

Gemeinsam zu einer europäischen Raumordnung

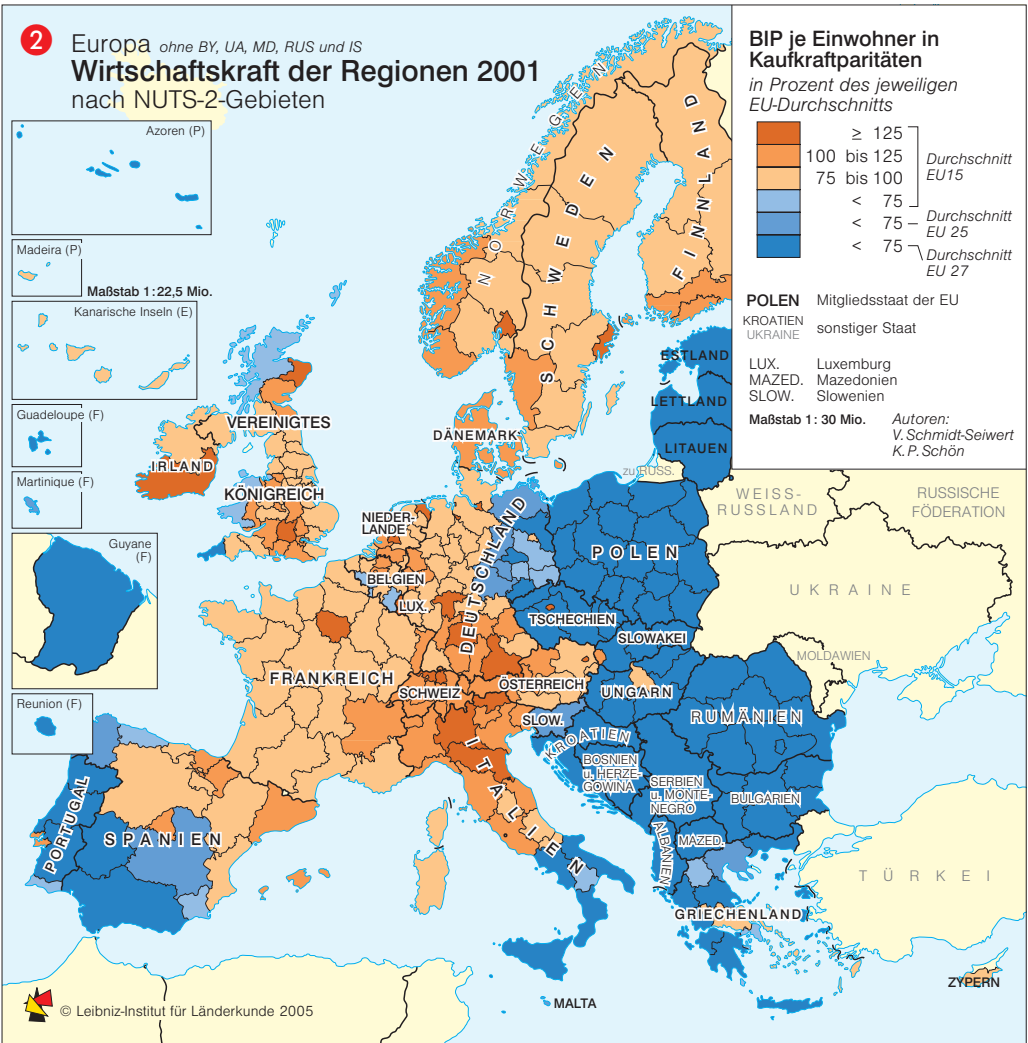
