



Bundesministerium  
des Innern, für Bau  
und Heimat



MORO Informationen • Nr. 14/9 • 2020

# Diskussionsforum Raumentwicklung

**Raumentwicklungspolitik für ein gerechtes und grünes Europa:  
„Die Territoriale Agenda 2030“**

Ein MORO-Forschungsfeld









**MORO Informationen • Nr. 14/9 • 2020**

# **Diskussionsforum Raumentwicklung**

**Raumentwicklungspolitik für ein gerechtes und grünes Europa:  
„Die Territoriale Agenda 2030“**

Ein MORO-Forschungsfeld



# Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

in den vergangenen Jahren wurde immer deutlicher, dass raumwirksame Entwicklungen keine nationalstaatlichen Grenzen kennen. Seien es globale wirtschaftliche Dynamiken und ihre Schattenseiten wie die Finanz- und Wirtschaftskrise im ersten Jahrzehnt dieses Jahrtausends, die immer deutlicher werdenden Auswirkungen des menschengemachten Klimawandels, Migrationsströme oder die Covid-19-Pandemie. Der territoriale Zusammenhalt in der EU ist mehr denn je gefordert.

Die europäische Raumentwicklung steht angesichts dieser und weiterer Begebenheiten vor anhaltend großen Herausforderungen. Die Räume sind immer stärker miteinander verflochten, ohne dass administrative Zuständigkeiten damit Schritt gehalten hätten.

In den letzten Jahren hat sich zudem die Aufmerksamkeit für regionale und transnationale Disparitäten in der EU erhöht. Diesem Umstand trägt die Neuauflage der „Territorialen Agenda 2030“ Rechnung – indem sie sowohl ein grünes als auch ein gerechtes Europa thematisiert. Die für Raumordnung zuständigen Ministerinnen und Minister werden die Territoriale Agenda 2030 am 1. Dezember 2020 im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft verabschieden. Gleichzeitig starten Ende des Jahres Pilotaktionen. Eine davon hat das BBSR als Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) lanciert. Deutsche und europäische Pilotregionen werden hier strategische Vorhaben der Daseinsvorsorge umsetzen. Diese stehen unter dem Titel „A future for lagging regions“ und laufen bis 2023.

Beim diesjährigen Diskussionsforum Raumentwicklung am 3. September 2020 in Hannover tauschten sich namhafte Expertinnen und Experten über die Ziele und den Umsetzungsprozess der Agenda aus. Das vorliegende Heft fasst zentrale Beiträge zusammen und benennt Perspektiven für eine integrierte europäische Raumentwicklungspolitik.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Dr. Daniel Meltzian

Referatsleiter Europäische Raumentwicklungspolitik  
& territorialer Zusammenhalt  
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat



# Inhalt

Vorwort.....	4
Raumentwicklungspolitik für ein gerechtes und grünes Europa - Begrüßung .....	6
Territoriale Agenda 2030: Eine Zukunft für alle Orte .....	10
Die Territoriale Agenda 2030 und ein „Gerechtes Europa“: Keynote von Prof. Simin Davoudi.....	13
Podiumsdiskussion: „Wie können einer europäischen Raumentwicklungspolitik für ein gerechteres und grüneres Europa neue Impulse auf verschiedenen Planungsebenen gegeben werden?“ .....	19
Internationale Perspektiven auf die TA 2030 der europäischen Staaten .....	25
Perspektiven der Landes- und Regionalplanung/-entwicklung in Deutschland auf die TA 2030 .....	36
Statement aus Sicht des Europäischen Ausschusses der Regionen Ministerin Birgit Honé,.....	
Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung .....	42
Fazit und Empfehlungen .....	47
Kontakt .....	49
Impressum.....	50



# Raumentwicklungspolitik für ein gerechtes und grünes Europa - Begrüßung

Dr. Daniel Meltzian

Referatsleiter Europäische Raumentwicklungspolitik & territorialer Zusammenhalt,  
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat



Abbildung 1: Dr. Daniel Meltzian (Foto: ARL)

Ich darf Sie hier heute ganz herzlich im Namen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat beim diesjährigen Diskussionsforum Raumentwicklung begrüßen. Die Tagung findet hybrid statt, das heißt ein Teil der Teilnehmer ist hier vor Ort bei uns im Congress Centrum und ein großer Teil an Zuschauern und auch Mitwirkenden wird dazu geschaltet oder verfolgt die Veranstaltung online.

Das heutige Diskussionsforum dreht sich inhaltlich um eine Raumentwicklungspolitik für ein gerechtes und grünes Europa und hier vor allem um die Territoriale Agenda 2030. Die EU hat das Ziel, den wirtschaftlichen, sozialen und den territorialen

Zusammenhalt in Europa zu fördern. Die Territoriale Agenda ist hierfür das gesamteuropäische, politische Strategiedokument. Es benennt die aktuellen Herausforderungen von Europa als Raum und ebenso die Ziele und einen gemeinsamen Handlungsrahmen, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Während der deutschen Ratspräsidentschaft zum Ende des Jahres 2020 soll die neugefasste Territoriale Agenda 2030 dann von den zuständigen europäischen Ministern verabschiedet werden und einen neuen aktionsorientierten Rahmen für die Zukunft bilden.



Das Thema Zusammenhalt erscheint in diesen Tagen in Deutschland, in Europa, aber auch darüber hinaus von aktueller Brisanz und wichtiger denn je. Ich freue mich, dass wir gleich einführende Vorträge haben werden von Herrn Dr. Böhme, der uns den Aufbau und Inhalt der Territorialen Agenda näherbringen wird, und im Anschluss von ESPON, dem Europäischen Forschungsnetzwerk für Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt, das uns von seiner Forschung und anhand der Fülle seiner Daten die territoriale Ausgangslage in Europa visuell darstellen wird. Im Anschluss wird uns dann Prof. Davoudi in einem wissenschaftlichen Vortrag die Verbindungen der Territorialen Agenda zum Thema Just Europe, einem gerechten Europa, vermitteln. Das ist ein Aspekt, der in dieser Form aus meiner Sicht besonders spannend ist. Spannend wird dann auch die Podiumsdiskussion. Dort werden wir uns vor allem damit beschäftigen, wie man auf den verschiedenen Planungsebenen neue Impulse für ein gerechtes und grünes Europa entwickeln kann.

Nach der Mittagspause werden wir uns in zwei parallelen Workshops zum einen mit der internationalen Perspektive auf die Territoriale Agenda beschäftigen. Andere Mitgliedstaaten haben hier ganz andere Prioritäten und Planungskulturen. Und dann wollen wir zum anderen natürlich auch gucken, welche Perspektiven die Territoriale Agenda 2030 in Deutschland für die Landes- und Regionalplanung hat, das heißt in der praktischen Umsetzung. Zum Abschluss haben wir dann die Ehre, dass uns Frau Europaministerin Honé, zugleich Mitglied im Ausschuss der Regionen, mit einem Statement ehrt. Der Ausschuss der Regionen gehört zu den aktiven Stakeholdern in diesem Prozess und hat sich schon früh im Herbst letzten Jahren mit einer eigenen Stellungnahme eingebracht.

Meine Damen und Herren, Sie sehen, uns erwartet eine hochkarätige und abwechslungsreiche Veranstaltung und damit gebe ich an Frau Prof. Baumgart, die Präsidentin der ARL, ab.



Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart  
Präsidentin der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft



Abbildung 2: Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart (Foto: ARL)

Sehr geehrte Teilnehmerinnen und Teilnehmer,

heute sprechen wir über die Territoriale Agenda 2030. Das ist die dritte Agenda, die inzwischen auf dem Weg zur Veröffentlichung ist und hoffentlich auch in die Umsetzung geht nach 2007 und 2011. Wir wollen – oder die Agenda soll – Impulse setzen für ein gerechteres und grüneres Europa auf verschiedenen Planungsebenen angesichts grenzüberschreitender Problemlagen. Herr Meltzian hat es bereits angesprochen: Wir erfahren alle die globalen, wirtschaftlichen und technologischen Vernetzungen, die Veränderungen, die Auswirkungen auf die Lebensorganisation haben, Klimaveränderungen und Arbeitsmigration, also Themen, die alle grenzüberschreitend sind. Insbesondere Corona, das brauche ich keinem von Ihnen zu sagen, aber auch Themen wie Wirecard oder Amazon, die keine oder nicht genug Steuern zahlen. Das sind alles Themen, die wir grenzüberschreitend angehen müssen. Hier spielen Grenzen eben derzeit keine wirkliche Rolle mehr, so dachten wir. Aber dann – angesichts von Corona-Auswirkungen – kommt auf

einmal wieder das nationalstaatliche Territorium. Es wird abgegrenzt, die Grenzen werden geschlossen und Lebensräume, regionale Lebenszusammenhänge werden temporär unterbrochen. Und auf einmal wird der Handlungsraum wieder zu einem Containerraum. Das zeigt erneut, dass es Wege zu finden gilt, wie man von der Krisenbewältigung zur vorsorgenden Planung kommt, wie auch die beiden Kernziele der Territorialen Agenda formuliert sind: Ein gerechteres und ein grüneres Europa.

Die Aufgabe einer koordinierten Raumentwicklung muss sich auf europäischer Ebene insbesondere angesichts der derzeit größten Herausforderung der politischen Zentrifugalkräfte in unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen bewegen und Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung des Raumes für sich eröffnen oder suchen. Und gleichzeitig müssen wir uns damit auseinandersetzen, dass wir sehr unterschiedliche Planungskulturen in Europa haben. Damit muss eine Kohäsionspolitik, und das ist ja der Anspruch, auch umzugehen lernen.



Gerechtigkeit – alleine über dieses Thema kann man schon sehr lange sprechen: Von welcher Art von Gerechtigkeit sprechen wir? Von der räumlichen Gerechtigkeit, von der Verteilung von Ressourcen, vom Zugang zu Ressourcen, von umweltbezogener Gerechtigkeit, von Verfahrensgerechtigkeit... Also wir haben sehr viele Dimensionen, die dort angesprochen sind. Wichtig ist aber, und das ist mir als Stadtplanerin auch ein Anliegen, dass die Akteure der Raumentwicklung auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen, also auch unmittelbar konkret vor Ort, aktiv werden müssen. In den Metropolräumen genauso wie in den peripheren Räumen – auf allen Ebenen muss agiert, müssen neue Funktionalitäten organisiert werden. Damit muss auch die Gleichzeitigkeit von Ereignissen bei unterschiedlichen Zeithorizonten der Entwicklung berücksichtigt werden – wenn wir an den schleichenden Klimawandel denken auf der einen Seite, aber dann eben die in den Alltag aller Menschen hereinbrechende Pandemie mit ihren ganz unmittelbar und kurzfristigen, massiven gesundheitlichen und vielfach auch sehr harten ökonomischen Auswirkungen auf der anderen Seite.

Diese aktuellen gesellschaftlichen, raumrelevanten Herausforderungen sind grenzüberschreitende Phänomene, die sowohl ebenen- als auch akteursübergreifende Lösungsansätze brauchen und hier insbesondere auch mit Blick auf die Sektoralpolitiken ein wichtiges Thema sind.

Wir erhoffen uns von der heutigen Veranstaltung, dass uns ein Erkenntnisgewinn gelingt und dass es vielleicht auch Empfehlungen gibt, die sich aus den Diskussionen ergeben, die dann in die weiteren Abstimmungsprozesse zur Territorialen Agenda 2030 und vor allem auch in Richtung Umsetzung gegeben werden.

Im Kontext der seit diesem Jahr verstärkten Internationalisierungsbemühungen innerhalb der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft ist es uns eine besondere Freude, diese wichtige Veranstaltung durchzuführen.



# Territoriale Agenda 2030: Eine Zukunft für alle Orte

Dr. Kai Böhme & Christian Lürer (Spatial Foresight)

Nach fast zwei Jahren der Ausarbeitung und Diskussion, an der zahlreiche Akteure in allen EU-Mitgliedstaaten und Nachbarländern wie der Schweiz und Norwegen beteiligt waren, werden die für Raumplanung, räumliche Entwicklung und territorialen Zusammenhalt zuständigen Ministerinnen und Minister bei ihrem virtuellen Treffen am 1. Dezember 2020 die Territoriale Agenda 2030 vereinbaren. Die Territoriale Agenda ist das Ergebnis zahlreicher Diskussionen mit der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Ausschuss der Regionen, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Europäischen Investitionsbank-Gruppe, relevanten europäischen und nationalen Verbänden sowie weiteren Akteuren.

Die neue Territoriale Agenda basiert auf der Territorialen Agenda der Europäischen Union 2020 (2011 vereinbart). Die grundlegenden Ziele ihrer Vorgängerin sind weiterhin gültig: Strategische Orientierung für die Raumentwicklung und die Integration der räumlichen Dimension sowie der Grundsätze des territorialen Zusammenhalts in die Politikgestaltung und -umsetzung. Tatsächlich sind sie heute sogar noch wichtiger als 2011. Die Formulierungen der Herausforderungen und Prioritäten erscheint jedoch etwas veraltet und wird daher von zeitgemäßen und eindringlicheren Formulierungen profitieren. So hat beispielsweise die Dynamik rund um die Debatten über „places that don't matter“, „geography of discontent“, den Klimawandel, wechselseitige räumliche Abhängigkeiten und die Qualität von Government und Governance seit 2011 erheblich zugenommen. Dennoch besteht die Notwendigkeit, die räumliche Dimension dieser Debatten zu stärken und deutlich zu machen, wie verschiedene Raumtypen dazu beitragen können, solche Herausforderungen angemessen anzugehen.

Kurz gesagt, es besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, dass nicht nachhaltige Entwicklungen sowie wachsende Ungleichheiten zwischen Orten und Menschen in Europa ein kritisches Niveau erreicht haben. Diese Spannungen bergen die Gefahr, Menschen und Orte auseinander zu treiben – in Europa, seinen Ländern, Regionen und Kommunen – und das Entwicklungspotenzial für künftige Generationen zu untergraben.

## Eine Zukunft für alle Orte

Das übergeordnete Motto der Territorialen Agenda 2030 ist eine nachhaltige Zukunft für alle Orte und Menschen in Europa. Dieses Motto wird durch zwei Ziele konkretisiert, nämlich ein „gerechtes Europa“ („Just Europe“), das allen Orten und Menschen Zukunftsperspektiven bietet, und ein „grünes Europa“, das unsere gemeinsamen Lebensgrundlagen schützt und den gesellschaftlichen Wandel gestaltet. Diese beiden Ziele werden durch sechs Prioritäten konkretisiert, die die Bedeutung der Arbeit für ein gerechtes und grünes Europa auf verschiedenen geographischen Ebenen (europäisch, funktional regional, grenzübergreifend usw.) und in verschiedenen Fachpolitiken (Raumplanung, Umwelt, Klima, Wirtschaft, Soziales, Verkehr usw.) untermauern.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die sechs Prioritäten und die von den Ministerinnen und Ministern vereinbarten Aktivitäten im Rahmen der Territorialen Agenda 2030.

## Von der Idee zur Umsetzung

Schwachpunkte der früheren Territorialen Agenden (2011 und 2004) und des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK 1999) waren die Umsetzung und Anwendung. Die Territoriale Agenda 2030 versucht daher einen Schritt nach vorne zu machen – gleichwohl unter Berücksichtigung der rahmensetzenden Grenzen der europäischen intergouvernementalen Zusammenarbeit.



<b>EIN GERECHTES EUROPA,</b> das allen Orten und Menschen Zukunftsperspektiven bietet	<b>EIN GRÜNES EUROPA,</b> das gemeinsame Lebensgrundlagen schützt und gesellschaftliche Transformation gestaltet
<b>AUSGEWOGENES EUROPA:</b> Ausgewogenere Raumentwicklung mithilfe der Vielfalt Europas	<b>GESUNDE UMWELT:</b> Bessere ökologische Lebensgrundlagen, klimaneutrale und widerstandsfähige Städte und Regionen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wir werden Maßnahmen ergreifen, um Stadtviertel, Gemeinden, Kommunen, Kreise, Regionen und Mitgliedstaaten zu ermutigen, bei der Bewältigung globaler gesellschaftlicher Herausforderungen zusammenzuarbeiten und die Arbeits-, Lebens- und Geschäftsbedingungen an allen Orten zu verbessern sowie den sozioökonomischen Wohlstand, Innovationsfähigkeit, Positionen in globalen Wertschöpfungsketten und die globale Wettbewerbsfähigkeit in ganz Europa zu stärken.</li> <li>• Wir rufen politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger aller Ebenen auf, polyzentrische Entwicklungsmodelle zu fördern, in denen alle Orte eine Rolle spielen.</li> <li>• Wir werden Maßnahmen ergreifen, um Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf allen Verwaltungsebenen zu ermutigen, das einzigartige Potenzial spezifischer geografischer Gebiete zu erschließen und durch integrierte und kooperative Ansätze den Einschränkungen dieser Gebiete angemessene Rechnung zu tragen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wir unterstützen die Entwicklung naturbasierter Lösungen sowie grüner und blauer Infrastrukturnetze, die Ökosysteme und Schutzgebiete in den Bereichen Raumordnung, Landmanagement und anderen Bereichen miteinander verbinden, sowie die Entwicklung neuer Instrumente zur Krisenbewältigung, um die Sicherheit und Widerstandsfähigkeit der Orte zu erhöhen.</li> <li>• Wir werden die natürlichen Grenzen der gemeinsamen Lebensgrundlagen Europas respektieren und die Widerstandsfähigkeit aller vom Klimawandel betroffenen Orte erhöhen.</li> <li>• Wir werden uns darauf konzentrieren, das Bewusstsein zu stärken und lokale und regionale Gemeinschaften zu befähigen, ihre (gebauten) Umgebungen, Landschaften, materiellen und immateriellen Kulturgüter und andere einzigartige Werte durch Instrumente der Kohäsionspolitik, der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums, der Raumordnung oder andere Instrumente zur Stärkung der integrierten territorialen oder lokalen Entwicklung zu schützen, zu sanieren, zu nutzen und wiederzuverwenden.</li> </ul>
<b>FUNKTIONALE REGIONEN:</b> Konvergente lokale und regionale Entwicklung, weniger Ungleichheit zwischen den Orten	<b>KREISLAUFWIRTSCHAFT:</b> Eine starke und nachhaltige lokale Wirtschaft in einer globalisierten Welt
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wir werden den Dialog mit Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in Städten aller Größenordnungen suchen, um einen integrierten Mehrebenen-Ansatz anzuwenden. Dazu gehört die Einbeziehung von Menschen unterschiedlicher Verwaltungsebenen, insbesondere lokaler und regionaler Ebenen, sowie vielfältiger Politikfelder und gesellschaftlicher Gruppen.</li> <li>• Wir werden uns mit lokalen und regionalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern austauschen, um die Zusammenarbeit an langfristigen ortsbezogenen Strategien für diese Bereiche zu stärken und nachhaltige funktionale Verbindungen zwischen benachbarten Gebieten zu schaffen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wir unterstützen den Übergang Europas zu einer Kreislaufwirtschaft und die Entwicklung ortsbezogener Prozesse der industriellen Symbiose, auch unter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer nachhaltigen Boden- und Flächennutzung.</li> <li>• Wir unterstützen die Entwicklung lokaler und regionaler Strategien der Kreislaufwirtschaft, die lokale und globale Wirtschaftsräume miteinander verbinden.</li> <li>• Wir fördern die Stärkung der Innovationskapazitäten in allen Regionen, einschließlich lokaler Strategien für die Energiewende und Maßnahmen in den Bereichen Bau-, Verkehr und Bioökonomie.</li> </ul>



## INTEGRATION ÜBER GRENZEN HINWEG: Leben und Arbeiten über Landesgrenzen hinweg

- Wir werden Maßnahmen ergreifen, um in makroregionalen, nationalen, regionalen und lokalen Entwicklungsstrategien eine stabile grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zu etablieren. Wir unterstützen auch die Entwicklung neuer Strategiekonzepte, wo dies erforderlich ist, und die Förderung der gemeinsamen Entwicklung unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger über Grenzen hinweg.
- Wir werden den Dialog mit politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern auf allen Verwaltungsebenen intensivieren, um nationale Fachpolitiken zwischen den Ländern zu koordinieren und bestehende Hindernisse für die Zusammenarbeit abzubauen.

