

WOLFGANG KNAPP

“Europa 2000”: Raumordnung als Appendix der Binnenmarktstrategie?

Kurzfassung

Im Zusammenhang mit der voranschreitenden Integration wurden in jüngster Zeit eine Reihe von Untersuchungen vorgelegt, die u.a. auch Baustein sein wollen für die Diskussion um eine gemeinsame Raumordnung in der EG. Hierher gehören auch die unter dem Titel “Europa 2000” von der EG-Kommission vorgelegten “Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft”. Wie sich zeigt, wird damit aber kein europäischer Bezugsrahmen erstellt, der die wahrscheinlichen räumlichen Entwicklungen darstellt und mit dem Willen eines eigenen Gestaltungsanspruchs aus europäischer Perspektive bewertet.

1. *“Dies ist die Stunde der Raumordnung”*

Angesichts einer als neuartiges Phänomen der 80er Jahre kritisierten räumlichen Planung auf dem Weg zum Gestaltungsverzicht und eines aktuellen Stands der Literatur zu planungstheoretischen Überlegungen, in der allgemein von einer Krise der räumlichen Planung ausgegangen wird, muß es zumindest verwundern, wenn zu Beginn der 90er Jahre mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen in Europa nunmehr wieder verbreitet offensichtlich mehr oder weniger umstandslos von den komplexer werdenden zu bewältigenden Aufgaben auf deren planerische Bewältigung geschlossen wird. In jüngster Zeit vorgelegte Untersuchungen wollen zudem als Baustein für die Diskussion um eine gemeinsame Raumordnung in Europa verstanden werden (1). Hierher gehören auch die im Auftrag der für die Raumordnung zuständigen Minister der Mitgliedstaaten von der EG-Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, vorgelegten “Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft” (2).

Der im europäischen Rahmen erwachsenden Herausforderung an eine aktive Raumordnungspolitik wäre mit einer wirksamen Abstimmung der nationalen Raumordnungs-

politiken und einer auf die gesamteuropäischen und großräumigen Raumordnungsaufgaben ausgerichteten Erweiterung der EG-Kompetenzen im Bereich der Raumordnung Rechnung zu tragen. Zur Erarbeitung von gemeinsamen Leitvorstellungen für eine europäische Raumordnung (einschließlich der räumlichen Umweltvorsorge) bis hin zu Entwürfen für eine europäische Raumordnungskonzeption als gemeinsame, zunächst unverbindliche Orientierungsgrundlage für die Raumordnungspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten könnte ein von der EG vorgelegter Bezugsrahmen einen Beitrag leisten – insbesondere, wenn man künftig schrittweise zu einer verbindlichen Abstimmung der Grundlinien der nationalen Raumordnungspolitiken gelangen will. Dabei wären aber, gerade wenn die EG darüber hinaus glaubt, ihre Kompetenzen im Bereich der Raumordnung erweitern zu müssen, klare Aussagen zu den Zielen und dem raumordnungspolitischen Strategieverständnis der EG erforderlich. Ein Bezugsrahmen hätte auch den Rahmen für ein sinnvolles Ineinandergreifen zwischen einer wie immer gearteten großräumig orientierten EG-Raumordnungspolitik und den aufeinander abzustimmenden Raumordnungsaktivitäten im nationalen Rahmen zumindest anzudeuten. Der Hinweis auf die Hauptziele der Gemeinschaft, insbesondere eine harmonische Entwicklung aller Gebiete der Gemeinschaft und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt, und auf das Prinzip der Subsidiarität reichen hierfür jedenfalls nicht aus.

2. *“Neue Perspektiven in der Betrachtung der Raumordnung auf europäischer Ebene”?*

Auch wenn der Gestaltungsbereich räumlicher Planung nicht unabhängig vom Gestaltungswillen und der Gestaltungsfähigkeit zu sehen ist, lassen sich doch einige allgemeine Forderungen aufstellen, welcher Art die Informationen zu sein hätten, mit denen der Gestaltungsbereich empirisch aufzufüllen wäre, um zumindest als “informatori-

scher" und analytischer Bezugsrahmen für weiter Handlungsschritte dienen zu können.

