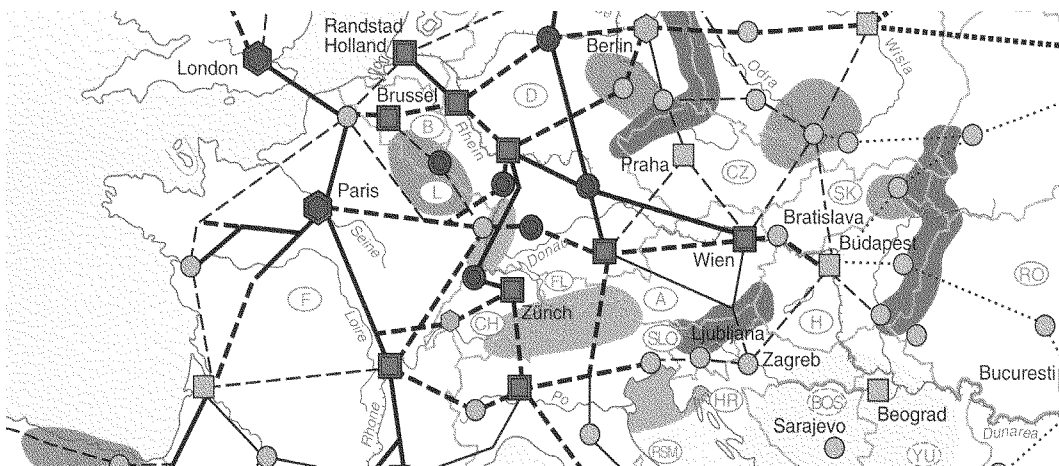


Ausserordentliche Vorstandssitzung der RZU vom 28. Okt. 1999:

# Europäische Raumordnung



Das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK

Zusammenfassung von Guenther Arber

Prof. Dr. Peter Treuner: Stand und Perspektiven  
der europäischen Raumentwicklungspolitik

Aufzeichnungen von Guenther Arber

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
1. Das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK	3
1.1 Der räumliche Ansatz auf europäischer Ebene	3
• Grundlegende Ziele und Status des EUREK	3
1.2 Einfluss der Politiken der Gemeinschaft auf das Territorium der EU	4
1.3 Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU	5
• Ziel 1: Polyzentrische Raumentwicklung und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land	5
• Ziel 2: Gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen	6
• Ziel 3: Umsichtiger Umgang mit der Natur und dem Kulturerbe	6
1.4 Die Anwendung des EUREK	7
1.5 Die Erweiterung der EU: eine zusätzliche Herausforderung für die europäische Raumordnungspolitik	7
1.6 Bedingungen und Trends der Raumentwicklung der EU	8
• Bevölkerung	8
• Wirtschaft	9
• Umwelt	9
1.7 Themen der Raumentwicklung von europäischer Bedeutung	10
• Veränderungstendenzen im europäischen Städtesystem	10
• Die sich ändernde Rolle und Funktion ländlicher Räume	10
• Verkehr und Vernetzung	10
• Natur und Kulturerbe	10
2. Prof. Dr. Peter Treuner: Stand und Perspektiven der europäischen Raumentwicklungspolitik	11
2.1 Vorbemerkungen	11
2.2 Zu Vorgeschichte und Kontext der heutigen Raumentwicklungspolitik der EU	11
2.3 Zu den Zielen der Raumentwicklungspolitik der EU	12
2.4 Zur Kritik des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes EUREK	12
2.5 Zur Regionalisierung	13
2.6 Zur institutionellen Ebene	13
2.7 Zur Bedeutung und Gestalt der Städte	14
Anhang	
Karte «Europäische Städtetnetze und Verbindungsachsen und Räume mit europäischem Handlungsbedarf»	

## Einleitung

Die ausserordentliche Vorstandssitzung der RZU vom 28. Oktober 1999 war dem Thema ‚Europäische Raumordnung‘ gewidmet. Im Zentrum der Veranstaltung stand ein Vortrag von Prof. Dr. Peter Treuner, dem Direktor der Abteilung Raumordnung und Entwicklungsplanung an der Universität Stuttgart. Anlass und inhaltlicher Schwerpunkt dieses Referates war das im Mai 1999 in Potsdam vom sogenannten ‚Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister‘ der EU angenommene ‚Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK‘.

Das vorliegende Papier bezweckt eine konzentrierte Wiedergabe sowohl der Ausführungen von Prof. Treuner als auch des EUREK. Da das EUREK den eigentlichen Hintergrund für den Vortrag darstellte, soll die Zusammenfassung<sup>1</sup> des EUREK hier den Aufzeichnungen zum Vortrag vorangestellt werden.

Mit dem EUREK haben sich die Mitgliedstaaten und die Kommission der EU auf gemeinsame Ziele und Leitbilder für die zukünftige räumliche Entwicklung auf dem Gebiet der Europäischen Union verständigt. Die Ausarbeitung des EUREK war im November 1993 von der belgischen EU-Präsidentschaft angeregt worden. Das Konzept entstand in der Folge auf der Basis von intensiven Gesprächen der Mitgliedstaaten untereinander und mit der Europäischen Kommission, unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Europäischen Organe (Europäisches Parlament, Ausschuss der Regionen, Wirtschafts- und Sozialausschuss).

Das EUREK<sup>2</sup> weist einen Umfang von rund 90 Seiten auf und ist grob in zwei Teile gegliedert. Im ersten Teil (hier: Kapitel 1.1 bis 1.5) finden sich unter dem Titel «Für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Territoriums der EU: Der Beitrag der Raumentwicklungspolitik» im Wesentlichen die normativen Aussagen zur Raumentwicklung der Union (Ziele mit Massnahmen resp. Handlungsoptionen: Kapitel 1.3). Der zweite Teil des EUREK (hier: Kapitel 1.6 und 1.7) trägt den Titel «Das Territorium der EU: Tendenzen, Perspektiven und Herausforderungen» und stellt als eigentliche Bestandesaufnahme der massgeblichen Entwicklungen und Programme der EU die Basis des ersten Teils dar.