Im Rahmen der europäischen intergouvernementalen Zusammenarbeit waren EU-Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Länder wie die Schweiz, Norwegen und Island sowie eine Vielzahl von EU-Organen und anderen Akteuren aktiv an der Ausarbeitung der Territorialen Agenda 2030 beteiligt. Dies bedeutet auch, dass im Rahmen der Territorialen Agenda 2030 keine finanziellen Mittel oder rechtlichen Kompetenzen zur Verfügung stehen. Sie stützt sich vollständig auf Selbstverpflichtung und freiwilliges Handeln.

Um den Umsetzungsprozess strategisch zu unterstützen, legt die Territoriale Agenda 2030 explizit dar, wie Schlüsselakteure im Rahmen ihres regulären Mandats zum Erfolg des Prozesses beitragen können. Dazu gehören die Mitgliedstaaten, subnationale Behörden und Regierungen, die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Europäische Ausschuss der Regionen, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und die Europäische Investitionsbank sowie europäische und nationale Verbände, die im Bereich der Raumentwicklung tätig sind bzw. lokale und regionale Regierungen vertreten.

## NACHHALTIGE VERBINDUNGEN: Nachhaltige digitale und physische Konnektivität von Orten

- Wir werden die Interessenträgerinnen und -träger einladen, in einen Dialog über die Notwendigkeit eines angemessenen Zugangs zu festen und mobilen Hochgeschwindigkeitsnetzen an allen Orten sowie über die Notwendigkeit einer digitalen Infrastruktur mit einem geringen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck und geringen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit einzutreten.
- Wir werden die Verbindungen zwischen der Raumordnung und dem Aufbau transeuropäischer Netze (TEN), insbesondere entlang der Korridore des Kernnetzes, weiter verbessern. Die Anbindung aller Orte an große Verkehrsknoten unterstützt internationale Handelsbeziehungen und lokale Entwicklungschancen.
- Wir laden Raum- und Verkehrsplanerinnen und -planer ein, neue sozial und ökologisch progressive Modelle für lokale und regionale Mobilitätsdienste (Mobility-as-a-Service) zu erforschen und bei der multimodalen und umweltfreundlichen Erreichbarkeit von und innerhalb von städtischen Ballungsräumen zusammenzuarbeiten.

In Verbindung mit der Territorialen Agenda 2030 werden die Ministerinnen und Minister den Beginn von sechs Pilotaktionen verkünden. Diese zielen darauf ab Handlungsansätze zu demonstrieren, zu testen und zu entwickeln, die einen Beitrag zur Erreichung der Prioritäten der Territorialen Agenda 2030 leisten.

- Eine Zukunft für rückständige Regionen
- Verständnis über Einflüsse von Fachpolitiken auf räumliche (Un-)Gleichgewichte
- Die Bedeutung kleiner Orte für die räumliche Entwicklung
- Alpenstädte für Bürgerinnen und Bürger
- Anpassung an den Klimawandel und Resilienz durch Landschaftswandel
- Räumliche Vision für eine grenzübergreifende funktionale Region

Alle Akteure sind dazu eingeladen, diese Pilotaktionen genau zu verfolgen, sich inspirieren zu lassen und Vorschläge für neue Pilotaktionen zu unterbreiten. Weitere Informationen über die Territoriale Agenda 2030 und die erste Generation der Pilotaktionen finden Sie unter [www.territorialagenda.eu](http://www.territorialagenda.eu)



# Die Territoriale Agenda 2030 und ein „Gerechtes Europa“

Prof. Simin Davoudi

Global Urban Research Unit (GURU), Newcastle University



Abbildung 3: Simin Davoudi (Foto: Simon Veit-Wilson)

Als die Weltgesundheitsorganisation die Covid-19-Pandemie ausrief, fügte sie hinzu: »Wir stecken da gemeinsam drin« (WHO, 2020). Das letzte Mal, dass wir dies zu Ohren bekamen, war nach der Finanzkrise 2008. Es ist eine Wendung, die unterschiedliche Emotionen hervorruft und verschiedenen Zwecken dient. Einerseits ist es ein Ausdruck der Solidarität und ein Aufruf zur Zusammenarbeit. Auf der anderen Seite ist es eine Berufung auf die gleiche Betroffenheit durch Leiden und Opfer. Im Zusammenhang mit der Pandemie wurde damit angenommen, dass das Virus nicht diskriminierend sei und Portiers und Putzkräfte ebenso treffen könne wie WürdenträgerInnen und MinisterpräsidentInnen. Die sozialen und räumlichen Auswirkungen der Pandemie sind jedoch zutiefst ungleich. Anders als das Virus selbst, das unbekannt ist, sind seine ungleichen Auswirkungen weder neu noch unerwartet. Sie spiegeln die Ungleichheiten wider, die seit 2008 zugenommen haben (Davoudi und Ormerod, 2020).

Barack Obama sagte einmal, dass »die Ungleichheit das kritische Element unserer Zeit ist« (zitiert in der Financial Times, 2013). Das war 2013. Heute ist das hohe Maß an Ungleichheit in der Welt nichts weniger als eine Katastrophe. Nahezu die Hälfte der Weltbevölkerung lebt von weniger als 6 Dollar pro Tag, während der Reichtum der Milliardäre um 2,5 Milliarden Dollar pro Tag wächst (Oxfam-Bericht,

2019: 11). Selbst in Europa, der am wenigsten ungleichen Region der Welt, haben zwischen 1980 und 2017 die oberen 1 % der EuropäerInnen 17 % vom europaweiten Wachstum abgeschöpft, während die unteren 50 % nur 15 % davon erhielten (Blanchet et al., 2019). Während der gesamten Zeit der Austerität, die wir gemeinsam hätten bewältigen sollen, wurden die Reichen immer reicher, und die Kluft zwischen den Regionen und Menschen immer größer (The Economist, 2016). Dies ist noch ausgeprägter, wenn wir in einige Mitgliedsstaaten hineinblicken. Das Vereinigte Königreich (UK) zum Beispiel liegt auf Platz 6 der Einkommensungleichheit in den OECD-Ländern und sie nimmt weiter zu. Die Vermögensungleichheit ist sogar noch größer, wobei die obersten 10 % der Bevölkerung 47 % des gesamten Nettovermögens besitzen (Keely, 2015; OECD, 2015). Dies ist ein alarmierender Trend, denn die zunehmende Ungleichheit ist für alle schlecht, für Reiche und Arme gleichermaßen. Wie Wilkinson und Pickett (2010) gezeigt haben, korrelieren die sozialen und gesundheitlichen Probleme mit dem Grad der Ungleichheit in reicheren Ländern und sind in ungleicheren Ländern deutlich gravierender. Hohe Ungleichheiten behindern die soziale Mobilität, gefährden den langfristigen Wohlstand und untergraben die politische Stabilität. Ungleichheit ist also auch schlecht für die Demokratie, weil sie zum Misstrauen der Menschen gegenüber demokratischer Politik und demokratischen Institutionen auf allen Ebenen führt (EU White Paper, 2017: 12). Ein wachsendes Gefühl der Ungerechtigkeit schafft ein Vakuum, das oft durch populistische Rhetorik gefüllt wird, jene Art von Rhetorik, die Europa auseinanderreibt. So waren beispielsweise 76 % der UKIP-WählerInnen der Meinung, dass die gewöhnlichen BürgerInnen nicht ihren gerechten Anteil am Reichtum des Landes erhalten (British Social Attitude Survey, 2015). Die Zunahme des Populismus kann demnach als Rache der »Globalisierungsverlierer« gesehen werden, die sich wiederum auf diejenigen berufen, die besonders darunter gelitten



haben: Arbeitsplatzverluste, niedrige Löhne, ein prekäres Leben und ein Gefühl der Unsicherheit. Es sind diejenigen, die das Gefühl haben, dass ihnen die Früchte des Wirtschaftswachstums nicht zur Verfügung stehen.

Es gibt auch eine räumliche Dimension der Ungleichheiten. Wie der Siebte Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission (EC, 2017: 4) zeigt, »haben sich in den Krisen Jahren (2008-2014) ... die regionalen Disparitäten vergrößert«. Es sind diese räumlichen Ungleichheiten, die die territoriale Kohäsion zu bewältigen versucht hat, wenn auch mit gemischtem und begrenztem Erfolg. Die Tatsache, dass einige ihrer HauptnutznießerInnen gleichzeitig für euroskeptische Parteien stimmen, erfordert ernsthafte Überlegungen, um herauszufinden, was schiefgelaufen ist. Ich würde argumentieren, dass die Antwort weitgehend in der Veränderung der Werte liegt, auf denen der territoriale Zusammenhalt ursprünglich beruhte, und in den Rationalitäten, die den Ansatz der territorialen Kohäsion in Bezug auf räumliche Ungleichheiten geleitet haben (Davoudi, 2019).

Obwohl der Begriff der territorialen Kohäsion in den 1990er Jahren in das Lexikon der Kommission aufgenommen und in den 2000er Jahren zu ihrem offiziellen Ziel wurde, haben die Werte, die ihr zugrunde liegen, eine längere Geschichte, die auf die egalitären Ideale der Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit zurückgeht, beziehungsweise auf das, was gemeinhin als europäische Sozialmodelle bezeichnet wird. Trotz ihrer Unterschiede legen diese den Schwerpunkt auf Gleichheit, Solidarität, Zusammenhalt und Kooperation (Davoudi, 2007). Der Konsens der Nachkriegszeit beruhte auf der Idee, dass soziale Absicherung, öffentliche Investitionen und staatliche Eingriffe in freie Märkte entscheidend für den Abbau sozialer und räumlicher Ungleichheiten sind. Der Schwerpunkt lag auf der Steuerung: Entwicklungsmöglichkeiten durch öffentliche Mittel und private Investitionen in wirtschaftlich benachteiligte Regionen (ebd.). Das Erreichen einer »harmonischen Entwicklung« und die »Verringerung der Unterschiede zwischen den Regionen« waren Schlüsselziele der Römischen Verträge (1957: Artikel 2). Ähnliche Ziele lagen der Regionalpolitik der 1970er Jahre zugrunde, die darauf abzielte, »die

Harmonie der regionalen Strukturen in der Gemeinschaft zu verbessern« (CEC, 1969). Gerade durch das Streben nach diesen sozialdemokratischen Werten wurde das Nachkriegseuropa in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts weniger ungleich (Alvaredo et al., 2018). Wie ich an anderer Stelle bereits angedeutet habe (Davoudi, 2005), war der territoriale Zusammenhalt die räumliche Manifestation der europäischen Sozialmodelle, wie im Dritten Kohäsionsbericht (EC, 2004: 27) festgestellt wurde:

»Der Begriff des territorialen Zusammenhalts geht über den des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts hinaus, indem er ihn gleichzeitig erweitert und verstärkt. Das politische Ziel besteht darin, durch Abbau von Disparitäten [...] zu einer ausgewogeneren Entwicklung beizutragen....«.

Die Einführung einer territorialen Strategie in den politischen Diskurs der EU ist eine Bestätigung dafür, dass Räume und Orte von zentraler Bedeutung sind sowie dafür, dass die Lebenschancen und Möglichkeiten der Menschen wesentlich von den Orten beeinflusst werden, an denen sie leben und arbeiten. Der territoriale Zusammenhalt erweiterte das Prinzip der Solidarität unter den europäischen BürgerInnen auf die Solidarität zwischen den europäischen Regionen. Das Prinzip der territorialen Kohäsion wurde eingeführt, um den negativen Auswirkungen der Globalisierung entgegenzuwirken, die in Europa durch den Europäischen Binnenmarkt (1986) und die Wirtschafts- und Währungsunion (1991) noch verstärkt wurden. Wie das EUREK (1999) vorwegnahm, waren die Auswirkungen der wirtschaftlichen Integration der EU nicht überall gleich. Daher bestand das Ziel der Agenda für territoriale Kohäsion darin, die Ausweitung der räumlichen Ungleichheiten in den europäischen Regionen zu verringern. Die politische Landschaft der 1990er Jahre, in die das Konzept der territorialen Kohäsion eingeführt wurde, war jedoch nicht die gleiche wie in den Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit. Europa entfernte sich bereits von den sozialdemokratischen Idealen, die seiner anfänglichen Regionalpolitik zugrunde lagen, und machte sich allmählich neoliberale Werte zu eigen, die mehr Betonung auf Effizienz, wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, unternehmerische Führung, Gesamtwachstum und selbstständige Regionen legten (Davoudi, 2019).



Selbst in Ländern wie Dänemark wurden die traditionellen egalitären Werte als überholte politische Ziele abgetan (siehe Davoudi et al., 2019). Kurz vor dem Lissabonner Gipfel kritisierte der damalige britische Premierminister Tony Blair in einer Rede auf dem Weltwirtschaftsforum die europäischen Sozialmodelle als überholt und forderte die Staats- und Regierungschefs der EU auf, »einen klaren Kurs in Richtung einer Marktreform einzuschlagen« (zitiert in The Economist, 2000: 17). Die Spannungen zwischen dem sozialen Marktmodell und dem liberalen Marktmodell wurden während des Referendums über die EU-Verfassung noch sichtbarer, als einige WählerInnen letzteres als ultra-liberal und eine Bedrohung für die europäischen Sozialmodelle ansahen.

Aus neoliberaler Rationalität heraus können Ungleichheiten angegangen werden, indem man sich auf die »unsichtbare Hand des Marktes« verlässt und die Interventionen der Regierungen reduziert. Für Friedrich Hayek, einen der wichtigsten intellektuellen Architekten und Berater von Frau Thatcher, stellte die sich selbst organisierende Dynamik der Märkte die ideale Lösung zur Verringerung der Ungleichheiten dar. Er nannte sie die Theorie der spontanen Ordnung (Hayek, 1969). Interessanterweise befürwortete er auch den europäischen Föderalismus, aber im Gegensatz zu Altiero Spinnellis Vision eines sozial geeinten und kohärenten Europas sah Hayek Europa als einen erweiterten Wirtschaftsraum, frei von staatlichen Eingriffen und supranationalen Regulierungen.

Als die erste Territoriale Agenda (2007) entstand, war die europäische Politik also bereits von kohäsionsorientierten zu wettbewerbsorientierten Rationalitäten übergegangen. Entsprechend dieser neuen Ausrichtung bestand der wirksamste Weg zur Verringerung der räumlichen Ungleichheiten darin, Investitionen auf Orte zu konzentrieren, die hohe Renditen erwirtschaften können. Die Annahme dabei ist, dass das Wachstum in diesen Gebieten schließlich nach unten durchsickern und andere erreichen wird. Diese Rationalität lehnt Fairness als Wert ab, betrachtet jeden Eingriff in die Agglomerationskräfte als eine Verschwendung von Ressourcen und legt nahe, dass das Beste, was wir tun können, darin besteht, die wachsenden Gebiete weiter

wachsen zu lassen, bis die Marktdynamik die daraus entstandenen Schieflagen behebt (siehe ein Beispiel für diese Rationalität in The Economist, 2013).

Diese einseitige Perspektive auf Agglomerationen wird durch eine neoklassische ökonomische Sichtweise der Ungleichheit ergänzt, die sich die Frage stellt: Wenn das letztendliche Ziel darin besteht, das Wohlergehen des Einzelnen zu verbessern, warum sollten dann Regierungen Geld für Orte ausgeben, die nicht von Bedeutung sind? Warum sollten sie die Menschen nicht ermutigen, dorthin zu ziehen, wo sich Chancen bieten? Eine absurde Version dieser Auffassung wurde von dem Akademiker Tim Leuing geäußert, der auf einer Konferenz voller Liverpools sagte: »Liverpools Zeit ist vorbei«, und seine Bevölkerung solle in den Südosten Englands umziehen (Liverpool Echo, 2013). Er sagte ihnen, dass die Stadt, die sie ihr Zuhause nannten und zu der sie kulturelle und heimatliche Bindungen haben, in einer globalisierten Welt der harten Wettbewerbe weder eine Zukunft noch eine Perspektive hätte, und dass man nicht viel dagegen tun könnte. Er irrte, denn verschiedene Wahlergebnisse in ganz Europa haben keinen Zweifel daran gelassen, dass entgegen dieser räumlich blinden Vorschriften Orte eine Rolle spielen, und das Ignorieren der Räumlichkeit von Ungerechtigkeiten zu Geografien der Unzufriedenheit führt und populistische Gegenreaktionen befördert. Wie Andres Rodrigues-Pose (2018) es formulierte, führt sie zur »Rache der Orte, die keine Rolle spielen«.

Die Neoliberalisierung der Kohäsionspolitik und ihre zu starke Konzentration auf Agglomeration und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit hat viele Orte zurückgelassen. Ich verwende den Begriff »abgehängt« statt »zurückgeblieben«, um deutlich zu machen, dass räumliche Ungleichheiten nicht das Ergebnis irgendeiner Art von selbst zugefügtem Schaden, sondern vielmehr das Ergebnis struktureller Veränderungen, fehlgeleiteter Politiken und eines Alles-oder-nichts-Ansatzes sind, bei dem die meisten auf der Strecke bleiben. So wurden beispielsweise in den Regionen, die am stärksten von der Finanzkrise 2008 betroffen waren, die öffentlichen Ausgaben am stärksten reduziert, was zu einer Vergrößerung der Disparitäten führte, wie selbst in der vorsichtigen Formulierung des Siebten Kohäsionsberichts (EC, 2017: xix) eingeräumt wird:



»In einigen Mitgliedstaaten gab es erhebliche Kürzungen bei den wachstumsfördernden [öffentlichen] Ausgaben. Da das BIP pro Kopf in den meisten Mitgliedstaaten unter dem EU-Durchschnitt liegt, können diese Kürzungen dazu führen, dass die Ungleichheiten in der EU in der Zukunft nicht zu verringern sind.«

Im Vereinigten Königreich war der Sparkurs eine politische Entscheidung, keine wirtschaftliche Notwendigkeit. Sie wurde genutzt, um das Wohlfahrtssystem und die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen radikal umzustrukturieren (Davoudi et al., im Erscheinen). Infolgedessen gingen zwischen 2012 und 2018 die öffentlichen Ausgaben für Haushalte mit niedrigem Einkommen um 44 % zurück, während die britische Wirtschaft um 5 % wuchs (HRW, 2019: 14). Regionen wie der Nordosten Englands, die am stärksten von der Krise betroffen waren, mussten die größten Kürzungen ihrer Haushalte hinnehmen und werden wahrscheinlich am schlimmsten betroffen sein, wenn wir aus der Pandemie herauskommen. Deshalb habe ich zu Beginn dieses Papiers betont, dass die Covid-19-Krise soziale und räumliche Ungleichheiten aufgedeckt und offengelegt hat. Ihre ungleichen Auswirkungen stellen »das Wrack eines Zuges dar, der seit Jahren auf der Strecke bleibt« (Roy, 2020).

