

JÜRGEN E. SIEBECK

Europa 2000

Vorstellungen der EG zur räumlichen Entwicklung in Europa
unterer besonderer Berücksichtigung der Veränderungen im Osten*

Kurzfassung

In den politischen Schlußfolgerungen des Dokuments "Europa 2000 – Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft" schlägt die EG-Kommission im wesentlichen folgende Aktivitäten vor:

- Maßnahmen zur Informationsverbesserung über Daten und Vorgänge mit Relevanz für Raumordnungsfragen auf europäischer Ebene;
- die Einrichtung eines Ausschusses zur Raumentwicklung, um die gegenseitige Konsultation zu erleichtern;
- die Sammlung sozioökonomischer Informationen über die Regionen;
- die bessere Information der Planungsverantwortlichen über die Absichten ihrer Kollegen bezüglich größerer Infrastrukturmaßnahmen;
- ein System zur Beobachtung und Aktualisierung raumrelevanter Informationen in Zusammenarbeit mit den Forschungsinstitutionen in den Mitgliedstaaten;
- die weitere Entwicklung eines Geographischen Informationssystems (GIS);
- spezifische Bereiche für Gemeinschaftsinterventionen
 - in Grenzregionen (Binnengrenzen und externe Grenzen),
 - zur Förderung von Kooperation zwischen Regionen und Städten,
 - zur Schließung von fehlenden Verbindungsstücken in den transeuropäischen Netzen (vor allem zwischen der Peripherie und dem Zentrum),
 - in innerstädtischen Problemfeldern (soziale Integration und Umwelt).

Die für Regionalpolitik und Raumordnung zuständigen Minister haben auf ihrer informellen Sitzung am 18./19. November 1991 in Den Haag nicht nur das von der Kommission vorgelegte Dokument begrüßt, sondern auch den dort enthaltenen Vorschlägen weitgehend zugestimmt.

1. Raumordnung und Europäische Gemeinschaft

Die Verträge von Paris und Rom, die die Europäischen Gemeinschaften begründet haben, sahen noch kein Mandat der Gemeinschaft in Fragen der Raumordnung vor. Die immer stärker zunehmende wirtschaftliche und politische Verflechtung hat jedoch faktisch zu einer veränderten Situation geführt, die gewisse raumordnerische Grundkonzeptionen auf der Gemeinschaftsebene politisch angeraten erscheinen lassen und Abstimmungen auf der übernationalen europäischen Ebene erforderlich machen.

Der Artikel 10 der Durchführungsverordnung zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der der EG-Kommission die Möglichkeit einräumt, Studien zur "Erstellung eines vorausschauenden Schemas für die Nutzung des Gemeinschaftsraumes" (1) zu vergeben, sowie die politische Bestärkung dieses Ansatzes in den informellen Sitzungen der für Regionalpolitik und Raumordnung zuständigen Minister der Mitgliedstaaten (Nantes 1989, Turin 1990) haben der Kommission den rechtlichen und politischen Rahmen für ihre Aktivitäten geboten, mit der sie auf die neuen Herausforderungen reagieren konnte.

Auch von den inhaltlichen Fragestellungen heutiger Raumordnung her ergibt sich die Notwendigkeit, die Dimension der europäischen Gemeinschaft stärker als bisher in die Betrachtungen einzubeziehen. Zum einen beeinflusst die Gemeinschaft heute bereits deutlich räumliche Strukturen, wie zum Beispiel beim Blick auf die gemeinschaftliche Agrarpolitik und deren Auswirkungen auf den

ländlichen Raum unschwer deutlich wird. Auf der anderen Seite ist die Planung großer Infrastrukturvorhaben (z.B. Netz der Hochgeschwindigkeitszüge, Kanaltunnel) oder bestimmter Maßnahmen (z.B. Umweltschutz) im rein regionalen oder nationalen Bezugsrahmen kaum noch effizient durchzuführen und wird zunehmend die Abstimmung über diesen Rahmen hinaus erfordern. Selbst Planungsentscheidungen, die auf den ersten Blick nur die nationale Ebene betreffen, haben bei eingehender Analyse auch grenzüberschreitende räumliche Auswirkungen (z.B. die Verlagerung des Regierungssitzes von Bonn nach Berlin).

1.1 Zielsetzung des Dokumentes "Europa 2000 – Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft"

Nachdem die EG-Kommission bereits im Herbst des Jahres 1990 den vorläufigen Überblick (2) des Dokumentes "Europa 2000" vorgelegt hatte, wurde von ihr im Herbst des folgenden Jahres mit Blick auf die Ministertagung in Den Haag (18./19. November 1991) der vollständig ausgearbeitete Bericht veröffentlicht (3). Das Dokument steht im Gesamtzusammenhang der Vervollendung des Binnenmarkts und des Ziels der wirtschaftlichen und politischen Union. Es ist aber auch im Kontext sowohl zur Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums mit den EFTA-Staaten zu sehen als auch mit den bahnbrechenden Veränderungen in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Es ist eingebunden in die Aktivitäten der Kommission im Bereich der Regionalpolitik, die von der politischen Zielsetzung geprägt sind, die Voraussetzungen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft zu schaffen.

Das Dokument "Europa 2000" ist das Ergebnis eines umfassenden Konsultationsprozesses mit den Mitgliedstaaten, den Regionen und Gebietskörperschaften sowie Fachleuten der Raumordnung. Methodologisch handelt es sich um einen prognostischen Ansatz auf der Basis von Analysen des Ist-Zustands.