Im Anschluss an die Zusammenfassung des EUREK folgen die Aufzeichnungen zum Vortrag von Prof. Treuner. Unter dem Titel «Stand und Perspektiven der europäischen Raumentwicklungspolitik» erläuterte der deutsche Raumordnungsspezialist Kontext und Inhalt der gemeinschaftlichen Raumentwicklungsbestrebungen und nahm kritisch dazu Stellung.

---

<sup>1</sup> Die beiden letzten Kapitel des zweiten Teils des EUREK gelangen hier nicht zur Darstellung, denn das eine Kapitel enthält lediglich eine kurze Übersicht über bestehende resp. laufende EU-Programme und deren Zielsetzungen, und das andere Kapitel besteht nur aus einer Tabelle mit einigen Makroindikatoren für die 15 EU-Mitglied- und die 11 Beitrittsstaaten.

<sup>2</sup> Das EUREK wird von der Europäischen Kommission herausgegeben. Es ist am einfachsten über das Internet zugänglich. Unter der Adresse [www.inforegio.org/wbdoc/docoffic/official/sdec/som\\_de.htm](http://www.inforegio.org/wbdoc/docoffic/official/sdec/som_de.htm) kann das EUREK im PDF-Format heruntergeladen und anschliessend eingesehen oder ausgedruckt werden.

# 1. Das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK

## 1.1 Der räumliche Ansatz auf europäischer Ebene

- Die kulturelle Vielfalt auf engem Raum unterscheidet die EU von anderen grossen Wirtschaftsräumen (USA, Japan, MERCOSUR<sup>3</sup>). Dieses Charakteristikum ist potentiell einer der wichtigsten Entwicklungsfaktoren der EU und muss auch im Rahmen der Raumentwicklungspolitik gewahrt bleiben.
- Die zunehmende wirtschaftliche und soziale Integration Europas führt zu wachsender Interdependenz und gegenseitiger Beeinflussung durch regionale, nationale und gemeinschaftliche Vorhaben.
- Der Wettbewerb im Binnenmarkt, noch verstärkt durch die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), ist eine der wesentlichen Triebkräfte des räumlichen Entwicklung der EU und erschwert das Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes. Vorrangiges Ziel muss deshalb das sogenannte Kohäsionsziel sein, d.h. eine ausgewogenere geographische Verteilung des wirtschaftlichen Wachstums.
- Drei Faktoren beeinflussen auf der institutionellen Ebene langfristig die räumliche Entwicklung in der EU:
  - 1.) zunehmende wirtschaftliche Integration und Kooperation unter den Mitgliedstaaten
  - 2.) wachsende Bedeutung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften
  - 3.) Erweiterung der EU und Beziehungen zu ihren Nachbarn
- Räumliche Entwicklungsprobleme in der EU können künftig nur durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Regierungs- und Verwaltungsebenen gelöst werden, da sich durch die Integration engere Beziehung auf allen Ebenen etablieren.
- Die Abhängigkeit der Städte und Regionen von globalen Entwicklungen und von Entscheidungen auf Ebene EU steigt.

### Grundlegende Ziele und Status des EUREK:

- Mit den Raumordnungspolitiken in der EU soll auf eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des EU-Territoriums hingewirkt und sollen die drei grundlegenden Ziele europäischer Politik gleichermassen verfolgt werden:
  - 1.) wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
  - 2.) Erhaltung und Management der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes
  - 3.) ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes
- Das EUREK bildet hierzu einen geeigneten Orientierungsrahmen für die Fachpolitiken mit räumlichen Wirkungen der EU und der Mitgliedstaaten sowie der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.

---

<sup>3</sup> Gemeinsamer Markt von Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay.

- Über die Raumentwicklungspolitik soll die nachhaltige Entwicklung der EU durch eine ausgewogene Raum- und Siedlungsstruktur gefördert werden. In Bezug auf die Raum- und Siedlungsstruktur nennt das EUREK folgende Ziele:
  - 1.) polyzentrische Raumentwicklung und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land
  - 2.) gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen
  - 3.) umsichtiger Umgang mit der Natur und dem Kulturerbe
- Im Interesse einer engeren europäischen Integration ist die Zusammenarbeit bei der Raumentwicklungspolitik notwendig. Auch Regionen und Gemeinden müssen künftig über nationale Grenzen hinweg kooperieren. Das EUREK wahrt das Subsidiaritätsprinzip.
- Das EUREK dient als Orientierungsrahmen für die politischen Akteure und begründet keine neuen Kompetenzen auf der Ebene der EU. Die bestehenden Befugnisse der für die Gemeinschaftspolitiken zuständigen Institutionen bleiben unverändert. Das EUREK ist rechtlich nicht bindend. Es wird von jedem Land soweit berücksichtigt, wie es dieses für angebracht hält.
- Als Konzept zur Raumentwicklung muss das EUREK periodisch weiterentwickelt werden. Es ist absehbar, dass sich die zukünftige Revision schwerpunktmässig der Erweiterung der EU annehmen muss.

#### 1.2 Einfluss der Politiken der Gemeinschaft auf das Territorium der EU

- Obwohl die Ziele der EU-Politiken in den meisten Fällen keinen explizit räumlichen Charakter haben, beeinflussen sie dennoch erheblich das Territorium der EU.
- Die Weiterentwicklung der europäischen Verträge<sup>4</sup> hat dazu geführt, dass die raumwirksamen Fachpolitiken immer stärkeren Einfluss auf die Ausgestaltung und Umsetzung nationaler und regionaler Raumentwicklungspolitiken ausüben.
- Handlungsmöglichkeiten betreffend Raumentwicklung bestehen für die EU (Europäische Kommission) v.a. in folgenden Bereichen (Vertragstitel): Wettbewerbspolitik, Transeuropäische Netze TEN (Verkehr, Telekommunikation, Energie), Strukturfonds (regionaler Ausgleichsfonds), gemeinsame Agrarpolitik GAP, Umweltpolitik, Forschung/Technologie/Entwicklung FTE, Darlehenstätigkeit der europäischen Investitionsbank.
- Für mehr Effizienz und Effektivität im Hinblick auf die räumlichen Entwicklungsziele der EU ist nicht so sehr das verfügbare Finanzvolumen, als vielmehr eine frühzeitige Koordination der raumwirksamen EU-Fachpolitiken vonnöten. Das EUREK kann zu einer Verbesserung dieser Abstimmung massgeblich beitragen.

