Grundsatzreferat für die Konferenz
« Putting the Territorial Agenda 2030 into practice
Local and regional pilot activities and their supporting framework conditions »
Deutscher Verband für Wohnungswesen Städtebau und Raumordnung
6. Mai 2021

Räumliche Planung bei der Umsetzung der Territorialen Agenda der Europäischen Union 2030

by Prof. dr. Hab. Anna Geppert, Sorbonne Université.

*

Zusammenfassung

In den letzten 20 Jahren wurde die Raumplanung immer mehr von den wirtschaftlichen und ökologischen Zielen der EU überschattet: Klimawandel, Energiewende, digitale Wirtschaft. Die Territoriale Agenda 2030 der EU ist eine weitere Illustration dafür.

Es sind jedoch die nationalen und lokalen Akteure, die durch ihre konkreten Entscheidungen ihr Territorium entwickeln. Die Pandemie sollte uns zum Nachdenken bringen. Es ist an der Zeit, das Paradigma der glücklichen Globalisierung zu hinterfragen, in unsere Städte, unser Land und unsere Regionen abseits der Großstädte zu investieren.

Unter diesem Gesichtspunkt sind die Vorschläge der lettischen Ratspräsidentschaft (Erklärung von Riga zu kleinen und mittleren Städten, 2015) und der portugiesischen Ratspräsidentschaft (zur Entwicklung des ländlichen Raums, 2021) zu begrüßen. Kommen wir zurück zur Raumplanung!

Schlagworten

Raumplanung; Europäische Raumplanung; Territoriale Agenda der Europäischen Union; Europäisches Raumentwicklungskonzept; Klimawandel; Energiewende; Digitale Wirtschaft; Kleine und mittlere Städte; Entwicklung des ländlichen Raums.

*

Ich möchte mich bei den Organisatoren dieser Konferenz herzlich für die Einladung bedanken, über das Verhältnis zwischen der Territorialen Agenda der Europäischen Union, die sich bereits in der zweiten Überarbeitung befindet, und ihrer Daseinsberechtigung nachzudenken: der europäischen Raumplanung oder zumindest der Raumplanung in Europa.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Dr. Jonas Scholtze, der drei sehr treffende Fragen zur Territorialen Agenda 2030 und ihrer Umsetzung in Bezug auf die Raumplanung an mich gerichtet hat: Ich werde ihrer Reihenfolge folgen.

Der vorliegende Vortrag wird in überarbeiteter Form Gegenstand einer späteren wissenschaftlichen Veröffentlichung sein.

1- Wird die EU-Territoriale Agenda 2030 die Raumplanung in Europa stärken?

Ich beginne mit einem kurzen historischen Rückblick - nicht um der Geschichte willen, sondern weil er hilft, die gegenwärtige Situation zu verstehen. Ursprünglich baute die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft einen gemeinsamen Markt auf und hatte keine Kompetenz in der Raumordnung. Ab 1975 führte die EWG jedoch eine Regionalpolitik ein, um die Regionen zu unterstützen, die unter dem von ihr eingeführten sehr liberalen Wirtschaftsmodell litten - mit anderen Worten, die am wenigsten wohlhabenden, am wenigsten entwickelten Regionen. Ist das Raumplanung unter einem anderen Namen?

Für einen Franzosen lautet die Antwort: Ja. In ihren Anfängen versuchte die französische Raumordnungspolitik, das nationale Territorium wieder ins Gleichgewicht zu bringen und die Disparitäten zwischen industrialisierten und weniger industrialisierten Regionen sowie zwischen Paris und dem Rest des Landes zu verringern. Es ist daher nicht verwunderlich, dass es ein Franzose, Jacques Delors, war, der der Regionalpolitik einen großen Schub gab, als er Präsident der Europäischen Kommission war (1985-1995). In anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union basiert

die Raumplanung jedoch auf anderen Traditionen. Bis heute gibt es keinen Konsens darüber, was Raumplanung ist, welche Ziele sie verfolgt, welche Instrumente sie hat und wer daran beteiligt ist.

