



Modellvorhaben der Raumordnung „Stadt-Land-Partnerschaften: großräumig - innovativ - vielfältig“

Stadt. Land. Europa. Partnerschaften nachhaltig stärken.

Diskussionspapier¹

Stand:11.6.2012

In Reaktion auf die globalen Herausforderungen hat die Europäische Union die Strategie „Europa 2020“ verabschiedet. Diese setzt im Sinne eines „intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums“ auf die Stärkung einer auf Wissen und Innovation basierten, wettbewerbsfähigen, Ressourcen schonenden, ökologischen Wirtschaft, auf erhöhte Beschäftigung sowie auf soziale Integration und Armutsbekämpfung. Die europäischen Raumordnungsminister haben 2011 diese Gedanken in ihrer Territorialen Agenda 2020 aufgegriffen.

Stadt-Land-Partnerschaften bieten konkrete Möglichkeiten, um die Ziele von „Europa 2020“ und der Territorialen Agenda der EU 2020 miteinander zu verbinden und vor Ort umzusetzen – d. h. nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum unter Einbeziehung der Potenziale aller Räume zu fördern und räumlich ausgewogen zu gestalten. Damit tragen sie dazu bei, das neu im Reformvertrag von Lissabon verankerte Gemeinschaftsziel des territorialen Zusammenhalts zu erreichen.

Sowohl Europäisches Parlament und Europäische Kommission² als auch Akteure in den EU-Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen greifen Stadt-Land-Partnerschaften in ihren Arbeitsdokumenten, Studien und Stellungnahmen auf. Sie verweisen auf den wertvollen Beitrag, den diese Form der interkommunalen Zusammenarbeit im Hinblick auf die Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ leisten kann.

1) Stadt-Land-Partnerschaften: Ein integratives räumliches Konzept als Beitrag zur Umsetzung der Strategie „Europa 2020“

Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sehen sich zunehmend mit Herausforderungen konfrontiert, denen sie alleine nicht begegnen können und die damit eine Zusammenarbeit zwischen ihnen notwendig machen. Zum Beispiel werden mit dem demografischen Wandel und den energie- und klimapolitischen Herausforderungen zunehmend integrierte räumliche Konzepte für die Sicherung der Daseinsvorsorge sowie für eine nachhaltige Energieversorgung bedeutsam. Stadt-Land-Partnerschaften können einen Beitrag zur

¹ Erstellt auf der Grundlage des BMVBS/BBSR-Expertengesprächs „Stadt. Land. Europa. - Partnerschaften nachhaltig stärken“ vom 28. März 2012 in Berlin im Rahmen des MORO-Forschungsprojektes „Stadt-Land-Partnerschaften: großräumig - innovativ - vielfältig“.

² Vgl. z. B. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung/Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung: "Partnership for sustainable rural-urban development: existing evidences", 2012. Studie im Auftrag der Europäischen Kommission; http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/urban_rural/index_en.cfm

Bewältigung dieser Herausforderungen leisten; die in den jeweiligen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten vorgegebenen Zuständigkeiten für die Regionalentwicklung bleiben davon unberührt.

Stadt-Land-Partnerschaften ersetzen ‚top-down‘-Herangehensweisen durch einen breit angelegten Partnerschaftsansatz, der die verschiedenen lokalen und regionalen Akteure in funktionalen Räumen zum gegenseitigen Nutzen zusammenbringt.

Stadt-Land-Partnerschaften weisen zahlreiche **Vorteile für die Regionalentwicklung** auf:

