



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

ECO/196
"Territoriale Agenda"

Brüssel, den 25. April 2007

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zum Thema
"Territoriale Agenda"

Am 7. November 2006 ersuchte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im Namen des deutschen Ratsvorsitzes um Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zum Thema

"Territoriale Agenda".

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 20. März 2007 an. Berichterstatter war Herr PARIZA.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 435. Plenartagung am 25./26. April 2007 (Sitzung vom 25. April) einstimmig folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beglückwünscht den deutschen Ratsvorsitz zu seinen Bemühungen um Transparenz und Konsultation im Zuge der Vorarbeiten zur Territorialen Agenda und spricht ihm dafür seinen Dank aus.
- 1.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Zeit gekommen ist, die derzeitige Phase der informellen Koordinierung im Rat abzuschließen und in eine neue Phase stärkerer politischer Zusammenarbeit überzugehen. Auf Grundlage der bereits geleisteten Arbeit und ausgehend von den neuen, im Rahmen von ESPON geplanten Beiträgen muss ein weiterer Integrationsschritt unternommen werden, wobei der Kommission ein klares Mandat erteilt werden sollte, damit sie ihr Initiativrecht entsprechend wahrnehmen kann.
- 1.3 Nach Auffassung des EWSA sollten aus den im Rat geführten Beratungen über die Territoriale Agenda konkretere politische Entscheidungen hervorgehen; im Hinblick darauf ist eine stärkere Einbindung der Europäischen Kommission erforderlich, da die Kommission am besten dazu in der Lage ist, Kohärenz herzustellen und die Vereinbarkeit der verschiedenen Ansätze zum territorialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu gewährleisten.
- 1.4 Das Ziel des territorialen Zusammenhalts auf Ebene der EU macht es erforderlich, dass die Kommission einen besonderen, leistungsfähigen Dienst aufbaut, der politische Vorschläge analysiert, bewertet und unterbreitet, die den Mehrwert eines europäischen Ansatzes im Bereich des territorialen Zusammenhalts bekräftigen.
- 1.5 Der EWSA spricht sich dafür aus, auch nach Ende des deutschen Ratsvorsitzes die Kontinuität zu wahren. Die Kommission sollte die Territoriale Agenda analysieren, zusammenfassen

und mittels eines Aktionsprogramms, das die Zuständigkeiten der Raumentwicklungspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen achtet, praktisch umsetzen.

- 1.6 Im Rahmen des Vierten Berichts über den Zusammenhalt, der derzeit von der Europäischen Kommission erarbeitet wird, müssen die Auswirkungen der Gemeinschaftsfonds auf die Raumentwicklung untersucht sowie Querverbindungen zwischen der Kohäsionspolitik und den Zielen der Territorialen Agenda hergestellt werden. Nach Auffassung des EWSA müssen die Programme zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausgebaut werden.
- 1.7 Bei der Governance der Territorialen Agenda müssen die verschiedenen an der Raumentwicklung beteiligten lokalen, regionalen, einzelstaatlichen und europäischen Regierungs- und Verwaltungsebenen in ausgewogener Weise eingebunden werden, ebenso wie die organisierte Zivilgesellschaft, die im Vorfeld konsultiert werden sollte.
- 1.8 Der EWSA schlägt dem Ministerrat vor, unter Vorgabe genauer Leitlinien die offene Koordinierungsmethode im Bereich der Territorialen Agenda anzuwenden, um somit einen ersten Schritt in Richtung einer Einbeziehung dieser Aspekte in die Gemeinschaftsmethode nach Inkrafttreten der Verfassung zu tun.
- 1.9 Der EWSA hofft, dass die EU den Verfassungsvertrag, in dem auch das Ziel des territorialen Zusammenhalts festgeschrieben ist, in Kürze ratifizieren wird, und schlägt vor, dass in den Schlussfolgerungen des informellen Ministertreffens in Leipzig empfohlen wird, die Territoriale Agenda auf der Grundlage des bestehenden Konsenses schrittweise umzusetzen anstatt auf den nicht bindenden Charakter dieser Agenda hinzuweisen.
- 1.10 Daher fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, dem Ministerrat nahe zu legen, die Umsetzung der Territorialen Agenda auf der derzeitigen Rechtsgrundlage voranzubringen.