Zunächst müßten die Rahmenbedingungen beschrieben werden, die die räumliche Entwicklung in der EG bzw. in Europa bestimmen, also in erster Linie wirtschaftliche und technologische Entwicklungstrends und ihr spezifisches politisches Umfeld in den Städten und Regionen der Länder. Einzubeziehende wären aber auch Einflüsse, die sich aus den demographischen Veränderungen, aus veränderter Mobilität von Haushalten und den gegebenen Verkehrssystemen, aus Wohnstandortpräferenzen und den sozialen Lebenszusammenhängen ergeben, und nicht zuletzt der gewachsene Stellenwert des Schutzes der Umwelt bei raumbezogenen Entscheidungen. Anschließend wären die wesentlichen Entwicklungstendenzen der Raum- und Siedlungsstruktur zu Beginn der 90er Jahre auf der internationalen, intraregionalen und schließlich städtischen Ebene darzustellen.

Vor dem speziellen Hintergrund des Binnenmarktprogramms müßten darauf aufbauend Räume identifiziert werden, die in ihrer Entwicklung in besonderem Maße durch die Integrationsstrategie der EG betroffen sind. Neben der allgemeinen Charakterisierung der Raumeinheiten, die sich jeweils dadurch auszeichnen, daß in ihnen eine besondere Funktion eine vorrangige Bedeutung hat ("strukturelle Dominanz") wären dabei noch die besonderen funktionalen Zusammenhänge, die sich auch der räumlichen Nähe zu anderen, durch eine andere "strukturelle Dominanz" charakterisierten Räumen ergeben, und räumliche Zusammenhänge aus der Grenzlage einer Raumeinheit zu skizzieren (3).

Gemessen an diesen allgemeinen Anforderungen an einen "informativischen" Bezugsrahmen der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft, bleiben die Ausführungen der EG-Kommission weit hinter den Erfordernissen und auch hinter den andernorts schon vorliegenden Ergebnissen zurück. Statt dessen wird eine Summierung nebeneinander gestellter Einzelbilder (Demographie, Infrastruktur, Umwelt, spezifische Raumtypen der Gemeinschaft) in ausgesprochener Begründungsarmut und mit geringer Durchdringung des jeweiligen Gegenstandes vermittelt. Dabei werden im einzelnen – erklärungsarm und vor wichtigen Fragestellungen ausweichend – einige "neuere Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die Raumordnung der Gemeinschaft" unsystematisch beschrieben. Darin eingestreut werden vereinzelt Auswirkungen des Binnenmarktprojektes benannt. Dessen Ziele, d.h. in erster Linie die im Hinblick auf Weltmärkte und weltweite Konkurrenzbedingungen angestrebte Stärkung der internationalen Position europäischer Unternehmen, werden allerdings unhinterfragt hingenommen. Soweit dabei auch negative Effekte in den Blick kommen, werden diese, ohne auf ihre Ursachen einzugehen, sogleich neutralisiert, indem der Bericht in diesen Fällen jedesmal auf der allgemeinen Ebene von Willenserklärungen und Wünschen argumentiert und damit suggeriert, daß alles auch ganz anders kommen könne oder solle.

Bei allen mehr oder weniger zutreffenden Beobachtungen im Detail bleiben so die wesentlichen Trends, die die

funktionalen Zusammenhänge von Regionen und Städten in Europa mitbestimmen werden, nämlich eine verstärkte räumliche Polarisierung und zunehmende Spezialisierungstendenzen von Regionen und Städten auf der Grundlage ihrer endogenen Potentiale, zumindest unterbelichtet. Statt dessen werden verschiedentlich Entwicklungen unterstellt, die mit theoretischen Überlegungen und empirischen Untersuchungen der letzten Jahre zur Entwicklung der Raumstruktur oder der Herausbildung einer Städtehierarchie in Europa kaum in Übereinstimmung zu bringen sind.

Der Gemeinschaftsraum wird letztlich nicht als Teilgebiet Europas gesehen. Auf die Folgen des Umbruchs in Ost-Europa, etwa die Frage, ob es wirklich, wie vielfach behauptet, zu einer Neubewertung von Ost-West-Beziehungen in Europa kommen wird, während sich bisher die Hauptentwicklungslinien im westlichen Mitteleuropa in Nord-Süd-Richtung ausgeprägt haben, wird nicht eingegangen. Statt dessen begnügt man sich mit der Rolle eines Zeugen, der die Anstrengungen dieser Staaten, ihr Wirtschaftssystem umzustellen, unter Gewährung bescheidener Zuschüsse und einer nur teilweisen Aufhebung diskriminierender Marktzugangsbeschränkungen (4) beobachtet (S. 27). Ein anderer Blickwinkel hätte allerdings ein Eingehen auf die andernorts diskutierte Frage "EG-Vertiefung versus Erweiterung?" und auf mögliche Konsequenzen für die Kohäsionspolitik innerhalb der EG und die Währungsintegration bis hin zu einer Änderung des bisher verfolgten Integrationskonzeptes erfordert (5).

