



Deutscher Bundestag
14. Wahlperiode

Drucksache 14/1388

30.06.99

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)
Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen
und nachhaltigen Entwicklung der EU

Inhalt

Schlußfolgerungen der deutschen Ratspräsidentschaft beim Informellen Rat der für die Raumordnung zuständigen Ministerinnen und Minister der EU in Potsdam am 10./11. Mai 1999	II
Europäisches Raumentwicklungskonzept Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der EU	V
Anlage Kurzfassung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK)	89





Schlußfolgerungen
der deutschen Ratspräsidentschaft beim Informellen Rat
der für die Raumordnung zuständigen Ministerinnen und Minister der EU
in Potsdam am 10./11. Mai 1999

- (1) Die für die Raumordnung zuständigen Ministerinnen und Minister der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie das für die Regionalpolitik zuständige Mitglied der Europäischen Kommission stellten in Potsdam den Abschluß der politischen Debatte über das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) als wichtigen Schritt im europäischen Integrationsprozeß heraus.
 - (2) Mit dem EUREK verständigten sich Mitgliedstaaten und Kommission auf gemeinsame räumliche Ziele bzw. Leitbilder für die zukünftige Entwicklung des Territoriums der Europäischen Union.
 - (3) Das Anliegen der Raumentwicklungspolitiken ist es, auf eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Territoriums der Union hinzuwirken. Nach Auffassung der Ministerinnen und Minister ist sicherzustellen, daß die drei grundlegenden Ziele Europäischer Politik gleichermaßen erreicht werden:
 - wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt,
 - Erhaltung und Management der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes,
 - ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes.
- Das EUREK ist ein geeigneter Orientierungsrahmen für die Fachpolitiken der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten mit räumlichen Wirkungen sowie für regionale und lokale Gebietskörperschaften zur Erreichung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung des europäischen Territoriums.
- (4) Im Interesse einer engeren europäischen Integration sehen die Ministerinnen und Minister die Zusammenarbeit bei der räumlichen Entwicklung zwischen den Mitgliedstaaten untereinander sowie zwischen ihren Regionen und lokalen Gebietskörperschaften als notwendig an. Regionale und lokale Gebietskörperschaften müssen künftig über nationale Grenzen hinweg zusammenarbeiten. Das EUREK ist das geeignete Referenzdokument für die Unterstützung dieser Zusammenarbeit unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips.
 - (5) Alle Beteiligten waren sich einig, daß das EUREK keine neuen Kompetenzen auf der Ebene der Gemeinschaft begründet. Es dient den Mitgliedstaaten,

deren Regionen und lokalen Gebietskörperschaften und der Europäischen Kommission im jeweiligen eigenem Zuständigkeitsbereich als politischer Orientierungsrahmen.

Die deutsche und die anschließende finnische EU-Ratspräsidentschaft werden das EUREK den europäischen Institutionen zuleiten. Darüber hinaus wird die deutsche Ratspräsidentschaft die Beitrittsstaaten sowie die übrigen europäischen Staaten im Rahmen des Ausschusses der Hohen Beamten der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz beim Europarat (EMKRO) Ende Mai 1999 über die Ergebnisse des Treffens in Potsdam informieren. Die Mitgliedstaaten werden das EUREK ihren Fachplanungsbehörden sowie den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zuleiten. Die darauffolgenden EU-Ratspräsidentschaften werden im Rahmen internationaler Treffen und Konferenzen zu Regional- und Stadtentwicklungsthemen Vertreter der Drittstaaten über die Prinzipien und Orientierungen des EUREK in Kenntnis setzen.

Aus der europaweiten Debatte über den Entwurf des EUREK-Dokumentes kam eine Vielzahl von Anregungen; die Europäische Kommission veranstaltete EUREK-Foren zu verschiedenen Themenbereichen des Dokuments; die europäischen Institutionen (EP, AdR, WSA) sowie eine Reihe von Nicht-Regierungsorganisationen haben fundierte Stellungnahmen zum EUREK-Entwurf abgegeben. Die Ministerinnen und Minister dankten allen Beteiligten für deren freiwillige Mitarbeit bei der Erstellung des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes. Sie baten die Kommission, das Dokument in ausreichender Zahl in allen Amtssprachen zu drucken und den Mitgliedstaaten und den für die Raumentwicklung zuständigen Behörden zukommen zu lassen.

- (6) Die Ministerinnen und Minister und die EU-Kommissarin stimmten überein, daß nun der Prozeß der Anwendung des EUREK beginnen muß. Ein wichtiges Instrument zur Umsetzung des EUREK ist die Gemeinschaftsinitiative INTERREG. Deshalb begrüßten sie die prioritäre Stellung von INTERREG im Rahmen der vier neuen Gemeinschaftsinitiativen ausdrücklich. Hinsichtlich der Mittelausstattung sollte ein besonderes Augenmerk auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit (Ausrichtung A) insbesondere mit Blick auf die Erweiterung und die Stabilität an den Außengrenzen der EU gelegt werden. Die Dotierung der Ausrichtung B (transnationale Kooperation) sollte der wachsenden strategische Rolle der transnationalen Zusammenarbeit für eine polyzentrische und regional ausgewogene Entwicklung der EU angemessen Rechnung tragen; dabei sollen auch die ultraperipheren Regionen einbezogen werden.
- (7) Sie baten die folgende finnische Ratspräsidentschaft, den in Potsdam mit der Anwendungsinitiative begonnenen EUREK-Prozeß durch die schrittweise Ausarbeitung eines Aktionsprogrammes weiterzuführen und eine Diskussion über die Formen der zukünftigen Zusammenarbeit in Fragen der Raumentwicklung zu beginnen.
Auf folgende wichtige Maßnahmen verständigten sich die Ministerinnen und Minister:
 - a) Sie betonten, daß das EUREK von den Fachplanungen bei der Umsetzung der neuen Strukturfondsverordnung berücksichtigt werden sollte. Dies betrifft z. B. auch die Revision der TEN, die von der Kommission z. Z. erarbeitet

wird. Sie baten die Kommission, über die räumlichen Wirkungen der Fachpolitiken auf Gemeinschaftsebene Bericht zu erstatten.

- b) Wichtig für die zukünftige transnationale und interregionale Zusammenarbeit ist die kurzfristige Einrichtung des Netzwerks der raumwissenschaftlichen Forschungsinstitute (ESPON). Der Ausschuß für Raumentwicklung wurde beauftragt, ausgehend von den Ergebnissen der luxemburgischen Präsidentschaft einen entsprechenden förderfähigen Antrag für ein Kooperationsprojekt im Rahmen von INTERREG III zu erarbeiten und auch andere Finanzierungsmöglichkeiten zu suchen.
 - c) Sie erörterten, wie sie ihre enge Zusammenarbeit nach der Verständigung auf das EUREK verbessern können und baten den Ausschuß für Raumentwicklung zusammen mit der Kommission im Laufe des nächsten Jahres alle Möglichkeiten hierfür zu prüfen und einen Bericht vorzulegen.
 - d) Der von der Ratspräsidentschaft vorgetragene Vorschlag eines Wettbewerbs "Zukunftsregionen Europas" wurde von den Ministerinnen und Ministern zur Kenntnis genommen. Der Ausschuß für Raumentwicklung wurde gebeten, die Art und Weise der Mittelausstattung zu berücksichtigen und Einzelheiten für diesen Wettbewerb in Zusammenarbeit mit der Kommission zu erarbeiten. Ziel sollte sein, den Wettbewerb 2001 erstmals durchzuführen. Der Vorschlag der französischen Delegation, einen Jugendwettbewerb für die Oberstufe zum Thema der europäischen Integration ihrer Region mit einzubeziehen, ist mit Zustimmung zur Kenntnis genommen worden.
 - e) Die Sensibilisierung kommender Generationen zum Thema Integration Europas ist sehr wichtig. Deswegen haben die Ministerinnen und Minister sich positiv über den Vorschlag der französischen Delegation geäußert, das EUREK als eine Grundlage für Geographieschulbücher für die Oberstufe zu nutzen und damit die neue Geographie Europas zu vermitteln. Der Ausschuß für Raumentwicklung wurde beauftragt, die Durchführbarkeit dieser Initiative zusammen mit den zuständigen nationalen Organen der Mitgliedstaaten zu prüfen.
 - f) Die Ministerinnen und Minister begrüßten den spanischen Vorschlag der Ausarbeitung eines Handbuchs/Leitfadens für integrierte Strategien zur Entwicklung von Küstenregionen.
- (8) Sie begrüßten die Bereitschaft der Europäischen Investitionsbank, sich an der Umsetzung des EUREK durch die Finanzierung geeigneter Projekte zu beteiligen.
- (9) Ferner begrüßten sie die von der deutschen Präsidentschaft in Zusammenarbeit mit den österreichischen Kollegen erarbeiteten zusätzlichen Kapitel der Städtebauinitiative. Sie verabredeten, diesen Bericht der nachfolgenden finnischen Ratspräsidentschaft zur abschließenden Behandlung vorzulegen.
- (10) Sie dankten der künftigen finnischen Ratspräsidentschaft für die Ausrichtung des nächsten Ministertreffens in Tampere Anfang Oktober 1999.



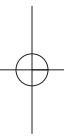
**EUROPÄISCHES RAUMENTWICKLUNGSKONZEPT
auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen
und nachhaltigen Entwicklung der EU**

vorgelegt

vom Ausschuß für Raumentwicklung

**Abschließende Behandlung auf dem Treffen der für
die Raumordnung zuständigen Ministerinnen und
Minister der Europäischen Union
Potsdam, 10./11. Mai 1999**





Inhaltsverzeichnis

Teil A

Für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Territoriums der EU: der Beitrag der Raumentwicklungspolitik	5
1 Der räumliche Ansatz auf europäischer Ebene	7
1.1 Das „Territorium“: eine neue Dimension der europäischen Politik	7
1.2 Räumliche Entwicklungsunterschiede	8
1.3 Die grundlegenden Ziele des EUREK	10
1.4 Der Status des EUREK	11
1.5 Das EUREK als Prozeß	12
2 Einfluß der Politiken der Gemeinschaft auf das Territorium der EU	13
2.1 Wachsende Bedeutung der raumwirksamen EU-Politiken	13
2.2 EU-Politiken mit räumlichen Auswirkungen	14
2.2.1 Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft	14
2.2.2 Transeuropäische Netze (TEN)	14
2.2.3 Strukturfonds	16
2.2.4 Gemeinschaftliche Agrarpolitik (GAP)	17
2.2.5 Umweltpolitik	17
2.2.6 Forschung, Technologie und Entwicklung (FTE)	18
2.2.7 Darlehenstätigkeit der Europäischen Investitionsbank	19
2.3 Für eine verbesserte räumliche Kohärenz der EU-Politiken	19
3 Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU	20
3.1 Räumliche Orientierung von Politiken	20
3.2 Polyzentrische Raumentwicklung und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land	21
3.2.1 Polyzentrische und ausgewogene Raumentwicklung in der EU	21
3.2.2 Dynamische, attraktive und wettbewerbsfähige Städte und Verdichtungsregionen	23
3.2.3 Eigenständige, vielfältige und leistungsfähige ländliche Räume	24
3.2.4 Partnerschaft zwischen Stadt und Land	26
3.3 Gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen	27
3.3.1 Ein integrierter Ansatz zur verbesserten Verkehrsanbindung und des Zugangs zu Wissen	27
3.3.2 Die polyzentrische Entwicklung: ein Leitbild besserer Erreichbarkeit	28
3.3.3 Effiziente und nachhaltige Nutzung der Infrastruktur	30
3.3.4 Verbreitung von Innovation und Wissen	31
3.4 Umsichtiger Umgang mit der Natur und dem Kulturerbe	32
3.4.1 Natur und Kulturerbe als Entwicklungsgut	32
3.4.2 Erhalt und Entwicklung der Natur	33
3.4.3 Wasserressourcenmanagement: eine spezielle Herausforderung für die räumliche Entwicklung	34
3.4.4 Kreativer Umgang mit Kulturlandschaften	35
3.4.5 Kreativer Umgang mit dem Kulturerbe	36
4 Die Anwendung des EUREK	38
4.1 Auf dem Wege zu einer integrierten Raumentwicklung	38

4.2	Die Anwendung des EUREK auf Gemeinschaftsebene	40
4.3	Die transnationale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten	43
4.4	Die grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit	46
4.5	Die Anwendung des EUREK in den Mitgliedstaaten	48
4.6	Die Bedeutung des EUREK für die gesamteuropäische und internationale Zusammenarbeit	48
5	Die Erweiterung der EU: eine zusätzliche Herausforderung für die europäische Raumentwicklungspolitik ...	49
5.1	Ein neuer Referenzraum für das EUREK	49
5.2	Wichtige Merkmale der räumlichen Entwicklung in den Beitrittsstaaten	50
5.2.1	Bevölkerung	50
5.2.2	Wirtschaft	51
5.2.3	Verkehr	51
5.2.4	Umwelt	51
5.2.5	Schlußfolgerung	52
5.3	Spezifische Aufgaben für die europäische Raumentwicklungspolitik in den künftigen Mitgliedstaaten	52
5.4	Räumliche Auswirkungen der Erweiterung auf die Regionen der EU	53
5.5	Die politischen Ziele und Optionen des EUREK im Lichte der Erweiterung	54
5.6	Grundsätze zur Einbeziehung der Erweiterungsaufgabe in die europäische Raumentwicklung	54

Teil B

Das Territorium der EU: Tendenzen, Perspektiven und Herausforderungen

1	Bedingungen und Trends der Raumentwicklung der EU	59
1.1	Geographische Merkmale der EU	59
1.2	Bevölkerungsentwicklung	61
1.3	Wirtschaftliche Tendenzen	63
1.4	Umweltrelevante Entwicklungen	66
2	Themen der Raumentwicklung von europäischer Bedeutung.....	69
2.1	Veränderungstendenzen im europäischen Städtesystem	69
2.1.1	Das Entstehen urbaner Netze	69
2.1.2	Veränderung urbaner wirtschaftlicher Möglichkeiten	69
2.1.3	Fortschreitende Ausuferung der Städte	70
2.1.4	Zunehmende soziale Segregation in Städten	70
2.1.5	Verbesserungen der städtischen Lebensqualität	71
2.2	Die sich ändernde Rolle und Funktion der ländlichen Räume	71
2.2.1	Steigende Interdependenzen von städtischen und ländlichen Räumen	71
2.2.2	Unterschiedliche Entwicklungslinien in ländlichen Räumen	71
2.2.3	Veränderungen in Land- und Forstwirtschaft – Konsequenzen für Wirtschaft und Flächennutzung	72
2.3	Verkehr und Vernetzung	73
2.3.1	Grenz- und Integrationsprobleme der Netze	73

2.3.2	Wachsende Transportströme und Überlastungserscheinungen	74
2.3.3	Erreichbarkeitsdefizite in der EU	74
2.3.4	Konzentration und Entwicklungskorridore	75
2.3.5	Ungleichgewichte in der Verbreitung von Innovation und Wissen	76
2.4	Natur und Kulturerbe	77
2.4.1	Verlust von biologischer Vielfalt und natürlichen Gebieten	77
2.4.2	Gefährdung der Wasserressourcen	78
2.4.3	Wachsende Bedrohung der Kulturlandschaften.....	80
2.4.4	Wachsende Bedrohung des kulturellen Erbes	80
3	Ausgewählte Programme und Leitbilder für eine integrierte Raumentwicklung	81
3.1	Raumwirksame EU-Förderprogramme	81
3.2	INTERREG II C-Programme	82
3.3	Pilotaktionen zur transnationalen Raumentwicklung unter Artikel 10 EFRE	83
3.4	Räumliche Leitbilder	84
4	Basisdaten für die Beitrittsstaaten und Mitgliedstaaten	85





Teil A

**Für eine ausgewogene und nachhaltige
Entwicklung des Territoriums der EU:
der Beitrag der Raumentwicklungspolitik**





1 Der räumliche Ansatz auf europäischer Ebene

1.1 Das „Territorium“: eine neue Dimension der europäischen Politik

(1) Das charakteristische Merkmal des Territoriums der Europäischen Union (EU) ist seine auf engem Raum konzentrierte kulturelle Vielfalt. Hierdurch unterscheidet es sich von anderen großen Wirtschaftsräumen der Welt, wie USA, Japan und MERCOSUR¹. Diese Vielfalt – potentiell einer der wichtigsten Entwicklungsfaktoren der EU – muß im Zuge der europäischen Integration gewahrt bleiben. Deshalb dürfen die Politiken mit Einfluß auf die Raum- und Siedlungsstruktur in der EU die lokalen und regionalen Identitäten, die zur Bereicherung der Lebensqualität aller Bürgerinnen und Bürger beitragen, nicht vereinheitlichen.

(2) Seit Inkrafttreten der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist die europäische Integration erheblich fortgeschritten². Mit der wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Integration verlieren die Binnengrenzen zunehmend ihren trennenden Charakter, und es entstehen intensivere Beziehungen und Verflechtungen zwischen den Städten und den Regionen der Mitgliedstaaten. Das bedeutet u. a., daß regionale, nationale oder gemeinschaftliche Vorhaben in einem Staat über dessen Hoheitsgebiet hinaus erhebliche Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur anderer Mitgliedstaaten haben können. Bei der Durchführung gemeinschaftlicher Politiken müssen künftig die räumlichen Wirkungen frühzeitig berücksichtigt werden, da beispielsweise regionale Produktivitätsunterschiede in Zukunft nicht mehr durch nationale Wechselkursanpassungen ausgeglichen werden können. Das trägt zur Vermeidung größerer regionaler Disparitäten bei.

(3) Entwicklungsvorhaben verschiedener Mitgliedstaaten ergänzen sich am besten dann, wenn sie sich an gemeinsam festgelegten Zielen zur räumlichen Entwicklung orientieren. Die nationalen Raumentwicklungspolitiken der Mitgliedstaaten und die Fachpolitiken der EU bedürfen daher klarer, räumlich übergreifender Leitbilder. Diese werden mit dem **Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK)** von den Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission vorgelegt.

(4) Der Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt, eine der wesentlichen Triebkräfte für den räumlichen Entwicklungsprozeß in der EU, wird durch die WWU noch verstärkt. Auch wenn die Regionen, Städte und Gemeinden bereits begonnen haben, in verschiedenen Bereichen zusam-

menzuarbeiten, so stehen sie miteinander in Konkurrenz um wirtschaftliche Aktivitäten, Arbeitsplätze und Infrastruktur. Gegenwärtig haben jedoch nicht alle europäischen Teilräume die gleichen Ausgangsbedingungen. Die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der EU wird dadurch erschwert. Es ist deshalb wichtig, schrittweise ein räumliches Gleichgewicht mit dem Ziel einer geographisch ausgewogeneren Verteilung des Wachstums auf dem Territorium der EU (Kohäsionsziel) anzustreben.

(5) Angesichts gravierender Arbeitsmarktprobleme in der überwiegenden Zahl der Regionen der EU muß räumliche Entwicklungspolitik die Anstrengungen zur Schaffung neuer, zukunftsfähiger Arbeitsplätze für die Bürgerinnen und Bürger unterstützen. Nur bei relativ ausgeglichenen regionalen Arbeitsmärkten können sie ihr Leben selbst und eigenverantwortlich gestalten und die Vorteile der europäischen Integration in ihrer jeweiligen Heimatregion positiv erfahren.

(6) Die langfristigen räumlichen Entwicklungstendenzen in der EU werden vor allem durch drei Faktoren beeinflusst:

- die fortschreitende wirtschaftliche Integration und die damit verbundene verstärkte Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten,
- die wachsende Bedeutung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und ihre Rolle bei der Raumentwicklung und
- die zu erwartende Erweiterung der EU und die Entwicklung der Beziehungen zu ihren Nachbarn.

Diese drei Entwicklungsfaktoren müssen vor dem Hintergrund weltweiter wirtschaftlicher und technologischer Entwicklungen sowie der allgemeinen demographischen, sozialen und ökologischen Trends gesehen werden. Richtig genutzt, stellen sie wichtige Rahmenbedingungen für ein stärkeres Zusammenwachsen des europäischen Raumes dar.

(7) Räumliche Entwicklungsprobleme in der EU können künftig nur durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Regierungs- und Verwaltungsebenen gelöst werden, da sich im Zuge der europäischen Integration auf allen Ebenen engere Beziehungen entwickeln: zwischen den Regionen untereinander sowie zwischen Regionen und nationalen und europäischen Organen. Die Abhängigkeit der Städte und Regionen von weltweiten Trends und von Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene steigt. Außerdem können die positiven Effekte der europäischen Integration durch eine ak-

Drucksache 14/1388**Der räumliche Ansatz auf europäischer Ebene**

tive Beteiligung der Städte und Regionen an der räumlichen Entwicklung besser zum Tragen kommen.

(8) Das EUREK bietet die Möglichkeit, den Blick über die rein fachpolitischen Maßnahmen hinaus auf die Gesamtsituation des europäischen Territoriums zu richten und dabei auch die Entwicklungschancen, die sich für die einzelnen Regionen ergeben, zu berücksichtigen. Neue Formen der mit dem EUREK vorgeschlagenen Zusammenarbeit sollen dazu beitragen, daß bislang unabhängig voneinander agierende Fachpolitiken in Zukunft zusammenarbeiten, wenn sie dasselbe Territorium betreffen. Darüber hinaus bedarf die Gemeinschaft nicht nur der aktiven Mithilfe der nationalen Fachpolitiken, sondern gerade auch der Städte und

Regionen, um die Ziele der EU bürgernah verwirklichen zu können. Auf diese Weise wird das im Vertrag über die EU verankerte Subsidiaritätsprinzip mit Leben erfüllt.

1.2 Räumliche Entwicklungsunterschiede

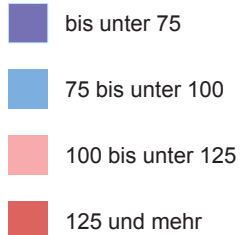
(9) Mit mehr als 370 Mio. Einwohnern auf einer Fläche von 3,2 Mio. km² und einem jährlichen Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 6,8 Bill. ECU gehört die EU zu den größten und wirtschaftsstärksten Regionen der Welt.³

(10) Die EU weist jedoch gravierende wirtschaftliche Ungleichgewichte auf, die die Verwirklichung des angestrebten Leitbildes einer regional ausgewogenen und nachhaltigen Raumentwicklung erschweren. Die räumlich unterschiedli-

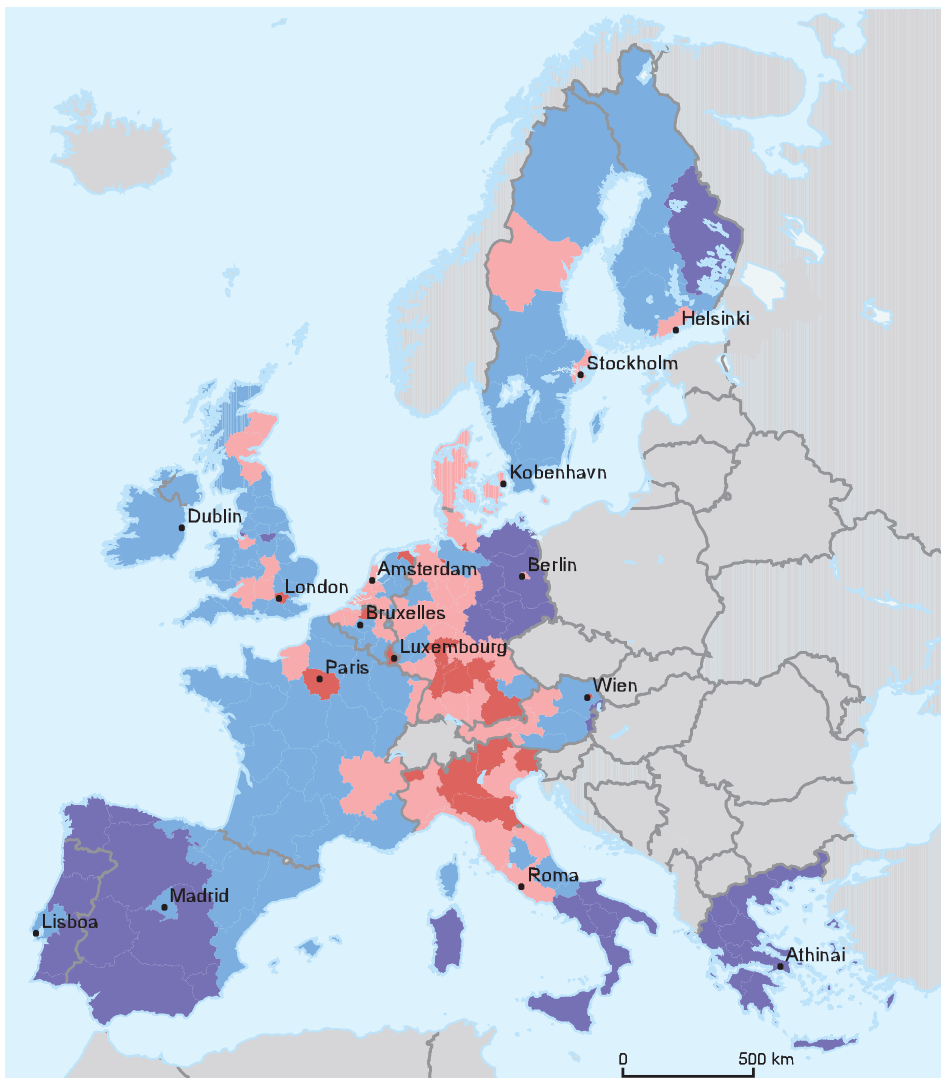
Karte 1: Bruttoinlandsprodukt

BIP in Kaufkraftstandards (KKS)
je Einwohner 1995
Index: EUR 15 = 100

NUTS 2



Quelle: Eurostat



che Verteilung des Wirtschaftspotentials läßt sich wie folgt beschreiben (vgl. Karte 1). In dem durch die europäischen Metropolen London, Paris, Mailand, München und Hamburg abgegrenzten Raum im Zentrum der EU erwirtschaften auf 20% der Fläche 40% der Bevölkerung 50% des Bruttoinlandsproduktes der EU⁴. Am südlichen Rand der EU dagegen – von Portugal über Südspanien und Süditalien bis hin nach Griechenland – sowie in den neuen Ländern Deutschlands erreicht das BIP pro Kopf nur etwa 50% bis 65% des EU-Durchschnitts. Nicht viel besser stehen in wirtschaftlicher Hinsicht einige Regionen an der nördlichen Peripherie der EU – zum Beispiel in Nordfinland und im Norden des Vereinigten Königreiches – da; die Überseegebiete erreichen zum großen Teil sogar nur BIP-Werte pro Kopf von weniger als 50% des EU-Durchschnitts⁵. Hier muß das EUREK seinen Beitrag dazu leisten, daß mittelfristig eine räumlich ausgewogenere Entwicklung erreicht wird.

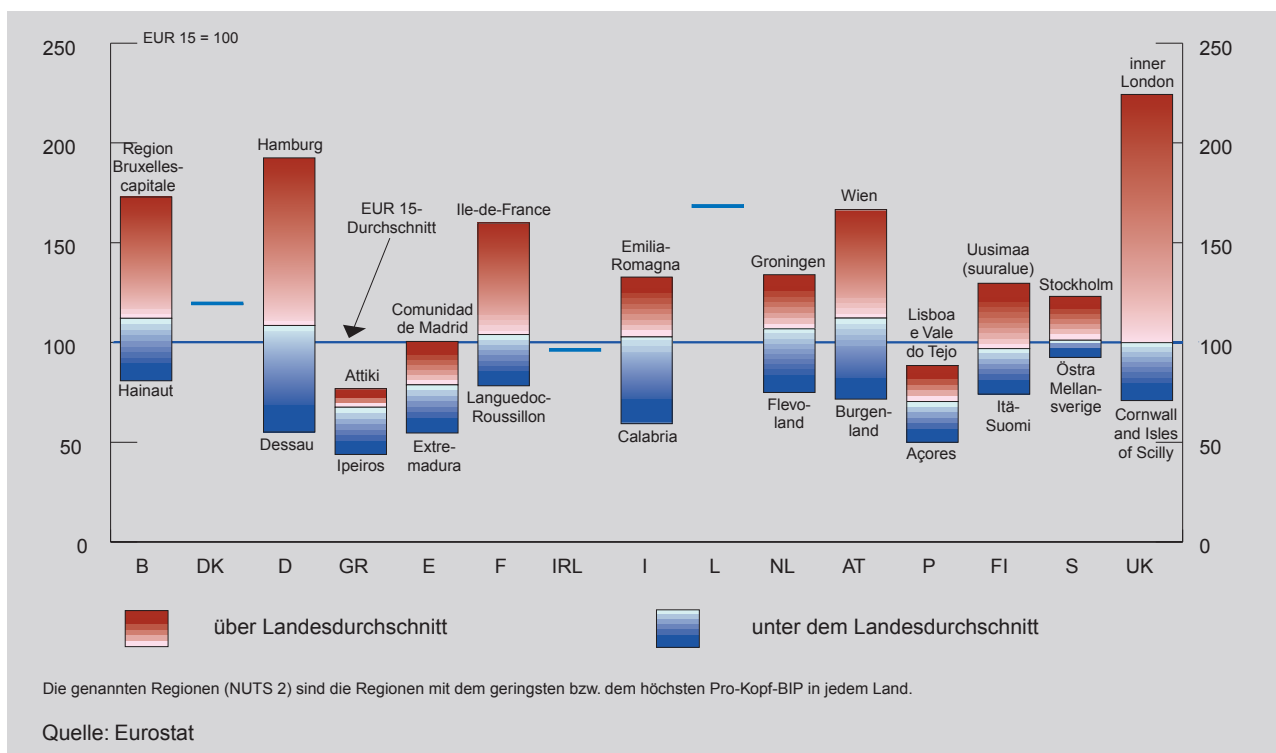
(11) In den zehn Jahren zwischen 1986 und 1996 haben die 25 Regionen⁶ der EU mit der geringsten Wirtschaftskraft ihren relativen Rückstand nur teilweise aufholen können: ihr BIP pro Kopf-Niveau stieg von 52% des EU-Durchschnitts im Jahr 1986 auf 59% im Jahr 1996. Im Jahr 1986 war das BIP pro Kopf der 25 reichsten Regionen 2,7mal so groß wie das der 25 ärmsten Regionen; zehn Jahre später betrug das

BIP pro Kopf-Gefälle nur noch das 2,4 fache. Trotz dieser langsamen Angleichung sind die Disparitäten in der EU weiterhin hoch. Nach Berechnungen der Europäischen Kommission (GD XVI) sind im Jahr 1996 die Disparitäten zwischen den Bundesstaaten der USA weniger als halb so groß wie die zwischen vergleichbaren Regionseinheiten in der EU⁷.

(12) Während also die Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen „reichen“ und „armen“ Regionen leicht rückläufig sind, wachsen die regionalen Disparitäten innerhalb mehrerer Mitgliedstaaten. Dies liegt zum einen daran, daß in den vier Kohäsionsländern (Griechenland, Spanien, Portugal und Irland) häufig die relativ wirtschaftsstarke städtischen Zentren höhere Wachstumsraten haben als die ärmeren, zumeist ländlich geprägten Regionen des jeweiligen Mitgliedstaates; zum anderen gibt es aber auch innerhalb der „reicheren“ Mitgliedstaaten Disparitäten zwischen ehemals wohlhabenden Regionen, deren Industrie im Niedergang ist und die deshalb eine relativ schwache wirtschaftliche Dynamik aufweisen, und solchen Regionen, deren wirtschaftliches Wachstum ungebrochen ist (vgl. Abb. 1).

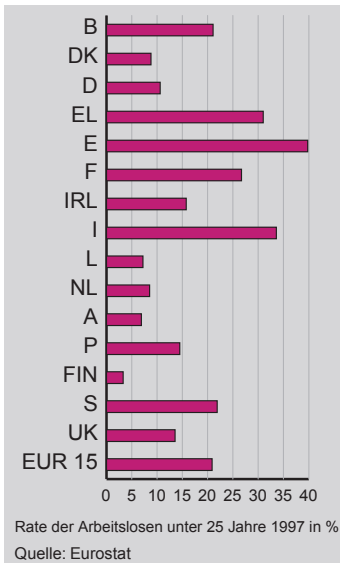
(13) Das EUREK geht davon aus, daß Wachstum an sich bzw. die Angleichung wirtschaftlicher Kennziffern allein nicht ausreicht, um eine ausgewogene und nachhaltige Wirtschafts-

Abb. 1: Regionale Unterschiede im Pro-Kopf-BIP (KKS) in den Mitgliedstaaten 1996



Der räumliche Ansatz auf europäischer Ebene

Abb. 2: Jugendarbeitslosigkeit

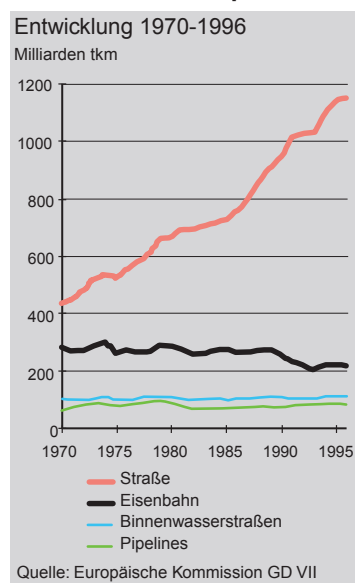


und Raumstruktur in der EU zu entwickeln. Wirtschaftliches Wachstum muß für die Bevölkerung durch eine Zunahme der Arbeitsplätze „sichtbar“ werden. Eine der größten Herausforderungen in der EU ist die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit. Nach einem Höchststand von 18,5 Mio. Arbeitslosen im Jahr 1994 ist die Zahl der Arbeitslosen zwar bis Ende 1998 auf 16,5 Mio. gesunken. Das entspricht aber immer noch knapp zehn Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung. Arbeitslosigkeit bedeutet nicht nur einen tiefen Einschnitt in die persönliche Lebensplanung, sondern auch eine Entwertung von Qualifikationen und einen Verlust an Produktions- und Wertschöpfungspotentialen für die gesamte EU. 50% der Arbeitslosen gelten als Langzeitarbeitslose mit mehr als einem Jahr ohne Erwerbsarbeit. Die Jugendarbeitslosigkeit in der EU beträgt über 20% und weist sehr große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten auf (vgl. Abb. 2).

(14) Die zunehmende wirtschaftliche Integration in der EU und der wachsende Binnenhandel zwischen den EU-Mitgliedstaaten führen zu einem stetigen Anstieg des Personen- und Güterverkehrs. Insbesondere der europäische Güterverkehr auf der Straße hat deutlich zugenommen und zu regionalen Überlastungen der Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur geführt (vgl. Abb. 3).

(15) Zunehmendes Verkehrsaufkommen und ineffizient organisierte Siedlungsstruk-

Abb. 3: Gütertransport

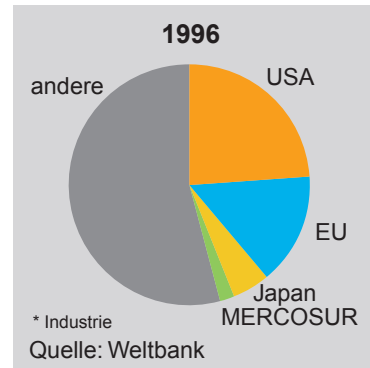


turen tragen dazu bei, daß die EU – gemeinsam mit den anderen großen Industrieländern bzw. -regionen – für einen großen Teil der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich ist (vgl. Abb. 4). Für die Raumentwicklungspolitik bedeutet es eine große Herausforderung, einen Beitrag zu den in internationalen Umwelt- und Klimakonferenzen von der EU zugesagten Zielen der Reduzierung der Schadstoffeinträge in das globale Ökosystem zu leisten.

(16) Durch wirtschaftliche und gesellschaftliche Modernisierungsprozesse ist das natürliche und kulturelle Erbe in der EU gefährdet. Die europäischen Kulturlandschaften, die europäischen Städte und Gemeinden sowie eine Vielzahl von Natur- und Baudenkmälern sind Bestandteile dieses historischen Erbes. Seine Weiterentwicklung ist eine herausragende Aufgabe für moderne Architektur, Stadtgestaltung und Landschaftsplanung in allen Regionen der EU.

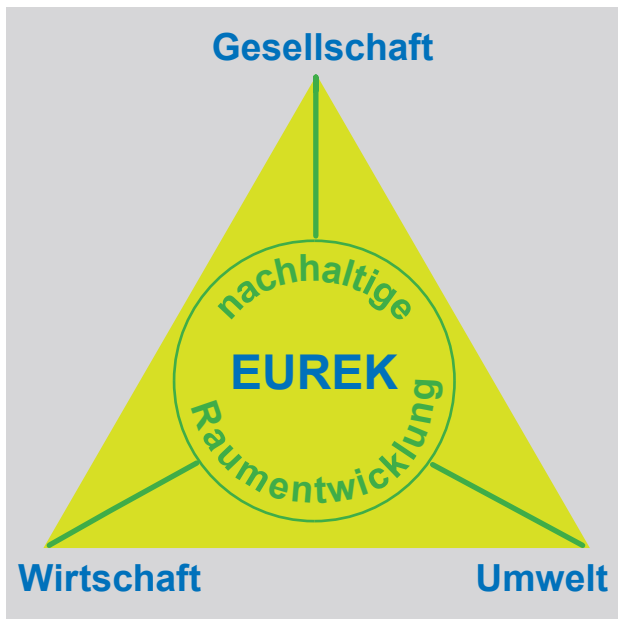
(17) Angesichts der bestehenden regionalen Entwicklungsunterschiede und der teilweise noch gegenläufigen räumlichen Wirkungen der Gemeinschaftspolitiken sollten sich alle für die Raumentwicklung Verantwortlichen an räumlichen Leitbildern orientieren. Das Europäische Raumentwicklungskonzept ist auf das Ziel der Union ausgerichtet, eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung, insbesondere auch durch die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, herbeizuführen⁸. Nach der Definition des Brundtland-Berichtes der Vereinten Nationen⁹ umfaßt nachhaltige Entwicklung nicht nur eine umweltschonende Wirtschaftsentwicklung, die die heutigen Ressourcen für kommende Generationen bewahrt, sondern gleichfalls eine ausgewogene Raumentwicklung. Das bedeutet insbesondere, die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen und kulturellen Funktionen in Einklang zu bringen und somit zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Raumentwicklung beizutragen. Die EU wird sich somit schrittweise von einer Wirtschaftsunion zu einer Umweltunion und künftig zu einer Sozialunion, unter Wahrung der regionalen Vielfalt, entwickeln (vgl. Abb. 5).

Abb. 4: CO₂-Emissionen*



1.3 Die grundlegenden Ziele des EUREK

Abb. 5: Zieldreieck ausgewogener und nachhaltiger Raumentwicklung



(18) In Anlehnung an das Zieldreieck beinhaltet dies die Verknüpfung der drei grundlegenden Ziele europäischer Politik:

- wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt,
- Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes sowie
- ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes.

Für eine räumlich ausgewogenere Entwicklung müssen diese Ziele in allen Regionen der EU gleichzeitig verfolgt und ihre Wechselwirkungen berücksichtigt werden.

(19) Der Beitrag der Raumentwicklungspolitiken besteht darin, die nachhaltige Entwicklung der EU durch eine ausgewogene Raum- und Siedlungsstruktur zu fördern. Bereits 1994 verständigten sich die für die Raumordnung zuständigen Minister auf drei raumentwicklungspolitische Leitbilder für die räumliche und siedlungsstrukturelle Entwicklung der EU¹⁰:

- die Entwicklung eines ausgewogenen und polyzentrischen Städtesystems und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land,
- die Sicherung eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen sowie
- die nachhaltige Entwicklung, intelligentes Management und Schutz von Natur und Kulturerbe.

Die Ziele des EUREK sollen gemeinsam von den europäischen Institutionen sowie den nationalen, regionalen und lokalen Regierungs- und Verwaltungsebenen angestrebt werden.

(20) Die Stärkung von strukturell schwächeren Gebieten der EU sowie die Anpassung der Lebens- und Arbeitsbedingungen über Staatsgrenzen hinweg zwischen Gebieten mit unterschiedlichem Entwicklungsniveau stellen eine große Herausforderung dar. Hierzu müssen Entwicklungs-, Ausgleichs- und Erhaltungsziele in Einklang gebracht werden. Eine einseitig auf Ausgleich ausgerichtete Politik würde zur Schwächung wirtschaftlich stärkerer Regionen führen, gleichzeitig aber auch die Abhängigkeit rückständigerer Regionen verstärken. Entwicklung allein würde die Zunahme der regionalen Unterschiede begünstigen. Eine Überbetonung des Schutzes bzw. der Bewahrung räumlicher Strukturen wiederum birgt das Risiko einer Stagnation in sich, weil Modernisierungstendenzen gebremst werden könnten. Nur durch die Verknüpfung von Entwicklungs-, Ausgleichs- und Erhaltungszielen sowie ihrer Gewichtung entsprechend der jeweiligen räumlichen Situation wird eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung der EU möglich sein.

(21) Das EUREK vermittelt eine Vision vom künftigen Raum der EU. Mit seinen Ziel- und Leitvorstellungen stellt es einen allgemeinen Bezugsrahmen für raumbedeutsame Maßnahmen öffentlicher und privater Entscheidungsträger dar. Darüber hinaus soll es ein positives Signal für eine breite öffentliche Beteiligung an der politischen Debatte über die Entscheidungsfindungen auf europäischer Ebene und deren Auswirkungen auf Städte und Regionen in der EU aussenden.

1.4 Der Status des EUREK

(22) Mit dem EUREK haben die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission ihren Willen zum Ausdruck gebracht, daß sie im Zuge der europäischen Integration die Vielfalt erhalten sowie eine regional ausgewogenere und nachhaltige Entwicklung in der EU erreichen wollen. Diese Position wird vom Europäischen Parlament, dem Ausschuß der Regionen sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuß unterstützt. Das EUREK, als rechtlich nicht bindendes Dokument, ist ein politischer Rahmen für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den gemeinschaftlichen Fachpolitiken mit hoher Raumwirksamkeit untereinander sowie mit den Mitgliedstaaten, ihren Regionen und Städten. Es steht damit mit den 1994 vereinbarten politischen Grundsätzen im Einklang.

Der räumliche Ansatz auf europäischer Ebene

- Die Raumordnung kann in entscheidender Weise zur Erreichung des Ziels des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts beitragen.
- Die bestehenden Befugnisse der für die Gemeinschaftspolitiken zuständigen Institutionen bleiben unverändert. Das Europäische Raumentwicklungskonzept kann zur Durchführung von Gemeinschaftspolitiken beitragen, die räumliche Wirkungen haben, ohne aber die zuständigen Institutionen bei der Ausübung ihrer Befugnisse zu beeinträchtigen.
- Das Hauptziel ist die Erreichung einer nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung.
- Es wird unter Berücksichtigung der bestehenden Institutionen ausgearbeitet und ist für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich.
- Es wird das Subsidiaritätsprinzip respektiert.
- Das Dokument wird von jedem Land so weit berücksichtigt, wie dieses den europäischen Raumentwicklungsaspekten in seiner nationalen Politik Rechnung tragen möchte¹¹.

1.5 Das EUREK als Prozeß

(23) Das EUREK ist das Ergebnis eines intensiven Diskussionsprozesses der Mitgliedstaaten untereinander und mit der Europäischen Kommission zur räumlichen Entwicklung der EU. Die belgische Ratspräsidentschaft hatte den Vorschlag zur Aufstellung des EUREK in die Beratungen eingebracht¹². In Korfu¹³ verständigten sich die Raumordnungsminister auf den Rahmen und erste politische Optionen der Raumentwicklung in der EU. In Leipzig konnten die wesentlichen Raumordnungsprinzipien (Leitbilder) für die Siedlungsentwicklung festgelegt werden¹⁴. Die darauffolgenden Präsidentschaften Frankreichs¹⁵, Spaniens¹⁶ und Italiens¹⁷ entwickelten wichtige Szenarien und Analysen für die sachgerechte Beurteilung der Raumentwicklung. Seit der irischen Präsidentschaft wurde die Rolle der Troika innerhalb des Ausschusses für Raumentwicklung gestärkt, um die Kontinuität der Arbeiten zu gewährleisten¹⁸. Die niederländische Präsidentschaft legte den ersten EUREK-Entwurf vor, zu dem eine breite europäische Debatte geführt wurde¹⁹. Die folgenden Präsidentschaften von Luxemburg²⁰ und dem Vereinigten Königreich²¹ legten den Schwerpunkt auf die Umsetzung bzw. Anwendung des EUREK. Während der österreichischen Präsidentschaft wurde darüber hinaus der Dialog mit den Beitrittsstaaten intensiviert²².

(24) Durch die Konsultationen - sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene - wurde eine breite Beteiligung der für die Raumentwicklung verantwortlichen Institutionen und Gruppen erreicht. Auf der Grundlage des „Ersten offi-

ellen Entwurfes des EUREK“ (Noordwijk-Dokument/Juni 1997) fanden in den fünfzehn Mitgliedstaaten umfangreiche Beratungen unter Beteiligung der Parlamente, Regionen und gesellschaftlichen Gruppen statt. Ferner führte die Europäische Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine Reihe von öffentlichen Foren zu den Schwerpunktthemen des EUREK durch. Die Stellungnahmen der Europäischen Organe (Europäisches Parlament²³, Ausschuß der Regionen²⁴, Wirtschafts- und Sozialausschuß²⁵) sowie die Interservice-Konsultationen der Europäischen Kommission haben ebenfalls wichtige Beiträge für das EUREK geliefert. Das EUREK ist somit das Ergebnis eines europaweiten öffentlichen Diskussionsprozesses.

(25) Die im EUREK vorgeschlagenen politischen Ziele und Optionen sind auf die räumlich-strukturelle Entwicklung in den fünfzehn Mitgliedstaaten ausgerichtet. Die frühzeitige Berücksichtigung der aktuellen räumlichen Gegebenheiten und die situationsgerechte Bewertung möglicher Auswirkungen fachplanerischer Entscheidungen für die Entwicklung der Städte und Regionen ist ein permanenter Prozeß. Deshalb muß das EUREK, wie andere politische Dokumente, Pläne und Programme zur Förderung der Raumentwicklung, periodisch weiterentwickelt werden. Die EU-Erweiterung oder andere politische Ereignisse, wie beispielsweise eine Intensivierung des Dialoges mit den Mittelmeeranrainern, haben großen Einfluß auf die zukünftige europäische Raumentwicklung. Bereits heute ist absehbar, daß bei der zukünftigen Revision des EUREK der Schwerpunkt auf der Erweiterung der EU und den damit verbundenen Problemen der Raumentwicklung liegen muß.

(26) Auch bei der Anwendung des EUREK sollten die Mitgliedstaaten untereinander und mit der Europäischen Kommission eng zusammenarbeiten. Die Umsetzung der im Kapitel 3 enthaltenen Ziele und Optionen in konkretes politisches Handeln erfolgt dabei schrittweise. In Kapitel 4 werden erste Vorschläge zur Anwendung des EUREK durch die verschiedenen Akteure auf unterschiedlichen Ebenen unterbreitet. Einzelne Maßnahmen und Projekte werden unmittelbar nach der Verabschiedung des EUREK durchgeführt werden können. Andere Optionen und Umsetzungsvorschläge bedürfen einer weiteren Diskussion und inhaltlichen Ausgestaltung auf europäischer Ebene. Dazu gehören insbesondere der Austausch von Erfahrungen sowie die Beobachtung und Evaluierung von räumlichen Entwicklungen. Die Diskussion im Ausschuß für Raumentwicklung über die zukünftige Orientierung europäischer Raumentwicklungspolitik wird auch nach der Annahme des EUREK fortgesetzt werden müssen.

2 Einfluß der Politiken der Gemeinschaft auf das Territorium der EU

2.1 Wachsende Bedeutung der raumwirksamen EU-Politiken

(27) Die Weiterentwicklung der europäischen Verträge (Einheitliche Europäische Akte, Vertrag von Maastricht, Vertrag von Amsterdam) hat dazu geführt, daß die raumwirksamen Fachpolitiken der EU immer stärkeren Einfluß auf die Ausgestaltung und Umsetzung nationaler und regionaler Raumentwicklungspolitiken und damit auf die räumliche Entwicklung in der EU ausüben. Raumwirksam heißt in diesem Zusammenhang, daß durch gemeinschaftliche Maßnahmen räumliche Strukturen und Potentiale in Wirtschaft und Gesellschaft und damit Flächennutzungen und Landschaftsbilder verändert werden. Außerdem kann die Wettbewerbssituation bzw. räumliche Bedeutung einer Stadt oder Region im europäischen Wirtschafts- und Siedlungsgefüge beeinflusst werden.

(28) Vornehmlich die folgenden Vertragstitel eröffnen der Europäischen Kommission Handlungsmöglichkeiten mit Auswirkungen auf die Raumentwicklung in der EU:

- Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft,
- Transeuropäische Netze (TEN),
- Strukturfonds,
- Gemeinschaftliche Agrarpolitik (GAP),
- Umweltpolitik,
- Forschung, Technologie und Entwicklung (FTE),
- Darlehenstätigkeit der europäischen Investitionsbank.

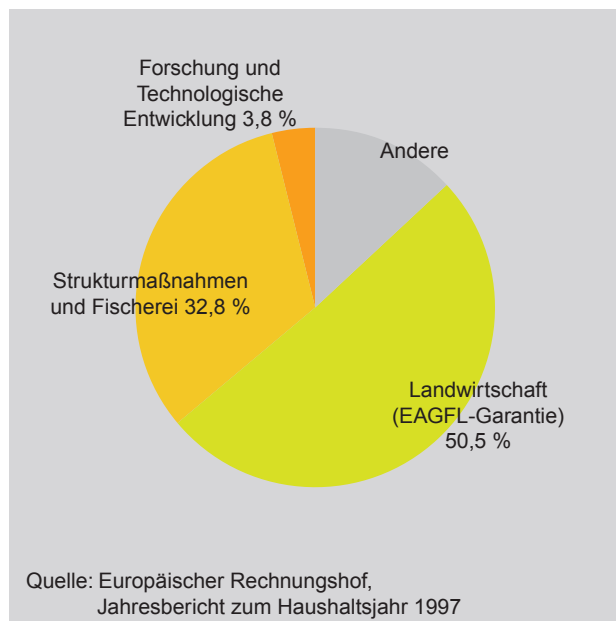
(29) Besondere Bedeutung kommen den Strukturfonds, den transeuropäischen Netzen und der Umweltpolitik zu, da sie unmittelbar Einfluß auf die Entwicklung in den europäischen Teilräumen nehmen. Grundlage hierfür bilden die im Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 formulierten räumlichen Entwicklungsvorstellungen (speziell das Kohäsionsziel) sowie die damit verbundene Erweiterung der Kompetenzen, insbesondere für die Transeuropäischen Netze (Art. 129 b EGV), für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Art. 130 a EGV) sowie für den Bereich der Umwelt (Art. 130 r-t EGV). Mit dem Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997 wird die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung als eines der wesentlichen Ziele der Europäischen Gemeinschaft anerkannt. Die Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts ist dabei Aufgabe der Gemeinschaft und der Mitgliedstaa-

ten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse. Im Artikel 2 des Amsterdamer Vertrages werden die Bedeutung des Umweltschutzes und die Verbesserung der Umweltqualität als Gemeinschaftsaufgaben hervorgehoben.