---

<sup>4</sup> Einheitliche Europäische Akte, Vertrag von Maastricht, Vertrag von Amsterdam.

### 1.3 Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU

In diesem Kapitel werden die Unterziele und jeweils anschliessend die Massnahmen/Optionen zu den drei unter Punkt A1 genannten, grundlegenden raum- und siedlungsstrukturellen Zielen («raumentwicklungspolitische Leitbilder») des EUREK angeführt.

#### **Ziel 1: Polyzentrische Raumentwicklung und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land**

Unterziel: **Polyzentrische und ausgewogene Raumentwicklung in der EU**

- Stärkung mehrerer Zonen weltwirtschaftlicher Integration in der EU durch Ausstattung mit hochwertigen Funktionen
- engere Zusammenarbeit zwischen Strukturpolitik und Politik der Transeuropäischen Netze (TEN)
- Verbesserung der Verbindung zwischen internationalen/nationalen und regionalen/lokalen Verkehrsnetzen
- Förderung integrierter Raumentwicklungsstrategien für Städtensysteme in den Mitgliedstaaten
- Stärkung der Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung in Netzwerken auf grenzübergreifender und transnationaler Ebene
- Ausbau der Nord-Süd- (in Mittel- und Osteuropa) resp. der West-Ost-Verbindungen (in Nordeuropa)

Unterziel: **Dynamische, attraktive und wettbewerbsfähige Städte und Verdichtungsregionen**

- Stärkung der Metropolregionen und «Gatewaystädte» (bedeutende Seehäfen, Flughäfen, Messestandorte und kulturelle Zentren)
- besonderes Augenmerk auf die Entwicklung der Randgebiete der EU
- Verbesserung von Dienstleistungsinfrastruktur, Umweltsituation und wirtschaftlicher Basis allgemein zur Steigerung der Attraktivität der Städte für mobiles Investitionskapital
- Unterstützung der wirtschaftlichen Diversifikation in monostrukturell geprägten Städten
- Förderung umfassender Stadtentwicklungskonzepte, welche auf soziale und funktionale Diversität, die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und die Umnutzung resp. Wiedernutzung mindergenutzter und brachliegender Flächen abzielen
- Förderung des intelligenten Managements städtischer Ökosysteme
- Verbesserung der Erreichbarkeit v.a. auch mittels ÖV in Verdichtungsregionen durch adäquate Standortpolitik und Flächennutzungsplanung («Stadt der kurzen Wege»)
- Reduktion der unkontrollierten städtischen Expansion und Verringerung zu starken Siedlungsdruckes (v.a. in Küstenregionen)

Unterziel: **Eigenständige, vielfältige und leistungsfähige ländliche Räume**

- Förderung angepasster Entwicklungsstrategien, welche die jeweils spezifischen Potentiale verschiedener Räume berücksichtigen
- Förderung landwirtschaftlicher Pluriaktivitäten, landwirtschaftlicher Aus- und Weiterbildung sowie ausserlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze
- Förderung und stärkere Vernetzung kleiner und mittlerer ländlicher Städte als Pole der regionalen Entwicklung
- Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungsformen, Umweltmassnahmen und Diversifizierung der agrarischen Flächennutzung
- Unterstützung von Kooperation und Erfahrungsaustausch unter ländlichen Räumen
- vermehrte Nutzung erneuerbarer Energien
- Nutzung der Entwicklungspotenziale des sanften Tourismus

Unterziel: **Partnerschaft zwischen Stadt und Land**

- Sicherung der Grundausrüstung an Dienstleistungen und ÖV-Versorgung in kleinen und mittleren ländlichen Städten
- Stärkung funktionaler Räume über die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land
- Integration des ländlichen Umlandes grosser Städte in stadtregionale Raumentwicklungsstrategien
- Unterstützung von gemeinsamen Projekten und Erfahrungsaustausch zwischen kleinen und mittleren Städten
- Förderung von betrieblichen Netzwerken zwischen KMU in Stadt und Land

## **Ziel 2: Gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen**

### **Unterziel: Verbesserung der Erreichbarkeit durch polyzentrische Entwicklung**

- Stärkung der sekundären (regionalen) Verkehrsnetze und deren Verbindungen zu den Transeuropäischen Netzen (TEN)
- Förderung eines räumlich ausgewogeneren Zugangs zu interkontinentalen Verkehrsdrehscheiben der EU (global gateways: See- und Flughafen), Steigerung von deren Dienstleistungsniveau und Verbesserung ihrer Hinterlandanbindung
- Verbesserung der Verkehrsanbindung peripherer Räume zum EU-Kernland und zu benachbarten Drittstaaten
- Verbesserung des Zugangs zu Telekommunikationseinrichtungen und Förderung von deren Nutzung
- bessere Abstimmung unter den Verkehrspolitiken auf EU-, nationaler und regionaler Ebene
- Einführung einer Raumverträglichkeitsprüfung zur Bewertung grosser Infrastrukturprojekte v.a. im Verkehrsbereich

### **Unterziel: Effiziente und nachhaltige Nutzung der Infrastruktur**

- bessere Koordination von Raumordnungspolitik und Flächennutzungsplanung mit der Verkehrs- und Telekommunikationspolitik
- Verbesserung der öffentlichen Verkehrsdienstleistungen und Gewährleistung eines ÖV-Mindestangebotes in kleinen und mittleren Städten
- Abbau negativer Verkehrsfolgen in stark belasteten Räumen durch Förderung umweltverträglicherer Verkehrsmittel und Massnahmen zur Internalisierung externer Kosten des Verkehrs
- Förderung der Vernetzung von effizienten Umladeknotenpunkten für den Güterverkehr (intermodale Knotenpunkte)
- koordinierte Infrastrukturplanung und integriertes -management (Reduktion ineffektiver Investitionen, effiziente Infrastrukturnutzung)

