Positionspapier aus der ARL

Nr. 60

Notwendigkeit einer Europäischen Raumentwicklungspolitik

Hannover 2004

Das Positionspapier wurde erarbeitet von den Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises „Europäische Raumentwicklung“. Ihm gehörten an:

Arthur Benz, Dr., Prof., FernUniversität Hagen, Ordentliches Mitglied der ARL

Klaus Borchard, Dr.-Ing., Prof. em., Königswinter, Vizepräsident und Ordentliches Mitglied der ARL (Leiter)

Thiemo W. Eser, Dr., TAURUS Institut an der Universität Trier, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Hans Joachim Kujath, Dr., Prof., Stellv. Direktor des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Christian Langhagen-Rohrbach, Dr., Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Ernst-Hasso Ritter, Dr., Meerbusch, Vizepräsident und Ordentliches Mitglied der ARL

Karl Peter Schön, Dr., Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Gerd Tönnies, Dr., Leiter des Referates „Bevölkerung und Raumstruktur“ im Sekretariat der ARL, Hannover

Michael Wegener, Dr.-Ing., Prof., Spiekermann & Wegener Stadt- und Regionalforschung, Dortmund, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Hannover, Oktober 2004

Sekretariat der ARL: WR I „Bevölkerung und Raumstruktur“
Leitung: Dr. Gerd Tönnies (Toennies@ARL-net.de)

Positionspapier Nr. 60
ISSN 6111-9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42-0 Fax (+49-511) 3 48 42-41
e-mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Notwendigkeit einer Europäischen Raumentwicklungspolitik

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Ausgangssituation und neue Herausforderungen der Europäischen Raumentwicklungspolitik	2
2.1	Ausgangssituation	2
2.2	Neue Herausforderungen	2
3	Veränderte Anforderungen an die Europäische Raumentwicklungspolitik	4
3.1	Strukturpolitik	6
3.2	Infrastrukturpolitik	8
3.3	Agrar- und Umweltpolitik	9
4	Fortentwicklung des EUREK-Prozesses: Institutionelle und Verfahrensaspekte	11
5	Schlussfolgerungen	15

1 Einleitung

Erstmals in der Geschichte Europas ist im Mai 1999 unter deutscher Ratspräsidentschaft ein Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK) gemeinsam von den damals 15 EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission verabschiedet worden. Als politisches Strategiedokument sollte es zu einer besseren Abstimmung zwischen den raumbedeutsamen Fachpolitiken und der gemeinsamen Raumentwicklungspolitik sowie zur effizienten Verwirklichung der grundlegenden Ziele der EU, insbesondere zur Erreichung einer ausgewogenen Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen.

Obwohl auf der Basis des EUREK 1999 in Tampere ein Umsetzungsprogramm beschlossen und von der Europäischen Kommission durch Gemeinschaftsinitiativen unterstützt worden ist, hat die strategische Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten seitdem keine konsequente Fortsetzung mehr erfahren. Inzwischen stehen mit der Erweiterung der EU die europäische Raumentwicklungspolitik und mit ihr das EUREK vor neuen Herausforderungen.

In dieser Situation hat sich die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) mit der Notwendigkeit einer Weiterführung und Fortentwicklung des EUREK befasst. Die Mitglieder des Ad-hoc-Arbeitskreises der ARL stellen nachfolgend ihre Feststellungen und Empfehlungen zur Diskussion.

2 Ausgangssituation und neue Herausforderungen der Europäischen Raumentwicklungspolitik

2.1 Ausgangssituation

Auf der Basis der Leipziger politischen Grundsätze von 1994 haben die für Raumordnung zuständigen Minister der Europäischen Union (EU-15) gemeinsam mit der Europäischen Kommission vor fünf Jahren, im Mai 1999, unter deutscher Ratspräsidentschaft in Potsdam das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) verabschiedet. Damit gibt es erstmals in der Geschichte Europas ein gemeinsam getragenes politisches Strategiedokument zur Raumentwicklung von auch praktischem Gewicht.

Das EUREK argumentiert, dass ein vertiefter Dialog zwischen raumbedeutsamen Fachpolitiken und Raumentwicklungspolitik zur besseren Abstimmung der Fachpolitiken mit den Zielen und Strategien der Raumentwicklung zu einer größeren Kohärenz und Effizienz politischer Maßnahmen und Förderpolitiken führen wird und damit die Wirksamkeit von Maßnahmen erhöht bei gleichzeitiger Begrenzung der hierfür einzusetzenden Finanzmittel. Eine von der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten gemeinsam erarbeitete europäische Raumentwicklungspolitik trage damit dazu bei, die grundlegenden Ziele der EU, die ausgewogene Wettbewerbsfähigkeit ihrer Regionen, die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und eine nachhaltige Entwicklung des europäischen Territoriums, im gegebenen Kostenrahmen zu erreichen.

Auf der Basis des EUREK wurde im Herbst 1999 in Tampere ein Umsetzungsprogramm beschlossen, dessen wichtigste Elemente die Stärkung der transnationalen Zusammenarbeit von Städten und Regionen auf dem Gebiet der Raumentwicklung und die Verbesserung der Wissensbasis sind. Die Europäische Kommission unterstützt dieses Anliegen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG, insbesondere durch die Programme INTERREG III und ESPON. Mit INTERREG III und ESPON hat sich der Schwerpunkt des EUREK-Prozesses in den letzten fünf Jahren auf die Umsetzung bestimmter (Teil-)Inhalte verlagert; die strategische Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in Ausschüssen und Ministertreffen ist dagegen seit 1999 weitgehend zum Erliegen gekommen.

An der grundsätzlichen Bedeutung und Richtigkeit der Argumentation des EUREK hat sich in den letzten fünf Jahren nichts geändert, im Gegenteil: Die Herausforderungen an die Politik, wirksame, koordinierte und Kosten minimierende Interventionsinstrumente zu schaffen, sind größer denn je. Insofern steht auch die europäische Raumentwicklungspolitik vor neuen Herausforderungen, und es ist zu fragen, wie das EUREK bzw. die Umsetzung des EUREK diesen Herausforderungen gerecht werden kann.

2.2 Neue Herausforderungen

Zunächst ist festzuhalten, dass das EUREK juristisch ein raumpolitisches Dokument der 15 (alten) Mitgliedstaaten, nicht der Europäischen Union ist. Die neuen Mitgliedstaaten hatten an der Formulierung seiner Zielsetzungen keinen Anteil. Damit hat das EUREK in der erweiterten Gemeinschaft keine Legitimation; für die neuen Mitglieder gehört es nicht zum übernommenen gemeinschaftsrechtlichen Stand.

Hinzu tritt ein grundlegendes inhaltliches Problem. Die gegenwärtig alles überragende Herausforderung ist die *Integration der neuen Mitgliedstaaten* in die Gemeinschaft. Die regiona-

len Disparitäten in der erweiterten EU sind so groß wie nie zuvor. Es ist wichtig, dass die Förderung und Entwicklung von (Problem-)Regionen in den neuen und den alten Mitgliedstaaten in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen und dass die Impulse der Erweiterung auch in den alten Mitgliedstaaten positiv genutzt werden können. Mit zunehmender Heterogenität in der erweiterten EU wächst die Bedeutung der Regionen als Entscheidungs- und Handlungsraum.

Nicht zuletzt angesichts der wachsenden regionalen Disparitäten und Heterogenitäten hat die Europäische Verfassung den Zielkatalog der EU erweitert: Neben der Unterstützung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ist nun auch die Förderung des *territorialen Zusammenhalts* explizites Ziel der EU. Es stellt sich die Frage, wieweit dies die Grundlage der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der europäischen Raumentwicklung verändert (und dabei auch neue Möglichkeiten einer verbesserten Zusammenarbeit schafft).

Die Beschlüsse des Europäischen Rates von *Lissabon (zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU)* und von *Göteborg (zur Stärkung der nachhaltigen Entwicklung in der EU)* zielen zwar auf wichtige Elemente ab, die auch die Basis des EUREK bilden. Dies betrifft einmal das Zieldreieck der Nachhaltigkeit (Wirtschaft – Gesellschaft – Umwelt), zum anderen die Balance zwischen der Förderung wirtschaftlich rückständiger sowie geografisch benachteiligter Gebiete gegenüber der Stärkung der „Wachstumslokomotiven“, d.h. der wachstumsintensiven europäischen Metropolregionen, welche die für regionale Umverteilungen nötigen wirtschaftlichen Ressourcen erwirtschaften. Allerdings sind die Lissabon- und die Göteborg-Strategie von Seiten der Politik rein sektoral ausgerichtet und vernachlässigen fast vollständig die räumliche Dimension, wie beispielsweise die räumlichen Effekte einer Steigung des Wettbewerbs. Wie die räumliche Dimension der Ziele Wettbewerb und Nachhaltigkeit in den Lissabon- und Göteborg-Prozess aufgenommen werden kann, muss in Zukunft verdeutlicht werden.