Es ist wichtig festzuhalten, daß mit dem Bericht keine Kompetenzerweiterung der EG angestrebt wird. Die Kommission unterstreicht in diesem Zusammenhang ausdrücklich das Subsidiaritätsprinzip. Es wurden keine Patentlösungen vorgelegt und kein verbindlicher Leitplan beabsichtigt, sondern ein Bezugsrahmen der wichtigsten derzeitigen und zukünftigen raumwirksamen Trends, um den Verantwortlichen im nationalen, regionalen und lokalen Bereich sowie in der Industrie und im Dienstleistungssektor bei ihrer Entscheidungsfindung die europäische Dimension bewußt zu machen.

Man kann generell zwischen zwei beabsichtigten Wirkungen unterscheiden: Zunächst ist die Innenwirkung innerhalb der europäischen Institutionen zu nennen. Hier wird vor allem die stärkere Berücksichtigung von räumlichen Auswirkungen der verschiedenen Politiken der Gemeinschaft angestrebt und die Einbindung der Raumordnung in die bevorstehende Modifizierung der Reform der Strukturfonds. Im Vordergrund steht jedoch die Außenwirkung.

Neben der Verdeutlichung der Bedeutung der europäischen Dimension in allen Planungsebenen (siehe oben) geht es hierbei darum, ein Fundament zu legen für einen verstärkten Dialog zwischen diesen Planungsebenen mit dem Ziel, die gegenseitige Abstimmung großer Planungsvorhaben zu erleichtern. Die Intensivierung der Zusammenarbeit der nationalen Forschungsinstitutionen im Bereich der Raumplanung und der verstärkte grenzüberschreitende Erfahrungsaustausch von Planern sind weitere Ziele.

2. Zum Inhalt des Dokumentes "Europa 2000"

Vor dem Hintergrund der nach wie vor bestehenden regionalen Ungleichgewichte (erkennbar z.B. an der regional unterschiedlichen Verteilung des BSP) liegt Europa in dem bereits bekannten Spannungsfeld zwischen Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen. Dabei wird die Grundstruktur dominiert vom traditionellen Zentrum (in etwa der Bogen von London über Paris hin zum Ruhrgebiet – im Hinblick auf die Veränderungen in Mittel- und Osteuropa vermutlich in Zukunft noch etwas nach Osten hin ausgedehnt). Dazu tritt ein neueres Entwicklungszentrum (Bogen von Norditalien und Süddeutschland über Südfrankreich nach Nordostspanien). Der von der französischen Planungsschule geprägte Begriff der "Blauen Banane" wird somit zu ersetzen sein durch eine verschränkte doppelte Bogenstruktur, für die noch kein griffiger Terminus gefunden wurde.

Eine der zentralen Fragen, die das Dokument für die 90er Jahre aufwirft, ist, ob der Druck der wirtschaftlichen und ökonomischen Disparitäten zu veränderten Standorten des Arbeitsplatzangebots (Abwandern der Unternehmen aus den Ballungsräumen) oder erneut zu einer erhöhten Mobilität der Arbeitskräfte führen wird.

Der Bericht "Europa 2000" stellt zunächst die wichtigsten zukünftigen Tendenzen in einzelnen sektoralen Bereichen und deren infrastrukturelle Verflechtung dar, an die sich dann eine Betrachtung der Entwicklung von spezifischen Raumtypen anschließt. Aus der Fülle des vorgelegten Materials können hier aus Platzgründen natürlich nur einige wesentliche Faktoren und Daten aufgezeigt werden, wobei sie die nachstehende Darstellung manchmal aus ihrem Sinnzusammenhang herauslösen muß und es somit zu einer fast stichwortartigen Aneinanderreihung kommt.

2.1. Darstellung von Einzelfaktoren und interessanter Daten des Berichts

– Demographie

Die Gesamtbevölkerungszahl bleibt bis zum Jahr 2000 in etwa konstant bei ca. 340 Mio. Einwohnern. Nach der Jahrtausendwende wird sie dann rückläufig (im Vergleich dazu wird im Maghreb bis zum Jahr 2025 mit einer Zunahme von derzeit 58 auf 103 Mio. gerechnet). Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte liegt in Europa bei etwa 145 E/km², allerdings mit einer regionalen Bandbreite von 20 E/km² bis 50 000 E/km².

Ein ernstes Problem für die Zukunft dürfte die Überalterung der Bevölkerung sein, die sich nicht mehr nur auf einige wenige Regionen beschränken wird, sondern gleichsam flächendeckend auf Europa, einschließlich Österreichs, Skandinaviens und Osteuropas (mit Ausnahme von Polen und den Republiken des früheren Jugoslawien) wirken wird. Demzufolge dürfte sich zwar ein Rückgang des dringenden Bedarfs an Bildungseinrichtungen ergeben, aber zeitgleich ein enorm zunehmender Bedarf an Altenheimen und Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge.

Das im Laufe der letzten Jahre bereits veränderte Binnenwanderungsverhalten wird vermutlich in seiner Bedeutung deutlich vom verstärkten Zuwanderungsdruck von außen überlagert, wobei auch traditionelle Abwanderungsgebiete Zuwanderungsregionen werden. Bereits heute sind etwa 8 Mio. (= 2,5 %) der Gesamtbevölkerung außerhalb der Gemeinschaft geboren.

