

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES  
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,  
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 299 16 103  
UBA-FB 000231

## **Umweltbelange in raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten auf europäischer Ebene**

von

**Prof Dr. Bernhard Müller,**  
**Dr. Markus Leibenath**  
**Dr. Karina Pallagst**

Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Dresden

## **Zusammenfassung**

### **Hintergrund und Fragestellung**

Die Politik der Europäischen Union beeinflusst in immer stärkerem Maße die Raumstrukturen und die Umweltsituation in den Mitgliedstaaten. Dies ist vor allem auf die europäische Strukturpolitik und die Richtlinienkompetenz zurückzuführen, welche die EU auf zahlreichen raum- und umweltrelevanten Politikfeldern erhalten hat. Außerdem wurden in den letzten Jahren spezifische raumentwicklungspolitische Ansätze entwickelt, die allerdings – soweit es sich um planerisch-konzeptionelle Instrumente handelt – rechtlich unverbindlich sind.

Gemäß Artikel 2 des Amsterdamer EG-Vertrags gehört „ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“ zu den ausdrücklichen Zielen der EU. Nach Artikel 6 müssen außerdem „die Erfordernisse des Umweltschutzes“ in sämtliche Gemeinschaftspolitiken integriert werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, in welchem Umfang die Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik bereits Eingang in die europäische Raumentwicklungspolitik gefunden haben. Außerdem ist zu klären, ob sich die raum- und stadtentwicklungspolitischen Ansätze der europäischen Ebene für die Förderung einer dauerhaft-umweltgerechten Raum- und Siedlungsentwicklung in Deutschland nutzen lassen. Es sollen Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Instrumentariums der europäischen Raumentwicklungspolitik gezogen und Handlungsoptionen für einen effektiveren Einsatz der Instrumente aufgezeigt werden.

### **Vorgehensweise**

Einerseits wurden sechs Instrumente der Raum- und Stadtentwicklung vergleichend bewertet. Andererseits basieren die Ergebnisse auf der Untersuchung von Fallbeispielen, in denen die Implementationsprozesse und die realisierten Projekte anhand von Beispielen analysiert und bewertet wurden.

Auf der Basis einer Systematisierung wurden sechs Instrumente für die Bewertung auf der Ebene der Rahmendokumente ausgewählt: das europäische Raumentwicklungskonzept EUREK, der „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“, die Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN) sowie die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG III A, INTERREG III B und URBAN II.

In den Fallstudien sollte die Umsetzung von Rahmendokumenten in konkrete Projekte nachgezeichnet und bewertet werden. Im Bereich der raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumente lässt sich dies nur bei den Anreizinstrumenten INTERREG und URBAN durch-

führen. Insgesamt wurden sechs Regionen beziehungsweise Städte untersucht, um eine gewisse Repräsentativität der Ergebnisse zu gewährleisten.

Die Kriterien zur Bewertung der raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumente und der Fallbeispiele wurden zu einem „Anforderungsprofil Umwelt“ zusammengefasst. Dabei wurde unter anderem auf normative Aussagen aus den umweltpolitischen Instrumenten der Europäischen Union zurückgegriffen, zum Beispiel auf das Fünfte Umweltaktionsprogramm, die FFH-Richtlinie und die gesamteuropäische Biodiversitätsstrategie.

## **Bewertungsergebnisse**

Bei allen untersuchten raumwirksamen Instrumenten der EU-Politik werden Umweltbelange berücksichtigt, wenngleich in unterschiedlicher Form. Positiv sind in dieser Hinsicht das EUREK, der „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“ und die Gemeinschaftsinitiative URBAN II zu beurteilen. Die Leitlinien für INTERREG III A und B fokussieren stärker auf akteursbezogene Aspekte der Zusammenarbeit und sind im Hinblick auf die Berücksichtigung der Umweltdimension offen gehalten.

Nicht hinreichend sind die prozessualen Aussagen zur Berücksichtigung von Umweltbelangen in den Leitlinien der Gemeinschaftsinitiativen. Wünschenswert wäre eine Verpflichtung, im Implementationsprozess auf den Schutz der natürlichen Ressourcen Rücksicht zu nehmen und die zu fördernden Maßnahmen möglichst umweltschonend zu konzipieren.

In den Fallstudien hat sich gezeigt, dass der größte Teil der im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen vorgeschlagenen und durchgeführten Maßnahmen aus Umweltsicht eher als neutral einzustufen ist, wobei im Einzelfall Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen sind. Die meisten Aktivitäten beziehen sich auf den Aufbau von Akteursnetzwerken, die Einführung neuer Technologien, die Qualifizierung von Arbeitskräften sowie auf soziale und kulturelle Inhalte. Gleichzeitig wird ein relativ hoher Anteil umweltverbessernder Vorhaben vorgeschlagen und auch durchgeführt. Die Bandbreite reicht von der Landschaftspflege über Abfallkonzepte bis hin zu Projekten des Öffentlichen Personenverkehrs und der Umweltforschung.

## **Schlussfolgerungen**

Die raumwirksamen Politiken der EU sollten in Zukunft stärker aufeinander abgestimmt werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist es zu begrüßen, dass mit dem EUREK der Versuch unternommen wurde, ein gesamträumliches Leitbild zu entwickeln. Daraus sollten konsistente teilräumliche und sektorale Konzepte abgeleitet werden. Ansätze dazu sind bereits zu erkennen, etwa wenn in den Leitlinien für die neue Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B

solchen Maßnahmen Priorität eingeräumt wird, die die Anforderungen des EUREK und der transeuropäischen Netze berücksichtigen.

