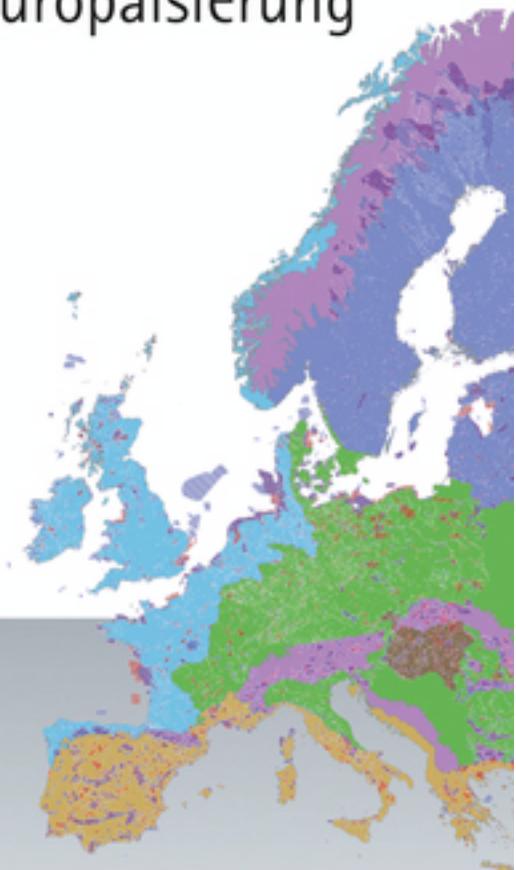


Luxemburg-Studien
Études luxembourgeoises 5

Tobias Chilla

Punkt, Linie, Fläche – territorialisierte Europäisierung



PETER LANG
EDITION

1 Einführung und Hintergrund

Bereits seit mehr als einem halben Jahrhundert wird Europa geprägt vom Integrationsprozess der Europäischen Union. Diese hat ihre – zahlreicher werdenden – Mitgliedsstaaten zunehmend eng aneinander gebunden. Hinzu kommt eine Reihe an potenziellen und anerkannten Beitrittsländern und zudem eine Reihe an Nachbarstaaten mit oft engen Kooperationsbeziehungen.

In all diesen Staaten beeinflusst ‚Europa‘ in Form der Europäischen Union das politische, aber auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Geschehen in (zunehmend) großer Intensität. Dieser Befund, der hier unter dem Begriff der Europäisierung reflektiert wird, steht im Mittelpunkt dieser Arbeit: Europäisierung ist weit mehr als eine administrative Vokabel, sie ist ein umfassender Trend.

Angefangen von der Nachkriegszeit bis zu den heutigen Weichenstellungen ist die Europäische Integration ein Vorhaben, das weltweit einmalig ist und zu Recht als Politikkonstrukt *sui generis* bezeichnet wird. Sie ist nicht nur zwischen den etablierten Kategorien der föderalen und der supranationalen Organisation anzusiedeln, sondern sie ist in vielerlei Hinsicht ein Pionierprojekt. Auch nach einem halben Jahrhundert bleiben die politischen Debatten hierbei ausgesprochen spannend. Dabei ist aktuell festzustellen, dass die Diskussion zunehmend breiter geführt wird. Zwar ist in institutioneller Hinsicht das Demokratie-Defizit der Union bei Weitem nicht überwunden, aber seit den (gescheiterten) Volksabstimmungen über die geplante Verfassung und vor allem seit den tiefen Krisen in der europäischen Wirtschaft, Währung und Politik wird eine Debatte über ‚Europa‘ in einer Kontinuität und Sichtbarkeit geführt, die zuvor häufig vermisst wurde – auch wenn man sich positivere Anlässe gewünscht hätte.