Die *Europäische Regionalpolitik* verfolgt bereits jetzt einen Ansatz, der in den operationellen Programmen die räumlich gebundenen Potenziale und Ausstattungen berücksichtigt. Dieser Ansatz soll entsprechend dem Entwurf der neuen Strukturfondsrichtlinien weiter vertieft werden. Der vorliegende Verordnungsentwurf ist der Vorschlag der Kommission für die nächste Generation von Kohäsionspolitikprogrammen (KOM (2004) 492 endgültig), die in ihren grenzübergreifenden, regionalen und nationalen Programmen Ziele der Raum-, Regional- und Stadtentwicklung berücksichtigen müssen. Es wäre hilfreich und könnte den künftigen Anwendungsbereich verbreitern, wenn die europäische Raumentwicklungspolitik hierzu mögliche Ansatzpunkte offen legen könnte.

Einige *Themen* sind zwar im EUREK bereits angesprochen, gleichwohl erst in den letzten Jahren verstärkt ins öffentliche Bewusstsein und in den gesellschaftlichen und politischen Diskurs eingedrungen und sollten *vertieft* werden. Hierzu gehört der demographische Wandel, dessen natürliche Komponente (Geburten-, Bevölkerungsrückgang, Alterung) in einigen Regionen durch (selektive) Abwanderung verstärkt wird und große Probleme für die wirtschaftlichen und infrastrukturellen Grundlagen der Regionen bewirkt. Weitere Themen sind der steigende Energiebedarf, gerade auch im weltweiten Maßstab, sowie die dauerhaft hohen Energiepreise, die die Wirtschaftsstruktur und die Siedlungsstruktur gleichermaßen vor tendenziell steigende Probleme stellen. Im Zuge der EU-Erweiterung hat der Verkehr in Europa, insbesondere der Güterverkehr auf der Straße, weiter zugenommen.

Das Wissen über die europäische Raumentwicklung und deren Interdependenzen mit wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Prozessen steigt ständig. Nicht zuletzt das *europäi-*

sche Raumbeobachtungsnetzwerk ESPON hat zur Fundierung der wissenschaftlichen Politikberatung auf dem Gebiet der europäischen Raumentwicklung beigetragen. Diese neuen Erkenntnisse aus dem ESPON bedürfen einer Weiterführung und Verstetigung im Sinne einer wissensbasierten Raumentwicklung.

Die Wirksamkeit einer europäischen Raumentwicklungspolitik hängt nicht zuletzt von der Implementation bzw. der Durchsetzung ihrer Ziele ab. Auf europäischer Ebene werden inzwischen neue *Methoden der räumlichen Steuerung* diskutiert, zum Beispiel die Methode der offenen Koordinierung und die Raumwirksamkeitsanalyse (territorial impact assessment) zur frühzeitigen Abschätzung der räumlichen (Neben-)Wirkungen sektorpolitischer Maßnahmen. Diese neuen Methoden müssen mit wissenschaftlicher Begleitung weiterentwickelt und ihre Anwendungsmöglichkeiten in der Raumentwicklung geprüft werden. Die Leistungsfähigkeit von ESPON ist daher eine entscheidende Komponente der zukünftigen europäischen Raumentwicklungspolitik.

Empfehlungen zur *Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik müssen zeitnah* erfolgen und umgesetzt werden. Die Lissabon- und die Göteborg-Strategie stehen im Rahmen ihrer Halbzeitbewertung im Frühjahr 2005 auf dem Prüfstand. Der Nutzen einer besseren Berücksichtung der europäischen Raumentwicklungspolitik für den Erfolg der Strategien muss deshalb für die politischen Entscheidungsinstanzen bald einsichtig werden. Auch mit der bereits laufenden Vorbereitung der neuen Strukturfondsperiode 2007 - 2012 werden wichtige Weichen in absehbarer Zukunft gestellt, insbesondere die zukünftige Ausgestaltung der Regional- und Strukturpolitiken, einschließlich der transnationalen Zusammenarbeit (INTERREG III) sowie der Kooperation auf dem Gebiet der räumlichen Forschung und der wissenschaftlich fundierten Politikberatung.

3 Veränderte Anforderungen an die Europäische Raumentwicklungspolitik

Wie im vorigen Kapitel dargelegt, haben sich seit dem Entwurf des EUREK die Rahmenbedingungen für eine europäische Raumentwicklungspolitik vor allem in dreierlei Hinsicht verändert: Erstens stellt der Nachholbedarf der neuen EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt eine große Herausforderung dar. Zweitens hat sich durch den Ratsbeschluss von Lissabon das Gleichgewicht der Hauptziele Wachstum, Kohäsion und Nachhaltigkeit zugunsten der globalen Wettbewerbsfähigkeit verschoben. Drittens ist deutlich geworden, dass sich das Zeitalter der billigen Energie dem Ende zuneigt.

Diese Veränderungen schaffen Zielkonflikte für eine auf eine ausgewogene polyzentrische Raumstruktur ausgerichtete Raumentwicklungspolitik. Wenn das Lissabon-Ziel so interpretiert wird, dass zuerst die leistungsfähigsten Agglomerationen innerhalb des „Pentagon“ London-Paris-Mailand-München-Hamburg in Europa zu fördern seien, würde dies notwendigerweise den Abstand zwischen ihnen und den übrigen Städten und Regionen vergrößern. Wenn dagegen der Zusammenhalt auf europäischer Ebene das wichtigste Ziel ist, wären vorrangig die großen Städte und Regionen außerhalb des „Pentagon“ zu fördern, und das würde die ohnehin starke Polarisierung der Städtesysteme in den Beitrittsländern noch verstärken. Umgekehrt würde eine Förderung von Mittel- und Kleinstädten und peripheren Regionen in diesen Ländern möglicherweise deren wirtschaftlichen Aufholprozess verzögern. Tabelle 1 fasst diese Zielkonflikte zusammen.

Tab. 1: Zielkonflikte der europäischen Raumentwicklungspolitik

Ziel	Maßnahmen	Zielkonflikte
Globale Wettbewerbsfähigkeit („Lissabon“)	Stärkung der großen Agglomerationen innerhalb des „Pentagon“ auf der obersten Ebene der Städtehierarchie	Weitere Polarisierung zwischen den großen Agglomerationen innerhalb des „Pentagon“ und den übrigen Städten in Europa. Das europäische Städtesystem würde weniger ausgewogen und polyzentrisch. Weitere Zunahme des Verkehrs.
Territoriale Kohäsion auf europäischer Ebene	Stärkung der großen Städte außerhalb des „Pentagon“	Die Wettbewerbsfähigkeit der großen Agglomerationen innerhalb des „Pentagon“ könnte abnehmen. Die Städtesysteme der Länder würden weniger ausgewogen und polzentrisch. Weitere Zunahme des Verkehrs.
Territoriale Kohäsion auf nationaler Ebene	Stärkung mittlerer Städte in den neuen Mitgliedstaaten	Die Wettbewerbsfähigkeit der neuen Mitgliedstaaten könnte abnehmen.
Nachhaltigkeit („Göteborg“)	Stärkung kleinerer Städte in den neuen Mitgliedstaaten	Die Wettbewerbsfähigkeit der größeren Städte in den neuen Mitgliedstaaten könnte abnehmen.

Es ist die Aufgabe einer Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik, rationale Auflösungen dieser Zielkonflikte vorzuschlagen. Diese können nicht in einem Entweder-oder bestehen. Vielmehr geht es darum, eine räumlich und zeitlich differenzierte Strategie zu entwickeln, die auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Regionstypen eingeht.