### **Unterziel: Verbreitung von Innovation und Wissen**

- Integration wissensrelevanter Politiken (Schul- und Ausbildungs-, Forschungs- und Innovationsförderungs politik) in räumliche Entwicklungskonzepte insbesondere in abgelegenen und dünn besiedelten Räumen
- europaweite Bereitstellung des Zugangs zu wissensrelevanter Infrastruktur v.a. für KMU
- Begünstigung der Firmenvernetzung und der Innovationsverbreitung über die Unterstützung regionaler Innovationsförderungsinstitutionen
- Förderung von Innovationszentren und der Zusammenarbeit Bildungsbereich-Privatwirtschaft v.a. in wirtschaftsschwachen Gebieten
- Verbesserung des regionalen Zuganges resp. der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien über einen geeigneten Mix aus angebots- und nachfrageorientierten Anreizen

## **Ziel 3: Umsichtiger Umgang mit der Natur und dem Kulturerbe**

### **Unterziel: Erhalt und Entwicklung der Natur**

- Weiterentwicklung der europäischen ökologischen Vernetzung
- Ausrichtung der Fachpolitiken (Landwirtschaft, Regionalpolitik, Verkehr, Fischerei etc.) auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt
- Erarbeitung angepasster räumlicher Entwicklungsstrategien für unterschiedliche Gebietstypen (Küsten-, Berg-, Feuchtgebiete etc.)
- Sicherstellung des Ausgleichs zwischen Schutz und Entwicklung auf der Basis von Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfungen
- stärkerer Einsatz von ökonomischen Instrumenten zu Schutzzwecken
- Förderung energiesparender Siedlungsstrukturen, integrierter Ressourcenplanung und erneuerbarer Energieformen
- Verbesserung des Schutzes der Böden vor Erosion, Degradation und Versiegelung (Überbauung)
- Entwicklung von Risikomanagementstrategien für katastrophengefährdete Gebiete auf den entsprechenden politischen Ebenen

### **Unterziel: Einführung eines Wasserressourcenmanagements**

- Entwicklung und Anwendung von ökonomischen Instrumenten der Wasserbewirtschaftung sowie von wassersparenden landwirtschaftlichen Nutzungskonzepten und Bewässerungstechnologien

- Förderung der interregionalen und transnationalen Zusammenarbeit und entsprechender Strategien bezüglich Wasserressourcenmanagement
- Erhaltung und Wiederherstellung von grossen Feuchtgebieten
- Erhalt und Rehabilitation bedrohter Meeresökosysteme
- Stärkung der regionalen Eigenverantwortung im Wasserressourcenmanagement
- Durchführung von Umwelt- und Raumverträglichkeitsprüfungen für alle grossen Wasserbauprojekte

Unterziel: **Kreativer Umgang mit Kulturlandschaften**

- Wiederherstellung (auch Rekultivierung), Erhaltung und kreative Weiterentwicklung von Kulturlandschaften mit besonderer Bedeutung betreffend Kulturgeschichte, Landschaftsästhetik oder Ökologie
- Inwertsetzung von Kulturlandschaften in integrierten Raumentwicklungsstrategien
- verbesserte Abstimmung der landschaftsrelevanten Entwicklungsmassnahmen

Unterziel: **Kreativer Umgang mit dem Kulturerbe**

- Entwicklung von Strategien zum Schutz bedrohter Kulturgüter von Bedeutung, von Instrumenten der Risikobeurteilung und von solchen der Krisenbewältigung
- Erhaltung und kreative Umgestaltung schützenswerter städtebaulicher Ensembles
- Förderung zeitgenössischer Bauwerke von hoher architektonischer Qualität
- Bewusstseinsförderung in Bezug auf die zukünftige Bedeutung aktueller Stadt- und Raumentwicklungspolitik

#### 1.4 Die Anwendung des EUREK

- Die inhaltliche Ausfüllung des EUREK ist nicht Aufgabe einer Behörde, sondern liegt in der Verantwortung einer Vielzahl von eigentlichen Raumentwicklungsbehörden (Raumordnung, Regionalplanung, Stadtplanung) und von Fachplanungsbehörden.
- Kooperation ist das Kernelement einer integrierten Raumentwicklungspolitik. Eine integrierte Raumordnungspolitik stellt einen Mehrwert gegenüber isoliert handelnden Sektropolitiken dar.
- Im EUREK sind für die räumliche Kooperation folgende drei Ebenen vorgesehen: die Gemeinschaftsebene, die transnationale/nationale und die regionale/lokale Ebene.
- Auch wenn auf Gemeinschaftsebene keine Raumordnungskompetenz verankert ist, muss gesichert werden, dass die verschiedenen raumrelevanten Politiken der EU nicht gegeneinander wirken oder sich gegenseitig neutralisieren.
- Das EUREK soll sich nicht zu einem über anderen Politikbereichen stehenden Rahmenplan entwickeln, sondern in seiner Anwendung auf Freiwilligkeit beruhen.

#### 1.5 Die Erweiterung der EU: eine zusätzliche Herausforderung für die europäische Raumordnungspolitik

- Beitrittskandidaten sind die folgenden 10 mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL 10) plus Zypern: Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakei, Lettland, Estland, Litauen, Bulgarien, Tschechien und Slowenien.