Vor diesem Hintergrund begrüße ich den neuen Entwurf der Territorialen Agenda 2030 (2020) und die abermalige Unterstreichung der Notwendigkeit, räumliche Ungleichheiten zu bekämpfen. Vor allem aber begrüße ich die Ausrichtung der Agenda am Konzept des »gerechten Europas«, entlang eines nachhaltigen oder grünen Europas. Ein genauerer Blick legt jedoch nahe, dass die Agenda nicht von einer rein empirischen Beobachtung der Ungleichheiten zu einer moralischen Position der Gerechtigkeit überzugehen scheint (Bell und Davoudi, 2016). Diese Unterscheidung ist wichtig, denn ohne eine klare und explizite Benennung der Werte, die ihrer Schwerpunktsetzung zugrunde liegen, läuft diese Territoriale Agenda Gefahr, dem begrenzten Einfluss ihrer Vorgänger auf die Kohäsionspolitik und die Bekämpfung räumlicher Ungleichheiten zu folgen. Der Nobelpreisträger Amartya Sen schlägt vor, dass wir uns bei der Einstufung einer Gesellschaft als gerecht oder ungerecht nicht nur darauf kon-

zentrieren sollten, wer was bekommt, sondern auch darauf, was die Menschen mit dem, was sie bekommen, erreichen können (Sen, 2009: 233). Diese Vorstellung von Gerechtigkeit konzentriert sich auf Fähigkeiten - zum Beispiel auf die Fähigkeit der Menschen, sich in dem Leben zu behaupten, das sie sich selbst aussuchen. Dazu gehören auch die Orte, an denen sie leben möchten. Diese Gerechtigkeitstheorie steht im Einklang damit, wie die territoriale Kohäsion ursprünglich als EU-Politik begründet wurde. Auf dieser Grundlage schlug der Dritte Kohäsionsbericht vor, dass » Menschen — unabhängig davon, wo in der Union sie leben oder arbeiten — nicht benachteiligt werden dürfen « (EC, 2004: 27). Die Idee von Sen verschiebt die Frage der Gerechtigkeit weg von einer Konzentration auf die Verteilung der Ressourcen an sich, hin zu den Möglichkeiten der verschiedenen Menschen und Orte, diese Ressourcen in Fähigkeiten umzuwandeln. Sie verlagert den Fokus von formalen oder rechtlichen Möglichkeiten hin zu den substanziell und realistisch bestehenden Chancen (Davoudi und Brooks, 2014).

Seine Idee könnte uns helfen, besser zu verstehen, was mit der Kohäsionspolitik schiefgelaufen ist. Obwohl die Umverteilung der Mittel oder der Transfer von Geldern notwendig war, hat sie nicht ausgereicht, um ein »gerechtes Europa« zu schaffen. Daher sollte die Strategie, die Möglichkeiten der Menschen und Orte zu verbessern, mit größerem Nachdruck verfolgt werden, so dass Menschen in dem Leben, das sie für sich selbst wählen, und an dem Ort, an dem sie leben und arbeiten, funktionieren können. In der Praxis bedeutet dies, den von oben nach unten erfolgenden, formelbasierten Transfer von Kohäsionsgeldern, die manchmal für ungenutzte und unerwünschte Infrastrukturprojekte ausgegeben werden, durch passgenaue, ortsspezifische Maßnahmen zu ersetzen, die von Grund auf neu konzipiert werden.

Die Kommission hat ein umfangreiches und anerkennenswertes Förderpaket zur Überwindung der Covid-19-Krise erarbeitet. Für die Zukunft stellt sich die entscheidende Frage, ob diese Ressourcen genutzt werden, um Europa wieder dahin zurückzubringen, wo es vorher war, oder um ein besseres, gerechteres Europa zu schaffen.



### Anmerkung

Dieser Aufsatz ist die Abschrift meiner Keynote auf dem Diskussionsforum Raumentwicklung am 3. September 2020 in Hannover, in der ich mich weitgehend frei auf meine eigenen früheren Arbeiten bezogen habe, so dass möglicherweise keine vollständigen Zitate dieser Arbeiten enthalten sind.

### Literatur

Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G., (2018), The World Inequality Report 2018, World Inequality Lab.

Bell, D. and Davoudi, S. (2016) A fairer city: towards a pluralistic, relational and multi-scalar perspective, in: Davoudi, S and Bell, D. (eds.) Justice and Fairness in the City, Bristol: Policy Press, pp.265-280

Blanchet, Thomas, Lucas Chancel and Amory Gethin (2019) Forty years of inequality in Europe: Evidence from distributional national accounts. Available from: <https://voxeu.org/article/forty-years-inequality-europe>

British Social Attitude Survey (2015) BSA Survey 32, A revolt on the right? The social and political attitudes of UKIP supporters, London: NatCen Social Research.

CEC (Commission of the European Communities) (1969) A regional policy for the Community. COM (69) 950, Brussels: CEC.

Davoudi, S. (2005) Understanding Territorial Cohesion, Planning Practice and Research, 20(4):433-441

Davoudi, S. (2007) Territorial cohesion, the European social model and spatial policy research. In A. Faludi (ed.) Territorial cohesion and European model of society. Cambridge, Mass: The Lincoln Institute for Land Policy, pp.81-105.

Davoudi, S. (2019) Imaginaries of a 'Europe of the Regions', Transactions of AESOP, 3(2):85-92 <http://transactions-journal.aesop-planning.eu/volume-3-issue-2/>

Davoudi, S. and Brooks, E. (2014) When does unequal become unfair? Judging claims of environmental injustice, Environment and Planning A, 46: 2686-2702

Davoudi, S. and Ormerod, E. (2020) Hope at the time of pandemic, Town Planning Review, in press.

Davoudi, S., Steer, M., Shucksmith, M. and Todd, L. (in press) 'Islands of Hope in a Sea of Despair', in M. Steer, S. Davoudi, M. Shucksmith and L. Todd (eds.) Hope under Neoliberal Austerity: responses from civil society and civic universities, Bristol, Policy Press

Davoudi, S., Galland, D. and Stead, D (2019) Reinventing planning and planners: Ideological decontestations and rhetorical appeals. Planning Theory, 19(1), pp.17-37 <https://doi.org/10.1177/1473095219869386>

EUREK (Europäisches Raumentwicklungskonzept) (1999) Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2017) WEISSBUCH ZUR ZUKUNFT EUROPAS. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, Brüssel.

Europäische Kommission (2004) Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2017) Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Financial Times (2013) Inequality if 'defining issue of our time' says Obama, 4 December, <https://www.ft.com/content/0cf55624-5d0f-11e3-a558-00144feabdc0> (Accessed 11/7/2020)

Hayek, Friedrich August (1969) Studies in philosophy, politics and economics. Touchstone.

HRW (Human Rights Watch) (2019), Nothing Left in the Cupboards: Austerity, Welfare Cuts, and the Right to Food in the UK. <https://www.hrw.org/report/2019/05/20/nothing-left-cupboards/austerity-welfare-cuts-and-right-food-uk> (Accessed 12 December 2019)



Keeley, B. (2015), *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*, OECD Insights, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246010-en>

LIVERPOOL ECHO (2013) Barmy boffin Tim Leunig to visit Liverpool after furious ECHO readers bombard him with emails. 8 May. <https://www.liverpoolecho.co.uk/news/liverpool-news/barmy-boffin-tim-leunig-visit-3478756> (Accessed 11/7/2020)

OECD (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264235120-en>.

ONS (Office of National Statistics) (2020) Coronavirus (COVID-19), <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/conditionsanddiseases> (Accessed 15 May 2020)

Oxfam (2019) *Public good or private wealth*, Oxfam Briefing Paper, Oxford: Oxfam GB  
Rodríguez-Pose, A. (2017) The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1), pp.189-209.

Roy, A. (2020) 'How coronavirus threatens India', *The Financial Times*, 3 April <https://www.ft.com/content/10d8f5e8-74eb-11ea-95fe-fcd274e920ca> (Accessed 15 May /2020)

Sen, A. (2009) *The idea of justice*, Cambridge MA: Harvard University Press

Territorial Agenda of European Union 2020 (2011) *Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020) (Accessed 11/7/2020)

Territorial Agenda of European Union 2030, Draft (2019) *A future for all places*, <https://www.territorialagenda.eu/documents.html> (Accessed 11/7/2020)

The Economist (2000) Europe's new left: Free to bloom. 12 February, pp.17-19. <https://www.economist.com/special/2000/02/10/free-to-bloom>  
The Economist (2013) The vacuum cleaners. 7 November, pp.15-16.

The Economist (2016) The gap between poor and rich regions in Europe is widening, austerity is partly to blame, 27 October, <https://www.economist.com/europe/2016/10/27/the-gap-between-poor-and-rich-regions-in-europe-is-widening>

WHO (World Health Organisation) (2020) WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, 11 March. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (Accessed 15 May 2020)

Wilkinson, R. and Pickett, K. (2010) *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, London: Bloomsbury Press



# Podiumsdiskussion:

„Wie können einer europäischen Raumentwicklungspolitik für ein gerechteres und grüneres Europa neue Impulse auf verschiedenen Planungsebenen gegeben werden?“

Beitragende:

- Prof. Dr. Tobias Chilla, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- Dr. Daniel Meltzian, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Hildegard Zeck, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- Mag. Markus Seidl, Österreichische Raumordnungskonferenz

## Podiumsbeitrag Prof. Dr. Tobias Chilla

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg  
Institut für Geographie



Abbildung 4: Prof. Dr. Tobias Chilla (Foto: Tobias Chilla)

Der Prozess um die erneuerte Territoriale Agenda stellt – einmal mehr – die Frage nach der Beziehung zwischen den europäischen Strategiedokumenten der Raumentwicklung und den weiteren Ebenen. Es handelt sich hierbei um eine zweifellos komplexe Beziehung, die sehr facettenreich diskutiert werden kann (s. z. B. den Überblick von Purkarthofer 2016). An dieser Stelle möchte ich lediglich drei Argumente zum aktuellen Stand der Dinge formulieren.

Erstens möchte ich hervorheben, wie wichtig es mir erscheint, die Relevanz der räumlichen Dimension des europäischen Integrationsprozesses wieder stärker im politischen Prozess sichtbar zu machen. Die Debatte um die paneuropäischen Dokumente

der Raumentwicklung (Territorial State, EUREK, TA, Grünbuch usw.) ist zwar prominent in der epistemic community verankert. Dies lässt aber kaum auf eine praktische Relevanz in der Raumentwicklung schließen. Dabei besteht nach wie vor ein Missverhältnis zwischen zutiefst raumwirksamen politischen Regularien und funktionalen Dynamiken in Europa auf der einen Seite und auf der anderen Seite wenig systematischem politischen Handeln auf eben dieser Ebene. Der Vorwurf der Raumbblindheit der europäischen (Regional-)Politik, wie er seit dem Barca-Report prominent formuliert ist, mag hart sein, aber er spricht auch heute noch ein Kernproblem an. In den vergangenen Jahren waren die Diskussionen um diesen Politikbereich wenig intensiv – und hier setzt die Territoriale Agenda 2030 einen wirklich wichtigen Impuls.

Zweitens möchte ich dem Entwurf in inhaltlicher Sicht im Prinzip zustimmen. Es ist richtig und wichtig, dass hier in der Struktur und Argumentation die Territoriale Agenda 2030 einen ‚Aktualisierungsschub‘ bekommt. Die Herausforderungen und die Terminologie haben sich im zurückliegenden Jahrzehnt so stark verändert, dass dies zweifellos an der Zeit ist. Beispielsweise ist die Aufwertung der Grenträume sehr zu begrüßen, ebenso die



stärkere Adressierung des Klimawandels. Auch die Bezugnahme auf die aktuell einschlägigen übergeordneten Politikdokumente (Green Deal usw.) ist essentiell. Kritischer sehe ich die Verankerung der Ökonomie als Unterpunkt des ‚greenings‘ – bei aller Zustimmung zur inhaltlichen Argumentation im eigentlichen Text. Angesichts der aktuellen Infragestellung und Manipulation der globalen Ökonomie durch geopolitisch motivierte Akteure muss der europäische Raum hier eine Rolle spielen, die über ein Greening hinausgeht. Die argumentativ durchaus angelegte Perspektive des ‚Europe in the world‘ könnte stärker herausgearbeitet werden und darin umso mehr die Relevanz der Raumentwicklung unterstreichen (inspirierend in dieser Hinsicht m. E. auch heute noch ESPON / Claude Grasland 2007).

Drittens ist auf die Umsetzungs-Dimension abzustellen: Der TA 2030-Prozess nutzt hier mit den Pilotprojekten ein vielversprechendes Instrument, das die Abstraktheit eines solchen Strategie-Dokuments durchbrechen kann und mit neuen Erfahrungen seinerseits wichtige Rückwirkungen auf den europäischen TA-Prozess haben kann. Nach den recht ernüchternden Erfahrungen mit dem früheren Action Plan zur Territorialen Agenda ist auch gut nachvollziehbar, dass auf dieses Instrument nun verzichtet wird. Der ‚hands-on-approach‘ von

Pilotprojekten ist vor diesem Hintergrund zweifellos richtig. Allerdings kann er ein Aufzeigen von mittel- und langfristigen Perspektiven und konkreten Optionen nicht ersetzen. Dies ist umso wichtiger, da die TA ein Dokument der territorialen Governance ist und dies im aktuellen Entwurf explizit und mehrfach unterstreicht: Die akademische Diskussion um Governance ist recht eindeutig in dem Befund, dass Governance dann erfolgreich und wirksam ist, wenn sie ‚im Schatten von Gouvernement‘, also mit klaren Bezügen zur formalen und hierarchisch verankerten Politik steht. Ein solcher Bezug liegt bislang nicht vor. Hier besteht meiner Ansicht nach noch eine Leerstelle.

### Referenzen

Purkarthofer, E. (2016): When soft planning and hard planning meet: Conceptualising the encounter of European, national and sub-national planning, *European Journal of Spatial Development*, 61.

ESPON & Claude Grasland (2007): *Europe in the World. Territorial evidence and visions*. Luxembourg, [www.espon.eu](http://www.espon.eu)



## Podiumsbeitrag Dr. Daniel Meltzian

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat  
Referatsleiter Europäische Raumentwicklungspolitik  
& territorialer Zusammenhalt



Abbildung 5: Dr. Daniel Meltzian (Foto: ARL)

Zunächst einmal fand ich den Vortrag von Frau Prof. Davoudi sehr anregend und ich möchte die Widerrede versuchen, dass jetzt alles beim Alten geblieben sei. Als Vertreter des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat würde ich mich auf den Aspekt des Just Europe und auch auf die erste Priorität „Ein Ausgewogenes Europa“ stützen und sagen, dies hat meiner Meinung nach schon eine andere Akzentuierung. Es sind Themen, die bei uns in Deutschland unter dem Stichwort Gleichwertige Lebensverhältnisse diskutiert werden. Das ist etwas, was zwar im Raumordnungsgesetz schon sehr lange sehr prominent steht, was aber aus meiner Sicht eine neue Bedeutung gewonnen hat, gerade durch Herrn Bundesminister Seehofer, der dies in den Koalitionsverhandlungen für die gegenwärtige Bundesregierung prominent nach vorne geschoben hat. Es handelt sich in der Koalitionsvereinbarung um einen längeren Abschnitt im Verhältnis zur großen Vielzahl an Themen, die meistens nur jeweils eine Zeile in Anspruch nehmen können.

Und diese neue Priorität hat dazu geführt, dass es im Bundesministerium des Innern nun eine Abteilung Heimat gibt mit den drei Unterabteilungen Gesellschaftlicher Zusammenhalt, Gleichwertige Lebensverhältnisse und eben Raumordnung. Aus meiner Sicht war das ein richtiger und wichtiger Punkt, die gleichwertigen Lebensverhältnisse auf die politische Agenda zu setzen.

Wenn man sich heute die nationale Raumordnung anschaut, dann haben wir zuletzt im Jahr 2016 die Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland erneuert und dort sind die gleichwertigen Lebensverhältnisse im Leitbild eins „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ enthalten und zum Teil auch im Leitbild zwei „Daseinsvorsorge sichern“. Aber ich möchte bewusst provokant sagen, an erster Stelle steht gedanklich die Wettbewerbsfähigkeit und die Daseinsvorsorge kommt eben an zweiter Stelle. Im Rahmen der Wettbewerbsfähigkeit wird geschaut, wie man die Daseinsvorsorge noch sicherstellt.

Das ist, wie gesagt, ein wenig provokativ und ich glaube, auf der europäischen Ebene, und das hat Frau Prof. Davoudi eben ganz hinreißend dargestellt, gab es dann im Jahr 2016 mit dem Brexit, mit der Wahl von Trump, „Aha“-Erlebnisse und es begann die Debatte über die „places left behind“, über die „geography of discontent“ und ähnliches. Und Frau Prof. Davoudi hat es fortgesponnen und gezeigt, wie sich dies bis in die jüngste Vergangenheit, bis zu diesem Sommer, fortgesetzt hat, als wir gesehen haben, dass man in vier Tagen und Nächten im Europäischen Rat darüber gerungen hat, wie der nächste mehrjährige Finanzrahmen aussehen kann. Dort konnte zum ersten Mal ein Wechsel in der Finanzierungsstruktur vereinbart werden, indem man sich bereit erklärt hat, Zuwendungen zu geben von den „Stärkeren“ zu den „Schwächeren“, weil am Ende die Einsicht da war, auch durch Covid-19 und das erneute Auseinanderdriften durch die finanziellen Auswirkungen, dass wir an einem Punkt sind, an dem, wenn wir nicht aufpassen, Europa so weit auseinanderläuft, dass es für die weitere gesamteuropäische Entwicklung problematisch ist.

Aus diesem Grund würde ich sagen, in der Territorialen Agenda 2030 mit diesem Oberbegriff „A future for all places“, eine Zukunft für alle Orte – alle sollen eine positive Perspektive für die Zukunft haben – ist dieser Gedanke schon angekommen. Aber ist er auch schon in Deutschland angekommen, etwa in den Leitbildern der Raumentwicklung? Da würde ich jetzt sagen, nachdem die Territoriale Agenda 2030 verabschiedet ist, wäre das ein Punkt, der in den Gremien der MKRO aufgegriffen und erörtert werden könnte: Müssen wir eventuell auch die Leitbilder in Deutschland anpassen?



Außerdem teile ich die Auffassung, die auch Herr Prof. Chilla eben aufbrachte, dass die große Krux die Governance ist. Er hat es ja wunderbar beschrieben: Intergouvernementale Zusammenarbeit ist fragil, hängt immer ab von den Ressourcen der jeweiligen Präsidentschaft. Wir machen einen neuen Anlauf, es besser zu machen als bei der letzten Territorialen Agenda. Warum es keinen Aktionsplan gibt, den es seinerzeit gab? Damals hat es am Ende nicht funktioniert. Wir hatten, Herr Dr. Böhme hatte dies bereits angedeutet, in der Analyse das Gefühl, wenn man zu rigide ist, wenn man zu stark zentralistisch vorgibt, die nächste Präsidentschaft macht dies und die übernächste das, dann funktioniert es nicht. Wenn nicht die innere, die intrinsische Motivation da ist, dann wird es schwierig. Und deswegen ist unser Ansatz flexibel: Wir haben eine niedrigere Eingangsschwelle. Nach meiner Wahrnehmung hat es bislang ganz gut funktioniert. Wir starten mit den benannten sechs Pilotaktionen, die tatsächlich mehr sind, als wir ursprünglich dachten. Wir sind natürlich zusätzlich bestrebt, Ressourcen zu sammeln, um den Prozess dann zu verstetigen.