2. **Befassung durch den deutschen Ratsvorsitz**

- 2.1 Am 7. November 2006 ersuchte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) im Namen des deutschen Ratsvorsitzes um Erarbeitung einer **Sondierungsstellungnahme zum Thema "Territoriale Agenda"**.
- 2.2 Auf dem informellen Ministertreffen zum territorialen Zusammenhalt und zur Stadtentwicklung am 24./25. Mai 2007 in Leipzig soll ein politisches Reflexionspapier - die **Territoriale Agenda der EU**¹ - verabschiedet werden, das auf dem so genannten Evidenz-Dokument **"Territoriale Ausgangslage und Perspektiven der EU"**² aufbaut. In diesem Bericht werden die wichtigsten Herausforderungen der EU im Bereich der Raumentwicklung analysiert und

¹ <http://www.bmvbs.de/Raumentwicklung-,1501.963052/Territoriale-Agenda-der-EU.htm>.

² http://www.bmvbs.de/Anlage/original_988149/Evidenz-Dokument.pdf.

anhand von Beispielen aufgezeigt, wie das Potenzial der territorialen Vielfalt Europas besser im Sinne eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums genutzt werden kann. Die Territoriale Agenda der EU gibt eine Reihe von **Empfehlungen** für eine bessere Berücksichtigung der territorialen Vielfalt der EU und enthält ein ganzes Bündel von **Vorschlägen** für ein raumentwicklungspolitisches Aktionsprogramm.

2.3 Der EWSA hat sich seit 1995 für eine intensivere Zusammenarbeit in der europäischen Raumordnungspolitik ausgesprochen:

- "Europa 2000+ - Zusammenarbeit für eine europäische Raumentwicklung" – ABl. C 133 vom 31.5.1995, S. 4;
- "Raumordnung und interregionale Zusammenarbeit im Mittelmeerraum" – ABl. C 133 vom 31.5.1995, S. 32 + Anhang (CES 629/94 fin);
- "Europa 2000+ - Zusammenarbeit für eine europäische Raumentwicklung" [ergänzende Stellungnahme] – ABl. C 301 vom 13.11.1995, S. 10.

Auch in anderen aktuelleren Stellungnahmen plädiert der Ausschuss für eine stärkere Einbindung und Berücksichtigung der territorialen Dimension der europäischen Integration:

- "Die großstädtischen Ballungsgebiete: sozioökonomische Auswirkungen auf die Zukunft Europas" – ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 101;
- "Thematische Strategie für die städtische Umwelt" – ABl. C 318 vom 23.12.2006, S. 86;
- "Wirkung und Folgen der Strukturpolitik für den Zusammenhalt in der EU" – CESE 84/2007;
- "Wohnungswesen und Regionalpolitik" – CESE 42/2007.

3. Die Territoriale Agenda: vom Nachdenken zum Handeln

3.1 Das erste informelle Treffen der für Raumordnung und allgemein für Raumpolitik zuständigen Minister fand 1989 in Nantes statt.

3.2 Diese Treffen werden auf Initiative der jeweiligen EU-Ratsvorsitze während ihrer sechsmonatigen Amtszeit veranstaltet. Bei dem Treffen in Lissabon 1993 wurde beschlossen, das **Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK)**³ zu erarbeiten, das 1999 in Potsdam angenommen wurde und einen **gemeinsamen Bezugsrahmen** für die informellen Treffen der für Raumordnung und Raumpolitik zuständigen Minister darstellt.

3.3 Auf dem informellen Ministertreffen zum territorialen Zusammenhalt im November 2004 in Rotterdam kamen die Minister überein, die Erarbeitung eines Synthesedokuments zum Thema

³ <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/g24401.htm>. Auf Spanisch erhielt dieses Konzept zunächst die Bezeichnung "Europäische Raumordnungsperspektive" ("Perspectiva Europea de Ordenación Territorial" - PEOT).

"Territoriale Ausgangslage und Perspektiven der EU" in ihre politische Agenda bis 2007 aufzunehmen. Dieses Dokument bildet die Grundlage der Territorialen Agenda.

3.4 Die **Territoriale Agenda ist ein strategischer Rahmen**, mit dem die raumentwicklungspolitischen Prioritäten der Europäischen Union festgelegt werden. Sie trägt zum Wirtschaftswachstum und zur nachhaltigen Entwicklung bei, indem sie den territorialen Zusammenhalt verbessert, der als Fähigkeit der Kohäsionspolitik definiert werden kann, sich an die speziellen Notwendigkeiten und Besonderheiten der geografischen Herausforderungen und Möglichkeiten anzupassen, um eine ausgewogene und nachhaltige Raumentwicklung zu erzielen.

3.5 Das **Ziel des territorialen Zusammenhalts** wurde in dem Entwurf des Verfassungsvertrags von Juni 2003 in Artikel III-116 als dritte Dimension des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts aufgenommen. Auch in dem 2005 von der Kommission vorgelegten Dritten Bericht über den Zusammenhalt wird die territoriale Dimension der Gemeinschaftspolitiken analysiert. Auch die 2006 angenommenen strategischen Leitlinien der Gemeinschaft zur Kohäsionspolitik berücksichtigen diese neue territoriale Dimension des Zusammenhalts.