- Mit den baltischen Staaten, Slowenien und Zypern wird sich die Gruppe von kleineren Staaten in der EU vergrößern.
- Bezüglich BIP per capita liegen die Beitrittsstaaten durchwegs unter dem Niveau der Mitgliedstaaten und dabei unter sich weit auseinander. Führende Regionen in den Beitrittsstaaten (Slowenien, einige Regionen in Tschechien) übertreffen allerdings einige der wirtschaftsschwächsten EU-Regionen.
- Die Wachstumsraten der meisten Beitrittsstaaten liegen über jenen der Mitgliedstaaten. Einzelne Beitrittsstaaten befinden sich in einem erfolgversprechenden Aufholprozess.
- Mit der Erweiterung ist eine weitere Zunahme der regionalen Disparitäten zu erwarten.
- Grosse Gebiete im Erweiterungsraum sind ökologisch weitgehend intakt. Zum Teil massivste Umweltprobleme konzentrieren sich demgegenüber in den industriell geprägten Räumen. Das Niveau der Umweltbelastungen in den Beitrittsstaaten ist aber rückläufig.
- In den Beitrittsstaaten fehlt nicht nur weitgehend die Tradition einer Raumentwicklungs- und Regionalpolitik nach dem Muster vieler Mitgliedländer, sondern auch meist eine regionale Ebene der Territorialgliederung.
- Der räumlichen Abstimmung, grenzübergreifenden Zusammenarbeit und transnationalen Kooperation bei der Raumentwicklung kommt im Erweiterungsraum der EU eine ganz besondere Bedeutung zu.
- Mit der Zunahme der Zahl wirtschaftlich schwächerer Mitgliedstaaten wird sich der Handlungsspielraum der gemeinschaftlichen Regionalpolitik verringern und einen vermehrten Einsatz nationaler Regionalpolitiken erfordern, um einer Zunahme regionaler Disparitäten entgegenzuwirken.
- Die neue Gemeinschaftsinitiative INTERREG III (Strukturfonds-Programmperiode 2000-2006) und der Europarat<sup>5</sup> sind Ausgangspunkt und Rahmen für die Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik im Sinne des EUREK. Dies im Hinblick auf die Integration der jetzigen Beitrittsstaaten als auch für Kooperationen an den zukünftigen Außengrenzen der EU.

## 1.6 Bedingungen und Trends der Raumentwicklung der EU

### Bevölkerung:

- Drei Trends werden die Bevölkerungsentwicklung in Zukunft beherrschen: Bevölkerungsrückgang der ansässigen Bevölkerung, Wanderungsbewegungen, Verschiebungen in der Alterspyramide.

---

<sup>5</sup> Der 1949 gegründete Europarat ist eine zwischenstaatliche politische Organisation, welche den Schutz und die Stärkung der Einheit und Zusammenarbeit aller Nationen Europas zum Ziel hat. Der Europarat ist kein Organ der EU. Im Gegensatz zur Mitgliedschaft in der EU (Übertragung von nationalen Hoheitsrechten auf europäische Ebene), bedeutet jene beim Europarat keine Einschränkung der nationalen Souveränität (nur Beachtung gemeinsamer Grundregeln).

- Ein Bevölkerungsrückgang (EU-15<sup>6</sup>) wird, ohne nennenswerte Änderung des generativen Verhaltens, um 2020 eintreten.
- Die meisten Zuwanderer lassen sich in städtischen Gebieten nieder. Viele der stark verstädterten Regionen (v.a. Nordwesteuropa) werden voraussichtlich Wachstumsraten aufweisen, während schwach besiedelte Gebiete sich vermutlich weiter entleeren werden.
- Die zukünftige Gesellschaft der EU wird durch einen hohen Anteil älterer Menschen geprägt sein, die allerdings im Gegensatz zu früher mobiler, wohlhabender und aktiver sein werden. Kinder und Jugendliche werden zunehmend aus Einwandererfamilien stammen.
- Die «Durchschnittsfamilie» ist auf dem Rückzug: Alleinerziehende, Alleinlebende und kinderlose Paare prägen in zunehmendem Mass die Gesellschaft der EU.
- Diese Trends führen zu einer ungebrochener Nachfrage nach Wohnraum, zu weiterer Verstädterung und zu anhaltendem Siedlungsdruck in den landschaftlich und klimatisch bevorzugten Regionen Europas («Rentnerstädte»).

#### Wirtschaft:

- Im Fünfeck London-Paris-Mailand-München-Hamburg leben auf ca. 20% der EU-Fläche ca. 40% der EU-Bevölkerung und erwirtschaften rund 50% des EU-BIP.
- Die Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen «reichen» und «armen» EU-Regionen sind leicht rückläufig, dagegen wachsen die regionalen Disparitäten in mehreren Mitgliedstaaten. Allgemein weist die EU gravierende wirtschaftliche Ungleichgewichte auf. Die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Regionen der EU haben sich trotz der EU-Regionalpolitik nur äusserst langsam verringert.
- Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit (EU-15: 16.5 Mio.) ist die grösste Herausforderung für die europäische Integrationspolitik.
- Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sind von erheblicher Bedeutung für die räumliche Entwicklung. In der Vergangenheit haben ökonomische Tendenzen im Allgemeinen meist zu einer Verstärkung regionaler Entwicklungsunterschiede geführt.
- Eine Politik mit dem Ziel der Schaffung von diversifizierten regionalen Wirtschaftsstrukturen ist ein guter Ausgangspunkt für eine ausgeglichenerere Verteilung von Arbeitsplätzen und besitzt damit grossen Einfluss auf Siedlungsstrukturen und Wanderungsbewegungen.

#### Umwelt:

- Die EU ist u.a. aufgrund des zunehmenden Verkehrsaufkommens und ineffizient organisierter Siedlungsstrukturen global eine massgebliche Schadstoffquelle<sup>7</sup>. Kulturlandverschleiss, Wasserverschmutzung und -übernutzung, Abfallprobleme, Bodendegradation und Rückgang der Biodiversität prägen nach wie vor die Umweltsituation Europas.

<sup>6</sup> EU-15: Die EU in ihren heutigen Grenzen mit 15 Mitgliedstaaten.

<sup>7</sup> Die EU-15 ist für rund 15% der globalen CO<sub>2</sub>- sowie 25% der weltweiten SO<sub>2</sub>- und NO<sub>x</sub>-Emissionen verantwortlich.

- Durch die laufenden Entwicklungen ist das natürliche und kulturelle Erbe der EU gefährdet (Natur- und Baudenkmäler, Kulturlandschaften).

### 1.7 Themen der Raumentwicklung von europäischer Bedeutung

Folgende Problembereiche weisen laut EUREK eine europäische Dimension auf und bedürfen einer Beschäftigung im Rahmen einer gemeinschaftlichen Raumentwicklungspolitik:

#### Veränderungstendenzen im europäischen Städtesystem:

- Europa ist durch ein komplexes System von Städten verschiedener Grösse geprägt. Verstärkt kooperieren Städte und bündeln ihre Kräfte.
- Die Konkurrenz zwischen Städten und Regionen um Investitionen nimmt zu.
- Die Städte ufern weiter aus.
- Die soziale Segregation in den Städten nimmt zu.
- Die Umweltsituation in vielen städtischen Gebieten ist weiterhin unbefriedigend.