(30) Finanziell gesehen sind die gemeinschaftliche Agrarpolitik (GAP) und die Struktur- und Kohäsionsfonds die wichtigsten politischen Maßnahmen der EU (vgl. Abb. 6). 1997 entfielen von den 80,2 Mrd. ECU des Haushalts der EU 83% allein auf diese beiden Bereiche²⁶.

(31) In den meisten Fällen haben die Zielsetzungen der EU-Politiken – gemäß der im Vertrag festgelegten Definitionen – keinen räumlichen Charakter. Dennoch beeinflussen sie erheblich das Territorium der EU. Die räumlichen Auswirkungen hängen von der spezifischen Art der Intervention ab, sei sie finanzieller (z. B. Einkommenshilfe, regionale und horizontale Strukturmaßnahmen, Maßnahmen im Bereich der Fachpolitiken, wie die Finanzierung von Forschungsprogrammen), gesetzgeberischer (z. B. Wettbewerbsregelungen, Liberalisierung des Marktes, Umweltgesetze, marktorientierte Instrumente) oder planerischer (z. B. transeuropäische Verkehrs- und Energienetze) Natur. So beeinflussen beispielsweise die planungsrelevanten EG-

Abb. 6: EU-Haushalt 1997



Einfluß der Politiken der Gemeinschaft auf das Territorium der EU

Richtlinien zur Herstellung eines kohärenten Biotop-systems die Flächennutzung. Ferner beeinflussen die Gemeinschaftspolitiken direkt das Verhalten wirtschaftlicher Akteure. Deren Handlungen sind darüber hinaus durch Marktkräfte bestimmt, die wiederum durch den gemeinsamen Binnenmarkt verstärkt werden. Bereits die Vielfalt der Interventionsmethoden der Gemeinschaftspolitiken läßt auf eine schwierige Erfassung der tatsächlichen räumlichen Auswirkungen schließen. Das EUREK kann eine erste Beurteilungsgrundlage hierfür darstellen.

2.2 EU-Politiken mit räumlichen Auswirkungen

2.2.1 Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft

(32) Der Wettbewerbspolitik kommt eine Schlüsselrolle bei der Integration der einzelnen nationalen Märkte zu einem gemeinsamen europäischen Markt zu. Es wurden eine Reihe von Regeln zum Wettbewerb aufgestellt. Diese Regeln dienen dazu, Kartelle zu verhindern und den Mißbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen auszuräumen, Zusammenschlüsse bzw. Übernahmen von Firmen zu kontrollieren und einen Rahmen für staatliche Beihilfen bereitzustellen.

(33) Die entsprechenden Maßnahmen haben erhebliche Auswirkungen auf die räumliche Verteilung von wirtschaftlichen Aktivitäten und von Handelsstrukturen in der EU. So kann die Liberalisierung des Marktes den Wettbewerb zwischen Städten und Regionen in der Regel zugunsten derjenigen Gebiete erhöhen, die die besseren Standortbedingungen haben.

(34) Die Politik der Kommission erkennt durchaus die Notwendigkeit zur Intervention an, um das Gleichgewicht zwischen Wettbewerb und Zielen des allgemeinen Interesses sicherzustellen. So wird beispielsweise bei den Telekommunikations- und Postmärkten die Liberalisierung durch Vorkehrungen begleitet, welche ein Mindestangebot an Universaldienstleistungen in allen Regionen sichern.

(35) Die Gemeinschaftspolitik bezüglich staatlicher Beihilfen hat ebenfalls eine explizite räumliche Auswirkung. Grundsätzlich gilt das Prinzip, daß Staatsbeihilfen mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar sind. Dennoch sind unter außergewöhnlichen Umständen bestimmte Kategorien von Hilfen zulässig. Eine davon betrifft staatliche Beihilfen, welche die wirtschaftliche Entwicklung oder Konversion regional, in klar abgegrenzten Fördergebieten, unterstützen. Um die Kohärenz zwischen der Politik der

Staatsbeihilfen und dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu verbessern, hat die Kommission in den letzten Jahren versucht, Staatsbeihilfen auf die schwächsten Regionen zu konzentrieren sowie einen Abstand bei der Förderintensität in den Regionen sicherzustellen, der es den schwächeren Regionen erlaubt, ihre strukturellen Nachteile zu kompensieren.

2.2.2 Transeuropäische Netze (TEN)

(36) Der Unionsvertrag verpflichtet die Gemeinschaft, zum Auf- und Ausbau von transeuropäischen Netzen in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energieversorgungsinfrastrukturen beizutragen. Dieser Auftrag soll insbesondere den Gemeinschaftszielen eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes sowie der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes dienen. Um diesem Auftrag gerecht zu werden, soll die Integration der nationalen Netze sowie der Zugang zu den Netzen, insbesondere zur Anbindung insularer, eingeschlossener und peripherer Gebiete an die zentralen Gebiete, verbessert werden.

(37) Unter raumentwicklungspolitischen Gesichtspunkten und in finanzieller Hinsicht sind die TEN-Maßnahmen im Bereich Verkehr am bedeutsamsten. Sie zielen auf die Förderung eines gut funktionierenden und nachhaltigen Verkehrssystems ab. Die Konzepte für die Entwicklung der Netze sind in den Gemeinschaftsrichtlinien festgelegt. Dazu gehören unterschiedliche Verkehrsinfrastrukturnetze, Verkehrsregelungs- sowie Navigationssysteme. Auf die TEN-Maßnahmen im Bereich des Verkehrs entfallen über 80% des gesamten TEN-Budgets. Ein großer Teil der TEN-Verkehrsinvestitionen (rund 25% in 1996/97) konzentriert sich derzeit auf den Bau von Hochgeschwindigkeitsstrecken der Bahn, die zumeist Verdichtungsregionen miteinander verbinden (vgl. Karte 2). Diese Strecken werden denjenigen Städten den höchsten Nutzen bringen, die in der Nähe von Haltepunkten des Hochgeschwindigkeitsverkehrs liegen und bisher über eine vergleichsweise schlechte Anbindung verfügen. In Räumen mit hoher Straßenverkehrsbelastung durch Fernverkehr können die Hochgeschwindigkeitsstrecken einen Anreiz für Verlagerungen auf die Schiene bieten und in der Folge zur Entlastung des Straßenverkehrs und damit der Umwelt beitragen. Die gestiegenen Verkehrsleistungen, insbesondere des Straßen- und Flugverkehrs, beeinträchtigen inzwischen die Wettbewerbsfähigkeit einzelner zentral gelegener Gebiete in der EU. Es wird immer deutlicher, daß sich Verkehrssteigerungen durch reine Ausweitung der Straßeninfrastruktur nicht länger bewältigen lassen. Raumentwicklungspolitische und

Karte 2: Die 14 vorrangigen Projekte der transeuropäischen Verkehrsnetze

1. Hochgeschwindigkeitsverbindung/kombinierter Verkehr Nord-Süd
2. Hochgeschwindigkeitsverbindung PBKAL
3. Hochgeschwindigkeitsverbindung Süd
4. Hochgeschwindigkeitsverbindung Ost
5. Betuwe-Linie: konventionelle Schienenverbindung/kombinierter Verkehr
6. Hochgeschwindigkeitsverbindung/kombinierter Verkehr Frankreich-Italien
7. Griechische Autobahnen Pathe und Via Egnatia
8. Multimodale Verbindung Portugal-Spanien-Mitteuropa
9. Konventionelle Schienenverbindung Cork-Dublin-Belfast-Larne-Stranraer
10. Flughafen Malpensa, Milano
11. Feste Öresund-Verbindung (Straße-Schiene) Dänemark-Schweden
12. Multimodaler Korridor Nordisches Dreieck
13. Straßenverbindung Irland/Verinigtes Königreich/Benelux
14. Hauptstrecke Westküste

- Schiene
- Straße
- ✈ Flughafen
- ⚓ Hafen

Quelle: EU-Kommission GD VII



Açores (P)

Madeira (P)

Canarias (E)

Guadeloupe (F)

Martinique (F)

La Réunion (F)

Guyane (F)

städtebauliche Maßnahmen zur Beeinflussung des Standortverhaltens von lokaler Wirtschaft und Bevölkerung werden nötig sein, um die Voraussetzungen für eine Verlagerung des Straßenverkehrs auf umweltverträgliche Verkehrsträger, öffentlichen Personennahverkehr, Fahrrad- und Fußgängerverkehr zu verbessern. Auch im Fernverkehr bedarf es zur nachhaltigen Sicherung des Verkehrswesens einer Vielzahl verschiedener Initiativen, die insbesondere die Nutzung der umweltverträglicheren Verkehrsmittel Schiene und im Güterverkehr auch der Binnenwasserstraßen sowie des Küsten- und Seeverkehrs erhöhen.

(38) Die modernen Telekommunikationstechnologien und -dienstleistungen bieten die Möglichkeit, Entwicklungen in ländlichen oder unzugänglichen Regionen zu unterstützen.

Sie können die räumliche Benachteiligung überwinden und durch Telearbeit, -lernen und -shopping die Lebenssituation sowie die Standortbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten verbessern. Die Förderung neuer innovativer Dienstleistungen und Anwendungen der Telekommunikation ist eines der Ziele der Transeuropäischen Netze, die Auswirkungen auf die Raumentwicklung haben werden. Erste Anzeichen der Liberalisierung weisen jedoch darauf hin, daß Wettbewerb und kommerzielle Nutzung die Investitionen in Gebiete mit hoher Nachfrage lenken, da diese die höchsten Gewinne versprechen. Die abgelegeneren Regionen, in denen nur ein geringes Marktpotential vorhanden ist, drohen weiter zurückzufallen. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, zielen Initiativen der Gemeinschaft darauf ab, die Verfügbarkeit von Universaldienstleistungen zu erschwing-

Drucksache 14/1388**Einfluß der Politiken der Gemeinschaft auf das Territorium der EU**

lichen Preisen auch in diesen Regionen zu sichern. Allerdings bietet die Verfügbarkeit von Informations- und Kommunikationsmitteln allein noch keine Gewähr für positive Regionalentwicklungen. Weitere Voraussetzungen sind beispielsweise das Qualifizierungs- und Ausbildungsniveau oder die Förderung eines öffentlichen Bewußtseins für die Möglichkeiten der Informationsgesellschaft. Trotz des beträchtlichen Fortschritts während der letzten Jahre gibt es noch immer große räumliche Unterschiede im Telekommunikationsangebot sowohl zwischen den Regionen der zentral gelegenen Mitgliedstaaten und der Kohäsionsländer als auch innerhalb der Mitgliedstaaten.

(39) Die TEN-Maßnahmen im Energiebereich haben zwei wichtige räumliche Auswirkungen. Auf der einen Seite können die Produktion und Weiterleitung von Energie Auswirkungen im Bereich der Flächennutzung haben. Auf der anderen Seite können Energieverteilung und Verbrauchstechnologien die räumliche Entwicklung über dadurch induzierte Änderungen des Konsumverhaltens der Energieverbraucher beeinflussen. Von den TEN im Bereich Strom und Gas ist durch den Verlauf der Leitungen oder die Errichtung beispielsweise von Kraftwerken vor allem die lokale Planung betroffen. Schwierigkeiten treten hier insbesondere im Hinblick auf die komplexen Genehmigungsverfahren, die vielfältigen technischen und ökologischen Sachzwänge und die Akzeptanz seitens der Bevölkerung auf. Zudem erfordern die Gasversorgungsnetze umfangreiche Lagerkapazitäten, normalerweise in unterirdischen Tanks. Die Standortwahl folgt geologischen Kriterien, was die möglichen Optionen der Raumentwicklungspolitik einschränkt. Aus dem Blickwinkel der Raumentwicklung sind erneuerbare Energiequellen (durchschnittlich 6% des Verbrauchs in der gesamten EU) besonders vielversprechend. Einerseits tragen sie zur Verminderung der Umweltwirkungen des Energiesektors bei. Andererseits eignen sie sich besonders für dezentrale Versorgungssysteme und örtlichen Einsatz, der mehr oder weniger unabhängig vom Verteilungsnetz ist, und stärken damit die Flexibilität des Systems und die wirtschaftliche Bereitstellung von Energie in abgelegenen Regionen.

2.2.3 Strukturfonds

(40) Die Strukturfonds – und insbesondere der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) – folgen der Zielsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion (gemessen an traditionellen makroökonomischen Indikatoren). Dem ersten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ist zu entnehmen, daß sich zwar die Entwicklungsunterschiede zwischen den Mitgliedsländern

der Union verringert haben, gleichzeitig aber der regionale Konzentrationsprozeß ökonomischer Aktivitäten fortschreitet. Dies dürfte nicht zuletzt auf die oft fehlenden Mechanismen zur räumlichen Koordinierung zurückzuführen sein, die zu einer ausgewogeneren Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten substantiell beitragen könnten. Neben der traditionellen Fördergebietskulisse gewinnen daher zunehmend räumliche Typologien (wie beispielsweise städtische Gebiete) als Rahmen für die Interventionen der Fonds an Bedeutung.

(41) Rund 30 - 40% der Fördermaßnahmen der Regionalfonds in Ziel-1-Gebieten²⁷ liegen in Städten. Maßnahmen in Ziel-2-Gebieten²⁸ haben in vielen Mitgliedstaaten ebenfalls häufig einen städtischen Charakter. Sektorübergreifende Maßnahmen sind erforderlich, um der Konzentration von sozialen Problemen, Umweltschäden, Kriminalität und wirtschaftlichem Niedergang in bestimmten Stadtgebieten entgegenzuwirken. Städtische Probleme können aber nicht räumlich isoliert behandelt werden. Vielmehr sind Maßnahmen gefordert, welche die städtischen Zentren als Bestandteil eines erweiterten (regionalen) Territoriums betrachten. Diesen integrierten Ansatz gilt es für die nächste Generation der Strukturinterventionen weiterzuentwickeln.

(42) Das programmbezogene System der Strukturfonds bietet die Möglichkeit, integrierte Entwicklungspläne zu erstellen. Auf diese Weise kommen die raumentwicklungspolitischen Chancen besser zum Tragen. Durch das Prinzip der Partnerschaft wird der integrierte Ansatz weiter verstärkt, da alle relevanten regionalen Akteure entsprechend der nationalen Regeln und der vorherrschenden Praxis in den Entscheidungsprozeß eingebunden werden. Dies dient einer verbesserten Koordinierung von direkten Fördermaßnahmen mit Vorhaben, die nicht durch die Fonds gefördert werden.

(43) Küstengebiete erfordern eine spezielle Aufmerksamkeit, da sie z. T. intensivem Druck und Konflikten zwischen konkurrierenden Flächennutzungen ausgesetzt sind. Die Integration des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP) in die Strukturfonds und die Einbeziehung der von Fischerei abhängigen Gebiete (FDA) in die Fördergebietskulisse des Regionalfonds markieren eine grundsätzliche Entwicklung auf dem Weg von einer Fachpolitik hin zu einer integrierten Politik für Küstengebiete. Derzeit entfallen mehr als 50% der Finanzmittel des FIAP auf Strukturmaßnahmen in den Kohäsionsländern. Zudem trägt die Gemeinschaftsinitiative PESCA aktiv dazu bei, Personen und Unternehmen in den FDA auf neue Aktivitäten auszurichten sowie die Struktur der FDA zu diversifi-

zieren (Umstrukturierung von Häfen zu Gebieten mit vielfältigen Aktivitäten maritimer Art, Kombination von Fischerei und Aquakultur mit Tourismus, usw.).

(44) Die Ziele der Strukturpolitik werden ferner durch Gemeinschaftsinitiativen unterstützt. Aus Sicht der Raumentwicklung ist die Gemeinschaftsinitiative INTERREG die bedeutendste Maßnahme der Strukturfonds, da mit ihr ein querschnittsorientierter Ansatz zur Raumentwicklung verfolgt wird. Nicht der Einzelsektor, wie Schiffbau, Bergbau oder Textil, steht im Vordergrund, sondern das Zusammenspiel der raumbeeinflussenden Faktoren in einem integrierten Entwicklungsansatz in Grenzregionen und größeren transnationalen Kooperationsgebieten.

2.2.4 Gemeinschaftliche Agrarpolitik (GAP)

(45) Die gemeinschaftliche Agrarpolitik (GAP) ist primär sektoral auf eine Steigerung der Produktivität ausgerichtet. Eine 1992 durchgeführte Reform der GAP zielte darauf ab, Finanzhilfen für die Aufgabe von Anbauflächen zu vergeben, mit dem Ergebnis, daß zwischen 1993 und 1994 ca. 6 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche stillgelegt worden sind. Dieser Ansatz erbrachte insbesondere für die landwirtschaftlichen Einkommen in bereits intensiver bewirtschafteten Teilen der EU Vorteile, da sich die an die Landwirte gezahlten Beträge nach den früheren Erträgen richteten. Areale, in denen eine weniger intensive Bewirtschaftung stattfand, waren dadurch tendenziell benachteiligt, wodurch das Wohlstandsgefälle zwischen einzelnen Agrarregionen noch verschärft wurde.

(46) In diesem Zusammenhang zeigen Untersuchungen über die räumlichen Auswirkungen der GAP auf Einkommen, Arbeitsmarkt, Infrastruktur und natürliche Ressourcen die enge und spezifische Beziehung zwischen der Landwirtschaft und ländlichen Räumen. Damit bestimmt die GAP die Entwicklung vieler ländlicher Räume. Die Wirkungen variieren von Region zu Region beträchtlich. Sie sind abhängig von den spezifischen umweltbezogenen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen und teilweise auch von Produktionstypen und Marktorganisationen.

(47) Intensivierung, Konzentration und Spezialisierung der landwirtschaftlichen Produktion haben aber auch einige negative Folgen für die räumliche Entwicklung. Dazu gehören beispielsweise die Eintönigkeit der Landschaftsbilder, die Aufgabe traditioneller Bewirtschaftungsmethoden, die Nutzung großer Teile von Feuchtgebieten, Heidelandschaften und natürlichen Magerwiesen, die Grundwasserverschmutzung durch verstärkten Einsatz von Pestiziden

und Düngemitteln und der Rückgang der Artenvielfalt. Seit nahezu zwei Jahrzehnten werden Versuche unternommen, die Agrarstrukturpolitik in einen größeren wirtschaftlichen und sozialen Kontext des ländlichen Raumes einzubinden. Die Erfahrung zeigt, daß die Diversifizierung von Aktivitäten für die Landwirte neue Perspektiven und Möglichkeiten eröffnet. Dies gilt beispielsweise für die Entwicklung und Vermarktung qualitativ hochwertiger Produkte sowie Agrartourismus und Investitionsvorhaben im Zusammenhang mit der Umwelt, denen früher eher marginale Bedeutung zukam.

(48) Ein Schlüsselement der Reformen von 1992 betrifft umweltschutzbezogene Belange der Landwirtschaft. Es gibt Beispiele, daß Programme zur Verminderung der Intensität von Viehzucht und einer umweltbewußteren Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen finanzielle Gewinne erbracht haben. Diese Förderprogramme sind jedoch nur mit einem GAP-Budgetanteil von 3% ausgestattet. Gegenwärtig wird lediglich 1% des Territoriums ökologisch bewirtschaftet, davon werden 75% von der EU unterstützt.

(49) Eine verbesserte Abstimmung zwischen diesen Politikbereichen zur Entwicklung ländlicher Räume wird auch deshalb notwendig, weil die EU-Erweiterung und die Fortsetzung der Welthandelsgespräche im Jahr 1999 wahrscheinlich zu großen Herausforderungen für die Agrarwirtschaft führen werden. Mehr Wettbewerb auf globalen Märkten kann den Druck zur Intensivierung der Produktion in bestimmten Regionen erhöhen. Das kann zu erheblichen negativen Auswirkungen auf die Umwelt führen. Höchstwahrscheinlich wird die Landwirtschaft in strukturell schwächeren ländlichen Regionen auch weiterhin ökonomischem Druck ausgesetzt sein, der den Bedarf an besseren Strategien zur Raum- und Siedlungsentwicklung (einschließlich Umweltmanagement) erhöhen wird.

2.2.5 Umweltpolitik

(50) Mit dem Amsterdamer Vertrag erhält die Umweltpolitik ein noch stärkeres Gewicht innerhalb der Gemeinschaftspolitiken. Umweltschutzanforderungen müssen in die Durchführung von Gemeinschaftspolitiken und -aktivitäten, besonders unter Berücksichtigung der Förderung der nachhaltigen Entwicklung, integriert sein.

(51) Die Aufgaben der gemeinschaftlichen Umweltpolitik beinhalten Bestimmungen, die eine Verknüpfung mit der Raumentwicklung und insbesondere der Flächennutzung ausdrücklich betonen. Beispielsweise soll durch die EU-

Einfluß der Politiken der Gemeinschaft auf das Territorium der EU

weite Ausweisung von Schutzgebieten ein Biotopverbundsystem entstehen, das die Bezeichnung „Natura 2000“ trägt. Bestandteile dieses Biotopverbundsystems sind Vogelschutzgebiete und Fauna-, Flora-, Habitat-Schutzgebiete, in denen bestimmte Lebensräume und Arten geschützt werden sollen, wobei sozio-ökonomische und regionale Belange Berücksichtigung finden. Ziel der EG-Nitratregelung²⁹ ist es, den Nitratgehalt landwirtschaftlicher Flächen zu reduzieren und weitere Verunreinigungen des Grundwassers zu vermeiden.

(52) Eine Reihe anderer Gemeinschaftsaktivitäten wirken sich indirekt auf die Flächennutzung bzw. Raumentwicklung aus, wie etwa die Richtlinie 85/337/EWG, welche die Durchführung und Veröffentlichung von Umweltverträglichkeitsprüfungen bei großen Projekten vorschreibt, eine Reihe weiterer Richtlinien, die Qualitätsstandards für naturnahe Gebiete festlegen, und die Regulierungen zur Verringerung der Emissionen.

(53) Darüber hinaus hat die Kommission 1996 ein Demonstrationsprogramm über ein integriertes Management von Küstengebieten aufgelegt, das die Förderung eines nachhaltigen Managements durch Zusammenarbeit und integrierte Planung vorsieht. Alle relevanten Akteure werden auf einer geeigneten räumlichen Ebene einbezogen. Dies stellt einen Versuch dar, einen integrierten territorialen Ansatz auf Gemeinschaftsebene zu verfolgen sowie Empfehlungen für eine europäische Strategie für das integrierte Management von Küstengebieten zu entwickeln³⁰.

(54) Im Verlauf der Jahre hat die Umweltpolitik der Gemeinschaft die Entwicklung städtischer Gebiete über die Gesetzgebung zur Abfall- und Abwasserbehandlung, Lärmbelastung und Umweltverschmutzung zunehmend beeinflusst. Beispielsweise werden Belastungsgrenzen beim Lärm oft in nationale Gesetze und in Methoden zur Planung der Flächennutzung aufgenommen und beeinflussen damit neue Entwicklungen der Infrastruktur. In ähnlicher Weise können Grenzwerte für die luftverschmutzenden Stoffe direkte Auswirkungen auf die Entwicklung städtischer und industrieller Gebiete haben.

(55) Die umweltpolitischen Anforderungen werden zu bedeutenden Standortfaktoren für die Unternehmensansiedlung. Diesbezügliche gemeinschaftsrechtliche Vorgaben sind für einige Mitgliedstaaten nicht nur in ökologischer Hinsicht, sondern auch in ökonomischer Hinsicht erheblich.

2.2.6 Forschung, Technologie und Entwicklung (FTE)

(56) Geleitet durch ein mehrjähriges Rahmenprogramm, das sich aus verschiedenen Forschungs- und Demonstrationsprogrammen zusammensetzt, fördert die FTE-Politik der Gemeinschaft die Zusammenarbeit mit und zwischen Unternehmen, Forschungszentren und Universitäten. Das Augenmerk liegt dabei auf einer Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie und ihrer Wettbewerbsfähigkeit im weltweiten Maßstab. Weitere Vorgaben sind die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen, die Verbreitung und Anwendung von Ergebnissen der FTE-Politik und die Förderung von Ausbildung und Mobilität von Forschern aus der Gemeinschaft.

(57) Regionalspezifische Auswahlkriterien gibt es nicht. Die regionale Verteilung der FTE-Mittel ergibt sich daher aus der geographischen Verteilung hochqualifizierter Forschungs- und Technologieeinrichtungen auf die Städte und Regionen in der EU. Es wäre jedoch ein voreiliger Schluß, daraus abzuleiten, daß die FTE-Politik die weniger entwickelten Regionen vernachlässigen würde und sich ausschließlich auf die hochentwickelten wirtschaftsstarke Regionen konzentriert, in denen naturgemäß die Mehrzahl der zu fördernden Einrichtungen liegt. Beispielsweise stammte von den zehntausenden von Institutionen, die in den letzten 15 Jahren gegründet und unterstützt wurden, eine bemerkenswert hohe Anzahl aus strukturschwächeren Regionen. Zudem bieten die Ausbildungs- und die Mobilitätsanreize für Forscher in benachteiligten Regionen größere Möglichkeiten, mit Regionen, die über vielfältige Forschungseinrichtungen verfügen, zusammenzuarbeiten. Ferner zielen spezifische Programme innerhalb des fünften Rahmenprogramms speziell auf Forschungen zur räumlichen Entwicklung ab, wie etwa „die Stadt von morgen und das Kulturerbe“, „ein nachhaltiges Management von Land-, Forstwirtschaft und Fischerei - inklusive integrierter Entwicklung von ländlichen Gegenden“ und „nachhaltigem Management und Wasserqualität“.

(58) Die neue Struktur des fünften Rahmenprogramms wird die Entwicklung und Implementierung verschiedener Politiken der Gemeinschaft besser unterstützen, darunter auch jene mit einer deutlich räumlichen Ausrichtung. Strukturschwächere Regionen können durchaus Ziel der gemeinschaftlichen Forschungs-, Technologie- und Entwicklungspolitik sein. Erfahrungen (wie z. B. in Schottland oder in den neuen Ländern in Deutschland) zeigen, daß auch wirtschaftlich schwache Regionen in der Lage sind,

leistungsfähige Forschungs- und Technologiezentren neu anzusiedeln und zu „halten“. Hierzu bedarf es allerdings einer engen Kooperation nationaler, regionaler und lokaler Akteure und eines zielorientierten Regional- oder Stadtmarketings. Das EUREK kann hier als Rahmen für eine entsprechende Zusammenarbeit dienen.

2.2.7 Darlehenstätigkeit der Europäischen Investitionsbank

(59) In den letzten Jahren hat die Gemeinschaft Strukturförderung zunehmend auch außerhalb ihres Haushaltes durch Darlehensvergabe verschiedener EG-Institutionen betrieben. Dabei spielt die Europäische Investitionsbank (EIB) die zentrale Rolle. Mit dem gleichen Finanzvolumen kann über Darlehen im Vergleich zu Zuschüssen eine größere Zahl von Adressaten erreicht werden. Der größere „Anstoßeffekt“ erlaubt es, eine höhere Zahl an Investitionsprojekten zu fördern. Der Eigenbeitrag der Kreditnehmer erhöht zudem die wirtschaftspolitische Effizienz. Schließlich bietet sich die Darlehensvergabe bei Projekten mit langer Laufzeit an. Hierzu zählen insbesondere Infrastrukturprojekte. Deren Finanzierung über Darlehen hat den fiskalischen Vorteil, daß die ausgelösten volkswirtschaftlichen Wachstumseffekte in Form von höheren Steuereinnahmen zur Zins- und Tilgungsleistung eingesetzt werden können. Das Hauptziel der EIB-Darlehen ist die Förderung des Ausbaus von Infrastruktur und Investitionen in weniger begünstigten Regionen der EU. Auch bei der Bewältigung der anstehenden Osterweiterung könnten Darlehen einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung der Raum- und Siedlungsstruktur leisten. Die zinsgünstigen Darlehen der EIB in der Gemeinschaft beliefen sich im Zeitraum 1991 bis 1995 auf 84 Mrd. ECU, was rund 90% der insgesamt vergebenen Darlehen entsprach.

2.3 Für eine verbesserte räumliche Kohärenz der EU-Politiken

(60) Auch wenn die Zielsetzungen der meisten Gemeinschaftspolitiken keinen unmittelbaren räumlichen Charakter haben, so stehen hinter ihnen doch eine Reihe von räumlichen Vorstellungen, die wie folgt unterschieden werden können:

- *Festlegung der zuschußfähigen Gebiete und Festsetzung der jeweiligen Förderhöhe*
Diese Gebiete bestimmen die Interventionen der räumlichen Strukturpolitik sowie die Möglichkeit der Gewährung nationaler raumwirksamer Finanzhilfen. Zu nennen sind beispielsweise die Zielgebiete nach dem Regionalfonds.
- *Verbesserung der Infrastruktur*
Eine Reihe von Gemeinschaftspolitiken haben zum Ziel, die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen sicherzustellen, die unmittelbare Auswirkungen auf den Raum haben. Dies gilt beispielsweise für die transeuropäischen Netze, insbesondere im Verkehrs- und Energiebereich, sowohl bei linienhafter (z. B. Autobahnen, Hochspannungsleitungen) als auch standortbezogener Infrastruktur (z. B. Güterverkehrszentren, Kraftwerke).
- *Verwendung von Raum- /Flächenkategorien*
Bei einigen Gemeinschaftspolitiken werden Raum- bzw. Flächenkategorien verwendet, beispielsweise bei der Anwendung von Rechtsvorschriften im Bereich Umweltschutz (z. B. Gebiete, die im Rahmen des Netzwerkes „Natura 2000“ zum Schutz von Biotopen sowie bestimmten Tier- und Pflanzenarten ausgewählt werden), bei der Zuteilung bestimmter Subventionen (z. B. Bergregionen, deren Landwirtschaft nach einer bestimmten Richtlinie bezuschußt wird, und Inseln gemäß Artikel 130 a Amsterdamer Vertrag) oder bei der Festlegung bestimmter Themen im fünften Rahmenprogramm für Forschung, Technologie und Entwicklung.
- *Entwicklung funktionaler Synergien*
Im Rahmen einiger Gemeinschaftspolitiken werden räumliche Elemente berücksichtigt, um funktionale Interdependenzen herzustellen und um Synergieeffekte hervorzuheben. So werden bei Forschungen im Verkehrsbereich Wechselwirkungen zwischen der Raumnutzung und dem Verkehrsbedarf oder die Anforderungen einer nachhaltigen Mobilität an die Verkehrsmittelwahl behandelt. Die Regionalpolitik versucht, dem örtlichen Bedarf entsprechend regionale Innovationsstrategien zu fördern; die Energiepolitik befaßt sich u. a. mit der Nutzung der Sonnenenergie im Einklang mit den Zielen der Stadtplanung.
- *Integrierte räumliche Entwicklungsansätze*
Über die bloße Anerkennung funktionaler Wechselwirkungen und die Entwicklung möglicher Synergieeffekte hinaus versuchen einige Gemeinschaftspolitiken einen integrierten und multisektoralen Ansatz mit einer starken räumlichen Dimension zu entwickeln. Dies gilt für die Gemeinschaftsinitiative Transnationale Zusammenarbeit in der Raumentwicklung (INTERREG II C), für die Politik der integrierten Entwicklung ländlicher Räume (LEADER) sowie für das Demonstrationsprogramm für ein integriertes Management der Küstengebiete (ICZM). Von diesen anspruchsvollen integrierten Entwicklungsansätzen gibt es bislang jedoch verhältnismäßig wenige.

Drucksache 14/1388**Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU**

(61) Die Gemeinden und Regionen profitieren in unterschiedlichem Maße von den Ausgaben raumwirksamer Politiken, die sowohl von der EU insgesamt als auch nach EU-weit geltenden Regelungen von den einzelnen Mitgliedstaaten vorgenommen werden. Dabei ergänzen sich die räumlichen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken nicht zwangsläufig im Sinne einer stärker regional ausgewogenen Entwicklung. Auch stimmen sie nicht automatisch mit den Entwicklungsvorstellungen der Regionen und Städte überein. Ohne gegenseitige Abstimmung verstärken sie vielfach ungewollt regionale Entwicklungsunterschiede, da sie sich ausschließlich von sektoralen Fachzielen – ohne Raumbezug – leiten lassen.

(62) Die Mitgliedstaaten und die Kommission betrachten das EUREK als ein Instrument, daß dazu beitragen kann, die Abstimmung der Gemeinschaftspolitiken zu verbessern. Die möglichst frühe Berücksichtigung der politischen Ziele und Optionen bei der Formulierung und Beurteilung der Fachpolitiken der Gemeinschaft wird sich auf die Ent-

wicklung der Gemeinden und Regionen positiv auswirken. Kennen andererseits die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften die räumlichen Auswirkungen der fachpolitischen Entscheidungen auf EU-Ebene frühzeitig, dann können sie hierauf besser reagieren.

(63) Die frühzeitige Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Auswirkungen der EU-Fachpolitiken ist daher notwendig. Die Verwirklichung der räumlichen Entwicklungsziele in der EU hängt damit nicht nur von dem zur Verfügung stehenden Finanzvolumen ab, sondern in zunehmendem Maße von der frühzeitigen Zusammenarbeit raumwirksamer Fachpolitiken. In dieser Hinsicht ist es dringend notwendig, Mechanismen zur Stärkung der Zusammenarbeit innerhalb der Dienststellen der Europäischen Kommission zu entwickeln, um die räumliche Kohärenz der Politiken sicherzustellen. Darüber hinaus ist eine systematische Erforschung und Beurteilung der räumlichen Auswirkungen der geltenden EU-Politiken durch die Kommission erforderlich.

3 Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU**3.1 Räumliche Orientierung von Politiken**

(64) Die regional sehr verschieden wirkenden Gemeinschaftspolitiken und die räumlichen Entwicklungsunterschiede belegen, daß die Gemeinden und Regionen der EU im Zuge der WWU keineswegs automatisch zu einem regional ausgewogenen Raum zusammenwachsen. Vielmehr müssen räumlich differenzierte Maßnahmen ergriffen werden, um die Chance, die die europäische Integration für eine nachhaltige und damit regional ausgewogene Entwicklung der EU darstellt, besser nutzen zu können.

(65) In den folgenden Kapiteln werden hierfür politische Ziele und Optionen aufgestellt, die von allen an der Raumentwicklung beteiligten Behörden und Regierungsstellen berücksichtigt werden können. Die raumwirksamen Fachpolitiken auf der Gemeinschafts-, National-, Regional- und Lokalebene können damit frühzeitig darauf achten, daß neben der Verwirklichung ihrer sektoralen Ziele auch räumliche Leitbilder für das Territorium der EU berücksichtigt werden. Das betrifft insbesondere die drei folgenden räumlichen Grundvorstellungen:

- Entwicklung eines polyzentrischen und ausgewogenen Städtesystems und Stärkung der Partnerschaft zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Hierbei geht es auch um die Überwindung des heute nicht mehr angemessenen Dualismus von Stadt und Land.
- Förderung integrierter Verkehrs- und Kommunikationskonzepte, die die polyzentrische Entwicklung des EU-Territoriums unterstützen und die eine wichtige Voraussetzung für die aktive Einbindung der europäischen Städte und Regionen in die WWU darstellen. Schrittweise sollen gleichwertige Zugangsmöglichkeiten zu Infrastruktur und Wissen realisiert werden. Dazu müssen regional angepasste Lösungen gefunden werden.
- Entwicklung und Pflege der Natur und des Kulturerbes durch ein intelligentes Management. Dies trägt auch zur Bewahrung und Weiterentwicklung der regionalen Identität und den Erhalt der natürlichen und kulturellen Vielfalt der Regionen und Städte der EU im Zeitalter der Globalisierung bei.

(66) Für jedes dieser drei raumentwicklungspolitischen Leitbilder werden spezielle politische Ziele und Optionen erarbeitet. Sie gelten nicht gleichermaßen in allen Gebieten

der EU, sondern sollten je nach der wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Situation räumlich differenziert im Interesse einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung angewendet werden.

3.2 Polyzentrische Raumentwicklung und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land

3.2.1 Polyzentrische und ausgewogene Raumentwicklung in der EU



(67) Aufgrund der früheren und künftigen Erweiterungen hat die EU inzwischen eine Größe und Vielfalt erreicht, die einer raumentwicklungspolitischen Strategie bedürfen. Um eine regional ausgewogene Entwicklung auch bei voller Integration in die Weltwirtschaft sicherzustellen, muß ein polyzentrisches Entwicklungsmodell verfolgt werden. Ein derartiges Leitbild dient dazu, eine weitere übermäßige Konzentration von Wirtschaftskraft und Bevölkerung im Kernraum der EU zu verhindern. Nur durch die Weiterentwicklung der relativ dezentral ausgerichteten europäischen Siedlungsstruktur können die wirtschaftlichen Potentiale aller Regionen der EU genutzt werden. Die weitere Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU im globalen Maßstab erfordert außerdem die stärkere Einbindung der europäischen Regionen in die Weltwirtschaft, wobei der spezielle maritime Charakter der EU günstige Standortvoraussetzungen bietet. Der Auf- und Ausbau mehrerer dynamischer weltwirtschaftlicher Integrationszonen stellt ein wichtiges Instrument zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU dar, insbesondere auch in den gegenwärtig als strukturschwach (Ziel-1- und Ziel-6-Gebiete des noch geltenden Regionalfonds) eingestufteten Regionen.

(68) Zur Zeit gibt es nur eine herausragende größere geographische Zone weltwirtschaftlicher Integration: den Kernraum der EU, der das von den Metropolen London, Paris, Mailand, München und Hamburg begrenzte Gebiet umfaßt. Diese Zone bietet hochwertige globale Wirtschaftsfunktionen und Dienstleistungen, die ein hohes Ein-

kommensniveau und eine gut entwickelte Infrastruktur ermöglichen. Darüber hinaus gibt es einige isolierte Wachstumsinseln (z. B. Barcelona, Öresundregion), deren Wirtschaftskraft noch nicht ausreicht, die derzeit ungleichgewichtete räumliche Entwicklung nennenswert im Sinne der grundlegenden Ziele des EUREK zu verändern. Insofern unterscheidet sich die wirtschaftsgeographische Situation der EU beispielsweise von den USA, die über mehrere im Weltmaßstab herausragende wirtschaftliche Integrationszonen verfügen: Westküste (Kalifornien), Ostküste, Südwesten (Texas), Mittlerer Westen.

(69) Die gegenwärtigen räumlichen Trends in der EU lassen eine weitere Ausrichtung von hochwertigen und globalen Funktionen auf den Kernraum der EU und daneben nur noch auf wenige Metropolen erkennen. Auch angesichts der Erweiterung der EU würde eine weitere Konzentration der Raumentwicklung auf nur eine einzige global herausragende, dynamische Integrationszone nicht zu einer Reduzierung der Disparitäten zwischen dem zentralen Teil und einer sich noch vergrößernden Peripherie führen. Eine neue Strategie der Raumentwicklung ist daher erforderlich.

(70) Die bisherigen raumentwicklungspolitischen Maßnahmen bestehen im wesentlichen in der Verbesserung der Anbindung der Peripherie an den Kernraum durch Infrastrukturvorhaben. Es bedarf jedoch einer Politik, die eine neue Perspektive für die peripheren Gebiete durch eine eher polyzentrische Gestaltung des EU-Raumes bietet. Die Schaffung von mehreren dynamischen Zonen weltwirtschaftlicher Integration, die im Raum der EU gut verteilt sind und aus miteinander vernetzten, international gut erreichbaren Metropolregionen und daran angebundenen Städten und ländlichen Gebieten unterschiedlicher Größe bestehen, wird eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung des räumlichen Ausgleichs in Europa spielen. Hochwertigen und globalen Dienstleistungen muß dabei in Zukunft auch in den Metropolregionen und Großstädten außerhalb des Kernraumes der EU mehr Gewicht beigemessen werden.

(71) Ein Raumentwicklungskonzept, das sich nur auf eine dezentrale Entwicklung von Metropolregionen beschränkt, entspricht allerdings nicht der Tradition der Erhaltung städtischer und ländlicher Vielfalt in der EU. Anzustreben ist daher eine dezentrale Siedlungsstruktur mit einer abgestuften Rangfolge von Städten, die das gesamte Territorium der EU umfaßt. Sie stellt eine unabdingbare Voraussetzung für die ausgewogene und nachhaltige Entwicklung der Gemeinden und Regionen dar und muß zum eigentlichen Standortvorteil der EU gegenüber anderen großen Weltwirtschaftsregionen ausgebaut werden.

Drucksache 14/1388**Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU**

(72) Raumwirksame politische Entscheidungen und Investitionen sollten sich deshalb an einem polyzentrischen Entwicklungsmodell orientieren. Das gilt auch für den Einsatz von Mitteln aus den Strukturfonds, insbesondere in den heutigen Ziel-1-Gebieten. Geeignete politische Maßnahmen und insbesondere die Gewährleistung einer Hochleistungsinfrastruktur auf transnationaler, nationaler und regionaler Ebene sollten die Entwicklung der jeweiligen Integrationszonen unterstützen und ergänzen.

(73) Um flächendeckend eine ausgewogene Siedlungsstruktur zu stärken, müssen Wege und Verfahren gefunden werden, damit Städte und Regionen einander ergänzen und miteinander kooperieren können. Hierfür gibt es vielfältige Möglichkeiten, die zum Teil bereits erprobt worden sind. Neben Städtenetzen auf regionaler Ebene sind es insbesondere interregionale, transnationale oder gar EU-weite Städtenetze. Je nach lokaler bzw. regionaler Ausgangslage unterscheiden sich die dabei verfolgten Ziele sowie Lösungen.

(74) Die Komplementarität zwischen Städten und Regionen zu fördern, bedeutet, die Vorteile des wirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen ihnen zu nutzen und gleichzeitig die Nachteile des Wettbewerbs zu überwinden. Komplementarität soll jedoch nicht nur auf den Wettbewerb und die Wirtschaft beschränkt bleiben, sondern soll auf alle Stadtfunktionen erweitert werden (wie z. B. Kultur, Erziehung und Bildung und soziale Infrastruktur). Es ist eine Politik zu verfolgen, die eine effektive Zusammenarbeit zwischen den Städten fördert, indem auf den gemeinsamen Interessen und dem Beitrag aller Teilnehmer aufgebaut wird. Voraussetzung hierfür ist die Freiwilligkeit der Kooperation und die Gleichberechtigung der Partner.

(75) Städte weisen vielfältige und sich weiter verstärkende funktionale Verflechtungen mit ihrem Umland auf. Diese Verflechtungen über administrative Grenzen hinweg erfordern eine freiwillige Zusammenarbeit der Kommunen, um die Region insgesamt im Wettbewerb zu stärken. Davon profitieren alle beteiligten Partner. Mögliche Felder einer Zusammenarbeit sind der Nahverkehr, die Ausweisung von gemeinsamen Wohn- oder Gewerbegebieten oder die Abfallwirtschaft. Grenzübergreifende Städtenetze und –kooperationen können ein Instrument zur Überwindung von Entwicklungsdefiziten im grenznahen Raum sein.

(76) Die Bildung von Netzen kleinerer Städte in weniger dicht besiedelten und wirtschaftlich schwächeren Regionen ist ebenfalls wichtig. In diesen Gebieten stellt die Verknüp-

fung von städtischen Potentialen häufig die einzige Möglichkeit dar, die für den Erhalt wirtschaftsorientierter Einrichtungen und Dienstleistungen notwendigen Konsumentenzahlen zu erreichen, die von den jeweiligen Städten allein nicht aufgebracht werden könnten.

(77) Weiter voneinander entfernt liegende Städte sollten in Netzwerken zusammenarbeiten, durch die Lösungen für gemeinsame Probleme gefunden werden können. Über den bloßen Erfahrungsaustausch hinaus sollten dabei gemeinsame Ziele verfolgt und gemeinsame Projekte durchgeführt werden, etwa zu Fragen des lokalen Verkehrsmanagements, der City-Logistik, der Kooperation von Universitäten und Forschungszentren, dem Umgang mit dem Kulturerbe und historischen Stadtzentren sowie die Integration neuer Zuwanderer in die städtische Gesellschaft.

(78) Eine Zusammenarbeit zwischen Städten und Regionen über die Außengrenzen der EU hinweg ist eine wichtige Möglichkeit, die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den benachbarten Regionen in Nord-, Mittel- und Osteuropa sowie im Mittelmeerraum zu stärken und eine Zusammenarbeit bei Fragen von strategisch bedeutsamer Infrastruktur und Umweltprojekten zu fördern.

(79) Politische Optionen

1. Stärkung mehrerer größerer Zonen weltwirtschaftlicher Integration in der EU, die mit hochwertigen und globalen Funktionen und Dienstleistungen auszustatten sind unter Einbindung der peripheren Gebiete durch transnationale Raumentwicklungskonzeptionen.
2. Stärkung eines polyzentrischen und ausgewogeneren Systems von Metropolregionen, Stadtgruppen und Städtenetzen durch engere Zusammenarbeit der Strukturpolitik und der Politik der Trans-europäischen Netze (TEN) sowie durch Verbesserung der Verbindungen zwischen internationalen/nationalen und regionalen/lokalen Verkehrsnetzen.
3. Förderung integrierter Raumentwicklungsstrategien für Städtesysteme in den einzelnen Mitgliedsstaaten sowie im Rahmen von transnationaler und grenzübergreifender Zusammenarbeit unter Einbeziehung des entsprechenden ländlichen Raums und seiner Städte.
4. Stärkung der fachlichen Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung in Netzwerken auf grenzübergreifender und transnationaler Ebene.

5. Förderung der Zusammenarbeit auf regionaler, grenzübergreifender und transnationaler Ebene mit Städten in den Staaten Nord-, Mittel- und Osteuropas sowie der Mittelmeerregion; Stärkung der Nord-Süd-Verbindungen in Mittel- und Osteuropa sowie der West-Ost-Verbindungen in Nordeuropa.

3.2.2 Dynamische, attraktive und wettbewerbsfähige Städte und Verdichtungsregionen



(80) Die Regionen der EU können nur dann wettbewerbsfähig sein und damit zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen, wenn die Städte auch außerhalb der globalen Integrationszonen und Metropolregionen über ein ausreichendes wirtschaftliches Potential verfügen. Dazu gehören besonders die sogenannten „Gateway-Städte“, die den Zugang zur EU bilden (große Seehäfen, interkontinentale Flughäfen, Messe- und Ausstellungsstädte, kulturelle Zentren), sowie kleinere Städte, die als aktive Regionalzentren für die Revitalisierung niedergehender ländlicher Regionen dienen. Zu den „Gateway-Städten“ gehören auch die peripher gelegenen Metropolregionen, die ihre spezifischen Vorteile nutzen können, wie zum Beispiel niedrige Arbeitskosten oder besondere Beziehungen zu außereuropäischen Wirtschaftszentren bzw. benachbarten Nichtmitgliedstaaten.

(81) Viele der weniger attraktiven Städte der EU weisen eine relativ schmale, von einem einzigen Wirtschaftszweig dominierte, wirtschaftliche Basis auf, deren Niedergang sich negativ auf die gesamte regionale Wirtschaft auswirkt. Die Wettbewerbsfähigkeit der Städte hängt somit von einer Politik zur Diversifizierung ihrer ökonomischen Basis ab. Auch die Zukunftsaussichten des ländlichen Umlandes beruhen auf wettbewerbsfähigen Städten. Das materielle und soziale Wohlergehen in den Städten ist damit ein wichtiger Faktor der sozialen, umweltbezogenen und wirtschaftlichen Entwicklung. Die Entwicklungspolitiken zur Erreichung dieser Ziele sind in starkem Maße von den lokalen Gegebenheiten abhängig. Für eine nachhaltige Stadtent-

wicklung sind die folgenden fünf Aspekte von besonderer Bedeutung:

- Kontrolle über die Expansion der Städte,
- Mischung von Funktionen und gesellschaftlichen Gruppen (was besonders für große Städte gilt, in denen wachsende Bevölkerungsteile vom Ausschluß aus der städtischen Gesellschaft bedroht sind),
- intelligentes und ressourcensparendes Management des städtischen Ökosystems (insbesondere Wasser, Energie und Abfall),
- eine bessere Erreichbarkeit mit Verkehrsmitteln, die sowohl effektiv als auch umweltfreundlich sind, sowie
- die Erhaltung und Entwicklung der Natur und des Kulturerbes

(82) Die nachhaltige Stadtentwicklung bietet viele Gelegenheiten „global zu denken und lokal zu handeln“. Die UN-Konferenzen in Rio und in Istanbul (Habitat II) haben globale Maßnahmen angeregt, die auf nationaler und lokaler Ebene umgesetzt werden sollten. Dieses Thema muß von den Gemeinschaftspolitiken und von allen Mitgliedstaaten aufgegriffen werden. Die in diesem Abschnitt genannten politischen Optionen, die mit der Agenda 21³¹ und der Habitat-Agenda³² in Zusammenhang stehen, können am besten durch eine multisektorale, integrierte Stadtentwicklungsstrategie angewendet werden.

(83) Die Strategien und Instrumente zur Erreichung einer nachhaltigen Stadtentwicklung sind in starkem Maße von den lokalen, regionalen und nationalen Ausgangsbedingungen in den Städten und Mitgliedstaaten abhängig. Der von den Mitgliedstaaten initiierte Erfahrungsaustausch zu Elementen einer nachhaltigen Stadtentwicklung bietet gute Ansatzpunkte für die Anwendung der politischen Optionen des EUREK.³³ In dem EU-Aktionsrahmen hat die Europäische Kommission ebenfalls politische Zielvorstellungen vorgestellt und Maßnahmen für städtische Gebiete vorgeschlagen, die in Einklang mit den Zielen des EUREK stehen.³⁴

(84) Um den Trend zur weiteren Expansion der Städte besser kontrollieren zu können, sollten die Mitgliedstaaten sowie ihre lokalen und regionalen Gebietskörperschaften das Konzept der „kompakten Stadt“ (die Stadt der kurzen Wege) verfolgen. Dazu gehört auch, daß beispielsweise in den Vorstädten oder in vielen Küstengebieten die Ausdehnung der Siedlungsflächen im Rahmen einer sorgfältigen Standort- und Siedlungspolitik minimiert werden. Das Eindämmen der Expansion der Städte ist allerdings nur im regionalen Kontext zu verwirklichen. Es müssen also die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland intensiviert und neue partnerschaftliche Formen des Interessenausgleichs gefunden werden.

Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU

(85) Die Zukunft der Städte in der EU hängt von der Bekämpfung wachsender Armut, sozialer Ausgrenzung und der Eindämmung des Bedeutungsverlusts bestimmter städtischer Funktionen ab. Der Wiederaufbau vernachlässigter Gebiete und Industriebrachen muß ebenso gefördert werden wie ein ausgewogenes Angebot von preiswerten, qualitativ hochwertigen Wohnungen in den Stadtgebieten. Durch Funktionsmischung sollte allen Bürgern ein angemessener Zugang zu den Basisdienstleistungen und -einrichtungen, zu allgemeiner und beruflicher Bildung und Gesundheitsversorgung, aber auch zu Freiflächen ermöglicht werden. Dazu gehört die Erhaltung und Entwicklung von Kleingartenanlagen in den Grünzonen der Städte, denen neben ihrer ökologischen auch eine wichtige soziale Funktion zukommt.