Aus der Perspektive der Geographie wird der europäische Einigungsprozess eher zögerlich begleitet und reflektiert. Zweifellos werden viele Themen mit ‚Europa-bezug‘ von Geographen bearbeitet – etwa Fragestellungen zu Grenzräumen, Migrationspolitik usw. Eine konzeptionelle Auseinandersetzung damit, was das übergeordnete ‚Projekt‘ der europäischen Integration für den Raum, für die Geographie bedeutet, ist aber nur in Ansätzen ersichtlich.

Die vorliegende Arbeit möchte zu dieser Diskussion einen Beitrag leisten, indem sie den Begriff der Europäisierung detaillierter fasst. Ausgangspunkt ist hierbei,

dass Europäisierung häufig als sehr allgemeiner Begriff eine generell zunehmende Bedeutung ‚Brüssels‘, also der europäischen Ebene, bezeichnet.

In der politikwissenschaftlichen Debatte wird der Begriff enger gefasst, indem Europäisierung vor allem als die Konsequenz aus Europäischer Integration verstanden wird. Während bei Integrationsprozessen Kompetenzen oder Aufmerksamkeiten auf die europäische Ebene verlagert werden, so bezeichnet die Europäisierung die Rückwirkungen auf subeuropäischer Ebene. Auf letzterem Verständnis basiert auch die vorliegende Arbeit.

Diese Arbeit legt ihren Fokus auf die Europäische Union, wenn sie von Europäisierung spricht. Dies soll selbstverständlich nicht verdecken, dass in anderen Kontexten andere Europabegriffe zugrunde zu legen sind.

Die Arbeit geht davon aus, dass Europäisierung nicht im ‚luftleeren Raum‘ stattfindet, sondern dass sie zumindest fast immer eine räumliche Komponente hat. Im Fokus der Arbeit steht insofern, wie denn eine *territorialisierte Europäisierung* konzeptionell zu fassen ist und was ihre charakteristischen Kennzeichen sind. Die räumliche Komponente stellt dabei nicht ab auf eine physische Raumwirksamkeit des europäischen Einigungsprozesses – die zweifellos feststellbar ist – sondern sie stellt ab auf raumbezogene Politikdebatten und institutionelle Anpassungsprozesse im weiteren Sinne.

Hierbei geht die Arbeit davon aus, dass diese Territorialisierungsprozesse eher selten explizit und vorausschauend politisch verhandelt und beschlossen werden, sondern dass sie integraler Bestandteil von komplexen, vieldimensionalen Politikprozessen sind. Um diese besser zu verstehen, wird das Augenmerk insbesondere auf folgende Aspekte gelegt:

- Wie lassen sich Prozesse der strategischen oder auch nicht-intentionalen *Ent- und Verräumlichung* im politischen Verhandlungsprozess erfassen? Lassen sich besonders wirksame Muster erkennen? Im Mittelpunkt stehen hierbei also die politischen Diskursverläufe.
- Welche Rolle spielen *Ressort-Wechsel* in der politischen Verhandlung? Dabei wird davon ausgegangen, dass die politischen Initiativen oft von nicht explizit räumlichen Politikfeldern ausgehen, die sich mittel- oder langfristig durchaus als ‚raumrelevant‘ herausstellen.
- Weiterhin ist gefragt nach der Bedeutung von institutionellen *Ebenenwechseln* im Politikprozess: Hierbei wird neben den Ressorts, die die horizontale Dimension des Institutionengefüges ausmachen, die vertikale Dimension des europäischen Mehrebenenprozesses in den Blick genommen.

In empirischer Sicht greift die Arbeit auf drei Projekte zurück:

Erstens wird die Verortung von EU-Institutionen rückblickend analysiert. Die Tatsache, dass diese Standorte heute auf Brüssel, Luxemburg, Straßburg und eine Reihe weiterer Städte verteilt sind, wird als ein Ausdruck territorialisierter Europäisierung reflektiert. Die Entscheidungsmuster, die zu bestimmten Standorten, aber auch zu speziellen Umsetzungen vor Ort auf lokaler Ebene folgen, stehen hierbei im Mittelpunkt.

