

Einführung zum Gastkommentar

Wissenschaftliche Zeitschriften sollen zwar immer auf der Höhe der Forschung sein, aber die Höhe der Forschung hat nicht immer Berührung zum Alltag. Für die räumlichen Wissenschaften, für die unsere Zeitschrift erscheint, ist jedoch der politische Alltag, die politische Diskussion, das auf der Höhe der politischen Diskussion Sein, auch ein wichtiger Gesichtspunkt. Häufig wurde von außen an uns die Bitte, aber auch die Kritik herangetragen, doch stärker auf solche politischen Diskussionen einzugehen. Wir wollen dies in Zukunft versuchen, indem wir Kolleginnen und Kollegen bitten, in der Form eines Gastkommentars zu aktuellen Problemen und Diskussionen in unseren Disziplinen Stellung zu nehmen.

Ein Thema, das in der letzten Zeit politisch diskutiert wurde und auch Einfluss genommen hat für viele, die sich mit Raumplanung in den Ministerien oder als Analytiker in den Forschungsinstituten beschäftigt haben, ist das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK). Solche Programme, solche Konzepte sind politische Konzepte. Sie sind das Ergebnis eines politischen Aushandelns oder des Gestaltens eines Kompromisses, der, wie wir alle wissen, im europäischen Zusammenhang besonders schwierig ist. Der gemeinsame kleinste Nenner ist häufig sehr klein. Die Frage war für uns, ob das Europäische Raumentwicklungskonzept überhaupt einen politischen und fachlichen Stellenwert gewinnen kann. Wir haben mit

Andreas Faludi einen in europäischen Fragen besonders ausgewiesenen Experten gewonnen, der hierzu Stellung nimmt. Sein Kommentar soll zur Diskussion anregen; wir würden uns sehr freuen, wenn diese Diskussion auch von anderen fortgesetzt wird. Wir als Herausgeber enthalten uns selbst des Kommentars und redigieren auch nicht inhaltlich.

Klaus Becker
Wendelin Strubelt

Andreas Faludi

Eine Archivleiche? – Erwartungshaltungen in Bezug auf das Europäische Raumentwicklungskonzept

Im Mai 1999 fand in Potsdam bekanntlich ein Treffen der in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union für Raumplanung zuständigen Ministerinnen und Minister statt, das dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) seinen Segen gab. Vorläufig ist aber sicher noch kein Stein anders gesetzt worden, als er ohnehin gesetzt worden wäre, kein Baum nicht gefällt, der nicht ohnedies unter Naturschutz steht. Es wird daher sicher nicht an Skeptikern fehlen, und zwar auch unter Raumplanern, die das EUREK als abstrakte irrelevante Nabelschau bezeichnen, eine rituelle Selbstbewehräucherung, die nichts und niemanden außerhalb der eigenen Reihen berührt. Es ging ja um ein beschlussunfähiges, weil informelles Ministertreffen, welches mit dem EUREK folgerichtig ein nicht ver-

bindliches Dokument voller frommer Wünsche genehmigt hat. Es gibt ja bekanntlich auf europäischer Ebene keine raumplanerische Kompetenz. „Was können wir schon vom EUREK erwarten? Gehen wir also besser zur Tagesordnung über“, so hört man gleichsam flüstern.

Worauf beruht die Erwartungshaltung der hier angesprochenen Skeptiker? Welche Auffassungen haben sie von Planung, die das EUREK offensichtlich nicht erfüllen kann? Können Erwartungen, wie sie der skizzierten skeptischen Stellungnahme unausgesprochen zu Grunde liegen, prinzipiell eingelöst werden? Wird die Erwartungshaltung der Skeptiker nicht vielleicht durch grundsätzliche, durch Enttäuschungen geprägte Kritik an der Position der Raumplanung als solcher bestimmt?

Die Erwartungshaltung der Skeptiker beruht möglicherweise auf der unrealistischen Annahme, Raumplanung sei eine technische Angelegenheit, was sie nicht ist, und schon gar nicht auf den luftigen Höhen, auf denen sich das EUREK befindet. Beschwörungsformeln (wie sie auch im EUREK anklingen) über die sachliche Notwendigkeit von Querschnittplanung, als wäre Raum eine objektive Kategorie, an der Hand derer alle raumrelevanten Politiken beurteilt werden müssen, können im täglichen Gerangel um Einfluss den Raumplanern nicht zu der angestrebten, allgemein anerkannten, überparteilichen Position verhelfen, von der aus sie Raumentwicklung koordinieren können. Raum ist letztendlich eine soziale und politische Konstruktion, wie das Gebietskörperschaften sowie die Eigner und

Nutzer des Raumes und ihre Bedürfnisse auch sind. So sieht das niederländische Raumplanungsministerium die westlichen Niederlande als ein Städtetz rund um ein schutzwürdiges „Grünes Herz“, während das Wirtschaftsministerium eine der Konkurrenzfähigkeit abträgliche und durch dogmatischen Freiraumschutz gerade im dynamischen Westen stets schlimmer werdende Knappheit an Betriebsstandorten sieht. Keine der beiden Auffassungen kann den Anspruch objektiver Wahrheit erheben. Beide beruhen auf Diskursen, in denen mal der eine und mal der andere die Oberhand hat. Raumplanung muss sich also nicht als technische Angelegenheit sehen. Raumplanung muss sich in einem diskursiven Streit behaupten. Dies kann man bedauern, ändern kann man es nicht. In jenem diskursiven Streit geht es oft darum, an Begriffen zu dreheln, ein Prozess, der viel Zeit in Anspruch nimmt, bevor Akteure (wenn überhaupt!) zur Tat ansetzen.