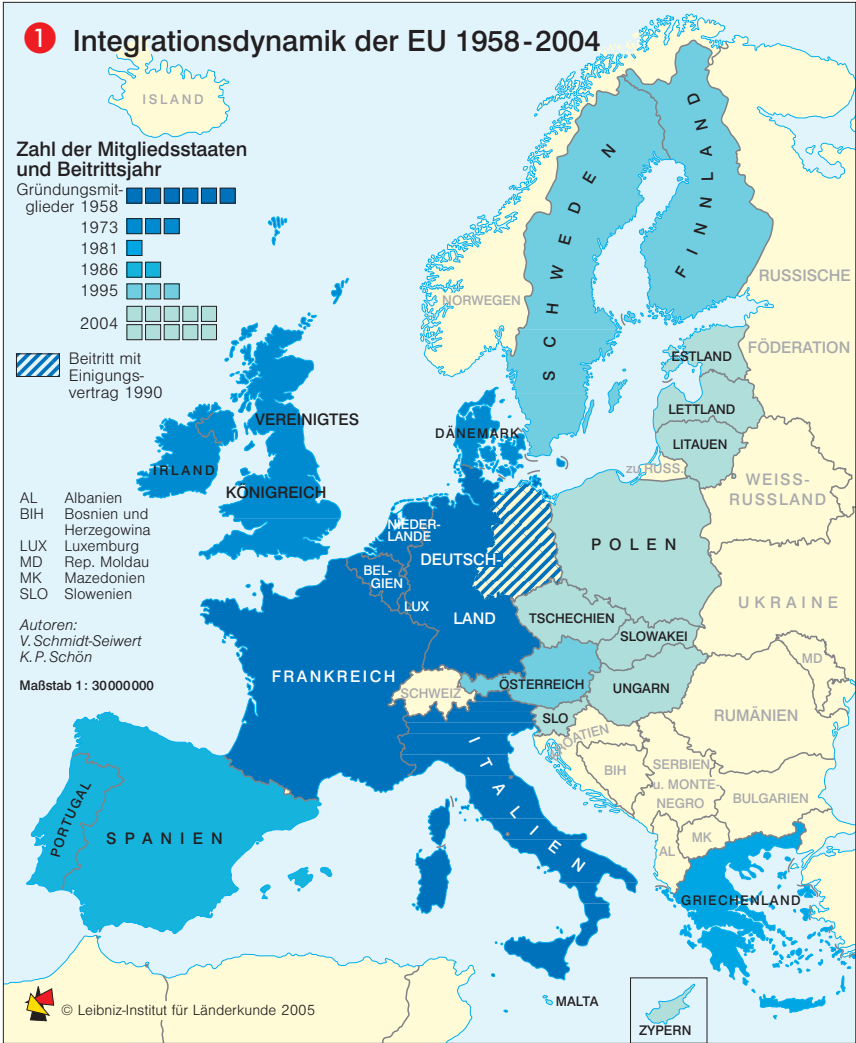
Volker Schmidt-Seiwert und Karl Peter Schön