Auf europäischer Ebene zeigt die Geschichte, wie schwierig, wenn nicht gar unmöglich es ist, die Mitgliedsstaaten dazu zu bringen, sich auf eine europäische Raumordnungspolitik zu einigen. Es brauchte zehn Jahre Verhandlungen (1989-1999), um zum EUREK zu gelangen. Der informelle Ministerrat, der für die Raumplanung zuständig ist, verabschiedete keinen europaweiten Masterplan, der auf einer Landkarte zu sehen ist, sondern eine Reihe von Prinzipien, die jeder Staat entsprechend seiner eigenen Besonderheiten interpretieren und umsetzen kann.

Mit dem EUREK hat die europäische Ebene eine Methode übernommen, die für die territoriale Agenda der Europäischen Union immer noch relevant ist: Regieren durch Diskurs. Die letzten zwanzig Jahre haben den Erfolg bestimmter Konzepte gezeigt, die durch das EUREK verbreitet wurden, wie z. B. der Polyzentrismus, der in vielen nationalen und regionalen Dokumenten aufgegriffen wurde, und die Partnerschaft zwischen Stadt und Land. So hat eine gewisse Konvergenz des Vokabulars und des Denkens zwischen den Nationen stattgefunden. Die Raumordnungspolitik wurde vor allem durch die Regeln für die Vergabe von Strukturfondsmitteln beeinflusst. Die Raumplanung wurde gestärkt, insbesondere in Ländern, in denen sie bisher keine große Bedeutung hatte.

Die Territoriale Agenda 2020 hat eine Methode zu ihrer Umsetzung hinzugefügt: diese regelmäßige Konsultation von Interessenvertretern, koordiniert von den Troikas der Staaten, die die EU-Ratspräsidentschaft innehaben. Auf diese Weise sind die umgesetzten Maßnahmen besser bekannt, werden befolgt und der "Gruppendruck" kann eine Rolle bei der Förderung dieser Maßnahmen spielen. Die in den letzten zwanzig Jahren hinzugekommenen Prioritäten haben diese Politik jedoch tiefgreifend verändert - parallel zur Entwicklung der allgemeinen Ziele der EU.

Wenn wir schon beim Thema "Regieren durch Diskurs" sind, lassen Sie uns einen Blick auf die Adjektive werfen, die die in aufeinanderfolgenden Dokumenten verfolgte Vision des europäischen Territoriums qualifizieren: Im EUREK (1999) lautet sie *ausgewogen und nachhaltig*. In der ersten Version der Territorialen Agenda 2020 (2007) wird Europa *wettbewerbsfähig und nachhaltig*. In der Aktualisierung von 2011 finden wir ein *integratives, intelligentes und nachhaltiges* Europa, in perfekter Übereinstimmung mit der Strategie Europa 2020 des Europäischen Rates. Auf dem Weg dorthin hat das Thema der regionalen Disparitäten an Bedeutung verloren. Mit anderen Worten: Die Wirtschaftspolitik hat Vorrang vor der Raumplanung.

Die Territoriale Agenda 2030 geht in diese Richtung. Sein Untertitel, *Eine Zukunft für alle Orte*, ist ein Aufhänger. Ihre beiden Hauptziele, ein gerechtes Europa und ein grünes Europa, beziehen sich auf sektorale Politiken, wirtschaftliche, soziale und ökologische. Sie werden in "territoriale Prioritäten" unterteilt, in denen die räumliche Dimension abschließend erwähnt wird. In diesem strategischen Rahmen nimmt die spezifische Dimension der Raumplanung eine schwache Position ein.