3. *Ökonomische Entwicklungstendenzen in der EG und ihre regionalen Konsequenzen*

Die Entwicklungen auf EG-Ebene sind eingebettet in die sich in den letzten zwei Jahrzehnten zunehmend verschärfende internationale Konkurrenz um die Weltmärkte, wobei das Ringen um die technologische Vorherrschaft dominant wurde. Mit der Globalisierung des Konkurrenzkampfes wurde für die Unternehmen die Realisierung von Kostensenkungen zur Überlebensfrage, was zu verschiedenen grenzüberschreitenden Kooperationen im Bereich der Forschung und Entwicklung und in Bereichen der Teileproduktion führte und, begünstigt durch die Entwicklung bei den Informations- und Kommunikationstechnologien, traditionelle Rationalisierungsstrategien qualitativ veränderte (Just-in-Time-Produktion, flexible Automation und flexible Produktion usw.) Zugleich ist insofern ein Internationalisierungsschub festzustellen, als die Unternehmen zur Sicherung oder zur Erschließung der Auslandsmärkte Produktionen vor Ort aufbauen bzw. bestehende Produktionsstätten übernehmen.

Konzentration, Internationalisierung und internationale Arbeitsteilung führen im Ergebnis dazu, daß innerhalb jedes Mitgliedslandes die Zentren (einschließlich Umland) – wie die peripheren Gebiete – jeweils eine Maßstabsvergrößerung erfahren, während sich die strukturelle Kluft zwischen den Gebieten vertieft (siehe Übersicht 1). Das "regionale Problem" in Europa ist ein Problem aller (und nicht nur

entlegener "armer") Regionen Europas, denn die beschriebenen Prozesse bewirken eine Umstrukturierung aller Teilräume, der entwickelten wie der rückständigen. Es handelt sich um ein ubiquitäres Problem als Folge der ständigen Reorganisation der Unternehmen und deren konkreten Formen der Produktion, das nur insoweit "regional" ist, als es in verschiedenen strukturierten Gebieten eine unterschiedlich konkrete Ausprägung erfährt (6).

Die Kommission argumentiert demgegenüber auf der Basis von Vorstellungen, die einzelne Seiten des Problems benennen. Im Vordergrund stehen dabei die Vorstellung einer geographischen Zentrum-Peripherie-Ausprägung auf EG-Niveau und das Bild von entwickelten und weniger entwickelten Ländern sowie von "reichen" und "armen" Regionen, wobei die "armen" Regionen der weniger entwickelten Länder als "besonders benachteiligte" Gebiete kenntlich gemacht werden.

Die Stärkung der Zentrumgebiete in den jeweiligen Staaten, verbunden mit einer zunehmenden Arbeitsteilung zwischen ihnen, bewirkt auch deren intensivierte Beziehung untereinander und somit die Begünstigung von entlang der Verbindungslinien liegenden Standorten. Folgerichtig identifiziert der Kommissionsbericht zentrale Gebiete, in denen sich die Wirtschaftstätigkeit konzentriert. Das traditionelle industrielle Kernland Europas (die "blaue Banane") und ein südliches Entwicklungszentrum in Zentraleuropa (der "Sunbelt") scheinen die bevorzugten regionalen Entwicklungsachsen zu sein, während die Peripherie in Griechenland, Portugal oder Schottland zu suchen ist (S. 13 f). Darüber hinaus bewirkt die zunehmende Arbeitsteilung und Internationalisierung in der EG die Herausbildung von Funktionen, die an einem oder wenigen Standorten der EG für das Gesamtgebiet ausgeübt werden können, und damit eine Begünstigung der im EG-Gebiet am zentralsten liegenden Zentren, zumal es sich hierbei um die Zentren der höher entwickelten Länder handelt. Im Bericht der Kommission schlägt sich dies in der Identifizierung der "zentralen Hauptstadtregionen" (im Vereinigten Königreich, Deutschland, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg und Frankreich) nieder (S. 22).

