mehr als nur Nachholbedarf bei der Beseitigung von grenzüberschreitenden Kohäsionshindernissen und -engpässen.

Auch für die Bereitstellung und den Transport von Energie, aber insbesondere von nachhaltiger elektrischer Solarenergie steht aus Klimaschutzgründen eine grundlegende Überprüfung der bisherigen Netzprioritäten an. Sie ist in Abschnitt (22) nicht deutlich genug ausgesprochen. Um deutlich Position für die Unterstützung der Solarenergie und anderer regenerativer aber auch der dezentralen Kraft-Wärme-Koppelung zu beziehen, müssen die Netze für die regenerative Energieerzeugung geöffnet und ihre Struktur auf den verlustärmeren dezentralen Transport ausgerichtet werden, wo nicht zentrale regenerative Energieerzeugung (z.B. in größeren Solaranlagen) spezifische Transportrouten erforderlich machen.

→ Es sollte mindestens ein Schlusssatz von etwa der folgenden Formulierung angefügt werden: Ein diskriminierungsfreier Zugang von regenerativ und in Kraft-Wärme-Kopplung erzeugtem Strom zu den Netzen der europäischen Versorgung muss politisch eröffnet werden. Zugleich sind die Netze verstärkt auf die Anforderungen der regenerativen Energieerzeugung und eines möglichst verlustarmen Transports der Energie auszurichten

Wir unterstützen die Perspektiven der Territorialen Agenda zur Förderung des transeuropäischen Krisenmanagements im Hinblick auf u.a. die Auswirkungen des Klimawandels, Abschnitte (23) und (24). Ebenso wie die Territoriale Agenda sehen wir in der verantwortungsvollen Nutzung ökologischer Ressourcen und kulturellen Werte einen neuen Entwicklungsansatz, der allerdings vor einer vorschnellen Kommodifizierung geschützt werden muss, Abschnitte (25), (26) und (27). Deswegen sollte der Halbsatz, der (27) mit einer Forderung nach integrierter Raumentwicklungspolitik abschließt, richtiger lauten:

→um die wirtschaftliche Entwicklung den jeweiligen ökologischen und sozialen sowie kulturellen Leistungsvermögen dieser Gebiete anzupassen.

Zu IV: Maßnahmen zur Anwendung der Territorialen Agenda

Wir begrüßen im großen und ganzen den Maßnahmenkatalog der Territorialen Agenda der EU, Abschnitte (29) bis (46), können aber die Tragweite der Absichtserklärungen im Rahmen der europäischen Organe nicht vollständig übersehen.

Wir begrüßen auch, dass unter (37) zugesagt wird, die politischen Prioritäten der Territorialen Agenda sowie anderer territorialer Aspekte der EU-Gemeinschaftspolitik nicht in einem unkritischen top-down-Verfahren durchzusetzen, sondern durch Rücksichtnahme

auf nationale institutionelle Gegebenheiten und in Wahrnehmung von Bedürfnissen jeweiliger öffentlicher und privater Akteure auf konsultativem Wege zu implementieren. Dieser Weg muss freilich transparent und gegenüber potentiellen Akteuren diskriminierungsfrei besritten werden.

Wir mahnen aber an, dass es bei dieser Absichtserklärung nicht allein bleiben darf. Wir verlangen erneut, dass für Konsultationen mit der auf diesem Gebiet strukturell schwachen „Zivilgesellschaft“ der nachhaltigkeitsorientierten Nicht-Regierungsorganisationen und sozialen Interessenvertretungen innerhalb der Beratungsgänge der Europäischen Union, auch und gerade auch in der europäischen Territorialentwicklung, Stützungshilfen, Ansprechpartner und transparente institutionelle Vorkehrungen mit ausdrücklich europäischem Vertretungsanspruch geschaffen werden. Für die Entwicklung und Vertiefung der europäischen Demokratie werten wir wie die nachhaltige und soziale Kohäsion als einen der wenigen bedeutenden Angelpunkte, damit die Akzeptanz der europäischen Institutionen in der öffentlichen Meinung und bei Wählerinnen und Wählern des europäischen Parlamentes verstärkt werden kann.

Wir begrüßen ausdrücklich Abschnitt (40), der den richtigen Schluss aus der derzeitigen Klimadebatte in der Welt auch für die Territorialentwicklung zieht. Wir begrüßen die Konzentration der Minister darauf, jetzt einen „Beitrag zu einer nachhaltigen und integrierten Klima- und Energiepolitik in der EU zu leisten.“

Er ist freilich aus unserer Sicht nur dann zu leisten, wenn den Anliegen, die in unseren Einwänden und Ergänzungen zur Territorialen Agenda der EU sowie zur Leipzig-Charta angesprochen werden, weitgehend Rechnung getragen wird.

Knut Unger / Sebastian Müller