Natürlich sind andere, stichhaltige Gründe, um am EUREK Kritik zu üben, denkbar. Man kann zum Beispiel das europäische Projekt als solches in Frage stellen, oder zumindest die Art, wie Integration in der EU betrieben wird. Man kann behaupten, Raumplanung hätte auf europäischer Ebene nichts zu suchen, zumindest nicht eine Raumplanung, die dem Modell der Querschnittplanung verpflichtet ist. Darüber sind sachliche Diskussionen möglich. Auch kann man die Motive der einzelnen Mitgliedstaaten, die sich für das EUREK stark engagiert haben, einer kritischen Betrachtung unterziehen. So ist zum Beispiel zu fragen, warum sich die deutsche Bundesraumordnung für europäische Raumentwicklungspolitik so stark gemacht hat, ebenso, wie das die niederländische Staatsplanung (übrigens ebenso wie die deutsche Seite mit gutem Erfolg) tat. Was waren die politischen Hintergründe, was erklärt die Verfahrensweisen, welche Elemente der eige-

nen Politik wollte man in Europa an den Mann bringen, und warum? Warum bestanden die Niederlande (übrigens erfolglos) auf Plankarten, warum die Bundesrepublik Deutschland (mit mehr Erfolg) auf Aufnahme der Notwendigkeit einer Raumverträglichkeitsprüfung? Dies sind samt und sonders relevante Fragen, aber von einer anderen Kategorie als jene, die unsere Skeptiker auf Grund einer unrealistischen Erwartungshaltung und der unweigerlich daraus folgenden Enttäuschung stellen.

Die Erwartungshaltung der Autoren des EUREK (formell die Minister der Mitgliedstaaten, materiell der Ausschuss für Raumentwicklung, oder AfR) ist hingegen durchaus realistisch. Das EUREK versucht, einen Diskurs über europäische Raumentwicklung zu formulieren, und spricht von seiner Anwendung und nicht von seiner Umsetzung. Überdies ist man sich dessen bewusst, dass die Anwendung nicht direkt auf die Bekanntmachung des EUREK folgt, sondern dass noch viele, teils propagandistische Aktivitäten entfaltet werden müssen, bevor von Anwendung die Rede sein kann. Gedanken müssen sozusagen noch geknetet und von vielen Seiten betrachtet werden, bevor sie, eventuell in anderen Formen als durch die Autoren des EUREK vorhergesehen, in jene Handlungen einfließen, die der europäischen Raumentwicklung ihre tatsächliche Gestalt geben.

Das EUREK sprach nicht immer von seiner Anwendung. Der „Erste offizielle Entwurf“ von Noordwijk aus dem Jahre 1997 spricht noch von Umsetzung und in einem Untertitel gar von Implementation. Was (vielleicht unbewusst, da von ausführlichen Diskussionen über diesen Punkt nichts bekannt ist) sich hinter dem Schritt weg von der Implementation und hin zur Anwendung verbirgt, das sind mitschwingende Auffassungen über Pläne und ihre Rolle, insbesondere in der Beziehung zwischen den Autoren von Plänen und deren Zielgruppe. Im ersten Falle

geht es um eine Auffassung von Plänen, als wären diese die Inkarnation der Vernunft, der sich nur entziehen kann, wer kurzfristig oder selbstsüchtig ist. Auf wen letzteres zutrifft, der muss eben wenn nötig unter Zwang zur Durchführung von Plänen genötigt werden. Implementation gilt als selbstverständliche Tugend, und die Zielgruppe muss sich möglichst als Rädchen in einer gut geölten Maschine betrachten.

Nicht so im Falle der Anwendung von Plänen. Hier geht man davon aus, dass die Zielgruppe, eben die Anwender (und das können durchaus auch die Autoren des Planes sein), selbstständige Akteure sind, die eigene legitime Interessen vertreten und eigene, durchaus wertvolle Perspektiven entwickeln. Die Anwendung von Plänen kann daher stets zu anderen, unerwarteten, aber darum nicht weniger fruchtbaren Ergebnissen führen, als im ursprünglichen Plan vorgesehen. Der Maßstab einer gelungenen Anwendung ist dann auch nicht die plangerechte Ausführung. Jener Maßstab ist die Qualität der Entscheidungsfindung, inwieweit eine breite Abwägung stattgefunden hat, inwieweit die Information auf dem letzten Stand und für die örtliche Situation relevant ist (etwas, das die Möglichkeiten eines Planes überschreitet) und inwieweit Lernprozesse stattgefunden haben.