- **Dialog zwischen Stadt und Land:** Gleiche Augenhöhe zwischen städtischen und ländlichen Räumen wird erreicht, Vorurteile zwischen Stadt und Land werden abgemildert, Netzwerke geknüpft.
- **Komplementarität und Nutzensausgleich:** Verschiedene Räume profitieren unterschiedlich von bestimmten Entwicklungen. Stadt-Land-Partnerschaften verbinden komplementäre Räume, um gemeinsame Lösungen zu finden. Damit können sie zu einem Nutzensausgleich und zum Austarieren von Wachstum und Schrumpfung innerhalb der Kooperationsräume beitragen.
- **Raumübergreifende Ansätze:** Ein spezifisches Thema kann unabhängig vom regionalen administrativen Zuschnitt und sogar staatenübergreifend behandelt werden. Trotz unterschiedlicher Strukturen und Ansätze können Schnittstellen gefunden und Projekte gemeinschaftlich durchgeführt und finanziert werden.
- **Bündelungseffekte:** Durch raumübergreifende Konsensfindung können Ressourcen effektiv eingesetzt und Problemlösungen optimiert werden; dadurch entstehen Synergien.
- **Verbesserte lokale Unterstützung für großräumige Projekte:** Stadt-Land-Partnerschaften bilden einen Rahmen, um Interessenausgleich und Akzeptanz zu erzeugen und Konfliktpotenzial zu minimieren. Konsensfindung und Meinungsbildung können dabei auch zu Themen erfolgen, in denen die Partner keine originären Kompetenzen besitzen. In diesen Fällen dient die Partnerschaft als ergänzende Plattform unter Einbindung formell zuständiger Akteure.

Dieser Mehrwert lässt sich insbesondere dann erzielen, wenn **Stadt-Land-Partnerschaften** einige **Voraussetzungen** erfüllen, wie z. B.:

- **Funktionale Beziehungen und Problemorientierung:** Stadt-Land-Partnerschaften bieten sich dort an, wo eine gemeinsame Herangehensweise bei der Umsetzung von Projekten und Prozessen auf einer funktionalen räumlichen Ebene sinnvoll und möglich ist. Ihr Zuschnitt sollte sich insofern an funktionalen Beziehungen und gemeinsamen Handlungsfeldern orientieren. Es gibt daher verschiedene Größenordnungen von Stadt-Land-Partnerschaften.
- **Win-win-Situation:** Alle Beteiligten sollen einen Mehrwert aus der Partnerschaft ziehen können. Partner sollten freiwillig mitarbeiten. Wichtig ist auch die Erkenntnis, dass nicht jedes einzelne Projekt jedem Partner unmittelbar zu Gute kommen muss, sondern stattdessen die einzelnen Projekte in der Summe für alle Beteiligten einen Mehrwert erbringen können.
- **Gleichberechtigung:** Eine Arbeit auf Augenhöhe muss zwischen allen Partnern in Stadt und Land möglich sein. Stimmengleichheit städtischer und ländlicher Partner bei Entscheidungen ist eine Möglichkeit, um diese zu erreichen. Konsensorientierung und das gemeinsame Lösen von Konflikten fördern die Akzeptanz von Stadt-Land-Partnerschaften.
- **Transparenz:** Prozesse und Entscheidungen müssen nachvollziehbar und transparent sein und eine frühzeitige Beteiligung betroffener Akteure gewährleisten.
- **Interdisziplinäre und ebenenübergreifende Ansätze:** Partner verschiedener Bereiche – Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, zivilgesellschaftlichen Gruppen etc. – sowie verschiedener räumlicher

Ebenen – z. B. Kommunen, regionale Gebietskörperschaften, Landesbehörden – sollten eingebunden werden. Dies trägt zur Entwicklung konsensfähiger Entwicklungsvorstellungen für den jeweiligen funktionalen Raum bei.

- **Politischer Wille:** Entscheidender Faktor für eine langfristig stabile Kooperation ist deren politische Unterstützung. Der politische Wille kann sich z. B. in einer gemeinsamen Strategie und/oder Partnerschaftsvereinbarung ausdrücken.

Projekte, Themen, Handlungsfelder für Stadt-Land-Partnerschaften

Ein integrierter Ansatz – im Sinne einer gemeinsamen Handlungsstrategie – sollte die Zielsetzung einer jeden Partnerschaft darstellen. Ist dieser nicht schon vorhanden, darf er nicht auferlegt werden, sondern muss sich aufbauen können. Der Weg dahin kann über Einzelprojekte erfolgen („learning by doing“) und erfordert Zeit.