– *Produktion und Standorte*

Ausgehend von der zunehmenden Bedeutung der weichen oder qualitativen Standortfaktoren aufgrund von flexibleren Produktionsmethoden mit geringerer Bedeutung für "Economies of Scale" und der stärkeren Differenzierung der Ansprüche von Unternehmen nach Branche und Funktion ist von einer insgesamt erweiterten Flexibilität in der Standortwahl der Unternehmen auszugehen. Während anfangs der 60er Jahre noch 70 % der Beschäftigung eine starke Standortbindung aufwiesen, waren es in den 90er Jahren nur noch 50 %. Obwohl eine realistische Einschätzung der erforderlichen Anstrengungen und Mittel vorzunehmen ist, bieten sich somit insgesamt Chancen für eine günstige Entwicklung hin zu einer ausgewogeneren räumlichen Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten.

Die Folgen des Arbeitskräftemangels und der großen Verdichtung im Norden (so sind z.B. im südlichen Bogen Europas die Grundstückspreise und Löhne ca. 30 % niedriger als im Norden) sowie die Fortschritte in den Transport- und Telekommunikationstechnologien spiegeln sich im raschen Wachstum von einigen Regionen im Süden wider. Die Öffnung Mittel- und Osteuropas sowie die zu erwartende Erweiterung der Gemeinschaft um Österreich wird die Standorte in Bayern als Teil des südlichen Wachstumsbogens voraussichtlich in besonderer Weise begünstigen.

Kritisch wird die derzeitige Entwicklung in den FuE-Bereichen und den Schlüsselindustrien der Hochtechnologie betrachtet werden müssen. Ein Gegensteuern zur FuE-Konzentration auf wenige Räume scheint erforderlich, denn obwohl heute etwa 90 % von FuE-Aktivitäten im Prinzip nicht an bestimmte Standorte gebunden sind, entfallen 75 % der FuE-Investitionen auf Frankreich, Deutschland und das Vereinigte Königreich.

– *Infrastruktur und Verkehr*

Die Zunahme der Nachfrage nach Verkehrsleistungen (5 %) steigt derzeit stärker als das Wirtschaftswachstum (3,1 % jährlich). Dieser Verkehrszuwachs (1975–1984:

25 %) und die gleichzeitig rückläufigen Investitionen in den Transportbereich (–22 %) erhöhen dramatisch das Risiko des Verkehrsinfarkts. Von daher sind mit Hilfe der neuen Kommunikationstechnologien alle Möglichkeiten zur Vermeidung von Verkehr oder zur Verbesserung des Verkehrsflusses auszuschöpfen. Aus europäischer Sicht werden in der Zukunft die transeuropäischen Netze eine Schlüsselrolle übernehmen. Ein wesentliches Element dieser Strategien bilden die Hochgeschwindigkeitszüge, die die nachteilige Wirkung von Entfernungen verringern helfen. Eine TGV-Strecke hat beispielsweise neben der verringerten Fahrzeit mit 15 000 Personenverkehrsstunden auch eine etwa doppelt so hohe Kapazität wie eine dreispurige Autobahn. Vom Gemeinschaftsstandpunkt her gilt es, die peripheren Regionen Europas in die Hochgeschwindigkeitsnetze einzubinden, fehlende Verbindungsstücke aufzufüllen und somit der Gefahr einer zunehmenden Marginalisierung entgegenzuwirken.

Die vom Kanaltunnel zu erwartenden Veränderungen in der Verkehrswirklichkeit Europas seien hier nur als Stichwort angesprochen. Die Möglichkeiten von Verbesserungen des integrierten und kombinierten Verkehrs sollten ebenfalls genutzt werden.

– *Neue Technologien*

Das komplementäre Potential der Informationstechnologien und der Telekommunikation zur Lösung der verkehrlichen Probleme und zur Verbesserung der räumlichen Integration gilt es bewußt zu machen und zu nutzen. Derzeit bestehen noch extreme regionale Unterschiede im Zugang zu diesen rasch wachsenden Netzen (in Ziel 1-Gebieten etwa 25 Leitungen/100 Einwohner, dagegen in Frankreich 46 Leitungen). Ein Investitionsvolumen von ca. 50 Mrd. ECU ist erforderlich, um die Regionen mit Entwicklungsrückstand an den derzeitigen Stand der Technik und Versorgung in den entwickelteren Regionen anzugleichen.

– *Energieversorgung*

Die Prognose geht in diesem Bereich von einer jährlichen Zunahme des Energieverbrauchs von etwa 1 % aus. Die Einfuhrabhängigkeit Europas im Feld der Primärenergie wird selbst bei zunehmender Nutzung von Erdgas voraussichtlich ansteigen. Man schätzt, daß in bestimmten begünstigten Regionen maximal etwa 10 % des dortigen Gesamtenergiebedarfs durch alternative Energieerzeugung substituiert werden könnte. Durch eine verstärkte Verknüpfung und optimierte Auslastung der gemeinschaftlichen Energieleitungen könnten etwa 3 % (= 1 Mrd. ECU) der Energiekosten jährlich eingespart werden. Von daher wird die Planung auf einen verstärkten Ausbau der Netze und die Bereitstellung neuer Erzeugungskapazitäten abzielen müssen. Damit verschränkt werden muß jedoch eine stärkere Sensibilisierung für den ökologischen Gesamtzusammenhang.