Die Umsetzung wird jedoch glücklicherweise von den nationalen und lokalen Akteuren abhängen. Unsere Forschungen zu integrierten territorialen Investitionen (ITI) in der Region Île-de-France haben gezeigt, dass das Gleichgewicht zwischen sektoralen Anordnungen und der Territorialisierung der öffentlichen Politik von der konkreten Natur der lokalen Entscheidungen bestimmt wird. Deshalb ist es wichtiger denn je, dass Nationen, Städte und Regionen ihre territoriale Entwicklung in die Hand nehmen und handeln. Während ich also die Entwicklung des strategischen Rahmens der territorialen Agenda weiterhin sehr zurückhaltend und sogar kritisch betrachte, sehe ich mehr Hoffnung in den konkret durchgeführten Pilotprojekten, insbesondere in dem von unseren deutschen Freunden getragenen Thema der rückständigen Regionen.

Die nächste Frage lädt mich dazu ein, in die Debatte einzusteigen, indem ich Leitlinien für Maßnahmen vorschlage.

2. Die Entwicklung des europäischen Territoriums außerhalb der Globalisierung.

Erlauben Sie mir, eine persönliche Reflexion anzubieten. Welche Regionen sind "rückständig"? Heute sind sie die Verlierer der Globalisierung. Es sind die Regionen fernab der Metropolen, in denen kleine und mittlere Städte - der Großteil der europäischen Städte! - kämpfen, um im globalen wirtschaftlichen Wettbewerb mithalten zu können.

Wir waren der Meinung, dass wir diese Regionen und Städte mit der Globalisierung verbinden müssen. Die Pandemie sollte uns zu denken geben. Wir kennen die Ursache des Virus nicht, aber wir haben seine Verbreitung gesehen: Corona ist ein Virus der Globalisierung. Sie gedeiht an Orten, an denen Menschen aus aller Welt zusammenkommen, an Flughäfen, in Skigebieten, bei großen Demonstrationen. Besonders hart traf es die großen Metropolen, jene Metropolen, die par excellence die Orte der Globalisierung sind: Mailand, New York, London, Paris...

In Frankreich erleben wir mit jeder neuen Ankündigung der Enge eine regelrechte Stadtflucht. In der Region Île-de-France ziehen eine Million Menschen, also 10 % der Bevölkerung, in die Provinzen. Auf dem Immobilienmarkt gewinnen Mittelstädte und Vorstadtlagen an Attraktivität. Die Pandemie wirkte als Katalysator, aber in Wirklichkeit

hatte die Bewegung in den wohlhabendsten Bevölkerungsschichten bereits begonnen, weil unsere Megastädte trotz ihrer Leistungsfähigkeit auf dem Weltmarkt unbewohnbar geworden sind.

In der Anonymität unserer Großstädte sehen wir nicht mehr Menschen, sondern Massen, und die Parolen von Toleranz, Gerechtigkeit und Brüderlichkeit klingen hohl. In Science-Fiction-Filmen bevölkern gesichtslose Gestalten dystopische Metropolen: anonyme, athletische Arbeiter in Fritz Langs Metropolis, Polizisten und kriminelle Banden in Gotham City, androide Replikanten in Ridley Scotts Blade Runner. Letzteres spielt in Los Angeles im Jahr... 2019. Sind wir so weit gekommen? Durch künstliche Intelligenz und Eugenik versuchen wir, Androiden zu produzieren. Und unsere Gesellschaft wird immer härter und härter. Auf meinem täglichen Arbeitsweg im Herzen von Paris begegne ich schreienden Menschen in der Metro, aggressivem Verhalten, Obdachlosen, die auf dem Bürgersteig schlafen, Ratten, die am helllichten Tag durch die Straßen laufen. Noch vor fünf Jahren war das nicht so. Davor haben die Eliten bereits angefangen wegzulaufen.

Es ist an der Zeit, die Globalisierung in Frage zu stellen, Städte und Regionen zu entwickeln, die lokal funktionieren können. Wenn wir über Polyzentrismus sprechen, sollten wir das nicht vergessen! Denn heute sind wir selbst mit unseren funktionalen Regionen, unserer Kreislaufwirtschaft und unseren Kurzschlüssen weit davon entfernt. Es ist an der Zeit, unsere Abhängigkeit vom globalen Handel zu verringern, der unsere Gebiete zu Riesen auf tönernen Füßen macht, und unseren Ansatz für die regionale Wirtschaft zu erneuern.