Deutschland ist das Land in Europa mit den meisten Nachbarn. Seit dem 1. Mai 2004 sind – bis auf die Schweiz – alle Nachbarn Deutschlands Mitglieder der Europäischen Union. Nach Überwindung der politischen Teilung Deutschlands und Europas ist Deutschland damit von einer relativen Randlage wieder zurück in die Mitte Europas gerückt.

Der europäische Integrationsprozess

Die zentrale geographische Lage mitten in einem immer stärker integrierten Europa macht die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten unabdingbar. Nach dem zweiten Weltkrieg war Deutschland von Anfang an aktiver Partner des europäischen Integrationsprozesses. Unter den Bedingungen der Teilung Europas und Deutschlands war dies freilich zunächst eine geteilte Integration. Während die DDR Teil des osteuropäischen Zusammenschlusses unter Führung der UdSSR war, wurde die Bundesrepublik Deutschland ab 1949, wenige Wochen nach ihrer Gründung, zunächst Mitglied des Europarates und 1952 Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl

(EGKS), aus der sich schrittweise die heutige EU entwickelte. Der europäische Integrationsprozess ist durch zwei parallel verlaufende, ineinander verwobene Dynamiken gekennzeichnet: zum einen durch die schrittweise Erweiterung von anfänglich sechs auf inzwischen 25 Mitgliedstaaten (2004) 1, zum anderen durch die allmähliche Vertiefung mit einer stetigen Stärkung der supra-nationalen Ebene der europäischen Zusammenarbeit. Jede der bisherigen EU-Erweiterungen ist durch ganz spezifische Merkmale der neuen Mitglieder gekennzeichnet. In der ersten Erweiterungsrunde wurden am 1. Januar 1973 drei neue Mitglieder aufgenommen, Großbritannien, Irland und Dänemark, die heute zu den wirtschaftsstärkeren Staaten in der EU gehören. Mit Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986) traten in den 1980er Jahren deutlich wirtschaftsschwächere Staaten bei, die zudem politisch bis in die 1970er Jahre hinein noch von Diktaturen dominiert waren. Die Schaffung des europäischen Binnenmarktes (Einheitliche Europäische Akte 1986, Vertrag von Maastricht 1991) mit der Garantie der Freizügigkeit von Personen, Kapital, Waren und



Dienstleistungen in der EU wurde, nicht zuletzt im Hinblick auf diese neuen wirtschaftsschwächeren Mitgliedstaaten, flankiert von einer Reihe struktur-, regional- und kohäsionspolitischer Maßnahmen. Am 1. Januar 1995 traten mit Österreich, Schweden und Finnland drei Staaten der EU bei, die nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wiederum über dem EU-Durchschnitt lagen, nach ihrer geographischen Lage und siedlungsstrukturellen Situation jedoch neue Problemkonstellationen in die Gemeinschaft einbrachten (dünn besiedelte periphere Regionen, Bergregionen). Mit dem jüngsten Beitritt von zehn überwiegend mittel- und osteuropäischen Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Slowenien, Ungarn, Malta und Zypern) zum 1. Mai 2004 wurde ein erster großer Schritt zur Bewältigung der historischen Aufgabe

der Wiedervereinigung des europäischen Kontinents unternommen. Verhandlungen mit weiteren beitriftswilligen Staaten haben bereits begonnen, und weitere Beitrittsanträge sind zu erwarten. Das wirtschaftliche Gefälle zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten ist groß 2. Die zehn neuen Mitgliedstaaten haben einen Bevölkerungsanteil von fast 20% der erweiterten EU-25, tragen aber lediglich etwa 5% zum gemeinsamen Bruttoinlandsprodukt bei. Die europäische Regionalpolitik, aber auch andere Politikfelder wie die gemeinsame Agrarpolitik sind daher stark gefordert, die Kohäsion und Integration der erweiterten EU zu unterstützen und zu fördern. Dies hat auch Folgen für die alten Mitgliedstaaten, deren relativ wirtschaftsschwache Regionen sich nun Fördergelder mit den noch schwächeren Regionen der neuen teilen müssen oder

Publikation der Europäischen Kommission (1999)



gar zugunsten letzterer ganz auf einige Fördergelder verzichten müssen. Andererseits bietet die erweiterte EU politisch und wirtschaftlich große Potenziale, die von den Mitgliedstaaten und ihren Regionen erkannt und entwickelt werden müssen.

Aber auch institutionell steht eine Europäische Union mit 25 und mehr Mitgliedstaaten vor neuen Herausforderungen. Konsensorientierte Entscheidungsverfahren kommen an ihre Grenzen und müssen in Zukunft zunehmend durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen ersetzt bzw. ergänzt werden. Der Vertrag von Nizza (in Kraft getreten 2003) und die Europäische Verfassung (2004, zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht ratifiziert) tragen zur Modernisierung und Demokratisierung der internen Strukturen der EU bei. Im Verfassungsvertrag wird auch, neben dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, das Ziel des territorialen Zusammenhalts (*territorial cohesion*) neu eingeführt. Damit gewinnt die territoriale Dimension der europäischen Politiken zunehmend an Bedeutung.