3.6 Auf dem informellen Ministertreffen im Mai 2005 in Luxemburg erzielten die Minister Einvernehmen über folgende **Themen und Prioritäten der Territorialen Agenda**:

- Förderung der Stadtentwicklung nach einem polyzentrischen Konzept;
- Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Städten und ländlichen Regionen;
- Förderung grenzüberschreitender Cluster im Sinne von Wettbewerbsfähigkeit und Innovation;
- Ausbau der transeuropäischen Technologienetze;
- Unterstützung eines transeuropäischen Risikomanagements;
- Schutz von Ökosystemen und kulturellen Ressourcen.

3.7 Als **Schlüsselmaßnahmen** werden u.a. aufgeführt:

- Maßnahmen zur Unterstützung von Gemeinschaftspolitiken, die raumentwicklungspolitisch kohärenter sind;
- Maßnahmen zur Förderung europäischer Instrumente für den territorialen Zusammenhalt;
- Maßnahmen zur Stärkung des territorialen Zusammenhalts in den Mitgliedstaaten;
- gemeinsame Tätigkeiten der Minister.

4. **Das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK)**

4.1 Das EUREK ist ein **gemeinsamer Bezugsrahmen** für die verschiedenen Akteure der Raumentwicklung und -planung (EU, Mitgliedstaaten, Regionen und andere Gebietskörperschaften), mit dem die territoriale Dimension eines polyzentrischen Europas und die erforderliche Territorialisierung der EU-Fachpolitiken unterstützt wird. Es handelt sich dabei um eine zwischenstaatliche Initiative, die 1999 auf dem Ministertreffen in Potsdam angenommen

wurde und keinen bindenden Charakter hat. In der Praxis ist das EUREK bisher lediglich in Zusammenhang mit der Umsetzung des Beobachtungsnetzes für die europäische Raumordnung (European Spatial Planning Observation Network - ESPON⁴) sowie indirekt im Rahmen der drei INTERREG-Programme zur Anwendung gekommen.

4.2 Die **Ziele** des EUREK bestehen darin,

- auf EU-Ebene allgemeine Handlungsgrundsätze für die Raumentwicklung festzulegen, um so eine nachhaltige und ausgewogene Entwicklung des Unionsgebiets zu gewährleisten;
- einen Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu leisten, der vor Ort in den Unionsgebieten verwirklicht wird und konkrete Form annimmt;
- die natürlichen Lebensgrundlagen und das kulturelle Erbe zu bewahren;
- eine ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des Unionsgebiets zu erzielen.

4.3 Vier **wichtige Bereiche** beeinflussen sich gegenseitig und wirken sich drastisch auf die Raumentwicklung aus:

- Die Entwicklung der städtischen Gebiete: Mehr als drei Viertel der EU-Bevölkerung leben in Städten;
- Die Entwicklung des ländlichen Raums sowie der Berg- und Gebirgsregionen, die insgesamt fast drei Viertel des Unionsgebiets ausmachen;
- Verkehr und Verteilung der Infrastrukturen im europäischen Raum;
- Bewahrung des natürlichen und kulturellen Erbes.

4.4 Ausgehend von den genannten Bereichen werden mit dem EUREK folgende **Leitlinien** festgelegt:

- eine polyzentrische Raumentwicklung;
- die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land;
- gleichwertiger Zugang zu Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastrukturen sowie zum Wissen;
- umsichtiger Umgang mit dem Natur- und Kulturerbe.

4.5 Als **konkrete Maßnahmen** sind u.a. geplant:

- Berücksichtigung der politischen Leitlinien des EUREK bei der Anwendung der Strukturfonds sowie in der Raumentwicklungspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten;
- Erprobung der grenzüberschreitenden, staatenübergreifenden und interregionalen Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG;

4

<http://www.espon.eu>.

- Berücksichtigung der Auswirkungen anderer Fachpolitiken, wie z.B. der Verkehrspolitik, auf die Raumentwicklung;
- Ausbau der unionsweiten Zusammenarbeit im Bereich der Städtepolitik;
- Lancierung des ESPON (Beobachtungsnetz für die europäische Raumordnung).