(86) Ein intelligentes und ressourcensparendes Management des städtischen Ökosystems ist von großer Bedeutung. Ein integrierter Ansatz mit geschlossenen Kreisläufen natürlicher Ressourcen, Energie und Abfall muß verfolgt werden, um die Belastungen für die Umwelt zu verringern. Durch diesen Ansatz könnten die Abfallerzeugung und der Verbrauch natürlicher Ressourcen eingeschränkt werden (besonders von Ressourcen, die nicht erneuerbar sind oder sich nur langsam regenerieren). Auch die Luft-, Boden- und Wasserverschmutzung könnte reduziert werden. Die Ausweitung der Naturräume in den Städten, die Erhaltung der Artenvielfalt und gemeinsame Energiesysteme für Haushalte und Industrie sind Beispiele für Maßnahmen, die zu einer intelligenten Umweltpolitik gehören.

(87) Die Erreichbarkeit der Städte hat wesentlichen Einfluß auf die Lebensqualität, die Umwelt und die Wirtschaftskraft. Sie sollte durch eine Standortpolitik gefördert werden, die in Übereinstimmung mit der Flächennutzungsplanung und der Verkehrsplanung steht. Das Ziel sollte darin bestehen, die Expansion der Städte einzudämmen und einen integrierten Ansatz der Verkehrsplanung anzuregen. Dadurch werden die Abhängigkeit vom Pkw verringert und andere Fortbewegungsarten gefördert (öffentliche Verkehrsmittel, Fahrräder).

(88) Politische Optionen

6. Ausbau der strategischen Rolle der Metropolregionen und „Gateway-Städte“ mit einem besonderen Augenmerk auf die Entwicklung der Randgebiete der EU.
7. Verbesserung der wirtschaftlichen Basis, der Umwelt und der Dienstleistungsinfrastruktur der

Städte, insbesondere in wirtschaftlich weniger begünstigten Regionen, mit dem Ziel, ihre Attraktivität für mobiles Investitionskapital zu erhöhen.

8. Förderung der wirtschaftlichen Diversifikation in Städten, die zu stark von einem Wirtschaftszweig abhängig sind, und Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung kleiner und mittlerer Städte in weniger bevorzugten Regionen.
9. Förderung umfassender Stadtentwicklungskonzepte, die auf soziale und funktionale Diversität abzielen, vor allem im Hinblick auf die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, sowie die Umnutzung bzw. Wiedernutzung mindergenutzter oder wirtschaftlich brachliegender Flächen.
10. Förderung des intelligenten Managements städtischer Ökosysteme.
11. Förderung einer besseren Erreichbarkeit in Städten und Verdichtungsregionen durch eine adäquate Standortpolitik und Flächennutzungsplanung, die eine Mischung städtischer Funktionen und die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel anregt.
12. Unterstützung von wirksamen Methoden zur Reduzierung unkontrollierter städtischer Expansion; Verringerung zu starken Siedlungsdrucks, insbesondere in Küstenregionen.

3.2.3 Eigenständige, vielfältige und leistungsfähige ländliche Räume



(89) Ländliche Räume in der EU sind durch Vielfalt und Eigenständigkeit gekennzeichnet. Sie sind Wirtschafts-, Natur- sowie Kulturstandorte, kurz „komplexe Standorte“, die sich nicht durch eindimensionale Kriterien wie Bevölkerungsdichte, Landwirtschaft oder natürliche Ressourcen charakterisieren lassen. Einigen ländlichen Räumen ist es bereits gelungen, den Strukturwandel erfolgreich zu bewältigen. Dafür sind nicht nur Standortfaktoren wie günstige Lage oder niedriges Lohnniveau verantwortlich, sondern zunehmend Faktoren wie z. B. die Qualität des natürlichen und kulturellen Erbes, das Vorhandensein von Netz-

werken und Partnerschaften, der demokratische Umgang bei der Entscheidungsfindung und nicht zuletzt die Initiative und das Engagement der regionalen und lokalen Politiker und anderer gesellschaftlicher Akteure. Die Erfolge vieler ländlicher Regionen in der EU zeigen, daß Wohnen und Produzieren auf dem Land an sich kein Hindernis für eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigungswachstum ist. Es gibt ferner ländliche Regionen, die eine relativ gute Wettbewerbsposition in der Landwirtschaft oder im Tourismus entwickelt haben.

(90) In vielen ländlichen Räumen ist der Strukturwandel bislang allerdings nicht gelungen; sie haben vielfach aufgrund ihrer peripheren Lage noch erhebliche wirtschaftliche Probleme. Neben einem hohen Anteil landwirtschaftlicher Arbeitsplätze kann die Strukturschwäche dieser Räume weitere Ursachen haben, wie z. B. eine extrem geringe Bevölkerungsdichte, Unzugänglichkeit, klimatische Nachteile, infrastrukturelle Defizite, strukturelle Entwicklungsbrüche, ungünstige Branchenstrukturen, ungünstige landwirtschaftliche Produktionsbedingungen. Vor großen Herausforderungen stehen auch ländliche Räume, die durch das Wirtschaftswachstum und den Siedlungsdruck aus benachbarten Metropolen und größeren Städten neuen Belastungen unterworfen sind oder die durch den Niedergang der Landwirtschaft gefährdet sind.

(91) In der Vergangenheit wurden die ländlichen Räume von der Politik vielfach als homogene Räume mit gleichen Entwicklungshemmnissen und -chancen betrachtet. Diese Sichtweise trifft die Wirklichkeit der EU nicht mehr. Gemeinsame Kennzeichen ländlicher Räume sind nur noch eine geringere Bevölkerungsdichte und ein höherer Anteil landwirtschaftlicher Flächennutzung. Sie unterscheiden sich aber erheblich bezüglich ihrer Entwicklungspfade und -perspektiven voneinander. Die Vielfalt ländlicher Entwicklung in der EU macht also deutlich, daß Raumentwicklungsstrategien an den lokalen und regionalen Bedingungen, Besonderheiten und Bedürfnissen ansetzen müssen.

(92) Neue Impulse sind von einer Neubewertung der Partnerschaft zwischen Stadt und Land zu erwarten. Dahinter steht vor allem eine integrative Betrachtung von Stadt und Land als funktional-räumliche Einheit mit vielfältigen Beziehungen und Abhängigkeiten. Eine scharfe Trennung zwischen Stadt und Land innerhalb einer Region vernachlässigt, daß nur Regionen Arbeitsmärkte, Informations- und Kommunikationsmärkte ausbilden können. Die Region ist daher in den meisten Fällen die „richtige“ Handlungs- und Umsetzungsebene und für viele Fragen der Raumentwicklung auch die adäquate Analyseebene.

(93) Die kleinen und mittleren Städte und ihre Verflechtungen bilden in einem polyzentrischen Städtesystem gerade für ländliche Regionen wichtige Kristallisationskerne im räumlichen Beziehungsgefüge. In ländlichen Problemregionen sind nur sie in der Lage, Infrastruktur und Dienstleistungen für wirtschaftliche Aktivitäten in der Region anzubieten und den Zugang zu größeren Arbeitsmärkten zu erleichtern. Die Städte „auf dem Lande“ bedürfen daher einer besonderen Aufmerksamkeit bei der Konzeption integrierter ländlicher Entwicklungsstrategien.

(94) Ländliche Gebiete sind heute durch das Wirtschaftswachstum vielfältigen Umweltbelastungen ausgesetzt. Dazu gehören u. a.: starker Siedlungsdruck auf die Freiflächen in stadtnahen Gebieten; Wachstum der Erst- und Zweitwohnsitze; negative Auswirkungen neuer Freizeitaktivitäten; Boden-, Luft- und Wasserbelastungen durch die Verarbeitung und Lagerung von Abfällen etc. Landschaftlich reizvolle Gebiete wie Gebirgs- und Küstenregionen sind durch den Massentourismus in ihrer Attraktivität gefährdet. Auch intensive landwirtschaftliche Nutzung kann zu Bodenbelastungen und zur Zerstörung von Kulturlandschaften führen. Diesen Belastungen kann nur mit einer geeigneten regionalen Flächennutzungsplanung und entsprechenden umweltpolitischen sowie agrarpolitischen Maßnahmen (z. B. Wiederherstellung der Artenvielfalt, Verringerung der Bodenbelastung sowie Extensivierung und Diversifizierung der landwirtschaftlichen Nutzung) begegnet werden.

(95) Auch in Gebieten mit ungünstigen Produktionsstrukturen muß sich die Landwirtschaft den Herausforderungen eines internationalen Wettbewerbs stellen. Möglichkeiten ergeben sich durch die Entwicklung hochwertiger landwirtschaftlicher Produkte, durch geeignete Strategien für die Vermarktung dieser Produkte sowie die Wiederentdeckung der Pluriaktivität von Landwirtschaft, d. h. vielfältigen Verdienstmöglichkeiten in landwirtschaftlichen Betrieben (z. B. Ferien auf dem Bauernhof, Windenergieanlagen). Der gesellschaftlich anerkannte Wert der Erhaltung der Umwelt und der Kulturlandschaften steigt und bietet für die Landwirtschaft vielfältige Beschäftigungsmöglichkeiten. Geeignete Aus- und Weiterbildungsangebote können dazu beitragen, neben der Landwirtschaft auch alternative Einkommensquellen zu erschließen.

(96) Die strukturschwachen ländlichen Räume in der EU bedürfen daher einer besonderen Aufmerksamkeit. In allen diesen Gebieten muß eine Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft angestrebt werden, um Abhängigkeiten von einseitigen Strukturen zu vermeiden und zukunftsorientierte Beschäfti-

Drucksache 14/1388**Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU**

gungsmöglichkeiten zu schaffen. Die kleinen und mittleren Städte in diesen Regionen bieten Anknüpfungspunkte für die Entwicklung von industrie- und dienstleistungsbezogenen Aktivitäten, Forschung und Technologie, Tourismus und Erholung. Der Prozeß der internen Diversifikation der ländlichen Wirtschaft führt zu regions-externen Verbindungen und Netzwerken, zu Kontakten zu neuen Märkten und zu anderen Betrieben, zu Information und Wissen.

(97) In den ländlichen Räumen der EU besteht ein beträchtliches Potential für erneuerbare Energien: Solarenergie, Windenergie, Wasserkraft und Gezeitenenergie, Energie aus Biomasse und sogar aus städtischen Abfällen in der Nähe großer Städte (Methanherzeugung). Dies eröffnet interessante Perspektiven für die wirtschaftliche Diversifikation und eine umweltfreundliche Energieerzeugung. Dieses Potential sollte für eine effiziente Nutzung der Ressourcen aktiviert werden. Ein weiterer Schritt wäre die Einspeisung von überschüssiger Energie in die größeren Energienetze.

(98) In der Entwicklung einer eigenständigen Perspektive, dem Entdecken der endogenen Potentiale und dem Erfahrungsaustausch mit anderen Regionen, nicht aber im Kopieren von Entwicklungsmodellen aus anderen Teilräumen der EU, liegt der Schlüssel für eine zukunftsfähige und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Politische Strategien müssen diese Vielfalt sowie die Entwicklungschancen und -engpässe berücksichtigen. Sie müssen für die ländlichen Gebiete Instrumente bereitstellen, die es den regionalen und lokalen Akteuren ermöglichen, auf ihre Probleme mit größtmöglicher Flexibilität zu reagieren.

(99) Politische Optionen

13. Förderung diversifizierter Entwicklungsstrategien, die an die jeweiligen Entwicklungspotentiale der ländlichen Räume angepaßt sind und die eine eigenständige Entwicklung ermöglichen (einschließlich der Förderung landwirtschaftlicher Pluriaktivitäten). Unterstützung der ländlichen Regionen bei der Aus- und Weiterbildung und bei der Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen.
14. Stärkung der kleinen und mittleren Städte in ländlichen Gebieten als Kristallisationspunkte der regionalen Entwicklung sowie Förderung ihrer Vernetzung.
15. Sicherung einer nachhaltigen Landwirtschaft, Durchführung von Umweltmaßnahmen und Diversifizierung der agrarischen Flächennutzung.

16. Förderung und Unterstützung der Kooperation und des Erfahrungsaustauschs zwischen ländlichen Räumen.
17. Nutzung des Potentials für erneuerbare Energien in städtischen und ländlichen Gebieten unter Berücksichtigung der lokalen und regionalen Bedingungen, besonders des Kulturerbes und der Natur.
18. Nutzung der Entwicklungspotentiale umweltfreundlicher Formen des Tourismus.

3.2.4 Partnerschaft zwischen Stadt und Land

(100) Viele lokale Probleme sind heute ohne eine integrierte Sichtweise von Stadt und Land nicht mehr lösbar, weil sie immer auch regionale Probleme sind. Gelebte Partnerschaft äußert sich in Kooperation und Koordination. Damit aus den Kooperationen eine langfristig erfolgreiche Partnerschaft wird, sind allerdings einige Voraussetzungen zu schaffen:

- die Gleichrangigkeit und Eigenständigkeit der Partner,
- die Freiwilligkeit in der Partnerschaft,
- die Berücksichtigung unterschiedlicher administrativer Bedingungen und
- eine gemeinsame Verantwortung und ein gemeinsamer Nutzen.

(101) Partnerschaften zwischen Stadt und Land haben mehrere räumliche Dimensionen: eine regionale, überregionale, interregionale sowie transnationale Perspektive. Die regionale Perspektive beinhaltet die Partnerschaft zwischen Städten jeder Größenordnung und ihrem ländlichen Umland. Gerade hier müssen Stadt und Land einen integrierten Ansatz verfolgen, da sie eine Region bilden und für ihre weitere Entwicklung gemeinsam verantwortlich sind. Städte in ländlichen Regionen haben zudem eine wichtige Funktion als Impulsgeber für die regionale Wirtschaftsentwicklung. In dünn besiedelten ländlichen Räumen können nur die Städte gewisse Standards in der Infrastrukturversorgung und an Dienstleistungen anbieten

und wirtschaftliche Aktivitäten anziehen. In diesen Gebieten haben Städte eine besondere Bedeutung für die Erhaltung der Siedlungsstruktur und der Kulturlandschaft.

(102) Die überregionale Perspektive bezieht sich auf eine großräumige Funktionsteilung zwischen Stadt- und Metropolregionen und ländlichen Regionen. Prinzipiell geht es bei einem partnerschaftlichen Ansatz auch hier um das Ziel, großräumig einen Ausgleich der Interessen herbeizuführen, bei dem sowohl ökonomische und ökologische als auch soziale Aspekte Berücksichtigung finden.

(103) Bei der interregionalen und transnationalen Dimension stehen der Erfahrungsaustausch und das „voneinander Lernen“ im Vordergrund. Es geht hier nicht um den partnerschaftlichen Ausgleich von Interessen, sondern darum, Erfahrungen in der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land oder aus konkreten Projekten bzw. Initiativen auszuwerten und weiterzugeben.

(104) Partnerschaft bedeutet, daß jeder gleichwertige Leistungen erbringt, sei es z. B. die Bereitstellung von hochwertigen und teuren Infrastruktureinrichtungen oder die Bereitstellung von Flächen für die Wasserversorgung der städtischen Bevölkerung. Neue Formen der Partnerschaft bieten die Möglichkeit, den Leistungsaustausch zwischen Stadt und Land im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung neu zu bewerten. Ziel ist die Schaffung eines regionalen „Leistungspools“ für den kommunalen Leistungsaustausch.

(105) Neben der Partnerschaft zwischen administrativen Gebietskörperschaften spielen partnerschaftlich organisierte Netzwerke zwischen Betrieben in Stadt und Land eine große Rolle für die regionale Wirtschaft. Dabei können potentielle Synergieeffekte genutzt und Lernprozesse in Gang gesetzt werden, die den Betrieben in räumlicher Nähe Wissen und Informationen vermitteln.

(106) Politische Optionen

19. Erhaltung einer Grundausstattung an Dienstleistungen und öffentlichen Verkehrsmitteln in kleinen und mittleren Städten ländlicher Gebiete, insbesondere in denen, die vom Niedergang betroffen sind.
20. Förderung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land mit dem Ziel, funktionale Regionen zu stärken.

21. Integration des ländlichen Umlands großer Städte in stadregionale Raumentwicklungsstrategien mit dem Ziel einer effizienteren Flächennutzungsplanung unter Berücksichtigung der Verbesserung der Lebensqualität im städtischen Umland.
22. Förderung und Unterstützung von partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen kleinen und mittleren Städten auf nationaler und transnationaler Ebene durch gemeinsame Projekte und Erfahrungsaustausch.
23. Förderung von betrieblichen Netzwerken zwischen kleinen und mittleren Unternehmen in Stadt und Land.

3.3 Gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen

3.3.1 Ein integrierter Ansatz zur verbesserten Verkehrsanbindung und des Zugangs zu Wissen



(107) Städtische Zentren und Metropolen müssen effizient mit der weltweiten Wirtschaft sowie untereinander und auch mit dem jeweiligen Hinterland verbunden werden. Ein gut funktionierender Verkehr und ein ausreichender Zugang zur Telekommunikation sind außerdem grundlegende Voraussetzungen zur Stärkung der Wettbewerbssituation von Randgebieten bzw. weniger begünstigten Räumen und damit des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts der EU. Verkehrs- und Telekommunikationsmöglichkeiten sind wesentliche Faktoren bei der Förderung einer polyzentrischen Entwicklung. Effiziente Verkehrs- und Telekommunikationssysteme wie auch -dienstleistungen haben Schlüsselfunktionen zur Verstärkung der ökonomischen Ausstrahlung der verschiedenen Metropolen und regionalen Zentren.

(108) Die Mobilität von Menschen, Gütern und Informationen in der EU ist durch Konzentrations- und Polarisierungstendenzen gekennzeichnet. Zunehmender Wettbewerb auf

Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU

den Transport- und Telekommunikationsmärkten kann diese Entwicklung verschärfen. Die Politik muß dafür Sorge tragen, daß alle Regionen, auch die in Insel- und Randlagen, über einen angemessenen Zugang zu den Infrastrukturen verfügen, um den sozialen und wirtschaftlichen und damit den räumlichen Zusammenhalt in der Gemeinschaft zu fördern. Es sollte aber auch sichergestellt werden, daß durch hochwertige Infrastruktur, wie z. B. Hochgeschwindigkeitsstrecken/Hochleistungsstrecken der Bahn und Autobahnen, keine Ressourcen aus strukturschwächeren Regionen und Randlagen abgezogen werden („Sogeffekt“) oder diese Räume durchquert werden, ohne sie anzubinden („Tunneleffekt“). Die Raumentwicklungspolitik sollte darauf hinwirken, daß hochwertige Verkehrsinfrastrukturen durch Sekundärnetze ergänzt werden, um deren Nutzen in die Regionen hineinzutragen.

(109) Auf der anderen Seite führt die Konzentration von Verkehrsleistungen im Kernraum der EU und dessen belasteten Korridoren zu Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit in Teilbereichen sowie zu erheblichen Umweltbelastungen. Zur Senkung der Beeinträchtigungen durch den Verkehr sind integrierte intermodale Lösungen, die eine Verlagerung des Verkehrs auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel sowie eine effizientere Ausnutzung bestehender Infrastruktur anstreben, von Bedeutung. Dies setzt langfristig eine verbesserte Abstimmung zwischen den Verkehrsträgern voraus. Umfassende integrierte Raumentwicklungsstrategien müssen dies berücksichtigen. Raumverträglichkeitsprüfungen sollten zukünftig Voraussetzung für alle größeren Verkehrsprojekte sein.

(110) Der Bau neuer Infrastrukturen, so unerlässlich er auch für alle Regionen ist, wird nicht ausreichen, um die o. g. Probleme zu lösen. Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastrukturen sind keine hinreichenden Voraussetzungen für die Regionalentwicklung, sondern bedürfen flankierender Maßnahmen in anderen Politikbereichen, wie z. B. der regionalen Strukturpolitik oder Bildungs- und Ausbildungsförderung, um langfristig die Standortvorteile der Regionen zu verbessern. Dies gilt insbesondere für strukturschwache Regionen.

3.3.2 Die polyzentrische Entwicklung: ein Leitbild besserer Erreichbarkeit



(111) Bei der zukünftigen Ergänzung der Transeuropäischen Netze (TEN) sollte das polyzentrische Entwicklungsmodell als räumliche Leitvorstellung zugrunde gelegt werden. Das bedeutet, vorrangig die Erschließung der zu entwickelnden, global bedeutsamen wirtschaftlichen Integrationszonen zu sichern sowie deren Anbindung an die Weltwirtschaft zu gewährleisten. Darüber hinaus sollte den Regionen mit geographischen Hemmnissen, vor allem Inseln und abgelegenen Gebieten, mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Räumliche Unterschiede in der EU können nicht reduziert werden ohne eine grundlegende Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und -dienstleistungen in den Regionen, in denen der mangelnde Zugang zur Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur die wirtschaftliche Entwicklung hemmt. Eine grundlegende Verbesserung der Infrastruktur und der Erreichbarkeit geht jedoch über die Ergänzung fehlender Verbindungen der TEN hinaus.

(112) Die Festlegung von Prioritäten bei der Ergänzung des Netzes erfordert zusätzliche Maßnahmen zur Entwicklung intraregionaler Verknüpfungen und der innerregionalen Erschließung. Die Effizienz und Dichte dieser sekundären Netze werden für die Integration der regionalen und städtischen Wirtschaft und deren Wettbewerbsfähigkeit entscheidend sein. Sie dienen insbesondere der Stärkung kleiner und mittlerer Städte und deren Funktion als Auslöser gesamtregionaler Entwicklungen.

(113) Es besteht das Risiko, daß Investitionen in sekundäre Netze und deren Anbindung an die TEN erst mit Zeitverzögerung oder gar nicht getätigt werden, wenn der Vollendung von höherrangigen Netzen eine größere Priorität beigemessen wird. Zur Vermeidung einer relativen Verschlechterung der Dienstleistungsqualität derjenigen EU-Räume, die nicht direkt an die TEN angebunden sind, darf der Ausbau sekundärer Netze nicht nachrangig behandelt werden. Dazu gehört auch die Modernisierung der regionalen Verkehrsdienste, wobei die verwendeten Verkehrsmittel den spezifischen lokalen bzw. regionalen Bedingungen angepaßt sein sollten (konventionelles Schie-

nennetz, Busse, Regionalflughafen, usw.). Im übrigen können die sekundären Netze zur Bündelung der Verkehrsströme auf den TEN beitragen und das kritische Potential für großräumige Verbindungen erschließen. Insofern kann der Zeitpunkt für die Anbindung der sekundären Netze an die TEN für deren Entwicklung von großer Bedeutung sein.

(114) Neben der EU-weiten muß aber auch die interkontinentale Dimension der Verkehrsnetze gesehen werden. Die gegenwärtigen Strukturen der interkontinentalen Erreichbarkeit der EU sind einmal durch die regional unterschiedlichen Standards der Verkehrsnetze und -knoten (Seehäfen, Flughäfen) geprägt, zum anderen aber auch durch die Politik der Flug- und Seeschiffahrtsgesellschaften, die aus zu meist marktwirtschaftlichen Gründen bestimmte interkontinentale Knoten im Kernraum der EU favorisieren. Die Einbindung der Regionen in die interkontinentalen Netze ist deshalb bislang räumlich nicht ausgewogen. Dies liegt jedoch nicht nur an der ungleichen Verteilung der Knotenpunkte für den interkontinentalen Verkehr, sondern auch am unterschiedlichen Dienstleistungsniveau der entsprechenden Knoten. Im Interesse einer ausgewogeneren Entwicklung ist es daher wichtig, daß nicht nur die Unterschiede der Verkehrsinfrastruktur, sondern auch des Dienstleistungsniveaus und der entsprechenden Kosten abgemildert werden. Denn der private Sektor wird eine wachsende Rolle im Entwicklungsprozeß von Knotenpunkten und Netzwerken mit unterschiedlichen Dienstleistungsniveaus für den interkontinentalen Verkehr spielen.

(115) Ausgewogenheit beim Luftverkehr wie auch die Errichtung eines europäischen Netzes von großen Seehäfen einschließlich regionaler Subsysteme von Häfen wäre im Interesse aller Regionen. Dies würde sowohl den Knotenpunkten im Kernraum der EU nutzen, die z. T. unter zunehmender Überlastung leiden, als auch den Randgebieten, die einer weiteren Förderung ihres wirtschaftlichen Potentials bedürfen. Dabei ist auch die grundlegende Förderung der Verbindung der interkontinentalen Knotenpunkte mit dem Hinterland durch Schienen- und Binnenwasserverkehr sehr wichtig, um das Ziel eines nachhaltigen Verkehrssystems erreichen zu können. Für die Entwicklung der See- und Flughafeninfrastrukturen in Kombination mit einer Politik der leistungsfähigen Anbindung aller EU-Regionen können transnationale Raumentwicklungskonzepte eine wichtige Hilfestellung geben.

(116) Telekommunikationsnetze können eine bedeutende Rolle beim Ausgleich von Nachteilen spielen, die durch

die Distanz und eine geringe Dichte in peripheren Regionen verursacht werden. Das relativ geringe Marktvolumen in Regionen mit niedriger Bevölkerungsdichte und entsprechend hohen Investitionskosten für Telekommunikationsinfrastruktur kann jedoch zu einem geringeren technischen Standard und zu hohen Tarifen führen, die Wettbewerbsnachteile nach sich ziehen. In vielen Bereichen (Telearbeit, Fernstudiengänge, Telemedizin, usw.) ist aber gerade die Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen ein Schlüsselfaktor für die Entwicklung. Die Anwendung moderner Technologien hängt jedoch nicht allein von der Verfügbarkeit fortschrittlicher Infrastruktur, Ausrüstung oder Dienstleistungen und deren Erschwinglichkeit, sondern auch vom Entwicklungsstand der jeweiligen Region ab. Um Investitionen anzuregen, sollte deshalb nachfragestimulierenden Maßnahmen, der Entwicklung von anwendungsbezogenen Fachkenntnissen und der Bewußtseinsbildung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Voraussetzung für entsprechende Infrastrukturvorhaben sollte eine frühzeitige Prüfung der zu erwartenden räumlichen Wirkungen sowie eine Abstimmung gemeinschaftlicher, nationaler und regionaler bzw. lokaler Maßnahmen sein.

(117) Politische Optionen

24. Stärkung der sekundären Verkehrsnetze und deren Verbindungen mit den TEN, inklusive der Entwicklung effizienter regionaler öffentlicher Verkehrssysteme.
25. Förderung eines räumlich ausgewogeneren Zugangs zum interkontinentalen Verkehr der EU durch eine entsprechende Verteilung von See- und Flughäfen (global gateways) und die Steigerung ihres Dienstleistungsniveaus sowie der Verbesserung ihrer „Hinterlandanbindung“.
26. Verbesserung der Verkehrsverbindungen peripherer und ultra-peripherer Regionen sowohl mit der EU als auch mit benachbarten Drittstaaten unter Berücksichtigung des Luftverkehrs und Ausbau entsprechender Infrastruktureinrichtungen.
27. Verbesserung des Zugangs zu und der Nutzung von Telekommunikationseinrichtungen; Bereitstellung von „Universaldienstleistungen“ in dünn besiedelten Gebieten durch eine entsprechende Ausgestaltung der Tarife.
28. Verbesserung der Kooperation zwischen den Verkehrspolitikern auf EU-, nationaler und regionaler Ebene.

Drucksache 14/1388**Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU**

29. Einführung einer Raumverträglichkeitsprüfung als Instrument der räumlichen Bewertung größerer Infrastrukturprojekte (insbesondere im Verkehrsbereich).

3.3.3 Effiziente und nachhaltige Nutzung der Infrastruktur

(118) Das derzeitige Wachstum von Personen- und Güterverkehr (insbesondere im Straßen- und Luftverkehr) beeinträchtigt zunehmend die Umwelt und die Effizienz der Verkehrssysteme. Ansätze zur Entlastung sind durch eine geeignete Raumentwicklungspolitik, die die Standorte von Wirtschaft und Bevölkerung und damit den Mobilitätsbedarf und die Wahl der Verkehrsmittel beeinflusst, möglich. Durch die Stärkung der umweltverträglicheren Verkehrsträger und die Förderung intermodaler Transportketten kann eine effizientere Nutzung der bestehenden Infrastruktur erzielt werden. Dieses Ziel muß jedoch ohne nachteilige Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit der EU insgesamt oder ihrer Teilregionen erreicht werden. Die Integration von Verkehrs- und Flächennutzungsplanung kann insbesondere in großen Stadtregionen erfolgversprechend sein, in denen die Abhängigkeit der Bevölkerung vom Pkw stark reduziert werden könnte. Erforderlich ist eine Politik, die in Städten und ihrem Umland sowie in Verdichtungsregionen die Nutzung des öffentlichen Verkehrs begünstigt.

(119) Im Kernraum der EU, aber auch in anderen dicht besiedelten Gebieten entlang der großen Korridore sowie einiger Küsten, hat der Verkehr, insbesondere der Straßenverkehr, ein so hohes Maß erreicht, daß dringend Maßnahmen zur Verringerung der damit verbundenen Erreichbarkeitsdefizite und Umweltbelastungen eingeleitet werden müssen. Deshalb sollten vermehrt Maßnahmen zur Stärkung der umweltverträglicheren Verkehrsträger ergriffen werden. Dazu gehören beispielsweise die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren oder die Internalisierung von externen Kosten des Straßenverkehrs in Verbindung mit einer entsprechenden Standortpolitik. Der Einsatz der Instrumente sollte sich nach

den örtlichen Gegebenheiten richten. Gleichwohl wird der Straßenverkehr sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr seine große Bedeutung behalten, insbesondere bei der Erschließung peripherer oder dünn besiedelter Regionen.

(120) Die Stärkung der umweltfreundlicheren Verkehrsträger erfordert eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtungsweise und ein koordiniertes Management der Verkehrsinfrastruktur. Für ihre effizientere und nachhaltige Nutzung müssen die Schiene und im Güterverkehr auch die Wasserwege (See-, Küsten- und Binnenschifffahrt) stärker genutzt werden. Neben der Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Netze müssen angemessene intermodale Verknüpfungen, d. h. ein flächendeckendes Angebot an Umsteige- bzw. Umladeknoten, entwickelt werden. Die Potentiale der Bahn können nur durch eine umfassende Modernisierung ausgeschöpft werden. Dies betrifft sowohl die Herstellung der Interoperabilität zwischen den einzelnen Systemen als auch die Verbesserung der Logistik. In dichter besiedelten europäischen Teilräumen kann der Hochgeschwindigkeitsbahnverkehr auf Strecken bis ca. 800 km den Luftverkehr ersetzen. In dünner besiedelten peripheren Regionen, insbesondere in den Insellagen, muß jedoch dem regionalen Flugverkehr auch auf kürzeren Strecken größere Bedeutung eingeräumt werden; generell müssen besondere Lösungen für die weniger bevorzugten Gebiete gefunden werden.

(121) Die für Häfen, Flughäfen, Eisenbahnverkehr und Fernstraßen zuständigen Behörden sowie die Betreiber der unterschiedlichen Netze sollten ihre Politiken und Aktivitäten im Rahmen von integrierten verkehrsträgerübergreifenden Konzepten abstimmen. Potentielle Synergien zwischen den Transportsystemen müssen genutzt werden. Lösungen liegen auch in der gemeinschaftlichen Nutzung von bestehender Infrastruktur, um ggf. Überkapazitäten zu vermeiden. So können z. B. zwei benachbarte Häfen gemeinsam Schienenwege nutzen, oder ein Flughafen kann sein Hinterland grenzübergreifend bedienen.

(122) Ein weiterer wichtiger Aspekt sind Kooperationen zwischen nationalen, regionalen und örtlichen Verkehrspolitikern. Effiziente Verbindungen zwischen den Netzen der unterschiedlichen Ebenen sind unerlässlich. Regionale Initiativen können nationalen Institutionen und Netzwerkbetreibern helfen, ihre Planungen und die Auslastung ihrer Kapazitäten durch die Berücksichtigung der örtlichen Bedürfnisse zu verbessern.

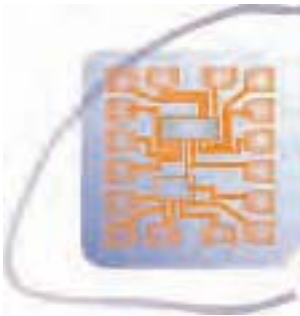
(123) Telekommunikation sowie Informations- und Kommunikationstechnologien sind ein wichtiges Ergänzungsinstrument für die regionale Integration. Sie können jedoch

nicht als Ersatz für verkehrliche Erschließung angesehen werden. Ein Schwerpunkt sollte hier auf die Koordination zwischen den Entscheidungsträgern für Verkehr und Telekommunikation gelegt werden. Ebenso sollten die Raum- und Verkehrsplanung stärker verzahnt werden.

(124) Politische Optionen

30. Bessere Koordination von Raumentwicklungspolitik und Flächennutzungsplanung mit Verkehrs- und Telekommunikationsplanung.
31. Verbesserung der öffentlichen Verkehrsdienstleistungen und Bereitstellung eines Mindestangebotes an öffentlichen Verkehrsleistungen in kleineren und mittleren Städten.
32. Reduzierung der negativen Auswirkungen in verkehrlich stark belasteten Räumen durch die Stärkung umweltverträglicherer Verkehrsmittel, die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren und die Internalisierung der externen Kosten.
33. Förderung der Vernetzung intermodaler Knotenpunkte für den Güterverkehr, insbesondere für den Verkehr auf den europäischen Korridoren, unter besonderer Berücksichtigung der Schifffahrt und Binnenschifffahrt.
34. Koordinierte und integrierte Infrastrukturplanung und -management zur Reduzierung uneffektiver Investitionen (z. B. unnötiger paralleler Ausbau von Verkehrswegen) und zur Sicherung einer effizienten Nutzung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur.

3.3.4 Verbreitung von Innovation und Wissen



(125) Der Zugang zu Wissen hat für die Wettbewerbssituation der EU die gleiche Bedeutung wie der Zugang zu Infrastruktur. Die regional miteinander verflochtenen Arbeitsmärkte sowie Produktions- und Dienstleistungsstandorte benötigen dynamische Innovationssysteme, einen effektiven Technologietransfer und Institutionen zur Qualifizierung ihrer Arbeitskräfte. Trotz der Fortschritte des letz-

ten Jahrzehnts, die eine große Zahl neuer Technologien hervorgebracht haben und die auch für verbesserte Ausbildungschancen und Fachkenntnisse gesorgt haben, ist der Zugang zu Wissen sowie das Innovationspotential noch immer räumlich unausgewogen. Aber auch das Bewußtsein der Bevölkerung für die angebotenen Möglichkeiten muß weiter gestärkt werden. Die Regierungen (auf allen Ebenen) müssen dafür sorgen, daß Bildung und Forschung besser mit dem Bedarf der regionalen Wirtschaftsstrukturen verknüpft werden. Sie müssen auch darauf achten, das allgemeine Bildungsniveau anzuheben.

(126) Für die künftige Entwicklung der Wirtschaft wird dem Austausch immaterieller Leistungen ein bedeutender Stellenwert beigemessen. Arbeitsplätze werden qualifizierter. Die Produktivitätssteigerung und das Beschäftigungswachstum sind immer stärker von einer weiten Verbreitung von neuen und besseren Produkten und Prozessen abhängig. Diejenigen Firmen, die Innovationskapazitäten mit neuen Organisationsformen und einer Höherqualifizierung der Beschäftigten verbinden können, werden sich längerfristig besser am Markt positionieren können.

(127) In diesem Zusammenhang ist der Zugang zu einem Mindestangebot an hochwertiger Ausbildung und zu Forschungszentren unabdingbar. Für eine unmittelbare Zusammenarbeit zwischen Unternehmen in weniger entwickelten Gebieten und Forschungszentren sowie Ausbildungsstätten ist entscheidend, daß gut ausgebildete Vermittler in der Lage sind, entsprechende Kontakte herzustellen. Technische Dienstleistungszentren, in denen Innovationen vorgestellt und von örtlichen Unternehmen getestet werden können, wären dabei hilfreich. Darüber hinaus ist es notwendig, die Kommunikation zwischen lokalen Betrieben auf der einen und Technologiezentren, Universitäten, Unternehmensberatern usw. auf der anderen Seite zu verbessern, um sich ergänzende Kompetenzen auszunutzen.

(128) Die wirtschaftliche Attraktivität einer Region hängt auch von dem Ausbildungsniveau und den beruflichen Fertigkeiten ihrer Arbeitskräfte ab. In den letzten Jahren haben die weniger entwickelten Gebiete diesbezüglich bedeutende Fortschritte gemacht, insbesondere bei der Bekämpfung des Analphabetentums. Diese Bemühungen müssen fortgesetzt werden. Daneben muß sichergestellt werden, daß die örtlichen Unternehmen auch in der Lage sind, Arbeitskräfte qualifikationsgerecht zu beschäftigen und zu bezahlen und somit in der Region zu halten.

(129) Informations- und Kommunikationstechnologien (IK) können dazu beitragen, Defizite im Zugang zu Inno-

Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU

vation und Wissen abzubauen und damit die Ansiedlung von Unternehmen in ländlichen Regionen zu unterstützen. Dadurch werden Investitionsanreize in Regionen geschaffen, in denen die relativen Standortkosten normalerweise geringer sind. Dies kann eine polyzentrische Entwicklung des Raumes der EU unterstützen.

(130) Die Verbreitung der neuen Informationstechnologien in allen Regionen bedeutet nicht nur die Bereitstellung einer qualitativ gleichwertigen allgemeinen Grundversorgung, sondern auch eine angemessene Gebührenpolitik. Wie die nördlichen Länder demonstrieren, ist eine geringe Bevölkerungsdichte kein unüberwindbares Hindernis zur Einrichtung und weitverbreiteten Nutzung von hochwertigen Telekommunikationsdiensten. Neben regulativen Maßnahmen begünstigen Strategien zur Stimulierung der Nachfrage nach Wissen die Handhabung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien. Dazu gehören beispielsweise Kampagnen zur Bewußtseinsbildung („awareness raising“) und verbesserte Ausbildungsangebote.

(131) Politische Optionen

35. Umfassende Integration wissensrelevanter Politiken, wie der Förderung von Innovation, der schulischen Bildung, der Berufsausbildung und Weiterbildung, der Forschung und Technologieentwicklung, in räumliche Entwicklungskonzepte, insbesondere auch in abgelegenen oder dünn besiedelten Gebieten.
36. Sicherstellung eines europaweiten Zugangs zu wissensrelevanter Infrastruktur unter Berücksichtigung des sozio-ökonomischen Potentials moderner kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) als Motoren nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung.
37. Begünstigung der Vernetzung von Firmen und der schnellen Verbreitung von Innovationen, insbesondere durch regionale Institutionen, die Innovationen fördern.
38. Unterstützung der Einrichtung von Innovationszentren sowie einer Zusammenarbeit zwischen höherer Bildung, angewandter Forschung und Entwicklung und Privatwirtschaft, insbesondere in wirtschaftsschwachen Gebieten.
39. Entwicklung einer Mischung aus angebots- und nachfragestimulierenden Maßnahmen zur Verbesserung des regionalen Zugangs bzw. der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien.

3.4 Umsichtiger Umgang mit der Natur und dem Kulturerbe

3.4.1 Natur und Kulturerbe als Entwicklungsgut



(132) Die Kommissionsmitteilung an den Rat und das Europäische Parlament bezüglich der Europäischen Strategie für Biodiversität³⁵ besagt, daß die Raumentwicklung eine wichtige Rolle beim Erhalt und der nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt auf lokaler und regionaler Ebene spielen kann. Die Natur und das Kulturerbe der EU sind durch unterschiedliche Einflüsse ständig bedroht. Auch wenn strenge Schutzmaßnahmen manchmal gerechtfertigt sein mögen, so ist es doch oft sinnvoller, den Schutz und die Handhabung der gefährdeten Gebiete in räumliche Entwicklungsstrategien für größere Gebiete einzubeziehen.

(133) Das kulturelle Erbe Europas – von den gewachsenen Kulturlandschaften der ländlichen Gebiete bis hin zu den historischen Stadtzentren – ist Ausdruck seiner Identität und von weltweiter Bedeutung. Es ist auch Bestandteil der alltäglichen Umgebung vieler Menschen und bereichert deren Lebensqualität. Rigorose Schutzmaßnahmen, wie sie der Denkmalschutz für bestimmte Stätten und Monumente vorsieht, können nur einen kleinen Teil dieses Erbes abdecken. Für den größeren Teil ist ein kreativer Ansatz vonnöten, damit der in vielen Gebieten vorherrschende Trend zur Vernachlässigung, Beschädigung und Zerstörung umgekehrt wird und somit das kulturelle Erbe, einschließlich der zeitgenössischen Errungenschaften, an künftige Generationen weitergegeben werden kann. Es ist außerdem notwendig, das kulturelle Leben flächendeckend in der EU zu entfalten, insbesondere durch die Unterstützung des Ausbaus kultureller Einrichtungen, der Wiederaufwertung des öffentlichen Raumes und der Wiederbelebung von Gedenkstätten. In diesem Sinne kann die kulturelle Entwicklung eine soziale und räumliche Ausgleichsrolle spielen.

(134) Die Natur und das Kulturerbe sind ein wirtschaftlicher Faktor, der für die Regionalentwicklung zunehmend wichtiger wird. Die Lebensqualität von Städten, ihrer Umgebung und der ländlichen Räume ist für die Standortent-

scheidung neuer Unternehmen von immer größerer Bedeutung. Natürliche und kulturelle Sehenswürdigkeiten sind auch eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung des Tourismus.

3.4.2 Erhalt und Entwicklung der Natur



(135) Die Entwicklung der natürlichen Ressourcen erfolgt in der EU über ein Management der Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden) und über einen gezielten Gebietsschutz (Schutzgebiete, umweltsensible Gebiete).

(136) Der Umfang geschützter Gebiete in der EU ist in den letzten zehn Jahren angestiegen, wobei diese Gebiete meist geschützte „Inseln“ bleiben. Das mit der Fauna-, Flora-, Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und den Umweltrichtlinien angestrebte gemeinschaftsweite Netz von Schutzgebieten „Natura 2000“ stellt einen sinnvollen Ansatz dar, der frühzeitig mit der regionalen Entwicklungspolitik in Einklang zu bringen ist. Konzertierte Schutzmaßnahmen für Gebiete, die zum Netzwerk gehören, müssen in abgestimmte räumliche Entwicklungskonzepte eingebunden werden. Mit einem ökologischen Verbundsystem und Natura 2000 kann auch ein Verbund schutzwürdiger Biotope gesichert und entwickelt werden. Eine besondere Rolle kommt den Verbindungen und Korridoren zwischen Schutzgebieten zu, wie beispielsweise den Hecken, die die Wanderung und den genetischen Austausch bei Pflanzen und freilebenden Tieren unterstützen. Darüber hinaus kann eine breiter angelegte Flächennutzungspolitik einen Rahmen für Schutzgebiete bilden, ohne diese zu isolieren. Falls nötig können Pufferzonen eingerichtet werden.

(137) Neben den Schutzgebieten weisen auch verschiedene Arten umweltsensibler Gebiete eine große biologische Vielfalt auf, z. B. Berggebiete, Feuchtgebiete, Küstenregionen und Inseln. Da solche weitgehend intakten Lebensräume immer mehr abnehmen, müssen auch deren ökologisch wertvollen Kernbereiche unter Schutz gestellt werden. Schutz allein reicht jedoch zum Erhalt dieser Gebiete nicht aus. Die weniger empfindlichen Teile sollten einer ihrer

ökologischen Funktion angemessenen wirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden. Für die Regionen eröffnen sich dadurch gleichzeitig neue Entwicklungschancen, z. B. im Bereich des umweltfreundlichen, „sanften“ Tourismus.

(138) Der Erhalt und die Entwicklung natürlicher Ressourcen erfordern angepaßte integrierte Entwicklungsstrategien und Planungskonzepte sowie geeignete Formen des Managements. Dadurch wird sichergestellt, daß der Naturschutz und die Verbesserung der Lebensbedingungen für die Bevölkerung ausgewogen berücksichtigt werden. Die hierfür notwendigen Informationsgrundlagen können Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfungen liefern. Bei der Suche nach ausgewogenen Lösungen ist auch die betroffene Bevölkerung intensiv zu beteiligen. Die Empfehlungen für die räumliche Planung in den Küstengebieten der Ostsee sind ein vielversprechendes Beispiel internationaler Zusammenarbeit auf diesem Gebiet³⁶.

(139) Daneben sollten verstärkt neue Wege beschritten werden, die Naturschutz und räumliche Entwicklung in Einklang bringen. Schutzgebiete und sonstige ökologisch wertvolle Gebiete leisten durch den Erhalt der Natur einen wichtigen Dienst für die gesamte Gesellschaft. Schutzauflagen und Entwicklungsbeschränkungen dürfen sich jedoch nicht nachteilig auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung auswirken. Vielmehr müssen ökologische Leistungen – etwa durch geeignete Abgabelösungen – auch ökonomisch in Wert gesetzt werden. Über so entstandene Einkünfte könnten diesen Regionen dann neue, ihrer Funktion angemessene Entwicklungsperspektiven eröffnet und gleichzeitig die Natur erhalten werden.

(140) Der sogenannte „Treibhaus-Effekt“, d. h. die Anreicherung von Treibhausgasen in der Erdatmosphäre, stellt künftig eine zentrale Herausforderung für den Umweltschutz dar. Verantwortlich für die damit verbundene Klimaänderung sind insbesondere die Verbrennung großer Mengen fossiler Brennstoffe im Energie- und Verkehrssektor, die Vernichtung der Wälder, die Intensivierung der Landwirtschaft sowie die Produktion von FCKW und Halonen. Zur Gegensteuerung sind die in Kyoto von der EU eingegangenen Verpflichtungen zur CO₂-Minderung strikt umzusetzen. Raumentwicklungspolitik kann einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten, indem sie auf energiesparende und verkehrsreduzierende Siedlungsstrukturen und Standorte hinwirkt sowie zum verstärkten Einsatz von CO₂-neutralen erneuerbaren Energien beiträgt. Die europäischen Wälder sind in ihrer Funktion als „grüne Lunge“ für eine nachhaltige Entwicklung von höchster Wichtigkeit; hierzu gehört auch eine optimale Nutzung der

Drucksache 14/1388**Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU**

Waldressourcen in Europa. In diesem Zusammenhang sollte eine nachhaltige Forstwirtschaft höchste Priorität haben.

(141) Ein weiteres großes Umweltproblem in der EU ist die Zerstörung der Böden. Viele Böden drohen durch Art, Ausmaß und Intensität der menschlichen Nutzung in ihrer Vielfalt und in ihrer Funktion als elementare Lebensgrundlagen unwiederbringlich verlorenzugehen. Wesentliche Gefährdungsfaktoren sind nutzungsbedingte Bodenerosion, Hochwasser, Waldschäden, Grundwasserbelastung, Anreicherung von Schadstoffen, aber auch die Intensität der Agrarnutzung und die Umnutzung von Freiflächen für Siedlungszwecke. Deshalb ist ein effizienter Bodenschutz notwendig, der die natürlichen Ressourcen und Bodenfunktionen erhält. Dazu gehört, daß nutzungsbedingte Verdichtungen, Erosionen und Bodenzerstörungen ebenso vermindert werden wie Einträge von Schadstoffen oder die übermäßige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungszwecke.

(142) Geschützte und gefährdete Gebiete müssen als fester Bestandteil städtischer und ländlicher Regionen anerkannt werden. Eine Raumplanung auf der geeigneten Regierungs- und Verwaltungsebene kann hier – und auch beim Schutz von Menschen und Ressourcen vor Naturkatastrophen – eine entscheidende Rolle spielen. Bei Entscheidungen zur territorialen Entwicklung sind potentielle Risiken, wie Überschwemmungen, Brände, Erdbeben, Erdbeben, Erosion, Muren und Lawinen und die Ausbreitung von Dürrezonen, einzubeziehen. Bei der Vorbeugung von Risiken sollte insbesondere die regionale und transnationale Dimension berücksichtigt werden.

(143) Politische Optionen

40. Weiterentwicklung europäischer ökologischer Netzwerke, wie durch Natura 2000 vorgeschlagen, inklusive der erforderlichen Verbindungen zwischen naturnahen Standorten und Schutzgebieten von regionaler, nationaler, transnationaler und EU-weiter Bedeutung.
41. Berücksichtigung der Erhaltung der biologischen Vielfalt in den Fachpolitiken (Landwirtschaft, Regionalpolitik, Verkehr, Fischerei, usw.), wie es in der Gemeinschaftsstrategie für biologische Vielfalt vorgesehen ist.
42. Erarbeitung integrierter räumlicher Entwicklungsstrategien für Schutzgebiete, umweltempfindliche Gebiete und Gebiete mit hoher biologischer Vielfalt, wie beispielsweise Küstengebiete,

Bergregionen und Feuchtgebiete, unter Sicherstellung des Ausgleichs zwischen Schutz und Entwicklung auf der Grundlage von Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfungen und unter Einbeziehung der betroffenen Partner.

43. Stärkerer Einsatz ökonomischer Instrumente, um die ökologische Bedeutung von Schutzgebieten und umweltsensiblen Gebieten zu honorieren.
44. Förderung energiesparender und verkehrsreduzierender Siedlungsstrukturen, integrierte Ressourcenplanung und verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien zur CO₂-Reduktion.
45. Schutz der Böden als Lebensgrundlage für Menschen, Tiere und Pflanzen durch Verminderung von Erosion, Bodenzerstörung und übermäßiger Freiflächeninanspruchnahme.
46. Entwicklung von Strategien zum Risikomanagement in katastrophengefährdeten Gebieten auf lokaler, regionaler und transnationaler Ebene.

3.4.3 Wasserressourcenmanagement: eine spezielle Herausforderung für die räumliche Entwicklung

(144) Wasser ist eine lebenswichtige Ressource für Natur, Landwirtschaft, Haushalte, Industrie, Erholung, Energiegewinnung und Verkehr. In der EU wird das Vorhandensein von Wasser oft als selbstverständlich angesehen. Die Schwierigkeiten bei der Gewährleistung der Wasserversorgung werden sich jedoch wahrscheinlich in Zukunft sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht vergrößern. Durch anhaltende Verschmutzung, Übernutzung und schlechtes Management hat die Qualität der Wasserressourcen abgenommen, wobei sich das Ausmaß dieses Problems innerhalb der EU von Region zu Region unterscheidet. Da Wasser keine Grenzen kennt, haben die damit verbundenen Probleme häufig transnationalen Charakter. Es ist daher erforderlich, beim Management der Wasserressourcen, wie in größeren Flußtätern, beim Hochwasserschutz, bei der Vorbeugung gegen Trockenheit sowie beim

Schutz des Grundwassers und der Feuchtgebiete, über administrative Grenzen hinweg zu kooperieren.

(145) Wasserschutzpolitik und Wasserressourcenmanagement sind zu einer Notwendigkeit geworden. Sowohl die Politik hinsichtlich der Oberflächengewässer als auch hinsichtlich des Grundwassers muß mit der Raumentwicklungspolitik verknüpft werden. Präventive Maßnahmen zur Verringerung der Abwässer sowie der Übernutzung und Verschmutzung der Wasserressourcen sollten einer nachträglichen Behebung von Umweltschäden vorgezogen werden. Eine entsprechende Raum- und Flächennutzungsplanung kann einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität leisten. Die Auswirkungen großer Projekte im Bereich der Wasserbewirtschaftung sollten deshalb im Vorfeld von Investitionen durch Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfungen ermittelt werden. Darüber hinaus sind grenzübergreifende und transnationale Raumentwicklungsstrategien als Grundlage für ein besseres Wasserressourcenmanagement zu entwickeln.