Es ist an der Zeit, Städte in einem menschlichen Maßstab zu bauen, in denen Menschen leben und arbeiten können. Städte mit kurzen Wegen, Straßen, die zum Flanieren einladen, Gärten, die einen willkommen heißen; Städte, die frei sind von schrillen Reklametafeln, dröhnenden Lautsprechern und dem Internet; Städte, die im Einklang mit ihrem Hinterland stehen; Städte, die reich an Geschichte sind; Städte, die um eine Kirche herum gebaut sind, nicht um eine Fabrik, eine Bank, eine Touristenattraktion oder ein Einkaufszentrum.

Damit bin ich bei der letzten Frage: der aktuellen Debatte.

3. Rückbesinnung auf die Grundlagen der Raumplanung

In Frankreich werden die Prioritäten der Planungspolitik von internationalen Organisationen, der Europäischen Union und den Vereinten Nationen bestimmt: Anpassung an den Klimawandel, Energiewende und Digitalisierung. Dieses Trio trägt einen großen inneren Widerspruch in sich. Wäre das Internet ein Land, so wäre es mit 1500 TWH pro Jahr der drittgrößte Stromverbraucher der Welt, hinter China und den Vereinigten Staaten. Insgesamt verbraucht die Digitaltechnik 10 bis 15 % des weltweiten Stroms. Dieser Verbrauch verdoppelt sich alle 4 Jahre. Die in anderen Sektoren erzielten Energieeinsparungen werden nicht ausreichen, um die katastrophalen Auswirkungen dieses überstürzten Vorgehens zu kompensieren.

Während unsere öffentliche Politik den digitalen Wandel beschleunigt, geben wir traditionelle Bereiche der regionalen Entwicklung auf. In Frankreich sind die Schienennetze im Niedergang begriffen, und die Regionalstrecken werden aufgegeben: Wir haben 30 % unserer Strecken im Vergleich zu den 1950er Jahren verloren. Das Straßennetz verschlechtert sich aufgrund mangelnder Wartung. Laut einer im Jahr 2018 durchgeführten Prüfung werden ohne wesentliche Änderungen der Infrastrukturpolitik in den kommenden Jahren mehr als 60 % der Straßen bis 2037 stark degradiert sein, die Ingenieurbauwerke nicht mitgerechnet. Die am stärksten benachteiligten Gebiete werden die ersten Opfer sein, und da hilft auch die Ausstattung mit Internet nicht.

Auf europäischer Ebene förderte die lettische Präsidentschaft 2015 die Erklärung von Riga, in der eine Politik der Revitalisierung von kleinen und mittleren Städten gefordert wurde. Allerdings müssen wir zugeben, dass es keine Folgemaßnahmen gegeben hat. Der Vorschlag des portugiesischen Ratsvorsitzes zur Förderung des ländlichen Raums ist besonders begrüßenswert und relevant. Diese beiden Aspekte, kleine und mittlere Städte und ländliche Gebiete, könnten Gegenstand gemeinsamer Überlegungen und koordinierter, ja integrierter Maßnahmen sein.

Es ist dringend notwendig, unsere Prioritäten unter Berücksichtigung dieser Elemente zu überdenken. Wie am Vorabend des Untergangs des Römischen Reiches befinden wir uns an einem Wendepunkt. Ohne eine bewusste Planungspolitik in Bezug auf Beschäftigung, Infrastruktur und Unterstützung von Dienstleistungen werden viele kleine und mittlere Städte verkümmern - und doch gibt es sie heute noch. Wir haben ein einzigartiges Netzwerk von Städten und Gemeinden, das ein territoriales Substrat für eine harmonische Entwicklung des Territoriums darstellt. Warten wir nicht, bis es zu spät ist!