4.6 ESPON - Beobachtungsnetz für die europäische Raumordnung

- 4.6.1 Das Beobachtungsnetz für die europäische Raumordnung (ESPON) ist ein angewandtes Forschungsprogramm im Bereich der Raumentwicklung, das über INTERREG und die Mitgliedstaaten finanziert wird. Ziel dieses Programms ist es, den Verantwortlichen für die Gestaltung der einzelstaatlichen und regionalen Politik der Union systematisch neue Erkenntnisse über raumentwicklungspolitische Trends sowie über die Auswirkungen der Politiken auf die europäischen Regionen und Gebiete zu vermitteln. Diese Erkenntnisse können einen unmittelbaren Beitrag zur Konzipierung und Umsetzung der Politik leisten.
- 4.6.2 Die im Rahmen des ESPON-Programms betriebene angewandte Forschung bezieht sich ausschließlich auf das Hoheitsgebiet von 29 europäischen Staaten, nämlich der 27 EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegens und der Schweiz.
- 4.6.3 Das Budget des Programms soll beträchtlich aufgestockt werden: Während für den Zeitraum 2000-2006 7 Mio. EUR zur Verfügung standen, ist das neue Programm ESPON 2013 (für den Zeitraum 2007-2013) mit 34 Mio. EUR ausgestattet; zusammen mit den Beiträgen der Einzelstaaten könnten sich die verfügbaren Mittel auf insgesamt 45 Mio. EUR belaufen.

5. Bemerkungen

5.1 Rechtsgrundlage und Gemeinschaftsmethode

- 5.1.1 In allen für die Raumentwicklung relevanten Fragen ist der Mehrwert eines gemeinsamen europäischen Ansatzes unverkennbar. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte und die Notwendigkeit einer Berücksichtigung der territorialen Dimension der europäischen Integration erfordern eine schrittweise "Vergemeinschaftung" der Politikbereiche, die den allgemeinen Ansatz für die Raumentwicklung beeinflussen.
- 5.1.2 Die Europäische Union konzipiert zahlreiche Gemeinschaftspolitiken, die sich auf die Raumentwicklung auswirken und sie beeinflussen: die Wettbewerbspolitik, die transeuropäischen Verkehrs-, Telekommunikations- und Energienetze, die Umweltpolitik, die Agrarpolitik, die Politik in den Bereichen Forschung und technologische Entwicklung, die Regionalpolitik, die von der EIB getätigten Investitionen usw. Dennoch verfügt die EU nicht über einen gemeinsamen Ansatz, der die Auswirkungen dieser Politiken auf die europäische Raumentwicklung erfasst, bewertet und koordiniert.

- 5.1.3 Ein gemeinsamer Ansatz für die europäische Raumentwicklung bedarf gemeinsamer europäischer Ziele und Leitlinien. Der Mehrwert solcher europäischer Leitlinien für die Raumentwicklung liegt in Bezug auf Ziele wie Umweltschutz, polyzentrische und nachhaltige Stadtentwicklung, transeuropäische Netze und Vermeidung von Natur- und Technologiekatastrophen sowie Eindämmung des Klimawandels im Rahmen von EU-Plänen klar auf der Hand.
- 5.1.4 Die so genannte "Gemeinschaftsmethode"⁵ beinhaltet, dass die Kommission aus eigener Initiative oder auf Initiative anderer Gemeinschaftsinstanzen konkrete Vorschläge zur eventuellen Annahme durch den Ministerrat bzw. gegebenenfalls im Mitentscheidungsverfahren mit dem Europäischen Parlament ausarbeitet.
- 5.1.5 Für einige Politikbereiche hat der Rat die so genannte "offene Koordinierungsmethode" eingeführt, die ein weniger intensives und genaues politisches Handlungsverfahren vorsieht als die Gemeinschaftsmethode. Nach Auffassung des EWSA kann die offene Koordinierungsmethode bei Themen der Territorialen Agenda als erster Schritt im Hinblick auf eine spätere Anwendung der Gemeinschaftsmethode von Nutzen sein. Nach der offenen Koordinierungsmethode kann gearbeitet werden, bis der Verfassungsvertrag in Kraft tritt, der eine Anwendung der Gemeinschaftsmethode ermöglichen wird.
- 5.1.6 Doch wie die europäische Erfahrung in anderen Politikbereichen gezeigt hat, ist dieses System nur dann zweckdienlich, wenn der Kommission eine sehr aktive Rolle zukommt und mit sehr genauen Zielsetzungen und Leitlinien gearbeitet wird.
- 5.1.7 Unabhängig von der künftig zu findenden Lösung in Bezug auf den Vertrag über eine Verfassung für Europa, der dem territorialen Zusammenhalt in der Überschrift von Abschnitt 3 [Teil III, Kapitel III] Rechnung trägt, sollten mit Unterstützung des EWSA folgende Artikel des derzeit geltenden Vertrags (EGV) als Rechtsgrundlage für die Erarbeitung eines gemeinsamen Konzepts für die europäische Raumentwicklung herangezogen werden, sofern davon ausgegangen wird, dass dies in die Zuständigkeit der Europäischen Union fällt:
- Nach Artikel 2 ist es Aufgabe der Gemeinschaft, *"[...] in der ganzen Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens [...] zu fördern;"*
 - In Artikel 16 wird der soziale und territoriale Zusammenhalt in Zusammenhang mit den Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse genannt;
 - Artikel 71 im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik;

5

Erläuterungen zur "Gemeinschaftsmethode" siehe MEMO/02/102, abrufbar unter <http://europa.eu/rapid/searchAction.do>

- In Artikel 158 heißt es: *"Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern."*
- Artikel 175 Absatz 2 Buchstabe b sieht vor, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen erlässt, die die Raumordnung berühren.