Eine solche Strategie sollte von einem *Phasenmodell* der Raumentwicklung ausgehen, nach dem in den frühen Stufen der ökonomischen Entwicklung eines Landes eine eher auf Wachstumspole ausgerichtete, in den späteren Stufen aber eine eher polyzentrische Raumstruktur angemessen ist. Dies würde es erlauben, in den alten Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern jeweils andere Prioritäten zu setzen: Während in den alten Mitgliedstaaten dezentrale, polyzentrische Raumstrukturen zu fördern wären, wären in den neuen Mitgliedstaaten für eine Übergangsperiode zunächst die Hauptstädte zu stärken mit dem Ziel, später auch in diesen Ländern eine ausgewogene polyzentrische Raumstruktur zu entwickeln. Die Begründung hierfür ist, dass wissenschaftliche und technische Spitzenleistungen keineswegs nur in großen Agglomerationen, sondern gerade auch in gut vernetzten Städten mittlerer Größe erbracht werden, und dass die wirtschaftlich leistungsfähigsten Länder Europas diejenigen mit den polyzentrischsten Städtesystemen sind (ESPON 1.1.1, 2004). Eine solche Strategie steht nicht im Widerspruch zu den Zielen des Lissabon-Beschlusses, sondern sucht sie auf intelligentere Weise zu erreichen als durch einseitige Stärkung der größten Agglomerationen.

Aus einer solchen räumlich und zeitlich differenzierten europäischen Raumentwicklungsstrategie ergeben sich neue Anforderungen an die Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik. Diese werden im Folgenden am Beispiel der Politikbereiche Strukturpolitik, Infrastrukturpolitik sowie Agrar- und Umweltpolitik diskutiert.

3.1 Strukturpolitik

Durch die EU-Osterweiterung haben die sozioökonomischen Disparitäten der Gemeinschaft drastisch zugenommen, so dass der größte Handlungsbedarf unter Konvergenzgesichtspunkten in den Regionen der neuen Mitgliedstaaten liegt. Darüber hinaus leiden die großen Volkswirtschaften der Gemeinschaft unter Wachstumsschwäche und können ihrer Rolle als wirtschaftliche Motoren der EU nicht mehr gerecht werden. Die bisherigen Vorschläge der Europäischen Kommission sehen vor, strukturschwache Regionen weiterhin vorrangig mit dem Ziel der Konvergenz zu fördern. Zugleich wird, als Reaktion auf die Wachstums- und Innovationsschwäche, die EU-Strukturpolitik stärker als bisher mit den Zielen des Lissabon-Prozesses für eine wettbewerbsfähigere EU verknüpft. Damit rücken wachstumsorientierte neben den ausgleichsorientierten Ansätzen in den Vordergrund. In diesem Zusammenhang soll die Strukturpolitik in Zukunft drei Prioritäten verfolgen:

1) **Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit**: Maßnahmen mit dieser Priorität zielen darauf, wachstumsfördernde und wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen in strukturschwachen Regionen (Pro-Kopf-BIP weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts) zu schaffen, um auf diesem Wege Konvergenz zu erreichen. Der überwiegende Teil der Strukturfondsmittel wird in Zukunft voraussichtlich in die neuen Mitgliedstaaten fließen und hier bevorzugt in die Regionen mit den größeren Wachstumspotenzialen.
2) **Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung**: Unter dieser Priorität werden Maßnahmen unterstützt, die im Sinne der Lissabon-Strategie den Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft außerhalb der rückständigen Gebiete, d.h. auch in den entwickelten Stadtregionen Westeuropas unterstützen.
3) **Europäische territoriale Zusammenarbeit**: Diese Priorität fasst Maßnahmen der transnationalen Zusammenarbeit zusammen. Auch in dieser Priorität geht es vorrangig darum, wachstumshemmende Barrieren zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen. Das Spektrum der förderfähigen Maßnahmen im Bereich Umwelt und Risikoprävention ist im Vergleich dazu relativ klein.

In operativer Hinsicht implizieren die veränderten Bedingungen in der EU eine Fokussierung der Förderpolitik auf die *spezifischen Probleme der förderfähigen Räume*. Dabei ist zu erwarten, dass die Strukturpolitik verstärkt auf gebietspezifische Fähigkeiten und Defizite eingeht, d.h. regionale Potenziale mobilisiert, Engpässe abbaut und räumlich integrierte Lösungen fördert (raumspezifische Förderpakete). Die Ausstattung mit regionalen Potenzialfaktoren gilt als ein zentraler Ansatz für regionale Wettbewerbsfähigkeit und regionales Wachstum. Dies ist auch der Grund, weshalb die Städte als Zentren der wirtschaftlichen Entwicklung und die hier konzentrierten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Engpässe und Potenziale in den neueren Ansätzen der EU-Strukturpolitik besonders hervorgehoben werden. Die Strukturpolitik muss dabei allerdings die in den drei Prioritäten (s.o.) enthaltenen Zielkonflikte zwischen einer maximalen Ausschöpfung von im Raum verteilten Wachstumspotenzialen und dem räumlichen Disparitätenausgleich aufzulösen versuchen.

Dies betrifft ganz besonders die Förderung von Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit nach *Priorität 1* vor allem in den neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas. Dieses Ziel wird dann erreicht, wenn sich der räumliche Förderschwerpunkt vor allem auf die großen Agglomerationen (Hauptstädte) in Mittel- und Osteuropa konzentriert, was zwar eine Konvergenz auf europäischer Ebene erleichtert, aber auf nationaler Ebene die regionalen Disparitäten verschärfen dürfte. Werden dagegen die mittleren und kleineren Städte bevorzugt, kommt es eher zum nationalen Disparitätenausgleich, der europäische Konvergenzprozess würde aber auf-

grund geringeren nationalen Wirtschaftswachstums verlangsamt. Wenn das Lissabon-Ziel, Europas globale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, in den Mittelpunkt der Strukturpolitik rückt, wäre dies eine fundamentale Schwerpunktverschiebung der Strukturpolitik weg von der „Redistribution“ zu mehr „Wettbewerb“ und endogenem Wachstum. Fördermittel müssten bevorzugt in Maßnahmen der *Priorität 2* fließen, um die Stärken Europas zu stärken. Dies würde in erster Linie eine Weiterentwicklung des Städtesystems im europäischen „Pentagon“ beinhalten. Die Entwicklungsgegensätze im europäischen Raum würden dadurch voraussichtlich vergrößert und das europäische Städtesystem erhielte wahrscheinlich eine stark hierarchische Struktur, die dem Anliegen der polyzentrischen Entwicklung zuwider läuft. Die Förderung der transnationalen europäischen Zusammenarbeit unter *Priorität 3* kann ebenfalls die Lissabon-Ziele und den Disparitätenausgleich oder auch das Ziel der Nachhaltigkeit verfolgen. Transnationale Metropolenzusammenarbeit stärkt das Netzwerk der führenden Städte unter Vernachlässigung der Zwischenräume. Eine Zusammenarbeit kleinerer und mittlerer Städte beiderseits der Grenzen stärkt dagegen die Grenzökonomien und baut wirtschaftsräumliche Unterschiede ab, vergrößert aber nur begrenzt das europäische Wachstumspotenzial.

Ausgehend von den verschiedenen räumlichen Besonderheiten (Potenziale und Engpässe) in einem heterogener werdenden Europa sind im Rahmen der EU-Strukturpolitik für die verschiedenen Regionstypen jeweils besondere Politikpakete zu schnüren:

- Die Politikpakete der Priorität 1 können im Prinzip nahezu alle Regionen in den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten – und teilweise auch in Ostdeutschland – einbeziehen. In der jetzigen Entwicklungsphase dieser Länder sollte, dem Phasenmodell der Raumentwicklung folgend, die Stärkung der Wachstumskräfte mit dem Ziel der Konvergenz Vorrang genießen und die Förderung sich auf drei Regionstypen konzentrieren, in denen die Potenziale für die Entwicklung besonders groß sind: (1) die wichtigsten Großstadtregionen, (2) die altindustrialisierten Regionen mit ihren Humankapitalressourcen und (3) die Städte in den westlichen Grenzregionen, die besonders vom nachbarschaftlichen Austausch mit den alten Mitgliedstaaten profitieren können.
- In den Ländern Westeuropas sollten die Politikpakete nach Priorität 2 nicht vorrangig den bereits hoch entwickelten Städten innerhalb des „Pentagon“ gelten, die kaum Potenzialdefizite aufweisen. Unter dem Gesichtspunkt der räumlichen Fördereffizienz lassen sich dagegen in Stadtregionen mit wirtschaftlichen Restrukturierungsproblemen und/oder in einer Randlage vorhandene Potenziale mobilisieren und die wirtschaftliche Position dieser Städte im europäischen Städtesystem verbessern. Damit werden zugleich Wachstumskräfte freigesetzt, die auch die polyzentrische Raumstruktur festigen (in Deutschland z.B. Rhein-Ruhr-Städte, Nürnberg, Braunschweig/Salzgitter).
- Für die Verwirklichung des Ziels der territorialen Kohäsion gewinnen die transnationalen Austauschbeziehungen an Bedeutung (Priorität 3). Handlungsbedarf zur Überwindung von Grenzbarrieren besteht hier insbesondere in den Bereichen der grenzüberschreitenden Wirtschaftskooperation zwischen Städten, Umweltpolitik, FuE-Politik und Raumentwicklungspolitik (Raumnutzung und Infrastrukturen). Unter raumentwicklungspolitischen Gesichtspunkten sollten vor allem die Zusammenarbeit der Grenzregionen durch Festigung dezentraler, grenzübergreifender Strukturen mit Hilfe des von der EU vorgeschlagenen rechtlichen Instruments zur Schaffung eines „Europäischen Verbunds für grenzübergreifende Zusammenarbeit“ (KOM (2004) 496 endgültig) und darüber hinaus die Verflechtung der grenznahen Regionen mit den wachstumsstarken Regionen gefördert werden. In diesem Zusammenhang steht auch eine Neubestimmung der Gebiete der transnationalen Zusammenarbeit an, die sich durch gemeinsame Interessen der benachbarten Regionen und gemeinsam transnational nutzbare Potenziale auszeichnen. Die Neubestimmung der

Gebiete sollte jedoch die grenzübergreifenden und funktionalen Verflechtungen sowie die Wünsche der grenzübergreifenden Regionen berücksichtigen.

3.2 Infrastrukturpolitik

Die Veränderungen der Rahmenbedingungen der europäischen Raumentwicklungspolitik betreffen ganz besonders die Verkehrs- und Telekommunikationspolitik: Erstens müssen die Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastrukturen der neuen Mitgliedstaaten grundlegend erneuert werden. Zweitens wirkt sich die Hervorhebung des Wachstumsziels durch den Lissabon-Beschluss in keinem Politikfeld so unmittelbar aus wie in der Verkehrspolitik. Drittens wird sich die absehbare langfristige Verknappung und Verteuerung der Energie gerade im Verkehr besonders spürbar auswirken.

Darum äußern sich auch in der europäischen Verkehrs- und Telekommunikationspolitik die beschriebenen Zielkonflikte in besonderer Schärfe. Wenn das Lissabon-Ziel der globalen Wettbewerbsfähigkeit den höchsten Rang hat, wären vor allem die bereits leistungsfähigsten Verkehrskorridore zwischen den größten Stadtregionen weiter auszubauen. Unter dem Gesichtspunkt der territorialen Kohäsion in Europa wären dagegen vorrangig die Verbindungen zu und zwischen den Hauptstädten der neuen Mitgliedstaaten zu verbessern – zu Lasten der regionalen Verkehrsnetze innerhalb dieser Länder. Beide Strategien wären mit einem ungebrochenen Wachstum des Verkehrs, vor allem des Güterverkehrs, verbunden. Verkehrsinvestitionen jedoch auf verkehrsarme periphere Regionen zu konzentrieren, um regionale Wirtschaftskreisläufe zu fördern, würde zu unakzeptablen Verkehrsengpässen in den Ballungsgebieten führen.

Im Sinne der oben beschriebenen räumlich und zeitlich differenzierten europäischen Raumentwicklungsstrategie bedeutet dies für die europäische Verkehrs- und Telekommunikationspolitik und damit für die Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik:

- In den hoch entwickelten und bereits weitgehend verstädterten alten Mitgliedstaaten geht es darum, Ansätze einer dezentralen, polyzentrischen Raumstruktur dadurch zu entwickeln und zu stärken, dass vorrangig die Erreichbarkeit der Zentralen Orte mittlerer Ebene verbessert wird und die Erreichbarkeitsdefizite ländlicher und peripherer Regionen ausgeglichen werden. Eine solche Strategie würde die Ziele des Lissabon-Beschlusses besser räumlich umsetzen, als es der weitere Ausbau der bereits hervorragend ausgebauten Verkehrskorridore zwischen den großen "Wachstumskernen" je könnte.
- In den noch am Anfang der Urbanisierung stehenden neuen Mitgliedstaaten ist dagegen eine Verkehrs- und Telekommunikationspolitik in zwei Phasen angemessen. Für eine Übergangszeit von etwa zehn bis fünfzehn Jahren ist es richtig, die für den wirtschaftlichen Aufholprozess dieser Länder wesentliche Wachstumsdynamik der Hauptstädte, dort, wo noch nicht vorhanden, durch deren vorrangige Anbindung an die westeuropäischen Wirtschaftszentren mit Hilfe leistungsfähiger Verkehrskorridore zu stärken. Danach allerdings müsste der Gefahr der übermäßigen Dominanz dieser Städte durch Verlagerung der Investitionen auf die Verkehrsverbindungen zwischen Städten mittlerer Größe begegnet werden, um später, wie in den alten Mitgliedstaaten, auch die Verkehrsversorgung der ländlichen und peripheren Regionen zu verbessern.
- Beide Strategien müssen mit europaweit abgestimmten Maßnahmen zur Steuerung des erwarteten dramatischen Anstiegs des Personen- und Güterverkehrs auf der Straße kombiniert werden. Ziel dieser Maßnahmen muss es sein, unter Vermeidung unerwünschter

Verteilungseffekte Kostenwahrheit im Verkehr durch Anlastung der Wegekosten zu erzielen. Dies würde die umweltfreundlicheren Verkehrsarten Schiene sowie Binnen- und Küstenschifffahrt begünstigen und regionale Wirtschaftskreisläufe fördern und so dem Nachhaltigkeitsziel der Europäischen Union entsprechen und Europa rechtzeitig auf zukünftige Energieverknappungen und -verteuerungen vorbereiten.

- Ähnlich differenzierte Prinzipen gelten für die Telekommunikationspolitik. Auch hier sind unterschiedliche Prioritäten für die alten und neuen Mitgliedstaaten angebracht. In den alten Mitgliedstaaten ist eine nahezu flächendeckende Vollversorgung mit den leistungsfähigsten Telekommunikationsinfrastrukturen vorhanden. Hier kann es für die europäische Telekommunikationspolitik lediglich darum gehen, Versorgungsdefizite in dünn besiedelten, peripheren Regionen auszugleichen. In den neuen Mitgliedstaaten dagegen muss die Telekommunikationsinfrastruktur völlig neu aufgebaut werden. Ebenso wie in der Verkehrspolitik ist es hier richtig, zunächst die Bereitstellung der hochrangigsten Telekommunikationsdienste in den Hauptstädten sicherzustellen und später die Versorgung mit Telekommunikationsdiensten auch der mittleren Städte und ländlichen Regionen zu verbessern.

3.3 Agrar- und Umweltpolitik

Neben der Strukturpolitik gibt es weitere Themenfelder, in denen sich seit der Verabschiedung des EUREK deutliche inhaltliche Änderungen ergeben haben bzw. absehbar sind. Dies betrifft beispielsweise die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) und damit auch den Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), aber ebenso die Umweltpolitik. Die genannten Bereiche sind – neben den bereits angeführten EU-Strukturfonds bzw. Instrumenten der europäischen Raumentwicklungspolitik – geeignet, um Maßnahmen zu treffen, die helfen, das Ziel der territorialen Kohäsion zu erreichen.

Die GAP ist auf zwei Hauptthemenfelder ausgerichtet: Dies ist einmal die Betonung der Marktfähigkeit bzw. Marktgängigkeit landwirtschaftlicher Produkte. Zum Zweiten ist es der Versuch, ländliche Regionalentwicklung zu initiieren. Insbesondere die Aktivitäten zu einer ländlichen Regionalentwicklung, wie sie in der GAP ab 2007 vorgesehen sind, bedeuten aus der Perspektive der Göteborg-Strategie betrachtet einen Weg, der helfen kann, in der EU eine nachhaltige Entwicklung aller Regionen zu fördern. In Bezug auf die auf Wachstum ausgerichtete Lissabon-Strategie ist es allerdings so, dass durch die GAP eher eine polyzentrische Struktur gefördert wird, so dass sie nur dann mit der Lissabon-Strategie in Einklang zu bringen ist, wenn sie versuchen würde, eine Stärkung der Zentren der mittleren Ebene zu erreichen. Entsprechende Maßnahmen können geeignet sein, auch die Innovationsfähigkeit des Wirtschaftsraumes Europa zu stärken.