(146) Wasser kann auch eine Bedrohung darstellen. Die Raumplanung kann vor allem auf transnationaler Ebene einen wichtigen Beitrag für den Schutz der Menschen und die Verringerung des Risikos von Hochwasser leisten. Vorbeugender Hochwasserschutz kann mit Naturentwicklungs- bzw. -rehabilitationsmaßnahmen kombiniert werden. Hierfür zeigt das INTERREG II C-Programm zur Vorbeugung gegen Hochwasser erste mögliche Ansätze auf.

(147) Die Nachfrage nach Wasser steigt vor allem als Folge des wachsenden Verbrauchs der Haushalte, der Landwirtschaft und des Tourismus weiter an. In den Mittelmeergebieten ist das Problem besonders akut. Die Programme zur Bekämpfung von Trockenheit, wie spezielle Programme im Rahmen von INTERREG II C, müssen stärker darauf ausgerichtet werden, die Nachfrage nach Wasser zu begrenzen und die Effizienz der Wasserversorgungssysteme zu erhöhen. Die Raumplanung kann im Hinblick auf Aktivitäten mit hoher Nachfrage nach Wasser schon bei der Planung auf eine ressourcensparende Verwendung hinweisen. Diese Probleme bedürfen einer breit angelegten öffentlichen Diskussion, da nur durch ein entsprechendes Bewußtsein in der Bevölkerung eine nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen gewährleistet werden kann.

(148) Die Übernutzung des Grundwassers und Entwässerungsprojekte haben auch negative Auswirkungen auf umweltsensible Gebiete. Große Teile von Feuchtbiotopen wurden zerstört, und einige Feuchtgebiete sind vollständig verschwunden. Feuchtgebiete sind, was ihren biologischen

Wert und ihre natürlichen Reinigungs- und Regulierungsfunktionen betrifft, eine wertvolle Ressource. Ihre Erhaltung und Wiederherstellung hat hohe Priorität.

(149) Der Eintrag von Schad- und Nährstoffen in die Meere und ihre Übernutzung bedroht die Meeresökosysteme und führt zu einer allgemeinen Verschlechterung der Umwelt.

(150) Politische Optionen

47. Verbesserung des Gleichgewichts zwischen Wasserversorgung und -nachfrage, insbesondere in Gebieten, die der Gefahr von Trockenheit ausgesetzt sind. Entwicklung und Anwendung ökonomischer Instrumente für die Wasserbewirtschaftung, inklusive der Förderung wassersparender landwirtschaftlicher Nutzungskonzepte und Bewässerungstechnologien in Wassermangelgebieten.
48. Förderung der transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit bei der Durchführung integrierter Strategien für das Management der Wasserressourcen einschließlich größerer Grundwasservorkommen, insbesondere in dürre- und hochwassergefährdeten Gebieten und Küstenregionen.
49. Erhaltung und Wiederherstellung von großen Feuchtgebieten, die durch zu starke Wasserentnahme oder durch Umleitung von Zuflüssen gefährdet sind.
50. Abgestimmtes Meeresmanagement, insbesondere Erhalt und Rehabilitation der bedrohten Meeresökosysteme.
51. Stärkung der regionalen Eigenverantwortung im Wasserressourcenmanagement.
52. Durchführung von Umwelt- und Raumverträglichkeitsprüfungen für alle großdimensionierten Projekte im Bereich der Wasserbewirtschaftung.

3.4.4 Kreativer Umgang mit Kulturlandschaften



(151) Die Kulturlandschaften tragen durch ihre Eigenart zur lokalen und regionalen Identität bei und spiegeln die

Drucksache 14/1388**Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU**

Geschichte und das Zusammenspiel von Mensch und Natur wider. Sie sind deshalb beispielsweise als touristische Anziehungspunkte von beträchtlichem Wert. Die Bewahrung dieser Landschaften ist von großer Bedeutung. Sie darf aber nicht dazu führen, daß eine wirtschaftliche Nutzung unmöglich oder übermäßig behindert wird. In einigen Fällen ist der gezielte Schutz besonders bedeutsamer Stätten erforderlich. In anderen Fällen müssen ganze Landschaften erhalten oder wiederhergestellt werden. Die Art und Weise der Landbewirtschaftung ist häufig der wichtigste Schritt, eine Zerstörung von Kulturlandschaften zu verhindern.

(152) Ein gemeinsames Merkmal vieler europäischer Landschaften ist ihre ständige Weiterentwicklung. Dabei besteht jedoch die Gefahr der Vereinheitlichung und des Verlustes biologischer Vielfalt. Eine kleine Anzahl von Kulturlandschaften sollten als einmalige Beispiele historischer Kulturlandschaften unter Schutz gestellt werden: z. B. die „Bocage“, Wallheckenlandschaften entlang der Atlantikküste. Schutzmaßnahmen sind auch für Elemente nötig, die besonders typisch für ältere Landschaften sind, wie beispielsweise die alten Systeme der offenen Felder, durch die Orte von historischem Interesse entstanden sind. In ähnlicher Weise sind die durch verschiedene Länder führenden, historischen Wege wie der Pilgerweg nach Santiago de Compostela oder die italienische „Via Francigena“ von solch hohem Wert, daß sie unter Schutz gestellt werden sollten.

(153) In einem Großteil der Fälle ist die kreative Weiterentwicklung bzw. Wiederherstellung der Landschaften wichtiger als die Erhaltung der gegenwärtigen Situation. Derzeit werden landschaftsbeeinflussende Maßnahmen häufig unkoordiniert durchgeführt. Ihre Ergebnisse sind eher zufällig und spiegeln vielfach nur die verschiedenen Interessen der jeweils Beteiligten wider. Neue Unternehmens- und Wohnansiedlungen werden oft ohne ästhetische oder umweltgerechte Überlegungen angelegt. Durch die Förderung von Rohstoffen werden z. T. ganze Landschaften zerstört. Für viele Gebiete in Europa ist daher eine individuell angepaßte und kreative Landschaftspolitik erforderlich, d. h. eine Politik, die sich auf Integration gründet, offen für neue Entwicklungen ist und zur Schaffung bzw. Wiederherstellung attraktiver Landschaftsbilder beiträgt.

(154) Schließlich gibt es Fälle, in denen sich die Landschaft aufgrund fehlender menschlicher Eingriffe verschlechtert. Dies geschieht besonders dort, wo traditionelle Methoden der landwirtschaftlichen Bodennutzung aufgegeben wer-

den. Die Vernachlässigung der Landbewirtschaftung in gefährdeten Gebieten, wie Gebirgen und Küstengebieten, kann besonders folgenschwer sein, indem sie z. B. die Bodenerosion verstärkt. In Gebieten, in denen menschliche Aktivitäten nicht sehr ausgeprägt sind, kann der Rückgang der menschlichen Eingriffe aber auch zur Erholung der Natur führen. Die Förderung traditioneller Landbewirtschaftungsmethoden, der touristischen Erschließung sowie von Aufforstungen können beispielsweise mögliche Alternativen zum vollständigen Brachliegen darstellen.

(155) Politische Optionen

53. Erhaltung und kreative Weiterentwicklung von Kulturlandschaften mit besonderer kulturhistorischer, landschaftsästhetischer und ökologischer Bedeutung.
54. Inwertsetzung von Kulturlandschaften im Rahmen integrierter Raumentwicklungsstrategien.
55. Verbesserte Koordinierung der Entwicklungsmaßnahmen, die sich auf die Landschaften auswirken.
56. Kreative Wiederherstellung von Landschaften, die durch menschliche Eingriffe Schäden erlitten haben, einschließlich von Rekultivierungsmaßnahmen.

3.4.5 Kreativer Umgang mit dem Kulturerbe

(156) Viele europäische Städte und Gemeinden besitzen ein hohes Maß an kulturell äußerst wertvoller Substanz, die vielfach in langsamen, aber stetigem Verfall begriffen ist. Trotz beträchtlicher Investitionen zur Erhaltung und Restaurierung konnte dieser Trend bislang nicht gestoppt werden. Um irreparable Schäden zu verhindern, müssen Schutzprogramme initiiert werden. Die Unterzeichnerstaaten des Abkommens von Granada von 1985 haben sich zu einem Lösungsansatz verpflichtet, nach dem das architektonische Erbe zu schützen und dessen Erhaltung zu sichern ist, gleichzeitig aber auch die Bedürfnisse einer modernen Gesellschaft berücksichtigt werden müssen³⁷.

(157) Das kulturelle Erbe ist besonders durch Umweltverschmutzung, menschliche Interventionen und natürliche Risikofaktoren gefährdet. Die Kenntnisse über diese Risikofaktoren sind immer noch unzureichend. Hierzu ist die Entwicklung ausgereifter Methodologien, die sich auf ein umfassendes Konzept der Risikoeinschätzung stützen, erforderlich.

(158) Das Kulturerbe der EU besteht nicht nur aus einzelnen kulturhistorisch wertvollen Bauwerken und archäologischen Stätten. Die unterschiedlichen Lebensstile der Bewohner europäischer Städte und Gemeinden sind in ihrer Gesamtheit als ein Bestandteil des Kulturerbes zu betrachten. Viele europäische Städte sind den Gefahren der Kommerzialisierung und kulturellen Vereinheitlichung ausgesetzt, die ihre Individualität und jeweilige Identität zerstören. Hierzu zählen beispielsweise Immobilienspekulationen, im Vergleich zur Umgebung überdimensionierte Infrastrukturprojekte oder unüberlegte Anpassungen an den Massentourismus. Diese Faktoren führen häufig zu ernsthaften Schäden in der Struktur und im gesellschaftlichen Leben der Städte sowie zur Beeinträchtigung ihres Potentials als attraktive Standorte für mobile Investitionen. Strategien der Raumentwicklung können dazu beitragen, diesen Gefahren entgegenzutreten.

(159) Moderne innovative Bauwerke sollten nicht als störende Einflüsse, sondern als potentielle Bereicherungen des kulturellen Erbes angesehen werden. In vielen Fällen sind die besten architektonischen Werke jedoch nur

Einzelerefolge, die häufig von Entwicklungen begleitet werden, die die Qualität der städtischen Umwelt herabsetzen. Selten werden Gebäude bzw. Gebäudegruppen auf der Grundlage einer zeitgenössischen Vision der Stadtplanung gestaltet und harmonisch in städtebauliche Ensembles integriert. Wie im ländlichen Bereich sind auch Stadtlandschaften häufig die Folge zufälliger Entwicklungen. Strategien für eine kreative Gestaltung der Stadtbilder werden nur allmählich entwickelt. Sie sind jedoch dringend notwendig, insbesondere in Städten, in denen die sich verschlechternde Qualität der Bauwerke ein Stadium erreicht hat, durch das Menschen davon abgehalten werden, dort zu leben oder zu investieren.

(160) Politische Optionen

57. Entwicklung von integrierten Strategien zum Schutz des kulturellen Erbes, welches in Gefahr oder im Verfall begriffen ist, einschließlich der Entwicklung von Instrumenten zur Beurteilung der Risikofaktoren und zur Bewältigung von Krisensituationen.
58. Erhaltung und kreative Umgestaltung schützenswerter städtebaulicher Ensembles.
59. Förderung zeitgenössischer Bauwerke von hoher architektonischer Qualität.
60. Stärkung des Bewußtseins, daß aktuelle Stadt- und Raumentwicklungspolitik zum kulturellen Erbe zukünftiger Generationen beiträgt.

4 Die Anwendung des EUREK

4.1 Auf dem Wege zu einer integrierten Raumentwicklung

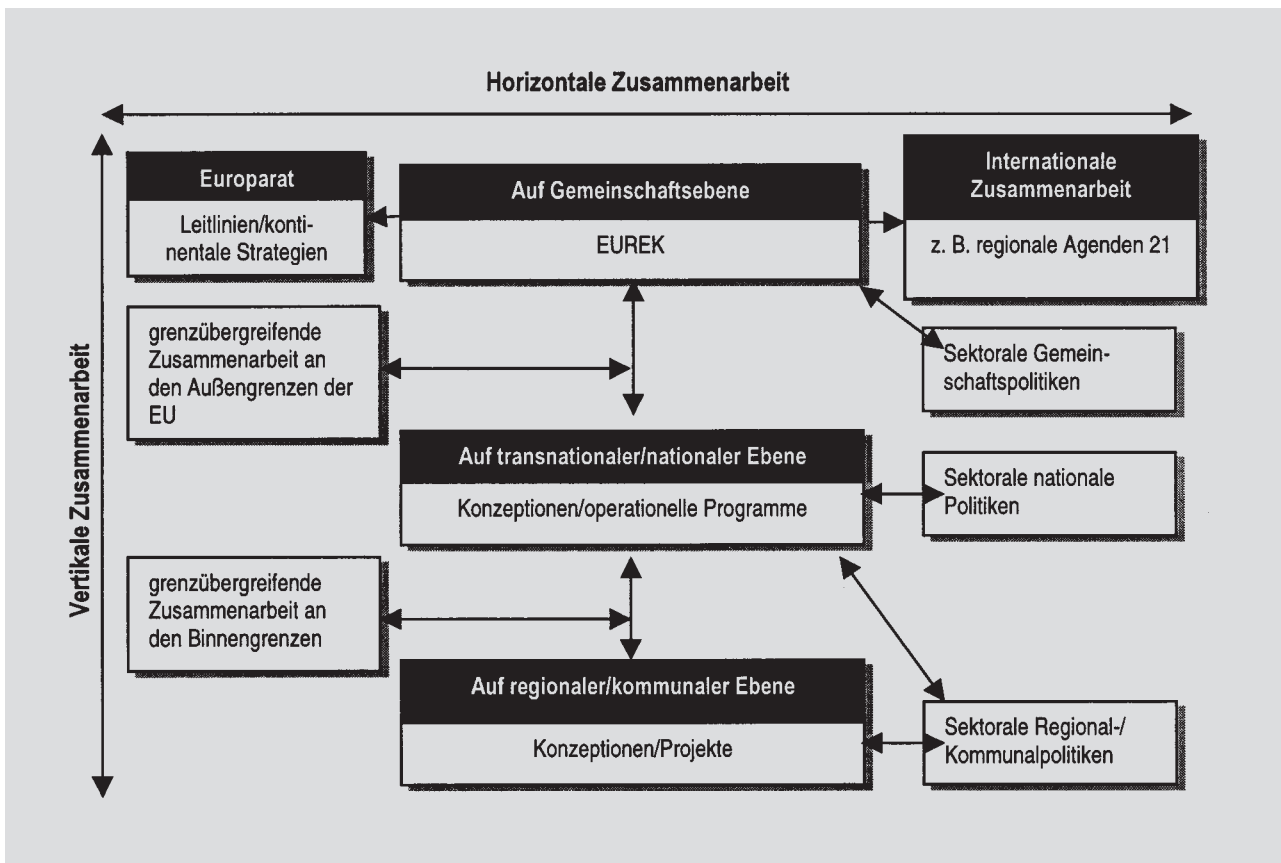
(161) Bei der Anwendung der politischen Optionen durch die Regierungs- und Verwaltungsstellen der Mitgliedstaaten und die Dienststellen der EU müssen sachliche, räumliche und zeitliche Überschneidungen und Konflikte frühzeitig beachtet und die richtigen Prioritäten gesetzt werden. Hierzu bedarf es neuer Formen der Zusammenarbeit, die gemäß den Prinzipien des EUREK auf freiwilliger Basis erfolgen. Die Anwendung der politischen Optionen stützt sich auf das Subsidiaritätsprinzip. Erforderlich ist deshalb eine enge Zusammenarbeit einerseits der Fachpolitiken untereinander und mit den für die räumliche Entwicklung zuständigen Behörden auf der jeweiligen Ebene (horizontale Zusammenarbeit) und andererseits der Politiken der Gemeinschaftsebene und der transnationalen, regionalen und lokalen Ebenen untereinander (vertikale Zusammenarbeit – vgl.

Abb. 7). Kooperation ist der Schlüssel für eine integrierte Raumentwicklungspolitik und stellt deren Mehrwert gegenüber isoliert handelnden Sektorpolitiken dar.

(162) Integrierte Raumentwicklungspolitik im EU-Maßstab muß die politischen Optionen zur Entwicklung bestimmter Gebiete so miteinander kombinieren, daß nationale Grenzen und andere administrative Hürden keine Entwicklungsengpässe mehr darstellen. Das EUREK liefert den Rahmen für die integrierte Anwendung der politischen Optionen. Seine inhaltliche Ausfüllung ist nicht Aufgabe einer Behörde, sondern liegt in der Verantwortung einer Vielzahl von Raumentwicklungsbehörden (Raumordnung, Regionalplanung, Stadtplanung) und Fachplanungen.

(163) Die politischen Optionen unterscheiden sich im Hinblick auf ihren räumlichen Anwendungsbereich. Das EUREK empfiehlt für die räumliche Kooperation drei Ebenen:

Abb. 7: Formen der Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung



- die Gemeinschaftsebene,
- die transnationale/nationale Ebene,
- die regionale/lokale Ebene.

Aus EU-Sicht ist dabei die Zusammenarbeit auf transnationaler Ebene von zentraler Bedeutung. Transnationale Strategien und Programme dienen der Differenzierung gemeinschaftlicher Fachpolitiken in den verschiedenen Regionen der EU. Sie können auch die Abstimmung der Gemeinschaftspolitiken mit den entsprechenden nationalen, regionalen und lokalen Politiken unterstützen.

(164) Aus den möglichen Kombinationen der politischen Optionen des EUREK ergeben sich eine Reihe von Schwerpunktaufgaben für eine ausgewogene und nachhaltige Raumentwicklungspolitik. Diese Aufgaben müssen entsprechend der jeweiligen Situation vor Ort spezifiziert werden. Beispielfhaft seien genannt:

- Förderung der Vernetzung von Stadtregionen: Alle Städte und Regionen müssen in der Lage sein, zum Abbau der Arbeitslosigkeit, zu wirtschaftlichem Wachstum und sozialer Ausgewogenheit der EU beizutragen. Hierzu sollten strategische Partnerschaften und Kooperationen zwischen den Stadtregionen stärker gefördert werden. Dies bedarf eines regionalen, grenzübergreifenden und transnationalen Ansatzes für Städtennetze.
- Bessere Erreichbarkeit als Grundvoraussetzung einer polyzentrischen Entwicklung: Auch wenn es nicht möglich ist, den gleichen Grad der Erreichbarkeit zwischen den Regionen der EU zu schaffen, so sind unter Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsgedankens Verbesserungen besonders in den peripheren Regionen und in den hochverdichteten, stark verkehrlich belasteten Räumen von grundlegender Bedeutung.
- Entwicklung von Euro-Korridoren: Diese Korridore können den räumlichen Zusammenhalt der EU stärken und sind ein wesentliches Instrument der Raumentwicklung zur Kooperation der Städte. Das räumliche Konzept eines Eurokorridors kann Verbindungen zwischen Fachpolitiken, wie Verkehr, Infrastruktur, wirtschaftliche Entwicklung, Städtebau und Umwelt, herstellen. Solch ein Entwicklungskonzept sollte klar vorgeben, welche Gebiete weiterhin durch Wachstum verdichtet werden dürfen und welche als Freiräume erhalten werden müssen. Die Zahl der möglichen Korridore in der EU ist groß. Einzelne Korridore sind bereits gut entwickelt. In anderen Gebieten der EU müssen solche Korridore ausgebaut und mit bestehenden verbunden werden. Wichtige fehlende Bindeglieder und sekundäre Netze müssen ermittelt werden.

- Stärkung der Städte und Regionen an den Außengrenzen der EU: Politiken zur Entwicklung der „Gateway-Städte“, der multimodalen Infrastruktur für die europäischen Korridore, der gleichen Zugangsmöglichkeiten zu Telekommunikationseinrichtungen und der interkontinentalen Erreichbarkeit könnten die Rolle der Regionen an den Außengrenzen und ihrer Städte stärken. Dies gilt sowohl für den Erweiterungsprozeß als auch die Entwicklung intensiverer Beziehungen zu Nichtmitgliedstaaten nach Süden sowie zu anderen Weltwirtschaftsregionen.
- Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt in den EU-Regionen: Die erfolgreiche Entwicklung eines europäischen Naturraumnetzes hängt vom räumlich abgestimmten Vorgehen verschiedener Gemeinschaftspolitiken untereinander und von den entsprechenden nationalen Maßnahmen ab. Viele wildlebende Tierarten, vor allem Vögel, nutzen im Verlauf des Jahres das gesamte Territorium der EU als ihren Lebensraum. Die Beziehungen zwischen den Elementen dieses Netzwerks, wie Feuchtgebiete, Nationalparks, Inseln, Küstenregionen, Wattenmeere und bestimmte ländliche Regionen, müssen erfaßt und auf europäischer Ebene unter aktiver Beteiligung der regionalen und lokalen Ebene abgestimmt werden.
- Entwicklung des europäischen Kulturerbes: Die Bewahrung der Vielfalt der europäischen Identität erfordert im Zuge der Globalisierung, daß kohärente Strategien zum Erhalt des Kulturerbes mit den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Regionalentwicklung in Einklang gebracht werden. Hierfür müssen Leitlinien und Instrumente der Raumentwicklung entwickelt werden. Dies gilt sowohl für in Europa weit verbreitetes Kulturerbe gemeinsamen Ursprungs (z. B. das Erbe der Kelten sowie historische Pilgerwege) als auch für lokales Erbe (z. B. die Stadtensembles Brügge oder Venedig).
- Notwendigkeit eines integrierten Managements von Küstengebieten (ICZM): Aufgrund zunehmender sektoraler Konflikte, demographischer Entwicklungen und der Vielzahl von Institutionen und Akteuren mit Interessen in Küstengebieten stellen diese Gebiete eine große Herausforderung der Raumentwicklung im EU-Maßstab dar.

(165) Es wird deutlich, daß zur Umsetzung raumentwicklungspolitischer Ziele und Optionen andere Politikansätze erforderlich sind als für Politikbereiche, für die eine klare Zuständigkeit der Gemeinschaft besteht:

- Auch wenn auf Gemeinschaftsebene keine Raumordnungscompetenz verankert ist, muß gesichert werden, daß die verschiedenen raumrelevanten Politiken der Gemeinschaft nicht gegeneinander wirken oder sich gegenseitig neutralisieren.

Drucksache 14/1388**Die Anwendung des EUREK**

- Aus dem EUREK darf sich aber kein Rahmenplan entwickeln, der über anderen Politikfeldern steht. Seine Anwendung beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Dies erfordert vor allem Kooperation, Konsensstreben und Konsultation der betreffenden Politikverantwortlichen und Exekutivorgane auf gemeinschaftlicher, nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Eine umfassende öffentliche Unterstützung ist eine wirkungsvolle Voraussetzung für die effiziente Anwendung des raumentwicklungspolitischen Ansatzes.
- Der Schwerpunkt der Anwendung des EUREK als ein europäisches Dokument liegt auf Gemeinschafts- und transnationaler Ebene. Vorrang sollten Fragen haben, die nicht in entsprechender Weise von einem oder zwei Mitgliedstaaten behandelt werden können, sondern der Kooperation mehrerer Staaten bedürfen. Dabei hängt eine erfolgreiche Raumentwicklungspolitik, viel mehr als in einigen anderen Politikbereichen, vom Zusammenwirken mit der lokalen und regionalen Ebene ab. Transnationale bzw. grenzübergreifende Aktionen auf dieser Ebene sind daher für die Anwendung des EUREK unabdingbar.
- Es gibt eine Vielzahl von Wegen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung. Projekte zur ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Grenzregionen sowie Investitionsprojekte können gestärkt und unterstützt werden durch gegenseitigen Konsens beiderseits der Grenzen, politische Vereinbarungen, zwischenstaatliche Bewertungen räumlicher Auswirkungen und Anpassungen nationaler Gesetzgebungen.

Im folgenden werden die wesentlichen Vorschläge für die Anwendung des EUREK auf den jeweiligen Regierungsebenen und Verwaltungsebenen gegeben.

4.2 Die Anwendung des EUREK auf Gemeinschaftsebene

(166) Die Anwendung bzw. Berücksichtigung des EUREK durch die Europäischen Institutionen kann zu einer höheren Wirksamkeit der Gemeinschaftspolitiken beitragen. Das Europäische Parlament, der Ausschuß der Regionen sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuß haben mit Stellungnahmen zum EUREK ihre Unterstützung für eine regional ausgewogenere Entwicklung der Städte und Regionen in der EU deutlich zum Ausdruck gebracht.

(167) Die Europäische Kommission hat eine Interservice-Gruppe zur Untersuchung der Wechselbeziehungen zwischen Gemeinschaftspolitik und räumlicher Entwicklung gebildet. Ferner wird eine räumliche Vorgehensweise unter Einbeziehung mehrerer Politikbereiche, wie z. B. im Rahmen der

Demonstrationsprogramme für das integrierte Management von Küstengebieten, erprobt. Hierbei werden neue Bereiche der horizontalen Zusammenarbeit geschaffen.

Der Europäischen Kommission wird vorgeschlagen, die räumlichen Wirkungen von Politikbereichen wie der gemeinsamen Agrarpolitik, Verkehrspolitik und Transeuropäische Netze, Strukturpolitik, Umweltpolitik, Wettbewerbspolitik sowie Forschungs- und Technologiepolitik systematisch und periodisch auf europäischer Ebene zu überprüfen.

(168) Die Treffen der für die Raumentwicklung verantwortlichen Minister und des Ausschusses für Raumentwicklung (CSD) spielen eine zentrale Rolle bei der Anwendung und Weiterentwicklung des EUREK. Aufgrund ihres informellen Charakters können sie jedoch keine Beschlüsse herbeiführen. Europäische Institutionen, wie das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß befürworten daher eine Formalisierung dieser Gremien unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips. Die Mitgliedstaaten vertreten hierzu unterschiedliche Positionen.

Den Mitgliedstaaten wird vorgeschlagen, die Vorstellungen europäischer Institutionen zur Formalisierung der Treffen der Raumordnungsminister sowie des Ausschusses für Raumentwicklung unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips zu prüfen.

(169) Mit der Errichtung der WWU und der Ausweitung des internationalen Handels sind Fragen der räumlichen Entwicklung nicht nur für Institutionen der EU, sondern auch für europaweit sowie international kooperierende politische Zusammenschlüsse (Europarat, OECD), für Nicht-Regierungsorganisationen, Wirtschaftsverbände und Dienstleistungsunternehmen sowie Arbeitnehmervertretungen von Bedeutung.

Den europäischen Institutionen wird vorgeschlagen, gemeinsam mit den nationalen Raumentwicklungsbehörden der Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Institutionen zu ergreifen, um die kohärente praktische Anwendung des EUREK auf internationaler Ebene zu fördern.

(170) Die Bereitstellung umfassender Informationen auf Gemeinschaftsebene im Rahmen einer laufenden Raumbewertung umfaßt:

- Verbreiterung der Wissensbasis durch die Bereitstellung vergleichbarer Daten und Indikatoren, Analyse und Erforschung von grenzübergreifenden, transnationalen und europaweiten Trends, die die Raumentwicklung beeinflussen,

- Informationsaustausch über die Praxis der Raumplanung auf vergleichender Basis,
- Beobachtung und Bewertung der räumlichen Entwicklung mit Schlußfolgerungen für die politischen Ziele und Optionen sowie die Erarbeitung geeigneter Kriterien und Indikatoren. Dies ist von besonderer Bedeutung für die Weiterentwicklung des EUREK.

Den Mitgliedstaaten wird vorgeschlagen, regelmäßig standardisierte Informationen über wichtige Aspekte der nationalen Raumentwicklungspolitik und ihrer Umsetzung in nationalen Raumentwicklungsberichten aufzubereiten und sich dabei an die Struktur des EUREK anzulehnen. Dies fördert die Vergleichbarkeit der Darstellung raumrelevanter Trends in den Mitgliedstaaten.

(171) Mit dem EUREK wird eine erste Einschätzung der Trends und Problemstellungen zur Raumentwicklung in Europa getroffen. Zusätzlich zu weitergehenden Forschungen und Studien gibt es einen Bedarf nach eingehenderen Analysen der europäischen Raumentwicklung auf der Basis gemeinsamer statistischer Grundlagen, die einen längeren Zeitraum abdecken. Harmonisierte Daten und Bewertungen regionalwirtschaftlicher Entwicklungen in Europa stehen bereits auf europäischer Ebene in Form von Dokumenten, wie beispielsweise den Periodischen Berichten über die soziale und wirtschaftliche Lage und die Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft und dem „Kohäsionsbericht“⁴³⁸ zur Verfügung. Es wurden jedoch bei der Erstellung des EUREK große Lücken hinsichtlich vergleichbarer raumbezogener Daten festgestellt. Einen Ansatzpunkt für deren Erhebung könnten die Kriterien, die während der spanischen und italienischen Präsidentschaft erstmals vorgeschlagen und unter niederländischer Präsidentschaft erweitert wurden, darstellen. Im Rahmen des Studienprogramms der Europäischen Kommission werden folgende Kriterien zur Zeit eingehend untersucht:

- geographische Lage
- wirtschaftliche Stärke
- soziale Integration
- räumliche Integration
- Druck auf die Flächennutzung
- natürliche Werte
- kultureller Wert.

Der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten wird vorgeschlagen, sich auf verlässliche Kriterien und Indikatoren zu einigen, um eine nachhaltige Entwicklung der Regionen und Städte wirksam unterstützen zu können. Die langfristig ausgerichtete Forschung zu räumlich relevanten

Themen in der EU muß als Teil eines fortlaufenden Aktualisierungsprozesses des EUREK durchgeführt werden. Entsprechende Aktivitäten betreffen insbesondere:

- *auf Initiative der Kommission erstellte Studien und Pilotprojekte, mit denen Probleme und Lösungen der Raum- und Regionalentwicklung im Zusammenhang mit dem EUREK ermittelt, analysiert und neuartige Kooperationsformen erprobt werden,*
- *den Austausch von innovativen Erfahrungen im Hinblick auf eine optimale Nutzung und den Transfer von Kenntnissen im Bereich der Raum- und Regionalentwicklung.*

(172) Räumliche Kriterien und Indikatoren sind auch für die Erarbeitung von Langzeitszenarien der Raumentwicklung wichtig. Die Themen der Raumentwicklung von europäischer Bedeutung des gegenwärtigen EUREK beziehen sich auf bestimmte langfristig geltende Hypothesen. Obwohl die Zusammenarbeit im Bereich der Raumentwicklung sowohl kurz- als auch mittelfristig erfolgen kann, ist es wichtig, längerfristige Probleme und Perspektiven nicht aus dem Auge zu verlieren.

Demzufolge wird der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, die sich entwickelnden Trends und deren Triebkräfte sowie räumlich differenzierten Auswirkungen zu bewerten und als grundlegende Aufgabe langfristig durchzuführen. Dazu würden folgende Themen gehören:

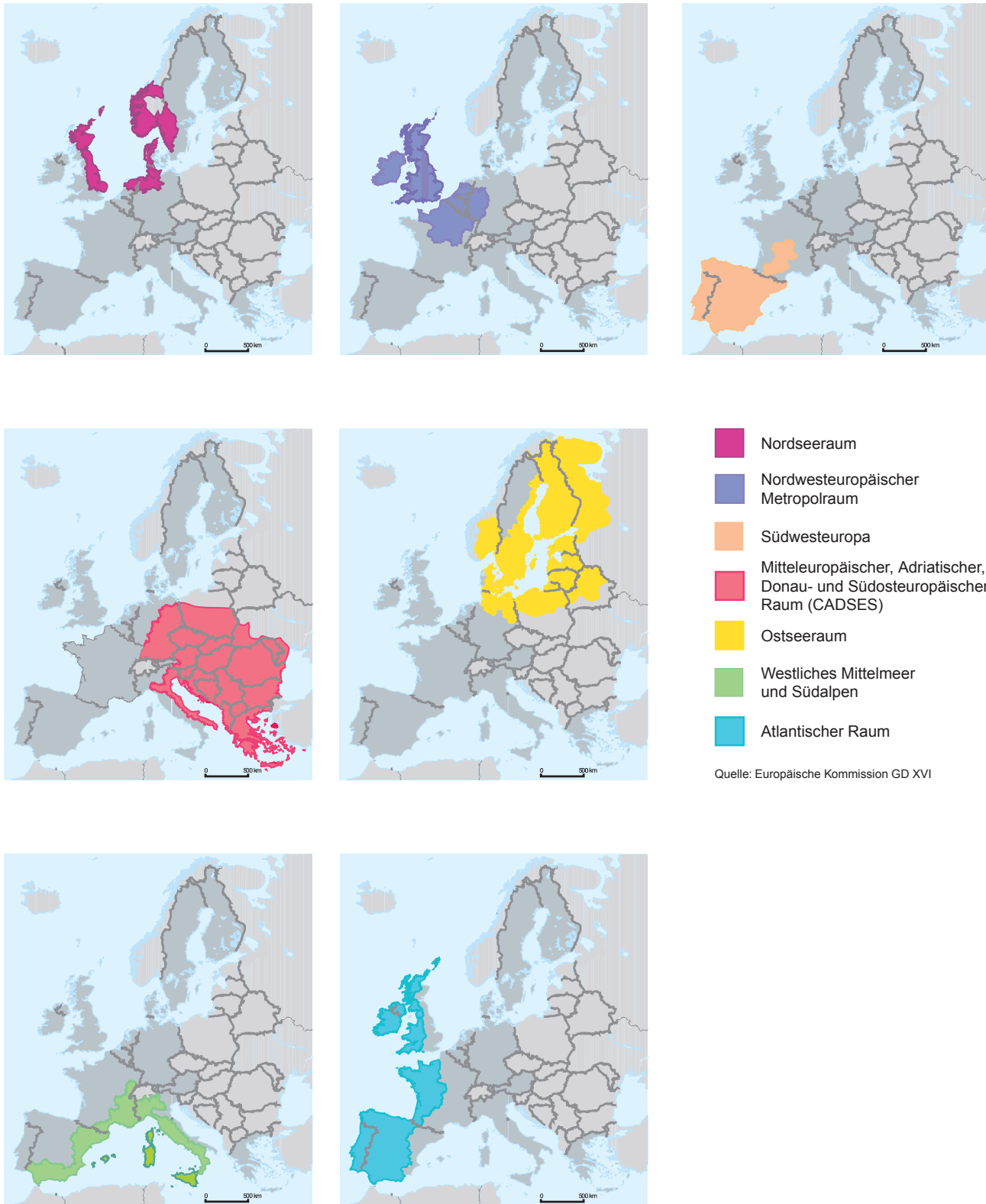
- *demographische Veränderung und Verteilung,*
- *Globalisierung der Wirtschaft,*
- *Struktur- und Standortwechsel der wirtschaftlichen Aktivitäten und des Arbeitsmarktes,*
- *Veränderungen im Bereich der Verkehrstechnologie, der Telekommunikation, des Energiesektors und des Informationsaustauschs,*
- *Fachpolitiken und Projekte der EU,*
- *Wirksamkeit der unterschiedlichen Städtenetze und der Partnerschaften,*
- *EU-Erweiterung,*
- *Beziehungen mit Drittstaaten.*

(173) Über den Informationsaustausch hinaus sollte die politische Zusammenarbeit nationaler Raumentwicklungsbehörden untereinander und mit der Kommission von raumwissenschaftlichen Forschungsinstituten der Mitgliedstaaten in Form eines Netzwerkes vorbereitet und begleitet werden. Die Forschungsergebnisse könnten dem Ausschuß für Raumentwicklung (CSD) als Beratungsgrundlage dienen. Die Kooperation der Forschungsinstitu-

Drucksache 14/1388

Die Anwendung des EUREK

Karte 3: Interreg II C-Allgemeine Programme zur Zusammenarbeit



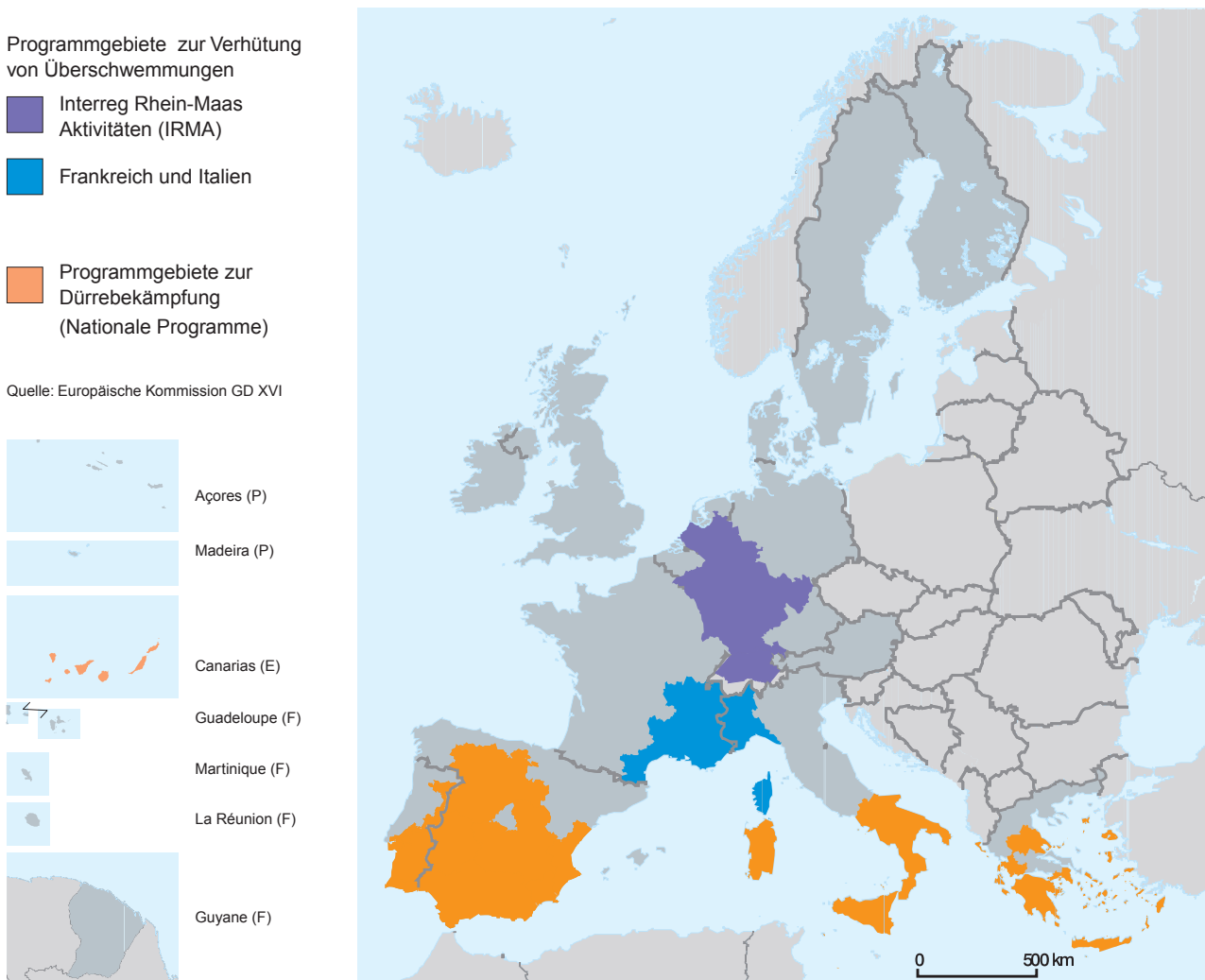
te untereinander und ihre enge Zusammenarbeit mit dem CSD bedarf kontinuierlich arbeitender Strukturen und sollte aus dem Haushalt der Gemeinschaft mitfinanziert werden. Abgesehen von einem Netzwerksekretariat könnte sich durch die erfolgreiche Vernetzung nationaler Forschungsinstitute die Einrichtung einer weiteren zentralen europäischen Behörde als überflüssig erweisen. Die Zusammenarbeit in einem Netzwerk wird gegenwärtig im Rahmen eines Studienprogramms nach Artikel 10 der EFRE-Verordnung erprobt.

Die Institutionalisierung eines „Netzwerks Europäisches Raumentwicklungsobservatorium“ sollte unter Berücksichtigung der Erfahrungen des Studienprogramms möglichst umgehend eingeleitet werden.

4.3 Die transnationale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten

(174) Die EU führte bereits 1996 mit der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C einen innovativen Ansatz zur integrierten räumlichen Entwicklungspolitik auf transnationaler Ebene ein. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erfolgt nach drei Förderschwerpunkten: transnationale Kooperation zur Raumentwicklung in sieben Kooperationsräumen; (vgl. Karte 3), vorbeugender Hochwasserschutz in zwei Programmregionen, und Vorsorge vor Dürreschäden in vier nationalen Förderprogrammen; (vgl. Karte 4) auf der Grundlage gemeinsam ausgearbeiteter Programme. Darüber hinaus werden in vier Kooperationsgebieten transnationale Pilotprojekte nach Art. 10 des EFRE durchgeführt

Karte 4: Interreg II C Programme zur Verhütung von Überschwemmungen und zur Dürrebekämpfung



Drucksache 14/1388**Die Anwendung des EUREK****Tab. 1: Strukturen zur Umsetzung transnationaler operationeller Programme zur Raumentwicklung**

Kooperations-Raum	Entscheidungs-gremien	Sekretariat	Finanzabwicklung der EU-Fonds
INTERREG II C – Transnationale Zusammenarbeit zur Raumentwicklung			
Ostsee	Gemeinsam	Zentral in Rostock, D Filiale in Karlskrona, S	Zentral durch I-Bank Schleswig-Holstein in Kiel/Rostock
Nordsee	Gemeinsam	Zentral in Viborg, DK	Zentral durch Jyske-Bank in Viborg
CADSES	Gemeinsam	Vernetzung nationaler Einrichtungen	Nationale Einrichtungen
NWMA	Gemeinsam	Zentral in London, UK	Zentral durch Lloyds-Bank in London
Atlantischer Raum	Gemeinsam	Vernetzung nationaler Einrichtungen mit Unterstützung eines zentralen Sekretariates in Poitiers, F (in Vorbereitung)	Zentral durch beauftragte Banken
Südwesteuropa	Gemeinsam	Vernetzung nationaler Einrichtungen	Nationale Einrichtungen
Westliches Mittelmeer/Südalpen	Gemeinsam	Vernetzung nationaler Einrichtungen	Nationale Einrichtungen
INTERREG II C - Hochwasservorsorge			
Hochwasserschutz Rhein-Maas	Gemeinsam	Zentral in Den Haag, NL	Zentral durch I-Bank Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf
Frankreich/Italien	Gemeinsam	Vernetzung nationaler Einrichtungen	Nationale Einrichtungen
Pilotprojekte nach Artikel 10 EFRE			
Nördliche Peripherie	Gemeinsam	Zentral in Oulu, Finnland	Zentral durch den Regionalrat von Nord-Ostrobothnia
Westliches Mittelmeer	Gemeinsam	Vernetzung nationaler Einrichtungen	Nationale Einrichtungen
Ostalpen	Gemeinsam	Vernetzung nationaler Einrichtungen	Nationale Einrichtungen
Südöstliches Mittelmeer	Gemeinsam	Vernetzung nationaler Einrichtungen	Nationale Einrichtungen

(vgl. Karte 5). Die Abgrenzung der Kooperationsräume ist das Ergebnis eines politischen Abstimmungsprozesses zwischen den beteiligten Staaten. In einigen Räumen wirken Staaten, die nicht der EU angehören, mit.

(175) In diesen großen Kooperationsräumen wird die transnationale Zusammenarbeit bei räumlichen Entwicklungs-

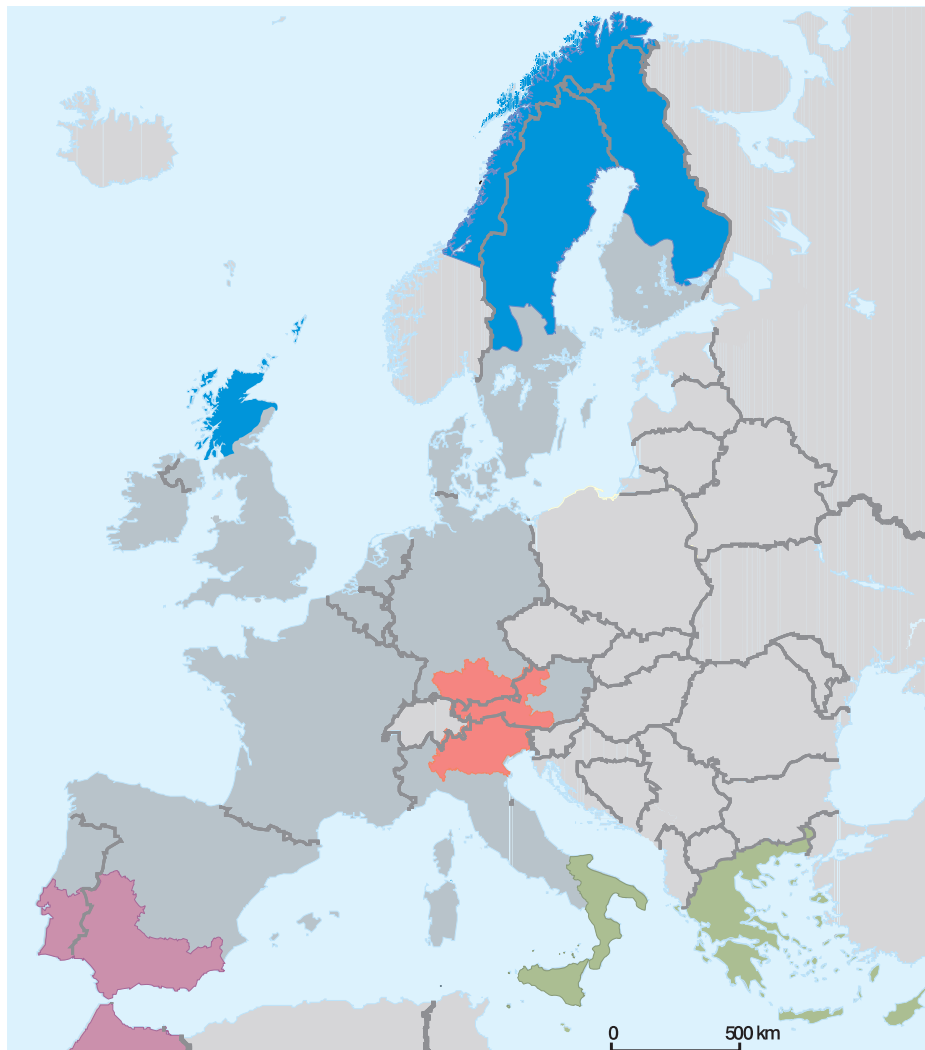
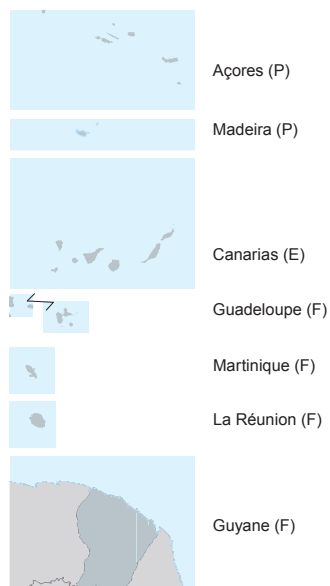
vorhaben erstmals in gemeinsamen Organisations-, Verwaltungs- und Finanzstrukturen erprobt (vgl. Tab. 1).

(176) Es werden staatenübergreifende Entwicklungsprojekte durchgeführt, die über die unmittelbaren Grenzgebiete hinausgehen. Zum Beispiel werden im Rahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes am Rhein mit EU-Mitteln

Karte 5: Artikel 10-Pilotaktionen

- Nördliche Peripherie
- Tor zum Mittelmeer
- Alpenraum
- Mittlerer und östlicher Mittelmeerraum (Archi-med)

Quelle: Europäische Kommission GD XVI



die Planungen für umfangreiche Retentionsräume am Oberlauf (Deutschland) vorangetrieben, damit ein künftiges Hochwasser am Unterlauf (Niederlande) nicht solche Folgen hinterläßt wie in der Vergangenheit. Andere Projekte erproben entlang mehrerer staatenübergreifender Transportkorridore ein gemeinsames Verkehrsmanagement, den Aufbau integrierter Verkehrssysteme und eine abgestimmte Erschließung regionaler Wirtschaftspotentiale.

(177) Vorrangig werden solche Projekte genehmigt, von denen sich alle Partnerstaaten einen Mehrwert für ihre Raumentwicklung versprechen, auch wenn sie sich in einzelnen Fällen nicht finanziell beteiligen. Dazu gehören Planungsaktivitäten, Projektmanagement, Netzwerke, Pilotaktionen, Erfahrungsaustausch, Machbarkeitsstudien und in begrenztem Umfang auch kompletierende Infrastrukturin-

vestitionen. Gleichzeitig werden an Hand der Projekte national unterschiedliche Erfahrungen in Bereichen wie öffentliche Verwaltung, Planung, Recht, Management, Public-private Partnership über die Staatsgrenzen hinweg ausgetauscht und Anstöße zur Kooperation von Unternehmen, Behörden, Verbänden und Gebietskörperschaften gegeben.

(178) Die Durchführung der operationellen Programme hat das starke Interesse regionaler und lokaler Gebietskörperschaften bei der transnationalen Zusammenarbeit verdeutlicht, die auch maßgeblich die Kofinanzierung der Projekte übernommen haben. Bereits in den ersten Entscheidungsrunden zeichnet sich eine finanzielle Überzeichnung einzelner Programme ab. Im Ostseeraum, wo die Zusammenarbeit bereits auf der Grundlage gemeinsamer politi-

Die Anwendung des EUREK

scher Ziele zur räumlichen Entwicklung³⁹ erfolgt, sind beispielsweise 200 Gebietskörperschaften an der Durchführung der Projekte beteiligt.

Der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten wird vorgeschlagen, die projektorientierte transnationale Zusammenarbeit zur Raumentwicklung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III weiterzuführen und gemeinsam die entsprechenden Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen. Dies wird ein wesentliches Instrument zur Anwendung des EUREK sein. Wichtigste Aufgaben sind:

- *die Beibehaltung geeigneter Kooperationsräume und die Weiterentwicklung gemeinsamer transnationaler Verwaltungs-, Finanzierungs- und Managementstrukturen für Programme und Projekte,*
- *die stärkere Mitwirkung regionaler und lokaler Gebietskörperschaften in den Entscheidungsprozessen und der Programmdurchführung,*
- *die weitere Förderung räumlich integrierter Projekte unter Einbeziehung fachpolitischer Problemstellungen, um Synergieeffekte zu gewährleisten,*
- *die Beseitigung von rechtlichen Hindernissen in den Mitgliedstaaten, die die grenz- und staatenübergreifenden Abstimmungen raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen behindern,*
- *die Nutzung der Projekte zur Vorbereitung investiver Maßnahmen, die Weiterentwicklung der Instrumente der Raumordnung, insbesondere von grenzübergreifenden Raumverträglichkeitsprüfungen,*
- *die Unterstützung des Zusammenwirkens mit benachbarten Nicht-EU-Staaten, insbesondere mit mittel- und osteuropäischen Staaten und mit Zypern zur Vorbereitung eines EU-Beitritts, sowie mit den Mittelmeeranrainerstaaten,*
- *die Bewertung der Ergebnisse der transnationalen Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG und Artikel 10 EFRE vor dem Hintergrund des EUREK durch die zuständigen Gremien der EU und der Mitgliedstaaten.*

(179) Derzeit können Nichtmitgliedstaaten an INTERREG II C und Artikel 10-Pilotaktionen teilnehmen. Sie erhalten jedoch keine Förderung aus dem EFRE, sondern aus anderen Förderprogrammen (PHARE, TACIS). Die Kombination dieser verschiedenen Förderprogramme in einem gemeinsamen Kooperationsraum gestaltet sich in Folge der unterschiedlichen Verwaltungsvorschriften sehr schwierig. Das INTERREG-Programm könnte als „Heranführungsinstrument“ beitragswilliger Staaten besser genutzt werden, wenn deren Teilnahme durch vereinfachte Verwaltungsstrukturen erleichtert würde.