5.2 **Regionalpolitik**

- 5.2.1 Die Regionalpolitik der Gemeinschaft ist ein Schlüsselinstrument für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sowie für die wirtschaftliche Konvergenz und den europäischen Integrationsprozess insgesamt.
- 5.2.2 Der EWSA hat diese Politik, die eine Verringerung der Unterschiede zwischen den europäischen Regionen anstrebt und dieses Ziel auch tatsächlich erreicht, stets unterstützt.
- 5.2.3 Diese Regionalpolitik - eine der erfolgreichsten Gemeinschaftspolitiken - muss angesichts der neuen, seit der Erweiterung bestehenden Unterschiede auch künftig ihren Dienst tun.
- 5.2.4 Eine solche Regionalpolitik ist keineswegs unvereinbar, sondern ganz im Gegenteil durchaus kompatibel mit einer effizienten Politik des territorialen Zusammenhalts, die - wie in der Territorialen Agenda vorgeschlagen - im neuen Planungszeitraum 2007-2013 konzipiert werden soll.

5.3 **Erweiterung**

- 5.3.1 Die beiden jüngsten Erweiterungen bringen neue Herausforderungen für die Raumentwicklung auf dem Hoheitsgebiet der Union mit sich, das seit 2004 von 15 auf 27 Mitgliedstaaten angewachsen ist, wobei die Bevölkerungszahl um 28% (von 382 auf 490 Mio. Einwohner) anstieg und sich das Unionsgebiet um 34% (von 3,2 auf 4,3 Mio. km²) vergrößerte. Diese neue Dimension und die Diversifizierung der territorialen Merkmale machen eine ganzheitliche Betrachtung dieser raumpolitischen und geografischen Gegebenheiten sowie ihrer möglichen Entwicklungen dringend notwendig.
- 5.3.2 Die beiden jüngsten Erweiterungen stellen eine bedeutende raumentwicklungspolitische Herausforderung dar, die von der Europäischen Kommission eingehend analysiert werden muss.
- 5.3.3 Die Zahl der Grenzregionen innerhalb der Union sowie an ihren Außengrenzen ist erheblich gestiegen. Die Grenzregionen stellen gleichzeitig eine Herausforderung und eine konkrete Möglichkeit dar, wenn es darum geht, den Integrationsprozess wirklich greifbar zu machen.

5.4 Unionsgebiet

5.4.1 Die das Unionsgebiet betreffenden Herausforderungen und Gefahren müssen auf der Grundlage eines europäischen Ansatzes angegangen werden. Der Mehrwert einer ganzheitlichen Sichtweise des Unionsgebiets steht außer Frage, und ein solcher Ansatz sollte als grundlegende strategische Notwendigkeit anerkannt werden.

5.4.2 Einige Eigenschaften dieses Gebiets sollten hervorgehoben werden:

- **Kontinuität:** es kennt keine Grenzen;
- **Knappheit:** nicht erneuerbar;
- **Verschiedenartigkeit:** nicht homogen;
- **Stabilität:** keine plötzlichen Änderungen;
- **Verletzlichkeit:** nicht vor Gefahren und Katastrophen gefeit;
- **Irreversibilität:** keine einfache Änderung der Zweckbestimmung.

Das Unionsgebiet als topografische und geografische Struktur ist daher von grundlegender strategischer Bedeutung. Bei den von der Kommission durchgeführten Folgenabschätzungen muss dieser territoriale Ansatz berücksichtigt werden, wozu eine Mitwirkung des ESPON notwendig ist.

5.5 Governance-System

5.5.1 Die EU muss ein geeignetes Governance-System finden, bei dem eine ausreichende Ausgewogenheit zwischen den verschiedenen Ebenen der territorialen Governance gewährleistet ist, denn auf dem Unionsgebiet agieren lokale, regionale, einzelstaatliche und europäische Regierungs- und Verwaltungsebenen. Das Subsidiaritätsprinzip muss gewahrt werden, wobei jedoch die Kohärenz sowie ein ganzheitlicher, gemeinsamer und einvernehmlicher Ansatz gewährleistet sein muss.