### Podiumsbeitrag Hildegard Zeck

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Abteilungsleiterin Abteilung 3 -  
Raumordnung, Landentwicklung, Förderung



Abbildung 6: Hildegard Zeck (Foto: ARL)

Aus Sicht des Landes Niedersachsen geht es nicht in erster Linie darum zu fragen „Bringt die Territoriale Agenda 2030 uns etwas Neues?“, sondern „Passt sie zu den Anliegen, die wir in Niedersachsen, deutschland- und europaweit haben?“ Und: „Können wir

mit unserem Umgang mit der TA 2030 beispielgebend sein?“ Wichtig ist, dass die TA 2030 europaweit die ihr zugeschriebene Wirkung entfalten kann. Ich glaube, dass wir ein gerechtes und grünes Europa für alle Menschen und Orte in Deutschland leichter umsetzen können als anderswo, denn wir verfolgen bereits das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu erreichen.

Die TA 2030 setzt Gleichwertigkeit und Nachhaltigkeit in der räumlichen Entwicklung prioritär. Das verschiebt die Gewichte. Es muss stärker darauf geachtet werden, dass es keine Verlierer von Entwicklungen gibt. Die TA 2030 hilft damit, die Anliegen einer auf Gleichwertigkeit ausgerichteten Raumordnungs- und Fachpolitik in die Europäische Kommission und in die europäischen Politiken einzutragen. Die TA 2030 setzt dem starken Wettbewerbsprinzip jetzt einen neuen Schwerpunkt entgegen und zwingt zu einer kritischen Auseinandersetzung mit den regionalen Wachstums- und Wettbewerbsstrategien, die bislang häufig im Vordergrund standen.

Die TA 2030 bildet die Anliegen, die wir in Niedersachsen haben, ab und befördert die Auseinandersetzung mit den Prioritäten der TA 2030.

In diesen Prioritäten steckt ein Großteil dessen, was wir auch unter Gleichwertigkeit sehen, und was derzeit noch nicht ausreichend abgebildet ist in politischen Schwerpunkten der Förderpolitik und in Fachpolitiken. Also Gleichwertigkeit in Fortführung unserer Diskussion in der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ in Deutschland, aber auch als Appell, dass es ein Erfordernis gibt bei allem, was beschlossen wird, wahrzunehmen, wo sind die Verlierer. Nicht nur die, die es jetzt schon gibt, sondern gegebenenfalls auch neue.

Die TA 2030 ist eine Klammer für die Vielfalt der Orte und die Unterschiedlichkeit der Entwicklungsperspektiven. Die TA 2030 stellt den Planungs- und Gestaltungswillen von Regionen und Orten in den Vordergrund und adressiert dabei alle Ebenen, auch die lokale/kleinräumige und setzt auf Kooperation! Vielmals sind den Gestaltungsmöglichkeiten Grenzen gesetzt, wenn Flächen, Maßnahmen und Geld und verbindliche durchsetzungsfähige institu-



tionalisierte Planung, Genehmigung oder Untersagung fehlen. Transparenz und Mitwirkung auf allen Ebenen hilft dabei, stärker in den Blick zu nehmen, welche Handlungsmöglichkeiten den angesprochenen Akteuren noch bleiben und welche Hilfestellung für sie und ihre Orte überhaupt passend und erfolgreich sein kann.

Es gibt viele Entwicklungen, bei denen feststellbar ist, dass sie an Regionen vorbeigehen, die wir früher gar nicht als mögliche Verlierer gesehen haben. Hier sollten wir viel wachsamer sein und prüfen, wo kann man gegensteuern, wie kann man ausgleichen? In Deutschland kennen wir den Ausgleich über den kommunalen Finanzausgleich und über andere Fördermöglichkeiten. So wurde z.B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) eine erhöhte finanzielle Förderung für finanzschwache Kommunen bei den Mitteln für die ländliche Entwicklung durchgesetzt. Klar ist, dass wir Ungleichheiten, die häufig auch physisch bedingt sind, nicht durch Geld weg fördern können. Und, dass Regionen, die schon immer eine andere Struktur hatten, ermöglicht wird, ihren eigenen Wege gehen zu können.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist deshalb das Befähigen derjenigen, die auf der unteren Ebene eigentlich bestimmen sollten, was passiert und wie es passiert. Dort muss viel mehr ermöglicht werden, sich selber zu helfen mittels Beratung und Begleitung, was nicht immer großes Geld kosten muss. Das sehen wir insbesondere bei Förderprogrammen der ländlichen Entwicklung, bei den vielen, kleinen Maßnahmen, bei denen Dörfer saniert werden, bei denen Dorfgemeinschaften ein ganz neues Selbstbewusstsein und selbstgesteckte Ziele entwickeln. Ich habe das früher aus der Sicht von oben eher belächelt und gedacht „Was fließen da für Kleckerbeträge hin“. Aber mitunter ist es solidarische Unterstützung und Anerkennung, die die Menschen animieren, das eigene Schicksal ein Stück weit anzunehmen, in die Hand zu nehmen und dort Hilfe zu suchen, wo man sie braucht.

Die TA 2030 zwingt zur kritischen Reflexion der Raumentwicklungspolitik und erfordert auch die kritische Auseinandersetzung mit den bisherigen

Strategien und Förderansätzen der Stadt- und Regionalentwicklung. Insoweit kommt die Territoriale Agenda 2030 fast schon ein bisschen spät. Denn ich sehe sie als das Dach für die neue Leipzig Charta, die ihrerseits eine Antwort auf die Frage geben soll, was wir an Entwicklungen in den Städten wollen und wie sie befähigt werden sollen, die Transformationsprozesse zu leisten. Und ich sehe sie als Dach für den von der EU-Kommission angestoßenen Prozess, eine ‚langfristige Vision für ländliche Gebiete 2040‘ zu entwickeln. Die drei Bereiche müssen zusammengebunden werden, es dürfen keine Einzelvisionen bleiben.

In den Verwaltungen laufen längst die Arbeiten an dem gemeinsamen nationalen Strategieplan für die neue Agrarpolitik und die ländliche Entwicklung für die neue Förderperiode, die eigentlich schon 2021 hätte beginnen sollen. Aber da der EU-Haushalt so schnell nicht kam, haben wir noch die Chance, das, was wir mit der Agenda wollen, einzubringen und gegebenenfalls auch Finanzmittel so frei zu halten, dass später noch nachgesteuert werden kann zugunsten von mehr Gleichwertigkeit und Nachhaltigkeit.

### Podiumsbeitrag Mag. Markus Seidl

Geschäftsführer Österreichische  
Raumordnungskonferenz



Abbildung 7: Markus Seidl (Foto: ARL)

Europa braucht für die anstehenden großen Herausforderungen sowohl ein gemeinsames Verständnis über deren räumliche Dimensionen als auch darüber, wie die verschiedenen Akteure auf



den unterschiedlichen räumlichen Ebenen an diese Herausforderungen herangehen.

Insofern ist die Verständigung auf eine „Territoriale Agenda 2030“ ein notwendiger und bedeutender Schritt in der Weiterentwicklung der bisherigen Aktivitäten, die vor gut drei Jahrzehnten mit dem Europäischen Raumentwicklungskonzept ihren Anfang genommen haben!

Neben der notwendigen Wirkung der Territorialen Agenda auf europäische Politiken und deren Ausgestaltung liegt die Bedeutung der Territorialen Agenda auch in der Inspiration relevanter nationaler und regionaler Planungsprozesse. Aus einer nationalen Planungsperspektive betrachtet kann sie dabei zumindest zwei wesentliche Impulse geben:

1. Die Territoriale Agenda bietet die Möglichkeit, ja auch Notwendigkeit, sich im Zuge der verschiedenen nationalen Planungsprozesse strukturiert mit Fragen der europäischen räumlichen Entwicklung auseinanderzusetzen. Sie bildet dabei einen Orientierungsrahmen, die jeweils eigene Position in Bezug auf zentrale Fragen der europäischen räumlichen Entwicklung zu bestimmen und die möglichen eigenen Beiträge dazu zu identifizieren.
2. Ein Dokument wie die Territoriale Agenda spiegelt angesichts ihrer profunden fachlichen Fundierung immer auch den aktuellen Stand der fachlichen Diskussion wider; alleine damit generiert sie Relevanz und entwickelt durch dieses „Agenda Setting“ eine wichtige Referenz für nationale Planungsprozesse. Das Konzept der „gerechten Raumentwicklung“, die starke Betonung funktionsräumlicher Beziehungen oder auch die Bedeutung der Gestaltung räumlicher Governance-Prozesse sind mit Blick auf das in Erstellung befindliche Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2030 solche Themensetzungen, welche die nationale Debatte zumindest bereichern bzw. beeinflussen.

Spannend und zugleich herausfordernd ist der Anspruch, mit der Beschlussfassung der Territorialen Agenda auch einen entsprechenden Umsetzungsprozess anzustoßen. Ähnlich wie für unser nationales ÖREK stellt sich auch für die Territoriale Agenda die Frage, inwieweit ein solches „weiches Steuerungsinstrument“ überhaupt umzusetzen ist oder inwieweit nicht eher gelingen muss, zentrale Konzepte daraus zur Anwendung zu bringen; „Anwendung“ verstanden im Sinne einer Beeinflussung in Richtung der zentralen konzeptiven Grundprinzipien. Dies bedeutet, dass es jedenfalls einer Übersetzung bzw. Konkretisierung in den Kontext des jeweiligen Anwendungsgebiets und der jeweiligen nationalen bzw. regionalen Gegebenheiten bedarf.

Ungeachtet dieser nicht nur semantischen Differenzierung wird die Herausforderung jedenfalls weiterhin auch darin bestehen, Akteuren der eher sektoral orientierten Politiken den Mehrwert sektoren- und ebenenübergreifender Zusammenarbeit ersichtlich zu machen. In Österreich haben wir dazu den Ansatz der „ÖREK-Partnerschaften“ entwickelt, der ein gemeinsames Lernen und Erfahren des Mehrwerts der Beteiligung an diesen Prozessen und damit auch die Eigentümerschaft über gemeinsam entwickelte Ergebnisse und Lösungsansätze gewährleisten soll.

Als wesentliche Erfolgsfaktoren haben sich dabei entsprechende unterstützende Begleitstrukturen, die Unterstützung durch die Bereitstellung notwendiger Ressourcen sowie das Bemühen um den oft zitierten „Mehrwert“ einer sektoren- und ebenenübergreifenden Bearbeitung herausgestellt.

Das gemeinsame Leitbild – hier in Form der Territorialen Agenda – ist dabei gemeinsamer Bezugspunkt und Quelle neuer Initiativen!



# Internationale Perspektiven auf die TA 2030 der europäischen Staaten

Beitragende:

- Dr. Thiemo W. Eser, Ministerium für Energie und räumliche Planung Luxemburg
- Elisa Vilares, Ministerium für Umwelt und Klimaschutz Portugal
- Sverker Lindblad, Ministerium für Unternehmen und Innovation Schweden
- Prof. Maros Finka, Slowakische Universität für Technologie
- Alexandros Karvounis, Europäische Investitionsbank



Abbildung 8: Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Online-Session (Foto: ARL)



## „Die Schwerpunkte der Territorialen Agenda 2030 sind von größter Bedeutung für Luxemburg“

Dr. Thiemo W. Eser,  
Ministerium für Energie und räumliche Planung  
Luxemburg

Europa befindet sich in einer Situation hoher Spannungen mit weitreichenden ortsbezogenen Auswirkungen. Wir sehen ein zunehmendes Bewusstsein für territoriale Ungleichheiten, Identitätsverlust und zunehmende Mobilität der Menschen, die zu territorialer Segregation führen. Gleichzeitig führt auch die Mobilität von Arbeitsplätzen und Geld zu zunehmenden territorialen Ungleichgewichten. In Zukunft wird eine kohlenstofffreie Wirtschaft in hohem Maße von territorialen Vermögenswerten abhängen; wir sehen nunmehr das Entstehen einer starken territorialen Dimension in der COVID-Krise.

Logischerweise würde man erwarten, dass sich die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger auf eine ortsbezogene und territorial fokussierte Politik konzentrieren sollte, die die in einem Mehrebenensystem verfügbaren Ressourcen nutzt. Tatsächlich aber konzentriert sich die politische Aufmerksamkeit in vielen Ländern darauf, Lösungen für territoriale Herausforderungen in erster Linie in der nationalen Politikgestaltung und in sektoralen politischen Maßnahmen zu finden.

Die neue TA 2030 sollte, ebenso wie die TA 2020 aus dem Jahr 2011, ein wichtiges Instrument sein, um Diskussionen über die Bedeutung der territorialen Dimension auf EU- und nationaler/regionaler Ebene anzuregen. Diese Debatte sollte dazu beitragen, ein Gegengewicht zur oben erwähnten Konzentration auf nationale und sektorale Prioritäten zu schaffen, die die Tatsache ignoriert, dass die meisten der aktuellen politischen Herausforderungen territorial verwurzelt sind.

Territoriale Entwicklung ist eine Aufgabe, die sich quer über die sektoralen Politiken spannt. Erfolg und Misserfolg einer territorialen Entwicklungspolitik hängen entscheidend davon ab, auf welcher Ebene die territorialen Auswirkungen der sektoralen Politiken berücksichtigt werden.

Politik machen bedeutet, politische Entscheidungen zu treffen. Die TA 2030 muss den sektoralen Entscheidungsträgerinnen und -trägern die territorialen Konsequenzen von Politikentscheidungen aufzeigen. Deshalb sind für die Implementierung der TA 2030 Evidenz, Demonstrationsprojekte und ein enger sektorübergreifender Dialog von der EU bis zur regionalen Ebene erforderlich. Der Knackpunkt liegt darin, den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern aktiv zu vermitteln und zu erklären, was die Ziele der TA 2030 in ihrem spezifischen politischen Kontext bedeuten und was sie diesbezüglich tun können, indem dies an konkreten Beispielen veranschaulicht und verfügbare Erkenntnisse, z. B. von ESPON, genutzt werden.

### **Welche Bedeutung hat die Territoriale Agenda für die nationale und regionale Planung in Luxemburg?**

Die Anwendung der TA 2030 im nationalen Kontext bedeutet, sich mit konkreten politischen Maßnahmen auf die TA 2030 zu beziehen. In Luxemburg ist die territoriale Entwicklung stark mit der Entwicklung der Metropolregion verwoben. Wohlgemerkt: In den letzten sieben Jahren ist die Bevölkerung Luxemburgs um 20 % von 500.000 auf 600.000 Einwohnerinnen und Einwohner gewachsen. Darüber hinaus beherbergt Luxemburg tagsüber aufgrund von 200.000 täglichen Pendlerinnen und Pendlern etwa ein Drittel mehr Menschen als nachts, und dieses Pendeln ist nicht gleichmäßig innerhalb des Landes verteilt.

Folglich ist der Bezug auf die Schwerpunkte der TA 2030 zu funktionalen Regionen und Integration über die Grenzen hinaus sowie zu einer ausgewogenen territorialen Entwicklung für Luxemburg unerlässlich. Darüber hinaus bedarf es erheblicher Anstrengungen zur Förderung einer Kreislaufwirtschaft, um eine kohlenstofffreie Wirtschaft zu erreichen.

In diesem Zusammenhang hat Luxemburg ein TA 2030-Pilotprojekt zur Ergänzung der Initiative zur Entwicklung einer territorialen Vision und von Maßnahmen für eine dekarbonisierte und resiliente grenzüberschreitende funktionale Region im Jahr 2050 vorgelegt. Bei diesem Pilotprojekt arbeitet das



luxemburgische Ministerium für Energie und Raumplanung eng mit Interessenvertreterinnen und -vertretern in Luxemburg und in den Nachbarländern Belgien, Frankreich und Deutschland zusammen. Der thematische Fokus auf Dekarbonisierung und Resilienz trägt dazu bei, die Ziele der TA 2030, insbesondere „Integration über Grenzen hinweg“ und „Gesunde Umwelt“, zu erreichen.

Darüber hinaus stellt die TA 2030 in Luxemburg ein nützliches Referenzdokument auf nationaler Ebene dar, um die laufende Überarbeitung der nationalen Planungsleitlinien zu unterstützen, die in ihrer aktuellen Fassung bereits einen Bezug zum Europäischen Raumentwicklungskonzept aufweisen.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass der Erfolg der Umsetzung der TA 2030 stark davon abhängen wird, dass die Interessenvertreterinnen und -vertreter der Mitgliedstaaten in Diskussion mit sektoralen Entscheidungsträgerinnen und -trägern aller Ebenen treten und sich dabei auf die für den politischen Kontext relevanten territorialen Erkenntnisse stützen. Territoriale Entwicklungspolitiken auf EU-Ebene wie die TA 2030 erfordern, dass die Mitgliedstaaten ihre „eigenen“ politischen Ressourcen einsetzen, um der sektoralen Politik entgegenzuwirken – denn der Querschnittscharakter der territorialen Entwicklungspolitik ist eminent. Damit kommen wir immer wieder auf die Tatsache zurück, dass es notwendig ist, andere politische Entscheidungsträgerinnen und -träger davon zu überzeugen, die territoriale Dimension einzubeziehen.



Zitate: Dr. Thimo W. Eser

„Politik machen bedeutet, politische Entscheidungen zu treffen. Die TA 2030 muss den sektoralen Entscheidungsträgerinnen und -trägern die territorialen Konsequenzen von Politikentscheidungen aufzeigen. Deshalb sind für die Implementierung der TA 2030 Evidenz, Demonstrationsprojekte und ein enger sektorübergreifender Dialog von der EU bis zur regionalen Ebene erforderlich.“

„Der Knackpunkt liegt darin, den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern aktiv zu vermitteln und zu erklären, was die Ziele der TA 2030 in ihrem spezifischen politischen Kontext bedeuten und was sie diesbezüglich tun können, indem dies an konkreten Beispielen veranschaulicht und verfügbare Erkenntnisse, z.B. von ESPON, genutzt werden.“

„Luxemburg hat ein TA 2030-Pilotprojekt zur Ergänzung einer Initiative zur Entwicklung einer territorialen Vision und von Maßnahmen für eine dekarbonisierte und resiliente grenzüberschreitende funktionale Region im Jahr 2050 vorgelegt.“



## „Integriert, inhärent interministeriell und auf mehreren Ebenen: Umsetzung der Territorialen Agenda 2030 in die Praxis“

Elisa Vilares,  
Ministerium für Umwelt und Klimaschutz  
Portugal

Während Portugal in den letzten Jahrzehnten europäische Mittel erhielt, um erhebliche Investitionen in seine physische Infrastruktur zu tätigen und so die Verkehrsanbindung zu verbessern sowie die Entfernungen zwischen den Orten zu verkürzen, zog die portugiesische Bevölkerung im Laufe der letzten Jahrzehnte fortwährend aus den ländlichen Gebieten und dem Landesinneren in die Küstenstädte und Ballungsgebiete, nach Europa oder in andere Teile der Welt. In einem schmalen Küstenstreifen des portugiesischen Festlandes konzentrieren sich heute mehr als drei Viertel der Wohnbevölkerung, der Arbeitsplätze und der Wertschöpfung, während der Rest des Landes mit einer alternden und stark schrumpfenden Bevölkerung verbleibt. Mit Ausnahme des Monats August, in dem tausende Portugiesinnen und Portugiesen in den Sommerferien dorthin zurückkehren, um sich mit ihren Familien und Freunden zu treffen und zu feiern, repräsentieren diese ausgedehnten inneren Regionen auf eindrucksvolle Weise „zurückgelassene Orte“.