Auch die Interpretation der Regionalentwicklung anhand der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf der Bevölkerung (S. 51 f.) benennt eine Seite des Problems, nämlich die Herausbildung einer internationalen Arbeitsteilung. Diese bildet die Grundlage der besonders betonten Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten sowie des besonderen Zurückbleibens der strukturschwachen Regionen der weniger entwickelten Länder. Allerdings liegt dann das regionale Problem nicht, wie suggeriert, in regionalen Disparitäten zwischen Ländern sowie innerhalb der weniger entwickelten Mitgliedstaaten, sondern in der Verschärfung regionaler Disparitäten innerhalb aller Mitgliedstaaten der EG.

Im übrigen glaubt die Kommission bestimmte Dezentralisierungskräfte feststellen zu können, "die für eine gleichmäßigere Verteilung der Aktivitäten und Möglichkeiten sorgen . . . könnten" (S. 14): So verbesserten sich bei einem

verminderten Spielraum für Größenvorteile die Chancen für kleinere Unternehmen, was "ein wichtiger Mechanismus für neue Wirtschaftstätigkeit in benachteiligten Gebieten" sei. Übersehen wird dabei, daß vor allem KMU im gemeinsamen Binnenmarkt einen schweren Stand haben werden, weil viele von ihnen schlecht auf den verschärften Wettbewerb vorbereitet sind (neben ihren bekannten Nachteilen wie z.B. begrenzte Technologie und Marktperspektiven). Ihre Stärke liegt vor allem darin, daß sie durch ihre physische Nähe den lokalen Bedürfnissen gerecht werden können. Durch die erwarteten niedrigeren Transportkosten und den verbesserten Marktzugang werden sie jedoch stärker der Konkurrenz in der übrigen EG ausgesetzt. Zudem werden sie durch die Übernahme durch Großunternehmen bedroht, die ihre Position auf dem Binnenmarkt stärken möchten. Um sich aber durch Spezialisierung auf regionalen Märkten vor regionalexternen Konkurrenten schützen zu können, bedarf es vielerorts erheblicher Hilfen sowohl im Ausbildungs- als auch im Vermarktungsbereich (7).

Weiter setzt die Kommission darauf, daß einige der traditionellen Wachstumsgebiete ihre ehemals produktive Dynamik an "Regionen mit einem derzeit reichhaltigeren Arbeitskräfteangebot" (d.h. mit einem relativ höheren Anteil der Erwerbstätigen in den niedrigeren Altersklassen) verlieren (S. 14). Unterstellt wird dabei, daß die Qualifikationsstruktur des jungen Erwerbstätigenreservoirs der Nachfrage entspricht, die Mobilität der Arbeitskräfte nicht die gewünschte Mobilität der Wirtschaftstätigkeit und damit des Arbeitsplatzangebotes ersetzt und die traditionellen Wachstumsgebiete im Zuge der Verlagerungen nicht ihrerseits auf das Niveau von Problemregionen sinken.

Außerdem würden die steigenden Kosten der Überlastung in zentralen Gebieten eine zunehmend wirksame Abschreckung für Neuinvestitionen darstellen und schließlich neuere Entwicklungen auf den Gebieten Verkehr und Telekommunikation räumliche Konsequenzen zum Vorteil für Gebiete außerhalb der Ballungszentren haben (S. 147). Warum es aber im ersten Fall gerade zu Ansiedlungen in den weniger entwickelten, peripheren Regionen kommen soll, müßte erst noch begründet werden. Vor allem für FuE-nahe Aktivitäten bildet zwar offensichtlich die europäische "Sunbelt"-Region von Nizza bis Valencia in zunehmendem Maße eine Standortalternative zu den großen europäischen Agglomerationen. Entscheidend dafür dürfte die hier vorzufindende optimale Kombination verschiedener Standortfaktoren, insbesondere die universitäre und außeruniversitäre Forschung, die Verfügbarkeit qualifizierten Personals, die Nähe zu vor- und nachgelagerten Bereichen in Produktion und Forschung und ein attraktives Kultur- und Freizeitangebot bei gleichzeitig gut entwickelter Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, gewesen sein. Insoweit aber vor allem Lagegunst, Zeitvorsprung bei der Forcierung von Technologieparks und günstige "weiche" Standortvoraussetzungen für diesen Erfolg maßgebend waren, dürfte er sich, wie das Ifo-Institut zutreffend resümiert, "an anderer Stelle nicht so leicht wiederholen lassen" (8).