5.5.2 Auch muss die Zivilgesellschaft auf den unterschiedlichen Ebenen über die strukturierten Verfahren des sozialen und des zivilen Dialogs einbezogen werden. In zahlreichen Mitgliedsstaaten und Regionen gibt es Wirtschafts- und Sozialräte (oder vergleichbare Einrichtungen), die mobilisiert werden müssen, damit sie - ebenso wie die Sozialpartner und andere Organisationen der Zivilgesellschaft - im Rahmen der Konsultations- und Governanceverfahren zu Themen mit territorialem Bezug aktiv mitwirken können.

6. Die Territoriale Agenda: Ausgangslage und Perspektiven der Raumentwicklung in der Europäischen Union

6.1 Die Territoriale Agenda basiert auf dem Dokument "Territoriale Ausgangslage und Perspektiven der Europäischen Union", das vielmehr als ein Synthesedokument eine Bündelung verschiedener Beiträge ist, die die jeweiligen Ratsvorsitze während ihrer halbjährigen Amtszeit

nach und nach eingebracht haben. In dem Dokument werden in 197 Ziffern sämtliche Herausforderungen im Bereich der Raumentwicklung aufgezeigt; daher ist es eine nützliche Orientierungshilfe für die Kommission, die auf dieser Grundlage einen Aktionsplan erstellen sollte.

- 6.2 Die Territoriale Agenda sollte die Raumentwicklungsstrategien der Mitgliedstaaten einbeziehen und die territoriale Dimension der sonstigen Gemeinschaftspolitiken berücksichtigen, um auf diese Weise Ergänzungen und Synergien zu erschließen und anhand der in Ziffer 8 vorgeschlagenen Leitlinien für ein Raumentwicklungskonzept der EU zu einer europäischen Synthese zu gelangen.
- 6.3 Die Aufgabe der Territorialen Agenda der EU muss darin bestehen, auf der Grundlage eines Konzepts der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit Anhaltspunkte für die Entwicklung der Union zu liefern.

7. Ziele für die Territoriale Agenda

7.1 Territorialer Zusammenhalt

- 7.1.1 Im Zeichen des territorialen Zusammenhalts soll ein europäischer Ansatz für die Raumentwicklung konzipiert werden, der die von den Mitgliedstaaten und den Regionen formulierten und umgesetzten Raumentwicklungsstrategien in einen Rahmen stellt und sie miteinander vereinbar macht.
- 7.1.2 Beim territorialen Zusammenhalt müssen Fragen im Mittelpunkt stehen, die erstens die Raumentwicklung und zweitens die Städte- und Regionalplanung betreffen. Wie 1994 von der CEMAT⁶ festgestellt wurde, ist die Raumplanung das geeignete Instrument zur Verwirklichung der nachhaltigen Entwicklung auf territorialer Ebene.
- 7.1.3 Daher sollte an der begrifflichen, methodologischen und sprachlichen Klärung des Raumentwicklungskonzepts gearbeitet werden. Die Raumentwicklung ist ein interdisziplinärer Ansatz und ein vorrangiges Querschnittsthema, das verschiedene Bereiche betrifft, insbesondere Umwelt, Verkehr und Kommunikation, das Wohnungswesen, menschliche Siedlungsgebiete sowie Industriestandorte usw.

7.2 Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt

- 7.2.1 Der EWSA empfiehlt, im Rahmen der Lissabon-Strategie eine ausgewogenere Wirtschaftsentwicklung auf dem Unionsgebiet anzustreben, damit alle Bürgerinnen und Bürger sowie

⁶ Europäische Konferenz der für Raumplanung zuständigen Minister, veranstaltet vom Europarat.

sämtliche Gebiete von der Entwicklung profitieren können, einschließlich der Regionen mit anhaltenden naturbedingten Strukturschwächen⁷.

- 7.2.2 Alle Gemeinschaftspolitiken müssen das Ziel des sozialen Zusammenhalts fördern. Der EWSA plädiert dafür, den sozialen Zusammenhalt in die Zielsetzungen der Territorialen Agenda aufzunehmen, da das Leben der Menschen in den Unionsgebieten vor Ort stattfindet, wo sich ihnen Chancen eröffnen und Probleme stellen.
- 7.2.3 Eine polyzentrische Entwicklung der Stadt- und Ballungsgebiete sowie ein angemessenes Verhältnis zwischen diesen und den Randgebieten und ländlichen Regionen kann ein besseres wirtschaftliches und soziales Gleichgewicht in Europa fördern. Weitere grundlegende Ziele eines Raumentwicklungskonzepts müssen die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, die Integration von Einwanderern⁸, die Förderung der Wohnungspolitik, die Chancengleichheit und die Entwicklung qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen sein.