Mögliche Handlungsfelder, Ansätze und Projekte sind auch im Hinblick auf die Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ z. B.:

- **Innovationen und Wettbewerbsfähigkeit:** Aufbau von wissens- und innovationsbasierten Kooperationen und Clustern zur Entwicklung von regionalen Innovationspotentialen, zum Technologietransfer und zum Aufbau einer kritischen Masse durch Netzwerke und Vernetzung von bereits bestehenden parallelen Netzwerken (u. a. könnten KMU in ländlichen Räumen über die Anbindung an Metropolen verbesserten Zugang zu Innovationen und zur Innovationsförderung erhalten).
- **Regionale Produktions- und Vermarktungskreisläufe:** Verbesserung der internen und externen Vermarktung eines gemeinsamen Raumes durch Einbettung regionaler Produkte aus Landwirtschaft, Handwerk und Tourismus/Naherholung in integrierte Produktions- und Absatzketten mit gemeinsamer Vermarktung. Dies führt zu einer erhöhten Sichtbarkeit am Markt, zu besseren Planungsmöglichkeiten und zu einem erleichterten Zugriff für Interessenten durch ein gebündeltes Angebot.
- **Leistungsfähige Bildungssysteme und verbesserte Qualifikation:** Sicherung und Verbesserung des Bildungsangebotes durch Vernetzung von Schulen und Hochschulen in städtischen und ländlichen Gebieten (u. a. auch durch den Einsatz neuer Methoden des Fernunterrichts); Kooperation von Unternehmen und Hochschulen/Weiterbildungseinrichtungen zur Entwicklung praxistauglicher Studien- und Lehrgänge; Qualifizierungsoffensiven z. B. durch Förderung regionaler Themen in der Wissenschaft.
- **Digitale Agenda:** Ausbau des Internet-Zugangs ländlicher Räume z. B. durch Breitbandinfrastrukturen (sofern diese nicht über den Markt entstehen); internetgestützte öffentliche, soziale, medizinische Dienstleistungen für die (ländliche) Bevölkerung.
- **Eindämmung des Ressourcenverbrauchs, Einsparung von Emissionen und Erhöhung der Energieeffizienz:** Entwicklung intelligenter Ansätze zur Förderung der Energieeffizienz bzw. von nachhaltigen, räumlich integrierten Energiestrategien (im Sinne einer Kombination der Potentiale der ländlichen Räume zur Energiegewinnung mit den Abnehmerstrukturen in Städten); gemeinsames Flächenmanagement als Beitrag zum Umgang mit der Ressource Boden.
- **Nachhaltiger und leistungsfähiger Verkehr:** Entwicklung regionaler Mobilitätskonzepte und attraktiver ÖPNV-Angebote; verbesserte Verknüpfung regionaler mit nationalen und europäischen Verkehrsnetzen und Logistikketten zur optimierten Verkehrsabwicklung; Organisation von Pendlerbeziehungen; verbesserte An- und Einbindung ländlicher Regionen in die großräumige Verkehrsinfrastruktur.
- **Daseinsvorsorge sichern:** Sicherung sozialer Infrastrukturen v. a. in ländlichen Räumen; koordinierte Konzepte, die Wachstums- und Schrumpfsregionen einbinden; Gewährleistung flächendeckender Gesundheitsversorgung in ländlichen Gebieten.

2) Instrumente und Finanzierungsformen von Stadt-Land-Partnerschaften

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) bieten bereits heute Möglichkeiten, Stadt-Land-Partnerschaften bei der Förderung zu berücksichtigen. Dies obliegt dem Ermessen der für die jeweiligen Fonds zuständigen Behörden. Dies gilt auch für die Umsetzung gemeinsamer, politikbereich-übergreifender, territorialer Strategien, die ggf. aus Mitteln unterschiedlicher Fonds gespeist werden.