Generell steht aber zu erwarten, dass sich die Wirtschaftsstruktur ländlicher Teilräume nach der Neuausrichtung der GAP (2007) verändern wird. Dies wird eine Folge der stärkeren Ausrichtung der Agrarförderung an marktgängigen Produkten unter Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten sein. Zudem sollen die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel der GAP auf dem Stand des Jahres 2004 eingefroren werden, so dass für die EU-25 dieselben Mittel zur Verfügung stehen wie zuvor für die EU-15. In der Konsequenz dürften sich erhebliche Veränderungen in der räumlichen Wirkung der GAP ergeben: Es ist davon auszugehen, dass die Betriebsgröße für erfolgreich arbeitende landwirtschaftliche Betriebe unter Rationalitätsgesichtspunkten weiter ansteigen wird. Dies bedeutet, dass kleine Flächen nicht mehr bewirtschaftet werden (können), so dass sich mittelfristig neue Landnutzungsmuster ergeben werden. Es steht also eine sichtbare Veränderung der mitteleuropäischen Kulturlandschaft

bevor. Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass der angedeutete Strukturwandel sich in den Staaten der EU-15 bereits weitgehend vollzogen haben dürfte. In den mittel- und osteuropäischen Staaten stehen hingegen große raumbedeutsame Veränderungen an, die je nach Ausgangslage unterschiedliche Wirkungen haben werden, aber zu einer starken Veränderung der Wirtschafts- und Betriebsstrukturen ländlicher Räume führen werden.

Darüber hinaus lässt die künftige Ausrichtung der GAP erwarten, dass sich erhebliche Veränderungen in den Erwerbsstrukturen des primären Sektors sowie in der Sozial- und Bevölkerungsstruktur ländlich geprägter Räume ergeben. Verstärkt durch den allgemeinen demographischen Wandel kommen so auf ländliche Regionen enorme Herausforderungen zu, die zu deutlichen Änderungen in diesen Teilräumen führen dürften. In diesem Zusammenhang sind Richtungsentscheidungen nötig, die dafür sorgen, dass klar definiert wird, in welchen Regionen mittels finanzieller Unterstützung eine wirtschaftliche Entwicklung induziert wird und wo Regionen bereits so starke „Erosionserscheinungen“ ihrer Wirtschafts- und Sozialstruktur aufweisen, dass eine solche Entwicklung kaum mehr möglich erscheint.

Gleichzeitig wird im Rahmen der GAP versucht, eine umfassende Regionalentwicklung im ländlichen Raum zu unterstützen. Hierbei sollten Programme verfolgt werden, die zur Stabilisierung des ländlichen Raumes beitragen und den Landwirten helfen, sich neu am Markt zu positionieren, indem beispielsweise Maßnahmen des regionalen Produktmarketings etc. unterstützt werden. Hier ergibt sich eine gewisse Konkurrenz zu anderen Strukturfonds, die Leistungen für Regionen mit einem allgemeinen Entwicklungsrückstand bereithalten, um eine nachholende Entwicklung (i.S. von Industrialisierung oder Tertiärisierung) zu initiieren.

Weiterhin ist festzustellen, dass die Europäische Union den Belangen des Umweltschutzes einen stetig steigenden Stellenwert einräumt. Davon zeugen insbesondere die zahlreichen Richtlinien (z.B. beginnend mit der Umweltverträglichkeitsprüfung über die Vogelschutz- und FFH-Richtlinie bis hin zur Strategischen Planprüfung bzw. der Umwelthaftungsrichtlinie) der jüngeren Vergangenheit. Ziel dieser Maßnahmen ist es – neben dem Umweltschutz an sich – auch eine hohe Umweltqualität innerhalb der EU-25 zu etablieren. Dieses Ziel strebt auch die Wasserrahmenrichtlinie an, die in ihrer Umsetzung schon allein auf Grund der Bezugnahme auf die Einzugsgebiete von Gewässern (ohne Rücksicht auf administrative Grenzen) neue Anforderungen an die Raumplanung in Europa birgt. Auch für diese Richtlinie gilt allerdings, dass sie neue Zielkonflikte zwischen Ökonomie und Ökologie mit sich bringen kann, z.B. bei Wasserstraßen. Es ist also zu diskutieren, wie die EU-Umweltpolitik konzipiert werden soll, um mit den Zielen der Lissabon-Strategie in Einklang zu stehen.

Unabhängig von den Richtlinien, mit denen die EU Einfluss auf die Umweltpolitik der Mitgliedstaaten ausübt, gibt es auch im Rahmen der EU-Umweltpolitik Programme, die auf eine polyzentrische nachhaltige Raumentwicklung zielen (z.B. „LIFE“), so dass die Umweltpolitik in diesem Segment ebenfalls eine dem Lissabon-Ziel entgegenlaufende Position einnimmt, aber eine nachhaltige Entwicklung entsprechend der Göteborg-Strategie stützt.

In Bezug auf die unlängst der EU beigetretenen Nationen ist in diesem Zusammenhang anzuraten, dass ein ähnliches Phasenmodell Anwendung findet, wie es bereits für die Strategien zur Auswahl der Förderschwerpunkte vorgestellt wurde: So sollte zunächst – je nach Entwicklungsstand und Ausgangslage – dafür gesorgt werden, dass in allen Staaten der EU-25 zuerst ein vergleichbarer Stand in Bezug auf technischen Umweltschutz erreicht wird, bevor weitere Schutzmaßnahmen angewandt werden.

Hieraus ergeben sich aus der Sicht der europäischen Agrar- und Umweltpolitik die folgenden Anforderungen an die Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik:

- Die GAP kann mit den Zielen der Lissabon- und der Göteborg-Strategie in Einklang gebracht werden, wenn eine Strategie der polyzentrischen Entwicklung gefunden wird, die die Entwicklung ländlicher Räume sichert und gleichzeitig Maßnahmen ergreift, die Wachstumsfähigkeit dieser Räume (und damit der EU insgesamt) zu stärken. Ein geeignetes Mittel könnte die gezielte Förderung mittlerer Zentren sein.
- Gleichfalls ist jedoch zu überlegen, wie sich die ab 2007 zu erwartenden neuen Richtlinien der GAP auf die Raum- und Wirtschaftsstrukturen der EU-25 auswirken werden. Da hier mit massiven Veränderungen der Agrar-, der Wirtschafts- und der Sozialstruktur zu rechnen ist, sollte besonders auf die jeweils regional unterschiedlichen Ausgangs- und Problemlagen Rücksicht genommen werden.
- Den Umweltbelangen kommt innerhalb der EU ein immer größer werdendes Gewicht zu. Es ist jedoch ein Zielkonflikt zwischen Maßnahmen des Umweltschutzes auf der einen und den genannten wirtschafts- und strukturpolitischen Strategien mit ihren Wachstumszielen auf der anderen Seite zu erkennen.
- Insgesamt bedarf es sowohl in der Agrar- als auch in der Umweltpolitik behutsamer Prioritätensetzungen, die am besten nach den regionalen und örtlichen Gegebenheiten im Rahmen der regionalen Programme zu bestimmen wären, z.B. auf der Grundlage einer spezifischen Raumbeobachtung. Zudem zeigen die verschiedenen Zielkonflikte und Probleme, dass es notwendig ist, die einzelnen Politikfelder in eine sektorübergreifende Raumentwicklungspolitik zu integrieren.

4 Fortentwicklung des EUREK-Prozesses: Institutionelle und Verfahrensaspekte

Die Aktivitäten der Europäischen Union im Bereich der Raumentwicklungspolitik beschränkten sich in der Vergangenheit auf die regelmäßige Vorlage von Berichten der Kommission, in denen die Entwicklung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts einschließlich dessen regionaler Ausprägungen dokumentiert wurde, sowie auf die Vergabe von Fördermitteln aus den Strukturfonds. Das EUREK signalisierte einen neuen Ansatz der europäischen Raumentwicklungspolitik, der jedoch nach der Vorlage des Konzepts nicht konsequent weitergeführt wurde.