In den Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG und URBAN könnte durch eine Modifizierung der Ziele darauf hin gewirkt werden, dass die Maßnahmen nicht zu einer Verschlechterung der Umweltsituation führen dürfen. Dies wäre ganz im Sinne des Verbesserungsgebots beziehungsweise des Verschlechterungsverbots, die zu den Leitlinien der europäischen Umweltpolitik gehören.

Eine Umweltverträglichkeitsprüfung, die den Vorgaben der Ex-ante-Evaluierung für die Operationellen Programme entspricht, könnte von Seiten der EU auch für die Projektebene vorgeschrieben werden und ihren Niederschlag in der Höhe der finanziellen Förderung finden. Anhand der Evaluierungs-Ergebnisse könnten die zur Förderung vorgeschlagenen Projekte durch die jeweiligen Bewilligungsgremien in verschiedene Umweltrisikoklassen eingeteilt werden. In Abhängigkeit davon würde die Beteiligung der EU-Strukturfonds dann unterschiedlich hoch ausfallen.

Bei der Bewertung der Gemeinschaftsinitiativen ist deutlich geworden, dass mit den Leitlinien und Operationellen Programmen nicht mehr als ein Rahmen gesetzt wird und dass die regionalen beziehungsweise lokalen Akteure bei der Ausgestaltung dieser Vorgaben über einen großen Gestaltungsspielraum verfügen. Die entsprechenden Chancen sollten zukünftig insbesondere von Umweltbehörden und -verbänden intensiver als bisher genutzt werden. Außerdem sollte die Position dieser Institutionen in den Programmplanungs- und Bewilligungsprozessen gestärkt werden.

## **Summary**

### **Background and research interest**

Policies of the European Union are of growing importance for spatial structures and the state of the environment within the member states of the EU. The reasons can be found firstly in the Structural Funds and secondly in the ruling competencies the EU has acquired in many fields of spatial and environmental relevance. Furthermore some specific instruments for spatial and regional development have been developed in recent years which are, however, legally not binding, at least if they focus on conceptual or planning aspects.

According to article 2 of the treaty of Amsterdam “a high level of protection and improvement of the quality of the environment” forms one of the principles of the EU. In accordance with article 6 “environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Community policies and activities”. With regard to this the question arises to which extent the goals of the Community’s environmental policies have already been integrated into European spatial development policies. Furthermore it has to be clarified whether the approaches on the European level can be used to foster sustainable urban and regional development in Germany. It is intended to draw conclusions for the revision of European spatial policies and to show ways to use the European instruments more efficiently.

### **Methodology**

On the one hand six instruments in the field of spatial and urban development have been analyzed comparatively. On the other hand the results have been achieved by case studies in which examples of implementation processes and projects have been evaluated.

Based on a systematization, the framework documents of six instruments have been selected to be evaluated. These are the European Spatial Development Perspective (ESDP), the “Action Plan for Sustainable Urban Development”, the guidelines for the development of the trans-European transport network (TEN) as well as the Community initiatives INTERREG III A, INTERREG III B and URBAN II.

The purpose of the case studies was to trace and to evaluate the implementation of framework documents into projects. With regard to the instruments in the field of spatial and urban development this could only be done for the incentive-oriented Community initiatives INTERREG and URBAN. In total, case studies on six regions and cities have been prepared in order to safeguard a certain level of validity of the results.

The criteria for the evaluation of instruments in the field of spatial and urban development policies have been integrated into a profile of environmental requirements. The normative

statements of the profile have been derived from environmental policy documents of the European Union, e. g. the 5th Environmental Action Programme, the FFH-directive and the pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy.

## **Results of the evaluation**

In all analyzed EU-instruments of spatial relevance environmental aspects are taken into account although not in the same depth. The ESDP, the “Action Plan for Sustainable Urban Development” and the Community initiative URBAN II have been evaluated most positively with regard to this. The guidelines for INTERREG III A and B are rather focussed on actor-oriented aspects of cooperation and are kept open as far as environmental issues are concerned.

The statements regarding the consideration of environmental aspects in the process of implementation are not sufficient in the guidelines of the Community initiatives that have been analyzed. Here, an obligation to take environmental issues more formally into consideration and to conceive the proposed measures as environmentally sound as possible would be desirable.

The case studies have shown that most of the measures funded by the Community initiatives can be classified as “neutral” from an environmental point of view. Most activities are related to the establishment of networks of actors, the introduction of new technologies, the qualification of employees, and to social or cultural issues. Measures that are likely to impose damage onto the environment are an exception. At the same time a large share of measures which lead to environmental improvements are proposed and implemented. This type of measures includes landscape conservation as well as public transportation and environmental research.

## **Conclusions**

In the future there should be a better coordination of EU-policies of spatial relevance. With regard to this it is positive that the ESDP shows the attempt of developing an integrated vision. It could be the basis for the formulation of consistent concepts that are more differentiated in terms of sectors and regions. The guidelines for the new Community initiative INTERREG III B can be seen as an approach in this sense. They put priority on measures that meet the requirements of the ESDP and of the trans-European Networks.

Revising the guidelines for the Community initiatives INTERREG and URBAN could make sure that measures, for which funding is provided, do not lead to environmental degradation.

This would be in line with the goals to reach environmental improvements and to prevent environmental damage which form an integral part of European environmental policies.

An environmental impact assessment corresponding to the regulation for Ex-ante-Evaluations of Operational Programs could also be imposed by the EU on the project level. The outcomes of such an assessment should determine the amount of funds that are provided by the EU. The proposed projects could be ranked according to their environmental risk. The level of EU-funding then would be different depending on the environmental ranking of the projects.

The evaluation of Community initiatives has made clear that guidelines and Operational Programs do not set up more than a framework which has to be filled by local authorities and NGOs. This means that there are a lot of opportunities which ought to be used more extensively by environmental organizations and administrations. Moreover the position of these actors should be reinforced in the processes of program planning and approval.