Der Europäischen Kommission wird empfohlen, die Verbindung von INTERREG mit Programmen der Gemeinschaft für Nichtmitgliedstaaten derart zu verbessern, daß Programme und Projekte zur Raumentwicklung „aus einer Hand“ durchgeführt werden können.

4.4 Die grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit

(180) Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften gehören zu den Schlüsselakteuren der europäischen Raumentwicklungspolitik. Die Umsetzung der politischen Optionen erfordert die aktive Unterstützung seitens der regionalen und lokalen Ebenen, von Kleinstädten in ländlichen Gebieten bis hin zu Metropolregionen. Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften verwirklichen die Ziele der Gemeinschaft durch ihre Zusammenarbeit untereinander und im Gegenstromprinzip. Gleichzeitig ist dies die Ebene, auf der die Bürgerinnen und Bürger die Ergebnisse europäischer Raumentwicklungspolitik unmittelbar erfahren. Viele räumliche Entwicklungsaufgaben können dabei nur durch die grenzübergreifende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften zufriedenstellend gelöst werden. Die Zusammenarbeit über nationale Grenzen hinweg hat daher eine Schlüsselrolle bei der Anwendung des EUREK.

(181) Die grenzübergreifende Zusammenarbeit benachbarter Grenzregionen wurde in Europa durch Regierungs- und Raumordnungskommissionen sowie durch Empfehlungen des Europarates vorbereitet. Sie wird seit 1990 durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG finanziell gefördert. Fast alle Grenzregionen haben die Förderung durch INTERREG genutzt, um gemeinsame Organisationen, Strukturen und Netzwerke aufzubauen. Der Aufbau dieser Strukturen war Voraussetzung für die Ausarbeitung grenzübergreifender Raumentwicklungskonzepte beispielsweise in der Öresundregion, in den Benelux-Staaten, in den Euroregionen an der deutsch-niederländischen Grenze oder in der Saar-Lor-Lux-Region. Hierdurch konnte die räumliche Wirksamkeit und Abstimmung von Einzelprojekten verbessert werden. Künftig sind grenzübergreifende Raumentwicklungskonzepte eine wichtige Grundlage für grenzübergreifende operationelle Programme „aus einem Guß“. Beispiele hierfür sind:

- die Förderung der Kooperation zwischen benachbarten Grenzgebieten, damit sich die Städte und Gemeinden zu „einem gemeinsamen“ Wirtschaftsraum entwickeln,
- eine bessere Verknüpfung zwischen dem regionalen öffentlichen Verkehr und Hauptverkehrsnetzen über Staatsgrenzen hinweg sowie

- eine Landschaftsentwicklungs- und Umweltschutzpolitik für ökologisch empfindliche Gebiete zur Schaffung grenzübergreifender Biotopverbundsysteme.

Den Mitgliedstaaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften wird vorgeschlagen, weitere grenzübergreifende Programme und Projekte durchzuführen, vor allem:

- *Erstellung grenzübergreifender raumordnerischer Leitbilder und Konzepte (Raumentwicklungskonzepte) sowie deren Berücksichtigung in nationalen Raumentwicklungs- und Fachplanungen,*
- *regelmäßige grenzübergreifende Abstimmung aller raumbezogenen Planungen und Maßnahmen,*
- *Aufstellung gemeinsamer grenzübergreifender Regional- und, wo sinnvoll, Flächennutzungspläne als weitgehendste Form grenzübergreifender Raumentwicklungspolitik.*

(182) Den nationalen Planungsbehörden und den Regionen und Städten ist trotz der WWU bis heute nicht die Möglichkeit gegeben, aktiv auf Entscheidungen in benachbarten Staaten, die sie betreffen, Einfluß zu nehmen.

Den Mitgliedstaaten wird deshalb vorgeschlagen, zu prüfen, ob im Rahmen ihrer Gesetzgebung die Grundlagen für die grenzübergreifende Abstimmung von solchen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben, geschaffen werden sollten. Nachbarstaaten sollten dabei entsprechende Planungen und Maßnahmen nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit abstimmen. Eine derartige Abstimmung sollte dem Grundsatz der Partnerschaft und dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend sowohl für den lokal/regionalen Bereich, aber auch für die staatliche Ebene vorgesehen werden.

(183) Viele politische Optionen beziehen sich auf Aufgaben der regionalen und lokalen Ebene und erfordern eine Kooperation auch zwischen nicht benachbarten, geographisch getrennten Gebietskörperschaften unterschiedlicher Mitgliedstaaten, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Es ist eine der grundlegenden politischen Absichten des EUREK, daß Lösungsansätze für räumliche Problemstellungen nicht nur auf EU- oder transnationaler Ebene gesucht werden, sondern daß die regionalen und lokalen Körperschaften dazu angeregt werden, sich an der Lösung europäischer Probleme zu beteiligen. Damit können auch sie ihre Vorstellungen zur räumlichen Struktur des Europas von morgen einbringen. Die folgenden Vorschläge beziehen sich sowohl auf die grenzübergreifende als auch auf die interregionale Zusammenarbeit. Sie gelten jedoch auch genauso für die Zusam-

menarbeit von Gebietskörperschaften innerhalb einer Region (intraregional).

Den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften wird vorgeschlagen, bei einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung enger zusammenzuarbeiten. Dies betrifft :

Maßnahmen zur Information und Kooperation auf regionaler Ebene:

- *Verbesserung der Erreichbarkeit durch Verbindung der regionalen Verkehrssysteme mit den nationalen/internationalen Knotenpunkten,*
- *Beiträge zu einer integrierten Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur,*
- *Aktionsprogramme für die Erhaltung von Siedlungen in ländlichen Gebieten, die von Bevölkerungsabnahme und Flächenstillegungen betroffen sind,*
- *Strategien für eine nachhaltige Entwicklung von Landschaften und Bewertung des landschaftlichen Potentials zur Ausschöpfung erneuerbarer Energien,*
- *Entwicklung von Landschaften und Ökosystemen mit regionaler und europäischer Bedeutung,*
- *koordinierte Flächennutzungspläne unter Einbeziehung eines intelligenten Managements der Wasserressourcen,*
- *Programme zur Erhaltung und Erweiterung des gemeinsamen Kulturerbes.*

Maßnahmen zur Information und Kooperation auf lokaler Ebene:

- *gemeinsame Strategien zur wirtschaftlichen Diversifikation, die auf die Entwicklung von Städtekooperationen und Städtenezzen ausgerichtet sind,*
- *Aufnahme von Planungskonzepten für eine nachhaltige Stadtentwicklung, darunter die Förderung von multimodalen Verkehrskonzepten und die Verringerung des Reisebedarfs,*
- *städtische und ländliche Partnerschaften zur nachhaltigen Ausschöpfung der Möglichkeiten für innovative Raumentwicklungsstrategien für die Städte und ihr ländliches Umland,*
- *Aktionsprogramme zum Schutz und zur Erhaltung des städtischen Erbes und Förderung qualitativ hochwertiger Architektur.*

Drucksache 14/1388

Die Anwendung des EUREK

4.5 Die Anwendung des EUREK in den Mitgliedstaaten

(184) Die für die Raumordnung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene verantwortlichen Behörden haben in zweierlei Hinsicht bedeutende Aufgaben:

- extern, indem sie in ihrer mitgliedstaatlichen Verantwortung das EUREK zur Planung und Umsetzung grenzübergreifender, transnationaler und interregionaler Kooperationsmaßnahmen nutzen und
- intern, indem sie das EUREK bei der Formulierung räumlicher Entwicklungspolitik, die sich ausschließlich auf ihre eigenen Gebiete bezieht, berücksichtigen.

Den Mitgliedstaaten wird vorgeschlagen, die politischen Ziele und Optionen des EUREK jetzt in ihrer nationalen Raumplanung in geeigneter Form zu berücksichtigen und über Erfahrungen der europaweiten Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung öffentlich zu informieren.

(185) Die Anwendung des EUREK in der nationalen und regionalen räumlichen Planung wird für den weiteren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU von besonderem Wert sein. Sie wird auch dazu beitragen, daß die lokalen Behörden die Ziele und politischen Optionen des EUREK in ihrer eigenen Politik besser berücksichtigen können.

Den Mitgliedstaaten wird vorgeschlagen, auch bei der Abstimmung der nationalen Raumentwicklungspolitiken, -pläne und -berichte die europäische Dimension der Raumentwicklung zu berücksichtigen. Hier stellt sich zunehmend die Aufgabe einer „Europäisierung der Landes-, Regional- und Stadtplanung“. Das heißt, lokale und regionale Regierungs- und Verwaltungsstellen sollten bei ihren raumbedeutenden Planungen inselhaftige Betrachtungen ihres Territoriums überwinden und europäische Bezüge und Verflechtungen von vornherein berücksichtigen.

(186) Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat die Konsultationsverfahren über Fragen der Raumentwicklung institutionalisiert. Sie führen zu Entwicklungsprojekten mit erheblichen räumlichen Wirkungen Raumverträglichkeitsprüfungen durch. Durch die Beteiligung der Betroffenen sollen schon in der Frühphase von Planungen die positiven Wirkungen von Investitionen für die räumliche Entwicklung gesteigert werden. Die Ostseeanrainerstaaten haben die Durchführung solcher Verfahren für Modellprojekte in der Küstenregion empfohlen.

Die Mitgliedstaaten sollten den Erfahrungsaustausch zu Raumverträglichkeitsprüfungen intensivieren und die nationalen Regelungen und Instrumente weiterentwickeln.

4.6 Die Bedeutung des EUREK für die gesamteuropäische und internationale Zusammenarbeit

(187) Das EUREK stellt auch einen Rahmen für die engere Zusammenarbeit zwischen den 15 EU-Staaten und 25 weiteren Staaten des Europarates bei der gesamteuropäischen Raumentwicklung dar. Eine besonders intensive Zusammenarbeit wird dabei mit den elf Beitrittsstaaten⁴⁰ angestrebt. Die zunehmenden Verflechtungen mit der Schweiz und mit Norwegen und das ausdrückliche Interesse dieser Staaten an der Zusammenarbeit bestätigen die Notwendigkeit, die Raumentwicklungsplanung der EU über das Territorium der 15 Mitgliedstaaten hinaus auszudehnen. Der Zusammenarbeit im Europarat kommt bei der Entwicklung einer kontinentalen Raumentwicklungspolitik besondere politische Bedeutung zu.

(188) Ausgehend von den Beschlüssen der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz (EMKRO) im Oktober 1997 in Zypern wird derzeit eine gesamteuropäische Raumentwicklungsstrategie („Leitlinien für eine zukunftsfähige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent“) erstellt. Im Unterschied zur Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU bei der Erstellung des EUREK liegen die Schwerpunkte auf der Ebene des Europarates bei folgenden Aspekten:

- stärkere Berücksichtigung der kontinentalen Dimension der Raumentwicklung Europas,
- Analyse der spezifischen Situation und Anforderungen der Länder Mittel- und Osteuropas im Vergleich zu Westeuropa und Diskussion entsprechender Leitprinzipien für die räumliche Entwicklung,
- Untersuchung von Finanzierungsmodellen für räumliche Entwicklungsprojekte.

Auf der nächsten Europäischen Raumordnungsministerkonferenz (EMKRO) im Jahr 2000 im Rahmen der EXPO in Hannover wird das Dokument von den europäischen Raumordnungsministern behandelt werden.

Es wird vorgeschlagen, die politischen Ziele und Optionen des EUREK als grundlegenden Beitrag der 15 EU-Mitgliedstaaten in die gesamteuropäische Raumentwicklungsstrategie einzubringen.

(189) Ein weiteres internationales Aktionsfeld zur Anwendung des EUREK ist die Erarbeitung regionaler und lokaler Agenden zur nachhaltigen Entwicklung im Ergebnis des Rio-Prozesses (Agenda 21). Die hier gefundenen Lösungen müssen für die Weiterentwicklung einer nachhaltigen europäischen Raumentwicklungspolitik genutzt werden. Gleichzeitig ist eine ausgewogene und nachhaltige räumliche Entwicklung ein wesentlicher Bestandteil einer ökologisch verantwortlichen Politik für Europa. Diese

Zusammenhänge werden z. B. bei der Anwendung der regionalen Agenda 21 für den Ostseeraum (Baltic 21) zugrunde gelegt.

Den Mitgliedstaaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften wird vorgeschlagen, sich mit Konzepten und Projekten an der Erarbeitung und Umsetzung regionaler und lokaler Agenden 21 zu beteiligen. Das EUREK kann hierzu wichtige Anstöße geben.

5 Die Erweiterung der EU: eine zusätzliche Herausforderung für die europäische Raumentwicklungspolitik

5.1 Ein neuer Referenzraum für das EUREK

(190) Nach der Vorlage des „Ersten offiziellen Entwurfes des EUREK“ in Noordwijk im Juni 1997 haben sich die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission geeinigt, dem Dokument ein eigenes Kapitel anzuschließen, das die Herausforderungen des in jüngster Zeit in Gang gekommenen Erweiterungsprozesses für die europäische Raumentwicklungspolitik behandelt.⁴¹

(191) Das EUREK dient als Orientierung für die Raumentwicklungspolitik der nächsten Jahre. In diesem Zeitraum ist mit einer Erweiterung des EU-Raumes zu rechnen. Elf Staaten haben den Antrag auf Mitgliedschaft in der EU gestellt. Die Erweiterung der EU um diese Beitrittsstaaten bedeutet eine Erhöhung der Gesamtbevölkerungszahl um 28% und einen Zuwachs an Territorium von 34% (vgl. Karte 6).

(192) Nach dem Beschluß des Europäischen Rates von Luxemburg Ende Dezember 1997 sind mit sechs Kandidaten (Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern) bereits Verhandlungen aufgenommen worden. Es ist damit zu rechnen, daß zumindest einzelne dieser Staaten noch während der Anwendungsphase des EUREK ihren Beitritt vollziehen werden. Unabhängig vom Zeitpunkt des Beitritts werden von der EU umfangreiche Vor-Beitritts-Unterstützungen angeboten, von denen teilweise bedeutende Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung ausgehen können. Die vor-

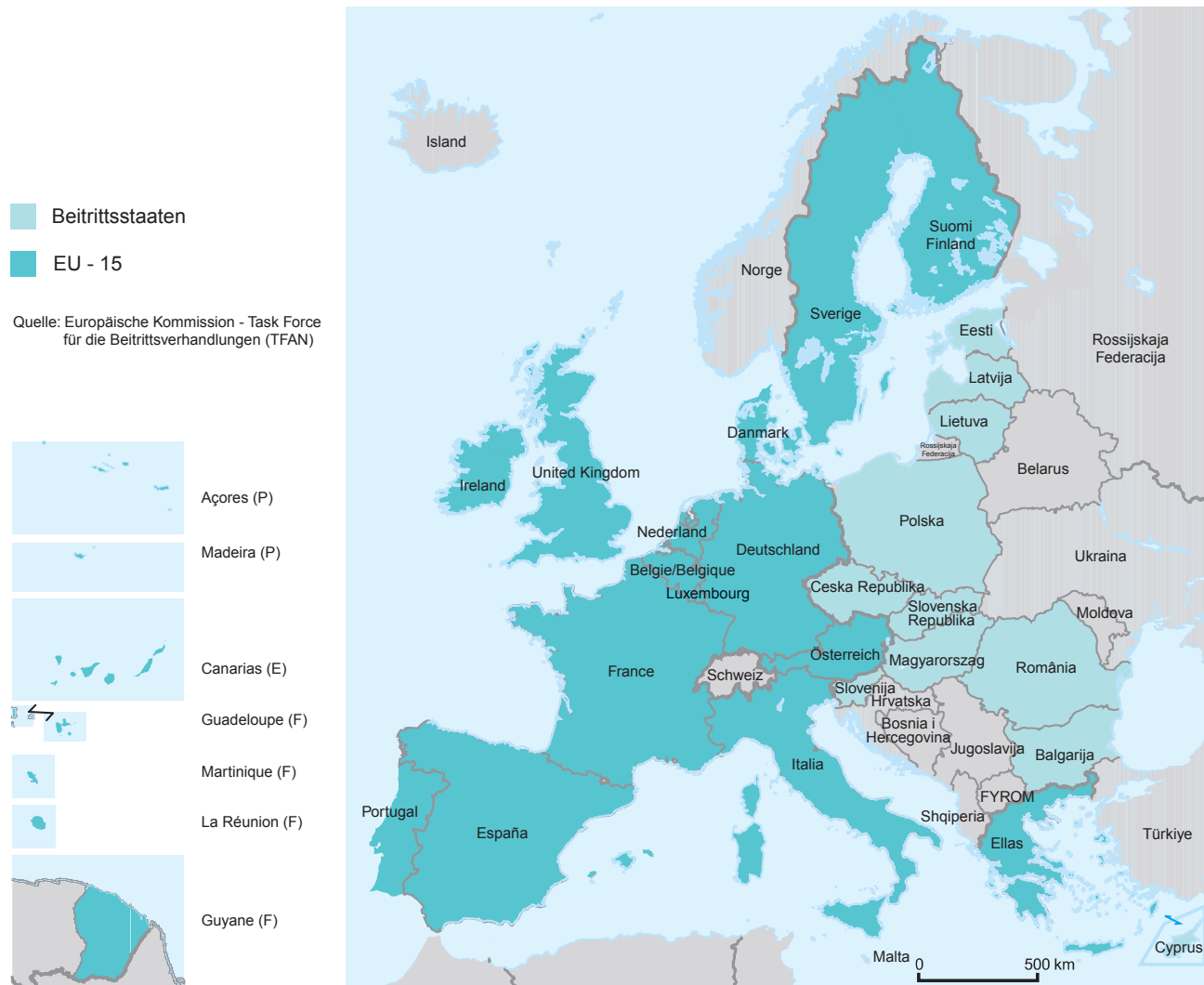
aussichtlich in mehreren Schritten erfolgende Erweiterung der EU mit der wirtschaftlichen und politischen Integration der Beitrittsstaaten ist als eine zusätzliche Herausforderung für die europäische Raumentwicklungspolitik anzusehen.

(193) Damit ergibt sich ein neuer Bezugsraum für den Prozeß der Weiterentwicklung des EUREK. Dabei geht es nicht nur um die raumentwicklungspolitische Vorbereitung der Erweiterung der Union um die elf Beitrittsstaaten, sondern darüber hinaus auch um die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ohne Beitrittsinteressen - insbesondere auch jene Staaten, die nach erfolgter Erweiterung künftig Nachbarn der EU sein werden.

(194) Es ist bereits vor einer Erweiterung notwendig, das Bewußtsein für die spezifischen Herausforderungen des Erweiterungsraumes zu stärken. Die bisher fehlenden Vorarbeiten erlauben es allerdings noch nicht, die raumbezogenen Fragen der Regionen des Erweiterungsraumes so eingehend zu behandeln, wie dies für das Territorium der derzeitigen Mitgliedstaaten geschehen ist. Im Rahmen des EUREK-Prozesses wird es darauf ankommen, die politischen Optionen und Vorschläge zur Anwendung des EUREK im Lichte der Erweiterung zu überprüfen. Darum wird hier bereits ein Ausblick gegeben, welche nächsten Schritte auf der europäischen und auf der transnationalen Ebene erforderlich sind, um zu einer den Erweiterungsraum einschließenden Perspektive der europäischen Raumentwicklungspolitik unter Beteiligung der betroffenen elf Staaten zu gelangen.

Die Erweiterung der EU

Karte 6: Der Erweiterungsraum der EU



5.2 Wichtige Merkmale der räumlichen Entwicklung in den Beitrittsstaaten

5.2.1 Bevölkerung

(195) Die betroffenen elf Staaten gehören sehr verschiedenen Größenklassen an. Mit den baltischen Staaten, Slowenien und Zypern wird sich die bisher in der Union nicht stark vertretene Gruppe von kleineren Staaten mit weniger als 4 Mio. Einwohnern auf sieben vergrößern; nur Polen und Rumänien sind flächenmäßig große und bevölkerungsreiche Länder.

(196) Die Bevölkerungsdichte der elf Beitrittsstaaten (im Durchschnitt 98 Ew./km²) liegt insgesamt etwas unter jener

der derzeitigen Gemeinschaft (115 Ew./km²). Die Spannweite zwischen den Dichtewerten der einzelnen Staaten ist allerdings innerhalb der Union wesentlich größer als unter den Beitrittsstaaten. Die Bevölkerungsdichte der am dünnsten besiedelten baltischen Staaten übertrifft jene der skandinavischen Mitgliedstaaten.

(197) Bei der räumlichen Verteilung der Bevölkerung kann in den Beitrittsstaaten eine insgesamt stärker konzentrierte Siedlungsstruktur als in den Mitgliedstaaten beobachtet werden. Allerdings leben 62% der Einwohner der Beitrittsstaaten in Grenzregionen, während es in der EU-15 nur ca. 15% sind. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Beitrittsstaaten ist daher eine große Herausforderung für eine europäische Raumentwicklungspolitik.

5.2.2 Wirtschaft

(198) Im erreichten wirtschaftlichen Wohlstand (gemessen am Bruttoinlandsprodukt - BIP - pro Kopf in Kaufkraftparitäten) liegen die Beitrittsstaaten (1995) durchweg unter dem Niveau der Mitgliedstaaten und dabei auch noch weit auseinander. Der Beitrittsstaat mit dem höchsten Wohlstandsniveau (Slowenien) liegt in etwa gleichauf mit dem EU-Mitgliedstaat mit dem niedrigsten Wert (Griechenland: 67% des EU-Durchschnitts). Die baltischen Staaten sowie Rumänien und Bulgarien liegen mit ihrem jeweiligen BIP pro Kopf am unteren Ende der Skala.

(199) Im Verlauf der Wirtschaftsentwicklung sind nach den tiefgreifenden Rückschlägen zu Beginn der 90er Jahre (unmittelbar nach den grundlegenden politischen Reformen) in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in den meisten Staaten relativ stabile Wachstumsraten zu beobachten, die größtenteils über jenen der Mitgliedstaaten liegen. Einzelne Beitrittsstaaten befinden sich in einem erfolgversprechenden Aufholprozeß.

(200) Die Entwicklung der Beschäftigung ist von einem ursprünglich hohen Beschäftigtenanteil im Produktionssektor mit starken Rückgängen sowie sehr unterschiedlichen Entwicklungen des Agrarsektors gekennzeichnet (rasch fallende Anteile in Tschechien, in der Slowakischen Republik und Ungarn, Stagnation in Polen und Slowenien, Zunahmen in Rumänien, Bulgarien und in den baltischen Staaten). Die Arbeitslosenquoten sind insgesamt hoch. Die schwierigsten Situationen treten in Regionen mit hohen Beschäftigtenanteilen in der Industrie und in der Landwirtschaft auf.

(201) Erhebliche regionale Disparitäten innerhalb der Beitrittsstaaten sind sowohl hinsichtlich der Beschäftigung als auch der Wirtschaftskraft feststellbar. Insbesondere die Hauptstadtregionen sowie Gebiete an den EU-Außengrenzen überragen mit ihrem BIP pro Kopf (in Kaufkraftparitäten) die nationalen Durchschnittswerte teilweise extrem. Da die Hauptstadtregionen und die westlichen Regionen an der derzeitigen EU-Außengrenze eine rasante jüngere Entwicklung zeigen, mit der sie den übrigen Regionen im Transformationsprozeß davoneilen, sind noch weitere Zunahmen der regionalen Disparitäten zu erwarten. Zu den Verlierern zählen zurückfallende Industrieregionen mit wirtschaftlichen, sozialen und Umweltproblemen und benachteiligte ländliche Regionen (mit einem insgesamt höheren Bevölkerungsanteil als in der EU-15), die außerhalb des Einflusses der EU-Außengrenzen, der Metropolen an den Nicht-EU-Grenzen und in Binnen-Peripherien liegen.

(202) Ein regionaler Vergleich zeigt heute schon Überlappungen im ökonomischen Erfolg zwischen Beitrittsstaaten und Mitgliedstaaten: führende Regionen in den Beitrittsstaaten (Slowenien und mehrere tschechische Regionen) übertreffen einige der wirtschaftsschwächsten Regionen der EU. Das BIP pro Kopf in den Hauptstadtregionen von Budapest, Prag und Sofia übersteigt jenes der schwächeren Regionen, wie beispielsweise in Griechenland, Portugal, Spanien und Deutschland. Das Ausmaß der regionalen Disparitäten der Beitrittsstaaten ist daher mit jenem der Kohäsionsländer vergleichbar.

5.2.3 Verkehr

(203) In den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten ist es zu dramatischen Verschiebungen im Bereich des Verkehrs in mehreren Dimensionen gekommen: geographisch von einer Ost- zu einer Westorientierung, im Modal split von der Schiene zur Straße und volkswirtschaftlich vom öffentlichen zum privaten Verkehr.

(204) Der Ausbau und die Erneuerung der Infrastruktur stellen in allen Beitrittsstaaten die große Herausforderung dar. Dabei geht es in erster Linie darum, ein der Nachfrage in den rasch wachsenden Marktwirtschaften entsprechendes Infrastrukturangebot zu schaffen, eine ausgewogene Entwicklung zwischen den verschiedenen räumlichen Ebenen (international, national und lokal) zu ermöglichen, neue Finanzierungs- und Managementmethoden einzuführen und die technischen Standards an jene der Gemeinschaft heranzuführen.

(205) Wenngleich die Beseitigung der infrastrukturellen Defizite in den Beitrittsstaaten politische Priorität genießt, stehen der Umsetzung eine Reihe von Hindernissen entgegen. Dazu zählen die fehlenden finanziellen Ressourcen, denen auch noch ein geringer „return of investment“, insbesondere im stark wachsenden Straßenverkehr, gegenübersteht. Die besten Aussichten haben noch die für in- und ausländische private Investoren attraktivsten Bereiche Telekommunikation und Luftverkehr. Die anderen Bereiche (v. a. Schienenverkehr) werden weiter starker internationaler Unterstützung bedürfen.

5.2.4 Umwelt

(206) Die Umweltsituation zeigt ein insgesamt ambivalentes Bild. Die meisten Beitrittsstaaten verfügen über ausgedehnte Kulturlandschaften bzw. Ökosysteme in einem Zustand der relativen Unversehrtheit, wie er in vielen Mit-

Drucksache 14/1388**Die Erweiterung der EU**

gliedstaaten kaum mehr anzutreffen ist; Zahl und Ausmaß von Nationalparks und anderen Schutzgebieten sind ein-drucksvoll, wenngleich die tatsächliche Schutzwirkung in der Praxis nicht überschätzt werden sollte.

(207) Der relativen ökologischen Unversehrtheit großer Teile des Erweiterungsraumes stehen allerdings durchweg hohe Umweltbelastungen der Luft durch Hausbrand und Straßenverkehr (mit einem immer noch hohen Anteil veralteter Fahrzeuge) und des Wassers durch landwirtschaftliche Intensivbewirtschaftung sowie Industrieabwässer gegenüber. Eine starke Konzentration von Umweltproblemen gibt es in allen industriell geprägten Regionen. An einigen „hot spots“ treten Umweltbelastungen in einem (ökologische Normen geradezu sprengenden) Maß mit gesundheitlichen Folgeschäden auf, so daß von Umweltkatastrophen gesprochen werden muß.

(208) Insgesamt ist zu beobachten, daß das Niveau der Umweltbelastungen in den Beitrittsstaaten bereits stark abnimmt, und zwar nicht nur im Ausmaß der rückläufigen Produktion. Das läßt auf eine aktive Umweltschutzpolitik schließen. Von der Fortführung der wirtschaftlichen Reformen kann einerseits eine weitere Verringerung der Umweltbelastungen bzw. eine Abkoppelung der Umweltverschmutzung vom Wachstumsprozeß erwartet werden. Andererseits wird es auch wesentlich von der Finanzierbarkeit abhängen, wieweit Konflikte zwischen der Verbesserung der Umweltbedingungen und der Erhaltung der industriellen Produktion gelöst und kostenintensive Umweltauflagen durchgesetzt werden können.

5.2.5 Schlußfolgerung

(209) Die dargestellten Bedingungen der Ausgangslage in den Beitrittsstaaten sind nicht ausschließlich als Probleme zu werten. Die meisten enthalten bei entsprechender Strategie zu ihrer Bewältigung auch erhebliche Chancen. Dazu zählen die Möglichkeiten zur Vermeidung raumstruktureller Fehlentwicklungen, wie sie in den Mitgliedstaaten aufgetreten sind, zur volkswirtschaftlichen Nutzung der notwendigen Investitionen und ihrer Folgeeffekte sowie zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung bisher verschonter Ressourcen.

(210) Die Bewältigung der mit der Transformation verbundenen Herausforderungen wird in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten überwiegend noch als nationale Aufgabe gesehen. Dies läßt zunächst kaum Spielräume für regional differenzierte Strategien zu. Insofern sind in den meisten Ländern in der politischen Praxis wenige oder nur

sehr schwache regionalpolitische Orientierungen zu erkennen. Für eine Raumentwicklungs- und Regionalpolitik im Sinne vieler EU-Mitgliedstaaten und der EU-Strukturfonds fehlt weitgehend die Tradition. Dies findet seinen Niederschlag in einem Mangel an raumordnungs- und regionalpolitischen Instrumenten und Institutionen sowie einem weitgehenden Fehlen einer selbständigen regionalen Ebene im System der politisch-administrativen Territorialgliederung.

(211) Die im Rahmen der Agenda 2000 der Europäischen Kommission evaluierte nationale Regionalpolitik in den Beitrittsstaaten zeigt bisher nur wenige Ansatzpunkte für eine EU-Regionalpolitik nach dem bestehenden Muster (partnerschaftliche Institutionen, regionale Entwicklungskonzepte, Kofinanzierung). Diesen Erfordernissen bereits am nächsten kommt die Regionalpolitik in Polen, Slowenien und Ungarn.

(212) Die bisher dargestellte Ausgangslage trifft nicht für Zypern zu, dessen Rahmenbedingungen sich grundlegend von jenen der übrigen zehn Beitrittsstaaten unterscheiden. Das gilt für die geographische Lage der Insel im östlichen Mittelmeer, die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen und für die Größe Zyperns, das nur etwa die halbe Einwohnerzahl Estlands, dem kleinsten mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaat, hat.

(213) Die Wirtschaft Zyperns hat verhältnismäßig hohe Wachstumsraten erreicht, die hauptsächlich auf den Dienstleistungssektor zurückzuführen sind. In dieser Hinsicht ist die Bedeutung des Tourismussektors, trotz der rückläufigen Entwicklung während der letzten Jahre, zu beachten. Das BIP pro Kopf ist in Zypern niedriger als der EU-Durchschnitt, aber höher als das von Griechenland und Portugal. Zypern könnte in einer erweiterten EU aufgrund seiner geographischen Lage eine Schlüsselrolle als „gateway-country“ für den Nahen Osten zukommen.

5.3 Spezifische Aufgaben für die europäische Raumentwicklungspolitik in den künftigen Mitgliedstaaten

(214) Die grundlegenden Ziele des EUREK unter den Bedingungen der Erweiterung zu verfolgen und ohne ihre Erreichung innerhalb der Mitgliedstaaten zu gefährden, stellt eine besondere Herausforderung dar. Gesamtpolitisch gesehen liegt der spezifische Beitrag der europäischen Raumentwicklungspolitik zur Integration des Erweiterungsraumes in die EU darin,

- sichtbar zu machen, auf welche Weise in den Beitrittsstaaten die öffentlichen Investitionen verschiedener, voneinander weitgehend unabhängiger Maßnahmenträger (im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Aufholprozessen und der Sanierung bzw. Verhinderung gravierender Umweltschäden) miteinander zusammenhängen und sich in ein und demselben Raum auswirken,
- aufzuzeigen, mit welchen Strategien absehbare Konflikte zwischen verschiedenen Politikbereichen sowie Verwaltungsebenen reduziert bzw. vermieden und mögliche Synergien genutzt werden können.

(215) Wenn Raumplanung auch keine ausdrückliche Aufgabe der Gemeinschaft ist, so muß sie bei ihrem finanziellen Engagement in den Beitrittsstaaten – genauso wie in den EU-Mitgliedstaaten – dafür sorgen, daß verschiedene politische Maßnahmen nicht einander entgegenwirken oder sich gegenseitig neutralisieren. Der Bedarf nach europäischer Zusammenarbeit im Bereich der räumlichen Abstimmung verschiedener Fachpolitiken gilt in besonderer Weise für den Erweiterungsraum.

(216) Die geringe Finanzkraft des Erweiterungsraumes und die zunehmende Verflechtung zwischen dem Erweiterungsraum und dem Raum der derzeitigen Gemeinschaft bringen es mit sich, daß die Prozesse der räumlichen Entwicklung im Erweiterungsraum nicht einfach als zeitlich versetzte Kopien der Entwicklungsprozesse innerhalb der EU-15 ablaufen, sondern zu neuen und spezifischen Aufgabenstellungen für die europäische Raumentwicklungspolitik führen. Dem Zeitfaktor muß deshalb noch mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, als es schon für die bisherige Raumentwicklungspolitik auf der europäischen Ebene erforderlich war.

(217) Unter den erwähnten Umständen kommt der räumlichen Abstimmung in den Beitrittsstaaten eine höhere Bedeutung zu als in den derzeitigen Mitgliedstaaten. Das betrifft insbesondere:

- Planungen zum Ausbau der transnationalen Verkehrsinfrastruktur und der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik,
- Maßnahmen zur ökologischen Sanierung, v. a. der alten Industrieviere, und
- Maßnahmen zur Strukturanpassung in den ländlichen Räumen.

(218) Durch die Intensivierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und der transnationalen Kooperation bei der Raumentwicklung kann der Integrationsprozeß im Erweiterungsraum unterstützt werden. Dies gilt sowohl für

Regionen an der derzeitigen Außengrenze der EU als auch für die vielen Grenzregionen innerhalb des Erweiterungsraumes zwischen den Beitrittsstaaten.

(219) Die in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten meist schwach ausgeprägte oder fehlende regionale Ebene im politisch-administrativen System ist eines der wichtigsten Themen und erfordert eine spezifische Unterstützung seitens der EU bei der Ausbildung regionaler Institutionen. Diese soll gewährleisten:

- eine Verbesserung der Regionalisierung der räumlichen Information,
- eine Aktivierung regionaler Initiativen sowie
- die Voraussetzungen zur Abwicklung der kooperativen EU-Regionalpolitik (durch partnerschaftliche Institutionen, regionale Entwicklungskonzepte, Kofinanzierung).

5.4 Räumliche Auswirkungen der Erweiterung auf die Regionen der EU

(220) Mit der künftigen Erweiterung der EU ist eine Reform der bisherigen Regionalpolitik und der Agrarpolitik der EU erforderlich geworden. Die Europäische Kommission hat ihre Vorschläge dazu in der Agenda 2000 dargelegt. Angesichts der erst bevorstehenden Reform sind die räumlichen Auswirkungen der Erweiterung auf die Regionen der derzeitigen Mitgliedstaaten zur Zeit schwer abschätzbar.

(221) Aus den Erfahrungen früherer Erweiterungen der EU läßt sich aber ableiten, daß es mit der Zunahme der Zahl wirtschaftlich schwächerer Mitgliedstaaten zu einer weiteren Verringerung des regionalpolitischen Spielraumes der wohlhabenderen Mitgliedstaaten im Rahmen der europäischen Regionalpolitik kommt. Dies wird eine Erhöhung des Einsatzes nationaler Regionalpolitiken erfordern, um einer Zunahme regionaler Disparitäten entgegenzuwirken. Aufgabe der europäischen Raumentwicklungspolitik in diesem Zusammenhang ist es vor allem, infrastrukturelle Defizite in den Beitrittsstaaten abzubauen zu helfen.

(222) Zu den Auswirkungen der wirtschaftlichen Öffnung der Beitrittsstaaten auf die Regionen der EU liegen erst wenige Studien vor. Weitere, den Integrationsprozeß begleitende Studien zur Frage der räumlichen Auswirkungen der Erweiterung auf die Regionen der EU sind erforderlich. Dabei ist die Dynamik zu berücksichtigen, die sich aus dem Prozeß der wirtschaftlichen Reformen selbst sowie aus den veränderten Erreichbarkeiten ergibt.

Drucksache 14/1388**Die Erweiterung der EU**

(223) Es kann erwartet werden, daß die regionalen Auswirkungen des Beitritts auf das EU-15-Territorium nicht allein von der Erreichbarkeit bestimmt wird, sondern von der Reaktionsfähigkeit der EU-Regionen auf die neuen Wettbewerbsbedingungen. Strukturelle Verschiebungen in den EU-Regionen an der derzeitigen Außengrenze der Union, die in erster Linie Niedriglohnsegmente betreffen, können als beschleunigte Anpassungsprozesse verstanden werden und haben eine beschränkte Reichweite.

5.5 Die politischen Ziele und Optionen des EUREK im Lichte der Erweiterung

(224) Insgesamt gesehen sollten die drei raumentwicklungspolitischen Leitbilder des EUREK auch für den Erweiterungsraum gelten. Bei der Anwendung des EUREK ist aber zu berücksichtigen, daß im größten Teil des Erweiterungsraumes mit folgenden Bedingungen zu rechnen ist:

- anhaltende Übergangssituationen im politisch-administrativen System, auch in seinen räumlichen Ausprägungen,
- rasante wirtschaftliche Aufholprozesse mit erheblichen räumlichen Polarisierungen,
- einer sich nur langsam und sehr ungleichmäßig entwickelnden technischen Infrastruktur (Telekommunikation und Flugverkehr als Spitzenreiter, Straße weit vor Bahn),
- Umweltschäden von teilweise unvergleichlichem Ausmaß sowie
- wesentlich geringere finanzielle Ressourcen der öffentlichen Hand.

(225) Die ländlichen Regionen des Erweiterungsraumes werden von den Transformationsproblemen in besonderer Weise betroffen. Sie zeichnen sich durch ein starkes ökonomisches Gefälle aus und verfügen über relativ wenige städtische Zentren. Teilweise kann die Mischung aus Produktions- und Beschäftigungseinbrüchen, schlechter Infrastrukturausstattung und mangelnder Verkehrserschließung zu massiver Abwanderung aus dem ländlichen Raum und zum Zusammenbruch der gesamten räumlichen Struktur führen. Auf die Situation in den ländlichen Regionen des Erweiterungsraumes, die dort einen größeren Anteil an der Gesamtfläche als in der EU-15 haben, muß die europäische Raumentwicklungspolitik mit veränderten Zielen und Optionen reagieren. Dabei ist auch der teilweise eingeengte Handlungsspielraum der regionalen und lokalen Ebene im politisch-administrativen System zu berücksichtigen.

5.6 Grundsätze zur Einbeziehung der Erweiterungsaufgabe in die europäische Raumentwicklung

(226) Die Bewältigung der Erweiterung, v. a. der Integration Mittel- und Osteuropas in die Union, ist eine neue zentrale Aufgabe für die europäische Raumentwicklungspolitik. Sie darf aber nicht Anlaß zur Ausdehnung und unkritischen Übernahme der innerhalb der derzeitigen Union entwickelten Konzeptionen sein. Europäische Raumentwicklungspolitik betreiben heißt vielmehr, den Erweiterungsprozeß vorzubereiten, zu begleiten und damit zu fördern. Der einerseits von Dynamik und andererseits von Ungewißheit hinsichtlich der möglichen Zeithorizonte der Beitritte gekennzeichnete Erweiterungsprozeß macht es notwendig, daß die inhaltliche Analyse und Konzeptentwicklung auf der Ebene der europäischen Raumentwicklung kooperativ von den jeweils betroffenen Staaten mitgetragen und möglichst unabhängig von den formalen Beitrittsprozeduren organisiert wird.

(227) Eine wichtige Voraussetzung dafür bilden die laufenden Kooperationsprogramme der transnationalen Raumplanung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C. Schon heute greifen die Programme für den Ostsee- und den mittel-, Adria-, Donau- und südosteuropäischen Raum (CADSES-Raum) über die Unionsgrenzen hinaus und umfassen alle mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten.

(228) Diese transnationalen Programme sind schon jetzt, neben der politischen Zusammenarbeit im Europarat, als Ausgangspunkte für die Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik im Sinne des EUREK für den Erweiterungsraum zu betrachten. Die neue Gemeinschaftsinitiative INTERREG III (der Strukturfonds-Programmperiode 2000 – 2006) bietet die programmatische und finanzielle Basis für die Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission einerseits sowie der Beitrittsstaaten andererseits.

(229) Bei der Raumentwicklung der EU ist es außerdem notwendig, über das Territorium ihrer Mitgliedstaaten hinausgehend die Perspektiven der Nachbarstaaten zu berücksichtigen und diese Staaten in die Kooperation einzubeziehen. Dies gilt auch für Staaten an den künftigen Außengrenzen der Union in Europa sowie die benachbarten Mittelmeerstaaten Nordafrikas und des Nahen Ostens. Auch hier bieten INTERREG III und der Europarat einen geeigneten Rahmen.

(230) Die beiden in Aufstellung befindlichen transnationalen Kooperationsdokumente VASAB 2010+ (für den Ostsee-Raum) und VISION PLANET (für den CADSES-Raum) werden Orientierungen für eine an den räumlichen Erfordernissen der Beitrittsstaaten orientierte Verteilung der EU-Mittel zur Vor-Beitritts-Unterstützung im Rahmen des PHARE-Programmes (ab 2000 PHARE neu) sowie im Rahmen der neuen Fonds ISPA (Instruments for Structural Policies for Pre-accession) und SAPARD (Special Action Programme for Pre-accession Aid for Agriculture and Rural Development) bieten. Dies ist insofern von Bedeutung, als damit für die Beitrittsstaaten innerhalb der Programmperiode 2000 - 2006 (und gegebenenfalls schon vor dem Beitritt) kooperativ erarbeitete Planungsgrundlagen für eine räumliche Differenzierung des Mitteleinsatzes zur Verfügung stehen werden.

Den Mitgliedstaaten wird vorgeschlagen, die Einbeziehung der Beitrittsstaaten sowie der unmittelbaren Nachbarstaaten in die europäische Raumentwicklungspolitik als eine zentrale Aufgabe der nächsten Jahre anzusehen und durch diese Kooperation einen Beitrag zur Vorbereitung, Begleitung, Förderung und Bewältigung des EU-Erweiterungsprozesses zu leisten.

Die beiden INTERREG II C-Programme für den Ostsee-Raum sowie für den CADSES-Raum und ihre Strukturen bilden gleichzeitig eine Basis für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Raumordnungsministern der EU und der Beitrittsstaaten. Ebenso wichtig ist die permanente raumentwicklungspolitische Kooperation der Beitrittsstaaten untereinander.

Bei der Anwendung des EUREK in der transnationalen Zusammenarbeit mit und zwischen den Beitrittsstaaten wird vorgeschlagen, Netzwerke für die transnationale Raumentwicklungspolitik auch innerhalb des Erweiterungsraumes (in Ergänzung zu den zur Zeit nur an der derzeitigen EU-Außengrenze eingerichteten) aufzubauen.

Für die regionale und lokale Ebene gilt es, auf den spezifischen Bedarf nach neuen institutionellen Strukturen einzugehen.

Der Ausarbeitung von neuen politischen Zielen und Optionen, die auf die spezifischen Aufgabenstellungen und Probleme in den Beitrittsstaaten ausgerichtet sein müssen, sollten entsprechende Untersuchungen zugrunde liegen. Dabei sollte auf die flächendeckende Behandlung zahlreicher Fragestellungen verzichtet und selektiv problemorientierte Prioritäten gesetzt werden.

Die Beteiligung der betroffenen Staaten von Anfang an ist dabei unverzichtbar. Von daher ergibt sich die Notwendigkeit, die Arbeiten des Europarates eng mit dem Prozeß der Weiterentwicklung des EUREK zu verknüpfen.

Den beteiligten Mitgliedstaaten wird vorgeschlagen, die Institutionalisierung der künftigen Zusammenarbeit auf der transnationalen Ebene möglichst kurzfristig schon vor den ersten Beitritten einzuleiten. Sie wird den Programmrahmen von INTERREG II C in zeitlicher Hinsicht überschreiten. Wie weit sie auch über den durch die laufenden INTERREG II C-Programme abgesteckten räumlichen Rahmen hinausgehen soll, wird von den beteiligten Staaten gemeinsam mit der Europäischen Kommission zu klären sein.





Teil B

Das Territorium der EU:

Tendenzen, Perspektiven und Herausforderungen



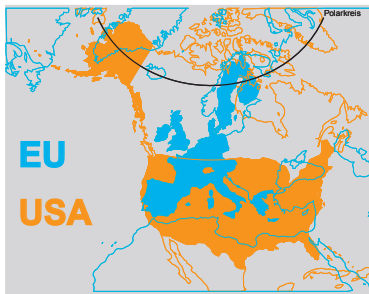


1 Bedingungen und Trends der Raumentwicklung der EU

1.1 Geographische Merkmale der EU

(231) Die Europäische Union ist – nach Japan und den USA – die drittreichste Wirtschaftsregion der Welt (gemessen am BIP/Einwohner). Unter den aufstrebenden Wirtschaftsbündnissen der Welt nimmt der lateinamerikanische Zusammenschluß MERCOSUR⁴² eine führende Position ein (vgl. Tab. 2). Die für räumliche Entwicklungspolitiken bedeutsamen geographischen Ausgangsbedingungen der EU sind weder

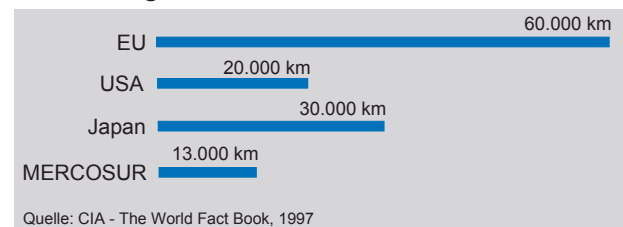
Abb. 8: Überlagerung EU - USA



mit denen der USA noch mit denen Japans oder dem MERCOSUR vergleichbar. Im Gegensatz zur kompakten Landmasse der USA und des MERCOSUR und der vielgestaltigen Form der Inselwelt Japans ist die physische Gestalt der Europäischen Union durch ihre „Halbinselform“ am westlichen Rande des eurasischen Kontinents geprägt (vgl. Abb. 8). Auch viele ihrer Mitgliedstaaten haben die Form einer Insel oder Halbinsel. Während die USA insgesamt auf knapp 20.000 km Küstenlinien kommen, wird die Küstenlinie der EU auf ca. 60.000 km geschätzt (vgl. Abb. 9).

(232) So wichtig die Nähe und Affinität zum Meer ist, so charakteristisch ist für die EU die gute Erreichbarkeit fast aller Regionen auf dem Landweg aufgrund der zusammen-

Abb. 9: Länge der Küstenlinien



hängenden Gestalt. Auch das Überwinden natürlicher Barrieren ist in jüngster Zeit durch technische Großprojekte, wie den Kanaltunnel und die feste Öresund-Verbindung, noch einmal grundlegend verbessert worden. Dies hat den räumlichen Zusammenhalt der EU deutlich gestärkt. Für einige Randgebiete der EU stellen Meere jedoch immer noch erhebliche Barrieren dar, so z. B. für Griechenland, das durch das Meer von seinem nächsten EU-Nachbarn, Italien, und damit vom übrigen EU-Territorium abgetrennt ist (vgl. hierzu auch Karte 7).

(233) In gleicher Weise sollte auch den sieben in Artikel 299 Absatz 2 des Amsterdamer Vertrages aufgeführten ultraperipheren Regionen besonders Rechnung getragen werden⁴³. Durch ihre geographische Lage stehen sie mit anderen Kontinenten in Verbindung und bieten so der EU eine privilegierte Ausgangslage für die Zusammenarbeit mit deren Anrainerstaaten, wie z. B. Martinique oder Französisch-Guayana mit anderen lateinamerikanischen Staaten. Die Schaffung und Festigung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklungspole sowohl innerhalb dieser ultraperipheren Regionen und deren Anrainerstaaten als auch für die gesamte Region, die sie bilden, sollte unterstützt werden.