– *Umwelt und Lebensqualität*

Ebenso wie im Bereich der Infrastruktur wird hier sehr deutlich, daß die Lösungsansätze der vorhandenen und zukünftigen Probleme über den nationalen Rahmen

hinausgehen und Kooperationsformen auf europäischer Ebene erfordern. Das Planungsziel ist, die Bedingungen für ein umweltverträgliches Wachstum zu schaffen. Die Verschmutzung von Luft, Wasser und Boden, die Nutzung der begrenzten Wasserreserven sowie Strategien zur Abfallvermeidung und -beseitigung sind die kritischen Angelpunkte für die zukünftige Entwicklung. Darüber hinaus gilt es, insbesondere die Chancen für ökologisch noch intakte periphere Regionen zu wahren.

– Luftverschmutzung

Die Gemeinschaft produziert derzeit 750 Mio. t CO₂ (= 13 % des Weltausstoßes). Man erwartet, daß der Ausstoß an Kohlenwasserstoffen bis zum Jahr 2000 um etwa 10 % zunehmen wird.

Als Folge der globalen Erwärmung rechnen Experten mit einem Meeresspiegelanstieg um 8–29 cm bis zum Jahr 2030. Dagegen hat sich die Luftbelastung durch SO₂ von 1970–1986 um 50 % reduziert. Bis zum Jahr 2005 soll sich diese Belastung in der EG nochmals von 14,4 Mio. t auf 6,2 Mio. t verringern. In Mittel- und Osteuropa lag der pro-Kopf-Wert der SO₂-Luftverschmutzung im Jahr 1985/86 etwa 10mal höher als der EG Durchschnitt (Polen 4 Mio. t, CSFR 3 Mio. t). Diese Belastung ist zur Zeit sinkend, wobei allerdings noch unklar ist, ob diese Verbesserung auf sauberere Produktionsverfahren und verbesserte Filteranlagen oder nur auf Betriebsstillegungen aufgrund der Wirtschaftslage zurückzuführen ist.

– Wasser

Der Wasserverbrauch stieg in der Gemeinschaft von 600 auf 800 m³/Person (1970–1985), wobei Grundwasser zu etwa 75 % die Grundlage unseres Trinkwassers bildet. Die Verschmutzung des Wassers wird durch die folgenden Fakten veranschaulicht. 800 000 Menschen in Frankreich, 850 000 im Vereinigten Königreich und 2,5 Mio. in der alten Bundesrepublik sind auf Trinkwasser angewiesen, das Konzentrationen über dem zulässigen EG-Grenzwert von 50 mg/l Nitratverbindungen aufweist. Erst in 25–50 Jahren können annehmbare Werte für Flachbrunnen und noch später für Tiefbrunnen erreicht werden. In den neuen Bundesländern waren 1989 nur noch 3 % der Flüsse und nur 1 % der Seen ökologisch intakt. 50 % der EG-Bürger (94 % in Portugal) leben in Regionen, in denen die Abwässer nicht gereinigt werden. Mit Polen und der CSFR wurden Abkommen über die Flußreinhaltung geschlossen. Der Öleintrag allein in das Mittelmeer beträgt 1 Mio. t im Jahr. Die bis zu 12 m hohe Algenschicht im nördlichen Mittelmeer dürfte allen noch in Erinnerung sein. Etwa 50 % der Meeresverschmutzung wird auf landseitigen Eintrag zurückgeführt.

– Abfälle

In der Gemeinschaft fallen 2 Mrd. t Abfall pro Jahr an, davon sind 20 Mio. t gefährliche Stoffe (D, F, UK, I = 85 %). Etwa 60 % landen auf Deponien, 33 % werden verbrannt und 7 % der Kompostierung zugeführt. Als ungewollter Nebeneffekt der Vereinigung Deutschlands

befinden sich 700 000 t Sonderabfälle, die aus dem alten Bundesgebiet in die ehemalige DDR "exportiert" worden waren, nunmehr wieder auf dem Territorium der Bundesrepublik. Diese Tatsache macht deutlich, daß Exporte von Müll keine dauerhaften Lösungen sind, und illustriert zudem den grenzüberschreitenden Charakter der Umweltprobleme.

– Natürliches Erbe

Die Waldflächen in der EG haben zwar von 1980–1988 um 8 000 km² zugenommen. Dennoch benötigen 1–2 % der Gemeinschaftsfläche strikte Schutzmaßnahmen, während weitere 10–20 % im Sinne des Naturschutzes mit Nutzungsaufgaben belegt werden müssen. 40 % der geschützten Gebiete sind Sumpf- oder Feuchtgebiete.

2.2 Räumlich integrierter Ansatz/Spezifische Raumtypen

– Städtische Räume

Obwohl die verstädterten Gebiete nur etwa 20 % der Fläche der Gemeinschaft einnehmen, leben in ihnen 80 % der Bevölkerung. Für die Zukunft wird für die europäische Stadtlandschaft eine relative Stabilität im Ganzen angenommen, was einzelne Veränderungen im funktionalen Gefüge nicht ausschließt. Insbesondere manche Städte an der alten Trennungslinie von Ost und West werden vermutlich einen deutlichen wirtschaftlichen Aufschwung zeigen, wenn sie die neue Lagebewertung (ehedem periphere, heute entweder Durchgangslage oder sogar Lage im Wachstumskern) in geeigneter Weise unterstützen. Berlin hat das Potential, nach London und Paris zu einer dritten Metropole mit globaler Bedeutung zu werden.

Der zunehmende Wettbewerb infolge der Vollendung des Binnenmarkts dürfte zu einer stärkeren Internationalisierung und Spezialisierung der Städte führen. Als Ausgleich dazu sollten die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit von Städten und die Nutzung von vorhandenen Komplementaritäten und Größenvorteilen gefördert werden. Auf die insgesamt verbesserten Chancen für Klein- und Mittelstädte sei hingewiesen.