#### Die sich ändernde Rolle und Funktion ländlicher Räume:

- Die Zukunft vieler ländlicher Räume ist mehr und mehr mit der Entwicklung der Städte verknüpft und umgekehrt (steigende Interdependenz).
- Die langfristige sozio-ökonomische Stabilisierung ländlicher Räume ist eine Bedingung der angestrebten dezentralen, polyzentrischen Siedlungsstruktur.
- Veränderungen im agrarwirtschaftlichen Umfeld (Binnenmarkt, WTO) zwingen ländliche Räume zu neuen Strategien (Intensivierung, Diversifizierung, Extensivierung).

#### Verkehr und Vernetzung:

- Zahlreiche Infrastrukturnetze im EU-Raum sind aufgrund technischer, finanzieller und institutioneller Hemmnisse schlecht aufeinander abgestimmt und integriert.
- Die Verkehrsnetze der EU sind mit wachsenden Transportströmen konfrontiert und in zunehmendem Mass von Überlastungserscheinungen geprägt.
- Im Gebiet der EU bestehen nach wie vor erhebliche Erreichbarkeitsdefizite.
- Konzentrationseffekte und das Entstehen von eigentlichen Entwicklungskorridoren werden im Zusammenhang mit Infrastrukturnetzwerken zu wenig berücksichtigt.
- Im Gebiet der EU bestehen beträchtliche Ungleichgewichte in der Verbreitung von Innovation und Wissen.

#### Natur und Kulturerbe:

- Auf dem Gebiet der EU ist ein anhaltender Verlust an biologischer Vielfalt und natürlichen Gebieten zu verzeichnen.
- Die Gefährdung der Wasserressourcen durch Verschmutzung und Übernutzung ist in der EU ein grenzüberschreitendes Problem.
- Weiter muss auf dem Territorium der EU eine wachsende Bedrohung der Kulturlandschaften sowie des kulturellen Erbes festgestellt werden.

## 2. Prof. Dr. Peter Treuner: Stand und Perspektiven der europäischen Raumentwicklungspolitik

### 2.1 Vorbemerkungen

- Die Schweiz kommt einerseits in der europäischen Raumordnungsdiskussion oft gar nicht vor oder erscheint andererseits quasi als «Insel der Glückseligen».
- Die Schweiz mit ihrer kommunalen Orientierung und föderalistischen Tradition könnte Inputs liefern und hat damit eigentlich eine besondere europäische Verantwortung; was ihr Abseitsstehen umso bedauerlicher macht.
- Eine kritische Haltung zur Entwicklung auf europäischer Ebene ist angebracht, jedoch kein Pessimismus, denn die europäische Einigung ist summa summarum eine Erfolgsgeschichte.

### 2.2 Zu Vorgeschichte und Kontext der heutigen Raumentwicklungspolitik der EU

- Alle Verträge der europäischen Integration (Montanunion, EWG, EG, EU) beinhalten explizite Aussagen zur Raumrelevanz der Fachpolitiken.
- Im momentanen EU-Vertragswerk besteht keine explizite Rechtsgrundlage für eine Raumentwicklungspolitik<sup>8</sup> als eigenständiger Politikbereich.
- Die REP basiert im Prinzip auf Art. 308 (Massnahmen zur Verwirklichung und Förderung des gemeinsamen Marktes) und Art. 158ff (Förderung des Zusammenhaltes und Abbau von Disparitäten, «Kohäsionspolitik»).
- Die Kohäsionspolitik bedient sich im Wesentlichen folgender Instrumente: Agrarfond, Sozialfonds, Regionalfonds (bedeutendster Fonds).
- Der Europarat hat eine Raumordnungskommission und im Rahmen der EU gibt es einen ‚Ausschuss der Regionen‘, welcher zur Zeit allerdings vor allem als Forum zur Einbringung von Sonderinteressen missbraucht wird. Der Ausschuss der Regionen ist weiter nur ein Konsultativorgan, welches als Plattform aber dennoch einem «europäischen Denken» förderlich ist.
- Die sozialräumliche Entwicklung bezüglich BIP per capita und Erreichbarkeit/Zugänglichkeit weist weiterhin in Richtung dynamische und reiche Zentren vs eine stagnierende, arme europäische Peripherie. Bei der Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung zeigen sich ausgeprägte Entleerungsräume, etwa in den neuen Bundesländern und auf der iberischen Halbinsel.
- Bei der Betrachtung von «armen» Regionen innerhalb der EU sollte nie aus den Augen verloren gehen, das fast alle ostmitteleuropäischen Regionen deutlich ärmer als diese sind. Es gibt zwar keine Stacheldrahtzäune mehr Mitten durch Europa, aber es existiert

---

<sup>8</sup> Raumentwicklungspolitik (REP) = Raumordnungs-/Raumplanungspolitik + Regionalpolitik + raumrelevante Sektoralpolitiken.

eine sehr reale Mauer der Armut. Da viele dieser rückständigen ostmitteleuropäischen Regionen gleichzeitig stark multiethnisch geprägte Gebiete sind, stellen sie ein beträchtliches Konfliktpotential dar.

- Die im sozioökonomischen Diskurs oft und gerne vorgebrachten Bananen, Arcs und Belts (z.B. ‚Europäische Banane‘) sind keine sinnvollen Konzepte für eine ernsthafte Betrachtung, da sie begriffsgeschichtlich eine Vulgarisierung vom Deskriptiven zum Normativen vollzogen haben.
- Wie bei jeder Betrachtung räumlicher Disparitäten muss auch auf europäischer Ebene das Problem der Regionalisierung in statistische Einheiten<sup>9</sup> und deren Effekte im Auge behalten werden: Je nach Betrachtungsebene können Disparitäten hervortreten oder verwischt werden.