Zweitens wird die Neudefinition oder ‚Rekonstruktion‘ des Grenzraumes in der Vierländer-Region um Luxemburg und Saarbrücken zu einer ‚polyzentralen Metropolregion‘ analysiert, der zuvor eher als ländlich galt: Im Zuge eines EU-Forschungsprojektes sowie eines grenzüberschreitenden Politikprozesses – beides betitelt als ‚Metroborder‘ – sind in den vergangenen Jahren regionale (Neu-)Abgrenzungen und inhaltliche Rahmungen vorgenommen worden. Diese noch in der Etablierung befindliche Neu- oder Umdefinition der sogenannten Großregion wird als Europäisierungs-Phänomen analysiert. Nicht nur die selektive Europäisierung von Grenzen, sondern auch die europäischen Ambitionen der beteiligten Akteure sind hier wichtige Erklärungsansätze.

Drittens wird ein Beispiel aus der europäischen Umweltpolitik herangezogen: die Formulierung und Implementation der Richtlinie zum Schutz von Fauna, Flora und Habitaten (sog. FFH-Richtlinie). In diesem Prozess wird die Bedeutung von Enträumlichung und Verortung, von Ebenensprüngen und von Ressortwechseln besonders plastisch deutlich. Die starke Konflikthaftigkeit des Politikprozesses wird dabei als ein Ausdruck davon gedeutet, dass Europäisierung den Politikakteuren neue strategische Möglichkeiten eröffnet, die diese für die Gegenseite gelegentlich überraschend wirksam einsetzen.

Diese drei Fallstudien der territorialisierten Europäisierung sind verbunden durch die Kombination von *Punkt* (EU-Hauptstadt) – *Linie* (grenzüberschreitende Kooperation) – *Fläche* (Naturschutz). Diese klassisch-geographische ‚Figur‘ ist dabei nicht wörtlich gemeint, also nicht im Sinne des metrischen Raumes misszuverstehen. Eher metaphorisch verdeutlicht diese Logik die omnipräsente Relevanz von Europäisierungsprozessen und will zugleich auch deren Komplexität andeuten.

Insgesamt versteht sich diese Arbeit als konzeptionell-analytische, nicht als normative Arbeit. Zu der in der Literatur intensiv geführten Debatte, ob und in welcher Form eine auf europäischer Ebene angesiedelte Kompetenz für Raumfragen etabliert werden soll, wird nicht normativ Stellung genommen. Sowohl für befürwortende als auch für zurückhaltende Einschätzungen liefert diese Arbeit jedoch Argumente.

Vor diesem Hintergrund wird im nachfolgenden Kapitel zunächst die Kompetenzfrage literaturbasiert zusammengefasst, bevor die eigentlichen konzeptionellen Grundlagen entwickelt werden. Auf der Schnittstelle von Regionalentwicklung, politischer Geographie und Politikwissenschaften wird dabei vor allem auf institutionen- und diskursorientierte Ansätze zurückgegriffen.

2 Konzeptioneller Rahmen

2.1 Das heiße Eisen zuerst: die Kompetenz-Frage

2.1.1 Eine ‚Raumkompetenz‘ auf europäischer Ebene?

Wenn von der Europäisierung des Raumes die Rede ist, so liegt der Bezug zu der aktuell viel diskutierten europäischen Kompetenz für räumliche Fragen nahe. Zurzeit lässt sich sagen, dass es eine solche nur sehr eingeschränkt gibt: Die weitgehendste explizite und institutionalisierte Kompetenz ist die Verankerung des Ziels der „Territorialen Kohäsion“ im Vertrag von Lissabon (Dezember 2009). Diese ist eine sogenannte geteilte Kompetenz. Die Kommission hat das Recht, auf diesem Feld regulativ tätig zu werden; solange sie dies Recht aber nicht wahrnimmt, verbleiben alle Kompetenzen in den Mitgliedsstaaten, was dem bundesdeutschen Verständnis einer konkurrierenden Gesetzgebung nahe kommt (ausführlich Faludi 2010 m.w.N.). Bislang hat die Kommission keine Anstalten gemacht, dieses Recht auszufüllen. Auch bleibt recht unklar, wie der Begriff der territorialen Kohäsion (bzw. synonym des territorialen Zusammenhalts) inhaltlich gefasst werden könnte. Der umfangreiche Konsultationsprozess zum Grünbuch der territorialen Kohäsion (KOM 2008a) hat hier zwar viel Inspiration, aber eher wenig Klarheit gebracht (s.a. die Bezugnahmen im 5. Kohäsionsbericht KOM 2010).