Transnationale Zusammenarbeit in der Raumentwicklung

Für eine effektive regionale Entwicklungspolitik braucht es mehr als nur Geld und Fördermittel: Die Einsicht setzt sich zunehmend durch, dass Geld ohne überzeugende strategische Konzepte und entsprechende Umsetzungsprogramme häufig wirkungslos verpufft. Durch mangelhafte Koordinierung der verschiedenen Fachpolitiken und unzureichende Kooperation der Akteure bleiben die Wirkungen einzelner Politiken oft unter ihren Möglichkeiten.

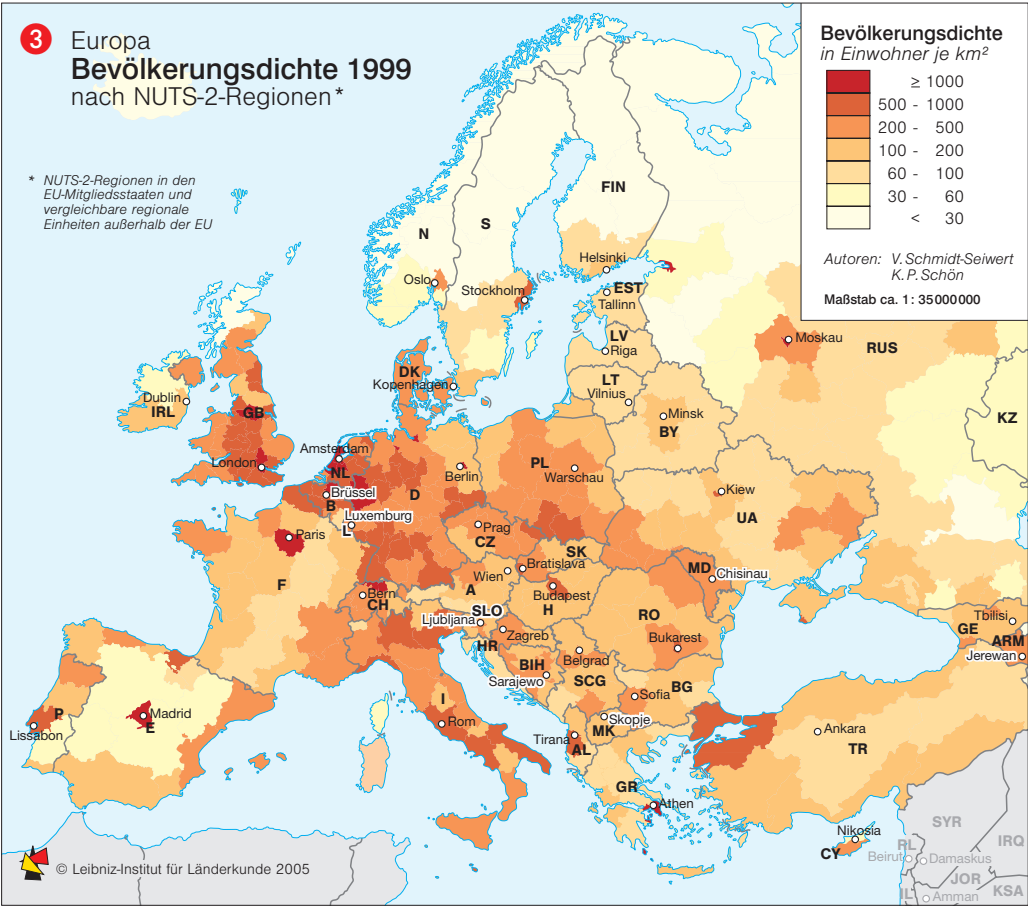
Die zunehmende europäische Integration und die Ausweitung raumrelevanter europäischer Politikfelder (zum Beispiel: Struktur-, Regional-, Kohäsions-

