

## **Thesepapier zum Referat:**

### **Europäische Raumentwicklung als netzbasierte Integrationspolitik**

1. Europäische Integration schafft einen sich stetig weiter verändernden europäischen Raum, der unterschiedliche sektorale Teilräume – den europäischen Wirtschafts-, Bildungs-, Sozialraum etc. – umfasst. Nicht in jedem Bereich sind alle Mitgliedstaaten beteiligt (bspw. Währungsunion), in anderen bestehen erhebliche regionale Disparitäten. Das äußerst komplexe europäische Raumgefüge konstituiert sich folglich sowohl über unterschiedliche sektorale Teilräume als auch über unterschiedliche geographische Räume. Europäische Raumentwicklung muss beiden Aspekten gerecht werden und zum einen eine bessere Koordination der raumwirksamen Maßnahmen der einzelnen Fachpolitiken gewährleisten, zum anderen das territoriale Kapital der verschiedenen Regionen fördern bzw. regionale Ungleichgewichte ausgleichen. Soweit ihr dies gelingt, wird sie zu einem der Motoren der europäischen Integration.
2. Im Lichte der ehrgeizigen Ziele der Lissabon- (und Göteborg-)Strategie, die die EU als die wettbewerbsfähigste, dynamischste und nachhaltigste Region der Welt avisiert, soll im Mai dieses Jahres in Leipzig eine „Territoriale Agenda“ verabschiedet werden, die den strategischen Rahmen für die Entwicklung der europäischen Regionen bilden soll. Im November 2004 war bei einem informellen Treffen der Raumordnungsminister in Rotterdam beschlossen worden, die territoriale Dimension der EU-Politiken in den Lissabon-Prozess einzubringen. Tatsächlich ist die territoriale Dimension und das Konzept des räumlichen Zusammenhalts für die Umsetzung der Lissabon-Strategie von großer Bedeutung, da maßgebliche Wirtschaftskräfte trotz einer gewissen Translokalität doch zugleich lokal und territorialspezifisch sind. Die „Entdeckung“ der Raumdimension der europäischen Integration entspricht auch einem transdisziplinären Methodenansatz, wonach wieder stärker nach der Bedeutung der räumlichen Dimension von Entwicklungen gefragt wird („spatial turn“).
3. Die hinter der europäischen Raumentwicklung als Motor der Integration stehende Logik ist die, dass wirtschaftliches Wachstum auch auf einer bestimmten räumlichen Ordnung basiert. Diese wird durch raumbedeutsame Politiken im Mehrebenensystem (EU, Mitgliedstaaten, Regionen, Kommunen), durch technologische und wissenschaftliche Standards, durch institutionelle und soziale Praktiken sowie die Kräfte des Marktes geprägt. Mit ihrer Betonung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums in Europa baut die Territoriale Agenda auf dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) aus dem Jahr 1999 auf. Danach wird eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung durch die Verknüpfung von drei politischen Zielen angestrebt: erstens dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, zweitens der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes und drittens einer ausgeglicheneren Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes. Diese Leitvorstellungen der europäischen Raumentwicklung entsprechen inhaltlich den Querschnittsklauseln des EG-Vertrages (vgl. Art. 159 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 158 Abs. 1 EGV, Art. 6 EGV, Art. 151 Abs. 4 EGV, Art. 157 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 EGV).
4. Die Territoriale Agenda soll auf der Basis des Rotterdam-Beschlusses jedoch bereits den nächsten Schritt vollziehen. Der Begriff des territorialen Zusammenhalts geht über den des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (vgl. Art. 159 Abs. 1 S. 2, Art. 158 Abs. 1

EGV) noch hinaus: Er erweitert und verstärkt diesen durch Anpassung an spezifisch geographische Herausforderungen und verleiht ihm eine transversale Dimension, die für das gesamte Gemeinschaftsgebiet und alle Gemeinschaftspolitiken gültig ist. In Art. I-3 Abs. 3 des Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) hat das Leitbild des "wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts" als Ziel der Union auch ausdrücklich Niederschlag gefunden. Es wird dem Bereich der zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit zugeordnet (Art. I-14 Abs. 2 Lit. c VVE). Derzeit wird dieses – politisch allgemein akzeptierte – Ziel noch allein von den Mitgliedstaaten umgesetzt. Eine über die Kompetenz für die regionale Wirtschaftspolitik (Regional-/Strukturpolitik) bzw. auch die Umwelt- und Transnationale Netzpolitik hinausgehende raumentwicklungspolitische Kompetenz der EU existiert hingegen nicht, wobei unter dem Stichwort „Kohäsion“ jedoch zunehmend die Raumentwicklungspolitik einbezogen wird.

5. Die europäische Raumentwicklung greift sowohl in ihrer konzeptionellen Phase als auch hinsichtlich ihrer Instrumente und Zielvorgaben auf Netzwerkstrukturen zurück: So ist etwa das EUREK in einem bottom-up-Prozess durch intensive Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten entstanden; trotz fehlender raumentwicklungspolitischer Kompetenz spielte dabei auch die EU (Generaldirektion XVI [Regionalpolitik]) eine maßgebliche Rolle. Es wurde auf der informellen Raumordnungsminister-Konferenz (CEMAT), die keinen auf Gemeinschaftsrecht beruhenden Organstatus besitzt, im Mai 1999 verabschiedet. Dem Rechtscharakter nach ist es lediglich „soft law“, das die Mitgliedstaaten freiwillig beachten.