Die Spannbreite der unterschiedlichen Verständnisse lässt sich am Beispiel des EU-Mitgliedslandes Deutschland folgendermaßen darstellen: Die bundesdeutsche Stellungnahme – verfasst durch das Wirtschaftsministerium – ist recht distanziert und sieht keine Kompetenzen, die die Raumordnung im deutschen Verständnis berühren könnten (BMWi 2009). Prinzipiell zustimmend äußert sich Erbguth (2012), der zwar ebenfalls keine de-jure-Kompetenzbegründung erkennt, zugleich aber davon ausgeht, dass die Kommission nichts desto trotz langfristig und de facto einen Gesetzgebungsprozess einer Richtlinie beginnen werde, die vor allem auf eine Harmonisierung der nationalen Raumordnungssysteme abzielen werde. Keine Kompetenz für Raumordnung, aber eine eingeschränkte Kompetenz für Raumentwicklung sieht Kersten (2010, vgl. Battis/Kersten 2009b; grundsätzlich hierzu s. Ritter 2009, Gärditz 2009).

Diese geteilte Kompetenz ist ein Ergebnis eines längeren Prozesses, in dem der europäischen Ebene zunehmend mehr Rechte für räumliche Themen zu-

gesprochen wurden. Auch wenn die vorliegende Arbeit ihren Fokus vor allem außerhalb des explizit raumordnerischen Politikbereiches hat, so ist das diesbezügliche Geschehen auf europäischer Ebene doch ein wichtiger Hintergrund; er sei im Folgenden skizzenhaft zusammengefasst: Die chronologischen Details sind für die raum- und regionalplanerische Ebene zuletzt sogar in Lehrbuchform aufbereitet worden, auf die an dieser Stelle verwiesen sei (Dühr et al. 2010: 191 ff.; s.a. Waterhout 2012, Böhme 2006, Faludi 2009a, Jouen 2008, Eser/Schmeitz 2008; Zonneveld 2012).

Zwar war bereits in der Präambel der Römischen Verträge von 1957/58, also gewissermaßen in der Gründungsurkunde der heutigen Europäischen Union, auf die Notwendigkeit verwiesen, Disparitäten abzubauen. Dies wird heute oft als Keimzelle eines räumlichen Auftrages gesehen; eine explizite Kompetenz für räumliche Belange war dennoch lange Zeit politisch nicht denkbar.

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre kamen räumliche Diskussionen dann aber mit hoher Dynamik auf die Agenda, ausgelöst durch die Einheitliche Europäische Akte, die sozio-ökonomische Kohäsion als zentrales Ziel der europäischen Politik definierte: Dies führte in erster Linie zur Begründung einer starken Regionalpolitik, die mit räumlich argumentierenden Strukturfonds einher ging und mit dem Namen des Kommissionspräsidenten Delors eng verbunden ist (Faludi/Waterhout 2002). Zu diesem Zeitpunkt wurde die regionale Strukturpolitik als „redistributive Politik“ (Eising/Lenschow 2007: 333) etabliert.