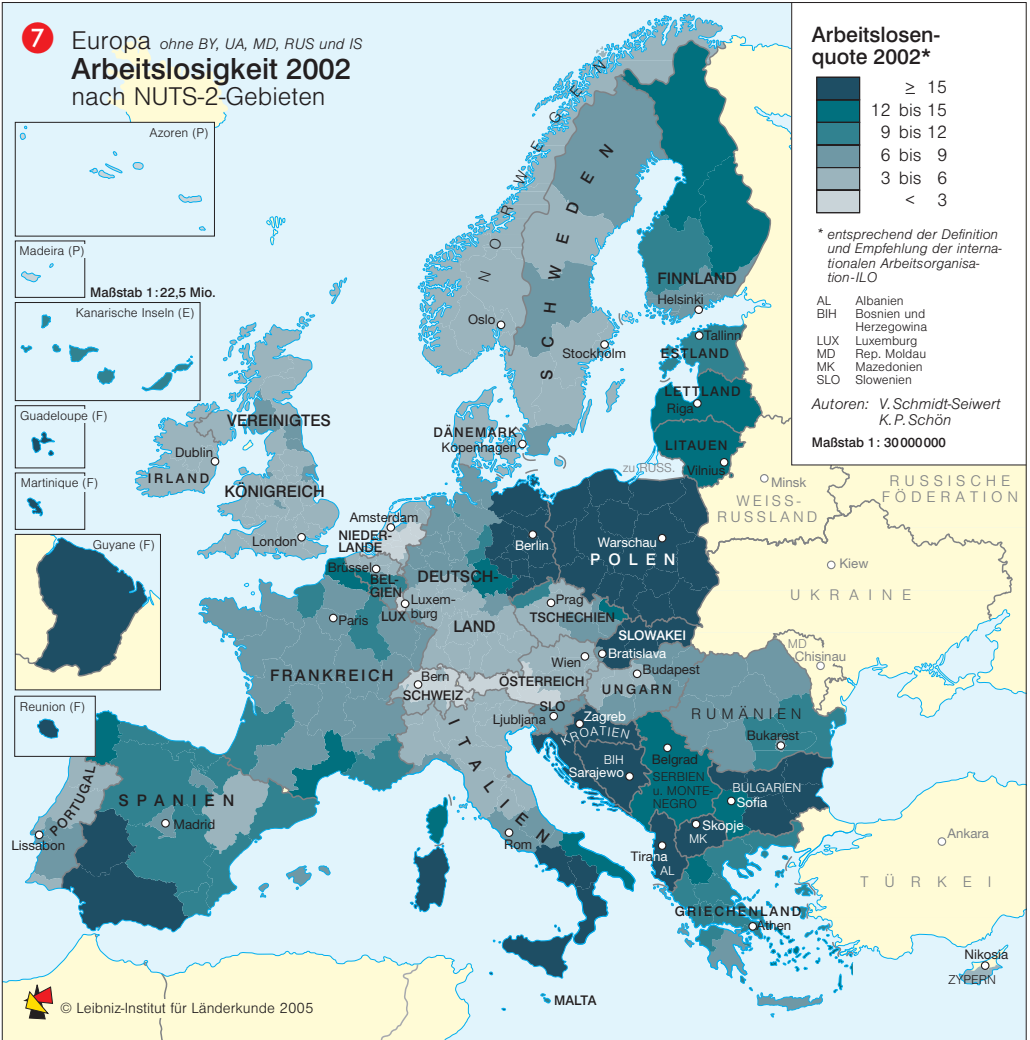
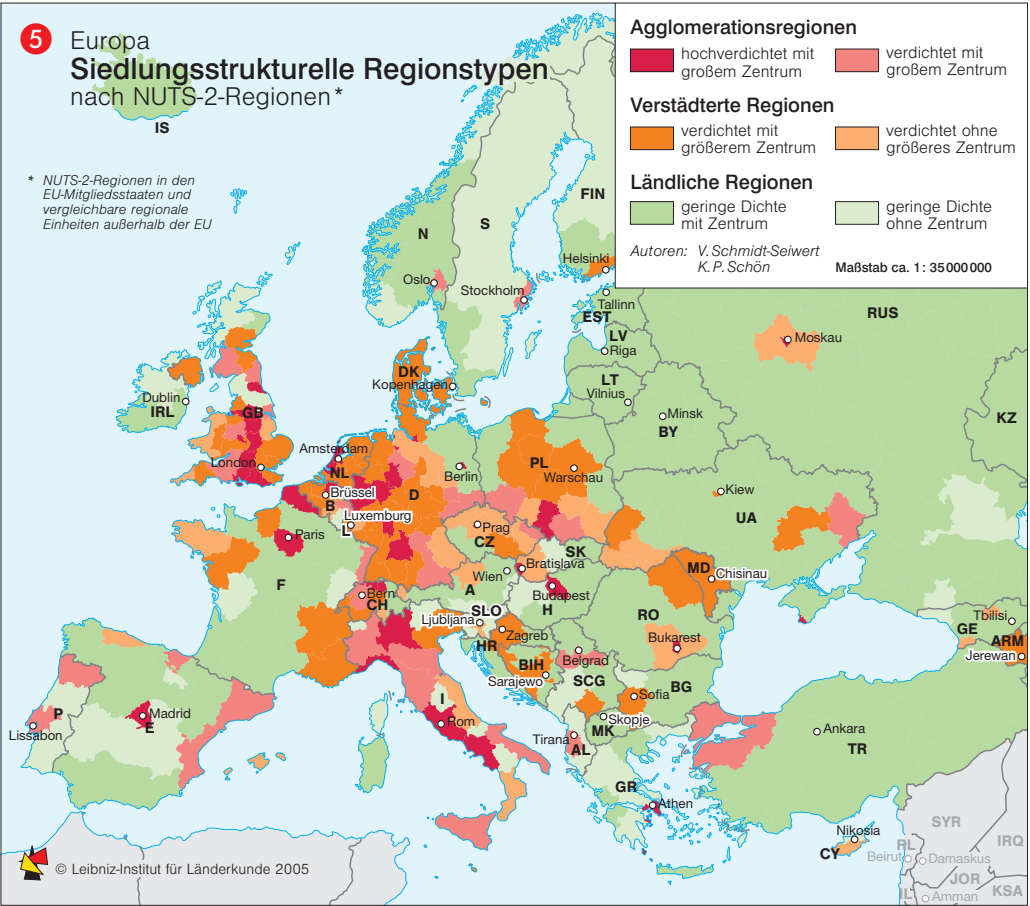
politik, gemeinsame Agrarpolitik, Transeuropäische Netze, Umweltrichtlinien, Wettbewerbspolitik usw.) haben die für Raumentwicklung zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten seit etwa 1990 dazu veranlasst, miteinander zu kooperieren und gemeinsam eine europäische Raumentwicklungspolitik zu entwickeln. Wichtigstes Ergebnis dieser Kooperation war die gemeinsame Erarbeitung eines politischen Strategiedokuments, des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK), das 1999 unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft in Potsdam angenommen wurde. Im Kern vereinbarten die Raumordnungsminister darin (auf freiwilliger Basis) eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Ebenen (vertikale Koordination von Politiken der EU, Mitgliedstaaten, Regionen) sowie zwischen den Politikfeldern (horizontale Koordination der Sektorpolitiken). Das EUREK benennt 60 politische Handlungsoptionen in drei Themenfeldern: polyzentrisches Städtesystem und Stadt-Land-Beziehungen, ausgewogene Erreichbarkeitsverhältnisse in europäischen Netzen, Schutz und Entwicklung des natürlichen und kulturellen Erbes.