### 2.3 Zu den Zielen der Raumentwicklungspolitik der EU

- Mit der bisherigen Förderpolitik wurden altindustrielle, südliche, nördliche und strukturschwache/agrarische Gebiete unterstützt und eine Vielzahl von Zielen verfolgt.
- Mit der neuen REP soll die «Gebietskulisse» (die verschiedenen unterstützungsbefugten Gebietskategorien) und die Anzahl Ziele auf drei reduziert werden. Zur Verteilung stehen jährlich rund 30 Mia. Ecu.
- Die wichtigsten Gemeinschaftsprogramme von 1994 bis 1999 waren die INTERREG-Programme zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Es resultierte ein leichter Abbau der Disparitäten im Prozess der Integrationsbemühungen resp. der Schaffung des Gemeinsamen Marktes. Die EU-Binnenwanderung ist im Vergleich zur Migration in den EU-Raum praktisch bedeutungslos geworden.
- Die Herausforderungen der EU in folgenden Bereichen müssen auch über die Raumordnungspolitik angegangen werden: Globalisierung (Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit im globalen Wettbewerb), Osteuropa (politische und ökonomische Stabilisierung der ehemaligen WAPA-Staaten), Machtkonstellationen (stabile Beziehungen zu den grossen Nachbarn Russland, Nordafrika und Türkei).

### 2.4 Zur Kritik des Europäischen Raumordnungskonzeptes EUREK

- Die Erarbeitung des EUREK war geprägt von viel Unklarheit und Uneinigkeit.
- Zahlreiche Vorschläge (Infrastrukturvorhaben, Verteilung von Mitteln) sind politisch und nicht sachlich begründet: «Solange man reich und unter sich war, ging das noch an, doch nun mit dem armen Osteuropa wird's gefährlich» (Zit. Treuner).
- Das EUREK enthält abgesehen von einer sehr allgemeinen Ebene keine räumlichen Konkretisierungen der gemachten Aussagen.

---

<sup>9</sup> Die EU-Statistiken verwenden die sogenannten NUTS-Gebietseinheiten: Nomenclature des Unités territoriales statistiques.

- Auch sonst sind die Ausführungen sehr generell gehalten, was allzu grosse Interpretationsspielräume offenlässt und die Gefahr widersprüchlicher Auslegungen in sich birgt.
- Im EUREK herrscht eine beträchtliche Diskrepanz zwischen schönen Worten und der Ressourcenzuweisung, was grosses Frustrationspotential enthält: Was passiert, wenn die «blühenden Landschaften» nicht entstehen?
- Das EUREK hat die Wesensmerkmale eines Papiertigers, denn es beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Ansammlung hehrer Prinzipien. Es entfaltet keine Rechtsfolge Wirkung gegenüber der EU oder den einzelnen Mitgliedstaaten, d.h. weder diese noch jene werden konkret verpflichtet.
- Das EUREK in der vorliegenden Fassung ist somit eigentlich kein brauchbarer Raumordnungsrahmen für die EU. Vonnöten wäre ein klarer, begrenzter Rahmen auf europäischer Ebene (europäisches Rahmengesetz) für die nationalen Raumordnungspolitiken!

## 2.5 Zur Regionalisierung

- Die EU ist gross, vielfältig und heterogen. Es existieren zahlreiche Artikulationen auf der Mesoebene (interregionale resp. transnationale Interessenzusammenschlüsse wie z.B. der ‚Baltic-Sea‘-Verbund) zwecks Lobbying bei der EU zur Mittelzuweisung. Vor allem kleinere und schwächere Einheiten sind im Rahmen der EU auf einen gemeinsamen Auftritt angewiesen.
- Gibt es eine «vernünftige» Grösse für Regionen? Jede Regionalisierung bleibt letztlich unbefriedigend, da die Abgrenzung vom thematischen Fokus abhängt. Auf europäischem Niveau liegt die Grössenordnung vielleicht etwa bei Gebieten mit rund 7 Mio. EinwohnerInnen. Kleinere Gebietseinheiten schliessen sich zur Erreichung dieser «kritischen Masse» interessehalber zusammen (Bsp. ‚Saar-Lor-Lux‘).
- Ein vielversprechender Ansatz in die Richtung des Letzteren ist die Oberrhein-Kooperation ‚RegioTriRhena‘ welche als Netzwerk die Interessen und Aktivitäten im Dreiländereck zwischen der Freiburger Regio-Gesellschaft, der Region du Haut-Rhin, und der Region Basel<sup>10</sup> bündelt.
- «Erlauben Sie mir eine Randbemerkung: Das Gebiet der RZU reicht noch nicht bis in die Nachbarkantone...» (Zit. Treuner).

## 2.6 Zur institutionellen Ebene

- Die institutionelle Ebene ist äusserst wichtig im Zusammenhang mit Raumordnungsfragen. Subsidiarität, Dezentralität und Föderalismus sind Prinzipien, welche – mit Augenmass gewichtet und umgesetzt – eine effiziente und effektive Raumentwicklungspolitik gewährleisten können.

<sup>10</sup> Die bei uns bekanntere ‚Regio Basiliensis‘ ([www.regbas.ch](http://www.regbas.ch)) ist die Schweizer Partnerin für die Oberrhein-Kooperation ‚RegioTriRhena‘ ([www.regiotrirhena.org](http://www.regiotrirhena.org)). Die RegioTriRhena umfasst ein Gebiet mit rund 2.1 Mio. EinwohnerInnen.

- Auf der Ebene der EU sollten wirklich nur diejenigen Aufgaben angegangen werden, welche auf untergeordneten Ebenen nicht sinnvoll bewältigt werden können<sup>11</sup>. Zahlreiche Unterfangen auf europäischer Ebene sind politisch motiviert und haben keine wirklich europäische Dimension.
- Die Karte im Anhang weist Gebiete mit «europäischem Handlungsbedarf» aus, welche nach Einschätzung Treuners durch Problemlagen resp. Aufgabenstellungen von europäischer Dimension gekennzeichnet sind und demzufolge Anstrengungen auf der Ebene der Union wirklich bedürfen.