Eine Raumentwicklungspolitik, die dem Ziel des territorialen Zusammenhalts Europas gerecht werden will, sollte als kontinuierlicher Prozess etabliert werden, der alle raumrelevanten Politikbereiche und zuständigen Akteure auf europäischer, nationaler und subnationaler Ebene einschließt. Dieser Prozess muss über die periodische Fortschreibung von Berichten und Konzepten hinaus darauf gerichtet sein, die europäischen Fachpolitiken im Hinblick auf raumentwicklungspolitische Anforderungen zu prüfen und zu koordinieren. Ferner bedarf es eines ständigen Kommunikationsprozesses zwischen den zuständigen Institutionen der EU und der Mitgliedstaaten, der – unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips – auf eine Koordinierung zwischen der europäischen und der nationalen Raumentwicklungspolitik zielt. Erforderlich sind geeignete Strategien, mit denen Leitideen und Ziele in Planungen und Maßnahmen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene wirksam gemacht werden können.

Angesichts der in den vorangehenden Abschnitten genannten Herausforderungen sollte das EUREK von einem allgemeinen Positionspapier zu einem strategischen Instrument weiter-

entwickelt werden, mit dem eine nationenübergreifende Bewertung der spezifischen räumlichen Situationen möglich wird, auf die sich Interventionen der EU beziehen, und mit dem die raumspezifischen Ergebnisse der Interventionen evaluiert werden können. Die Fortsetzung des EUREK-Prozesses mit dem Ziel, den territorialen Zusammenhalt Europas zu verbessern, muss über eine bloße Fortschreibung des vorliegenden EUREK-Dokuments hinausgehen. Entscheidend ist, dass der Prozess, der zu diesem Dokument geführt hat, in einen kontinuierlichen Planungs- und Koordinationsprozess übergeleitet wird, der sowohl die Anpassung des EUREK an neue Gegebenheiten als auch laufende Bemühungen um eine nachhaltige Raumentwicklung impliziert. Dazu bedarf es:

- einer klaren Vereinbarung über die Fortschreibung des EUREK (als Dokument gemeinsamer Ziele) bzw. über die Fortführung der raumentwicklungspolitischen Zusammenarbeit (EUREK-Prozess) einschließlich der Verankerung der Zuständigkeiten für die verschiedenen Verfahrensschritte,
- einer deutlichen Verstärkung der Koordination europäischer Fachpolitiken im Hinblick auf die Fortschreibung und Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung,
- der Sicherstellung einer funktionsfähigen Raumentwicklungspolitik in den Mitgliedstaaten und
- einer dauerhaften Raumbeobachtung als Grundlage für die Entwicklung der Ziele und die Beurteilung der Zielerreichung.

Zur Verwirklichung eines solchen Prozesses sind organisatorische Voraussetzungen zu schaffen und geeignete Verfahren zu etablieren. Diese sind im Rahmen der bestehenden bzw. der durch den Vertrag über eine Europäische Verfassung reformierten Institutionen und Kompetenzen der Union erreichbar. Folgende Schritte können signifikante Verbesserungen bewirken:

1. Die Aufstellung des vorliegenden EUREK lag ausschließlich in der Verantwortung der zuständigen Fachminister der Mitgliedstaaten. Die Europäische Kommission befasste sich vorwiegend im Rahmen ihrer Strukturpolitik mit Aspekten der Raumentwicklung. Diese Organisation ist der Aufgabenstellung nicht angemessen. Nicht zuletzt angesichts der vergrößerten Zahl der Mitgliedstaaten sollte die Kommission für die Fortentwicklung des EUREK eine Initiativverantwortung übernehmen. Dies bedeutet nicht, dass die Kommission das Konzept in alleiniger Kompetenz erarbeiten sollte, vielmehr muss sie die beratenden Einrichtungen der Union (Ausschuss der Regionen, Wirtschafts- und Sozialausschuss – Art. I-31 EU-Verfassung) einbeziehen und mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um deren Kenntnisse und Interessen unmittelbar in die Konzeptentwicklung einfließen zu lassen. Zu diesem Zweck sollte eine kontinuierliche Diskussion über die Grundlagen und Konzepte der Raumentwicklungspolitik in Europa institutionalisiert werden, die sowohl das EUREK als auch die entsprechenden Konzepte der Mitgliedstaaten einbezieht. In einem Prozess des wechselseitigen Lernens voneinander sollten Kommission und die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten ihre Raumentwicklungskonzepte laufend verbessern. Da kurzfristig eine Fortschreibung des gesamten EUREK-Dokuments vermutlich schwer zu realisieren sein wird, sollten Zwischenergebnisse dieses Prozesses in Strategiedokumenten und Handlungskonzepten für zentrale Problemfelder festgelegt werden.

2. Wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung des territorialen Zusammenhalts und eine nachhaltige Raumentwicklung in Europa ist die Koordination der raumwirksamen europäischen Fachpolitiken, und zwar sowohl auf europäischer Ebene wie zwischen den Mitgliedstaaten. Fachplanungen und Entscheidungen der Kommission, die strategische Bedeutung für

die Raumentwicklung haben (etwa Transeuropäische Netze, Strukturfonds, Agrarpolitik), sollten – durch eine kompetente Einheit der Kommission oder durch eine unabhängige Instanz – auf ihre Raumwirkungen hin überprüft werden. Die Kommission muss dafür geeignete Organisationsstrukturen und Verfahren einrichten.

Unter den europäischen Fachpolitiken hat zweifellos die Strukturpolitik einen unmittelbaren Bezug zur Entwicklung des Raumes. Gleiches gilt für die INTERREG-Programme und für zahlreiche andere Gemeinschaftsinitiativen. Diese sind grundsätzlich geeignet, regionale Raumstrukturen zu verbessern und Entwicklungsprozesse in Regionen zu induzieren, die im Sinne der Zieltriade der nachhaltigen Raumentwicklung gleichzeitig die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bedingungen verbessern. Die Verantwortung für regionale Raumentwicklungskonzepte liegt allerdings bei den Mitgliedstaaten bzw. ihren (Grenz-)Regionen. Dem entspricht der Ansatz der Kommission, Konzepte und Maßnahmen, die in den Regionen selbst geplant und koordiniert werden, zu fördern. Die Kommission muss aber bei der Auswahl der Förderprinzipien und -instrumente sowie bei ihren eigenen Maßnahmen, die auf regionale Entwicklungsprozesse einwirken können, den Anforderungen des territorialen Zusammenhalts in Europa Rechnung tragen. Bei der Aufstellung der regionalen Entwicklungsprogramme und der Auswahl von Förderprojekten sollten die jeweiligen Ziele oder Anforderungen der Raumordnung und die der grenzübergreifenden Leitbilder, soweit vorhanden, berücksichtigt werden und dies sollte auch bei der Evaluierung von Maßnahmen geprüft werden. Hier tragen die Mitgliedstaaten die Durchsetzungs- und Koordinierungsverantwortung.

3. Europäische Raumentwicklungspolitik muss mit der Raumentwicklungspolitik in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen abgestimmt werden. Sie sollte daher in Zusammenarbeit zwischen europäischen und nationalen Institutionen verwirklicht werden. Zugleich müssen die Mitgliedstaaten ihre Beiträge zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Raumentwicklung in Europa leisten. Dazu bedarf es der Koordination zwischen den Ebenen der EU, welche aber die Autonomie der nationalen und regionalen Raumentwicklungspolitik nicht beeinträchtigen, sondern vielmehr deren Leistungsfähigkeit fördern sollte. Eine „autonomieschonende“ Koordination kann durch die „Methode der offenen Koordinierung“ erreicht werden. Im Rahmen dieses Verfahrens sollte die Kommission im Dialog mit den Mitgliedstaaten grundlegende Maßstäbe für nationale und regionale Raumentwicklungsplanungen ausarbeiten, die für eine funktionsfähige Raumentwicklungspolitik unabdingbar sind und die die Kompatibilität der europäischen und nationalen Planungen sichern.