Es entwickelte sich ein dichotomes Narrativ, mit immenser politischer Zugkraft, von einem Land, das zwischen einer pulsierenden städtischen Küste und einer vergessenen inneren Region geteilt ist. Vor allem Bürgermeister und der nationale Gemeindeverband sprachen sich im Zuge dessen für mehr öffentliche Investitionen, Steueranreize und -befreiungen aus, um diese Orte für Privatunternehmen und Familien attraktiver zu machen. Im Jahr 2015 wurde für die aktuelle Programmperiode der Kohäsionspolitik (2016 - 2020) eine Karte der Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte erstellt, die 164 der 278 Gemeinden auf dem portugiesischen Festland umfasst und als zusätzlich unterstützende Differenzierungsgrundlage für die Verwaltung der europäischen Fonds diente.

Dieses abstrakte „Innere“ wurde 2015 ebenfalls zu einer nationalen politischen Realität, als die Regierung unter der Zuständigkeit des Premierministers eine Task Force für die „Inwertsetzung des Inneren“ einrichtete, die die Aufgabe hatte, das Nationale Programm für territoriale Kohäsion zu erstellen, umzusetzen und zu überwachen sowie die Entwicklung des Inneren als politische Priorität zu fördern, die ressortübergreifend für alle Ministerien gelten sollte. Dieses Programm wurde 2016 verabschiedet, aber 2018 im Zuge der Überarbeitung des Nationalen Programms für Raumordnungspolitik geändert und in das Programm für die ökonomische Entwicklung des Landesinneren umbenannt. Letzteres wurde 2019 durch ein Gesetz des Parlaments verabschiedet, das die strategischen Handlungsoptionen für die territoriale Entwicklung in Portugal festlegen sollte. Im Jahr 2019, mit einer neuen Regierung im Amt, wurde die territoriale Kohäsion dann in ein eigenes Ministerium überführt, das seitdem für die regionale Entwicklung und die ökonomische Entwicklung des Landesinneren zuständig ist.

Im Juni 2017 wurde das Land inmitten einer intensiven Hitzewelle Zeuge des tödlichsten Waldbrandes seiner Geschichte, als in einem Gebiet im zentralen inneren Portugal 66 Menschen getötet und 254 verletzt wurden. In jenem heißen und trockenen Sommer wurde das Land bis in den Herbst hinein von großflächigen, intensiven und äußerst zerstörerischen Waldbränden verwüstet. Während dieser Monate wurde das abstrakte „Innere“ zu einer konkreten Realität, als die nationalen Nachrichten über einen gesamten Sommer hinweg mit tragischen Geschichten über diese Orte und Menschen begannen. Es wurde aber auch deutlich, dass die komplexen Herausforderungen, die die Zukunft an diese Orte stellt – insbesondere eine schrumpfende und alternde Bevölkerung und der Klimawandel – nur bewältigt werden können, wenn man auf eine nostalgische und dichotome Erzählung über das „Innere“ verzichtet und die Orte tatsächlich mit integrierten Ansätzen einschließt, die von Natur aus bereichsübergreifend und auf mehreren Ebenen angesiedelt sein müssen. Gleichzeitig scheint es unabdingbar, neue Koalitionen aufzubauen und innovative Lösungen zu erproben, um diese Schieflagen zu bewältigen und damit die Territoriale Agenda 2030 in die Tat umzusetzen.





Zitate: Elisa Vilares

„Im Jahr 2019 [...] wurde die territoriale Kohäsion in ein eigenes Ministerium überführt, das für die regionale Entwicklung und die ökonomische Entwicklung des Landesinneren zuständig ist.“

„Es wurde deutlich, dass die komplexen Herausforderungen, die die Zukunft an diese Orte stellt – insbesondere eine schrumpfende und alternde Bevölkerung und der Klimawandel – nur bewältigt werden können, wenn man auf eine nostalgische und dichotome Erzählung über das „Innere“ verzichtet und die Orte tatsächlich mit integrierten Ansätzen einschließt, die von Natur aus bereichsübergreifend und auf mehreren Ebenen angesiedelt sein müssen. Gleichzeitig scheint es unabdingbar, neue Koalitionen aufzubauen und innovative Lösungen zu erproben, um diese Schieflagen zu bewältigen und damit die Territoriale Agenda 2030 in die Tat umzusetzen.“

„In der Praxis muss die TA 2030 den territorialen Besonderheiten Rechnung tragen, die die Grundlage für die Entwicklungs- und Strategiearbeit auf allen Ebenen bilden sollten“

Sverker Lindblad  
Ministerium für Unternehmen und  
Innovation Schweden

### **Die Bedeutung der Territorialen Agenda im schwedischen Kontext**

Der eigentliche Mehrwert der Territorialen Agenda besteht in der Kombination von sektorübergreifenden und ortsbezogenen Ansätzen, die den territorialen/geografischen Funktionszusammenhängen Rechnung tragen. Dies bedeutet, dass sowohl sektorale als auch territoriale Bedarfslagen und Prioritäten integriert behandelt werden, wodurch der Weg für passgenaue Strategien geebnet wird.

Darüber hinaus verweisen die „grünen und gerechten“ Dimensionen der TA 2030 auf zwei der ernstesten Herausforderungen unserer Zeit: Zum einen auf einen angemessenen Umgang mit dem Klimawandel und die Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung und zum anderen auf den Umgang mit der sozioökonomischen Kluft, der das Ziel verfolgt, kein Gebiet, keine Region und keine Bevölkerungsgruppe zurückzulassen.

In der Praxis muss die TA 2030 territorialen Besonderheiten Rechnung tragen, auf deren Grundlage die Entwicklungs- und Strategiearbeit auf allen Ebenen basieren sollte. Um nur zwei Beispiele aus dem schwedischen Kontext zu nennen: Auf der einen Seite haben wir die Region Norrbotten, die sich über eine Fläche von fast 100.000 km<sup>2</sup> mit 250.000 Einwohnerinnen und Einwohnern erstreckt, wobei die Menschen recht konzentriert an einigen wenigen Orten leben. Dieses Gebiet ist größer als Ungarn oder Belgien, die Niederlande und Luxemburg zusammen. Auf der anderen Seite haben wir die Region Stockholm, eine funktionale Region mit 37 Gemeinden, die weniger als ein Zehntel dieser Größe ausmacht, aber mit zehnmal so vielen Menschen. Die Planungs- und Entwicklungsperspektiven sind in diesen beiden Gebieten sehr unterschiedlich.



Nach all dem können wir aber auch einige Schwachstellen ausmachen. Die Planung der territorialen Kohäsion ist sehr komplex. Es geht um Zusammenarbeit, sowohl auf sektoraler Ebene als auch zwischen den Entscheidungsebenen. Diese muss gleichzeitig grenzüberschreitend angelegt sein. Darüber hinaus muss sie sich ausreichend auf evidenzbasiertes analytisches Wissen stützen. Das ist keine leichte Aufgabe, aber dazu mehr im folgenden Abschnitt.

### **Anwendung, Implementation und Kommunikation der Territorialen Agenda in Schweden**

Wie eingangs erwähnt, ist die Planung der territorialen Kohäsion eine sehr komplexe Aufgabe, muss sie doch zahlreiche Akteure einbeziehen, die kooperieren und die ferner davon überzeugt werden müssen, dass die räumliche Dimension der einzelnen Regionen von großer Bedeutung und von sehr unterschiedlicher Beschaffenheit ist. In dieser Hinsicht sehe ich die TA 2030 nicht als ein neues, feststehendes und einsatzbereites Planungskonzept, das einfach separat in Ländern, Regionen und anderen territorialen Kontexten angewendet werden kann. Stattdessen sollte sie als eine Inspiration für laufende oder geplante Entwicklungs-, Planungs- oder Strategiemeasures dienen. In erster Linie sollte sie im Zusammenhang mit diesen Handlungen und Maßnahmen verwendet und diskutiert werden.

In meiner alltäglichen Arbeit in der regionalen und ländlichen Entwicklung ringe ich oft damit, den Fachministerien und staatlichen Stellen zu erklären, dass Schweden kein isolierter Fleck auf der Landkarte ist. Ich versuche, sie davon zu überzeugen, dass ihre Sektorpolitik klarer und besser aufgestellt sein würde, wenn sie eine territoriale Sichtweise einbeziehen würde, um die Unterschiede der Herausforderungen, Vorzüge und Bedürfnisse aller Regionen und Orte wahrzunehmen. Wenn wir Netz-

werke und Dialogformate mit sektoralen Akteuren organisieren, wird die TA 2030 zu einem perfekten Instrument, um die territoriale Argumentation und Perspektive zu befördern.

Es ist zwar leichter, diese Diskussion auf der regionalen und lokalen Ebene zu vertiefen, doch fehlt es hier oft an grenzüberschreitenden und funktionalen territorialen Perspektiven. Eine besondere Herausforderung ist hier auch die unzureichende Fähigkeit, spezifische Themen wie den Klimawandel oder die Digitalisierung aus einer territorialen Perspektive zu betrachten, sowie fehlende analytische und kooperative Fähigkeiten. Auch hier kann die TA 2030 als inspirierendes Instrument in unterschiedlichen Dialogformaten eingesetzt werden.

Im Hinblick auf den schwedischen Kontext haben wir möglicherweise dadurch eine besondere Herausforderung, dass wir auf keine konkrete „Raumplanungstradition“ zurückblicken können. Stattdessen wird oft zwischen zwei Planungsdisziplinen unterschieden: einerseits der physischen Planung, die hauptsächlich in der Verantwortung der Gemeinden liegt, und andererseits der Planung für regionale Entwicklung und Wachstum, die auf regionaler Ebene erfolgt. Die Territoriale Agenda kann genutzt werden, um diese beiden Bereiche miteinander zu verbinden.

Gleichwohl muss betont werden, dass ein guter Dialog und eine gute Zusammenarbeit auf dem Vertrauen zwischen den Partnerinnen und Partnern basieren muss, wofür nachhaltige Arbeit und Beziehungen erforderlich sind. Ferner muss sie auf fundierten analytischen Erkenntnissen und Wissen über territoriale Voraussetzungen, Herausforderungen und verschiedene Entwicklungsoptionen aufbauen. In diesem Zusammenhang weise ich insbesondere auf die Verwendung von Karten als geeignetes Instrument für Diskussionen hin. Ich denke, hier können wir ESPON und andere analytische territoriale Hilfsmittel auf noch kreativere Weise nutzen.





Zitate: Sverker Lindblad

„Eine territoriale Sichtweise einnehmen, um die Unterschiede der Herausforderungen, Vorzüge und Bedürfnisse aller Regionen und Orte wahrzunehmen.“

„Wenn wir Netzwerke und Dialogformate mit sektoralen Akteuren organisieren, wird die TA 2030 ein perfektes Instrument sein, um die territoriale Argumentation und Perspektive zu befördern.“

„In diesem Zusammenhang weise ich insbesondere auf die Verwendung von Karten als geeignetes Instrument für Diskussionen hin. Ich denke, hier können wir ESPON und andere analytische territoriale Hilfsmittel auf kreativere Weise nutzen.“

**„Die Territoriale Agenda sollte als inhärenter Kernbestandteil der europäischen Entwicklungs- und Kohäsionspolitik behandelt werden und nicht als ein ergänzendes Element der sozialen und wirtschaftlichen Kohärenz der sektorbezogenen Politiken“**

Prof. Maroš Finka  
Technische Universität der Slowakei

### **Bedeutung der Territorialen Agenda**

Am Vormittag thematisierten die Rednerinnen und Redner viele globale wie auch spezifische Herausforderungen, denen Europa in jüngster Zeit gegenübersteht. Die Komplexität dieser Herausforderungen ist ihr gemeinsamer Nenner. Dies gilt sowohl für solche, die als globale Herausforderungen wie Klimawandel, Migration, demografische Veränderungen, den Übergang zur Industrie 4.0 oder die Coronavirus-Pandemie kategorisiert werden, als auch für spezifischere räumliche Herausforderungen wie wachsende regionale Disparitäten, eine alternde Bevölkerung oder die Entwicklung grenzüberschreitender funktionaler und wirtschaftlicher Strukturen einschließlich Metropolregionen wie etwa die Region CENTROPE mit Wien und Bratislava als den Kernstädten.

All diese Herausforderungen erfordern integrative, sektorübergreifende Ansätze, wobei diese aktuell besonders durch die Dominanz sektoraler Politiken auf europäischer Ebene, die sich auf die nationale und subnationale Ebene auswirken, negativ beeinflusst werden. Dies berührt sogar sektorübergreifende Politiken, wie z.B. die Entwicklung ländlicher Regionen unter der Generaldirektion Landwirtschaft und den jeweiligen Landwirtschaftsministerien, obwohl es dafür separate Finanzierungsprogramme gibt. Dies vollzieht sich in einer Zeit, in der die Entwicklung ländlicher Gebiete schon lange nicht mehr von der Entwicklung im Agrarsektor getrieben wird, sondern das Kernthema ein umfassender Ansatz zum Schutz von Werten und einer Entwicklung ist, die den gleichberechtigten Zugang zu Lebensqualität einschließlich der territorialen Integration innerhalb funktionaler Bereiche sicherstellen soll.



Die territoriale Dimension gehört zusammen mit der zeitlichen und der thematischen Integration zu den drei entscheidenden Dimensionen der Integration. Der Grund dafür ist, dass die von der Politik der territorialen Kohäsion gerahmte Territoriale Agenda nicht nur als inhärenter und zentraler Bestandteil der europäischen Entwicklungs- und Kohäsionspolitik wahrgenommen, sondern auch so behandelt werden sollte, anstatt als ein zusätzliches Element der sozialen und wirtschaftlichen Kohärenz der sektorbezogenen Politiken.

Im Hinblick auf die aktuelle Diskussion über neue EU-Instrumente zur Bewältigung der Folgen der Covid 19-Pandemie bin ich nicht sehr zuversichtlich, dass die EU-Politik sich der territorialen Dimension der bevorstehenden Krisenbewältigung bewusst ist. Aufmerksamkeit sollte insbesondere den katalysierenden Auswirkungen der Covid 19-Pandemie auf die Veränderungen in den europäischen Entwicklungsprozessen und der Notwendigkeit gewidmet werden, sich auf die territoriale Dimension zu konzentrieren und dabei auch über Wettbewerbsfähigkeit, die neue Wirtschaft, soziale, wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit und Resilienz zu sprechen.

Ich hoffe, dass die deutsche Präsidentschaft Impulse weg von der deklarativen Politisierung der Bedeutung der TA hin zu einem viel pragmatischeren Ansatz der TA und ihrer Umsetzung als einer wirklich integrativen und integrierenden Politik setzt.

### **Implementation & Kommunikation der Territorialen Agenda**

Meiner Meinung nach gibt es nur ein sehr begrenztes Bewusstsein über die Auswirkungen der TA sowohl auf subnationaler als auch auf nationaler Ebene, wenn man über die Raumplanungscommunity hinausblickt. Dies sogar bei Themen, die eng mit der TA verknüpft sind, wie dem Green Deal. Es besteht ein Kommunikationsdefizit bezogen auf die TA als einer Sammlung relevanter, die Agenda einrahmender sektoraler Politiken, und das obwohl die konzeptionelle Verlagerung der Strategien für den neuen Programmzeitraum der EU 2021-2027 hin zur Unterstützung der umfassenden Umsetzung integrierter territorialer Strategien und integrierter

territorialer Investitionen klar als eine politische Priorität formuliert wurde.

Wie sollten wir die Signale eines ernsthaften Interesses an der TA-Umsetzung interpretieren, wenn wir die Auflösung von Planungsinstituten beobachten, die jahrelang die Leuchttürme der TA-Umsetzung waren und sogar für die Koordination der Arbeit an der TA-Aktualisierung während der Präsidentschaften in mitteleuropäischen Ländern verantwortlich waren?

Die neue TA 2030 ist nicht nur ein geeignetes Instrument, um Probleme im Zusammenhang mit mangelnder Koordination und Effizienz bei der Nutzung der Strukturfonds zu verbessern und die negativen Auswirkungen der territorialen Disparitäten zu verringern. Meiner Meinung nach stellt sie auch einen entscheidenden Wendepunkt bei der Schaffung eines breiteren Bewusstseins für die Bedeutung der Territorialen Agenda dar.

Diese Perspektive ist entscheidend für die Entformalisierung des Vorgehens innerhalb der territorialen Dimension der europäischen Entwicklungspolitik und für die Beseitigung von Wissenslücken hinsichtlich ihrer entscheidenden Rolle für die Gewährleistung von Nachhaltigkeit und Effizienz bei der Nutzung von Ressourcen, die für die Erreichung eines gleichberechtigten Zugangs zu Lebensqualität erforderlich sind.

Die von der TA definierten Prinzipien, auch wenn sie aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen den Ministerien hier in der Slowakei nicht zum Inhalt der TA erklärt wurden, sind die zentralen Säulen für die Ausarbeitung der integrierten territorialen Strategien für die Regionen und für die nachhaltige Stadtentwicklung in der Slowakei. Diese Prinzipien müssen eine entscheidende Rolle bei der Verbesserung der Effizienz der Nutzung von EU-Fonds spielen, und zwar durch intersektorale und horizontale, interkommunale und interregionale Koordination und Synergien, die auf gebietsbezogenen Strategien und der Integration aller relevanten Ressourcen und Kapazitäten der beteiligten Akteure aufbauen. Die Voraussetzung für den Erfolg ist die Schaffung geeigneter Strukturen einer polyzentrischen Regierung auf mehreren Ebenen, was eine der aktuellen



Herausforderungen für uns darstellt. Der unscharfe Charakter der Territorien, nicht in geographischer Hinsicht, sondern in der Interpretation aus Sicht der Raumplanung, muss sich in diesen neuen Strukturen widerspiegeln.

Was die Bildung betrifft, würde ich sagen, dass in allen Mitgliedsschulen der Association of European Schools of Planning (AESOP) die TA, direkt und indirekt und in verschiedenen Formen, in die Inhalte des Bildungsangebots einbezogen ist. Das Problem liegt woanders: Ein Mangel an Fachleuten, die mit der Fähigkeit ausgestattet sind, sich aktiv mit den TA-Fragen auseinanderzusetzen. Dieser entsteht durch den ständigen Druck auf Planungshochschulen zur Verringerung der Studierendenzahlen und in der Verschmelzung der Studienfächer mit anderen Studienbereichen. Dies ist ein Problem, dem sich die AESOP gemeinsam mit der ECTP (The European Construction, built environment and energy efficient building Technology Platform) und ISOCARP (The international Society of City and Regional Planners) stellen muss, indem sie es gegenüber der Europäischen Kommission klar kommuniziert.