Gerade weil sie die Zielgruppen eines Planes ernst nimmt, ist Anwendung ein Prozess, in dem sich auch durchaus der Plan selbst und nicht nur die Meinungen und Perspektiven der Anwender verändern können. Einsichtsvolle Planer erwarten dies und treffen die nötigen Maßnahmen zur weiteren Ausarbeitung und notfalls zur Revision von Plänen. Verfahren, Mittelzuweisungen, Bekanntmachungen und Veranstaltungen müssen fortwährend im Interesse der Anwendbarkeit von Plänen angepasst werden.

In diesem Sinne kann man das EUREK durchaus positiv sehen. Zielgruppen werden deutlich umschrie-

ben. Die Botschaften sind kurz und bündig in der Form von sechzig politischen Optionen formuliert. Über die Formulierungen kann man sicher streiten. Die Möglichkeiten einer Anwendung des EUREK-Gedankengutes sind zweifellos nicht erschöpfend zusammengefasst. Das Fehlen von Plankarten kann auch kritisiert werden. Wie man eine „Vision vom zukünftigen Raum der EU“, wie das so schön in Absatz 21 des EUREK heißt, gänzlich ohne Karten vermitteln will, ist zumindest nach niederländischem Planungsverständnis schleierhaft. So wäre es zum Beispiel ein Leichtes gewesen, das Städtefünfeck als Kerngebiet abzubilden. Oder ist der Grund der, dass eine solche Abbildung ausgewiesen hätte, dass die in der Endversion weggelassene Andeutung des Kerngebietes in Abbildung II.1 des Noordwijk-Entwurfes mit dem Städtefünfeck identisch gewesen wäre und deshalb zu Unrecht aus dem niederländischen Konzept der Karte entfernt worden ist?

Wie dem auch sei, was vor allem beim EUREK besticht, das ist die Sorgfalt, mit der die weitere Anwendung und die Einbindung anderer Akteure vorbereitet wurde. Bereits die Konsultationen in der Form von acht transregionalen Seminaren im Kielwasser des Noordwijk-Entwurfes stellten eine gelungene Strategie dar, dem Gedankengut des EUREK zumindest unter regionalen und lokalen Gebietskörperschaften beziehungsweise ihren institutionellen Vertretern und unter Interessenverbänden Bekanntheit zu verschaffen. Das Aktionsprogramm, das soeben im Oktober 1999 auf einem weiteren Ministertreffen in Tampere beschlossen wurde, weist nicht weniger als zwölf Punkte auf, die von wechselnden Gruppen von Mitgliedstaaten, manchmal unter Einbindung der Kommission und anderer Institutionen, im Laufe der nächsten drei bis vier Jahre bearbeitet werden sollen. Dass dafür Mitgliedstaaten die nötigen Verpflichtungen eingegangen sind, ist als Erfolg zu werten.

tungen eingegangen sind, ist als Erfolg zu werten.

Nein, das EUREK jetzt bereits zur Archivleiche zu erklären, wäre verfrüht und unfair. Der EUREK-Prozess bewegt sich natürlich auf einem gefährlichen Pflaster. Jede größere und vielleicht auch manche kleinere Krise im Integrationsprozess kann sein Ende bedeuten. Der persönliche Einsatz einer überraschend kleinen Gruppe von Fachleuten, die ein informelles internationales Netzwerk bilden, ist für den Fortgang bisher unentbehrlich gewesen, was wieder bedeutet, dass Veränderungen in der Zusammenstellung dieser Gruppe auch eine Bedrohung darstellen können. Minister und Kommissare können, falls sie dies wollen, dem Prozess ihren Stempel aufdrücken, und auch dies stellt einen Unsicherheitsfaktor dar. Wie dem auch sei, was wir behaupten wollen, ist dies: Die Autoren haben im Laufe des EUREK-Prozesses im Hinblick auf die bescheidenen Möglichkeiten der Raumplanung, schon gar im internationalen Kontext, eine realistische Erwartungshaltung entwickelt. Auf Grund dieser Haltung haben sie Strategien entwickelt, die zwar keine Garantien abgeben, aber doch sehr wohl zum Erfolg führen können. Auch wenn „Erfolg“ in diesem Fall nicht mehr bedeutet, als dass der Prozess weitergeht. „The show must go on“, sagt auch das niederländische Staatsamt für Raumplanung in seinen jährlichen „Räumlichen Betrachtungen“ (Ruimtelijke Verkenningen), die 1999 gänzlich der europäischen Raumentwicklungspolitik gewidmet sind. Allein schon dafür, dass europäische Raumentwicklungspolitik mit dem EUREK am Ball bleibt, verdienen die Autoren den Respekt der Fachgemeinschaft.

Prof. Dr. Andreas Faludi
 Professor für räumliche
 Politiksysteme in Europa
 Katholieke Universiteit Nijmegen
 Postfach 9108
 6500 HK Nijmegen
 NIEDERLANDE
 E-Mail: a.faludi@bw.kun.nl