Dabei ist zu bedenken, dass die Qualität der Raumentwicklung in Staaten und Regionen einen Standortfaktor darstellt. Durch Vernachlässigen raumordnungspolitischer Zusammenhänge können Mitgliedstaaten kurzfristig wirtschaftliche Wettbewerbsvorteile erlangen, die sich jedoch langfristig sowohl für die EU wie für den betreffenden Mitgliedstaat selbst als nachteilig erweisen können. Diese Tatsache begründet die Notwendigkeit einer Koordination, erklärt aber auch, warum eine auf Freiwilligkeit und Lernprozesse setzende Strategie Erfolg verspricht. Statt der Vorgabe verbindlicher Regeln kann sich die Koordination also auf die Identifizierung von „best practices“ und den Austausch von Erfahrungen beschränken, sofern sich die Mitgliedstaaten mit der Kommission auf Mindestnormen einigen.

Ein solches Verfahren der Koordinierung erfordert

- den regelmäßigen Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den für die Raumordnung zuständigen Ministern der Mitgliedstaaten,
- die Definition von Mindestanforderungen an Inhalte und Verfahren der Raumentwicklungspolitik in den Mitgliedstaaten und

- ein Verfahren des Leistungsvergleichs der nationalen und regionalen Planungen und Maßnahmen, das auch für Gruppen von Staaten oder Regionen durchgeführt werden kann.

Anzustreben ist ferner die Entwicklung eines gemeinsamen Instruments der Analyse sowie darauf aufbauend des „territorial impact assessment“ (TIA), das von allen Mitgliedstaaten als Grundlage für die Ermittlung räumlicher Handlungsbedarfe akzeptiert wird.

4. Europäische Raumentwicklungspolitik setzt aktuelle Informationen über die Entwicklung von Raumstrukturen voraus. Erforderlich sind eine laufende Raumbeobachtung auf der europäischen Ebene sowie die Evaluierung der räumlichen Effekte europäischer Fachpolitiken. In diesem Kontext sollte das ESPON (European Spatial Planning Observation Network) aufgewertet werden und unterstützend beständig aktuelle Informationen zu den räumlichen Potenzialen, Engpässen und Wirkungen der EU-Strukturpolitik liefern. Raumbeobachtung, Bewertung der Ergebnisse raumbezogener Politik und strukturpolitischer Interventionen der EU ließen sich auf dieser Datenbasis enger miteinander verzahnen.

Grundsätzlich ist für das ESPON eine solide institutionelle Basis anzustreben. Das rechtliche Fundament dafür liegt im Vertrag für eine Verfassung der EU, der aber kaum vor 2007 in Kraft treten wird. Insofern erscheint in kurzfristiger Sicht eine Fortführung unter den Strukturfonds 2007-2013 zweckmäßig. In längerfristiger Perspektive ist eine von den Strukturfonds unabhängige Lösung notwendig.

ESPON dient dem Aufbau einer systematischen Raumbeobachtung als Basis für eine empirisch fundierte Raumentwicklungspolitik. Dazu erforderlich sind

- ein System von Indikatoren zur Raumbeobachtung mit Blick auf die territoriale Kohäsion,
- Analysen zur Stärkung der räumlichen Wettbewerbsfähigkeit,
- auf Inhalte und institutionelle Strukturen bzw. Verfahren bezogene Wirkungsanalysen von Fachpolitiken.

Um das Zusammenwirken verschiedener Akteure im ESPON zu verbessern, ist anzustreben:

- die nationalen Kontaktpunkte zu stärken, die eine bessere Kommunikation auf nationaler Ebene hinsichtlich der Verbreitung und Diskussion von Ergebnisse sicherstellen,
- den Forschungsansatz beizubehalten und auszuweiten, unter Einbeziehung externer Forschergruppen auf der Basis von Ausschreibungen,
- die „Coordination Unit“ zu stärken, damit sie ihre Funktion der Koordination der Projekte und der Aufbereitung der Ergebnisse von Einzelprojekten zu zielgruppenspezifisch und politisch verwertbaren Produkten erfüllen kann.

In jedem Fall muss eine erhebliche Reduktion der bürokratischen Erfordernisse der Projektarbeit und Finanzverwaltung erreicht werden, um die inhaltliche Funktionsfähigkeit des ESPON nicht zu ersticken.

5 Schlussfolgerungen

Die vorstehend ausführlich beschriebenen Feststellungen und Empfehlungen lassen sich in *zehn Kernaussagen* zusammenfassen:

1.
Bei dem EUREK von 1999 handelt es sich um das erste gemeinschaftlich von den damals 15 EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission getragene raumpolitische Strategiedokument mit zugleich praktischem Gewicht. Allerdings zählt es für die 10 neuen Mitgliedstaaten nicht zum übernommenen gemeinschaftsrechtlichen Bestand. Da sie an der Formulierung seiner Zielsetzungen nicht beteiligt waren, bedarf das EUREK einer neuen Legitimation.

2.
Zugleich geben die vorstehend dargelegten veränderten Rahmenbedingungen für die Raumentwicklungspolitik und die großen Herausforderungen, die aus der Verpflichtung zur zügigen Integration der neuen Mitgliedstaaten erwachsen, Anlass zu einer inhaltlichen Fortentwicklung und neuen Justierung des EUREK. Sollte eine Fortschreibung des EUREK (als raumpolitisches Dokument) nicht gelingen, müssten mindestens die Grundlagen für einen gemeinsam getragenen und kontinuierlichen raumentwicklungspolitischen Prozess (EUREK-Prozess) geschaffen werden.

Wenn an der grundsätzlichen Bedeutung und Richtigkeit der Argumentationen des EUREK auch keine Zweifel bestehen, ist doch der Bedarf an neuen Strategieansätzen gewachsen. So nennt beispielsweise der mit der Europäischen Verfassung erweiterte Zielkatalog der EU neben der Unterstützung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts nun auch die Förderung des territorialen Zusammenhalts als ein explizites Ziel der EU. Damit erhält nicht nur die europäische Raumentwicklungspolitik eine weitere Grundlage, sondern es müssen auch neue Verfahren einer besseren Zusammenarbeit entstehen.

3.
Bei der Fortentwicklung des EUREK muss darauf geachtet werden, dass die Förderung und Entwicklung von Regionen in den neuen und alten Mitgliedstaaten in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen und dass die Impulse der EU-Erweiterung positiv genutzt werden können. Zugleich muss die europäische Raumentwicklungspolitik auf eine Balance hinwirken zwischen der Förderung von wirtschaftlich rückständigen und geographisch benachteiligten Gebieten auf der einen Seite und der Stärkung der wachstumsintensiven europäischen Regionen auf der anderen Seite, die erst die für regionale Umverteilungen nötigen wirtschaftlichen Ressourcen bereitstellen. Zur Lösung der hierbei auftretenden Konflikte zwischen den Hauptzielen Wachstum, territoriale Kohäsion, globale Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit sind räumlich und zeitlich differenzierte Strategien der Steuerung der Raumentwicklung erforderlich, die die unterschiedlichen Voraussetzungen in den alten und neuen Mitgliedstaaten berücksichtigen („Phasenmodell der Raumentwicklung“).

4.
Die zukünftige europäische Raumentwicklungspolitik muss noch besser an den spezifischen Gegebenheiten der einzelnen Regionen ausgerichtet werden und diese auch nationenübergreifend bewerten. Insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten werden nicht alle benachteiligten Regionen gleichermaßen gefördert werden können. Die EU-Strukturpolitik sollte sich vielmehr auf jene drei Regionstypen konzentrieren, deren Potenziale für die Entwicklung und Integration der neuen Mitgliedstaaten besonders groß sind, nämlich

- die wichtigsten großen Stadtregionen,
- die altindustrialisierten Regionen mit ihren wertvollen Humanressourcen und
- die Städte in den westlichen Grenzregionen, die besonders vom nachbarschaftlichen Austausch mit den alten Mitgliedstaaten profitieren können.

In den Ländern Westeuropas sollte die Strukturpolitik nicht vorrangig den bereits hoch entwickelten Städten innerhalb des „Pentagon“ gelten, die kaum Potenzialdefizite aufweisen. Unter dem Gesichtspunkt der räumlichen Fördereffizienz lassen sich dagegen in Stadtregionen mit wirtschaftlichen Restrukturierungsproblemen und/oder in einer Randlage vorhandene Potenziale mobilisieren und die wirtschaftliche Position dieser Stadtregionen im europäischen Städtesystem verbessern. Damit würden zugleich Wachstumskräfte freigesetzt und die polyzentrische Raumstruktur gefestigt.