Ein besonderer Vorteil der EU-Kohäsionspolitik gegenüber zentral in Brüssel verwalteten Instrumenten liegt darin, dass sie räumlich integrierte Ansätze besser unterstützen und die Förderung sich damit an einer territorialen Perspektive orientieren kann. Eine Förderung integrierter territorialer Ansätze aus den Strukturfonds sollte aus raumentwicklungspolitischer Sicht

- den Aufbau von Stadt-Land-Partnerschaften und die Erarbeitung möglichst konkreter, integrierter regionaler Entwicklungsstrategien sowie
- gemeinsame städtisch-ländliche Initiativen berücksichtigen.

In den Verordnungsvorschlägen der Europäischen Kommission für die Strukturfonds ab 2014 sind neue Instrumente vorgesehen, die dies noch effektiver als bisher ermöglichen sollen, auch wenn im Hinblick auf die Umsetzung und Ausgestaltung dieser Instrumente noch einige Fragen offen bleiben.

Integrierte Instrumente der Strukturfondsentwürfe

Die Verordnungsvorschläge sehen eine thematische Konzentration entsprechend der Ziele der Strategie „Europa 2020“ vor. Die Prioritätsachsen der Operationellen Programme (OP) sollen jeweils einem der elf thematischen Ziele zugeordnet werden. Im Europäischen Rat wurde dazu zwischenzeitlich ein Kompromiss erzielt, nach dem mehrere thematische Ziele in einer Sammelprioritätsachse zusammengefasst werden können.

Innerhalb dieses Rahmens sind Projekte von Stadt-Land-Partnerschaften förderfähig (z. B. Projekte zur Entwicklung und Umsetzung von regionalen Energiekonzepten innerhalb der Priorität zur Ressourceneffizienz). Zum anderen kann der integrierte Ansatz – auch unter Einbeziehung von Stadt-Land-Partnerschaften - bei der Programmplanung und -umsetzung verfolgt werden.

Interessant für Stadt-Land-Partnerschaften sind insbesondere die neuen, speziellen Instrumente, die die Verordnungsvorschläge für integrierte räumliche Ansätze anbieten. Diese ermöglichen die Bündelung einzelner Prioritätsachsen eines OP sowie verschiedener Fonds (EFRE, ESF und ELER).

- **Integrierte Territoriale Investitionen (ITI)** nach Art. 99 Vorschlag Allg. VO: Als top-down orientierte Instrumente sollen ITI die Finanzierung integrierter Maßnahmen und Ziele innerhalb einer ausgewählten funktionalen territorialen Einheit ermöglichen. Dafür sollen Mittel aus verschiedenen Prioritätsachsen der jeweiligen EFRE- und ESF-OP für die Umsetzung von Projekten gebündelt eingesetzt werden. Konkrete Raumeinheiten werden nicht vorgegeben: Stadt-Land-Ansätze sind möglich, aber auch Ansätze im ländlichen Raum, in einer Gesamtstadt oder im Stadtteil, etc.
- **Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (Community-Led Local Development - CLLD)** nach Art. 28 - 31 Vorschlag Allg. VO: CLLD ist ein Bottom-up-Instrument, welches auf dem bewährten Leader-Ansatz aus der ländlichen Entwicklung basiert. Dieser lokale Entwicklungsansatz soll integrierte, multisektorale Strategien innerhalb kleinerer funktionaler territorialer Einheiten ermöglichen. Er kann neben dem ELER auch Mittel aus dem EFRE, ESF und dem EMFF (Europäischer Meeres- und Fischereifonds) einbeziehen. Die Maßnahmen sollen von einer lokalen Aktionsgruppe umgesetzt werden, in der mindestens 51% der Stimmrechte auf nicht-öffentliche Akteure entfallen. Dadurch sollen u. a. der Aufbau von Verwaltungskapazitäten, ein transparentes Auswahlverfahren sowie die Kohärenz der ausgewählten Vorhaben mit der lokalen Entwicklungsstrategie gewährleistet werden.