Auch in Verfolgung der Ziele des EUREK werden Netzwerke gegründet, so z.B. das sehr erfolgreiche Europäische Raumberechnungsnetzwerk ESPON. Es werden die netzbasierten Strukturen der Daseinsvorsorge weiter ausgebaut (Stichwort: Transeuropäische Netze, TEN). Ein weiteres Beispiel sind Gemeinschaftsinitiativen wie INTEREG III., in deren Rahmen zahlreiche Projekte zur grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit aufgebaut und weiterentwickelt worden sind. Sie zielen auf die Etablierung unterschiedlichster Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in verschiedenen transnationalen Kooperationsräumen, um so eine harmonische und ausgeglichene räumliche Entwicklung zu erreichen.

Die Ziele der Territorialen Agenda werden ebenfalls durch einen weiteren Ausbau von Netzwerkstrukturen verfolgt. Dadurch sollen u.a. ein polyzentrisches Städtesystem, Stadt-Land-Partnerschaften sowie transnationale, wettbewerbsfähige und innovative Cluster von Regionen gefördert, das transeuropäische Risikomanagement verbessert und ökologische Strukturen und Ressourcen gestärkt werden. Über die Territoriale Agenda selbst ist seit der Stakeholder-Konferenz von Amsterdam im Juni 2006 europaweit ein internetbasierter Dialog eingeleitet worden. Öffentliche und private Akteure der Raumentwicklung (Stakeholder) werden ausdrücklich ermuntert, sich daran zu beteiligen. Auch soll die bestehende Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission mit Hilfe eines Netzwerkes von Kontaktstellen der Territorialen Kohäsion fortgesetzt und eine ständige Kontaktstelle bei der Kommission eingerichtet werden.

6. In der europäischen Raumentwicklung kommen somit ganz gezielt „weiche“ prozessorientierte, kooperative Planungsinstrumente zum Einsatz, eine Tendenz, die mit Schlagworten wie „von der Raumordnung zur Raumentwicklung“, von *government* zu *governance* belegt wird (wobei es ein Raumordnungsrecht deutschen Zuschnitts ohnehin nur in wenigen Mitgliedstaat-

ten, u.a. den Niederlanden, gibt). Nach Fürst/Benz zeichnet sich „Regional Governance“ insbesondere durch vier Merkmale aus: erstens ein Interdependenzmanagement als Steuerungsziel; zweitens den interorganisatorischen und intermediären Charakter von Regionalpolitik (Zusammenwirken von Organisationen aller politischen Ebenen sowie Organisationen aus dem öffentlichen und privaten Sektor); drittens die Kombination von Steuerungsmodi mit einem Schwerpunkt bei Verhandlungsprozessen und viertens eine Mischung formeller und informeller Strukturen. Für diese Begriffsbestimmung findet sich insbesondere im Bereich der europäischen Regionalentwicklungspolitik eine Fülle von exzellenten Beispielen. Zu ergänzen ist hier allerdings noch, dass die Kooperationsstrukturen häufig grenzüberschreitenden oder transnationalen Charakter besitzen.

7. Die Gründe für diese auffällige Häufung von Netzwerkstrukturen liegen zum Teil in den harten Fakten einer räumlichen Problemexpansion begründet. Auf eine solche Problemkonstellation reagiert man z.B. mit dem Ausbau der Transeuropäischen Netze sowie einem Netz von Schutzgebieten. Für das verstärkte Ausweichen auf netzwerkartige informelle Governancestrukturen und die Steuerung durch „soft law“ lassen sich dagegen andere Gründe nennen: Die Netzwerkstruktur entspricht dem komplexen europäischen Raumgefüge: Sie ist flexibel, interaktiv und zukunfts offen. Sie kann darüber hinaus die wechselnden Interaktionsmuster in mehrpoligen Beziehungen besser einfangen und bedienen. Mehrpolige Beziehungen ergeben sich insbesondere in der Regionalpolitik sowohl vertikal (EU/Mitgliedstaaten/Regionen/Kommunen) als auch horizontal (unterschiedliche öffentliche und private Akteure, teils auch grenzüberschreitend/transnational). Auf diese Weise wird ein beachtlicher Grad an Komplexität erreicht, der sich aufgrund des „spatial turn“ im Blick auf den europäischen Integrationsprozess angemessen analysieren und bewerten lässt. Ferner ermöglicht eine tendenziell eher offene Netzwerkstruktur die Einbindung aller raumrelevanten Akteure, sichert dadurch Akzeptanz und eine hohe Binnenlegitimität der ausgehandelten Ergebnisse. Die Struktur ist den Kooperationserfordernissen und Aushandlungsprozessen angemessen. Die Steuerung durch soft law erspart zudem eine Auseinandersetzung und Festlegung zwischen konkurrierenden und teilweise sehr unterschiedlichen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten auf dem Feld der Raumordnung /-entwicklung.

Zudem bietet die Netzwerkstruktur eine Art Bypass zu herkömmlichen staatsrechtlichen Strukturen: Der souveräne Territorialstaat konnte hinsichtlich seiner Territorialhoheit am Territorium anknüpfen. Dies funktioniert aber nur in einem geschlossenen System, in dem „innen“ und „außen“ klar definiert ist. Im Zuge der europäischen Integration werden die Grenzen durchlässiger, verlieren an Bedeutung. Kompetenzen werden teilweise auf die supranationale Ebene übertragen; Aufgaben werden gemeinschaftlich wahrgenommen. Damit lösen sich aus der (stets nur imaginierten) monolithischen souveränen Staatsgewalt einzelne Ebenen heraus, einzelne Akteure werden sichtbar. Anstelle von hierarchischen Strukturen treten kooperative Strukturen; die Akteure interagieren in einem polyzentrischen System – eben in Netzwerken. Zusätzlich verstärkt wird dieser Prozess durch die Globalisierung, die in zunehmendem Maße eine Auseinandersetzung mit außerhalb der EU agierenden Kräften und eine permanente Re-Definition von Grenzen erzwingt.