Die voraussichtlich zunehmende Zuwanderung aus Drittländern wird in vielen Fällen mit einer Verschärfung der räumlich-sozialen Segregation und damit der innerstädtischen Konfliktfelder einhergehen. Bereits heute leben 40 % der ausländischen Zuwanderer Frankreichs in Paris. Die Stadt Frankfurt hat einen Ausländeranteil von 22,6 %. Somit stellt sich zunehmend die Frage, ob die innerstädtischen sozialen Probleme nicht stärker in die Handlungsfelder der Gemeinschaft einbezogen werden sollten.

Daneben gilt es, Lösungsansätze für die ökologischen und die verkehrlichen Probleme der Stadtregionen zu finden. So gehen Experten davon aus, daß ohne geeignete Maßnahmen in Zukunft die Fahrt vom Bahnhof in der Innenstadt von Paris zu einem der Vororte ebenso lange dauern wird wie die TGV-Reise Brüssel-Paris. Die Durchschnittsgeschwindigkeiten in Paris und London sowie zahlreichen anderen Städten betragen zur Zeit

etwa 15 km/h. Im dichtbesiedelten Kern Europas ist heute die Transportgeschwindigkeit fast identisch mit dem Tempo im Zeitalter der Pferdekarren.

– *Ländliche Räume*

Spiegelbildlich zu den städtischen Gebieten leben in den ländlichen Räumen auf etwa 80 % der Fläche der Gemeinschaft nur 20 % der Bevölkerung, und es wird die Gefahr eines weiteren Rückganges der Bevölkerung angenommen. Die Beschäftigtenzahl in der Landwirtschaft hat sich von 21 % der Gesamtbeschäftigtenzahl in der EG (1960) über 13 % (1970) auf unter 7 % (1989) verringert.

Daher muß ein Ziel der Raumordnung sein, geeignete Voraussetzungen für die Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft zu schaffen. Bis zum Jahre 2000 wird die Hälfte der landwirtschaftlichen Bevölkerung zusätzlich einer Nebenbeschäftigung nachgehen oder auf der Suche danach sein. Im Jahre 2000 werden etwa 75 % der landwirtschaftlich Beschäftigten der ganzen EG im Mittelmeerraum tätig sein.

Die landwirtschaftlichen Betriebsflächen zeigen nur geringfügige Abnahmen. Allerdings gibt es krasse regionale Unterschiede in der durchschnittlichen Betriebsgröße (4 ha in Griechenland und 65 ha im Vereinigten Königreich) und im erzielten Ertrag (1 000 ECU/ha in Irland oder im spanischen Binnenland und 6 500 ECU in den Niederlanden). Angesichts der vollen Lager und der hohen Erträge stellt sich in manchen Regionen zunehmend das Problem der "überschüssigen" landwirtschaftlichen Nutzfläche. Die räumlichen Effekte der angestrebten Umorientierung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik bedürfen noch der genaueren Untersuchung.

– *Berggebiete*

Die geringe Bevölkerungsdichte und die natürlichen Gegebenheiten bedingen im Vergleich zu anderen Räumen höhere Investitionen für die Infrastruktureinrichtungen. Hinzu kommen als in der Planung relevante Faktoren der ökologische Reichtum, aber gleichzeitig auch die leichte Verwundbarkeit der Bergregionen. Diese gilt es beim Ausbau der ohnehin schmalen ökonomischen Basis im Hinblick auf eine Förderung des Fremdenverkehrs zu berücksichtigen.

– *Küsten- und Inselbereiche*

Die Küstengebiete repräsentieren einen im Vergleich wohlhabenderen, aber auch empfindlicheren Aktivposten der Gemeinschaft. Hier sind es vor allem die Probleme des Überbesatzes und der ökologisch und jahreszeitlich ausgewogenen Fremdenverkehrsentwicklung (starke saisonale Schwankungen), die die zukünftigen Raumplanungen aufgreifen müssen. Für die Inseln der Gemeinschaft ergeben sich ähnliche Probleme in der sozialen und physischen Infrastrukturversorgung wie in den Berggebieten. Der Gefahr einer Abwanderung der einheimischen Bevölkerung muß unter anderem mit der Verbesserung des Zugangs und dem verstärkten Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnologien

begegnet werden. (Die Transportkosten sind im Verkehr zu Inseln mindestens 30 %, manchmal bis zu 200 % höher als auf dem Festland.)

– *Grenzregionen*

Die Gemeinschaft weist etwa 10 000 km Landgrenzen auf, wovon 60 % Binnengrenzen und 40 % Außengrenzen darstellen. Somit können 15 % der Fläche der EG als Grenzregionen bezeichnet werden, in denen 10 % der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft leben. Neben den bekannten randlagebedingten Nachteilen erweist sich hier immer noch die Überlagerung von verschiedenen Rechts- und Verwaltungssystemen als entwicklungshemmender Faktor. An den Binnengrenzen dürften sich durch die Vollendung des Binnenmarkts mittelfristig neue Möglichkeiten ergeben.