Strukturpolitische Instrumente umsetzen

Diese neuen Instrumente sollten von den Mitgliedstaaten und Regionen aufgegriffen und innovativ genutzt werden. Dabei sind Stadt-Land-Partnerschaften ein Querschnittsthema, bei dem integrierte räumliche Ansätze – je nach regionalem Kontext und Kooperationshistorie – eingeführt oder ausgebaut werden können. Auch würden dadurch bestehende Entwicklungs- und Planungsräume und deren Konzepte nicht durch neue territoriale Ansätze „überplant“, sondern können, sofern erforderlich, im Sinne einer variablen Geometrie in größeren funktionalen Zusammenhängen und Projekten miteinander verbunden werden.

Aus raumentwicklungspolitischer Sicht wäre deshalb anzustreben, Stadt-Land-Partnerschaften bzw. integrierte Ansätze für funktionale Räume in der Partnerschaftvereinbarung und in den einzelnen Operationellen Programmen der verschiedenen Fonds zu berücksichtigen.

- Die **Partnerschaftvereinbarung** zwischen der Europäischen Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten sollte darstellen, wie ein integrierter territorialer Ansatz verfolgt werden kann. Zusätzlich sollte aufgezeigt werden, wie die Verbindung zwischen verschiedenen Fonds und Politikfeldern sowie die Abstimmung zwischen Fondsverwaltern erfolgen kann (Stichwort „federführender Fonds“). Bereits hier sollte das Ziel deutlich werden, dass die Berücksichtigung von Stadt-Land-Partnerschaften ein wichtiger unterstützenswerter Baustein einer territorialen Perspektive bei der Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ ist. Der Einsatz der u. a. hierfür von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen integrierten Instrumente ITI und CLLD sollte beschrieben werden.
- Die **Operationellen Programme** (OP) sollten den Stadt-Land-Ansatz aufgreifen und konkretisieren. Dieser könnte ggf. auch „grenzüberschreitende“ Stadt-Land-Kontexte umfassen – sowohl in Bezug auf innerstaatliche Regionsgrenzen als auch in Bezug auf nationale Grenzen (z. B. im Rahmen der Europäischen Verbände für Territoriale Zusammenarbeit). Die Anwendung nachhaltiger Stadt-Land-Ansätze kann durch den Dialog zwischen Fondsverwaltern und Akteuren der Raumordnung befördert werden. Hinsichtlich der Zeitschiene für die Umsetzung sollte nicht verlangt werden, bereits bis 2013 ein umfassendes territoriales Entwicklungskonzept für die OP vorzulegen und detaillierte Vorschläge für integrierte Ansätze (ITI/CLLD) auszuweisen. Allerdings sollte die Einbettung der angebotenen EU-Förderinstrumente samt entsprechender Mittelzuweisung bereits in der Programmierungsphase vorgesehen werden. Wünschenswert wäre es, wenn existierende Stadt-Land-Partnerschaften bereits in der Programmierungsphase aktiv werden und den Mehrwert des Einsatzes der neuen integrierten Instrumente in der konkreten Situation darlegen. Regionale Debatten und Konferenzen könnten dazu beitragen, Unsicherheiten in der Planung und Konzeption sowie in der Umsetzung der neuen Instrumente abzubauen.
- Bisher fehlen Erfahrungen mit der Umsetzung der neuen strukturpolitischen Instrumente (ITI, CLLD) zur Förderung funktionaler Räume. Um das Praxiswissen über die spezifischen integrierten Stadt-Land-Ansätze europaweit zu erweitern, wäre es wünschenswert, wenn die Europäische Kommission entsprechende innovative Maßnahmen zur **experimentellen Erprobung von Stadt-Land-Partnerschaften** durchführen würde (z. B. durch Pilotprojekte und Modellvorhaben). Um Möglichkeiten und Grenzen der fondsübergreifenden Koordination darüber hinausgehend zu erproben, wäre es denkbar, im Rahmen von Stadt-Land-Partnerschaften Projekte oder Projektpakete zu erproben, die verschiedene Fonds (Strukturfonds, ELER) parallel einsetzen. Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus diesen experimentellen Ansätzen könnten dann in die Diskussion um die Strukturfondsperiode nach 2020 einfließen.