Die Kohäsionspolitik argumentiert zwar von jeher stark räumlich, die Bekämpfung sozialer und ökonomischer Unterschiede mündet beispielsweise in ‚Gebietskulissen‘ der Förderfähigkeit. Auch werden die europäischen Gelder in den typischen Domänen der Regionalentwicklung verwendet, wenn beispielsweise Infrastrukturmaßnahmen europäisch kofinanziert werden. Allerdings wird über die Verwendung der Gelder weitgehend von nationalen Behörden entschieden. Insofern hat die europäische Regionalpolitik zweifelsohne eine starke Raumwirksamkeit; allerdings wird die territoriale Komponente nur sehr eingeschränkt auf europäischer Ebene entschieden, eine wirkliche Steuerungskapazität von supranationaler Ebene kann hier schwerlich konstatiert werden (so auch Goppel 2011: 436).

Die 1990er Jahre waren dann in der Regionalpolitik durch eine intensive Erprobung von Programmstrukturen zur territorialen Kooperation – vor allem INTERREG – und die Einbindung der Regionen in den Politikprozess geprägt (s. den Rückblick Köck 2005). In wissenschaftlicher Hinsicht hat die Etablierung der regionalen Ebene die Debatte um die Mehrebenen-Governance ausgelöst (hierzu s.u., Kap. 2.2.3).

Die zahlreichen Programmbereiche und Projekte decken alle erdenklichen Themen der Raumentwicklung und auch -planung ab. Aber auch hier gilt, dass die europäische Ebene zwar Prozesse initiiert und bis zu einem gewissen Grad auch koordiniert. Dennoch ist dies weit entfernt von einer systematischen, raumordnerischen Kompetenz.

In den 1990er Jahren begann zudem ein Prozess, der das Thema der *europäischen Raumentwicklung* auf die Agenda setzte und in verschiedenen politischen Dokumenten institutionalisierte. Dies begann mit der Einrichtung des *Committee on Spatial Development* (CSD) im Jahre 1991, das in der Verabschiedung des EUREK (Europäisches Raumentwicklungskonzept) 1999 gipfelte.

Dieses Komitee hatte in einem politisch recht komplexen Umfeld, angesiedelt zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedsstaaten, einen gemeinsamen Nenner entwickelt. In diesem Prozess, der nur ausgewählten Vertretern offenstand, war – bei aller Unterschiedlichkeit der Ziele im Detail – die gemeinsame Zielsetzung, dass eine Vergrößerung der Ressortkompetenzen im Bereich der Raum- oder Regionalplanung auf europäischer Ebene anzustreben sei. Während Böhme (2006) hier von einer „*policy community*“ bzw. von „*policy network*“ spricht, so geht Faludi (2009a) gar von einer „*epistemic community*“ aus: Mit der Zuordnung zu diesem Konzept wird die enge Verwebung von politischen und wissenschaftlichen Akteuren konstatiert, die in einer recht stabilen Institution zumindest vorübergehend nicht unerheblichen Einfluss hatten (zum Konzept siehe Haas 1992). Ziel der beteiligten Akteure war es, ein „*European spatial development*“ bzw. „*planning*“ zu etablieren (s. Faludi 2008). Die Nähe von Wissenschaft und Politik schlägt sich besonders deutlich nieder in der Zielvorstellung des *evidence based planning*.

Die Bedeutung des EUREK besteht vor allem darin, dass es umfassend die territorialen Implikationen der europäischen Mehrebenenpolitik thematisiert und leitbildartige Zieldimensionen definiert (z.B. Polyzentralität, Nachhaltigkeit). Eine räumlich differenzierende Konkretisierung enthält das Dokument nicht, der Abstraktionsgrad ist sehr hoch.

Eng verbunden mit der Vorbereitung des EUREK war die Etablierung des ESPON Programmes (*European Spatial Planning Observatory Network*, www.espon.eu). Die ursprünglichen Bemühungen um eine solide Wissensgrundlage für die EUREK-Dokumente führten zu einer Programm-Struktur, die nun Fördermöglichkeiten für angewandte Raumanalysen schafft. Zugleich wird hier stetiger Austausch von wissenschaftlichen und administrativ-politischen Akteuren ermöglicht: In den bislang zwei Programmphasen (2002-2006,