Grundlegende regionale Strukturen in Europa

Zur Beschreibung der Grundstruktur des europäischen Raumes hat das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 1999 ein einprägsames, plakatives Bild in das Europäische Raumentwicklungskonzept eingebracht, das einen europäischen Kernraum in Form eines Fünfecks („Pentagon“) identifiziert und charakterisiert **6**. Das Pentagon – der durch die fünf Metropolen London, Paris, Mailand, München und Hamburg und die innerhalb dieses Raumes liegenden Regionen definierte zentrale Kernraum Europas – gilt inzwischen weithin als Metapher für die Konzentration von Bevölkerung und Wirtschaftskraft. Der Pentagon-Kernraum umfasst 20% der Fläche der EU-15 und 40% der EU-15-Bevölkerung; 50% des Bruttoinlandsproduktes der EU-15 werden in ihm erwirtschaftet (vgl. SCHÖN 2000).

Große Teile des deutschen Staatsgebiets und seiner Bevölkerung befinden sich in diesem Kernraum der Europäischen Union. Eine hohe Verdichtung von Bevölkerung **3** und das vorhandene Netz großer europäischer Metropolen und Stadtregionen wie das Ruhr-





gebiet **4** bilden ein Charakteristikum dieses Raumes. Vergleichbare Siedlungsstrukturen **5**, auch grenzüberschreitend, bestimmen diesen Raum, wobei verstärkte Räume die Verbindungen zwischen den Agglomerationen darstellen. Aber nicht nur in der westlichen Anbindung im europäischen Kernraum, sondern auch an der Ostgrenze wird die zentrale Brückenfunktion Deutschlands in der Siedlungsstruktur deutlich. Über Thüringen, Leipzig und Dresden bis nach Katowice verknüpft das zentrale Siedlungsband städtischer Agglomerationen und Verdichtungsräume die alten und die neuen Länder der Union. Am Nordrand der Karpaten findet dieses Siedlungsband seine Fortführung nach Osten.

Die Linie Hamburg – München des Pentagons **6** spiegelt die alte Grenze des geteilten Deutschland wider, die als eine innerdeutsche Grenze hinsichtlich der regionalen Wirtschaftskraft noch immer nachwirkt. Die recht einzigartige Situation in Deutschland wird im europäischen Vergleich deutlich: In keinem anderen Land Europas sind die internen regionalen Unterschiede so groß wie in Deutschland. Die Unterschiede zwischen den ostdeutschen Regionen zei-

gen aber auch, und das kann als Hinweis auf die Zukunft gedeutet werden, dass bereits positive Entwicklungen stattgefunden haben, die einen potenziellen Verlust der europäischen Ziel-1-Strukturförderung längerfristig ausgleichen werden. Wie Inseln der wirtschaftlichen Potenziale und der Konzentration zukünftiger Entwicklung erscheinen in diesen Räumen die Metropolen Berlin, Prag, Bratislava und Budapest, obwohl einige von ihnen zumindest im betrachteten Zeitraum noch nicht den europäischen Durchschnittswert erreichen. Auch wenn sich wirtschaftliche Stärke im europäischen Kernraum konzentriert, zeigen doch Länder wie Irland, dass sich durchaus auch in stärker ländlich strukturierten, peripheren Regionen Europas Potenziale eröffnen haben und sich eröffnen können, die für dynamische Entwicklungen genutzt werden können.

Hinsichtlich der Arbeitslosigkeit unterliegt die räumliche Verteilung in Europa einer weniger ausgeprägten West-Ost-Teilung **7**. Die Regionen Ostdeutschlands gehören zu den Gebieten Europas mit den größten Arbeitsmarktproblemen. Innerhalb Deutschlands zeigen sich – ähnlich wie bei der Wirt-

schaftskraft – große regionale Unterschiede, wobei zu den West-Ost-Unterschieden das seit langem bestehende Süd-Nord-Gefälle hinzukommt. Der deutschen Situation vergleichbar, wenn auch nicht so ausgeprägt, sind die regionalen Unterschiede in Italien und Spanien, während Frankreich und das Vereinigte Königreich in ihrer regionalen Verteilung vergleichsweise homogen erscheinen.