7.3 **Klimawandel und naturbedingte Gefahren**

- 7.3.1 Alle jüngst erschienenen Berichte über den Klimawandel verweisen auf die Ernsthaftigkeit des Problems. Es besteht kein Zweifel darüber, dass die Erderwärmung eine Tatsache und nicht nur eine These ist. Viele Auswirkungen des Klimawandels machen sich zuallererst auf Ebene der Regionen und Gebiete bemerkbar. Die Raumordnungspolitik muss diese neue Herausforderung annehmen und darauf hinwirken, einige der künftigen Auswirkungen des Klimawandels für die Raumentwicklung abzufedern und auszugleichen.
- 7.3.2 Es sollte ein EU-Plan zur Bewältigung naturbedingter Gefahren und Katastrophen erstellt werden. Dabei geht es nicht um reine Zukunftsszenarien. Der von der britischen Regierung in Auftrag gegebene und kürzlich veröffentlichte Bericht des Wirtschaftswissenschaftlers Nicolas Stern⁹ macht das Ausmaß der Gefährdung unseres Planeten deutlich: So müsste mindestens 1% des weltweiten BIP in die Bekämpfung des Klimawandels investiert werden, um zu verhindern, dass die globalen Kosten und Gefahren dieses Phänomens zu einer Abnahme des weltweiten BIP um 5% oder sogar um bis zu 20% führen, wenn die gefährlichsten Auswirkungen der Erderwärmung im selben Tempo fortschreiten wie bisher.
- 7.3.3 Der Klimawandel kann sich deutlich schneller als bislang prognostiziert negativ auf Zusammenhalt, Wettbewerbsfähigkeit, Lebensqualität und nachhaltige Entwicklung auswirken; dies wird in dem aktuellen Bericht der UNO-Expertengruppe zum Klimawandel, der am

⁷ Stellungnahme des EWSA zum Thema "Bessere Integration von Regionen mit anhaltenden naturbedingten Strukturschwächen" – ABl. C 221 vom 8.9.2005, S. 141.

⁸ Stellungnahme des EWSA zum Thema "Die Einwanderung in die EU und die Integrationspolitik: Die Zusammenarbeit zwischen den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und den Organisationen der Zivilgesellschaft" – ABl. C 318 vom 23.12.2006, S. 128.

⁹ STERN-Review, verfasst von Sir Nicolas Stern, 30.12.2006, "Stern Review executive summary" (Anm. d. Übers.: Eine deutsche Übersetzung liegt unter dem Titel "STERN-REVIEW: [Der wirtschaftliche Aspekt des Klimawandels -] Zusammenfassung/Executive Summary" vor.), New Economics Foundation.

2. Februar 2007 in Paris vorgelegt wurde, bestätigt. Der EWSA spricht sich für eine Berücksichtigung der Auswirkungen des Klimawandels in Raumentwicklungsfragen aus.

- 7.3.4 Bei den zu bedenkenden Gefahren müssen auch solche berücksichtigt werden, die sich aufgrund technischer Notfälle (nukleare, chemische oder bakteriologische Bedrohungen), durch Unfälle oder Terroranschläge ergeben; darüber hinaus müssen massive Bevölkerungsbewegungen im Voraus bedacht werden.

7.4 **Transeuropäische Netze**

- 7.4.1 Der Gedanke der transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-T) kam Ende der 80er Jahre in Verbindung mit dem Binnenmarkt auf. Es machte nur dann Sinn, von einem Binnenmarkt und freiem Verkehr zu sprechen, wenn die verschiedenen einzelstaatlichen und regionalen Verkehrsnetze durch ein europäisches System moderner und effizienter Infrastrukturen miteinander verbunden waren.
- 7.4.2 Seit 1992 sind die transeuropäischen Netze unter Titel XV (Artikel 154, 155 und 156) im EU-Vertrag verankert. Fünfzehn Jahre später fällt die Bilanz enttäuschend, ja sogar besorgniserregend aus. Eine teilweise Erklärung für diese schlechte Bilanz sind Finanzierungsschwierigkeiten und ein Mangel an politischem Willen. Der EWSA bedauert, wie schnell die 2003 vereinbarte Wachstumsinitiative¹⁰, die u.a. den Aufbau umfangreicher transeuropäischer Netze beinhaltete, von den Regierungen politisch vergessen, aufgegeben und schließlich begraben wurde. Der EWSA fragt sich, inwiefern das Fehlen eines ganzheitlichen Raumentwicklungskonzepts für das Unionsgebiet und seine Infrastrukturen für die unzureichende Bilanz der transeuropäischen Verkehrs-, Telekommunikations- und Energienetze verantwortlich ist.
- 7.4.3 Als ein grundlegendes Ziel möchte der EWSA hervorheben, dass für alle Personen und Gebiete eine angemessene Zugänglichkeit und Anbindung an die Verkehrsnetze gewährleistet werden muss. Dies sollte durch ein ausgewogenes paneuropäisches Netz bewerkstelligt werden, an das Kleinstädte, ländliche Regionen und Inselgebiete gut angebunden sind.
- 7.4.4 Bis dato verfügt die EU nicht über ein angemessenes Energienetz (Strom, Erdöl und Gas). Dieser Mangel kann zu einem Zusammenbruch der Wirtschaftstätigkeit führen. Darüber hinaus bedeutet dies, dass bei weitem keine Chancengleichheit für solche Regionen und Gebiete gegeben ist, die derzeit keinen Zugang zu diesen Netzen haben.
- 7.4.5 In der EU-Energiepolitik muss der territoriale Ansatz unbedingt berücksichtigt werden, und zwar sowohl vom Standpunkt des Schutzes der natürlichen Ressourcen aus als auch unter dem Gesichtspunkt des sozialen und territorialen Zusammenhalts.