## 2.7 Zur Bedeutung und Gestalt der Städte

- Die europäischen Metropolen sind für die Anbindung Europas an den Rest der Welt von zentraler Bedeutung<sup>12</sup>.
- Die EU hat demnach eine Verantwortung für diese Metropolen, um die Mittelstädte dagegen muss man sich nicht auf europäischer Ebene kümmern. Auch hier muss dem Prinzip der Subsidiarität nachgelebt werden, d.h. eine Konzentration der EU-Tätigkeiten auf jene Aufgaben und Themenbereiche, welche der europäischen Ebene auch wirklich bedürfen.
- Kleinere Standorte brauchen erwiesenermassen für bestimmte Funktionen den Zugang zu Metropolitanräumen. Sie tragen deshalb auch eine entsprechende Verantwortung für die Lebensfähigkeit dieser Grossstädte.
- Unsere Städte brauchen «Gesichter» als Identifikationsmöglichkeiten. Identifikation läuft über Wiedererkennen und dazu braucht es Kontinuität. Bei Letzterem liegt eine europäische Stärke: In Europa wird eine gewisse urbane Kontinuität hochgehalten, währenddem etwa in China oder Japan rücksichtslos zerstört wurde und wird – mit noch unabsehbaren Folgen. Wir müssen die städtebauliche Kontinuität pflegen!

Guenther Arber, 26. Dez. 1999

---

<sup>11</sup> Treuner, Peter: Institutionelle und instrumentale Aspekte einer neuen regional ausgerichteten Entwicklungsstrategie für Europa. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Aufbruch zu einem Neuen Europäischen Raum. Hannover 1995, S. 178-186.

<sup>12</sup> Zur wachsenden Bedeutung der Beziehungen zwischen den Metropolen der Welt, bei gleichzeitiger ökonomischer Marginalisierung des übrigen Raumes, siehe auch: Sassen, Saskia: Metropolen des Weltmarktes: Die neue Rolle der Global Cities. Campus 1996.

Karte (nächste Seite):

## Europäische Städtennetze und Verbindungsachsen und Räume mit europäischem Handlungsbedarf

Quelle: ARL-Kolleg für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.)  
 Aufbruch zu einem Neuen Europäischen Raum, Hannover 1981

### Städte/Urban Centres/Villes

von internationaler Bedeutung/ International importance/Importance Internationale

-  Stadt mit internationaler Bedeutung  
International urban centre  
Ville d'importance internationale
-  Stadt mit internationaler Bedeutung mit Entwicklungsbedarf  
International urban centre to be developed with priority  
Ville d'importance internationale à renforcer en priorité
-  Stadt mit internationaler Bedeutung mit Entwicklungsbedarf  
International urban centre to be developed in the longer term  
Ville d'importance internationale à renforcer à moyen ou long terme
-  Stadt mit besonderer internationaler Funktion (Golf)  
Urban centre with specific international function (Golf)  
Ville à fonction internationale spécifique (Golf)

von europäischer Bedeutung/ European importance/Importance Europäische

-  Stadt mit europäischer Bedeutung  
European urban centre  
Ville d'importance européenne
-  Stadt mit europäischer Bedeutung mit Entwicklungsbedarf  
European urban centre to be developed with priority  
Ville d'importance européenne à renforcer en priorité
-  Stadt mit europäischer Bedeutung mit Entwicklungsbedarf  
European urban centre to be developed in the longer term  
Ville d'importance européenne à renforcer à moyen ou long terme

von nationaler Bedeutung/ National importance/Importance Nationale

-  Stadt mit nationaler Bedeutung  
National urban centre  
Ville d'importance nationale
-  Stadt mit nationaler Bedeutung mit Entwicklungsbedarf  
National urban centre to be developed with priority  
Ville d'importance nationale à renforcer en priorité
-  Stadt mit nationaler Bedeutung mit Entwicklungsbedarf  
National urban centre to be developed in the longer term  
Ville d'importance nationale à renforcer à moyen ou long terme

### Verbindungsachsen/Transportation Links/Axes des Transport


Erster Grades/1st Main Importance/1<sup>re</sup> Importance Principale

-  Hauptachse ersten Grades  
Main transportation link  
Liaison majeure
-  Hauptachse ersten Grades mit Entwicklungsbedarf  
Main transportation link to be developed with priority  
Liaison majeure à renforcer en priorité
-  Hauptachse ersten Grades mit Entwicklungsbedarf  
Main transportation link to be developed in the longer term  
Liaison majeure à renforcer à moyen ou long terme

Zweiter Grades/2<sup>nd</sup> Secondary Importance/Importance Secondaire

-  Hauptachse zweiten Grades  
Secondary transportation link  
Liaison secondaire
-  Hauptachse zweiten Grades mit Entwicklungsbedarf  
Secondary transportation link to be developed with priority  
Liaison secondaire à renforcer en priorité
-  Hauptachse zweiten Grades mit Entwicklungsbedarf  
Secondary transportation link to be developed in the longer term  
Liaison secondaire à renforcer à moyen ou long terme

### Verbindungen zur See mit Ausbaubedarf/Sea Links to be Developed/ Services Maritimes à Aménager

-  Europäische Seeverbindungen mit Ausbaubedarf  
European sea services to be developed  
Services maritimes européens à aménager
-  Außereuropäische Seeverbindungen mit Ausbaubedarf  
Extracontinental services to be developed  
Services transatlantiques à aménager

### Räume mit europäischem Handlungsbedarf/ Areas and Regions Requiring European Action/ Zones et Régions Nécessitant une Attention Européenne Particulière

-  Räume mit Prioritäten für den Schutz natürlicher Ressourcen  
High priority area for safeguarding of natural resources  
Zone prioritaire pour la sauvegarde des ressources naturelles
-  Aktivitätsregionen mit Strukturverbesserungsbedarf  
Area of restructuring their economic activities  
Zone de conversion économique
-  Grenzregionen mit besonderer Belastungen  
Critical border region of European impact  
Région frontalière critique
-  Raum mit Bedarf für Maßnahmen zum Erhalt der Beschäftigten  
Area to maintain a maximum of human occupation  
Région où une occupation humaine maximale doit être maintenue
-  Risikogebiet mit späterem Integrationsbedarf  
Risk area to be integrated as early as possible  
Zone critique à intégrer dès que possible