EUREK

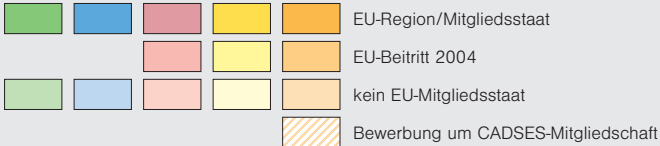
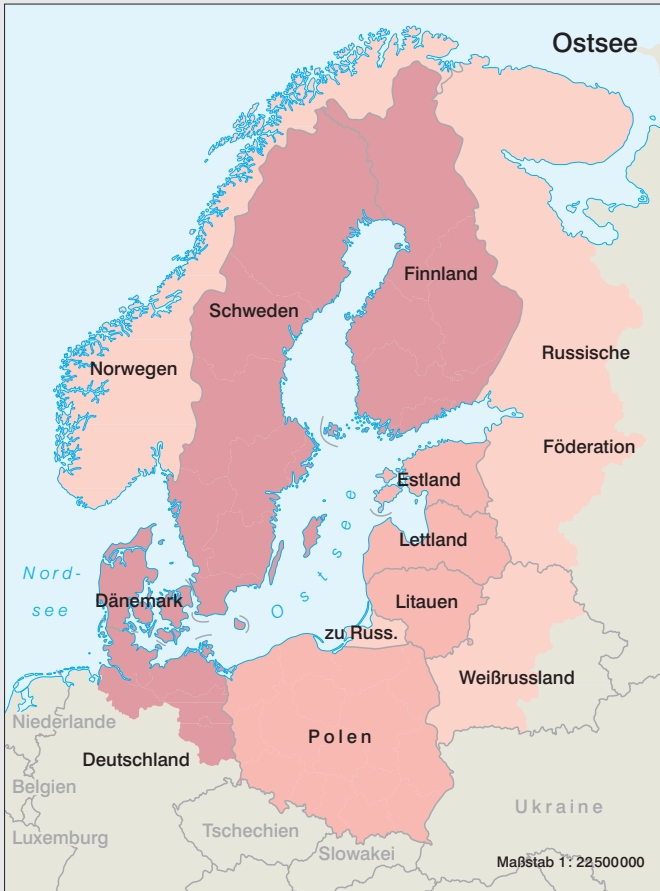
Mit dem EUREK haben die europäischen Raumordnungsminister eine Grundlage geschaffen, regionale Entwicklungspotenziale durch europäische Zusammenarbeit besser zu nutzen. Die Umsetzung des EUREK konzentrierte sich seit 1999 auf drei Aktivitätsbereiche:

(1) Die Unterstützung der Zusammenarbeit von Städten und Regionen in großen transnationalen Kooperationsräumen im Rahmen der europäischen Gemeinschaftsinitiative Interreg IIIB **8**. Deutschland ist an fünf Kooperationsräumen beteiligt: Nordwesteuropa, Ostseeraum, Nordseeraum, Südosteuropa (CADSES), Alpenraum. Besonders wichtig ist für Deutschland die Zusammenarbeit mit seinen Nachbarn im Osten und Südosten.

(2) Die Zusammenarbeit in der raumbezogenen Forschung und der europäischen wissenschaftlichen Politikberatung im Rahmen des Programms ESPON (European Spatial Planning Observation Network). In diesem Forschungsnetzwerk werden zum einen Strukturen und Trends der europäischen Raumentwicklung analysiert, zum anderen werden die Wirkungen raumrelevanter EU-Politiken auf die Entwicklung der europäischen Regionen untersucht. Ergänzt werden diese Studien durch querschnittsorientierte übergreifende Aufgaben wie den Aufbau einer gemeinsamen technischen Forschungsinfrastruktur oder die Erarbeitung europaweiter Szenarien zur Raumentwicklung.

(3) Bereits im EUREK hatten die Raumordnungsminister der EU-Mitgliedstaaten ihr Interesse betont, im Rahmen des Europarates auch mit den anderen europäischen Staaten zu kooperieren und gemeinsame Entwicklungsperspektiven für Europa zu entwerfen. Mit den „Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent“ wurde eine gesamteuropäische Perspektive der Raumentwicklung erarbeitet, die im Jahr 2000 von den Mitgliedern der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz (CEMAT) in Hannover verabschiedet wurde. ♦

8 Interreg-IIIB-Kooperationsräume mit deutscher Beteiligung



© Leibniz-Institut für Länderkunde 2005

Autoren: V. Schmidt-Seiwert
K.P. Schön

* CADSES = Central European, Adriatic, Danubian, South Eastern European Space