Zitate: Prof. Maroš Finka

„Im Hinblick auf die aktuelle Diskussion über neue EU-Instrumente zur Bewältigung der Folgen der Covid 19-Pandemie bin ich nicht sehr zuversichtlich, dass die EU-Politik sich der territorialen Dimension der bevorstehenden Krisenbewältigung bewusst ist.“

„Wie sollten wir die Signale eines ernsthaften Interesses an der TA-Umsetzung interpretieren, wenn wir die Zerstörung von Planungsinstituten beobachten, die jahrelang die Leuchttürme der TA-Umsetzung waren und sogar für die Koordination der Arbeit an der TA-Aktualisierung während der Präsidentschaften in mitteleuropäischen Ländern verantwortlich waren?“

„Diese Perspektive ist entscheidend für die Entformalisierung des Vorgehens innerhalb der territorialen Dimension der europäischen Entwicklungspolitik und für die Beseitigung von Wissenslücken hinsichtlich ihrer entscheidenden Rolle für die Gewährleistung von Nachhaltigkeit und Effizienz bei der Nutzung von Ressourcen, die für Erreichung eines gleichberechtigten Zugangs zu Lebensqualität erforderlich sind.“

„Es ist extrem wichtig, ein Verständnis für den Zusammenhang von Investment und räumlicher Ungleichheit zu entwickeln“

Alexandros Karvounis  
Europäische Investitionsbank

### **Welche Bedeutung hat das Thema der räumlichen Ungleichheit für die Europäische Investitionsbank (EIB) als Bank?**

Die Territoriale Agenda (TA) zielt darauf ab, räumliche Ungleichheiten zu verringern und die territoriale Kohäsion zu fördern. Die Aufgabe der Europäischen Investitionsbank besteht darin, durch die Finanzierung solider Investitionen zu den politischen Zielen der EU beizutragen, wie sie in ihrer Satzung und den Verträgen festgelegt sind. Artikel 309 des Vertrags betont, dass die Bank die Finanzierung von Projekten zur Förderung weniger entwickelter Regionen erleichtern soll. Mit anderen Worten: Die Kohäsionsprojekte der EIB zielen auch darauf ab, räumliche Ungleichheiten zu beseitigen, indem sie Beschäftigungs- und Bildungsmöglichkeiten, Zugang zu öffentlicher Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen, eine gesunde und nachhaltige Umwelt sowie eine prosperierende Wirtschaft in der gesamten Europäischen Union ermöglichen. Zu diesem Zweck nimmt sie auf den Finanzmärkten umfangreiche Mittel auf, die sie zu den günstigsten Bedingungen zur Finanzierung von Investitionsvorhaben, im Einklang mit den politischen Zielen der EU, einsetzt.

Warum ist die Frage der räumlichen Ungleichheiten für die EIB als Bank wichtig? Weil die EIB ihre Maßnahmen auf die Behebung von Marktversagen und suboptimalen Investitionssituationen ausrichten muss. Daher ist ein Verständnis des Zusammenhangs zwischen Investitionen und räumlichen Ungleichheiten für die EIB äußerst wichtig.

Was zeigen die räumlichen Ungleichheiten in Europa? Dass für alle Arten von öffentlichen Interventionen und Investitionen mehr ortsbezogene Analysen und politische Reaktionen erforderlich sind. In der EIB arbeiten wir daran, im Rahmen unseres derzeitigen ortsbezogenen Ansatzes durch Investitionen dazu beizutragen, räumliche Ungleichheiten zu überwinden. Eine Schlüsselbotschaft, die sich aus



unserer laufenden Arbeit ergibt, ist, dass die öffentliche Politik, die Entwicklungsstrategien und die Investitionsplanung den räumlichen Ungleichheiten mehr Aufmerksamkeit schenken müssen.

Zudem gibt es das „grüne“ Argument. Die beiden Hauptziele der TA sind für die EIB gleichermaßen wichtig. Sie arbeitet an einer Reihe direkt mit den beiden Hauptzielen der TA verbundener Aktivitäten. Im November 2019 genehmigte der Verwaltungsrat der EIB eine Reihe von Zielvorgaben für den Klimaschutz und die ökologische Nachhaltigkeit. Diese umfassen drei Schlüsselemente:

- Die EIB-Gruppe wird in der entscheidenden Dekade von 2021 bis 2030 Investitionen in den Bereichen Klimaschutz und ökologische Nachhaltigkeit in Höhe von 1 Billion Euro bereitstellen.
- Die EIB wird den Anteil ihrer Finanzierungen, die für den Klimaschutz und die ökologische Nachhaltigkeit bestimmt sind, schrittweise auf bis zu 50 % ihrer Aktivitäten im Jahr 2025 erhöhen und anschließend weiter ausbauen.
- Die EIB-Gruppe wird bis Ende 2020 ihre gesamte Finanzierungstätigkeit an den Grundsätzen und Zielen der Pariser Vereinbarung ausrichten.

Ergänzt wird dies durch Maßnahmen zur Unterstützung eines gerechten Übergangs für die davon besonders betroffenen Regionen oder Länder. Kai Böhme hat bereits heute Morgen auf den „gerechten Übergang“ hingewiesen. Im Rahmen des „gerechten Übergangs“ werden die Ziele des „gerechten und grünen Europas“ zusammengeführt. Sicherstellung eines gerechten Energieübergangs: Die EIB arbeitet eng mit der Europäischen Kommission zusammen, um Investitionen durch einen „Just Transition-Mechanismus“ im Rahmen des Green Deal zu unterstützen.

### **Ortssensibilität der EIB-Finanzierung ?**

Eines der politischen Ziele der EIB ist die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Entwicklung von smarten und nachhaltigen Regionen im Rahmen von ausgewogenen regionalen Investitionsprogrammen. Daher ist die EIB ein Finanzierungspart-

ner für Regionen und ihre Investitionsprogramme. EIB-Darlehen dienen in der Regel vorrangigen Investitionen im Rahmen der integrierten territorialen Entwicklungsstrategie einer Region. Dies ist ein Schlüsselkriterium für die Beurteilung von EIB-Projekten. Wir verwenden zu diesem Zweck das Rahmendarlehen der EIB, ein Instrument, das für solche Investitionsprogramme gut geeignet ist.

Um räumliche Ungleichheiten zu beheben, müssen Investitionsentscheidungen ortssensibel getroffen werden, wobei die Besonderheiten eines Ortes und die darüber hinausgehenden Auswirkungen der Investition in seinem weiteren regionalen, nationalen oder europäischen Kontext zu berücksichtigen sind (Spillover-Effekte). Wir sind der festen Überzeugung, dass die räumlichen Auswirkungen von Investitionen systematischer berücksichtigt werden sollten.

### **Wie beurteilen Sie die Rolle der EIB bei der Umsetzung der Territorialen Agenda?**

Die EIB beteiligt sich aktiv am Prozess der Territorialen Agenda der EU durch ihre Mitgliedschaft im NTCCP (The Network of Territorial Cohesion Contact Points) und in den Sitzungen der Generaldirektoren für Territoriale Kohäsion sowie durch ihre Präsenz bei allen Konsultationssitzungen der Europäischen Kommission zur Territorialen Agenda. Während die meisten Arbeitsprogramme der einzelnen Pilotaktionen noch festgelegt werden, gibt es spezifische Bereiche, in denen die EIB potenziell einen Beitrag leisten könnte:

1. Durch die Unterstützung der Entwicklung besserer Finanzierungsansätze im territorialen Kontext in Ergänzung zur Europäischen Kommission.
2. Durch den europaweiten Austausch von Best-Practice-Erfahrungen der EIB.
3. Durch das Bereitstellen von Kapazitäten zur Finanzierung und Beratung zu potenziellen neuen Projekten im Rahmen der Pilotaktionen, sofern dies sinnvoll ist.
4. Durch einen „Reality-Check“ der vorgeschlagenen Finanzierungsansätze.





## Zitate: Alexandros Karvounis

„Was zeigen die räumlichen Ungleichheiten in Europa?  
Dass für alle Arten von öffentlichen Interventionen und Investitionen mehr ortsbezogene Analysen und politische Reaktionen erforderlich sind.“

„Eine Schlüsselbotschaft, die sich aus unserer laufenden Arbeit ergibt, ist, dass die öffentliche Politik, die Entwicklungsstrategien und die Investitionsplanung den räumlichen Ungleichheiten mehr Aufmerksamkeit schenken müssen.“

„Wir arbeiten an einer Reihe direkt mit den beiden Hauptzielen der TA verbundenen Aktivitäten. Im November 2019 genehmigte der Verwaltungsrat der EIB eine Reihe von Zielvorgaben für den Klimaschutz und die ökologische Nachhaltigkeit.“



Abbildung 9: Das Auditorium vor Ort (Foto: ARL)



# Perspektiven der Landes- und Regionalplanung/-entwicklung in Deutschland auf die TA 2030

Beitragende:

- Max Winter, Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung
- Thomas Kiwitt, Verband Region Stuttgart
- Hilmar von Lojewski, Deutscher Städtetag

## Die TA 2030 aus der Länderperspektive

Max Winter  
Sächsisches Staatsministerium  
für Regionalentwicklung



Abbildung 10: Max Winter (Foto: ARL)

### **Territoriale Agenda erfordert raumordnerische Umsetzung**

Das Sächsische Staatsministerium für Regionalentwicklung (SMR) ist als erstes neu eingerichtetes Ressort im Freistaat Sachsen Anfang 2020 entstanden. Es ist zuständig für die Ländliche Entwicklung, den Städtebau, die Gestaltung des Strukturwandels in den beiden sächsischen Braunkohlerevieren und nicht zuletzt für Landesvermessung und Raumordnung. In allen diesen Aufgabenfeldern gibt es größere Schnittmengen mit der Politik der Europäischen Union.

Die Territoriale Agenda der EU spielte dagegen aus der Perspektive der Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen in der Vergangenheit

eine eher untergeordnete Rolle. Das lag allerdings – wie angedeutet – nicht daran, dass der Blick meines Bundeslandes auf Europa etwa unzureichend entwickelt gewesen sei. Gerade für Sachsen mit seiner Grenzlage zu Polen und Tschechien spielen Fragen der Territorialen Kohärenz seit vielen Jahren eine große Rolle. Im Vordergrund meines Bundeslandes stehen aber eher die mit finanziellen Mitteln der EU unteretzten Instrumente – und zwar nicht nur in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit: von LEADER über ESF und EFRE bis zu Interreg profitiert Sachsen – wie alle Länder – sehr von den raumwirksamen Planungs- und Förderinstrumenten der Europäischen Union.

Die Territoriale Agenda selbst hatte dagegen bislang keine Perspektive in der konkreten raumordnerischen Umsetzung – vermutlich nicht nur für Sachsen. Insoweit ist es erfreulich, dass nunmehr eine über sechs Pilotaktionen laufende praktische Umsetzung der TA 2030 auf der Maßstabsebene der Regionen vorgesehen ist. Neben der unter Verantwortung Deutschlands laufenden Pilotaktion zu den Perspektiven für strukturschwache Regionen – einer für Ostdeutschland besonders wichtigen Frage –, nehmen auch die übrigen drei Modellvorhaben zur Rolle von Kleinzentren in großräumigen Verflechtungsbereichen, zur grenzübergreifenden Planung sowie zu den Konsequenzen sektoraler Wirtschaftspolitik für die Raumstruktur wesentliche Inhalte des TA 2030 auf. Damit werden die Themen der TA für die regionale Maßstabsebene „operationalisierbar“ und erhalten zudem durch den damit intendierten Erfahrungsaustausch einen „europäischen Mehrwert“.



Dies wird auch positive Folgen für die Wahrnehmung der – neuen – Territorialen Agenda innerhalb Europas haben. Bislang war diese nämlich sehr unterschiedlich: Mitgliedstaaten mit einer etablierten Landesplanung und Raumordnung wie etwa Österreich und Deutschland haben in der TA möglicherweise einen eher „überschaubaren Mehrwert“ gesehen – haben sie doch in ihren nationalen oder regionalen Planwerken und deren informellen Umsetzungsinstrumenten bereits weitergehende Leitbilder und Strategien entwickelt und z.T. umgesetzt. Für Länder mit geringeren Erfahrungen in der öffentlich verantworteten Regionalentwicklung kann die TA 2030 aber eine Initialzündung zur weiteren Umsetzung auf nationaler, regionaler und vielleicht sogar lokaler Ebene sein.

Diese unterschiedliche Ausgangslage spiegelte sich auch in den vorbereitenden Diskussionen zur TA 2030 wider, die in Deutschland überdies noch zwischen den Ländern und im Verhältnis zum Bund abgestimmt werden musste. Schließlich unterscheiden sich die Positionen der west- und ostdeutschen Länder – trotz aller erreichten Fortschritte in der wirtschaftlichen Kohärenz – gerade in Fragen der Raumentwicklung noch immer. Dies gilt sicher analog auch für das Verhältnis zwischen den mittelost- und südeuropäischen Mitgliedstaaten auf der einen Seite und Westeuropa auf der anderen. Insoweit ist vielleicht nicht jede der Formulierungen im Entwurf der TA 2030 wirklich umfänglich gelungen.

### **Auch globale Entwicklungen haben Folgen für Regionen in Europa**

So ist die – fast ausschließliche – thematische Ausrichtung der TA 2030 auf ein „Grüneres“ und ein „Gerechteres“ Europa sicher grundsätzlich vertretbar und in den darunter subsumierten Leitbildern auch folgerichtig weiter ausgeführt worden. Was aber generell fehlt, sind die raumwirksamen – also für die Regionen in Europa spürbar werdenden – Konsequenzen in einer globalisierten Welt und den regionalen Folgen des Wettbewerbs, dem sich Europa insgesamt zu stellen hat. Der Strukturwandel – und in seiner Folge die Auf- und Abwertung von Wirtschaftsstandorten überall in Europa – ist keineswegs nur auf den Energieumstieg eines „grüneren“ und klimafreundlicheren Europas beschränkt, son-

dern wird – wie die Beispiele der Textil- und Stahlindustrie sowie etwa des Schiffbaus gezeigt haben – eine erhebliche regionale Dimension aufweisen. Hierüber findet sich nur sehr wenig in dem Papier. Auch die für Deutschland und insbesondere auch für Sachsen wichtige Automobil- und Zulieferindustrie steht mit ihren Standorten vor einer ungewissen Zukunft. Insofern ist der Stand der Diskussionen eigentlich noch nicht wirklich abgeschlossen – wie ja auch aus einigen sehr vorsichtigen Formulierungen im Entwurf über die noch nicht absehbaren Corona-bedingten Auswirkungen herauszulesen ist.

### **Konkrete Umsetzung in Pilot- und Modellvorhaben ist „europäischer Mehrwert“**

Die Absicht, zeitgleich mit der Verabschiedung der TA 2030 am 1. Dezember 2020 in Leipzig eine Umsetzungsphase über europäische Pilotprojekte in Modellregionen einzuleiten, ist daher ausdrücklich zu begrüßen. Aus der Erfahrung sowohl unserer Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) in Sachsen als auch aus der der Interreg-Projekte im grenzübergreifenden Bereich mit Polen und Tschechien kann nur empfohlen werden, möglichst viele der oben angeführten thematischen Aspekte der



Zitate: Max Winter

„Der Strukturwandel – und in seiner Folge die Auf- und Abwertung von Wirtschaftsstandorten überall in Europa – ist keineswegs nur auf den Energieumstieg eines „grüneren“ und klimafreundlicheren Europas beschränkt, sondern wird – wie die Beispiele der Textil- und Stahlindustrie sowie etwa des Schiffbaus gezeigt haben – eine erhebliche regionale Dimension aufweisen. Hierüber findet sich nur sehr wenig in dem Papier.“

„Die EU ist gefordert: die angekündigten weiteren Kürzungen der Interreg-Mittel sind jedenfalls kein gutes Signal, wenn es um die konkrete Umsetzung der TA 2030 in den Regionen Europas gehen soll.“

„Kritisch ist meines Erachtens auch das in der TA 2030 weitgehend ausgeblendete Verhältnis zu den Fachplanungen, darunter nicht zuletzt zu einer – gerade auf europäischer Ebene – zunehmend sektoral ausgerichteten Umweltpolitik.“



Raumentwicklung arbeitsteilig in verschiedenen europäischen Modellregionen zu bearbeiten. Ganz besonders hervorzuheben sind hier die positiven Erfahrungen Sachsens in der transnationalen Zusammenarbeit zu sehr anspruchsvollen Thematiken der Raumentwicklung.

So haben wir mit unseren Partnern in Mitteleuropa etwa Projekte zu klimainduzierten Starkregenereignissen, zu Verkehr und Logistik der TEN-T-Korridore, zur Industriekultur und zum Nahverkehr in peripheren Regionen durchgeführt, aus denen sich auf andere Regionen übertragbare, konkrete Umsetzungsmaßnahmen entwickelt haben.

Hierzu sollten sowohl das BMI als auch die Länder die erforderlichen Finanz- und Personalressourcen für eine professionelle Projektdurchführung bereitstellen. Aber auch die EU ist gefordert: die angekündigten weiteren Kürzungen der Interreg-Mittel sind jedenfalls kein gutes Signal, wenn es um die konkrete Umsetzung der TA 2030 in den Regionen Europas gehen soll.

### **Leitbilder und Szenarien der Regionalentwicklung kartographisch „visualisieren“**

Die TA 2030 soll eine „europäische Vision“ der Raumentwicklung aufzeigen; sie kann daher nicht auf eine kartographische Visualisierung verzichten – wenn sie denn Orientierung geben soll. Die guten Beispiele der kartographischen Visualisierung in den Raumentwicklungsszenarien einiger Mitgliedstaaten – zu nennen sind hier u.a. Deutschland, Frankreich oder Polen – sollten auch für die europäische Maßstabebene erarbeitet werden. Allerdings wird diese kartographische Darstellung damit eher abstrakt und generalisierend sein müssen.

Dies ergibt sich schon aus der – auf die Politik der Territorialen Kohärenz – beschränkten Kompetenz der EU im Verhältnis zur Raumordnung der Mitgliedstaaten. Ansonsten ist absehbar, dass die Karteninhalte einzelnen Vorstellungen der Regionen und Mitgliedstaaten zuwiderlaufen könnten. Für die laufende Raumb Beobachtung hilfreich sind allerdings die Kartenmaterialien zur Analyse der Raumstruktur, die durch die zahlreichen ESPON-Aktivitäten auch für die Landes- und Regionalplanung einzelner Mitgliedstaaten zu einer wichtigen Arbeitsgrundlage geworden sind – insbesondere,

wenn sich eine eigene Raumb Beobachtung erst noch im Aufbau befindet.

### **Territoriale Agenda zur Stärkung von Raumordnung in Europa nutzen**

Mit der Verabschiedung und Umsetzung der TA 2030 wird vielfach auch die Hoffnung auf eine „Renaissance von Raumordnung und Landesplanung in Europa“ verknüpft. Angesichts der fehlenden raumordnerischen Zuständigkeit der Union müsste eine Aufwertung zugunsten einer wirksamen Raumordnung und Landesplanung auf europäischer Ebene zunächst von den Mitgliedsländern ausgehen. Realistischer Ansatzpunkt hierfür könnte die zunehmend auf den Ausgleich der regionalen Disparitäten in Europa ausgerichtete Politik der Union sein – also etwas, was in Deutschland eher der regionalen Strukturpolitik oder auch der fiskalischen Ausgleichspolitik zuzuschreiben wäre.

Dies hat aber mit einer „Planungseuphorie“ für Raumordnung und Landesplanung im engeren Sinne nichts zu tun.

Das Fehlen einer wirksamen Raumordnungspolitik auf europäischer Ebene wird vielfach auch mit einer vorgeblichen Hinwendung der Union zu einer „neoliberalen Wirtschaftspolitik“ begründet. Angesichts der aktuell unübersehbaren Tendenzen zugunsten einer Transferunion in Europa gibt es hierfür meines Erachtens keine Belege. Das gilt im Übrigen auch nicht für den Entwurf der TA 2030 selbst, der keineswegs von einer Philosophie des Neoliberalismus geprägt ist – wie etwa Formulierungen wie „...the rich get richer and the poor get poorer“ oder auch „Economic concentration ... create ‘winner takes all’ economies...“ andeuten mögen.