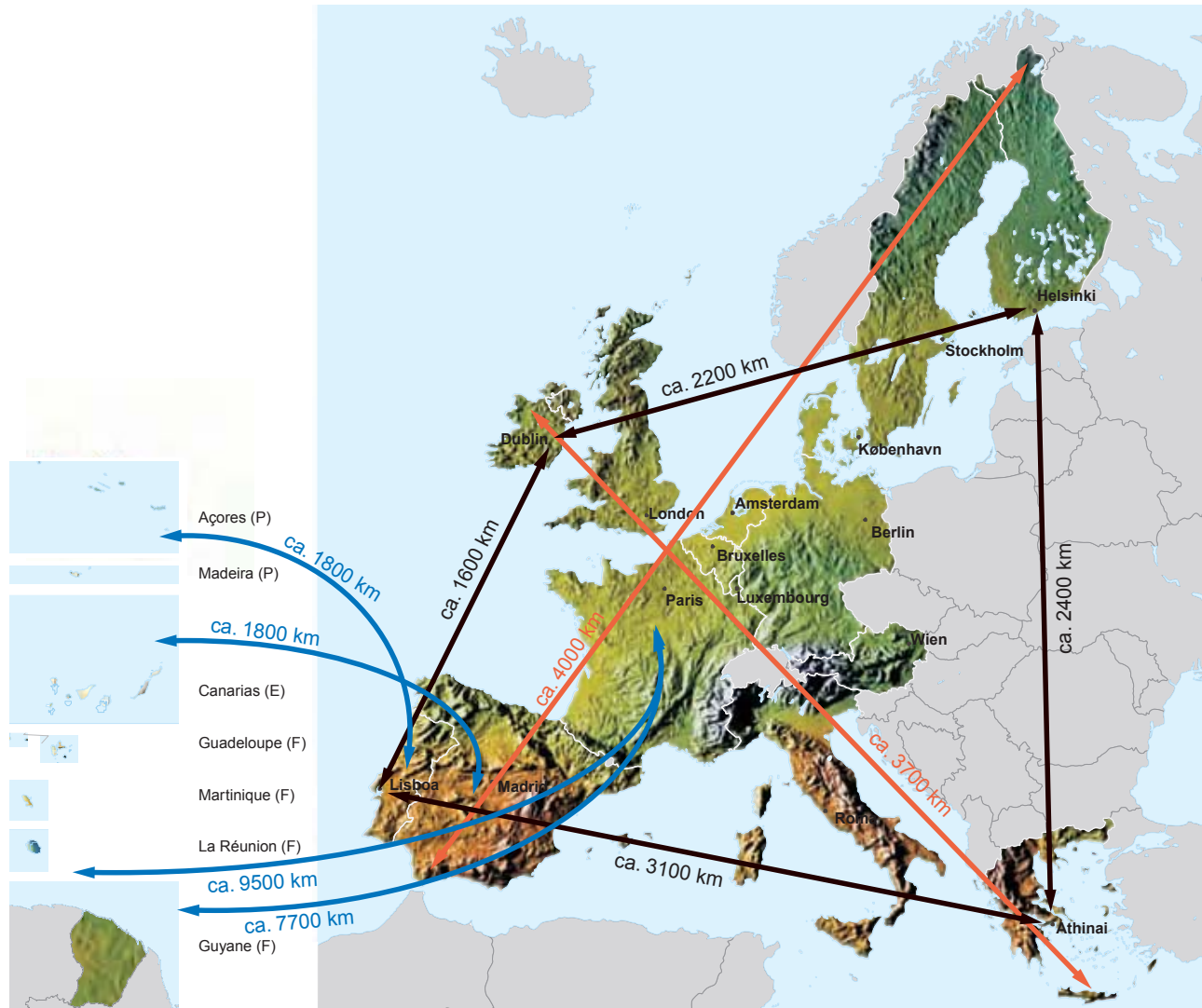
Tab. 2: Statistischer Vergleich EU - USA - Japan - MERCOSUR

		EU-15	USA	JAPAN	MERCOSUR
Bevölkerung in 1000	(a)	372 082	263 250	125 095	204 523
Fläche in 1000 km ²	(a)	3 236	9 364	378	11 877
BIP Summe in Mrd. ECU (1996)	(a)	6 776	6 014	3 620	1 370
BIP pro Einwohner in ECU (1996)	(a)	18 150	22 650	28 760	6 700
Einfuhr pro Einwohner in ECU	(a)	4 210	2 404	2 194	335
Ausfuhr pro Einwohner in ECU	(a)	4 445	1 828	2 582	289
Landgrenze zu Staaten außerhalb des Wirtschaftsraums in km (davon zu MOE-Staaten)	(b)	9 305 (5006)	12 248	0	17 924

(a) Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 1998 für das Ausland, Wiesbaden 1998. Umrechnungskurse (1 ECU = 1,27 USD): EUROSTAT, Durchschnitt für 1996
(b) CIA - The World Fact Book, Washington 1997

Bedingungen und Trends der Raumentwicklung der EU

Karte 7: Physische Karte und Entfernungen



(234) Generell wirken die Meere und die großen Flüsse ebenso wie die meisten Gebirgszüge heute nicht mehr nur als physische, ökonomische und kulturelle Barrieren. Sie sind zum Teil sogar bevorzugte Lebens-, Wirtschafts- und Tourismusräume, so daß hier in besonderer Weise Zielkonflikte der Raumentwicklung durch verschiedene Nutzungsansprüche entstehen. Die großen Flußtäler leiden weniger an der trennenden Wirkung von Flüssen als an ihrer hohen Siedlungs- und Verkehrsdichte. In Küstennähe (in einem 20-km-Streifen) lebt ca. ein Drittel der städtischen EU-Bevölkerung (Städte über 20.000 Einwohner); einschließlich der Flußtäler der fünfzehn größten europäischen Flüsse summiert sich dieser Bevölkerungsanteil auf über 50 %!⁴⁴ Die Alpen gehören – gemessen an ihrer besiedelbaren Fläche – zu den höchstverdichteten Regionen Europas.

Flüsse, Seen und Gebirge sind in besonderer Weise identitätsstiftende Einheiten. Die Alpen, die Donau, die Ostsee und das Mittelmeer sind gute Beispiele für Gebiete, in denen ein koordiniertes Vorgehen notwendig ist, um gemeinsame Fragen zu lösen, gemeinsame Zielvorstellungen zu bekräftigen und größere regionale Verbundenheit zu fördern.

(235) Zu Zeiten des kalten Krieges war die „Halbinsel“ Westeuropa faktisch, vor allem aber im Bewußtsein der Menschen, eine „Insel“. Die politische Teilung zwischen dem Westen und dem Osten stellte eine viel größere Barriere als der Atlantik im Westen dar. Dies hat sich seit 1989 schlagartig verändert. Der Blick nach Osten, auf die andere Hälfte Europas, ist frei geworden.

(236) Eine weitere wichtige natürliche Randbedingung der europäischen Raumentwicklung bilden die verschiedenen klimatischen Bedingungen in den Teilräumen der EU. Extreme Kälte kann z. B. erhebliche Verkehrsprobleme und -kosten verursachen und damit die Probleme der Marktförne peripherer Regionen erheblich verschärfen. In Teilen der südlichen Mitgliedstaaten stellen Probleme der Wasserversorgung einen hemmenden Faktor der Regionalentwicklung dar.

(237) Die Vielfalt des kulturellen Erbes in Europa kann heute als unschätzbare Wert und Basis des europäischen Zusammenwachsens angesehen werden. Neben den geographischen Ausgangsbedingungen haben unterschiedliche kulturelle, politische und wirtschaftliche Entwicklungspfade die jetzige Raum- und Siedlungsstruktur der EU maßgeblich geprägt. Unterschiedliche Sprach- und Kulturräume und Lebensweisen in den verschiedenen Teilen Europas konnten sich herausbilden. Es bestehen erhebliche Unterschiede in der Bevölkerungsdichte, dem Grad der Verstädterung, dem Maß an Entwicklung und Wohlstand. Dies gilt großräumig, z. B. unter dem Gesichtspunkt von Zentrum und Peripherie, dies gilt aber auch kleinräumig innerhalb der Mitgliedstaaten bzw. zwischen den Regionen der EU.

(238) Die im folgenden aufgezeigten Tendenzen der räumlichen Entwicklung der EU werden sich natürlich nicht in jedem Teil in gleicher Weise zeigen, und in einigen Gegenden werden die Erfahrungen verschieden oder sogar entgegengesetzt zu der allgemeinen Entwicklung sein. Die Trends werden hier aus der europäischen Warte summarisch skizziert; einige Aussagen erfordern noch ein detaillierteres Studium und müssen weiter beobachtet werden.

(239) Die folgenden Kapitel beinhalten keine neuen geographischen Analysen. Sie greifen vielmehr auf die vielen Studien und Analysen zurück, die von europäischen, nationalen und anderen Institutionen seit 1990 durchgeführt wurden, vor allem die der Kommission (Europa 2000⁴⁵, Europa 2000+⁴⁶) und einzelner EU-Präsidentschaften.

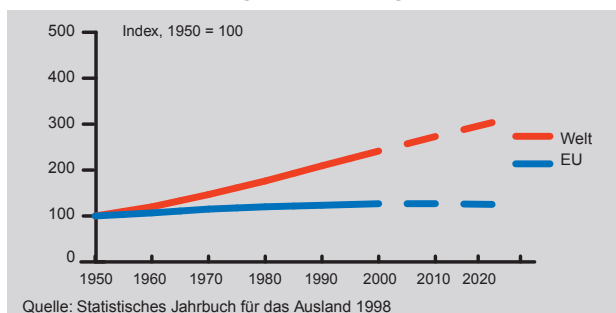
1.2 Bevölkerungsentwicklung

(240) Drei Trends werden die Bevölkerungsentwicklung der EU in den nächsten 20 bis 30 Jahren beherrschen:

- Bevölkerungsrückgang,
- Wanderungsbewegungen und
- Verschiebungen in der Alterspyramide.

(241) Das natürliche Bevölkerungswachstum in der Europäischen Union ist seit Jahren sehr gering und zeigt eine

Abb. 10: Bevölkerungsentwicklung



rückläufige Tendenz. Eine Umkehr von Bevölkerungswachstum in Bevölkerungsrückgang wird ohne nennenswerte Änderungen des generativen Verhaltens in der EU-15 wahrscheinlich um das Jahr 2020 eintreten⁴⁷(vgl. Abb. 10). Vor diesem Hintergrund sind internationale und interregionale Wanderungsbewegungen von zunehmender Bedeutung für die Bevölkerungsentwicklung der EU und ihrer Teilräume. Die natürliche Wachstumsrate beträgt zur Zeit weniger als 0,1 % (1995). Hinzu kommt jedoch die Nettoeinwanderung in die EU, die in den vergangenen Jahren ca. 0,2 % der Gesamtbevölkerung pro Jahr entsprach⁴⁸. Nettoeinwanderung trägt somit zu zwei Dritteln zum gesamten Bevölkerungswachstum bei und wird in Zukunft wohl dessen einzige Quelle sein. Die regionale Verteilung der Zuwanderung in die EU ist sehr unterschiedlich.

(242) Sprachbarrieren und administrative Hindernisse tragen dazu bei, daß die Wanderungsrate zwischen den Mitgliedstaaten der EU relativ gering ist. Wesentlich größer, aber im internationalen Vergleich – z. B. zu den USA – immer noch sehr gering sind die Wanderungsbewegungen zwischen den Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten.

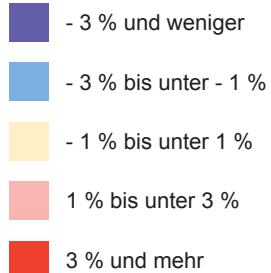
(243) Die meisten Zuwanderer lassen sich in städtischen Gebieten nieder und verstärken damit die vorhandenen verstärkten Siedlungsstrukturen. Auch innerhalb der Mitgliedstaaten wandern die Menschen tendenziell von Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit zu solchen mit geringeren Arbeitslosenzahlen. Das Ausmaß dieser Tendenz ist jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt. Viele der stark verstärkten Regionen, vor allem in Nordwesteuropa, werden voraussichtlich in Zukunft Wachstumsraten aufweisen, während Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte, z. B. auf der Iberischen Halbinsel, in Frankreich, im Nordosten Deutschlands und weiten Teilen der nordischen Länder, vermutlich weitere Bevölkerungsverluste hinnehmen müssen (vgl. hierzu auch Karte 8).

Bedingungen und Trends der Raumentwicklung der EU

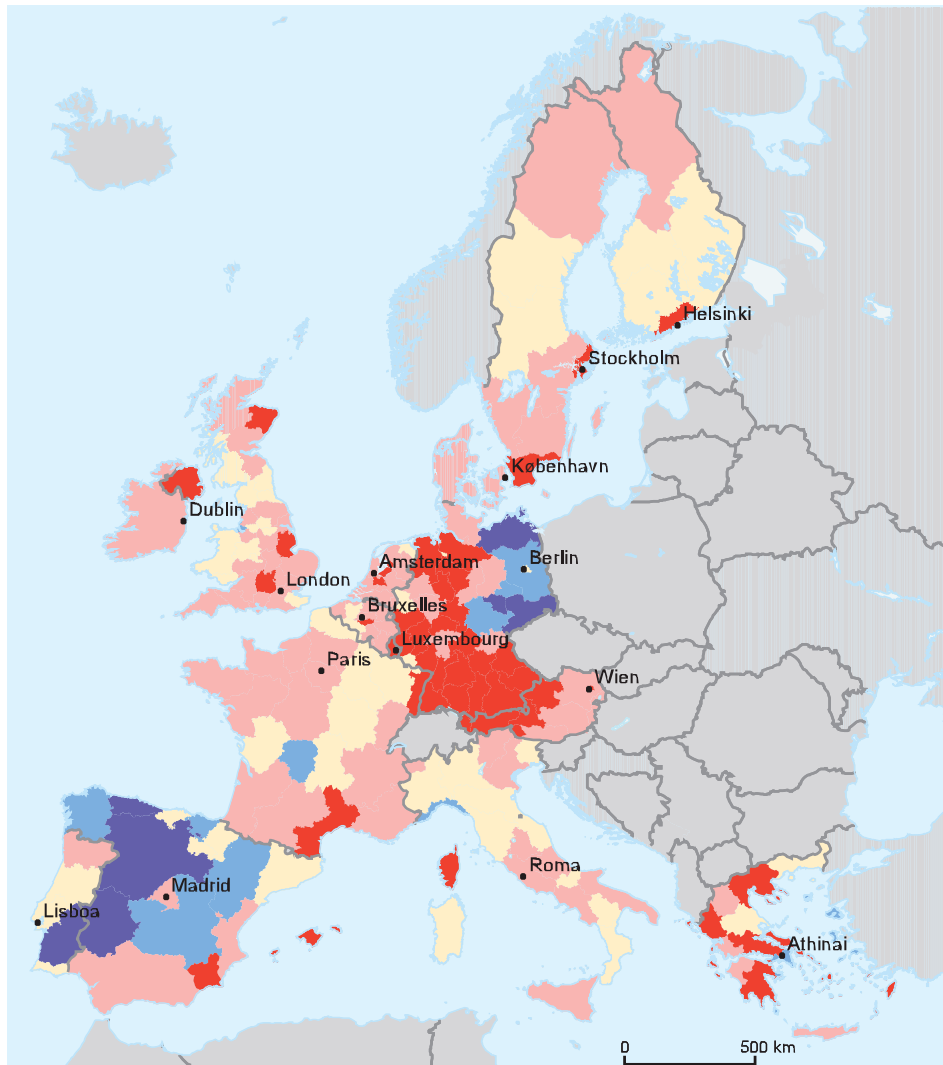
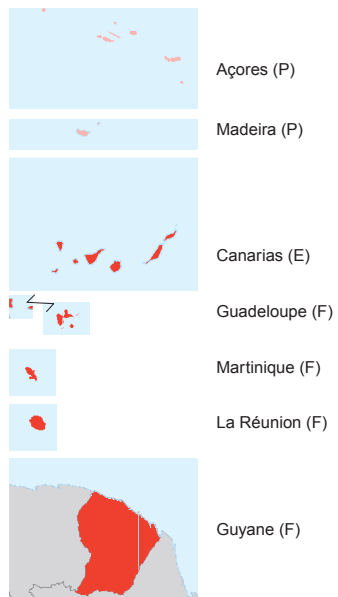
Karte 8: Bevölkerungsentwicklung

Bevölkerungsentwicklung
1991 - 1995

NUTS 2



Quelle: Eurostat

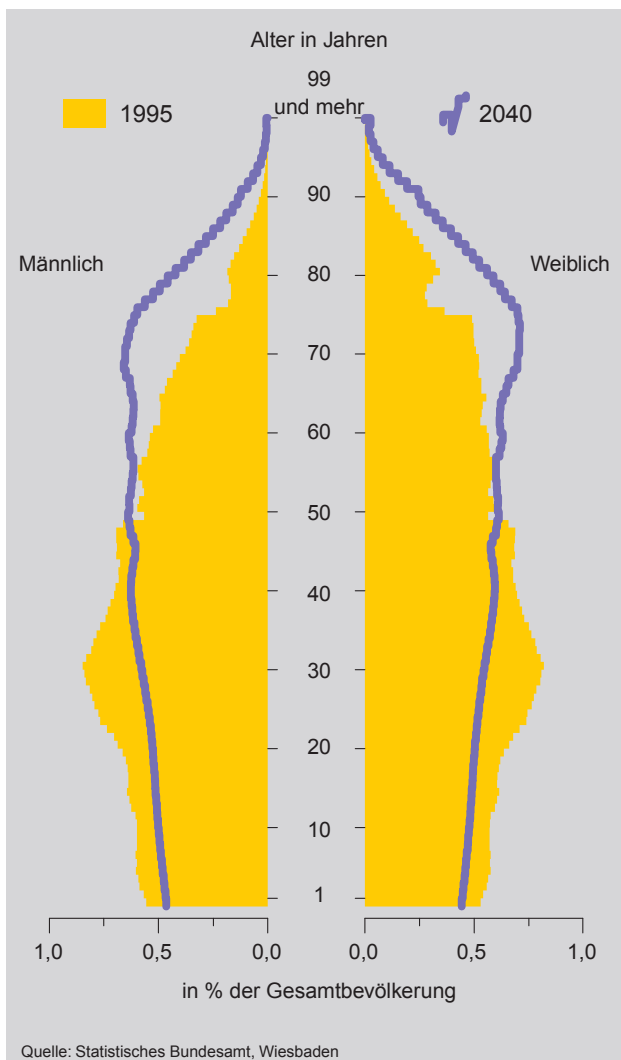


(244) Ungeachtet der Zuwanderung von überwiegend jungen Leuten wird das Durchschnittsalter der EU-Bevölkerung weiter steigen (vgl. Abb. 11). Die Zusammensetzung der Bevölkerung und ihre Präferenzen hinsichtlich Standort und Art der Wohnungen werden sich ändern. Dies wird sich auch räumlich niederschlagen. Die zukünftige Gesellschaft der EU wird durch einen höheren Anteil älterer Menschen geprägt sein, die allerdings – im Gegensatz zu früheren Generationen – mobiler, wohlhabender und aktiver sein werden. Kinder und Jugendliche werden zunehmend Kinder von Einwanderern sein, und sie werden häufig „zwischen den Kulturen“ stehen. Nach der Mehrgenerationen-Familie der agrarisch geprägten Gesellschaft ist auch die „Durchschnitts-Familie“ (Ehepaar mit Kindern) auf dem Rückzug. Alleinlebende, Alleinerziehende – häufig finanzschwach –

und kinderlose Paare – als Doppelverdiener vergleichsweise finanzstark – prägen zunehmend die Gesellschaft der EU. Die Ansprüche der verschiedenen Gruppen an den Raum unterscheiden sich voneinander, die gesellschaftlichen Bedürfnisse der Raumnutzung werden differenzierter. Bedingt durch Arbeitslosigkeit und die Krise des Sozialstaats klaffen die Möglichkeiten zur Befriedigung von Bedürfnissen weiter auseinander.

(245) Insgesamt führt dies zur Überlagerung verschiedener räumlicher Trends. Tendenziell führen die gesellschaftlichen Veränderungen zu kleineren Haushalten, und dies wiederum führt zu wachsender Nachfrage nach Wohnraum trotz Bevölkerungsrückgangs. Dem steht der Zwang zum Zusammenrücken aus finanziellen Gründen gegenüber,

Abb. 11: Altersstruktur der EU-Bevölkerung 1995-2040



insbesondere unter jungen Menschen, in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und dort, wo das Angebot an erschwinglichem Wohnraum gering ist. Auch die Veränderungen der Bevölkerungsstruktur verstärken den Trend zur Verstädterung. Alleinerziehende finden in Städten bessere Dienstleistungen, doppelverdienende Zweipersonenhaushalte ein besseres Spektrum an Beschäftigungsmöglichkeiten, Alleinlebende bessere Freizeit- und Kulturangebote. Aber auch großräumig treffen neue Bedürfnisse auf neue Angebote mit weitreichenden räumlichen Konsequenzen. So entwickeln sich auch in Europa – ähnlich wie in den USA schon seit langem – zunehmend „Rentnerstädte“ in landschaftlich und klimatisch bevorzugten Regionen Europas.

1.3 Wirtschaftliche Tendenzen

(246) Die demographischen Trends stellen auch eine große Herausforderung für die regionale Wirtschaftsentwicklung und somit für die europäische Konkurrenzfähigkeit dar. Sie stellen Entwicklungsfragen in Bezug auf eine nachhaltige Entwicklung der Metropolregionen sowie die Frage, wie sich ein gangbarer Weg in die Zukunft für die ländlichen Regionen finden läßt. Die eingeschränkte Mobilität macht eine aktive Regionalpolitik zur Schaffung von Arbeitsplätzen in den Regionen um so dringlicher. Dies sind wichtige Elemente einer Entwicklung hin zu größerer wirtschaftlicher und sozialer Integration der EU.

(247) Für eine nachhaltige Entwicklung ist eine Politik erforderlich, die die Wettbewerbsfähigkeit fördert und die wirtschaftliche und soziale Integration unterstützt. Die Regionen Europas brauchen wettbewerbsfähige Firmen, um Arbeitsplätze zu schaffen, die so wichtig für individuelle Lebenschancen sind, und um das Steueraufkommen zu erwirtschaften, das für öffentliche Dienstleistungen notwendig ist. Tabelle 2 zeigt, daß die EU das höchste Bruttoinlandsprodukt weltweit erwirtschaftet. Bei der Handelsbilanz (Ausfuhr-Einfuhr) steht die EU nach Japan an zweiter Stelle.

(248) Die regionalen Unterschiede im BIP pro Kopf stellen einen Ausgangspunkt für die europäische Regionalpolitik dar (vgl. Karte 9). Die Periodischen Berichte⁴⁹ und der Kohäsionsbericht⁵⁰ der Europäischen Kommission weisen darauf hin, daß sich die wirtschaftliche Situation der Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren zwar einander angeglichen hat (insbesondere durch den Aufholprozeß Irlands). Trotz der finanziellen Anstrengungen der EU-Regionalpolitik haben sich jedoch die Disparitäten zwischen den Regionen der EU (gemessen am BIP pro Kopf) nur sehr langsam verringert. Die Wirtschaftstätigkeit in der EU konzentriert sich räumlich auf einen Kernraum, der sich durch das Fünfeck London, Paris, Mailand, München, Hamburg begrenzen läßt. Hier leben auf ca. 20 % der Fläche ca. 40 % der EU-Einwohner, die ca. 50 % des gesamten BIP der EU erwirtschaften⁵¹.

(249) Für eine vertiefte Beurteilung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit müssen jedoch weitere Gesichtspunkte wie Beschäftigung, Produktivität, Investitionen und Handelsbilanz berücksichtigt werden. Die Aussagefähigkeit des Bruttoinlandsprodukts hinsichtlich der regionalen Verteilung von Einkommen und Steueraufkommen ist begrenzt. Der Kohäsionsbericht verweist auf die Tatsache, daß viele nationale Politiken die Einkommensverteilung beeinflussen, vor allem durch Steuern und Sozialleistungen. Daher

Bedingungen und Trends der Raumentwicklung der EU

weicht die regionale Verteilung des persönlich verfügbaren Einkommens (PDI) erheblich von der Einkommensverteilung vor Steuern und Sozialleistungen ab. Der Kohäsionsbericht kommt zu dem Ergebnis, daß die regionalen Disparitäten des PDI, d. h. unter Berücksichtigung der Wirkungen von Steuern und staatlichen Haushaltsausgaben, zwischen 20 % und 40 % niedriger als die regionalen Disparitäten des BIP pro Kopf in den Mitgliedstaaten sind⁵².

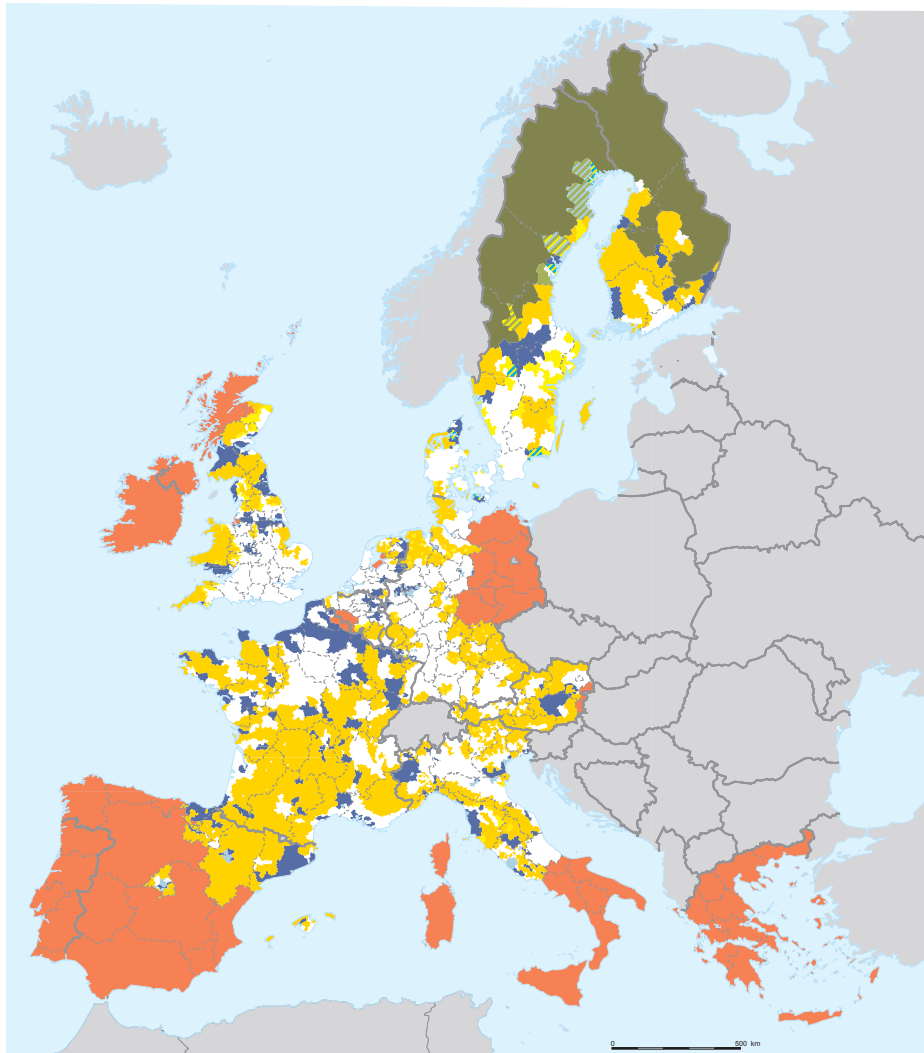
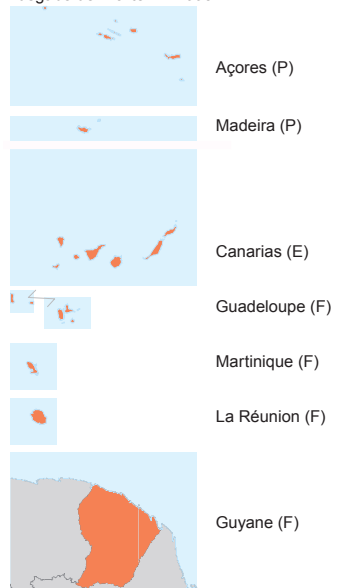
(250) Die Arbeitslosigkeit in der EU ist die größte Herausforderung für die europäische Integrationspolitik. Nach einem Höchststand der Arbeitslosenquote im Jahre 1994 (11,2 %) sank die Arbeitslosenquote bis Ende 1998 zwar auf knapp unter 10 %; aber dies bedeutet immer noch: 16,5 Mio. Menschen in der Europäischen Union sind ohne Arbeit! Etwa die Hälfte aller Arbeitslosen, also etwa 5 % der Er-

werbsbevölkerung, waren im Jahre 1997 länger als ein Jahr arbeitslos (zum Vergleich: die Quote der Langzeitarbeitslosen in den USA liegt unter 1 %). Es gibt sehr ausgeprägte regionale Unterschiede. 1995 reichten die Arbeitslosenquoten von 2,5 % in Luxemburg bis 32 % im südspanischen Andalusien und 36,8 % im französischen Überseegebiet Réunion. Die meisten Regionen mit der geringsten Arbeitslosigkeit, mit Ausnahme Portugals, befinden sich im Zentrum der EU (Luxemburg, Süddeutschland, Norditalien), während die Regionen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit (mehr als 20 %) eher am Rande liegen, insbesondere in Spanien, Süditalien, Ostdeutschland sowie den französischen Überseegebieten (vgl. Karte 10). Die Arbeitslosenquote von Frauen beträgt 12,5 %, das sind 3 Prozentpunkte mehr als die von Männern. Insgesamt sind in der EU mehr als 20 % der jungen Leute unter 25 Jahren arbeitslos⁵³.

Karte 9: Förderfähigkeit durch Strukturfonds

-  Nicht förderfähig
 -  Ziel 1: voll förderfähig
 -  Ziel 2: voll förderfähig
 -  Ziel 2: teilweise förderfähig
 -  Ziel 5b: voll förderfähig
 -  Ziel 5b: teilweise förderfähig
 -  Ziel 6: voll förderfähig
 -  Ziel 6: teilweise förderfähig
 -  Ziel 5b und 6: teilweise förderfähig
 -  Ziel 2 und 6: teilweise förderfähig
 -  Ziel 2 und 5b: teilweise förderfähig
 -  Ziel 2, 5b und 6: teilweise förderfähig
 -  Andere Länder
- Ziel 1 1994-99(π), Ziel 2 1997-99,
Ziel 5b 1994-99, Ziel 6 1995-99
(π) Die Abruzzen kommen für die Zeit vom
1. Januar 1994 bis zum 31. Dezember 1996
für die Hilfe im Rahmen des Ziels 1 in Betracht.
Quelle: Europäische Kommission GD XVI

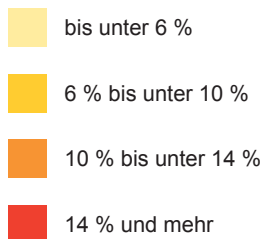
Ausgabe der Karte: 12/1998



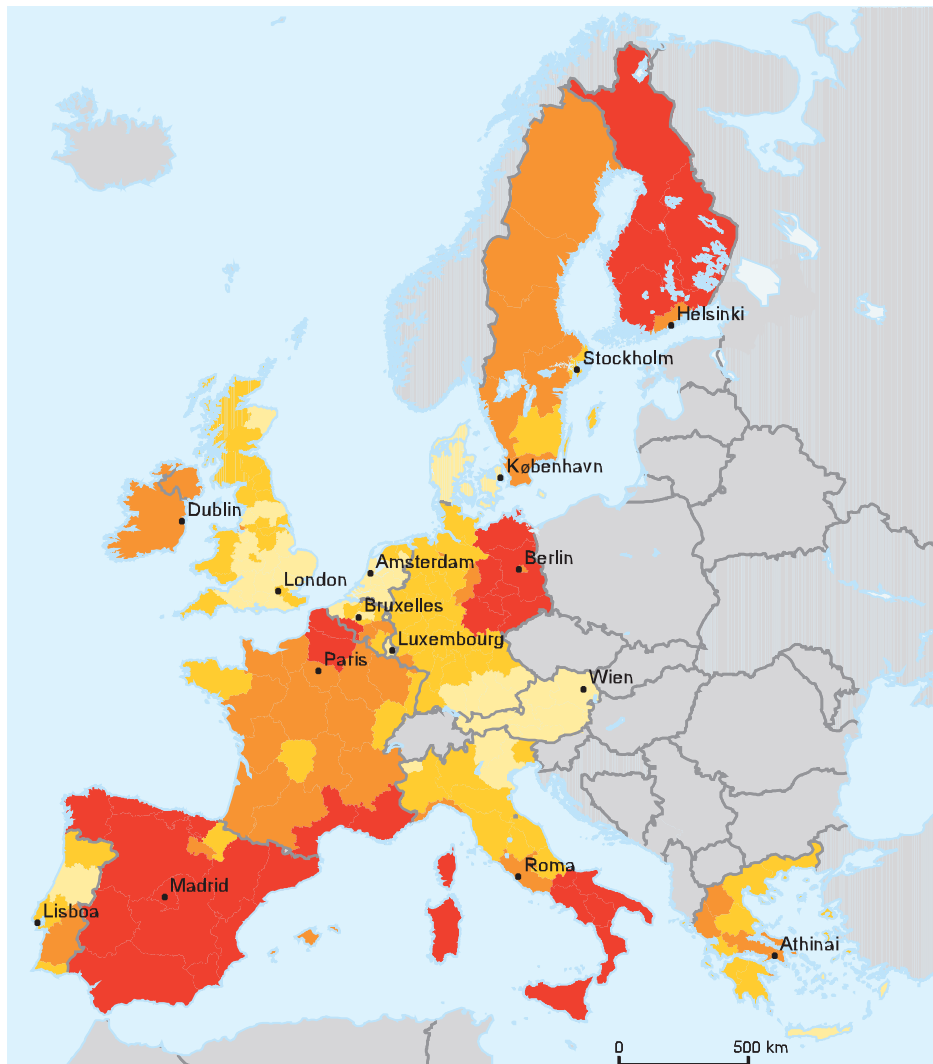
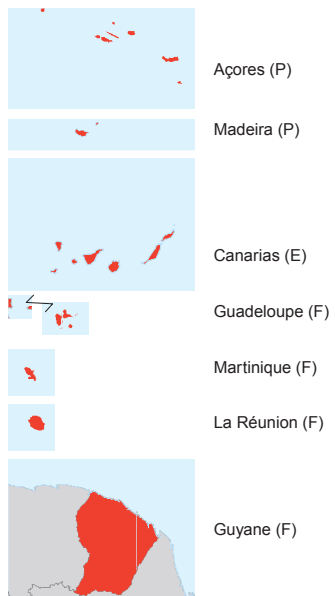
Karte 10: Arbeitslosigkeit

Arbeitslosenquote 1997

NUTS 2



Quelle: Eurostat

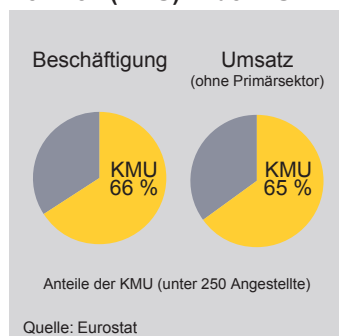


(251) Große Industriebetriebe haben oft die Grundlage des Wohlstands vieler Städte und Ballungsräume in der EU gebildet. Obwohl die Stammsitze vieler großer Unternehmen weiterhin in den großen Städten liegen, findet die Produktion in steigendem Maße an anderen Standorten statt. Regionen in ländlichen Räumen profitieren hiervon. Große Unternehmen werden auch weiterhin wichtig sein, aber es kann nicht darauf vertraut werden, daß diese in Zukunft in größerem Umfang neue Arbeitsplätze schaffen werden, insbesondere nicht an ihren Stammsitzen. Die Verlagerung von der Produktion zur Dienstleistung und der Strukturwandel innerhalb der Unternehmen – wie die zunehmende Auslagerung von Unternehmensfunktionen in selbständige Subunternehmen – werden jedoch zur Gründung neuer Firmen führen.

(252) Wirtschaft und Beschäftigung in der EU basieren in steigendem Maße auf kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), wenn deren Natur auch sehr unterschiedlich ist (vgl. Abb. 12). Von insgesamt 160 Mio. Erwerbstätigen sind 101 Mio. in insgesamt 16 Mio. Unternehmen beschäftigt (Landwirtschaft ausgenommen). In der EU sind 23 % der Erwerbstätigen in sehr kleinen Betrieben (1-10 Mitarbeiter) beschäftigt, wohingegen der Anteil in den USA 12 % und in Japan nur 7 % beträgt. In Südeuropa herrschen sehr kleine Betriebe vor (im Mittel 1,8 Beschäftigte in Griechenland, 4,7 in Spanien). Forschungsergebnisse besagen, daß die Gründungsrate neuer Firmen in den USA größer als in der EU ist, die neuen Firmen in der EU jedoch eine größere Überlebenswahrscheinlichkeit haben⁵⁴.

Drucksache 14/1388

Bedingungen und Trends der Raumentwicklung der EU

Abb. 12: Bedeutung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in der EU

trifft, sind KMUs jedoch in der Regel weniger flexibel. Sobald sie in einem bestimmten Gebiet ansässig sind, sind sie sehr stark abhängig von diesem Standort. Es gibt starke persönliche Bindungen, die eine kleine Firma in der Gegend halten, in der auch Unternehmer und Angestellte leben. Einige Firmen sind in Funktion und Standort an einen einzigen, großen Auftraggeber oder Industriezweig gebunden. Außerdem verfügen viele KMUs nicht im erforderlichen Ausmaß über die Arbeitskräfte und finanziellen Mittel, die zur Prüfung der Frage, ob ein Standortwechsel profitabel wäre und welcher Ersatzstandort in Frage käme, notwendig sind.

(254) Wertmäßig ungefähr 60 % der Exporte der Mitgliedstaaten werden innerhalb der EU abgewickelt, vor allem zwischen benachbarten Ländern⁵⁵ (vgl. Abb. 13). Durch den gemeinsamen Markt entwickelt sich der Handel innerhalb der EU schneller als mit anderen Weltregionen. Darüber hinaus besteht ein beträchtliches Potential für einen wachsenden Handel mit Mittel- und Osteuropa; ebenso wichtig ist es, vor allem für die südlichen Mitgliedstaaten, Ereignisse und Entwicklungen in Nahost und Nordafrika im Auge zu behalten, die erhebliche Auswirkungen auf die Wahl von Produktionsstandorten und Transportwegen haben können.

(255) Ein erheblicher Teil des Handels besteht in dem Austausch innerhalb von Konzernen, verursacht durch Trends zu Spezialisierung, wirtschaftlicher Verflechtung zwischen Firmen, geographischer Arbeitsteilung und flächenmäßig größeren Märkten. In engem Zusammenhang mit Handelsverflechtungen stehen die Direktinvestitionen von Unternehmen; sie sind teilweise komplementär, teilweise substitutiv. Die

(253) Flexibilität und Innovationsfähigkeit sind wichtige Voraussetzungen der wirtschaftlichen Entwicklung. KMU bieten in dieser Hinsicht viele Vorteile. Sie haben häufig eine größere Kundennähe und können aufgrund der kurzen Entscheidungswege schneller und flexibler auf Kundenwünsche reagieren. Was den Standort be-

trifft, sind KMUs jedoch in der Regel weniger flexibel. Sobald sie in einem bestimmten Gebiet ansässig sind, sind sie sehr stark abhängig von diesem Standort. Es gibt starke persönliche Bindungen, die eine kleine Firma in der Gegend halten, in der auch Unternehmer und Angestellte leben. Einige Firmen sind in Funktion und Standort an einen einzigen, großen Auftraggeber oder Industriezweig gebunden. Außerdem verfügen viele KMUs nicht im erforderlichen Ausmaß über die Arbeitskräfte und finanziellen Mittel, die zur Prüfung der Frage, ob ein Standortwechsel profitabel wäre und welcher Ersatzstandort in Frage käme, notwendig sind.

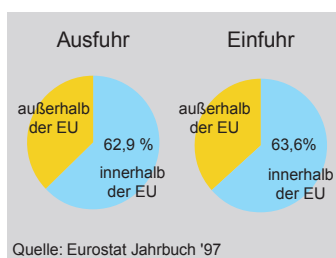
(256) Die Europäische Währungsunion wird eine weitere Intensivierung des EU-Binnenhandels und weitere Spezialisierungen innerhalb der EU auslösen. Dies wird die Wettbewerbsfähigkeit der EU auf dem Weltmarkt zum Wohle aller Mitgliedstaaten steigern. Es birgt jedoch auch das Risiko einer verstärkten Marginalisierung derjenigen Regionen, die auf diesen verschärften Wettbewerb schlecht vorbereitet sind, in sich.

(257) Von erheblicher Bedeutung für die räumliche Entwicklung werden auch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sein. Deren räumliche Wirkungen sind jedoch ambivalent. Für eine zuverlässige Abschätzung dieser Auswirkungen reicht der Forschungsstand noch nicht aus. Einerseits können diese neuen Technologien die urbane Konzentration verstärken, andererseits bieten sie auch Möglichkeiten, die Entwicklung in entlegeneren Gebieten der Union zu fördern. Letzteres geschieht jedoch nicht „automatisch“, vielmehr müssen regionalpolitische Strategien entwickelt werden, um die Potentiale der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in peripheren Regionen nutzbar zu machen.

(258) Im allgemeinen haben ökonomische Tendenzen in der Vergangenheit meist zu einer Verstärkung regionaler Entwicklungsunterschiede geführt. Es ist wichtig, diese Trends weiter zu beobachten und sie durch eine aktive Raumentwicklungspolitik zu korrigieren. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Regionen muß gestärkt werden, indem die Regionen in die Lage versetzt werden, ihr langfristiges Potential nachhaltiger Entwicklung zu erreichen. Eine Politik, die auf die Schaffung einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur in den Regionen zielt, stellt einen guten Ausgangspunkt für eine ausgeglichene Verteilung von Arbeitsplätzen dar und besitzt damit großen Einfluß auf Siedlungsstrukturen und Wanderungsbewegungen.

1.4 Umweltrelevante Entwicklungen

(259) Die dritte Hauptgruppe von Trends, die die zukünftige räumliche Entwicklung der EU betreffen, bezieht sich auf die

Abb. 13: Handel 1996

Umwelt. Behutsamer Umgang mit den natürlichen Ressourcen und Schutz der Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden) vor Schadstoffeinträgen sind wichtige Ziele, die nur in internationaler, weltweiter Zusammenarbeit erreicht werden können. Eine moderne, effektive und ressourcenschonende Raumentwicklung kann hierzu einen Beitrag leisten.

(260) Im letzten Jahrhundert starben zwar relativ wenige Arten der europäischen Flora und Fauna aus, trotzdem ist die biologische Vielfalt in der EU von einer Verringerung der Artenzahl und einem Verlust von Biotopen betroffen. Verstädterung, der Trend zu einer intensiveren Landwirtschaft, Aufforstung, ungezügelter Tourismus (z. B. in den Küstengebieten und auf den Inseln, insbesondere in den Sommermonaten) und schädliche Infrastrukturprojekte trugen zu einem Verlust an Biotopen durch Zerstörung, Veränderung und Zerstückelung bei. So gingen z. B. 75 % der Dünensysteme Südeuropas (von der Straße von Gibraltar bis Sizilien) verloren. Auch das Mündungsgebiet der Loire, das eine große Zahl von natürlichen Lebensräumen beherbergte, erfuhr eine Verkürzung seiner natürlichen Ufer von 300 km zu Beginn dieses Jahrhunderts auf nunmehr 30 km⁵⁷.

(261) Die Reichhaltigkeit und Verschiedenartigkeit der Landschaften bildet ein entscheidendes Merkmal der EU. Der Wert einer Landschaft kann unter dem Aspekt der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen, als Lebensraum für Wildtiere, als Freiraum oder in Bezug auf ihre landschaftliche Schönheit und die in ihr enthaltenen kulturellen Elemente gesehen werden. Landschaften bringen auch wirtschaftliche Vorteile – sie können z. B. den Hintergrund für eine touristische Nutzung bilden wie an den Küsten und in den Alpen. Landschaftsqualität stand unter dem Druck städtischer Entwicklung, Tourismus, Erholung, Bergbau, veränderter Nutzungsformen in Land- und Forstwirtschaft, was zu einer Verdrängung natürlicher Vielfalt geführt hat.

(262) In einigen Regionen des Mittelmeerraumes, so z. B. in Sardinien, wurde die Bodenbeschaffenheit und somit die Landschaftsqualität durch intensive Schafhaltung beeinträchtigt, was in gewissem Ausmaß zur Desertifikation beitrug. Die Bedeutung des Landschaftsschutzes, den Verlust biologischer Vielfalt und kultureller Identität aufzuhalten, wird jedoch in zunehmendem Maß erkannt. Man geht dabei über den reinen Arten- oder Gebietsschutz hinaus. So gehören z. B. Sardinien, Toskana, Languedoc-Roussillon, Andalusien und Katalonien zu den Regionen, die eine gemeinsame Politik für Erhalt und Pflege der mediterranen Landschaft betreiben. Der Europarat hat eine Reihe von Initiativen zum Landschaftsschutz beschlossen.

(263) Durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe (Erdöl, Kohle und Gas) werden weltweit fast 22 Mrd. t Kohlendioxid (CO₂) freigesetzt. CO₂ gilt als hauptverantwortlich für den Treibhauseffekt, der langfristig zu einem Anstieg des Meeresspiegels und darüber hinaus zu weiteren Naturkatastrophen (Überschwemmungen, Dürre) führen könnte. Die EU ist für ca. 15 % der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich; die anderen großen Wirtschaftsregionen emittieren über 30 % (die USA 24 %, Japan 5 % und MERCOSUR 2 %)⁵⁸. Die wirtschaftlich Starken – dies gilt im weltweiten Vergleich, aber auch innerhalb der EU – sind die Hauptemissionsquellen, sowohl absolut als auch pro Kopf. Die Verringerung der CO₂-Emissionen muß weltweit angegangen werden. Gerade die Industrieregionen sind in besonderem Maße aufgefordert, ihren Beitrag zur weltweiten Reduktion der Treibhausgase zu leisten. Mit dem Kyoto-Protokoll im Dezember 1997 wurden erstmals mengenmäßig bestimmte und verbindliche Reduktionsverpflichtungen für die wichtigsten Treibhausgase vereinbart. So hat sich die EU verpflichtet, bis zum Zeitraum 2008 – 2012 ihre Emissionen um 8 % gegenüber 1990 zu verringern.

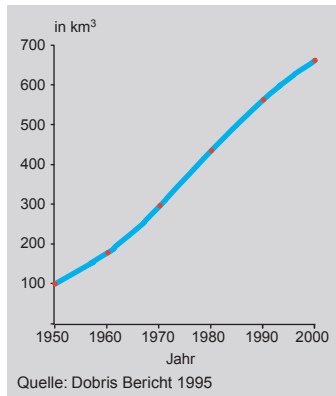
(264) Die Regionen Europas produzieren 25 % der globalen atmosphärischen Emissionen von Schwefeldioxid und Stickoxiden. Ammoniakemissionen der Landwirtschaft übersteigen immer noch kritische Werte in 60 % des europäischen Territoriums⁵⁹. Schwefeldioxidemissionen entstehen vor allem bei der Verbrennung von Öl und Kohle in Kraftwerken, Industrie und privaten Haushalten. Stickoxide werden bei Verbrennungsprozessen emittiert, wobei Verkehr, Stromerzeugung und Wohnungsheizung die wichtigsten Quellen darstellen. Das Ammoniak in der Atmosphäre entstammt hauptsächlich der Ausbringung von Gülle.

(265) Die Auswirkungen der Versauerung von Böden hängen vom Ausmaß des Eintrags und der ortstypischen Empfindlichkeit von Boden und Wasser ab. Sie können unter Umständen auch weit entfernt von der Quelle auftreten. Europäische und nationale Gesetzgebung, Verbesserung der Verbrennungstechnologien und verbesserte Methoden der Landwirtschaft haben zu einer Verringerung des Säureintrags geführt. Die Schwelle der kritischen Belastungen mit langfristigen Risiken für die Ökosysteme wird jedoch voraussichtlich auch weiterhin in über der Hälfte des europäischen Kontinents überschritten werden.

(266) Der Wasserverbrauch von Privathaushalten, Landwirtschaft und Industrie ist nicht nur in der EU sondern europaweit in den vergangenen Jahrzehnten enorm gestiegen (vgl. Abb. 14). Je nach Industrialisierungsgrad, Klima und Bewässerung in der Landwirtschaft ist die Höhe

Drucksache 14/1388

Bedingungen und Trends der Raumentwicklung der EU

Abb. 14: Wassernachfrage in Europa

(267) Von großer Bedeutung sind der Vorrat und die Qualität von Trinkwasser. Besonders in Südeuropa, wo die Wasservorräte bereits sehr intensiv genutzt werden und Wasserknappheit ein häufig vorkommendes Problem darstellt, bereitet die Trinkwasserversorgung Sorgen. In vielen Regionen geht der Grundwasserspiegel zurück. Da in der EU zwei Drittel der Bevölkerung ihr Trinkwasser aus dem Grundwasserreservoir beziehen, hat dies ernstzunehmende Auswirkungen. Darüber hinaus bestehen auch wachsende Gefahren der Versalzung des Grundwassers, vor allem in einigen Küstengebieten des Mittelmeeres und im Westen der Iberischen Halbinsel, mit schwerwiegenden Folgen für die Landwirtschaft. In vielen Regionen der EU stellen undichte öffentliche Versorgungsnetze ein großes Problem dar. Die Verluste werden in einigen Gegenden auf bis zu 50 % geschätzt⁶⁰. Derzeit wird über den Vorschlag für eine EU-Richtlinie, die unter anderem ein integriertes Management der Wassereinzugsgebiete vorsieht, verhandelt.

(268) Auch der Grad der Wasserverschmutzung (Grundwasser, Oberflächenwasser, Meerwasser) gibt Anlaß zur Sorge. Zwar haben Gesetzgebung und Aktionsprogramme für die Aufbereitung privater und industrieller Abwässer zu einer verbesserten Qualität des Oberflächenwassers beigetragen, Schadstoffeinträge aus Landwirtschaft und Industrie bedrohen jedoch weiterhin die Wasserqualität. Während die organischen Abfallstoffe in Mittel- und Westeuropa nun weitgehend unter Kontrolle sind, tragen die Nährstoffe aus dem Abwasser und der Landwirtschaft zu einer verbreiteten Eutrophierung der Flüsse und Seen bei. Pestizide verunreinigen weiterhin Oberflächen- und Grundwasser, reduzieren die biologische Vielfalt und dringen in die Nahrungskette ein. Die Verschmutzung des Grundwassers wird ein langfristiges Problem sein, da die natürliche Erneuerung der Reserven äußerst langsam verläuft.

und die Struktur des Wasserverbrauchs sehr unterschiedlich. Steigender Verbrauch ist insbesondere in der Landwirtschaft zu verzeichnen, während der Verbrauch der Privathaushalte im wesentlichen konstant bleibt oder nur leicht ansteigt, in einigen Mitgliedstaaten sogar rückläufig ist.

(269) Der Flächenverbrauch für Siedlungsentwicklung und Verkehr in der EU hält an und hat negative Folgen für die Umwelt, wie Verlust von hochwertigem Ackerland, Zerstörung von Biotopen, Zersplitterung der Ökosysteme. In einigen Regionen gibt es zunehmende Flächennutzungskonflikte zwischen zusätzlichem Wohnraumbedarf, Entwicklung von Gewerbegebieten, landwirtschaftlichen Nutzungen und Freiraumschutz. Andererseits gibt es in Europa 2000 km² brachliegende Industriegelände, welche jedoch ungleichmäßig verteilt sind. Die Kosten für deren Wiedernutzung werden auf 100 Mrd. ECU geschätzt⁶¹. Hier liegt ein großes Flächenpotential für eine Siedlungsentwicklung unter Vermeidung weiterer Zersiedlung im Einzugsbereich der großen Städte.

(270) Eine spezifische Form der Flächennutzung, die die Raumentwicklungsstrategien von Städten und Metropolregionen, aber auch ländlichen Regionen vor besondere Herausforderungen stellt, sind Abfalldeponien. Trotz der Anwendung von Abfallvermeidungsstrategien sind die Abfallmengen in der EU gestiegen. Mengenmäßig wichtigste Abfallquellen sind Landwirtschaft, Industrie, Haushalte und Bergbau. Der Anteil gefährlicher Abfälle ist stark angestiegen.

(271) In einer Reihe von Mitgliedstaaten gibt es Schritte zur Einführung von integrierten Abfallkonzepten sowie zur getrennten Sammlung und zum Recycling der Abfälle. Recycling von Abfällen findet jedoch in der EU immer noch in zu geringem Ausmaß statt.

(272) Trotz moderner Techniken und strengerer Bestimmungen verursacht die Abfallbeseitigung weiterhin Schadstoffeinträge in Boden und Grundwasser (Deponien), erzeugt CO₂, Methan und Giftgase und führt zu Emissionen von Dioxinen, Salzsäure und Quecksilber (Müllverbrennung).

(273) Zu einer nachhaltigen Raumentwicklungspolitik gehören auch moderne Methoden von Abfallmanagement, Abfallvermeidung und Abfallbeseitigung. Das beinhaltet das Ziel, Abfallprobleme im eigenen regionalen Kontext anzugehen und Müll-Transporte – insbesondere Transporte von Giftmüll und Nuklearabfällen – über weite Entfernungen zu vermeiden.

(274) Eine weitere Belastung stellen Naturkatastrophen dar, die schlagartig durch Waldbrände, Erdbeben oder Stürme nicht nur das Landschaftsbild verändern und die Bodenbelastung erheblich erhöhen, sondern auch zum Teil verheerende ökologische Folgen mit sich bringen können.