Mit Blick auf die politischen und wirtschaftlichen Veränderungen bei unseren östlichen Nachbarn und im Hinblick auf eventuelle Erweiterungen der EG – auch wenn über deren Zeitpunkt im Moment nur Spekulationen angestellt werden können – bleibt zu hoffen, daß die östlichen Außengrenzen der Gemeinschaft bis zum Jahre 2000 etwas von ihren derzeit immer noch stark trennenden Funktionen verloren haben werden. Obwohl sie sich in der Regel nicht auf natürliche Grenzen gründen, liefern sie deutliche Beispiele für die besonders gravierende Wirkung von Unterschieden in der Sprache, Kultur und in der früheren Wirtschaftsstruktur. Bisher gab es hier kaum interregionale Wirtschaftskontakte, was die Entwicklungsbemühungen sehr erschweren dürfte. Die oft mangelhafte Infrastrukturausstattung, das niedrigere Pro-Kopf-Einkommen, die höhere Arbeitslosenquote und die jetzt einsetzenden Grenzpendlerströme sind zusätzliche Indikatoren für die besondere Problematik dieser Grenzümgebungen.

Die Grenzregionen zu Drittländern werden zunächst unter verstärkten Zuwanderungsdruck geraten, nicht nur in Mitteleuropa, sondern auch in Süd- und Südosteuropa. Auf die besonderen Schwierigkeiten in den Grenzregionen Nordgriechenlands und Südtaliens sei hier nur exemplarisch hingewiesen. Langfristig steht durch die Zuwanderung eine Verstärkung der großstädtischen Ballungsprobleme zu erwarten.

Maßnahmen zur Steigerung des Entwicklungspotentials müssen den grenzüberschreitenden Ausbau der Verkehrs- und sonstigen Infrastruktur sowie ein umfassendes Programm der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einschließlich der Koordinierung von Umweltschutzmaßnahmen umfassen. Nur bei einer Intensivierung dieser Aktivitäten kann die räumliche Nähe (Kontaktzone) auch als vorteilhafte Entwicklungschance begriffen werden.

3. *Räumliche Auswirkungen der Veränderungen in Mittel- und Osteuropa auf die Gemeinschaft*

Vorab sollen nochmals summarisch die aus europäischer Sicht wesentlichsten raumwirksamen Konsequenzen darge-

stellt werden, wie sie sich aus den Tendenzen des Dokuments "Europa 2000" ergeben:

- die vor allem auf die städtischen Siedlungen gerichteten zu erwartenden Zuwanderungsströme, über deren Größenordnung derzeit nur stark voneinander abweichende und eher spekulative Schätzungen vorliegen;
- eine Erweiterung der Verkehrsachsen von der bisher vorherrschenden Nord-Süd-Orientierung um die Ost-West-Richtung;
- ein Anpassungsbedarf aller anderen Infrastrukturnetze (Energie, Telekommunikation usw.);
- ein erhöhter Bedarf für Anstrengungen im Umweltschutzbereich, um mögliche Umweltrisiken zu begrenzen, aber auch Chancen zu grundlegenden Verbesserungen in West und Ost zu nutzen;
- eine Neubewertung von Standortqualitäten aufgrund der sich nunmehr ergebenden veränderten Lagevor- oder -nachteile;
- Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs um internationale Investitionen und eines zunehmenden Wettbewerbs in Wirtschaftsförderung und -ansiedlung.

Dabei muß betont werden, daß alle diese Auswirkungen sich nicht nur auf den Raum Deutschlands beschränken, sondern Probleme mit europäischer Dimension aufwerfen, wenngleich sie sich in den Grenzregionen logischerweise besonders konzentriert und drängend stellen.

3.1 Aktivitäten der Gemeinschaft/Anpassung der Regionalpolitik

Die Europäische Gemeinschaft hat auf die Veränderungen in Mittel- und Osteuropa spontan, positiv und ermutigend reagiert, wenn auch vielleicht für manchen noch immer unzureichend. Aus regionalpolitischer Sicht sind dabei die folgenden Aktionslinien von Interesse:

- Studien,
- die Verstärkung der Zusammenarbeit, und hierbei insbesondere
- die Förderung der Grenzregionen.

Es ist angezeigt, darauf hinzuweisen, daß nicht alle diese Aktivitäten federführend von der Generaldirektion Regionalpolitik durchgeführt werden.

3.1.1 Studien

Von seiten der Generaldirektion Regionalpolitik werden zur Zeit drei größere Studien durchgeführt, die den hier angesprochenen Themenkreis betreffen. Eine erste Studie mit dem Titel "Sozioökonomische Situation und Entwicklung der Regionen Mittel- und Osteuropas" liegt im Endbericht vor. Eine zweite Studie "Räumliche Konsequenzen der Eingliederung der neuen Bundesländer in die Gemeinschaft und Auswirkungen der Prozesse in den

Ländern Mittel- und Osteuropas auf den Gemeinschaftsraum" ist begonnen worden. Die Federführung des Vertragskonsortiums liegt bei EMPIRICA, Bonn. Der Endbericht wird Anfang 1993 erwartet. Eine weitere Studie "Die Veränderungen in Auslandsinvestitionen und Handel infolge der wirtschaftlichen Reformen in Ost- und Mitteleuropa und ihre Auswirkungen auf die zurückgebliebenen und strukturschwachen Regionen der Gemeinschaft" ist kurz vor dem Abschluß.

Andere Dienste der Kommission haben ebenfalls Studienprojekte zu Osteuropafragen aufgelegt, wie zum Beispiel zur Landwirtschaft (GD VI), zu Wanderungsbewegungen (GD V), zur Verkehrsentwicklung (GD VII) oder zu den Grenzregionen (Gruppe für Prospektive Analysen).

Die Ergebnisse dieser Studien werden in die Planung der künftigen Politik und in die Ausgestaltung der Aktivitäten der Gemeinschaft einfließen.