Kritisch ist meines Erachtens auch das in der TA 2030 weitgehend ausgeblendete Verhältnis zu den Fachplanungen, darunter nicht zuletzt zu einer – gerade auf europäischer Ebene – zunehmend sektoral ausgerichteten Umweltpolitik: eine wirksame Raumordnung und Landesplanung kann – in Europa wie auch in Deutschland – nur gelingen, wenn auch starke Fachplanungen wie etwa Umwelt-, Klima- und Naturschutz bereit und in der Lage sind, sich in räumlichen Abwägungsprozessen zu integrieren, mit anderen Worten: beim Aushandeln auch zu fachlichen Kompromissen bereit sind.



## Die Perspektive der Region Stuttgart auf die TA 2030

Thomas Kiwitt  
Verband Region Stuttgart



Abbildung 11: Thomas Kiwitt (Foto: ARL)

Die in der Territorialen Agenda 2030 (TA) angeführte Kooperation zwischen Territorien spielt für den Verband Region Stuttgart eine herausragende Rolle: In europäischen Netzwerken (z. B. Metrex), der EU-International Urban Cooperation (China, USA) und zahlreichen Projekten und (Förder-)Programmen (z. B. ESPON, Interreg, Horizon 2020).

Auch Kohäsion als Kernelement der TA ist von besonderer Bedeutung, denn die EU braucht die Stärkung des Zusammenhaltes. Allerdings sind die Teilräume ausgesprochen heterogen; eine funktionale, administrative und wirtschaftliche Vielfalt, die keine Universallösungen erlaubt. Zudem gilt – wie auch bei der deutschen Raumordnungspolitik – dass es nicht nur um die Förderung strukturschwacher Räume gehen kann. Die spezifischen Herausforderungen (vermeintlich) starker Regionen sind ebenso zu berücksichtigen und in die Handlungskulisse zu integrieren.

Daher ist überraschend, dass „Wettbewerbsfähigkeit“ in der Fortschreibung der TA kaum betont wird. Zumal dies einen inhaltlichen Bruch mit der EU Urban Agenda darstellt, die neben „Just“ und „Green“ auch die „Productive City“ ausdrücklich anpeilt.

Andererseits werden schon mit den beiden Themenfeldern „Just“ und „Green“ neue anspruchsvolle Ziele gesteckt – die aber nur wirken, wenn sie auch bei den Adressaten ankommen. Denn „mehr Ziele“ bedeutet nicht automatisch eine „bessere Qualität“ von Planungen bzw. Maßnahmen. Es ist daher wichtig, dass die TA die Umsetzung zukünftig stärker fokussiert.

Die Bundesrepublik als „Anstifter“ ist hier besonders gefragt und kann aufgrund föderaler Vielfalt und Erfahrungen mit weitreichender kommunaler Autonomie zahlreiche konkrete Ansatzpunkte für ein solches nationales „Follow up“ bieten – zur TA ebenso wie zur Leipzig Charta.

Wirksame Instrumente, regionale Gestaltungsspielräume und ggf. zielgerichtete Fördermittel dürften dabei wichtiger sein als weitere konzeptionelle Ausformungen und Leitbilder. Gefragt ist ein gelungenes Vorgehen zum Überbrücken von Ressorts, Verwaltungsebenen und administrativen Grenzen. Nicht nur aus Effizienzgründen, sondern auch um Akzeptanz in der Bevölkerung und Mehrheiten in den Gremien zu gewinnen. Die Fortschreibung der Leipzig Charta betont die Bedeutung regionaler Koordination.

Ein Ansatz, der auch bei der territorialen Zusammenarbeit zweckmäßig ist. Es wäre konsequent, die eingeführten „Functional Urban Areas“ nicht nur als (wichtige) Analyseeinheit zu nutzen, sondern diese auch konzeptionell zu stärken. Dieser (stadt-)regionale Maßstab ist geeignet, subsidiäre Aufgabenwahrnehmung und strategische Zielsetzungen für den Gesamttraum zu verbinden. Er bedient die Bandbreite von „Big picture“ bis zur konkreten Umsetzung vor Ort, dem „Enabeling“ kleiner Gemeinden.

Kurzum: Die Territoriale Agenda 2030 formuliert die „richtigen“ Ziele. Umso mehr muss es darum gehen, diese auch tatsächlich zu erreichen – nicht nur in Europa.





Zitate: Thomas Kiwitt

„Wir sehen gerade bei den territorialen Fragestellungen Klimawandel, Mobilitätswende, Energiewende, wirtschaftlicher Strukturwandel, die die Grundfesten unserer Wirtschaftsstruktur, unseres Zusammenlebens und unserer Raumstruktur berühren, dass wir weitergehende Gedanken brauchen. Mehr jedenfalls, als hier oder da mal ein Pilotprojekt.“

„Die TA ist ein wichtiges Grundlagenpapier – keine Frage. Wenn Deutschland dieses im Rahmen der Ratspräsidentschaft einbringt, wäre es allerdings konsequent, auch ein nationales Follow-up zu organisieren und zu zeigen, wie dieses Papier umgesetzt werden kann. Dafür haben wir mit starken Regionen, mit föderaler Vielfalt und mit selbstbewussten Gemeinden die besten Voraussetzungen, um die - hochgesteckten - Ziele zu erreichen.“

„Es ist ein wesentlicher Verdienst der TA, territoriale Fragestellungen endlich klar als solche zu benennen. Seit vielen Jahren etwa stehen die Energie- oder Mobilitätswende ganz oben, aber den Raumbezug begreift kaum jemand. Auch wenn viele die Leipzig Charta nicht kennen, so können doch viele klare Erwartungen an eine Stadt als Heimat, als Wirtschafts- und Lebensstandort formulieren. Dies gilt auch für den größeren, territorialen Rahmen.“

## Die Perspektive des Deutschen Städtetages auf die TA 2030

Hilmar von Lojewski  
Deutscher Städtetag



Abbildung 12: Hilmar von Lojewski (Foto: ARL)

Trotz des hohen Abstraktionsgrads ist das Interesse an der Territorialen Agenda 2030 (TA 2030) bei vielen Städten hoch. Wichtig bleibt aus kommunaler Sicht bei allen Abstraktionserfordernissen und dem „großen Karo“, die der TA 2030 naturgemäß innewohnt, dass auch eine Territoriale Agenda zeigt, was auf lokaler, regionaler, überregionaler Ebene konkret ankommen kann. Deshalb lohnt es sich, die Territoriale Agenda über Karten, Bilder und Projekte herunterzubrechen und mit einem Investitions- und Aktionsprogramm zu verknüpfen. Das erfordert ein engeres, integriertes Zusammenwirken zwischen den verschiedenen Teilen der Kommissionen und das Einführen integrierter Finanzierungsinstrumente – ein Topf für viele Projekte integrierter Regionalentwicklung.

Wichtig erscheint auch, die Territoriale Agenda mit dem gleichen Nachhaltigkeitsverständnis zu verbinden, wie dies etwa bei der Agenda 2030, den europäischen Nachhaltigkeitszielen, dem Reference Framework for Sustainable Cities oder aktuell der Erarbeitung der Neuen Leipzig Charta der Fall ist. Die Überarbeitung der Territorialen Agenda 2030 wird sehr begrüßt. Die abgestimmte Raumentwicklung über Gebietskörperschaften, Landes- und Staatsgrenzen hinaus ist Anliegen der Städte und bedarf steter Anstrengung auch auf stadtreptionaler Ebene. Wie schon in der Präambel betont wird, brauchen Städte und Gemeinden Unterstützung und Freiräume, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen.



Die Städte gehen daher davon aus, dass sich diese Unterstützung nicht auf die weniger prosperierenden Räume beschränkt. Denn auch dynamische Ballungsräume stoßen aufgrund ihrer regionalen Governance-Strukturen an die Grenzen einer strategischen Raumplanung und -entwicklung. Mit Blick auf die beabsichtigte Umsetzung regen die Städte daher an, auch konkrete Ansätze zur Förderung von Maßnahmen in nach der EU-Definition weiterentwickelten Regionen zu prüfen.

Nicht ganz klar ist bisher, wie die Neue Leipzig Charta und TA 2030 zusammenwirken sollen. Die Städte regen daher einen sprachlichen Abgleich und eine stärkere Bezugnahme der beiden Dokumente aufeinander an. Neben dem Blick auf die europäischen Regionen werden auch die Städte und Stadtregionen als Akteure und deren Handlungsbedarf auf städtischer Ebene und Stadt-Umland Ebene benannt.

Eine präzise Abgrenzung des unterschiedlichen räumlichen Umgriffs oder der unterschiedlichen Adressatengruppen fehlt allerdings. Beispielsweise wird nicht deutlich, wie die sowohl in der TA 2030 als auch in der Neuen Leipzig Charta benannten Ansätze von Good Governance (z. B. place-based approach und multi-level cooperation) miteinander verbunden sind.

Aus kommunaler Sicht muss ausdrücklich die Bedeutung der Governance über alle Ebenen und zwischen allen territorialen Gebietskörperschaften, Sektoren und Akteursgruppen bekräftigt werden. Dies ist der Schlüssel für die breite und gemeinsame Verantwortlichkeit für die Ziele der Territorialen Agenda. Es wird darüber hinaus angeregt, die Partizipation der Zivilgesellschaft deutlicher zu formulieren. Dies entspricht dem politischen Ziel 5 der zukünftigen EU-Kohäsionspolitik „Ein bürgernäheres Europa“.

Die Gebiete Europas sind durch den Klimawandel unterschiedlich betroffen. Hierdurch gibt es (neue) Wechselwirkungen sowohl auf kleinräumiger als auch großräumiger Ebene. Die Handlungsansätze im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung sollten daher noch detaillierter herausgearbeitet werden. Insgesamt sollte die TA 2030 einen Rahmen für gemeinsame Forschung, gemeinsames Handeln und solidarische Bewältigungsstrategien bieten, um die territoriale Dimension des Klimawandels gemeinsam besser bewältigen zu können sowie gemeinsam Anpassungsstrategien zu entwickeln. Dies gilt ggf. auch für andere Krisen (z.B. Corona-Pandemie), zumal diese fraglos eine territoriale Dimension haben.



#### Zitate: Hilmar von Lojewski

„Hat Territorialplanung eine Chance? Ja, wenn... Das Wenn macht sich aus kommunaler Sicht immer an der Durchführungskraft von Instrumenten fest.“

„Bei der Territorialen Agenda wäre mir wichtig, dass wir den Bezug auch zu den wachstumsstarken Regionen sehen und nicht nur zu den wachstumsschwachen. Denn Disparitäten entstehen nicht nur in wachstumsschwachen Regionen, sondern auch und insbesondere in wachstumsstarken Regionen. Dort sind die Unterschiede einfach noch mal größer.“

„Ein Schulterschluss zwischen Territorialer Agenda und Leipzig Charta ist nötig.“

„Wir sollten unbedingt in Bildern arbeiten und die Bilder immer gleich mit den Investitionen verknüpfen. Die Regionen, in die europäisches Geld hineinfließt, möchte ich gerne mal in einer interaktiven Karte sehen – auch aus politischen Gründen, auch aus Gründen der Zurechenbarkeit, auch aus Gründen der Rechtfertigung – um zu zeigen, da findet etwas statt als mittelbares Ergebnis auch einer Territorialen Agenda.“



# Statement aus Sicht des Europäischen Ausschusses der Regionen

Ministerin Birgit Honé,  
Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung



Abbildung 13: Ministerin Birgit Honé (Foto: ARL)

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Danielzyk,  
Sehr geehrter Herr Dr. Meltzian,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke Ihnen für die Einladung zu dieser Veranstaltung. Denn das gibt mir Gelegenheit über ein Thema von ganz zentraler Bedeutung zu sprechen und dabei verschiedene Hüte aufzusetzen:

- den der Europaministerin,
- den der Regionalministerin
- und den des niedersächsischen Mitgliedes des Ausschusses der Regionen.

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Überwindung räumlicher Disparitäten sind die Zielsetzung der Territorialen Agenda für die Europäische Union und das ist, im kleineren Maßstab, auch unser Ziel für Niedersachsen und seine Regionen. Darum geht es uns, wenn wir auf eine nachhaltige Raumentwicklungspolitik abzielen.

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine der, wenn nicht sogar die zentrale Herausforderung unserer Zeit. Es geht dabei um Verteilungsgerechtigkeit, um Zugangschancen, um Erreichbarkeit von Versorgungsleistungen und ganz im Kleinen für den jeweiligen Menschen um sein Zuhause – es geht darum, dort, wo ich mich zu Hause



fühle und wo ich leben möchte, auch gut leben zu können. Ich möchte eine schöne bezahlbare Wohnung haben, ich möchte arbeiten, ich möchte mich und meine Familie versorgen können, ich möchte Freizeitangebote haben, ich möchte mobil sein. Das Thema ist also keineswegs abstrakt, sondern trifft die Menschen sehr konkret und ist sehr emotional.

Welche Folgen Disparitäten für ganz Europa haben können, hat die europäische Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 gezeigt.

Deren Auswirkungen waren über ganz Europa sehr divers ausgeprägt, je nachdem, wie die Wirtschaft ausgerichtet und wie stabil sie aufgestellt war oder wie gut die Sicherungssysteme funktionierten. In der Folge haben sich die Disparitäten der Lebensverhältnisse zwischen vielen Regionen in Europa verstärkt.

Gleiches gilt für den Klimawandel, dessen räumliche Auswirkungen ebenfalls ganz unterschiedlich sind. Das gilt innerhalb der EU, aber auch bereits innerhalb der Nationalstaaten und Regionen. Von Dürresommern sind insb. die landwirtschaftlichen Gebiete, von denen wir hier in Niedersachsen auch viele haben, betroffen. Die Debatte um Versicherungen, eingeschränkte Wassernutzung, Ernteauffälle und Lebensmittelpreise hat uns auch in diesem Jahr wieder begleitet und betroffen sind eben nicht nur die direkten landwirtschaftlichen Erzeuger, sondern ganze Regionen mit ihren Wertschöpfungsketten. Der Klimawandel trägt damit zum Auseinanderdriften der Lebensverhältnisse bei, wenn keine Anpassungsmaßnahmen ergriffen werden.

In Zusammenhang mit dem Klimawandel steht auch die Energiewende. Diese hat Auswirkungen auf die ganze Region, wenn z. B. der Hauptarbeitgeber ein energieintensives Unternehmen ist – oder ein Automobilhersteller, von dem diverse Zulieferbetriebe abhängig sind. Demnach muss sich auch die ganze Region dem Transformationsprozess stellen und ihn aktiv mitgestalten.

Der digitale Wandel – um eine weitere aktuelle Herausforderung zu nennen – verändert unser Leben in rasanter Geschwindigkeit – eröffnet aber auch völlig neue Möglichkeiten.

Die Folgen der Covid-19 Pandemie stellen unsere Gesellschaft, unser Gesundheitssystem und unsere Wirtschaft vor immense Probleme und verschärfen die Disparitäten weiter. Die mittel- und langfristigen Folgen sind derzeit kaum abschätzbar.

Die verschiedenen Regionen sind nicht nur unterschiedlich betroffen, sie sind auch in unterschiedlicher Weise in der Lage, mit Herausforderungen umzugehen und das erschwert die territoriale Kohäsion, den Zusammenhalt der Regionen.

Wie können wir es schaffen, uns anzupassen? Indem wir innerhalb der europäischen Vorgaben Instrumente entwickeln, die die Regionen – und das betrifft die städtisch wie die ländlich geprägten Regionen – zum einen widerstandsfähig machen und sie zum anderen befähigen, sich immer wieder an Veränderungen anzupassen. Das heißt: Wir müssen die Regionen lehren, Prozesse aufzusetzen, um Transformationen zu vollziehen. Denn eines ist auch klar, Veränderungen geschehen fortlaufend und immer schneller, es ist nicht damit getan, einmal über den Berg zu kommen.

Der Schlüssel liegt darin, die regionalen Akteure zu befähigen, ihre spezifischen Herausforderungen zu identifizieren, Lösungsansätze zu entwickeln und diese dann auch umzusetzen. Das funktioniert nur, wenn sie auf eine nachhaltige Entwicklung setzen, die auch neue grüne Technologien mit einbezieht. Das ist meine zentrale Botschaft als niedersächsische Ministerin, die ich als Regionalministerin in die Region und als Europaministerin nach Brüssel gebe und diese Botschaft hat auch der Ausschuss der Regionen schon verschiedentlich an die Kommission gegeben.

Der Ausschuss der Regionen, kurz AdR, – das weiß ich wohl – wird mit Blick auf seine Einflussmöglichkeiten nicht unbedingt immer als zentraler Akteur gesehen. Das geschieht aber zu Unrecht, wie ich finde. Der Ausschuss ist als Vertreter der Regionen eine wichtige Quelle für das politische Brüssel, um sich über die Herausforderungen und Sichtweisen vor Ort zu informieren. Und er ist ein Weg, Akzeptanz für eine Entscheidung vor Ort durch Einbindung der regionalen Akteure im Vorfeld zu sichern.



Seine Stimme hat gegenüber der Kommission und dem Europäischen Parlament durchaus Gewicht, wenn er sich frühzeitig und geschlossen positioniert. Und er ist eben eine Plattform, um die Belange der Regionen auf die europäische Ebene zu bringen und die Kommission anzuhalten, eine Politik zu betreiben, die den Regionen eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht.

Ich gebe Ihnen dafür gern ein aktuelles Beispiel. Kürzlich habe ich im Europäischen Ausschuss der Regionen die Berichterstattung für eine Stellungnahme zum Thema sauberer, also grüner, Wasserstoff übernommen. Diese hat der AdR am 2. Juli verabschiedet. Und es ist mir wichtig, dass die Europäische Kommission bei der Veröffentlichung der EU-Wasserstoffstrategie eine Woche später einige wichtige Forderungen, die wir vorher intensiv diskutiert haben, aufgegriffen hat. Dies betrifft zum Beispiel

- eine EU-weite Nachhaltigkeitsklassifizierung von Wasserstoff,
- EU-weite Produktionsziele,
- die Schaffung von Leitmärkten für grüne Wasserstofftechnologien
- und deren Einsatz in der Stahlproduktion.

Außerdem muss die EU ihre Gesetzgebung zu erneuerbaren Energien und zur Transport- und Energieinfrastruktur überarbeiten, um diese Technologie attraktiver zu machen.

Warum ist mir das als Regionalministerin wichtig, die das Thema territoriale Entwicklung im Blick hat? Weil wir in Niedersachsen einige der von mir eben genannten Regionen haben, die diese neue Technologie als Impuls für einen Transformationsprozess nutzen, um sich an die aktuellen Veränderungsprozesse anzupassen.

Ich sagte vorhin, dass wir Instrumente innerhalb der europäischen Vorgaben schaffen müssen, aber über den AdR haben wir eine Möglichkeit, eben diese europäischen Vorgaben so zu beeinflussen, dass sie Platz für unsere Vorstellung von diesen Instrumenten bieten.

Sie sehen also, wir befassen uns im AdR nicht nur mit nachhaltiger regionaler Entwicklung, wenn wir

uns direkt zum Prozess der Territorialen Agenda äußern. Aber auch das hat der Ausschuss natürlich getan und das der Wichtigkeit des Themas angemessen auch in relativer Einigkeit.

Dabei haben wir Wert darauf gelegt, dass die Territoriale Agenda nicht etwa völlig neu zu schreiben ist, sondern lediglich an die neuen Entwicklungen angepasst wird.

Der AdR hat auf seiner Plenartagung am 8. und 9. Oktober 2019 mit großer Mehrheit und nach einem Prozess ohne große Kontroversen die Initiativstellungnahme mit dem Titel „Der Beitrag des AdR zur erneuerten territorialen Agenda mit besonderer Betonung der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen lokalen Entwicklung“ beschlossen.

