

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Ausschuss für regionale Entwicklung

6.11.2007

ARBEITSDOKUMENT

über Follow-up der Territorialen Agenda und der Charta von Leipzig - Ein
europäisches Aktionsprogramm für Raumentwicklung und territorialen
Zusammenhalt

Ausschuss für regionale Entwicklung

Berichterstatterin: Gisela Kallenbach

Hintergrund

Am 24./25. Mai 2007 haben die für Raumplanung und Stadtentwicklung zuständigen EU-Minister auf einem informellen Ministertreffen in Leipzig die Territoriale Agenda (TA) und die Leipzig Charta (LC) verabschiedet.

Auf der Basis einer gemeinsamen Analyse der zukünftigen Herausforderungen für die Raumordnung in Europa haben sich die EU Minister damit auf territoriale Prioritäten für die Entwicklung der Europäischen Union und auf Empfehlungen für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik unter besonderer Berücksichtigung der benachteiligten Stadtviertel geeinigt.

Die TA ist Ergebnis einer langjährigen Regierungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten und basiert auf den drei wesentlichen Zielen des weiterhin gültigen Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK):

- Entwicklung eines ausgewogenen und polyzentrischen Städtesystems und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land,
- Sicherung eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen,
- nachhaltige Entwicklung, insbesondere durch Management und Schutz von Natur und Kulturerbe.

Die Annahme der TA stärkt die territoriale Dimension und reiht sich in die Bemühungen ein, das Konzept der territorialen Kohäsion besser zu definieren und auszugestalten. Auf der Grundlage der Artikel 2, 6, 16 und 158 des EG-Vertrags fand der territoriale Zusammenhalt bereits als dritte Dimension in der Kohäsionspolitik Berücksichtigung. Der Reformvertrag erklärt den territorialen Zusammenhalt zum Vertragsziel und sieht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die EU und die Mitgliedsstaaten in diesem Bereich vor.

Die EU-Minister für Stadtentwicklung haben sich auf die LC verständigt, obwohl die EU keine Gesetzgebungskompetenz für den Bereich Stadtentwicklung hat. Die städtische Dimension rückt aber mehr und mehr ins Blickfeld der europäischen Ebene, insbesondere für die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik. Fortschreitende Agglomerationsprozesse werden von zahlreichen Herausforderungen begleitet, etwa dem Verfall von Stadtvierteln, der Überlastung der innerstädtischen Verkehrsnetze, Bodenversiegelung, Umweltschädigungen oder sozialen Problemen. Die LC baut vor allem auf folgenden Ergebnissen auf:

- das Arbeitsprogramm von Lille aus dem Jahr 2000,
- den Urban Acquis aus dem Jahr 2004 und
- den Bristol Accord aus dem Jahr 2005.

Auf dem Weg zur Verabschiedung des ersten Aktionsprogrammes

Am 23. November 2007 werden die EU-Minister das erste Aktionsprogramm zur Umsetzung der TA auf dem Informellen Ministerrat auf den Azoren verabschieden. Das Aktionsprogramm bietet einen Rahmen für konkrete Einzelmaßnahmen, die zur Erreichung der Ziele der TA bis zu einer ersten Bewertung 2010 durchgeführt werden sollen. Dabei

sollen 5 Aufgabenbereiche unterschieden werden:

- Umsetzung der TA in dem Bereich der Kompetenz der Minister,
- Beeinflussung von EU Schlüsseldossiers und Stärkung der territorialen und städtischen Dimension der sektorspezifischen Politiken,
- Stärkung der Multi-Level-Governance,
- Bewerten und Vergleichen der territorialen Entwicklung der EU,
- Koordinierung und Bewertung der Umsetzung des ersten Aktionsprogramms und Entwicklung einer Kommunikationsstrategie für territoriale Kohäsion und nachhaltige Raumentwicklung.

Das Aktionsprogramm soll einen dynamischen Prozess in Gang bringen, der erlaubt die europäische Raumentwicklung gemäß den Zielen der TA und der LC positiv zu beeinflussen.

Die Rolle des EP

Das Europäische Parlament war als Stakeholder an der Ausarbeitung der TA und der LC beteiligt, hat sich aktiv in den Prozess eingebracht und möchte den Prozess der Umsetzung kritisch begleiten.

Am 27. Februar 2007 hat der Ausschuss für Regionale Entwicklung (REGI) ein Positionspapier mit Empfehlungen für die TA und die LC verabschiedet, in dem REGI unter anderem ein Aktionsprogramm mit präzisen Evaluierungskriterien und messbaren Zielvorgaben forderte.

Der Initiativbericht - aufbauend auf dem aktiven Beitrag des REGI zum Beschluss der TA, der LC sowie des ersten Aktionsprogrammes - ist ein weiterer wesentlicher Beitrag zur Umsetzung einer ausgewogenen, nachhaltigen und territorialen Entwicklung der EU.

Der Bericht soll vor dem EU-Frühjahresgipfel, bei dem die Debatte über die Lissabon- und Göteborg-Strategie auf der Tagesordnung steht, beschlossen werden, damit die Belange der territorialen und städtischen Dimension im Rahmen dieser Strategien größere Berücksichtigung finden.

Vorraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung

Die in der TA und in der LC formulierten Ziele können nur durch eine umfassend angelegte, sektorübergreifende und ganzheitliche Entwicklungsstrategie erreicht werden. Dafür ist es zwingend notwendig, einen integrierten Ansatz, sowohl vertikal als auch horizontal, zu verfolgen.

Ein **vertikal integrierter Ansatz** bedeutet eine bessere Koordinierung und Zusammenarbeit verschiedener staatlicher Ebenen (lokal, regional, national und europäisch) unter Einbezug aller betroffenen lokalen und regionalen Akteure und der Zivilgesellschaft (Stakeholder). Das Aktionsprogramm sollte nicht nur die zuständigen EU-Minister zum Handeln auffordern, sondern alle staatlichen Ebenen in die Umsetzung der Ziele einbeziehen. Insbesondere lokale und regionale Akteure müssen sich die Ziele zu Eigen machen, da ihnen eine besondere

Bedeutung bei der Verfolgung raumplanerischer Zielsetzung zukommt¹.

Stadtentwicklung kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie als Stadt-Umland-Politik verstanden wird. Denn so wie das Umland von den Angeboten der Stadt profitiert, so dringend benötigt die Stadt ihr Umland zur Erfüllung von Funktionen, die sie selbst nicht ausreichend wahrnehmen kann wie Erholung oder Wasserversorgung. Angesichts der intensiven Wechselbeziehungen, insbesondere der Material-, Kapital- und Personenströme zwischen Stadt und Umland wird deutlich, dass Städte mit ihrem Umland Partnerschaften eingehen müssen. Dafür müssen angemessene Verwaltungsstrukturen geschaffen werden, die es ermöglichen, Synergien zu nutzen und einen ungesunden Wettbewerb um Ressourcen zu vermeiden. Bürokratische und politische Barrieren müssen überwunden werden. Der territorialen und regionalen Zusammenarbeit kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu, um eine Polarisierung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten zu verhindern und Synergien optimal zu nutzen. Die spezifischen Kompetenzen ländlicher Gebiete leisten einen wichtigen Beitrag zur territorialen Vielfalt Europas.

Nachhaltige Raum- und Stadtentwicklung erfordert auch einen **horizontal integrierten Ansatz**. Sektorspezifische Politiken dürfen weder die Ziele der Raumordnung noch die der Stadtentwicklung konterkarieren, sondern müssen mit diesen im Einklang stehen. Dazu müssen sektorspezifische Politiken wie etwa Verkehrspolitik oder Energiepolitik auf ihre groß- und kleinräumlichen Auswirkungen hin analysiert werden. Ein solcher Ansatz ist auch ein Beitrag, um soziale Ausgrenzung zu vermeiden und benachteiligte Stadtviertel zu fördern. Deshalb muss eine integrierte Entwicklungsstrategie umgesetzt werden, die verschiedenste Aspekte wie beispielsweise Ausbildung, Arbeitsmarkt, Verkehrspolitik und Baukultur berücksichtigt.

Darüber hinaus kommt der **Kohäsionspolitik** eine Schlüsselrolle zur Erreichung der Ziele der TA und der LC zu. Die Kohäsionspolitik ist aufgrund des Finanzvolumens das für die nachhaltige Raum- und Stadtentwicklung bedeutendste Steuerungsinstrument. Die Vergabe von Strukturfondsmitteln sollte sich stärker als bisher an raumpolitischen Zielvorgaben - wie zum Beispiel der Förderung einer polyzentrischen Städtestruktur oder eines transeuropäischen Risikomanagements im Hinblick auf den Klimawandel - orientieren.

Städte tragen eine besondere Verantwortung bei der Erfüllung der gemeinschaftlichen Klimaschutzziele. Unter dem Leitbild der klimaverträglichen Stadt soll Klimaschutz als Querschnittsaufgabe verankert und in allen Belangen berücksichtigt werden. Die Strukturfonds können hierzu beitragen, indem beispielsweise klimaverträglichere Verkehrslösungen und energieeffiziente Baumaßnahmen vorrangig gefördert werden.

Konkrete Vorschläge zur besseren Umsetzung der Ziele der TA und der LC

Nur ein Zusammenwirken der ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Entwicklung erlaubt eine ausgewogene Raum- und Stadtentwicklung. Raumentwicklung befasst sich mit der Planung und Steuerung der Entwicklung des gesamten Territoriums (Siedlungsbau, Handel / Gewerbe / Industrie, Verkehr, Infrastruktur, Naturraum, Landwirtschaft), wobei städtische Gebiete aufgrund ihrer wirtschaftlichen und

¹ siehe unter anderem: European Commission, "Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination".

gesellschaftlichen Funktion sowie aufgrund ihrer Komplexität stets eine besondere Rolle gespielt haben.