2 Themen der Raumentwicklung von europäischer Bedeutung

2.1 Veränderungstendenzen im europäischen Städtesystem

(275) Die EU weist einen hohen Urbanisierungsgrad und starke Regionen auf. Allerdings lebt nur etwa ein Drittel der Bevölkerung in großen Metropolräumen. Die Raum- und Siedlungsstruktur der EU zeichnet sich im Gegensatz zu anderen Erdteilen dadurch aus, daß ländliche Gebiete relativ dicht besiedelt sind. Etwa ein Drittel der Bevölkerung lebt in kleinen und mittelgroßen Städten außerhalb der Agglomerationen. Die dezentrale Geschichte Europas – charakterisiert durch selbständige Nationalstaaten, die wiederum zum Teil erst relativ spät aus kleineren Regionalstaaten entstanden sind – hat die Herausbildung eines starken, polyzentrischen Städtesystems gefördert. Es ist ein komplexes Geflecht von großen, mittleren und kleineren Städten entstanden, das in weiten Teilen Europas die Basis für verstädterte Raumstrukturen auch in Agrargebieten bildet. Technologische, politische, soziale und ökonomische Veränderungen haben Auswirkungen auf das Städtesystem – auf seine Funktionen und auf den räumlichen Kontext.

2.1.1 Das Entstehen urbaner Netze

(276) Für die Stadt- und Raumentwicklung stellen diese Veränderungen eine große Herausforderung dar. Dabei werden sich das Städtesystem und die Siedlungsstruktur der EU in mittelfristiger Perspektive wohl kaum grundsätzlich ändern. Weltstädte, wie London und Paris, und Metropolregionen, wie das Ruhrgebiet oder die Randstad, werden ihre herausragenden Positionen behalten. Neue Funktionen und Vernetzungen können jedoch in Zukunft große Auswirkungen für die Entwicklung einzelner Städte und Regionen haben. Verstärkt kooperieren Städte und bündeln ihre Kräfte, beispielsweise durch die Entwicklung sich ergänzender Funktionen oder durch die gemeinsame Nutzung von Einrichtungen und Dienstleistungsangeboten. Solche Kooperationen können vorteilhaft für die regionale Entwicklung sein, da sie das Angebot von Dienstleistungen und die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Region verbessern und damit ihre Konkurrenzfähigkeit erhöhen.

(277) Kooperationen von Städten und Regionen gibt es zunehmend auch grenzüberschreitend. Kooperation setzt jedoch gleichberechtigte Partner mit vergleichbaren Kompetenzen voraus. Deshalb können verschiedene Politik- und

Verwaltungssysteme ein Hindernis für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit darstellen. Initiativen, wie Saar-Lor-Lux (Saarbrücken, Metz, Luxemburg) und Tornio-Haparanda an der finnisch-schwedischen Grenze, zeigen jedoch, daß grenzüberschreitende Kooperation möglich und erfolgreich sein kann.

(278) Ein weiterer Faktor, der die Kooperation zwischen Städten und das Erzielen von Synergie-Effekten gleichermaßen notwendig wie schwierig macht, sind große Entfernungen in dünn besiedelten Gebieten. Schweden z. B. hat jedoch positive Erfahrungen mit der Verbindung mittelgroßer Städte durch Hochgeschwindigkeitszüge gemacht. Dadurch können deren wirtschaftliche Potentiale und Kapazitäten u. a. im Ausbildungsbereich gebündelt und gestärkt werden.

2.1.2 Veränderung urbaner wirtschaftlicher Möglichkeiten

(279) Die Konkurrenz zwischen den Städten und Regionen um Investitionen nimmt zu. Die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit ist eine große und wichtige Herausforderung. Viele Städte werden neue wirtschaftliche Potentiale entwickeln müssen. Altindustrialisierte Städte und Regionen müssen ihren wirtschaftlichen Modernisierungsprozeß fortsetzen. Städte und Regionen, die zu stark von einem einzigen Wirtschaftszweig, beispielsweise von der öffentlichen Verwaltung, vom Tourismus oder von Hafenfunktionen, abhängig sind, müssen versuchen, ihre wirtschaftliche Basis zu verbreitern. Auch einige Städte in ländlichen oder peripheren Regionen werden Schwierigkeiten haben, ihre wirtschaftliche Basis zu sichern und auszubauen. Dabei gibt es aber auch in peripheren Regionen durchaus Städte, die stark und attraktiv genug sind, um Investitionen für sich und ihre Umgebung anzuziehen. Insbesondere Städte, die besondere „Gateway“-Funktionen übernehmen, können eine periphere Lage durchaus positiv nutzen.

(280) Städte und Regionen, die ihre eigenen wirtschaftlichen Chancen und Potentiale zu nutzen wissen, tun dies nicht auf Kosten anderer, sondern können im Gegenteil die weltweite Wettbewerbsposition der EU insgesamt erheblich stärken. In diesem Sinne ist Konkurrenz durchaus positiv; wichtig ist jedoch, daß der Wettbewerb zwischen

Themen der Raumentwicklung von europäischer Bedeutung

Städten, Regionen und Mitgliedstaaten sozial- und umweltverträglich geführt wird. Eine bedingungslose Konkurrenz „mit allen Mitteln“ schadet mittelfristig den Städten und Regionen selber und trägt nicht zu einer nachhaltigen Entwicklung Europas bei.

2.1.3 Fortschreitende Ausuferung der Städte

(281) Durch die wachsende Zahl der Haushalte sowie der durchschnittlichen Wohnfläche pro Kopf steigt die Nachfrage nach Wohnungen und Bauland weiter an. In vielen Städten wurde neuer Wohnraum in bestehenden Wohngebieten oder in Neubaugebieten erstellt. Vielfach geschah dies geplant und geordnet, manchmal aber auch relativ unkontrolliert. Unkontrolliertes Wachstum führt zu erhöhtem Verkehrsaufkommen im Individualverkehr, vergrößert den Energieverbrauch, verteuert Infrastruktur und Dienstleistungsangebote und hat nachteilige Auswirkungen auf die Landschaftsqualität und die Umwelt. Außerdem hat in manchen Gebieten der steigende Wohlstand die Nachfrage nach Zweitwohnungen in die Höhe getrieben, so daß manche Orte inzwischen als „Wochenendstädte“ bezeichnet werden können.

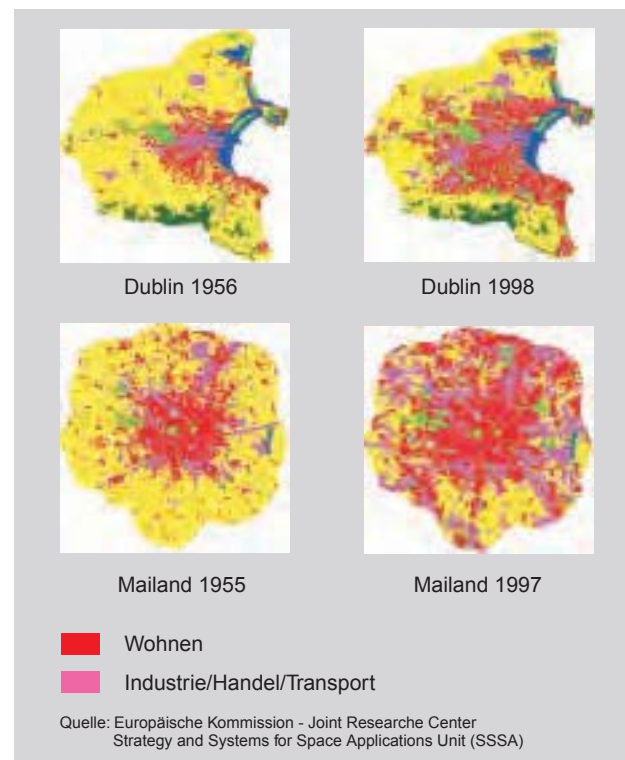
(282) Der Siedlungsdruck auf das städtische Umland stellt in vielen städtischen Gebieten der EU ein Problem dar (vgl. Abb. 15). Deshalb müssen gemeinsam nachhaltige Lösungen exemplarisch zur Planung und zum Management des Städtewachstums gefunden werden. In einigen Gebieten der Union, besonders dort, wo das Land knapp ist, wurden innovative Maßnahmen zur Stadtplanung ergriffen. Hierzu gehören der Ansatz der „kompakten Stadt“ aus den Niederlanden ebenso wie die Ansätze eines „Flächen-Recycling“ im Vereinigten Königreich und in Deutschland oder gezielte Ansätze zur Befriedigung der Wohnungsnachfrage spezifischer sozialer Gruppen.

2.1.4 Zunehmende soziale Segregation in Städten

(283) Wachsende Einkommensunterschiede und die Ausdifferenzierung von Lebensstilen spiegeln sich in unterschiedlichen Wohn- und Wohnstandort-Bedürfnissen und unterschiedlichen Möglichkeiten, diese Bedürfnisse zu befriedigen, wider.

(284) So werden die Lebensbedingungen in Städten oft als ungeeignet für die Bedürfnisse von Kindern gehalten. Für Familien mit Kindern bieten Vorstadtgebiete häufig mehr Lebensqualität als zentralere Stadtlagen, und der Traum vom eigenen Haus läßt sich wegen des Preisgefälles oft nur dort realisieren. Deshalb ziehen viele Familien mit middle-

Abb. 15: Urbanisierung



rem und höherem Einkommen aus der Stadt fort. In den Innenstädten sowie in den großen Anlagen des sozialen Wohnungsbaus konzentrieren sich ärmere Familien und Zuwanderer. Andere zentrale Wohnlagen ziehen junge Leute und Studenten an, wieder andere Besserverdienende und Doppelverdiener.

(285) Soziale Entmischung und Segregation sind nicht per se ein Problem. Wo aber wirtschaftliche Benachteiligung, Arbeitslosigkeit und soziale Stigmatisierung zusammen treffen in Gebieten, die oft zusätzlich noch durch kulturelle und ethnische Unterschiede geprägt sind und ihren Bewohnern besonders hohe Integrationsleistungen abverlangen, steigt das Risiko sozialer Ausgrenzung. Es ist notwendig, sich diesen Problemen zu stellen, nicht nur, weil sie in Europa weit verbreitet sind, sondern auch, weil sie die Bedeutung der sozialen Dimension nachhaltiger Entwicklung urbaner Räume in Europa unterstreichen. Um dem Problem der Armut, der sozialen Ausgrenzung und der Gettobildung erfolgreich zu begegnen, muß insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit reduziert werden; einige Mitgliedstaaten haben dies erfolgreich im Rahmen von integrierten, multi-sektoralen Programmen zur wirtschaftlichen Regenerierung und Entwicklung benachteiligter Stadtviertel versucht.

2.1.5 Verbesserungen der städtischen Lebensqualität

(286) Die meisten Städte haben Maßnahmen gegen Umweltprobleme wie Lärm, Luft- und Wasserverschmutzung, Verkehrsbelastungen, Abfallaufkommen und zu hohen Wasserverbrauch ergriffen. Dennoch bleibt die Umweltqualität in vielen städtischen Gebieten weiter verbesserungsbedürftig. Außerdem haben städtische Entwicklungsmaßnahmen oftmals die historischen Strukturen und die Attraktivität der Städte und ihre Identität beeinträchtigt. Dies hat nicht nur negative Auswirkungen auf Lebensqualität und Gesundheit ihrer Einwohner, sondern kann sich durch Attraktivitätsverlust und Rückgang von Investitionen, Arbeitsplätzen und städtischer Finanzkraft auch ökonomisch auswirken.

2.2 Die sich ändernde Rolle und Funktion der ländlichen Räume

2.2.1 Steigende Interdependenzen von städtischen und ländlichen Räumen

(287) Die Zukunft vieler ländlicher Räume ist mehr und mehr mit der Entwicklung der Städte verknüpft. Die Städte in ländlichen Regionen sind ein integraler Bestandteil ländlicher Entwicklung. Es muß sichergestellt werden, daß Stadt und Land in partnerschaftlicher Zusammenarbeit regionale Entwicklungskonzepte erarbeiten und erfolgreich umsetzen können. Dabei ist das Verhältnis zwischen Stadt und Land in dicht besiedelten Regionen ein anderes als in dünner besiedelten. In dicht besiedelten Regionen stehen die ländlich geprägten Teilräume unter erheblichem Urbanisierungsdruck, mit allen – auch negativen – Begleiterscheinungen von Verdichtung: Verschmutzung von Wasser und Boden, Zersplitterung offener Landschaften, Verlust des ländlichen Charakters. Einige traditionell ländliche Funktionen, wie z. B. extensive Landbewirtschaftung, Forstbetrieb, Naturerhalt und Naturentwicklung, sind in hohem Maße von großen, zusammenhängenden Landschaftsgebieten abhängig. Das Erreichen eines besseren Gleichgewichts zwischen urbanen Entwicklungen und dem Schutz der offenen Landschaft ist deshalb eine zentrale Aufgabe der Raumentwicklung. Vor allem in dicht besiedelten Regionen sind städtische und ländliche Teilräume eng miteinander verflochten, z. B. profitieren ländliche Räume vom Kulturangebot der Städte, und umgekehrt die Städte vom Freizeit- und Erholungswert des ländlichen Raumes. Stadt und Land können deshalb mehr als Partner denn als Konkurrenten verstanden werden.

(288) Weniger dicht besiedelte ländliche Räume, besonders wenn sie weiter von Metropolräumen entfernt liegen, haben bessere Chancen, ihren ländlichen Charakter zu bewahren. In manchen Regionen haben jedoch viele kleinräumige Entwicklungsmaßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und der Siedlungsweise einen nachteiligen Einfluß auf die Umwelt und besonders auf die Landschaftsqualität gehabt. In vielen ländlichen Räumen in den Randgebieten der EU bedrohen Abwanderungen die Tragfähigkeit öffentlicher und privater Dienstleistungen. Das natürliche und kulturelle Erbe dieser gefährdeten ländlichen Räume sind Schlüsselwerte, welche die Fundamente wirtschaftlicher und sozialer Erneuerung bilden können, die u. a. auf nachhaltigem Tourismus und Erholung basieren.

2.2.2 Unterschiedliche Entwicklungslinien in ländlichen Räumen

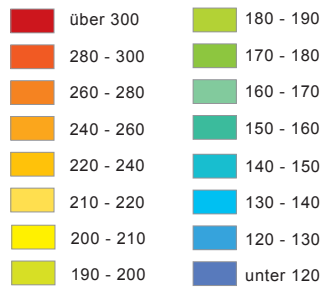
(289) Zur kulturellen, natürlichen und landschaftlichen Vielfalt in der EU tragen nicht zuletzt die ländlichen Räume bei. Ihre Rolle erschöpft sich nicht als suburbaner Einzugsbereich der Städte und auch nicht in der Abhängigkeit von Landwirtschaft oder Tourismus. Ihre Funktionen sind mehr als die Sicherung der Ernährungsgrundlagen und des Ressourcenschutzes. Vielmehr bedeutet ländliche Entwicklung in Europa eine Vielfalt an räumlichen Tendenzen, Konstellationen und Einflußfaktoren. Dabei haben viele ländliche Räume den strukturellen Wandel erfolgreich durchlaufen und eine eigenständige Entwicklung vollziehen können. Bei der Verwirklichung der Ziele für die europäische Raumentwicklung kommt neben den großen Städten und Stadtregionen auch den ländlichen Räumen eine große Bedeutung zu. Eine dezentrale, polyzentrische Siedlungsstruktur wird nicht zuletzt dadurch erreicht werden können, daß die sozio-ökonomische Funktionsfähigkeit ländlicher Räume stabilisiert, langfristig gesichert oder hergestellt werden kann. Dafür sind die Zugangsmöglichkeiten zu Infrastruktur und Wissen Schlüsselpositionen, denn bei guter Infrastrukturausstattung und Zugang zu Informationen haben ländliche Räume Potentiale für eine wirtschaftliche Attraktion und Diversifikation. Auch bei der Entwicklung des natürlichen und kulturellen Erbes sind ländliche Räume besonders gefordert.

(290) Ländliche Entwicklung bedeutet aber auch, daß viele Regionen nach wie vor mit erheblichen strukturellen Schwächen konfrontiert sind. Diese strukturellen Schwächen können durch natürliche Einflußfaktoren, wie periphere oder schwer zugängliche Lage (Inseln, Berggebiete) oder klimatische Ungunst (mediterrane Gebiete, extrem dünn besiedelte Gebiete Nordskandiaviens), ver-

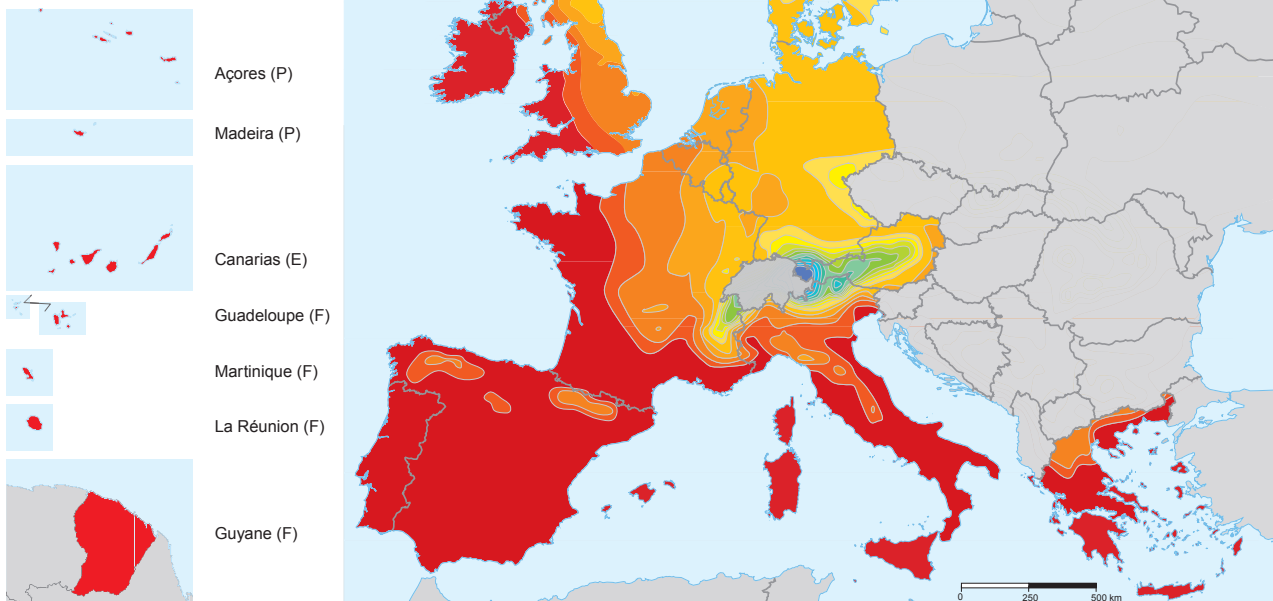
Themen der Raumentwicklung von europäischer Bedeutung

Karte 11: Zahl der Tage pro Jahr mit einer mittleren Temperatur über +5°C

Durchschnittliche Anzahl der Tage pro Jahr zwischen 1961 und 1990, an denen die mittlere Tagestemperatur über +5°C liegt.



Quelle: mit freundl. Genehmigung des Finnish Meteorological Institute, P.O. Box 503, FIN-00101 Helsinki



stärkt werden (vgl. Karte 11). In diesen Gebieten hat die Landwirtschaft als Erwerbsquelle oft noch eine große Bedeutung, allerdings mit einer relativ schlechten Wettbewerbsposition. Diversifikation, Pluriaktivität und die Sicherung alternativer Erwerbsmöglichkeiten sind ohne Hilfe und Erfahrungsaustausch schwierig zu erreichende Ziele. Es wird abzuwarten sein, inwiefern die neuen Informations- und Kommunikationstechniken dezentrale Entwicklungsimpulse in ländlichen Räumen fördern können. Es gibt einige hoffnungsvolle Ansätze, z. B. im schottischen Hochland. Dort haben kleine und mittlere Unternehmen mit staatlicher Unterstützung den Zugang zu Informations- und Kommunikationstechniken und darüber zu globalen Märkten gefunden.

2.2.3 Veränderungen in Land- und Forstwirtschaft – Konsequenzen für Wirtschaft und Flächennutzung

(291) Die schrittweise Reform der europäischen Landwirtschaft wird angesichts wirtschaftlicher Liberalisierung, Verringerung öffentlicher Ausgaben und Beachtung von umweltpolitischen Überlegungen weitergehen. Nach Schätzungen könnten in der EU zwischen 30 % und 80 % der Flächen aus der landwirtschaftlichen Produktion genommen werden⁶². Die führende Position der Landwirtschaft als Basis der regionalen Entwicklung, Wirtschaft und Beschäftigung wird in einigen Regionen jedoch weiterhin bestehen bleiben.

(292) Manche Regionen können durch steigende Intensivierung der Landwirtschaft konkurrenzfähig bleiben. Dies wird durch Produktionsmethoden unterstützt, die mehr auf Logistik und Einsatz von Technik basieren als auf der natürlichen Ausstattung einer Region. Während dieser Ansatz (zumindest kurzfristig) die Produktion steigert und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Agrarindustrie hebt, kann er auch negative Effekte haben, wie z. B. die sinkende Zahl der Beschäftigten, steigende Umweltbelastung, sinkende Artenvielfalt und Vereinheitlichung der Landschaft.

(293) Andere Regionen bemühen sich um eine Verbreiterung der Basis ihrer Wirtschaft, indem sie alternative Aktivitäten in Forstwirtschaft und ländlichem Tourismus entwickeln. Diversifizierung wird deshalb besonders in den ländlichen Gegenden erfolgreich vorangetrieben, die über geeignete Umweltbedingungen, attraktive Landschaften und eine günstige Lage zu den Bevölkerungszentren verfügen, wie beispielsweise in Süddeutschland, in Mittelfrankreich und in vielen Gebieten im südlichen Europa. Ein weiteres, seit langem bestehendes Beispiel für erfolgreiche Diversifizierung in ländlichen Räumen, die nicht nahe an Bevölkerungszentren gelegen sind, stellt die kleinbäuerliche Wirtschaft in den Highlands und auf den Inseln Schottlands dar. Zunehmende Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Zu- und Nebenerwerbslandwirtschaft.

(294) Eine dritte Art, wie ländliche Gegenden auf die Änderungen in der Agrarwirtschaft reagieren, ist die Extensivierung der Produktion. Sie kann u. a. über eine Vielzahl von Maßnahmen erfolgen, wie beispielsweise kontrolliert biologischen Anbau. In Österreich hat beispielsweise die Fläche, die biologisch bewirtschaftet wird, seit 1990 von 22.500 ha und 1.500 Bauernhöfen auf 250.000 ha (7,5 % der bewirtschafteten Fläche) und 18.000 Bauernhöfe in 1996 zugenommen⁶³. Auch die Zahl biologisch bewirtschafteter Flächen in Deutschland, Schweden, Finnland und den Niederlanden nimmt zu.

(295) Marginalisierung tritt ein, wenn Landwirtschaft sich wirtschaftlich nicht mehr rechnet. Marginalisierung kann positive Auswirkungen auf Umwelt und Landschaft haben, indem andere Landnutzungen, wie z. B. Forstwirtschaft, möglich werden. Negative Aspekte dagegen sind die mögliche Abwanderung von Arbeitskräften aus dem Agrarsektor, die Erhöhung des Risikos für Bodenerosion und Waldbrände und die Beeinträchtigung der Landschaftsqualität. Damit kann Marginalisierung die Basis der regionalen Wirtschaft schwächen, z. B. in den Alpen und den Apenninen.

(296) Die Veränderungen in der Landwirtschaft illustrieren die Vielfalt ländlicher Entwicklungen. Insgesamt bieten diese Prozesse den Regionen der EU mehr Möglichkeiten als Gefahren. Intensivierung eröffnet Chancen für Investitionen und induziert andere Aktivitäten. Diversifizierung kann die Abhängigkeit von Fördermitteln reduzieren und neue Möglichkeiten zur Erhaltung der Natur, zum Landschaftsschutz und zu alternativen Erwerbsquellen eröffnen. Marginalisierung und Extensivierung können in bestimmten Gebieten die Aussichten für Naturschutz und Aufforstungsmaßnahmen verbessern.

2.3 Verkehr und Vernetzung

(297) Die europäische Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur ist überwiegend in nationalen Zusammenhängen entstanden. Dieses Erbe ist auch heute noch in weiten Teilen der EU spürbar. Zukünftige Verkehrs- und Infrastrukturpolitik muß jedoch verstärkt die Ziele und Politikbereiche der Europäischen Gemeinschaft und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Wichtige Teilaspekte sind Liberalisierung, Effizienzsteigerung, Umweltverträglichkeit und Integration der Teilnetze.

2.3.1 Grenz- und Integrationsprobleme der Netze

(298) Obwohl der gemeinsame Markt und die Verkehrspolitik der Gemeinschaft die Bedeutung nationaler Grenzen bereits deutlich verringert haben, gibt es weiterhin schlecht aufeinander abgestimmte, unterentwickelte oder gar fehlende Infrastrukturnetzverbindungen und Dienstleistungen. Dabei bestehen auch Schwierigkeiten durch physikalische Gegebenheiten, wie beispielsweise Bergketten. Im Bezug auf Schienenverbindungen bestehen weiterhin die technischen Unterschiede zwischen nationalen Systemen - beispielsweise in der Signaltechnik, Sicherheit und Energieversorgung. Organisatorische Probleme und nationale Abschottungen der Eisenbahngesellschaften bilden Hindernisse für die angestrebte Integration. Weitere Deregulierung, technische Standardisierung und wettbewerbsgerechte Preise sind Grundvoraussetzungen eines integrierten transnationalen Eisenbahnnetzes. Engpässe für den grenzüberschreitenden Verkehr gibt es auch in der Binnenschifffahrt. Die verbesserte Integration der Schifffahrtswege als Teil eines multimodalen Transportsystems wird beträchtlicher Investitionen bedürfen. Zusammengefaßt gilt, daß noch große technische, finanzielle und politisch-organisatorische Aufgaben bewältigt werden müssen, bevor die EU ein integriertes Infrastrukturnetz besitzt.

Themen der Raumentwicklung von europäischer Bedeutung

2.3.2 Wachsende Transportströme und Überlastungserscheinungen

(299) Eine der wichtigsten Rahmenbedingungen der europäischen Verkehrspolitik ist das stetig wachsende Transportaufkommen an Gütern und Personen. Im Jahr 1992 belief sich das Handelsvolumen zwischen den damals zwölf Mitgliedstaaten auf ca. 10 Mrd. t Güter⁶⁴. Mit der Erweiterung im Jahr 1994, dem Beginn der WWU und der Öffnung der Märkte Mittel- und Osteuropas liegt diese Zahl nun beträchtlich höher. Obwohl das Verkehrsaufkommen innerhalb der Mitgliedstaaten immer noch sehr viel höher als das grenzüberschreitende Aufkommen ist, wächst das internationale Transportvolumen schnell an. Da die meisten Transporte immer noch über kurze Entfernungen erfolgen, ist der Straßenverkehr bei weitem die wichtigste Transportart. Je länger die zu überbrückenden Distanzen werden, desto mehr steigt die Attraktivität anderer Transportarten.

(300) Die größten Verkehrszuwächse sind in den Teilen der EU zu verzeichnen, die bereits die höchste Verkehrsbelastung hatten. So entstanden viele zusätzliche Engpässe im Verkehrsnetz, besonders in den Stadtregionen und Verdichtungsräumen, mit Behinderungen des Personen- wie Güterverkehrs, des Kurz- wie auch des Langstreckenverkehrs. Überlastungen kosten Zeit und Geld und beeinträchtigen die Umwelt- und Lebensbedingungen. Aber auch großräumige Verkehrskorridore zeigen Überlastungserscheinungen, wie z. B. der Rhein- oder Rhônekorridor oder die Grenzübergänge nach Polen.

(301) Das Potential an kombinierten Güterverkehrssystemen ist noch sehr begrenzt. Unter den gegenwärtigen Marktbedingungen sind sie mit dem Straßenverkehr nicht konkurrenzfähig, außer in Fällen, in denen physikalische Hindernisse überwunden werden müssen, wie bei Irland, dem Ionischen Meer, der Ostsee und den Alpen. Auch das Angebot kurzer Seeverbindungen ist zur Zeit noch nicht ausreichend entwickelt.

(302) Beim Personenverkehr sind die heutigen Entwicklungen und Bedingungen etwas besser, besonders was die Kombination von Luft- und Hochgeschwindigkeitsverkehr betrifft. In der EU gibt es ein großes Aufkommen an Kurzstreckenflügen, die einen überproportional hohen Energiebedarf pro Passagierkilometer haben. Z. B. finden 60 % der Flüge von und nach Amsterdam nur im Radius von bis zu 800 km statt⁶⁵. Hochgeschwindigkeitszüge ersetzen bereits zunehmend europäische Kurzstreckenverbindungen, beispielsweise auf den Strecken London-Paris oder London-Brüssel. Dieser Trend wird sich mit der Fertigstellung wei-

terer Hochgeschwindigkeitsverbindungen fortsetzen. Neubaustrecken sind dabei nicht immer notwendig, denn die Rad-Schiene-Technik ermöglicht es, hohe Geschwindigkeiten auch auf vorhandenen Strecken zu erreichen. Wenn die gegenwärtige Geschwindigkeit von Zügen um 30 % gesteigert werden könnte und Fahrzeiten, die um 50 % höher als Flugzeiten liegen, von den Passagieren (auch wegen der zeitaufwendigen Zu- und Abgänge bei Flughäfen) akzeptiert würden, könnten mehr als 50 europäische Städteverbindungen durch Hochgeschwindigkeitszüge bedient werden⁶⁶. Solche kombinierten Strategien werden zur Entlastung von Flughäfen beitragen. Für große Entfernungen sind der Substitution des Luftverkehrs durch Hochgeschwindigkeitszüge jedoch Grenzen gesetzt, selbst bei Geschwindigkeiten von mehr als 300 km/h.

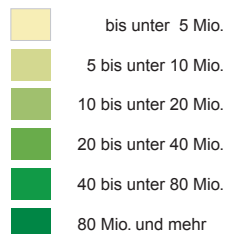
2.3.3 Erreichbarkeitsdefizite in der EU

(303) Gute Erreichbarkeit der europäischen Regionen verbessert nicht nur die eigene Konkurrenzfähigkeit, sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit Europas insgesamt. Die Verkehrsanbindung einiger Teile Europas ist defizitär, was dazu führen kann, daß diese Regionen für Investitionen wenig attraktiv sind. Inseln, Grenzgebiete und periphere Regionen sind im allgemeinen schlechter erreichbar als zentrale Regionen und müssen spezifische, angepaßte Lösungswege gehen (vgl. Karte 12). So haben z. B. Staaten wie Schweden und Finnland ein gut ausgebautes System regionaler Flughäfen entwickelt, das durch die gute Anbindung an Helsinki und Stockholm auch die Erreichbarkeit im europäischen Maßstab sicherstellt. Durch die Öffnung Mittel- und Osteuropas werden die Regionen an der gegenwärtigen östlichen Außengrenze der EU eine zentrale Lage innerhalb der Gemeinschaft bekommen. Die Infrastrukturnetze in diesen Gebieten – die Verbesserungen innerhalb Deutschlands ausgenommen – spiegeln aber immer noch die alten politischen Abgrenzungen wider. Hier müssen Netzlücken geschlossen und Verbindungen zwischen den Städten und Regionen wieder aufgebaut werden.

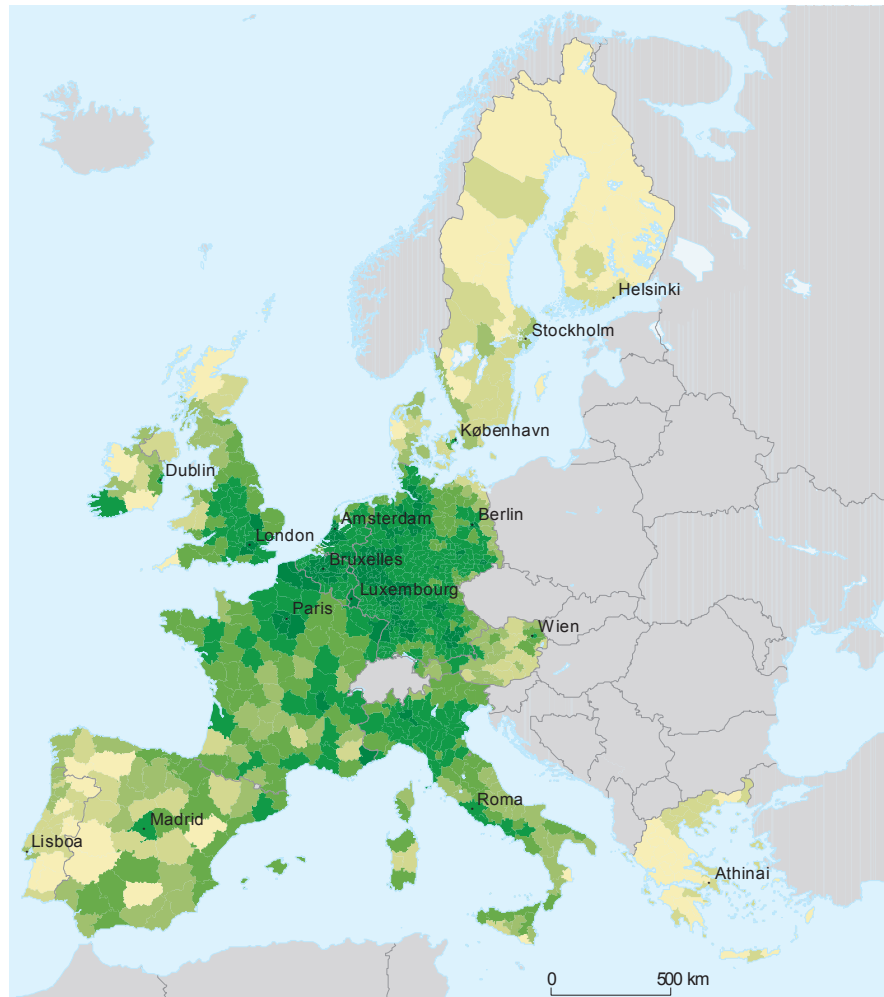
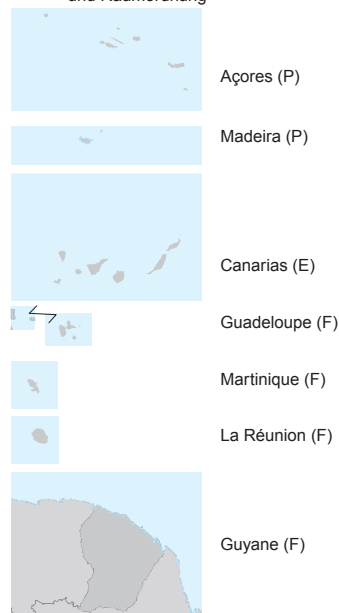
(304) Selbst in Gebieten, die innerhalb des europäischen Niveaus schwächer angebunden sind, ist die tatsächliche Verkehrsanbindung sehr unterschiedlich. Größere Städte mit Verbindungen zu mehr als einem internationalen Verkehrsnetz – Flughäfen, Häfen, Hochgeschwindigkeits-schiennenverbindungen – befinden sich in vorteilhafterer Lage als kleine und mittlere Städte im selben Gebiet. Verbindungen zwischen großen und kleineren Städten sind deswegen zum Ausgleich unterschiedlicher Verkehrsanbindung von großer Bedeutung. Das gleiche gilt für die Regionen im Zentrum der EU. Auch dort sollte sichergestellt

Karte 12: Erreichbarkeit

Innerhalb von 3 Stunden Reisezeit mit kombinierter Verkehrsmittelbenutzung (Straße, Schiene, Luft) erreichbare EU-Bevölkerung 1996
NUTS-Ebene 3



Quelle: Eigene Berechnungen des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung



werden, daß ein funktionierendes sekundäres Verkehrsnetz vorhanden ist, das die im Aufbau befindlichen transeuropäischen Netze ergänzt.

(305) Die Verbesserung der Verkehrsanbindung allein garantiert noch keine bessere wirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Regionen. Vielmehr muß dies durch eine aktive Raumentwicklungspolitik unterstützt werden. Verbesserte Verkehrsanbindung wird zunächst den Einzugsbereich der wirtschaftlich stärkeren Regionen vergrößern. Dadurch werden sich Betriebe, die bis dato durch schlechte Erreichbarkeit „geschützt“ waren, verstärkt gegen große Firmen und gegen die durchsetzungsfähigen Dienstleistungsunternehmen aus den wirtschaftlich stärkeren Regionen behaupten müssen. Dieser Konkurrenzkampf wird

oft zugunsten der stärkeren Regionen und zum Nachteil der neu angebundenen Gebiete verlaufen. Deshalb muß die Verbesserung der Verkehrsanbindung durch weitere Fachpolitiken und integrierte Strategien ergänzt werden.

2.3.4 Konzentration und Entwicklungskorridore

(306) Infrastrukturnetzwerke führen oft dazu, vorhandene Wirtschaftsstandorte in ihren Funktionen zu stärken. Regionen mit einer hohen Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten haben oft erhebliche Wettbewerbsvorteile; Investoren werden sich möglicherweise eher in diesen Regionen ansiedeln als in solchen, die nur schlecht an die großen Netze angebunden sind. Deshalb bilden sich in Europa zunehmend „Entwicklungskorridore“, heraus, die sich insbe-

Drucksache 14/1388**Themen der Raumentwicklung von europäischer Bedeutung**

sondere in relativ stark urbanisierten Gebieten befinden. Sie sind oft transnational und grenzübergreifend, und es besteht deshalb ein Bedarf an einer umfassenden Raumentwicklungspolitik, die über eine rein nationale Politik hinausgeht. Der Trend zur Konzentration bezieht sich nicht nur auf den Straßen- und Schienenverkehr, sondern wird auch im Luftverkehr deutlich. Verbindungen zu anderen Erdteilen sind in den zentralen Regionen der EU stark konzentriert. Die Liberalisierung des Luftverkehrs scheint zu einer weiteren Konzentration internationaler Flugverbindungen auf die Großflughäfen Nordwesteuropas zu führen, obwohl dort die Verkehrsdichte im Luftraum bereits jetzt sehr hoch ist.

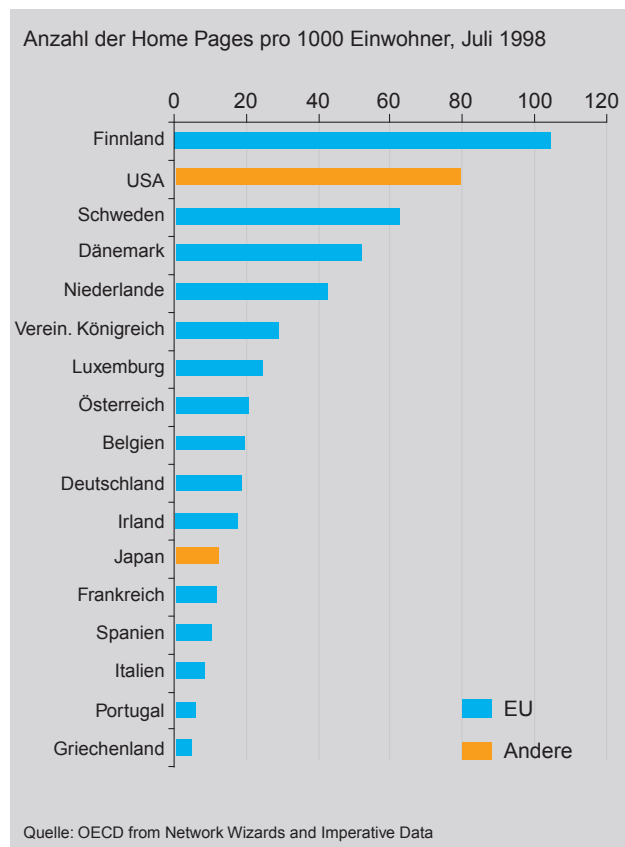
(307) Nach einer neuesten Veröffentlichung der Europäischen Kommission werden 90 % des EU-Außenhandelsvolumens über den Seeweg abgewickelt⁶⁷. In Nordwesteuropa besteht eine Konzentration großer Seehäfen, die den größten Teil der internationalen Seeverbindungen Europas übernehmen. Die funktionalen Einzugsgebiete dieser Häfen erstrecken sich über ganz Europa und überschneiden sich sehr stark. Diese Häfen stehen in starker Konkurrenz zueinander und sind ständig bemüht, ihre eigene Position zu verbessern. Gleichwohl könnte ein größeres Maß an Kooperation zu Vorteilen für diese Räume und die Umwelt führen. Viele Häfen im Atlantik- und Mittelmeerraum verfügen nicht über die günstige Hinterlandanbindung der Nordseehäfen, so daß ihre Chancen, zu Knotenpunkten für interkontinentalen Transport zu werden, eher gering sind. Diese Hafentstädte spielen jedoch in ihren regionalen Ökonomien eine sehr wichtige Rolle, und viele von ihnen könnten ihr Potential als europäische Häfen für kürzere Distanzen noch weiter ausbauen. Die Umsetzung eines europäischen Hafennetzwerkes könnte diesen Prozeß erheblich unterstützen. Sowohl die Atlantik- als auch die Mittelmeerhäfen haben in den letzten Jahren eine substantielle Steigerung an Verkehrsvolumen erfahren. Die wirtschaftliche Entwicklung in Nordafrika und Asien könnte ihre Funktion als Zugang zur EU weiter stärken und die Entwicklung im Hinterland dieser Häfen fördern. Dies könnte große Auswirkungen auf die Organisation des europäischen Raumes und die Raumnutzung haben. Durch die Stärkung des Seeverkehrs könnte auch der Landverkehr in Europa entlastet werden. Die physisch-geographische Lage der „Halbinsel EU“ könnte so besser ausgenutzt werden.

2.3.5 Ungleichgewichte in der Verbreitung von Innovation und Wissen

(308) Ein Phänomen mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Raumentwicklung ist die Telematik. Die

Kombination neuer Rundfunk- und Fernsehetechniken, Kabeltechnik und einer Politik der Liberalisierung führen zu neuen Dienstleistungen wie Tele-Ausbildung, Tele-Medizin, Tele-Arbeit und Tele-Konferenzen. Solche „elektronischen Marktplätze“ lassen theoretisch das Standortverhalten von Menschen und Unternehmen ortsungebundener werden. Die daraus resultierenden Möglichkeiten für abgelegene Regionen können sehr groß sein, vorausgesetzt, daß entsprechende Fähigkeiten existieren, um die Vorteile dieser Entwicklung zu nutzen. Die Weiterentwicklung dieser „Infostrukturen“ und der Telekommunikation ist eine potentielle und wichtige Kraft zu weiterer Integration und zur Förderung steigender Wettbewerbsfähigkeit der Städte und Regionen in der EU. Die Auswirkungen der „Infostrukturen“ auf die Raumentwicklung sind im einzelnen noch nicht absehbar. Es scheint, als würden sie konventionelle Infrastrukturen eher ergänzen als ersetzen und als ob beide sich eher verstärken und unterstützen. Regionen, die sowohl über eine gute Anbindung an „Infostrukturen“ als auch an traditionelle Infrastrukturnetze verfügen, sind deshalb im Vorteil.

Abb. 16: Präsenz im Internet



(309) Trotz großer Fortschritte sind die Entwicklungen auf dem Gebiet der Telematik in den Kohäsionsländern (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) langsamer als in anderen Teilen der EU (vgl. Abb. 16). In allen Regionen der vier Kohäsionsländer wurden große Investitionen in Telekommunikationssysteme getätigt. Digitale Vermittlungsstellen und Glasfaserverbindungen verringern die ungleiche Versorgung. 1999 wird ein großer Teil der Regionen dieser Länder über effiziente Systeme verfügen. Trotzdem müssen organisatorische Verbesserungen hinzukommen, damit sich die Vorteile dieser Investitionen auch in konkurrenzfähigen Kommunikationskosten niederschlagen. Wissen, Bildung und Ausbildung werden eine immer wichtigere Basis für wirtschaftliche Teilhabe und Erfolg. Regionen mit eingeschränktem oder unbefriedigendem Zugang zu Information und Wissen aufgrund fehlender höherer Schulen, Forschungseinrichtungen, Ausbildungsangebote usw. werden wahrscheinlich Probleme bekommen, ihre Bevölkerungszahl zu erhalten und dabei besonders Menschen mit höherer Ausbildung und größeren Fähigkeiten an die Region zu binden. Dies kann Bevölkerungsverschiebungen in Gebiete, die bereits über gute Infrastruktur verfügen, noch verstärken, den Druck auf diese Gebiete erhöhen und gleichzeitig die Aussicht auf höheren Lebensstandard für wirtschaftlich schwächere Regionen verringern.

2.4 Natur und Kulturerbe

(310) Die Vielfalt der Natur und des Kulturerbes und deren Erhaltung in der EU sind gefährdet. Die wachsende Bedrohung dieses Erbes scheint den Fortschritt, der im Natur- und Denkmalschutz in den vergangenen Jahrzehnten erreicht wurde, wieder einzuholen. Es ist wichtig zu erkennen, daß die große Vielfalt von Europas Natur- und Kulturerbe sowohl Chancen als auch Gefahren birgt. Die Haupttypen gefährdeter Gebiete, wie z. B. Küstengebiete, Gebirge, Wattlandschaften, Wasserspeicher, Wälder und Kulturlandschaften, sind in ganz Europa stark gefährdet.

(311) Die Küsten mit ihrer großen Vielfalt an empfindlichen Biotopen sind von großer Bedeutung für den menschlichen Lebensraum, für Tourismus und Verkehr, für die Industrie, die Energieerzeugung sowie für Landwirtschaft und Fischerei. Sie sind generell vom Städtebau und vom Massentourismus sowie von Überdüngung und Verschmutzung bedroht. Die Gebirge dienen freilebenden Tieren und Pflanzen als Lebensraum und sind der Ursprung für frisches Quellwasser. Sie sind nicht nur wichtige Naturräume, sondern oft auch bedeutende Wirtschafts- und Lebensräume. Die Berggebiete der EU sind vielfach von dem sich entwickelnden Massentourismus, Talsperren und neuen Transportwegen sowie von Über-

weidung, Erosion und Nichtbewirtschaftung bedroht. Die Wattlandschaften, Flüsse und Seen haben lebenswichtige ökologische Funktionen und sind einzigartige Sammelstätten für archäologische Funde. Anzahl, Ausmaß und territorialer Zusammenhang der Wattlandschaften werden aufgrund von Trockenlegung, Kultivierung, Absinken des Grundwasserspiegels und Verringerung des Wasserflusses sowie durch neue Durchgangswege stark reduziert. Ströme und Flüsse werden begradigt, ihre Überflutung wird eingeschränkt und Dämme werden gebaut. Die Wälder als „grüne Lunge“ in Europa tragen zum Schutz der Wasser- und Bodenressourcen und vielerorts zur landschaftlichen Schönheit bei. Auch sie sind wichtiger Lebensraum für Flora und Fauna und Erholungsgebiete für die Menschen. Hauptgefahren für die Wälder sind Luftverschmutzung, Insekten- und Pilzbefall sowie Waldbrände. Nicht zu vergessen ist, daß nahezu alle Gebiete, die als gefährdet betrachtet werden, Gebiete mit Städten, Wohnorten und Infrastrukturen sind, in denen Menschen leben und arbeiten.

(312) Böden sind Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen und damit wesentlicher Bestandteil des Naturhaushaltes. Der Reichtum unterschiedlicher Böden in Europa erklärt sich zum einen aus der Vielfalt natürlicher Faktoren, er dokumentiert jedoch zugleich die differenzierte europäische Natur- und Kulturgeschichte. Böden sind Abbau- und Ausgleichsmedium für die natürlichen Stoffkreisläufe, und fast die gesamte Ernährung von Menschen, Tieren und Pflanzen beruht auf der Fruchtbarkeit der Böden. Die Vielfalt dieser Böden und ihre natürlichen Funktionen sind jedoch durch menschliche Aktivitäten in weiten Bereichen stark gefährdet.

(313) Auch das Klima ist ein Teil der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen, die verstärkt negativen Einflüssen durch menschliche Aktivitäten unterliegen. Die Zunahme der vom Menschen verursachten treibhausrelevanten Gase ändert die Temperatur und die Niederschlagsverteilung, führt zur Verschiebung der Anbauzonen, gefährdet das Pflanzenwachstum und erhöht die Häufigkeit und Intensität von extremen Wetterereignissen.

2.4.1 Verlust von biologischer Vielfalt und natürlichen Gebieten

(314) Die EU zeichnet sich – trotz der Bedrohungen, denen die gefährdeten Gebiete ausgesetzt sind – immer noch durch einen hohen und vielfältigen Bestand an freilebenden Pflanzen und Tieren aus. In den vergangenen Jahrzehnten haben internationale Initiativen und das wachsende öffentliche Bewußtsein für den Wert dieses Naturerbes in vielen

Drucksache 14/1388**Themen der Raumentwicklung von europäischer Bedeutung**

Mitgliedstaaten dazu geführt, daß Strategien zum Schutz dieses Erbes in den unterschiedlichsten Formen entwickelt worden sind, wie beispielsweise:

- gesetzliche Schutzbestimmungen für bestimmte Gebiete,
- Erwerb von Land durch die öffentliche Hand und Nicht-Regierungsorganisationen, beispielsweise zur Anlage seltener Biotope,
- Unterstützung privater Eigentümer bei einer umweltverträglichen Flächennutzung.

(315) Die herkömmlichen Kriterien zur Festlegung von zu schützenden Gebieten sind ihr Gefährungsgrad, ihre Einmaligkeit oder Seltenheit und ihr Wert hinsichtlich wissenschaftlicher Informationen. In vielen Mitgliedstaaten hat dies zur Festlegung von Naturschutzgebieten und geschützten Landschaften geführt. Auf europäischer Ebene haben EU-Richtlinien für Vögel und Habitate zu Erhaltung und Schutz von Gebieten mit europaweiter Bedeutung beigetragen.

(316) Eine starke Bedrohung für das Naturerbe stellt jedoch die räumliche Zersplitterung von geschützten Gebieten dar. Die Wirksamkeit von Naturschutzmaßnahmen hängt daher auch vom entsprechenden Umgang mit den Gebieten in der Umgebung von Schutzgebieten ab. Eine innerhalb der unterschiedlichen Verwaltungsebenen gut koordinierte Raumentwicklungspolitik unter Beteiligung der Öffentlichkeit kann zum Schutz von Habitaten und Ökosystemen beitragen und dadurch den Verlust der biologischen Vielfalt rückgängig machen. Die Initiative zur Schaffung eines europäischen Netzwerks, Natura 2000, ist ein Beispiel hierfür auf EG-Ebene. Um jedoch Erfolg zu haben, müssen alle Partner zu der Einsicht gelangen, daß der Schutz von Europas Naturerbe zur nachhaltigen Entwicklung beiträgt. In einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftsstrategie zur Erhaltung der Artenvielfalt⁶⁸ betont die Europäische Kommission die wichtige Rolle der Raumplanung in diesem Kontext und führt aus, wie die Raumplanung zur Erhaltung und nachhaltigen Bewirtschaftung der Ökosysteme beitragen kann.

2.4.2 Gefährdung der Wasserressourcen

(317) Die Verschmutzung und Übernutzung von Oberflächen- und Grundwasser ist in der EU ein grenzüberschreitendes Problem. Intensive landwirtschaftliche Nutzung, nicht zuletzt als Folge der Agrarpolitik der Gemeinschaft, führt nach wie vor zu gravierenden Problemen bei der Gewässerbelastung. Die Verschmutzung durch Industrie und Privathaushalte konnte in einigen Regionen durch eine konsequente Gewässerschutzpolitik verringert werden. So hat sich beispielsweise die Wasserqualität des

Rheins in den letzten Jahren deutlich verbessert. Dennoch gibt es immer noch Gebiete, in denen durch die Verschmutzung von Grund- und Oberflächenwasser anspruchsvollere Gewässernutzungen, z. B. als Trinkwasser oder für Erholungszwecke, stark beeinträchtigt werden.