Der Titel ist sperrig, aber er trifft genau den Kern. Eine akzeptierte, nachhaltige und wirkungsvolle regionale Entwicklung muss von der Region selbst betrieben und von ihrer Bevölkerung getragen werden.

Die Stellungnahme ruft deshalb mit Recht zu mehr Ehrgeiz und zur Weiterentwicklung der territorialen Instrumente auf, nicht zuletzt auch, weil sie helfen, das Ziel eines bürgernäheren Europa zu verwirklichen und die Ziele der Territorialen Agenda vor Ort sichtbar zu machen.

Der AdR stellt dabei insbesondere auf die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung ab. Und ich kann das nur noch einmal unterstützen. Wir haben hier in Niedersachsen sehr gute Erfahrungen mit der Kreativität der lokalen Aktionsgruppen im Rahmen von LEADER gemacht, die mit großem Elan darangehen, ihren Ort lebenswert zu machen und ihm damit die Zukunftsfähigkeit, die Attraktivität und letztlich das Überleben zu erhalten.

Aber auch außerhalb von LEADER und damit außerhalb der Fokussierung auf die ländlichen Räume setzen wir in Niedersachsen auf regionalisierte Ansätze. Wir sehen unsere Regionen als Zukunftsregionen, in denen wir die Strukturen stärken wollen, die die Regionen befähigen, ihr Potenzial zu heben, Entwicklung voranzutreiben und auf Veränderungen zu reagieren.



Zur Unterstützung der Regionen entwickeln wir in meinem Haus derzeit ein neues zentrales regionalpolitisches Instrument. Es ist ein Angebot des Landes an die Regionen: Über freiwillige kreisübergreifende Zusammenarbeit unter Beteiligung der gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure werden vor Ort die zentralen Aufgaben für die Zukunft identifiziert und Projekte zur Entwicklung der Region umgesetzt.

Man muss seinen Regionen eben auch etwas zutrauen! Nach dem Prinzip gehen wir schon seit einigen Jahren vor. Niedersachsen hat im Jahr 2015 als erstes Bundesland eine experimentelle Richtlinie zur Förderung sozialer Innovationen aufgelegt. Über diese Richtlinie werden in ganz Niedersachsen neue Wege und Ansätze zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen gefördert, die in den Regionen des Landes entwickelt, erprobt und umgesetzt werden.

Scheitern ist hier ausdrücklich erlaubt, weil ich ohne Eingehen eines Risikos kaum gewohntes Terrain verlassen und Innovationen generieren kann. Konkret geht es um Projekte zur Anpassung an den Wandel in der Arbeitswelt und zur Sicherung und Verbesserung des Zugangs zu Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen im Rahmen der regionalen Daseinsvorsorge. Niedersachsen war mit diesem Ansatz bundes- und europaweit Vorreiter.

Ich möchte aber noch vier weitere Kernforderungen der Stellungnahme herausstellen, die uns zeigen, was die Regionen von den politischen Verantwortlichen erwarten:

1. Die künftige Territoriale Agenda und die Struktur- und Investitions-Fonds der EU, also auch die drei für uns besonders relevanten Fonds EFRE, ESF und ELER, müssen dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse stärker Rechnung tragen. Das kann ich ohne zu zögern unterzeichnen und ich habe eingangs auch bereits erläutert, warum.
2. Wir brauchen eine stärkere Verknüpfung zwischen der Kohäsionspolitik und der Territorialen Agenda in allen Phasen der Planung, Umsetzung und Überwachung der Programme. Auch

das ist nach meiner Überzeugung richtig, weil wir mit der Territorialen Agenda ein Leitbild und eine über Grenzen hinweg akzeptierte Richtschnur haben: eine nachhaltige Entwicklung zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

3. Die künftige Territoriale Agenda muss die Rolle kleiner und mittelgroßer Städte bei der Verwirklichung einer ausgewogenen, polyzentrischen Entwicklung in der EU aufwerten. Auch das ist genau richtig. Klein- und Mittelstädte sind mit ihrer Ankerfunktion zentral für die Schaffung attraktiver Lebensbedingungen in den ländlichen Räumen. Oder anders gesagt, eine Stärkung der ländlichen Regionen kann nicht gelingen, ohne sie mitzudenken. Wir haben deshalb in Niedersachsen das Programm Zukunftsräume, das sich genau an diese Zentren richtet, die wichtige Versorgungsfunktionen für ihr Umland übernehmen. Ziel des Programms ist die Entwicklung von Projekten, die dazu beitragen, eben diese Ankerfunktion für die sie umgebenden ländlichen Räume zu stärken. Die Bandbreite der Förderprojekte ist sehr groß. Sie reicht von Projekten zur Attraktivitätssteigerung der Innenstädte über Mobilitätsprojekte und Co-Working-Spaces bis zu Verbesserung von Angeboten im Bereich von Pflege und Gesundheit. Die Kommunen sollen nach lokalen Bedarfen schauen und nicht nur eine vorgegebene Problematik in einem bestimmten Themenfeld angehen. Und wie Sie sich denken können, ist es eben aufgrund dieses Spielraums sehr gefragt und auch deshalb, weil wir Beratungs- und Coachingleistungen fördern, um die guten Ideen in antragsreife Konzepte zu gießen.

4. Es muss eine „Agenda für die ländlichen Räume“ geschaffen werden, die ländliche Gebiete als Lebens- und Wirtschaftsräume und nicht nur als landwirtschaftliche Flächen betrachtet. Auch das kann ich nur unterschreiben.

Ländliche Räume brauchen eine Versorgungsinfrastruktur, die es Menschen aller Altersgruppen in allen Lebensphasen möglich macht, dort zu leben. Und sie brauchen attraktive Arbeitsplätze. Die Digitalisierung kann hier eine Chance sein.



Brüssel und die Regionen verfolgen gemeinsam das Ziel einer ausgewogenen territorialen Entwicklung. Es geht dabei nicht darum, alles gleichzumachen, sondern vielmehr darum, die unterschiedlichen Charakteristiken von Orten und Regionen zu stärken und im Sinne einer gemeinsamen Entwicklung zu nutzen. Auf diese Herausforderungen sucht Niedersachsen z.B. auch gemeinsam mit seinen europäischen Nachbarn im Rahmen der europäischen Interreg Programme antworten.

Wir sehen z.B. vermehrt, dass – auch über Interreg-Programme – Energie-Lösungen mittels grünem Wasserstoff in verschiedenen Projekten erprobt werden.

Ich erwähnte es ja eingangs bereits. Viele Regionen stehen vor ganz konkreten Herausforderungen bei der Gestaltung von Transformationsprozessen, um sich an den Technologiewandel anzupassen. Und da bietet sich eben oft auch eine grenzüberschreitende Lösungssuche an.

Interreg-Projekte stehen für den Gedanken der grenzüberschreitenden Koordinierung und Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen und leben damit ein ganz wichtiges Prinzip, das sich aus der Territorialen Agenda ableitet, die Entwicklung und Erhaltung funktionaler Räume. Denn Räume hören nicht an der Verwaltungsgrenze oder eben der Staatsgrenze auf.

Ein besonderes Anliegen Niedersachsens bei der Neugestaltung der Territorialen Agenda ist deshalb, dass es in Interreg neben dem Ansatz sektoraler Projekte auch die Möglichkeit für sektorübergreifende, raumwirksame Projekte geben soll. Das ist uns in nationalen wie internationalen Bezügen der regionalen Entwicklung wichtig. Eine versäulte und rein sektorale Betrachtungsweise hilft den Regionen nicht weiter, ob es sich nun um eine grenzübergreifende Betrachtung handelt oder um eine rein nationale Region.

Denn die Herausforderungen, vor denen sie stehen, sind komplex und nicht nur innerhalb eines Sektors zu lösen und es ist den Menschen immer weniger vermittelbar, wenn gute Lösungsideen an fehlender Zuständigkeit, fehlender Kooperationsfähigkeit oder der fehlenden Fähigkeit, säulenübergreifend zu denken, scheitern.

Zusammenfassend kann ich sagen, dass die Herausforderungen der kommenden Jahre für die Raumentwicklungspolitik groß sind. Die Erneuerungsprozesse rund um die Territoriale Agenda bieten uns aber eine Chance, um mit zeitgemäßen europäischen Konzepten gemeinsame Lösungen für Europa und seine Regionen zu finden. Und dafür ist es unerlässlich, dass die Regionen sich einbringen und dass sie in Brüssel auf ein offenes Ohr treffen.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!



# Fazit und Empfehlungen

Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Dr. Sebastian Krätzig  
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Die Aufmerksamkeit für die Neuauflage der Territorialen Agenda ist groß – und das Diskussionsforum Raumentwicklung 2020 hat gezeigt, wie vielfältig die Erwartungen und Umsetzungsideen auf der einen Seite sind, aber auch wie vielfältig die kritischen Blicke auf Rahmenbedingungen und Implementationshürden auf der anderen Seite sind, die von kommunaler, regionaler über die Länderebene bis hin zur nationalen und internationalen Perspektive innerhalb der EU bestehen.

- **Die territoriale Argumentation und Perspektive befördern:** Um die nationalen Perspektiven und die europäische Ebene in der Debatte um die zukünftige Entwicklung zu verbinden, kann die TA helfen: Sie und ihr Entstehungsprozess eröffnen einen Diskussionsraum sowohl auf europäischer, aber vor allem auch auf nationaler Ebene für die europäische Perspektive und die europäischen Dimensionen der Raumentwicklungspolitik. Nur so können Zielkonflikte auch benannt, ausformuliert und bearbeitet werden. Die TA ist dabei nicht als ein neues Planungskonzept zu verstehen, das separat oder sektoral in einzelnen Ländern oder Regionen umgesetzt werden soll, sondern es soll in allen Planungs- und Entwicklungsprozessen bzw. deren übergreifenden Strategien diskutiert und angewendet werden.
- **Die Erwartungen müssen realistisch bleiben:** Es muss klar festgestellt werden, dass es sich bei der TA um ein informelles Instrument handelt, das keine eigene rechtliche Verbindlichkeit sowie keine eigenen Finanzmittel besitzt. Daher kann sie nur gelingen, wenn ihre Umsetzungsmöglichkeiten so genutzt werden, dass sie mit einem eigenen Implementierungsrahmen verknüpft wird, der in den Mitgliedstaaten jeweils spezifisch ausformuliert/ausdifferenziert wird und womöglich sogar mit zusätzlichen finanziellen Mitteln auszustatten wäre. Hierbei sollten zudem unbedingt Akteure unterer administrativer Ebenen, vor allem der Kommunen, aktiv eingebunden werden. Insgesamt braucht

die Umsetzung der TA 2030 Evidenz (Karten, siehe unten), Demonstrationsprojekte (die sechs geplanten Pilotaktionen) und einen sektorübergreifenden Dialog von der EU bis zur regionalen Ebene.

- **Die TA setzt dem bisher in der EU stark vertretenen Wettbewerbsprinzip mit „Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ neue Schwerpunkte entgegen und zwingt zu einer kritischen Auseinandersetzung mit den bisherigen regionalen Wachstumsstrategien:** So fällt auf, dass „Wettbewerbsfähigkeit“ in der Fortschreibung der TA kaum angesprochen wird – im Gegensatz zur EU Urban Agenda, in der u. a. auch die „Productive City“ genannt wird. Insofern muss bei der TA und ihrer Umsetzung auch die ökonomische Dimension beachtet werden. So ist etwa festzustellen, dass es viele ökonomische Entwicklungen gibt, die heute an Regionen vorbeigehen, die bisher eher als strukturstark galten. Hier sollte genauer geprüft werden, um welche Defizite es sich im Detail handelt und in welchem Bereich genau gegengesteuert werden kann. Physisch bzw. strukturell bedingte Ungleichheiten in Regionen, die schon immer eine andere Struktur hatten, können allerdings nicht „weggefördert“ werden. Zudem müssen sich Wettbewerbs- und Ausgleichsorientierung ein Stück weit die Waage halten. Es kann aber auch nicht ausschließlich um die Förderung struktur schwacher Räume gehen, denn strukturstarke Regionen haben ebenso spezifische Herausforderungen zu bewältigen. Beides ist bei der Umsetzung der TA zu berücksichtigen.
- **Die Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland sollten mit Blick auf die TA angepasst werden:** Es ist in Ergänzung zur TA ein Atlas mit 49 Karten erschienen (BMI/BBSR 2020, [www.atlasta2030.de](http://www.atlasta2030.de)), die entlang der dort benannten Herausforderungen und Prioritäten von BBSR und ESPON erstellt wurden. Diese sollten entsprechend aufgegriffen werden. Auf dieser Basis sollten zum einen eine Handreichung zur



Umsetzung und entsprechende Projekte initiiert werden. Zum anderen sollten sich die thematischen Schwerpunkte der TA als Rahmen für die Raumentwicklungspolitik aller Ebenen in Europa in den deutschen Leitbildern zur Raumentwicklung wiederfinden. Insbesondere das umfassende Konzept eines „grünen Europas“ (vgl. TA, aber auch den „Green Deal“ der EU-Kommission) muss Eingang in die Leitbilder und Handlungsstrategien finden. Die Thematik hat inzwischen auch in Deutschland – siehe etwa auch die Begründung zum Kohleausstieg – eine viel umfassendere und grundsätzlichere Bedeutung erlangt, als es seinerzeit bei der letzten Überarbeitung der Leitbilder der Fall war. Mit dem Konzept des „gerechten Europas“ korrespondiert die Leitvorstellung gleichwertiger Lebensver-

hältnisse, die aktuell in der deutschen Raumentwicklungspolitik einen sehr hohen Stellenwert hat (vgl. u.a. die entsprechende Regierungskommission). Das findet sich so aber auch noch nicht vollständig in den Texten zu den Leitbildern und Handlungsstrategien wieder. Daher wäre es nur konsequent, die Leitbilder und Handlungsstrategien zur Raumentwicklung – die letzte Fassung wurde von der MKRO 2016 veröffentlicht – vor dem Hintergrund der TA 2030 zu überarbeiten.

#### **Referenz**

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat / BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020): Atlas für die Territoriale Agenda 2030. Karten zur Europäischen Raumentwicklung. Berlin/Bonn.



# Kontakt

## **Zuwendungsgeber**

Bundesministerium des Innern, für Bau  
und Heimat (BMI)  
Referat H III 1 (Grundsatzfragen; Raumordnung)  
Alt Moabit 140  
10557 Berlin  
HIII1@bmi.bund.de

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung (BBR)  
Referat I 1 - Raumentwicklung

Dr. Steffen Maretzke  
Deichmanns Aue 31-37  
53179 Bonn  
steffen.maretzke@bbr.bund.de

## **Zuwendungsempfänger**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der  
Leibniz-Gemeinschaft  
Prof. Dr. Rainer Danielzyk  
Dr. Sebastian Krätzig  
Vahrenwalder Straße 247  
30179 Hannover  
www.arl-net.de



# Impressum



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## Herausgeber

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)  
Referat H III 1 (Grundsatzfragen; Raumordnung)  
Alt Moabit 140  
10557 Berlin  
Kontakt: Timo Schortz  
timo.schortz@bmi.bund.de

## Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Referat I 1 – Raumentwicklung  
Dr. Steffen Maretzke  
Deichmanns Aue 31– 37  
53179 Bonn  
steffen.maretzke@bbr.bund.de

## Zuwendungsempfänger

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft  
Prof. Dr. Rainer Danielzyk  
Dr. Sebastian Krätzig  
Vahrenwalder Straße 247  
30179 Hannover  
www.arl-net.de

## Satz und Grafik

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft  
B. Sc. Carolin Schneider  
Vahrenwalder Straße 247  
30179 Hannover

## Stand

Dezember 2020

## Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

## Bestellungen

ref-1-1@bbr.bund.de  
Stichwort: MORO Info Nr. 14/9 2020

## Bildnachweis

S. 1: a.k.m. GmbH & Co. KG + ARL  
S. 6, 8, 21, 22, 23, 25, 35, 36, 39, 40, 42: ARL  
S. 13: Simon Veit-Wilson  
S. 19: Prof. Dr. Tobias Chilla privat

## Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten  
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.  
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers oder der wissenschaftlichen Begleitung identisch.

Das Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) finanziert.

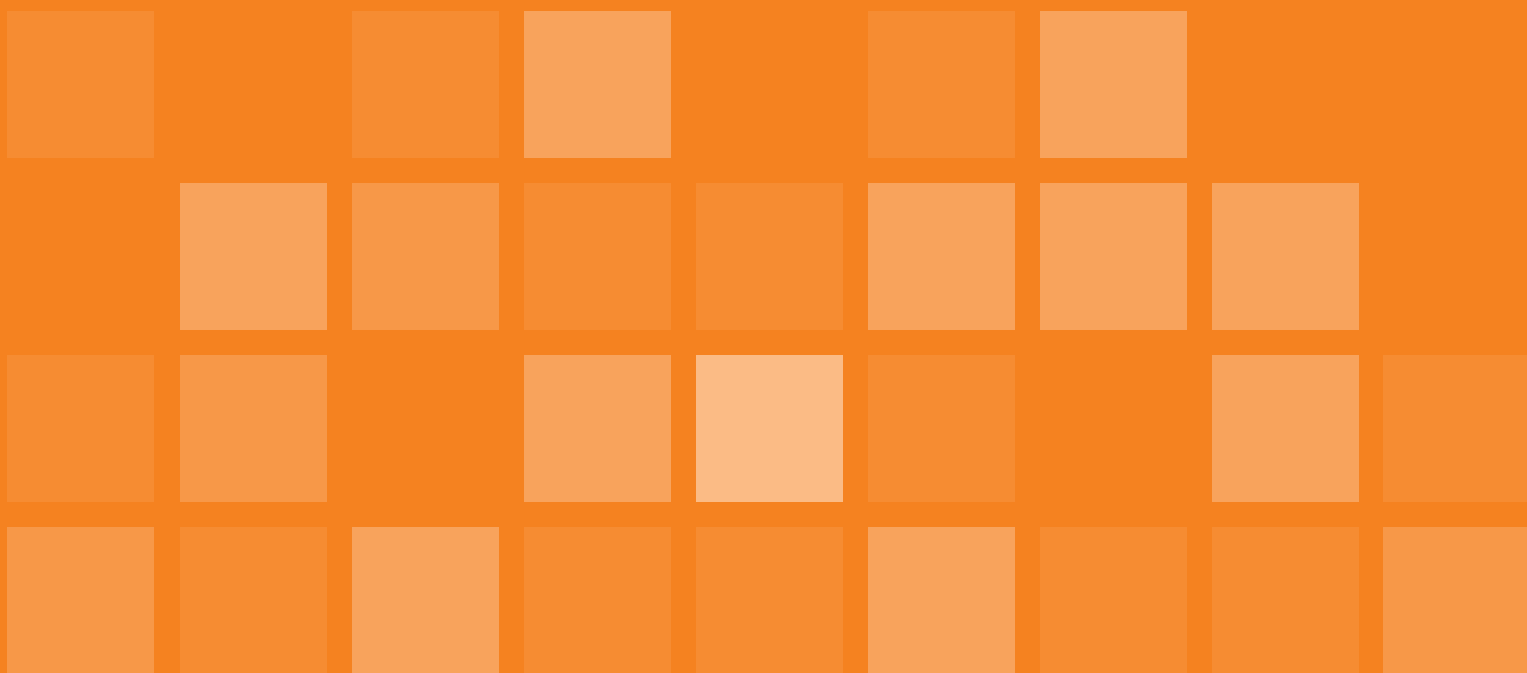
Selbstverlag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2020

ISSN 1614-8908









[www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).