10

Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Ziffern 2, 3, 4 und 5), Tagung des Europäischen Rates in Brüssel vom 12. Dezember 2003.

- 7.4.6 Auch im Hinblick auf die Entwicklung der Lissabon-Strategie ist es erforderlich, dass sämtliche Gebiete sowie alle Bürgerinnen und Bürger Zugang zur Informationsgesellschaft und ihren Netzen, zur Verbreitung des Wissens und zu Bildung haben. Die Territoriale Agenda muss vor allem diesen Ansatz vorrangig berücksichtigen.

7.5 **Schutz der natürlichen Umwelt**

- 7.5.1 Das Ziel, die physische Umwelt zu schützen sowie Natur und Artenvielfalt in Europa zu bewahren, kann nur mittels eines gemeinsamen politischen Konzepts für die Raumentwicklung erreicht werden. Von dieser Warte aus gesehen, ist der europäische Mehrwert unerlässlich.
- 7.5.2 Die Territoriale Agenda muss die Grundlagen für eine neue effizientere EU-Politik zum Schutz der natürlichen Umwelt und zur Erhaltung der Artenvielfalt schaffen¹¹.

7.6 **Kulturelles Erbe**

- 7.6.1 Europa besitzt ein äußerst bedeutendes kulturelles Erbe, das die EU schützen muss. Alle europäischen Regionen verfügen über eine große kulturelle Vielfalt, welche die Grundlage der europäischen Geschichte sowie der Identität der Europäer bildet.
- 7.6.2 Die Territoriale Agenda muss die Bewahrung dieses reichen und vielfältigen kulturellen Erbes fördern, das zudem als endogener Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung und den sozialen Zusammenhalt gestärkt werden muss.

8. **Leitlinien für ein Raumentwicklungskonzept der EU**

- 8.1 Mit den Leitlinien für ein Raumentwicklungskonzept der EU muss unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ein Höchstmaß an wirtschaftlicher Effizienz, sozialem Zusammenhalt und ökologischer Nachhaltigkeit angestrebt werden.
- 8.2 Ohne in die Zuständigkeiten der von den Mitgliedstaaten und Regionen betriebenen Raumordnungspolitik einzugreifen, bilden die Leitlinien für ein nachhaltiges Raumentwicklungskonzept auf dem Unionsgebiet einen Bezugsrahmen für die europäische Raumplanung und müssen den Begriff des territorialen Zusammenhalts mit Sinn und Inhalt füllen.
- 8.3 Vorrangige Themen der Leitlinien für ein Raumentwicklungskonzept, mit denen der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt angestrebt wird, sollten sein:
- ein europäischer Ansatz im Bereich der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen, der die transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-T) realisierbar macht;

¹¹ Stellungnahme des EWSA zu der "Mitteilung der Kommission: Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 - und darüber hinaus - Erhalt der Ökosystemleistungen zum Wohl der Menschen", KOM(2006) 216 endg. – CESE 205/2007.

- ein europäischer Ansatz für die Energiepolitik und insbesondere für die transeuropäischen Energienetze (TEN-E);
- ein europäischer Ansatz zum Schutz und zur Erhaltung der physischen und natürlichen Umwelt, wobei der natürlichen Artenvielfalt und dem kulturellen Reichtum besondere Aufmerksamkeit gelten sollte;
- ein europäischer Ansatz für die Bekämpfung der negativen Folgen des Klimawandels sowie für eine gemeinsame Politik zur Bewältigung potenzieller Gefahren und Katastrophen, von denen das Unionsgebiet bedroht ist;
- ein polyzentrischer und nachhaltiger Ansatz für die Regional- und Städteplanung.

Brüssel, den 25. April 2007

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschusses

Dimitris DIMITRIADIS

Patrick VENTURINI