5.
Für die Verwirklichung des Ziels der territorialen Kohäsion gewinnen die transnationalen Austauschbeziehungen an Bedeutung. Unter raumentwicklungspolitischen Gesichtspunkten sollte vor allem die Zusammenarbeit der Grenzregionen und darüber hinaus die Intensivierung der Verflechtung der grenznahen Regionen mit den wachstumsstarken Regionen gefördert werden. Die harmonische Entwicklung des gesamten Gemeinschaftsgebiets und die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts implizieren die Verstärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und die Annahme von Maßnahmen, die für die Verbesserung der Bedingungen zur Umsetzung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit notwendig sind. Hierfür gilt es, das neue, am 14. Juli 2004 von der Kommission angebotene und von allen Grenzregionen erwünschte Rechtsinstrument zur Schaffung eines „Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ zu nutzen. In diesem Zusammenhang steht auch eine Neubestimmung der Gebiete der transnationalen Zusammenarbeit an, die sich durch gemeinsame Interessen der benachbarten Regionen, sozioökonomische und zentralörtliche Verflechtungen sowie gemeinsam transnational nutzbare Potenziale auszeichnen.

6.
Für die europäische Raumentwicklungspolitik haben Ausbau und Erweiterung der Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur erhebliche Bedeutung, vor allem bei langfristig weiter steigenden Energiekosten. Während ein weiterer Ausbau der bereits leistungsfähigen Verkehrskorridore zwischen den großen Stadtregionen dem vom Europäischen Rat in Lissabon beschlossenen Ziel der Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit dienen könnte, würde der vorrangige Ausbau der Verbindungen zu und zwischen den Hauptstädten der neuen Mitgliedstaaten eher dem Ziel der territorialen Kohäsion in Europa dienen. Beiden Strategien, denen ein ungebrochenes Wachsen des Verkehr, insbesondere des Güterverkehrs gemeinsam ist, könnten zu Lasten der regionalen Verkehrsnetze gehen. Zur Lösung derartiger Zielkonflikte müssen räumlich und zeitlich differenzierte Strategien zum Ausbau der europäischen Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur und zur Erzielung einer größeren Kostenwahrheit im Verkehr entwickelt werden, die den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den alten und neuen Mitgliedstaaten Rechnung tragen („Phasenmodell der Raumentwicklung“).

7.
Für die Agrar- und die Umweltpolitik gilt, dass ihre Maßnahmen und Programme in starker Weise in lokale und regionale Strukturen eingreifen. Es ist daher von besonderer Bedeutung, auf die Gegebenheiten vor Ort durch angepasste Strategien Rücksicht zu nehmen. Dies gilt im Bereich der Umweltpolitik, wo unterschiedliche (technische) Schutzmaßnahmen zunächst

vereinheitlicht werden sollten, bevor weitere Maßnahmen implementiert werden. Im Bereich der Agrarpolitik sind besonders die unterschiedlichen Ausgangslagen der neuen Mitgliedstaaten eine Herausforderung.

In diesem Sinne kann auch eine Übereinstimmung der Agrar- und Umweltpolitik mit den Zielen der Lissabon- und der Göteborg-Strategie erreicht werden: Hierzu wäre anzuraten, dass eine Strategie zur Stärkung ländlich geprägter Räume entwickelt wird, die die Förderung mittlerer Zentren vorsieht. Auf diese Weise könnten ländliche Regionen gestärkt und polyzentrische, aber wirtschaftlich wachstumsfähige Strukturen geschaffen werden. Bei der Umsetzung einer solchen Strategie ist allerdings der jeweilige Entwicklungsstand des Siedlungssystems zu berücksichtigen.

8.
Angesichts dieser Herausforderungen bestehen an der Notwendigkeit einer konsequenten Weiterentwicklung des EUREK keine Zweifel. Dabei kann es aber nicht um eine bloße Fortschreibung des EUREK-Dokuments gehen. Entscheidend ist vielmehr, dass der Prozess, der zu diesem Dokument geführt hat, in einen kontinuierlichen Planungs- und Koordinationsprozess übergeleitet wird. Dazu bedarf es u.a. einer klaren Verankerung der Zuständigkeiten für die verschiedenen Verfahrensschritte, einer deutlich besseren Koordination der europäischen Fachpolitiken sowohl auf europäischer Ebene wie zwischen den Mitgliedstaaten sowie der verlässlichen Sicherstellung einer dauerhaft laufenden Raumbeobachtung auf europäischer Ebene einschließlich der Evaluierung ihrer räumlichen Effekte.

9.
Eine Raumentwicklungspolitik in Europa funktioniert nur, wenn die europäischen Fachpolitiken stärker koordiniert werden. Dabei kommt der Strukturpolitik eine besondere Bedeutung zu, jedoch sind auch die Raumwirkungen etwa der Agrarstrukturpolitik und der Transeuropäischen Netze vorrangig zu berücksichtigen. Für eine bessere Koordination zwischen der europäischen und der nationalen bzw. regionalen Raumentwicklungspolitik bedarf es der Vereinbarung von Mindestnormen für Inhalte und Verfahren der Raumordnungspolitik in den Mitgliedstaaten, neuer Methoden der Koordination (z.B. „Methoden der offenen Koordinierung“) sowie der Verfahren zur frühzeitigen Abschätzung räumlicher (Neben-)Wirkungen (z.B. Raumwirksamkeitsanalysen/„Territorial Impact Assessment“).

10.
Die Wissensbasis über die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Prozesse innerhalb der europäischen Raumentwicklung verbreitert sich fortlaufend, nicht zuletzt dank des “European Spatial Planning Observation Network“ (ESPON). Es hat bisher schon wesentlich zu einer wissenschaftlich fundierten Beratung der europäischen Raumentwicklungspolitik beigetragen.

Die Stärkung der Leistungsfähigkeit des ESPON wird auch in Zukunft eine wesentliche Voraussetzung für eine ausgewogene und erfolgreiche europäische Raumentwicklungspolitik sein. Es ist für die laufende Raumbeobachtung und für systematische Raumanalysen, für die Ermittlung räumlicher Handlungsbedarfe sowie für die Evaluierung der Ergebnisse strukturpolitischer Interventionen unverzichtbar. Die inhaltliche Aufwertung und konsequente Fortführung des ESPON auf langfristig verlässlicher institutioneller (von den Strukturfonds unabhängiger) Grundlage, die fachliche Unabhängigkeit und Vernetzung der beteiligten Forschungseinrichtungen, die engere Kommunikation mit Fachleuten der Mitgliedstaaten und der EU sowie die erhebliche Reduzierung der bürokratischen Erfordernisse der Projektarbeit und der Finanzverwaltung sind wichtige Voraussetzungen für eine wirksame europäische Raumentwicklungspolitik.

Quellen (Auszug)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2001): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). In: Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 216, Hannover.

Arbter, R. (2003): Der EUREK-Prozess: Back on Stage in 2004? In: RAUM, H. 52, S. 32-34.

David, C.-H. (2004): Territorialer Zusammenhalt: Kompetenzzuwachs für die Raumordnung auf europäischer Ebene oder neues Kompetenzfeld? In: Die Öffentliche Verwaltung, H. 4, S. 146-155.

ESPON 1.1.1 (2004): The Role, Specific Situation and Potentials of Urban Areas as Nodes of Polycentric Development. Final Report. Stockholm: Nordregio – Nordic Centre for Spatial Development.

ESPON 2.2.2. (2004): Pre-Accession Impact Analysis. Third Interim Report. Erkner: Institute for Regional Development and Structural Planning.

ESPON in progress. Preliminary results by autumn 2003. European Spatial Planning Observation Network, 2004.

Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK) (1999): Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, hrsg. von der Europäischen Kommission, Luxemburg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Weißbuch Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft. COM (201) 370.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion: Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, von der Kommission vorgelegt: Brüssel, den 14.07.2004, KOM (2004) 492 endgültig.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, von der Kommission vorgelegt: Brüssel, den 14.07.2004, KOM (2004) 495 endgültig.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, von der Kommission vorgelegt: Brüssel, den 14.07.2004, KOM (2004) 496 endgültig.

Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006. Positionspapier aus der ARL, Nr. 53, Hannover 2003.

Umgang mit der territorialen Dimension der EU-Politik nach der Erweiterung. Expertenpapier der EU-Arbeitsgruppe „Raum- und Stadtentwicklung" (SUD).

Was leistet die EU-Strukturförderung für die Regionalentwicklung? Bestandsaufnahme und Reformoptionen anhand ausgewählter Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Positionspapier aus der ARL, Nr. 59, Hannover 2004.