3.1.2 Verstärkung der Zusammenarbeit

Zunächst soll der Vollständigkeit halber auf die Sonderrolle der neuen Bundesländer hingewiesen werden. Im Zuge der deutschen Vereinigung und der gleichzeitigen Statusveränderung zu einem integralen Teil der Gemeinschaft hin sind hier von der Gemeinschaft mit Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten 3 Mrd. ECU im Rahmen der Strukturfonds bereitgestellt worden. Davon sind 50 % für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, 30 % für den Sozialfonds und 20 % für den Agrarfonds (Abt. Ausrichtung) eingeplant, die im Rahmen des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (anteilige Finanzierung der Gemeinschaft) flächendeckend, d.h. ohne eine Differenzierung nach den Zielen 1, 2 oder 5b, zur Verfügung stehen. Im Rahmen der nächsten anstehenden Überprüfung der Zuordnung aller Zielgebiete wird auch zu prüfen sein, in welche Kategorie von Zielgebieten die neuen Länder künftig einzuordnen sind.

Den heute umfassendsten Ansatz der EG-Kommission für Hilfen nach Mittel- und Osteuropa bietet das Programm PHARE: Im Kontext der G-24-Aktivitäten wurde in der Kommission eine operationelle Einheit aufgebaut, die zunächst nur die Hilfestellung bei der wirtschaftlichen Umstrukturierung Ungarns und Polens leisten sollte, deren Auftrag in bezug auf die geographische Abdeckung aber mittlerweile weitaus größer geworden ist. Der aufgelistete Förderungsbereich ist sehr vielseitig angelegt (Landwirtschaft, Umwelt, Verkehr, Aus- und Weiterbildung usw.) und schließt beispielsweise auch die Einrichtung von Innovationszentren auf regionaler Ebene mit ein. Allerdings gibt es ein gravierendes Problem, das die vom Grundsatz her mögliche Anwendbarkeit im regionalen Bereich in der praktischen Umsetzung stark einschränkt. Da die Förderungsbeantragung und -vergabe ausschließlich über die nationale Schiene läuft (regionale Strukturen sind zum Teil erst im Aufbau), müssen die regionalen oder auch lokalen Antragsteller ihre nationalen Stellen oft erst mühsam von der Notwendigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen überzeugen. In vielen Fällen der grenzüberschreitenden Zusam-

menarbeit von Regionen gelingt dies nicht, da auf der höheren Ebene andere Prioritäten für die Regionalentwicklung gesetzt werden.

Die Mittelausstattung für das PHARE-Programm belief sich 1989/90 auf 500 Mio. ECU und beträgt 1991 850 Mio. ECU; für 1991/92 sind 1 700 Mio. ECU vorgesehen (also 3,05 Mrd. ECU über die gesamte Programmdauer).

Eine neue, regionalpolitisch auf Mittel- und Osteuropa ausgerichtete Aktionslinie der Gemeinschaft findet sich in den Assoziierungsabkommen mit Ungarn, Polen und der CSFR (und möglicherweise später auch mit anderen ost- oder südosteuropäischen Staaten) im Artikel 85, der die Kooperation im Bereich der Regionalentwicklung und Raumplanung beinhaltet. Unter anderem sind hier die folgenden Aktivitäten aufgeführt: Austausch von relevanten Informationen, Gewährung von Hilfen bei der Formulierung entsprechender Politiken, gemeinsame Aktivitäten von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, Beamtentausch, Programm von Seminaren und Expertenbesuchen, technische Hilfen, z.B. im Bereich der Entwicklung besonders benachteiligter Agrarräume (Polen), Studien zu koordinierten Ansätzen für die Entwicklung der Grenzregionen (Polen, CSFR). Für das Jahr 1992 wurden außer den PHARE-Mitteln keine zusätzlichen Haushaltsmittel für die Durchführung dieser Assoziierungsabkommen vorgesehen. Für die Zeit nach 1992 ist gegenwärtig noch offen, inwieweit mit dem Artikel 85 zusätzliche neue Mittel gebunden werden können.

Real sind dagegen bereits jetzt die Förderungsmöglichkeiten im OUVERTURE-Programm: Dieses Programm zielt darauf ab, Netzwerke zwischen Partnern in der Gemeinschaft (vorwiegend Regionen, allerdings nicht nur Grenzregionen, unter besonderer Einbeziehung der peripheren und strukturschwachen Regionen) und Regionen oder Städten in Mittel- und Osteuropas zu schaffen. Dabei kann aus haushaltsrechtlichen Gründen (EFRE-Mittel) die direkte EG-Förderung nur für Aktivitäten der Regionen in der Gemeinschaft gewährt werden. Der Förderungskatalog umfaßt die Vernetzung von wirtschaftlichen Aktivitäten, die Kofinanzierung von konkreten Projekten, Seminaren, Aufbau von Expertenwissen usw. Das Netzwerk-Management wurde von der Kommission einer Gruppe von Regionen übertragen, in dem die Region Strathclyde federführend mit den Regionen Asturien, Piemont und dem Saarland zusammenarbeitet. Die Gesamtbeteiligung der EG-Kommission beträgt 4,9 Mio. ECU (1991–1993).

Das Programm ECOS ist vom Prinzip her ähnlich angelegt wie OUVERTURE, hat aber eine stärkere Ausrichtung auf die Städte als Gemeinschaftspartner. Mittelfristig könnte es eventuell auch zu einer inhaltlichen Aufteilung bestimmter Projektgruppen zwischen den beiden Programmen kommen. Der geplante Mittelrahmen der Kommission für das ECOS-Programm beläuft sich ebenfalls auf 4,9 Mio. ECU.