(318) Die Wasserressourcen sind in der EU ungleichmäßig verteilt. Aber alle Mitgliedstaaten verfügen über genügend Ressourcen, um den Bedarf des Landes zu decken. Es gibt aber ein räumliches und auch jahreszeitliches Verteilungsproblem. So sind in den südlichen Mitgliedstaaten Trockenperioden zumeist die Zeiten des größten Bedarfs. Hier - aber auch in einigen nördlichen Mitgliedstaaten - kann es zu saisonalen Engpässen in der Wasserversorgung kommen.

(319) Einen wichtigen Beitrag kann eine integrierte Raumentwicklungspolitik sowohl bei der Verhütung von Überschwemmungen als auch im Kampf gegen Wasserknappheit leisten. Obwohl diesen beiden Phänomenen unterschiedliche politische und territoriale Bedeutung zukommt, sind sie gleichwohl bedeutsam für ein nachhaltiges räumliches Nutzungsmanagement. Wasserknappheit und Überschwemmungen sind in der EU nur teilweise Zufallsphänomene. Im Grundsatz sind beides strukturelle Probleme einer nicht angepaßten Raumentwicklung. Die Häufigkeit, mit der eine Reihe europäischer Flüsse wie Rhein, Mosel oder Po über die Ufer treten, hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Überschwemmungen haben zu erheblichen Schäden an privatem Eigentum, aber auch zu großen volkswirtschaftlichen Schäden geführt. Hochwässer sind durch verschiedene Faktoren bestimmt, von denen ein Großteil eher künstlichen als natürlichen Ursprungs ist, z. B. die Begradigung von Flüssen, die Besiedlung von natürlichen Überflutungsgebieten sowie abflußbeschleunigende Flächennutzungen in den Einzugsgebieten der Flüsse. Die jüngsten Hochwasserkatastrophen in Europa zeigen vor allem, daß

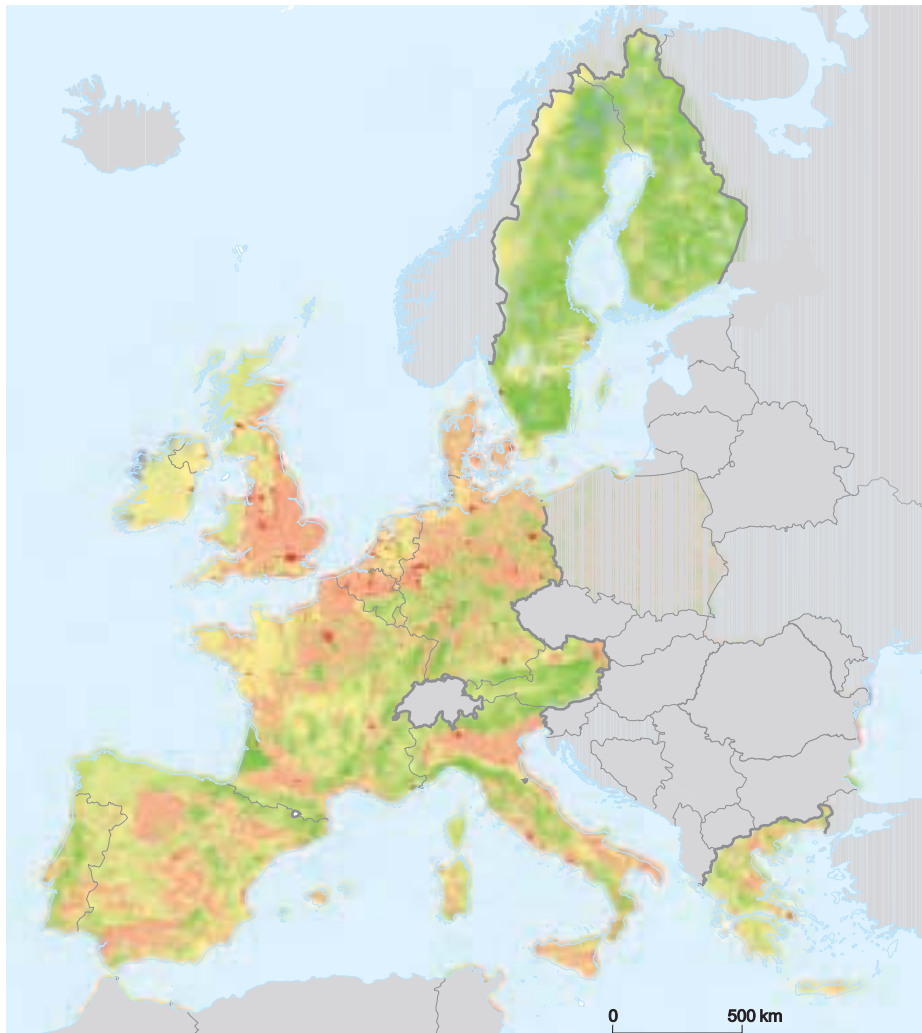
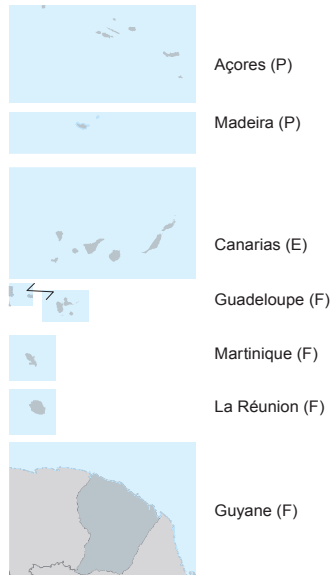
- Deiche und andere technische Hochwasserschutzmaßnahmen keine hundertprozentige Sicherheit garantieren und
- Siedlungsflächen sowie andere hochwasserempfindliche Nutzungen in überschwemmungsgefährdeten Gebieten ein erhebliches und weiter zunehmendes Schadenspotential enthalten.

(320) Selbst in den trockeneren Regionen der EU, in denen Regen episodisch, dann aber meist sehr intensiv auftritt, wird in den letzten Jahren eine höhere Überschwemmungshäufigkeit verzeichnet, die z. B. in Spanien zu erheblichen Schäden geführt hat. Ein integratives, nachhaltiges Raumnutzungs- und Wassermanagement im gesamten Einzugsgebiet von Flüssen stellt eine bedeutende Antwort auf dieses Problem

Karte 13: Haupttypen der Bodennutzung

Quelle: EEA ETC/LC und EEA ETC/NC.EEA
land cover Daten

Keine Daten für die Ägäischen Inseln in Griechenland, die spanischen und portugiesischen Inseln und die französischen Überseedépartements



dar. Es treten sehr unterschiedliche Typen von Überschwemmungen auf. Hier sind zu nennen Überschwemmungen in den großen Einzugsgebieten, die durch intensive, lang andauernde Niederschläge verursacht werden (wie z. B. an Rhein-Maas, Donau oder der Oder), Sturzfluten durch starke lokale Gewittergüsse sowie Sturzfluten (wie in den vergangenen Jahren in einigen Gegenden Südfrankreichs), die hauptsächlich durch unberechenbare meteorologische Ereignisse ausgelöst werden. Um den Schäden solcher Ereignisse vorzubeugen, bedarf es aus raumentwicklungspolitischer Sicht einer abflußmindernden Flächennutzung im gesamten Einzugsgebiet sowie einer angepassten Raum- und Flächennutzung in den potentiellen Abfluß- und Überschwemmungsgebieten. Unabhängig davon sind technische Hochwasserschutzmaßnahmen durch die Wasserwirtschaft sowie Maßnahmen des Katastrophenschutzes erforderlich, um Schäden möglichst gering zu halten.

(321) Das Problem der Wasserknappheit in einzelnen Teilen der EU ist anders gelagert. Das Wassermengenproblem wird vor allem durch die räumliche sowie zeitliche Unregelmäßigkeit von Regenfällen bestimmt, die sich nicht mit den Wasserbedarfsspitzen decken. Ein zusätzlicher, typisch mediterraner Spezialfall ist der örtlich begrenzte Wasserbedarf für landwirtschaftliche Bewässerung und für Erholungszwecke. In den Mittelmeerstaaten ist die Landwirtschaft der Hauptverbraucher von Wasser, so beispielsweise zu 63 % des Gesamtbedarfs in Griechenland, zu 59 % in Italien, zu 62 % in Spanien und zu 48 % in Portugal⁶⁹. Der Mittelmeerraum ist ein Hauptreiseziel für den Welttourismus, und der Tourismus wie auch der Dienstleistungsbereich beeinflussen den ökologischen Wasserkreislauf zusätzlich stark.

(322) Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, daß ohne eine Integration von wasserwirtschaftlichen Maßnah-

Drucksache 14/1388**Themen der Raumentwicklung von europäischer Bedeutung**

men in ein Siedlungsentwicklungs- und Flächenmanagement (Nutzungssteuerung) eine nachhaltige und effiziente Wassernutzung wie auch die Verhütung von Überschwemmungen nicht erreicht werden können. Tatsächlich kann die Vorbeugung vor Überflutungen in großen europäischen Flußeinzugsgebieten nur dann effizient sein, wenn Auflagen und Eingriffe in die Raumnutzung erfolgen. Vergleichbares gilt für die Verringerung von Wasserknappheit. Ein nachhaltiges Management der Wasservorkommen bedeutet, mit planerischen und ökonomischen Instrumenten eine wirksame Steuerung der unterschiedlichen Wassernutzungen herbeizuführen. Dies gilt in besonderem Maße für die landwirtschaftliche Bewässerung und die sparsame Wasserverwendung in Industrie, Haushalten und Gewerbe.

2.4.3 Wachsende Bedrohung der Kulturlandschaften

(323) Die Art und Weise, in der die lokalen und regionalen Gemeinwesen im Laufe der Jahrhunderte die Umwelt behandelt und den Boden kultiviert haben, hat zu einer großen landschaftlichen Vielfalt und differenzierten Bodennutzung geführt (vgl. Karte 13). Diese Landschaften tragen zur Identität der unterschiedlichen Regionen bei, und ihre Vielfalt stellt ein wichtiges Element für das kulturelle Erbe der EU dar. Dieses ist allerdings nicht nur von historischem oder ästhetischem Wert oder für den Erhalt der biologischen Vielfalt wichtig, vielmehr ist es auch in wirtschaftlicher Hinsicht von Interesse. Durch die Besonderheit einer Landschaft können die Qualitäten eines Gebietes herausgestellt und somit neue Industrien, Tourismus oder andere Investoren angezogen werden. Die Bedrohung der Kulturlandschaften in der EU hängt eng mit der Rationalisierung und Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion sowie der Aufgabe extensiver Landbewirtschaftung in einigen Gebieten zusammen. In anderen Teilen der EU sind Trends zur Marginalisierung zu beobachten. Zudem beeinflussen die Ausbreitung der Städte und vereinzelte Ansiedlungen, die im wesentlichen aus Zweitwohnungen bestehen, die Kulturlandschaften.

(324) Die Zerstörung von Landschaften geht nicht immer dramatisch vonstatten. In einigen Gebieten geschieht sie allmählich und fast unbemerkt. Daher kann sich die Entwicklung einer spezifischen Strategie zum Schutze dieser Landschaften schwierig gestalten, da ihr Wert in der gesamten Zusammensetzung und nicht in einzelnen Elementen besteht. Die Landschaften sind zudem untrennbar mit ihrer Nutzungsart verbunden. Mit Hilfe von Raumentwick-

lungsstrategien können jedoch Nutzungsarten, die für Landschaften von kultureller Bedeutung schädlich sind, vermieden und negative Auswirkungen eingedämmt oder begrenzt werden. Zusätzlich ermöglichen explizite Strategien eine Einflußnahme auf die räumliche Entwicklung der Kulturlandschaft: Gewünschte Flächennutzungsarten werden bestimmt und andere ausgeschlossen.

2.4.4 Wachsende Bedrohung des kulturellen Erbes

(325) Für die Gemeinschaften auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene hat das kulturelle Erbe der EU in historischer, ästhetischer und auch in wirtschaftlicher Hinsicht einen hohen Stellenwert. Dies gilt für einzelne Objekte, wie Monumente, Bauwerke und archäologische Stätten, sowie für historische Stadtzentren und Dörfer. Die Qualität und Vielfalt dieses Erbes ist von großer Bedeutung für die EU, für Europa und sogar für die ganze Welt. Der wirtschaftliche Wert des kulturellen Erbes ist nicht allein auf das touristische Interesse, sondern auch auf seine Attraktivität als Investitionsgebiet zurückzuführen. Der Städtetourismus macht ungefähr 30 % des europäischen Tourismus aus. Es wird erwartet, daß dieser Anteil in den nächsten Jahren um ca. 5 % anwächst, was beträchtlich mehr ist als die Wachstumsrate des traditionellen Urlaubs am Meer oder in den Bergen, für die nur Werte von 2 % bzw. 3 % prognostiziert werden⁷⁰.

(326) Wichtige kulturelle Stätten, wie z. B. historische Städte, sind permanentem Verfall ausgesetzt. Normalerweise werden alte Straßenpflaster und historische Gebäude und Stätten heute unter Denkmalschutz gestellt. Andere Bereiche historischer Städte leiden jedoch auch unter der Ausnutzung des kulturellen Erbes. Einige Städte, z. B. Venedig, Florenz und Brügge, werden so vom Tourismus beherrscht, daß sie bei der Erfüllung dieser Aufgabe an die Grenzen des Möglichen stoßen. Viele historische Stadtzentren, insbesondere in Großstädten wie Athen oder Rom, leiden zusätzlich unter der Verschmutzung aufgrund großstädtischer Aktivitäten. Attraktive Stadtbilder, die weniger geschichtsträchtig sind und daher weniger streng geschützt werden, sind aufgrund von Immobiliengeschäften, Vereinheitlichungen von Gebäuden und Fassaden sowie verbesserter Verkehrserschließung gefährdet. Die Behörden auf nationaler und lokaler Ebene haben in den letzten Jahren schon viele Maßnahmen zur Bewahrung dieses Erbes getroffen. Die Strategien der Raumentwicklung, die unterschiedliche Ansätze verschiedener Bereiche integrieren, tragen zur Linderung der wachsenden Belastung des kulturellen Erbes bei.

3 Ausgewählte Programme und Leitbilder für eine integrierte Raumentwicklung

3.1 Raumwirksame EU-Förderprogramme

Einige Fonds der Europäischen Gemeinschaft sind geeignet, integrierte Projekte der Raumentwicklung zu unterstützen.

Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt

Unter dem Dach der Strukturfondsverordnung fördern vier Hauptfonds den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt: der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung „Ausrichtung“, und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF). Im Hinblick auf Projekte der Raumentwicklung sind die Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C (vgl. B.3.2) und die nach Artikel 10 EFRE durchgeführten innovativen Pilotaktionen von besonderer Bedeutung (vgl. B.3.3).

Das Programm TERRA unter Artikel 10 EFRE zielt auf Netzwerke lokaler und regionaler Behörden ab, die Kompetenzen zur Raumplanung haben. Die Projekte sind interregional. Gefördert werden Kooperation und Erfahrungsaustausch zwischen in geographischer Hinsicht vergleichbaren lokalen Behörden, um gemeinsame Problemlösungen zu entwickeln. Eine Initiative zielt z. B. auf Problemstellungen und Lösungsansätze zur nachhaltigen Entwicklung in Flußgebieten ab. Ebenfalls unter Artikel 10 unterstützt das Programm RECITE interregionale Projekte und Netzwerke regionaler und lokaler Behörden in der EU.

Förderung der Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa sowie dem Mittelmeerraum

Einige Finanzierungsinstrumente zielen darauf ab, die Entwicklung in der EU und Gesamteuropa zu fördern, wobei die Programme PHARE (mitteleuropäische und baltische Staaten), TACIS (Neue Unabhängige Staaten der ehemaligen Sowjetunion und Mongolei) und MEDA (südliche Mittelmeer-Anrainerstaaten) besonders bedeutsam sind.

Das Programm PHARE für Staaten Mitteleuropas und die baltischen Staaten unterstützt die Heranführung bei-

trittswilliger Staaten an die zukünftige Mitgliedschaft in der EU. Dies erfolgt hauptsächlich über Zuschüsse zur erfolgreichen Bewältigung der Erfordernisse des Transformations-Prozesses, aber auch durch eine Vielzahl anderer Aktivitäten, darunter auch das Teilprogramm zur grenzübergreifenden Kooperation. Hieran beteiligen sich Regionen an den Außengrenzen der genannten Staaten zur EU. Dieses Programm hat komplementäre Ansätze zu den EU-Gemeinschaftsinitiativen INTERREG II A und INTERREG II C und soll damit auch die grenzübergreifende und transnationale Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedstaaten der EU unterstützen. Dabei werden auch multi-sektorale Projekte gefördert.

Das Programm TACIS unterstützt den Transfer von Know-how, Erfahrungsaustausch, Errichtung von Partnerschaften, Netzwerken, Zwillings- und Pilotprojekten. Seit 1996 besteht bei den regionalen Programmen eine Budgetlinie zur grenzüberschreitenden Kooperation, mit der sowohl Projekte an den Grenzen zu EU-Staaten als auch zu den anderen mittel- und osteuropäischen Staaten unterstützt werden können. Schwerpunkte sind Netzwerke, die Lösung von Umweltproblemen sowie die Zusammenarbeit auf lokaler Ebene (jeweils grenzübergreifend).

Das Programm MEDA finanziert die Entwicklung von Kooperationsprojekten und den Austausch von Erfahrungen und Know-how unter den EU-Mitgliedstaaten sowie Nichtmitgliedstaaten im südlichen Mittelmeerraum. Die Zusammenarbeit berücksichtigt Fachpolitiken mit größeren Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung, wie etwa Verkehrspolitik, und soll die allmähliche Errichtung einer Freihandelszone unterstützen.

Unterstützung der Umwelt

LIFE ist ein Finanzierungsinstrument für innovative Umweltprojekte und fördert die diesbzügliche Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten der EU. Nachhaltiges Bodenmanagement stellt einen Schwerpunkt dar.

Ausgewählte Programme und Leitbilder für eine integrierte Raumentwicklung

3.2 INTERREG II C-Programme

Die transnationalen Programme gliedern sich in drei Bereiche: Zusammenarbeit in der allgemeinen Raumentwicklung, Milderung der Folgen von Flutkatastrophen und Vorbeugung gegen Dürre. Im folgenden werden die von der Europäischen Kommission als Basis für eine Finanzierung genehmigten Programme zur allgemeinen Raumentwicklung (derzeit sieben) vorgestellt. Im Unterschied zu INTERREG II A (grenzübergreifende Zusammenarbeit) erstreckt sich die transnationale Zusammenarbeit unter II C auf wesentlich größere Räume (vgl. hierzu auch Karte 4 in Kapitel A.4.3). Die Zielkombination orientiert sich an den Vorgaben von INTERREG II C, welche im Einklang mit der Konzeption des EUREK stehen.

Die Ziele sind:

- zur ausgewogenen räumlichen Entwicklung der EU beizutragen, d. h. durch geordnete und möglichst optimale Allokation raumwirksamer Maßnahmen, Entwicklung adäquater Kommunikationsnetze, Verringerung von Entwicklungsunterschieden und Erarbeiten von Strategien zur Nachhaltigkeit den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern,
- die räumlichen Auswirkungen der Politik der Gemeinschaft im Hinblick auf die Raumentwicklung zu verbessern und

- auf die transnationalen Räume abzielende Verbesserungen der Zusammenarbeit zwischen den für Raumplanung zuständigen nationalen Instanzen herzustellen, und zwar dergestalt, daß für staatenübergreifende, zusammenhängende Räume Entwicklungsprioritäten definiert werden.

Programme zur Zusammenarbeit in der Raumplanung:

- Nordseeraum,
- Ostseeraum,
- Atlantischer Raum,
- Südwesteuropa,
- Westliches Mittelmeer und Südalpen,
- Adria-, Donau-, mittel- und südosteuropäischer Raum (CADSES),
- Nordwesteuropäischer Metropolraum.

Die Programme nehmen sich der oben genannten Ziele in unterschiedlicher Gewichtung und Ausrichtung an. Dazu sind zu jedem Programm eine Anzahl von Prioritäten (Sub-Programme, die nach Maßnahmen und Handlungsfeldern gegliedert sind) definiert worden. Diese erstrecken sich in unterschiedlichen Kombinationen auf die in Kapitel A.3 angeführten politischen Optionen.

Handlungsfeld/Programm	Nordsee- raum	Ostsee- raum	Atlantischer Raum	Südwest- europa	Westliches Mittelmeer und Südalpen	CADSES	Nordwest- europäischer Metropolraum
Entwicklung gemeinsamer Planungsprozesse und integrierter Programmstrategien		X				X	X
Entwicklung polyzentrischer Städtensysteme	X	X		X	X	X	
Entwicklung ländlicher Gebiete				X	X		
Verbesserte Beziehungen zwischen Stadt und Land	X	X	X	X	X		X
Entwicklung multimodaler Verkehrssysteme und verbesserter Zugang zu Infrastrukturen	X	X	X	X	X	X	X
Verbesserung des Zugangs zu Wissen und Information	X		X				X
Umsichtiger Umgang mit Natur- und Kulturerbe	X	X	X		X	X	X
Wirtschaftliche Entwicklung im Tourismusbereich	X	X	X		X		
Technische Hilfe	X	X	X	X	X	X	X

3.3 Pilotaktionen zur transnationalen Raumentwicklung unter Artikel 10 EFRE

ARCHI-MED – Südöstlicher Mittelmeerraum. Teilnehmer: Griechenland, Italien, (Zypern, Malta)

Ziele:

- Entwicklung umweltfreundlicher, multimodaler Transportsysteme und Integration von Inseln in das internationale Transportsystem,
- Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Schifffahrt, Erhöhung von Qualität und Effizienz beim Gewässerschutz und bei der Verkehrssicherheit auf See,
- qualitativ hochwertiger Tourismus, Effizienzsteigerung touristischer Dienste und Infrastruktur,
- verbesserter Natur- und Landschaftsschutz durch Sicherung und Steigerung der Artenvielfalt,
- genauere und systematische Wissensbasis über den Bestand und die Gefährdung des kulturellen Erbes sowie Erhaltung und Erweiterung des Bestandes zur Hebung der Landschaftsqualität,
- Förderung der Umwelt als Entwicklungsfaktor im Mittelmeerraum.

Nördliche Peripherie. Teilnehmer: Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich, (Norwegen)

Ziele:

- Übergeordnete Zielvorgabe ist, durch transnationalen Erfahrungsaustausch eine Verbesserung der Dienstleistungen und Wertschöpfung im Hinblick auf Nachhaltigkeit zu erreichen. Dies umfaßt die Zusammenarbeit in der Raumentwicklung, da die Entwicklung wirtschaftlicher Aktivitäten und sozialer Dienste in den Zielregionen einbezogen ist. Es wird kein gemeinsamer Planungsprozeß angestrebt, sondern nur ein verbesserter Erfahrungsaustausch.
- Die gemeinsame Strategie zielt auf die Gewinnung neuer Erkenntnisse über innovative und gut geeignete Lösungen zum nachhaltigen Wirtschaften ab. Dies schließt Produktion, Dienstleistungen und Flächennutzung ein, und zwar unter besonderer Berücksichtigung der speziellen Bedingungen in peripheren Regionen des Nordens. Dazu zählen extrem geringe Bevölkerungsdichte, große Entfernungen und hartes Klima.

Alpenraum/Ostalpen. Teilnehmer: Deutschland, Italien, Österreich

Ziele:

- Weiterentwicklung gemeinsamer Visionen und Raumentwicklungsstrategien in Anlehnung an das Dokument „Grundlagen einer Europäischen Raum-

entwicklungspolitik“ (Leipzig) sowie andere relevante Dokumente (Venedig 1996),

- Förderung von transnationalen, grenzüberschreitenden und transeuropäischen Netzwerken zwischen Gemeinden und Regionen der Alpen, insbesondere im Bereich der Raumentwicklung,
- Verbesserung und Entwicklung nachhaltiger sozio-ökonomischer Aktivitäten sowie umweltverträglicher lokaler Verkehrsnetze, insbesondere in ökologisch bedrohten Gebieten; Entwicklung neuer Formen zur Sensibilisierung der lokalen Bevölkerung, um sie zu verstärktem Engagement bei der Betreuung und Kontrolle empfindlicher und bedrohter Gebiete anzuregen,
- Testen innovativer Aktionslinien in einem Gebiet mit hohem Konfliktpotential zwischen wirtschaftlicher Prosperität und Naturschutz.

Mediterranes „Gateway“. Teilnehmer: Spanien, Portugal, (Marokko)

Ziele:

- Kampf gegen Verschlechterung und Verlust von natürlichem und kulturellem Erbe,
- Beitrag zu einer Europäischen Raumentwicklungsperspektive durch verbesserte kulturelle räumliche Vielfalt,
- Identifizierung und Bewertung der Unterschiede städtischer und ländlicher Lebensformen,
- Hebung der Wettbewerbsfähigkeit der drei Teilnehmerstaaten durch verbesserte Nutzung des gemeinsamen kulturellen Erbes.

Die drei vorgesehene Entwicklungsschwerpunkte sind:

- Verbesserung der Kenntnisse über und Bewertung des gemeinsamen kulturellen Erbes,
- nachhaltiger und integrierter Schutz des gemeinsamen Erbes mittels Studien zur Dauerhaftigkeit und Durchführbarkeit,
- Bewertung des Erbes im Bereich Architektur als Faktor ökonomischer Entwicklung anhand konkreter Projekte.

Ausgewählte Programme und Leitbilder für eine integrierte Raumentwicklung

3.4 Räumliche Leitbilder

Beispiel: „Leitbild und Strategien rund um die Ostsee 2010“, erstellt von Dänemark, Schweden, Finnland, Norwegen, Deutschland, Rußland, Estland, Lettland, Litauen, Weißrußland und Polen

Ausgangslage

Die Ostseeregion hat wertvolle Naturgebiete, die durch die rasche Entwicklung gefährdet sind. In vielen Städten verschlechtert sich die Umweltqualität durch wachsenden Straßenverkehr, Luft- und Wasserverschmutzung, Überalterung der Bausubstanz, unangemessene Flächennutzung, ungeeignete Müllentsorgung und andere Probleme. Es gibt weitere Umweltschäden auf anderen Gebieten, die umgehender Abhilfe bedürfen. Die Dringlichkeit dieser Probleme darf die Länder aber nicht davon abhalten, langfristig tragfähige Lösungen zu erarbeiten. Hierauf zielt das räumliche Leitbild für die Ostseeregion ab.

Zweck und Status

Das räumliche Leitbild für die Ostseeregion stellt einen ersten Schritt zur Formulierung eines langfristigen Rahmens für die Zusammenarbeit in vielen Bereichen dar. Es soll helfen, isolierte Aktionen und eine Verschwendung von Ressourcen zu vermeiden. Es ist kein „Generalplan“, liefert den zuständigen Stellen aber den Kontext zum Entwurf ihrer eigenen Raumentwicklungspolitik.

Ziele

Das räumliche Leitbild für die Ostseeregion zielt auf drei Teilbereiche:

- ein Städtensystem von internationaler Bedeutung,
- effektive und nachhaltige Verbindungen zwischen den Städten,
- die nachhaltige Entwicklung spezifischer Gebiete (Küstenzone, Inseln, Grenzgebiete, ländliche Gebiete, Naturschutzgebiete).

Damit verbundene Aktionsfelder zielen ab auf die:

- Förderung konkreter Aktionen im Einklang mit dem Leitbild,
- Förderung einer ausgewogenen Entwicklung des Ostseeraums sowie
- Weiterentwicklung des räumlichen Leitbildes.

Bislang umfaßt die Arbeit folgendes:

- Einberufung regelmäßiger Treffen der für Raumplanung verantwortlichen Minister zur Ausarbeitung der Leitbilder und Strategien sowie Aktualisierung des Aktionsprogramms,
- Erstellung von Vorschlägen für ausgewählte Pilotprojekte,
- Ausarbeitung eines Forschungsprogramms sowie
- Förderung der Arbeit von Raumforschungsinstituten innerhalb eines Netzwerkes.

4 Basisdaten für die Beitrittsstaaten und Mitgliedstaaten

Staat	Fläche in 1000 km ²	Bevölkerung 1997		BIP 1997		Agrarsektor		Arbeitslose 1997 in %**
		in Mio.**	EW je km ²	ECU je EW (KKP)***	je EW (KKP) EU-15=100	in % der ges. BWS 1997*	in % der Besch. 1997*	
Ungarn	93,030	10,1530	109	8.900	47	6,7	7,9	8,1
Polen	312,690	38,6600	124	7.500	39	5,9	20,5	11,2
Rumänien	238,390	22,5260	94	5.800	31	20,1	39,0	6,0
Slowakei	49,030	5,3870	110	8.900	47	6,0	8,6	11,6
Lettland	64,589	2,4584	38	5.100	27	7,4	18,3	14,4
Estland	45,227	1,4538	32	7.000	37	6,3	9,9	10,5
Litauen	65,301	3,7040	57	5.800	31	12,7	21,9	14,1
Bulgarien	110,990	8,2830	75	4.400	23	15,4	24,4	15,0
Tschechien	78,870	10,2991	131	12.000	63	5,0	5,8	4,7
Slowenien	20,270	1,9849	98	13.000	68	4,4	10,1	7,3
MOEL 10	1.078,387	104,891	97					n.v.
Zypern	9,251	0,746	81	n.v.	n.v.	4,5	10,0	3,4
						in % der ges. BWS 1995**	in % der Besch. 1995*	
Belgien	30,518	10,154	333	21.470	113	1,7	2,7	9,2
Dänemark	43,094	5,236	122	21.850	115	3,7	4,4	5,5
Deutschland	356,974	80,567	226	21.090	111	1,0	3,2	10,0
Griechenland	131,957	10,266	78	12.920	68	14,7	20,4	9,6
Spanien	504,782	38,910	77	14.820	78	3,7	9,3	20,8
Frankreich	543,956	56,818	104	19.760	104	2,5	4,9	12,4
Irland	70,285	3,605	51	18.620	98	7,5	12,0	10,1
Italien	301,302	56,648	188	18.810	99	2,9	7,5	12,1
Luxemburg	2,856	0,416	146	30.140	162	1,5	3,9	2,6
Niederlande	41,685	15,335	368	20.140	106	3,6	3,8	5,2
Österreich	83,845	7,906	94	21.280	112	2,4	7,3	4,4
Portugal	92,27	9,848	107	13.300	70	5,1	11,5	6,8
Finnland	338,144	5,112	15	18.620	98	5,2	7,8	13,1
Schweden	449,956	8,837	20	19.000	100	2,1	3,3	9,9
Verein. Königr.	241,752	57,854	239	18.810	99	1,6	2,1	7,0
EU-15	3.233,376	367,512	114	19.000	100	2,4	5,3	10,7

* Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Regelmäßige Berichte der Kommission über die Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt. Brüssel 1998 (Internetversion)

** Quelle: EU-Staaten – Eurostat 1999: Eurostatistik, Daten zur Konjunkturanalyse – Themenkreis 1, Reihe B. Brüssel 1999; MOEL – Eurostat 1999: Statistisches Jahrbuch für die MOEL 1998. Brüssel 1999

*** BIP/EW in KKP Volumenindex – es handelt sich um die überarbeiteten Daten aus dem internationalen Vergleichsprojekt 1996 zu Kaufkraftstandards (OECD, Eurostat, Nat. Statist. Ämter), Kaufkraftstandard-Wechselkurse (KKS) werden anstelle der amtlichen Wechselkurse benutzt, um den relativen Lebensstandard zu schätzen. Kostenunterschiede in den Staaten sind berücksichtigt.

Anmerkungen

Anmerkungen:

- 1 MERCOSUR : Zusammenschluß von Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay zu einem gemeinsamen Markt
- 2 Der Währungsunion sind am 1.1.1999 beigetreten: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien
- 3 Zum Vergleich: Die USA haben etwas mehr als 260 Mio. Einwohner auf einer Fläche von 9,4 Mio. km² und erwirtschaften ein jährliches Bruttoinlandsprodukt von ca. 6 Bill. ECU, das - umgerechnet in Kaufkraftstandards - ziemlich genau dem BIP der EU entspricht (vgl. Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 1998 für das Ausland. Wiesbaden 1998)
- 4 Eigene Berechnungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn
- 5 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) : Sechster periodischer Bericht. (im Druck)
- 6 Für statistische Zwecke ist das Gebiet der EU in 208 NUTS-2-Gebietseinheiten (ohne französische Überseedépartements) untergliedert, die - wenn nicht anders vermerkt - im folgenden dem Regionsbegriff zugrunde liegen
- 7 vgl. auch: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) : Sechster periodischer Bericht. S.12 (im Druck)
- 8 vgl. hierzu im einzelnen: Titel I Artikel 2 der nach dem Amsterdamer Vertrag konsolidierten Fassung des Vertrages über die EU
- 9 World Commission on Environment and Development: Our Common Future. New York 1987
- 10 Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Grundlagen einer europäischen Raumentwicklungspolitik. Bonn 1995
- 11 Ebd.
- 12 For an important step towards a concerted spatial planning: Document of the Belgian Presidency on Spatial Planning, Informal meeting on Regional Policy and Spatial Planning. Liège 12-13 November 1993
- 13 Ministry of National Economy, Ministry for the Environment, Physical Planning and Public Works: Informal Council of Regional Policy and Spatial Planning Ministers. Conclusions of the Presidency and Documents. Corfu, 3-4 June 1994. Athens, October 1995
- 14 vgl. Fußnote 10
- 15 French Presidency, European Union 1995: The European Spatial Development Perspective. Informal council of ministers responsible for spatial planning and regional policies. Strasbourg, 30 and 31 March 1995
- 16 Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente(Hrsg.): Balance of the Spanish Presidency of the European Union with respect to Spatial Planning. Serie monográficas. Madrid 1996
- 17 Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie (Hrsg.): European Spatial Planning. Ministerial Meeting on Regional Policy and Spatial Planning. Venice, 3 and 4 May 1996. Roma 1996
- 18 Der Ausschuß für Raumentwicklung wird von der jeweiligen Präsidentschaft geleitet und setzt sich aus den für die Raumordnung bzw. räumliche Entwicklung zuständigen Vertretern der nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten sowie der EU-Kommission zusammen. Die Sekretariatsfunktion nimmt die Europäische Kommission wahr
- 19 European Communities (Hrsg.): European Spatial Development Perspective. First official draft presented at the informal meeting of Ministers responsible for spatial planning of the member states of the European Union. Noordwijk, 9 and 10 June 1997
- 20 Ministerium für Raumordnung Luxemburg (Hrsg.): Konzept zur Errichtung eines „Netzwerk Europäisches Raumplanungsobservatorium“ (NERO). Echternach 1997
- 21 Informelles Treffen der für die Raumordnung zuständigen Minister der Europäischen Union, Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Glasgow, 8 Juni 1998, vollständiger Entwurf
- 22 The Future of European Spatial Development Policy – CSD and ESDP after 1999. Report of the Austrian Presidency. CSD Seminar organised by the Federal Chancellery under the Austrian EU Presidency, 23-24 November 1998
- 23 Europäisches Parlament (Hrsg.): Entschließung zur Raumordnung und zum Europäischen Raumentwicklungskonzept, angenommen am 02.07.98. Amtsblatt A4 - 0206/98
- 24 Ausschuß der Regionen (Hrsg.): Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 14. Januar 1999 zu dem Europäischen Raumentwicklungskonzept. Erster offizieller Entwurf. Brüssel, den 25. Januar 1999
- 25 Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Stellungnahme zu dem Europäischen Raumentwicklungskonzept. Erster offizieller Entwurf (Initiativstellungnahme). Brüssel, den 9./10. September 1998
- 26 Europäischer Rechnungshof: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997
- 27 Ziel 1: Entwicklung und Strukturanpassung von Gebieten mit einem pro-Kopf Einkommen von weniger als 75 % des Durchschnitts in der Gemeinschaft
- 28 Ziel 2:Anpassung von Regionen, die vom Niedergang der industriellen Entwicklung besonders betroffen sind
- 29 EG-Nitratregelung (91/676)
- 30 Wie vom Europäischen Rat in seiner Resolution vom 6. Mai 1994 gefordert (94/C 135/02)
- 31 Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro: Agenda 21
- 32 United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II): The Habitat Agenda. Goals and Principles, Commitments and Global Plan of Action. Istanbul, Turkey 3-14 June 1996
- 33 vgl. German Association of Cities, Austrian Association of Cities, City of Vienna/Europaforum Vienna in co-operation with the Federal Ministry of Transport, Building and Housing in Germany, Federal Office for Building and Regional Planning in Germany: Urban Exchange Initiative. Report on elements of a sustainable urban development in the European Union. (Draft March 1999)
- 34 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen. 28.10.1998 - COM/98/605 F, Luxemburg 1999
- 35 Europäische Strategie für Biodiversität (KOM(98)42)
- 36 Stockholmer Erklärung über eine nachhaltige Raumentwicklungspolitik für die Ostseeregion. In: Leitbild und Strategien rund um die Ostsee 2010: Vom Leitbild zur Aktion. Vierte Konferenz der Raumordnungsminister der Ostseestaaten. Stockholm, 22. Oktober 1996
- 37 Abkommen zum Schutz des europäischen Architekturberbes. Granada, den 3. Oktober 1985
- 38 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt 1996. Brüssel, Luxemburg 1996
- 39 Leitbild und Strategien rund um die Ostsee 2010. Vom Leitbild zur Aktion. Vierte Konferenz der Raumordnungsminister der Ostseestaaten. Stockholm, 22. Oktober 1996
- 40 Beitrittsstaaten: dies umfaßt die Staaten, mit denen 1998 Beitrittsver-

EUREK

- handlungen aufgenommen wurden: Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern, sowie die assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten, deren offizielle Beitrittsgesuche vorliegen: Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und Slowakische Republik
- 41 Grundlage für die Ausarbeitung dieses Kapitels ist: Biehl, Dieter u. a. (Institut für ländliche Strukturforchung Frankfurt a. M.): Raumentwicklungsperspektiven für die Erweiterung der Europäischen Union. Studie im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1998 (Veröffentlichung in Vorbereitung). Im Zuge der Erarbeitung des Kapitels durch die österreichische Ratspräsidentschaft haben alle Beitrittskandidaten dazu Stellung genommen. Diese haben im übrigen zusammen mit den Nachbarländern der EU, Schweiz und Norwegen, auch zum „Ersten offiziellen Entwurf des EUREK“ Stellung genommen
- 42 MERCOSUR: Zusammenschluß von Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay zu einem gemeinsamen Markt
- 43 Ultraperiphere Regionen: französische überseeische Départements, Azoren, Madeira, Kanarische Inseln
- 44 Berechnungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn
- 45 Europäische Kommission (Hrsg.): EUROPA 2000 – Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 1991
- 46 Europäische Kommission (Hrsg.): EUROPA 2000+ – Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 1995
- 47 Eurostat-Prognose, zitiert nach: Statistisches Bundesamt: Die Bevölkerung der Europäischen Union heute und morgen, Wiesbaden 1998
- 48 Eurostat Regio-Datenbank (Regionen: Statistisches Jahrbuch 1997)
- 49 Europäische Kommission (Hrsg.): Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion: Tendenzen in den Regionen - Fünfter Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 1994 und Sechster Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Union. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 1999 (im Druck)
- 50 Europäische Kommission (Hrsg.): Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt 1996. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 1996
- 51 Berechnungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn
- 52 Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt 1996. a. a. O., S. 55
- 53 Sechster periodischer Bericht, a. a. O.
- 54 Wissen, L. van: Regional demography of enterprises in Europe: an overview, Netherlands Interuniversity Demographic Institute, The Hague 1997
- 55 Eurostat Jahrbuch 1997, Luxemburg 1997
- 56 Statistisches Jahrbuch 1998 für das Ausland, a. a. O., S. 366
- 57 European spatial development perspective. Complete draft. Glasgow 1998, S. 15 f.
- 58 Worldbank (Hrsg.): World Development Indicators 1998
- 59 European Environment Agency (EEA): Europe's Environment. The Dobris Assessment. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 1995, S. 323 ff. Diese Werke beziehen sich auf das gesamte europäische Gebiet einschließlich Mittel- und Osteuropa sowie des europäischen Teils von Rußland. Die EEA weist darauf hin, daß die Schätzungen der weltweiten Emissionen höchst unsicher sind.
- 60 ebd.
- 61 ebd.
- 62 Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning of the Member States of the European Union, European Spatial Development Perspective (ESDP), Glasgow, 8 June 1998, Complete draft, S. 25
- 63 ebd., S. 26
- 64 National Spatial Planning Agency. Spatial Patterns of Transportation, Atlas on freight transport in Europe, The Hague, 1997, S. 6
- 65 Train/Air Complementarity (A study for the National Spatial Planning Agency), Stratagem, Amsterdam, 1997
- 66 ebenda
- 67 ESDP, Complete draft, a. a. O., S. 30
- 68 KOM (98) 42-C4-0140/98
- 69 Statistisches Jahrbuch 1998 für das Ausland, a. a. O., S. 185
- 70 ESDP, First official draft, a. a. O., S.34

Anlage



Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK):

Raumentwicklungspolitik für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Territoriums der EU

Was ist das EUREK?

In der EU können wichtige politische Ziele, wie etwa die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze, die Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und die Bewahrung der natürlichen Ressourcen weder national noch allein europäisch erreicht werden. Hier gibt EUREK den politischen Rahmen für eine bessere Zusammenarbeit auf allen Ebenen: zwischen den gemeinschaftlichen Fachpolitiken untereinander, zwischen den Mitgliedstaaten, ihren Regionen und Städten. Als eine gemeinsame Vision der Mitgliedstaaten und der EU-Kommission vom europäischen Raum zeigt EUREK Ziele und politische Optionen auf, die zu einer nachhaltigen Europäischen Union beitragen. EUREK ist, ohne rechtlich bindend zu sein, künftig Orientierungsrahmen für die Planungen und großen Investitionen öffentlicher und auch privater Entscheidungsträger vor Ort. In deren jeweilige Kompetenzen wird in vollem Respekt vor dem Subsidiaritätsprinzip nicht eingegriffen.

EUREK als Prozeß

EUREK ist das Ergebnis eines mehr als fünf Jahre andauernden politischen und öffentlichen Diskussionsprozesses, an dem nicht nur die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission sondern sehr früh auch Parlamente, Regionen und für die Raumentwicklung verantwortlichen Institutionen und Gruppen beteiligt waren. Erster offizieller Entwurf des EUREK ist das Noordwijk-Dokument vom Juni 1997. Mit dem jetzt vorliegenden EUREK, das rechtlich nicht bindend ist, bekunden die Mitgliedstaaten ihren Willen, eine regional ausgewogenere und nachhaltige Entwicklung in der EU erreichen zu

wollen. Jedes Land wird das Dokument so weit berücksichtigen, wie es den europäischen Raumentwicklungsaspekten in seiner nationalen Politik Rechnung tragen möchte.

Was bedeutet Raumentwicklung auf europäischer Ebene?

Die Binnengrenzen der EU verlieren seit Inkrafttreten der Wirtschafts- und Währungsunion zunehmend ihren trennenden Charakter. Es entstehen intensivere Beziehungen und Verflechtungen zwischen den Städten und den Regionen der Mitgliedstaaten. Ungeachtet der verstärkten Zusammenarbeit in vielen Teilbereichen stehen die Regionen, Städte und Gemeinden weiterhin miteinander in Konkurrenz. Hinzu kommt, daß gegenwärtig nicht alle europäischen Teilräume die gleichen Ausgangsbedingungen haben. Die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der EU wird dadurch erschwert.

Insgesamt wird deutlich: Regionale, nationale oder gemeinschaftliche Vorhaben in einem Staat können über dessen Hoheitsgebiet hinaus erhebliche Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur haben. Zugleich ergänzen sich die Entwicklungsvorhaben verschiedener Mitgliedstaaten nicht automatisch, es sei denn, sie orientieren sich an gemeinsam festgelegten Zielen – EUREK.

EUREK strebt schrittweise eine dauerhafte, großräumig ausgewogene Raumentwicklung auf dem Territorium der EU an und verfolgt dazu drei Hauptziele:

- Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der regionalen, kulturellen und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten,
- geographische Vielfalt,
- ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes.

Die EU wird sich somit künftig von einer Wirtschaftsunion auch zu einer Umweltunion und zu einer Sozialunion entwickeln. Stark beeinflusst wird dies auch durch andere Entwicklungen, zum Beispiel die EU-Erweiterung oder den weltweiten wirtschaftlichen und technologischen Wandel sowie allgemeine demographische, soziale und ökologische Trends. Richtig genutzt stellen sie wichtige Rahmenbedingungen für ein stärkeres Zusammenwachsen des europäischen Raumes dar.

Was sind die politischen Ziele und Optionen von EUREK?

Die Wirtschaftskraft der EU konzentriert sich in einem Kernraum, der durch das „Städtefünfeck“ London, Paris, Mailand, München, Hamburg begrenzt wird. Im Klartext: Auf 20 % des EU-Territoriums werden 50 % des durchschnittlichen Bruttoinlandproduktes erwirtschaftet. Gleichzeitig gibt es in großen Städten und Regionen außerhalb der Kernräume der EU ganz erhebliche Entwicklungspotentiale, die besser für die Gesamtentwicklung Europas genutzt werden können.

EUREK möchte diesen aktuellen Trend langfristig zu einer mehr dezentralen Entwicklung verändern und hat hierzu entsprechende politische Optionen entwickelt (insgesamt 60), die je nach der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Situation räumlich differenziert zum Tragen kommen sollen. Dazu gehören zum Beispiel:

- Stärkung eines polyzentrischen und ausgewogenen Systems von Metropolregionen und Städtenetzen durch eine engere Zusammenarbeit der Strukturpolitik und der Politik der Transeuropäischen Netze sowie durch die Verbesserung der Verbindungen zwischen internationalen/nationalen und regionalen/lokalen Verkehrsnetzen,
- Ausbau der strategischen Rolle der Metropolregionen und "Gateway-Städte" (Städte, über die der Austausch von Personen, Gütern und Informationen mit anderen Kontinenten abgewickelt wird, wie z.B. Hafenstädte, Städte mit internationalen Flughäfen, internationale Finanzzentren) mit besonderem Augenmerk auf die Entwicklung der Randgebiete der EU,
- Förderung diversifizierter Entwicklungsstrategien für ländliche Räume, die an deren jeweilige Entwicklungspotentiale angepaßt sind und die eine eigenständige Entwicklung ermöglichen,
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land mit dem Ziel, funktionale Regionen zu stärken,
- bessere Koordinierung von Raumentwicklungspolitik und Flächennutzungsplanung mit Verkehrs- und Telekommunikationsplanung,
- Förderung der transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit bei der Durchführung integrierter Strategien für das Management der Wasserressourcen insbesondere in dürre- und hochwassergefährdeten Gebieten und Küstenregionen.

Welchen Einfluß haben Fachpolitiken der EU auf die Entwicklung der Regionen?

Obwohl aktive Raumentwicklungspolitik nicht unter die Kompetenzen der Europäischen Union fällt, wird über die Fachpolitik, immer stärker Einfluß genommen auf die Entwicklung der Regionen. EUREK zeigt auf, wie Europäische Wettbewerbspolitik, Strukturfonds, Transeuropäische Netze (Verkehr, Telekommunikation, Energienetze), Gemeinschaftliche Agrarpolitik, Umweltpolitik oder auch die Darlehensstätigkeit der Europäischen Investitionsbank unmittelbar Einfluß nehmen auf die Entwicklung in den Regionen. EUREK verdeutlicht: Ohne eine Abstimmung der Fachpolitiken untereinander und im Verhältnis zu den Raumentwicklungspolitiken der Mitgliedstaaten können sich regionale Entwicklungsunterschiede ungewollt verstärken. Deshalb ist es notwendig,

- Mechanismen zur Stärkung der Zusammenarbeit innerhalb der Dienststellen der Europäischen Kommission zu entwickeln, die eine räumliche Abstimmung der Politiken sicherstellen,
- die geltenden EU-Politiken durch die Kommission systematisch auf ihre räumlichen Auswirkungen erforschen und beurteilen zu lassen.

Wie soll EUREK angewandt werden ?

EUREK enthält konkrete Empfehlungen, wie seine politischen Handlungsoptionen durch die Gemeinschaft, die einzelnen Mitgliedstaaten und deren Regionen und Städte umgesetzt werden können. Dazu gehören:

- systematische und periodische **Überprüfung der räumlichen Wirkungen der Gemeinschaftspolitiken** und Schlußfolgerungen für deren weitere Ausgestaltung,
- Einrichtung eines ständigen "**Netzwerkes Europäisches Raumentwicklungsobservatorium**" aus Forschungsinstituten der Mitgliedstaaten,
- Weiterführung der projektorientierten transnationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumentwicklung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative **INTERREG III**,
- **Verbesserung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit**, insbesondere auch an den Außengrenzen der EU, u.a. durch die Erstellung gemeinsamer räumlicher Leitbilder und Konzepte, die regelmäßige grenzübergreifende Abstimmung aller

raumbezogenen Planungen und Maßnahmen, die Aufstellung grenzübergreifender Regional- und ggf. Flächennutzungspläne sowie die Schaffung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen auf nationaler Ebene,

- **Berücksichtigung der Ziele und Politikoptionen des EUREK in der nationalen Raumplanung**, insbesondere auch Stärkung des Bewußtseins der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für die europäischen Bezüge und Verflechtungen,
- Verstärkung des Erfahrungsaustausches hinsichtlich der Durchführung von **Raumverträglichkeitsprüfungen** und Schaffung entsprechender nationaler Regelungen in allen Mitgliedstaaten,
- Berücksichtigung von Konzepten und Projekten zur nachhaltigen räumlichen Entwicklung bei der Erarbeitung und Umsetzung **regionaler und lokaler Agenden 21**.

Ausblick - Wie geht es weiter?

Bereits das jetzt vorgelegte EUREK-Dokument berücksichtigt in einem eigenen Kapitel die zukünftige Erweiterung der Europäischen Union und die daraus resultierenden Perspektiven. EUREK ist somit Chance und Rahmen für die engere Zusammenarbeit zwischen den 15 EU-Staaten und 25 weiteren Staaten des Europarates auf dem Gebiet der gesamteuropäischen Raumentwicklung.

Wichtige Basis für die Zusammenarbeit zwischen den Raumordnungsministern der EU und der Beitrittsstaaten sind die bereits bestehenden Kooperationsprogramme zur transnationalen Raumentwicklung: Die **INTERREG II C-Programme** für den Ostseeraum und den Mitteleuropäischen, Adriatischen, Donau- und Südosteuropäischen Raum (CADSES). Hier entwickeln Regionen und Städte aus EU-Staaten und mittel- und osteuropäische Staaten schon jetzt gemeinsame Projekte, etwa Städte- und Hafennetze oder Tourismuskonzepte.

Darüber hinaus sollen die Beitrittsstaaten bei der Weiterentwicklung des EUREK einbezogen werden. Die Arbeiten des Europarates sind deshalb eng mit dem Prozeß der Weiterentwicklung des EUREK zu verknüpfen.