Ein Schwerpunkt der Portugiesischen Präsidentschaft liegt auf der Umsetzung der Ziele der TA. Die Mitgliedsstaaten haben sich in der TA darauf geeinigt, eine erste Bewertung der TA im Jahre 2010 unter Ungarischer Ratspräsidentschaft vorzunehmen. Eine solche Evaluierung ist nur dann sinnvoll, wenn die konkreten Zielvorgaben der TA der realen Entwicklung gegenübergestellt werden. Dafür ist es notwendig, dass im Rahmen der Umsetzung des ersten Aktionsprogrammes konkrete, messbare Zielindikatoren definiert werden, die es erlauben, die räumliche Entwicklung der EU zu bewerten. Hierfür sollten die Vorschläge der ESPON-Studien (z.B. ESPON 1.1.1 zu Polyzentrismus, ESPON 1.1.4 zu Demografischer Entwicklung, ESPON 1.2.1 zu Verkehr) herangezogen werden.

Der Reformvertrag von Lissabon erklärt den territorialen Zusammenhalt zum Vertragsziel und verleiht der EU in diesem Bereich eine konkurrierende Kompetenz mit den Mitgliedsstaaten. Die Kommission sollte diese Grundlage nutzen, um die Umsetzung der TA durch Initiativen voranzutreiben und im Rahmen der Open Method of Coordination weiterzuentwickeln.

Dazu gehört, - neben der räumlichen Folgenabschätzung von neuen Gesetzesvorhaben auf EU-Ebene - eine genauere Analyse der EU-Politiken hinsichtlich ihrer territorialen Wirkung. Einige ESPON Projekte haben auf diesem Gebiet schon erste Ergebnisse gebracht, die bei der Politikgestaltung berücksichtigt werden sollten¹. Eine systematischere Analyse der sektorspezifischen EU-Politiken hinsichtlich ihrer territorialen Auswirkungen ist eine Voraussetzung zur effektiven Umsetzung des integrierten Ansatzes. Für diesen Bereich hat ESPON Methoden zur Evaluierung der territorialen Auswirkungen entwickelt: TEQUILA bietet eine Methode für eine multidimensionale Analyse an². Das neue ESPON Programme 2013 mit einem Budget von 34 Millionen EURO könnte hierzu weitere Beiträge liefern.

Das Bewusstsein hinsichtlich der territorialen Auswirkungen der Regionalpolitik sowie der sektorspezifischen EU-Politiken soll dadurch geschärft werden, indem auf dem EU-Frühjahresgipfel im Rahmen der Diskussion über die Strukturfonds eine Debatte über die Umsetzung der TA und der LC stattfindet. Besondere Berücksichtigung sollten die Bedeutung des integrierten Ansatzes und die Sicherung der territorialen Vielfalt finden.

Auf Vorschlag der Kommission und auf Basis der Arbeiten von ESPON sollte ein einheitlicher europaweiter Rahmen für Raumverträglichkeitsprüfungen auf Projektebene erarbeitet werden. Einige Mitgliedsstaaten wie Deutschland, Österreich, der wallonische Teil Belgiens oder Portugal haben bereits ein solches Instrument. Die damit gesammelten Erfahrungen könnten in die Debatte einfließen. Ein derartiger Prüfungsrahmen sollte vor allem bei durch Strukturfonds geförderten Großprojekten zur Anwendung gelangen. Dies ist insbesondere notwendig, um die Raumverträglichkeit bei der Auswahl von förderfähigen Projekten stärker zu gewichten. Auch die Reduzierung des Flächenverbrauches und die multifunktionale Nutzung der städtischen Zentren als Wohn- und Arbeitsstätten stellen raumpolitische Zielvorgaben dar, die weitaus mehr als bisher Voraussetzung bei der Vergabe

¹ siehe unter anderem "Territorial effects of structural funds, ESPON project 2.2.1".

² Draft ad-hoc note, Policy Department B, EP, "Follow-up of the TA and the Leipzig Charter: Towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion".

von Strukturfondsmitteln sein sollten.

Im Rahmen der Umsetzung der Lisabon Strategie muss die territoriale und städtische Dimension in den Nationale Strategischen Rahmenplänen stärker berücksichtigt werden und Teil des Bench-markings der Kommission im Rahmen der "Open Method of Coordination" sein. Darüber hinaus müssen territoriale und städtische Aspekte bei der Bewertung und Gestaltung europäischer Politiken verstärkt berücksichtigt werden, etwa im Rahmen der Haushaltsrevision, der Politik für den ländlichen Raum oder der EU-Verkehrspolitik.

Fazit

Die Verwirklichung der in der TA und in der LC gesetzten Ziele ist kein Selbstzweck, sondern dient einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie zur Verbesserung der Lebensqualität für alle Bürger der EU. Die EU zeichnet sich nicht nur durch eine große territoriale Vielfalt auf engem Raum aus, sondern auch durch eine hohe Lebensqualität - nicht zuletzt aufgrund einer europäischen Sensibilität für die Raumordnung und einer nachhaltigen Stadt- und Regionalpolitik. Diesen Trumpf sollte die EU weiterhin pflegen. Eine gelungene Umsetzung der TA und der LC kann hierzu einen entscheidenden Beitrag leisten.