3.1.3 Förderung der Grenzregionen

Die von der Kommission gestartete Gemeinschaftsinitiative INTERREG hat sich die Förderung der grenzüberschrei-

tenden Zusammenarbeit in den Regionen an den Binnen- und Außengrenzen zum Ziel gesetzt. Auch hier ist jedoch die finanzielle Förderung durch die EG beschränkt auf die Gemeinschaftsregionen. Die gemeinsame Durchführung von grenzübergreifenden Programmen und die Einbeziehung beider Seiten der Grenzen bereits in der Ausarbeitung der Programme sind aus europäischer Sicht besonders attraktive Elemente dieser Initiative. Man arbeitet auf der Grundlage eines einzigen operationellen Programms für mehrere Mitgliedstaaten. Die Projektanträge werden über die nationale Schiene eingereicht. Die Höchstbeteiligung der EG an den Projektkosten liegt bei 75 % für Ziel-1-Gebiete und bei 50 % für andere Zielgebiete. Der Finanzrahmen der Gemeinschaft für den Zeitraum 1990–1993 beträgt 800 Mio. ECU für die Zielgebiete und zusätzlich 100 Mio. ECU für Maßnahmen nach Artikel 10 (außerhalb Ziel 1, 2, 5b).

Im Blick auf die Themenstellung dieses Aufsatzes liegt ein besonderes Problem in der Förderung für den deutsch-tschechisch-polnischen Grenzbereich. Geeignete Projekte in den neuen Bundesländern können Mittel innerhalb des Gemeinschaftsgebiets im Rahmen der operationellen Programme und innerhalb des 3-Mrd.-ECU-Finanzrahmens erhalten. An der Grenze zwischen Bayern und der CSFR können für den im Gemeinschaftsgebiet liegenden Projektteil auch INTERREG-Mittel eingesetzt werden. Die außergemeinschaftlichen Regionen müßten Mittel im Rahmen des PHARE-Programms beantragen. Wie oben bereits ausgeführt, besteht hier dann die Schwierigkeit, daß die Projekte den Förderkriterien von PHARE entsprechen müssen und daß den regionalen Projekten für die an den Westen grenzenden Gebiete von polnischer und/oder CSFR-Seite ein genügend hoher Stellenwert in den nationalen Programmanträgen eingeräumt werden muß.

Auf Seiten der Kommission ist das Problem als solches erkannt, und derzeit werden politische Lösungen gesucht, um die gegenwärtigen Hemmnisse abzubauen.

4. Ausblick

Das von der Kommission vorgelegte Dokument "Europa 2000" ist als ein erster Schritt auf dem Wege zu einer Raumordnung zu verstehen, die die Gemeinschaftsebene mit einbezieht. Im Rahmen der soeben aufgezeigten Aufgaben wird das Jahr 1992 für die Kommission im Zeichen der Fortführung und Intensivierung des Dialogs mit den Partnern stehen. In diesem Sinne wird auch die bereits begonnene Reihe von transregionalen Studien und Studien über externe Einflüsse auf den Gemeinschaftsraum fortgesetzt werden. Damit sollen die allgemeinen Trends des Berichts "Europa 2000" auf ihre Auswirkungen auf Gruppen von Regionen, die gewisse Lage- und Problemgemeinschaften haben, untersucht werden – also ein noch stärker regional orientierter Ansatz.

Es soll nochmals betont werden, daß sich die EG-Kommission der Herausforderungen, die an sie im Rahmen einer Raumordnung auf europäischer Ebene auch unter Einbeziehung der Reformstaaten Mittel- und Osteuropas gestellt

werden, voll bewußt ist. Sie übersieht dabei nicht die Tragweite der erforderlichen Aufgaben. Die Kommission ist bereit, die ihr von den Mitgliedstaaten zugedachte Rolle verantwortungsbewußt und im Geiste einer kooperativen Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten, den Regionen und lokalen Gebietskörperschaften zu übernehmen. Unter diesen Vorzeichen ist zu hoffen, daß das weite und wichtige Feld der Raumordnung ein Beispiel der praktischen Ausfüllung des Subsidiaritätsprinzips werden kann.

In diesem Sinne hat das für die Regionalpolitik zuständige Mitglied der EG-Kommission, *Bruce Millan*, bei der Verabschiedung des Dokuments "Europa 2000" durch die Kommission wörtlich ausgeführt: "Die Entscheidung der Kommission markiert den Beginn eines Denk- und Diskussionsprozesses. . . . Dieser Prozeß bedarf der Einbeziehung nicht nur der Planer auf allen Ebenen, sondern auch der Bürger Europas. Unser aller Wohlergehen, unsere Lebensqualität stehen zur Debatte. Ich bin davon überzeugt, daß uns in den nächsten Jahren zunehmend der Nutzen von Raumplanung im europäischen Maßstab bewußt werden wird."

Anmerkungen

*) Die Ausführungen geben die persönliche Meinung des Autors wieder und nicht notwendigerweise die offizielle Position der EG-Kommission.

(1)

Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 (Amtsblatt der EG L374 vom 31.12.88, S. 19).

(2)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991): Europa 2000 – Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft. Vorläufiger Überblick. Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG. – Luxemburg 1991, 36 S.

(3)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Europa 2000 – Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft. Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG. – Luxemburg 1991, 208 S.

Dr. Jürgen E. Siebeck
Kommission der Europäischen Gemeinschaften
Generaldirektion XVI (Regionalpolitik)
Rue de la Loi 200
B – 1049 Brüssel