Übersicht 1:

Regionale Konsequenzen ökonomischer Entwicklungstendenzen in der EG

A. Entwicklungstendenzen auf EG-Ebene

Konzentration und Zentralisation der Unternehmen verbunden mit Umwälzungen der stofflichen Organisation der Produktion (kapitalintensive Technologien, hohes Innovationstempo, vertiefte Aufsplitterung der Arbeitsprozesse)	Internationalisierung bisher im nationalen Rahmen agierender Unternehmen (vor allem in Form von Direktinvestitionen im Ausland)	Herausbildung einer internationalen Arbeitsteilung zwischen modernen technologieintensiven Sektoren (wobei zwar insgesamt die jeweilige nationale Wirtschaft modernisiert wurde, aufgrund des Zurückbleibens einzelner Zweige sich die sektoralen Disparitäten innerhalb der Länder jedoch vertieften und sich für jedes einzelne Land die Exportorientierung bzw. -abhängigkeit verstärkte)	zwischen qualitativ verschieden entwickelten Industrien (wobei sich Länder gegenüberstehen mit einem hohen Anteil an Industrien mit hohem Innovationstempo und Länder mit überwiegend eher ausgereiften, d.h. traditionellen bzw. semimodernen Technologien sowie arbeitsintensiven Fertigungsweisen mit der Folge struktureller Divergenzen zwischen "armen" und "reichen" EG-Ländern)
---	--	---	---

B. Regionale Konsequenzen

- o Räumliche Konzentration der arbeitsteilig organisierten Produktion und insbesondere der tertiären Aktivitäten in den Gebieten, die den steigenden Standortanforderungen einer so organisierten Produktion gewachsen sind, also den bereits entwickelten städtischen Verdichtungsgebieten, - o wobei die Städte die Form von hierarchisch strukturierten Agglomerationsgebieten annehmen, in deren Kernen sich die tertiären Aktivitäten konzentrieren, während sekundäre Aktivitäten die Rand- und Ausstrahlungsgebiete aufsuchen. - o Zunehmende funktionale Entleerung der ländlichen, peripheren Gebiete infolge des Wegkonkurrierens kleinerer, standortgebundener Unternehmen, tiefgreifender Rationalisierungsprozesse (mit hohen Verlusten an Arbeitsplätzen) in der Landwirtschaft und ausbleibender struktureller Diversifizierung im Falle der Verlagerung von Teilfertigungsanlagen (mit einzelnen Produktionsprozessen) der Großunternehmen. - o Zunehmende bessere Realisierung der relativen Standortvorteile der Peripherien hochentwickelter Industrieländer (Arbeitsreserven, relativ niedrige Löhne) in den Ländern der dritten Welt bzw. Osteuropas	- o Verstärkung der Ansiedlungstendenz in den jeweilig entwickelsten Gebieten der (Investitions-)Länder – soweit vor allem nationale Unterschiede in den Produktionsbedingungen sowie günstigere Organisations- und Absatzformen in bezug auf nationale Märkte genutzt werden sollen. - o Vermehrt Investitionen in einigen Ländern der dritten Welt und künftig auch Osteuropas – soweit für die Standortwahl Faktoren ausschlaggebend sind, die in den peripheren Gebieten günstiger sind. - o Steigendes Engagement in den Zentrumgebieten der geringer entwickelten Mitgliedstaaten der EG – soweit zwar ein großes Arbeitskräftereservoir zu niedrigen Löhnen genutzt werden soll, aber etwa aus organisationstechnischen Gründen oder wegen der Nähe zum Absatzmarkt ein Standort innerhalb des EG-Gebietes gesucht wird.	o Standortmäßige Kontraktion in jedem Land auf einige wenige zentrale, mit den günstigsten Voraussetzungen für Produktion, Vermarktung und Export, entwickelte Gebiete, von denen aus sich Beziehungen und Kontakte zu den Zentren der anderen Länder am leichtesten herstellen lassen.	- o Verschärfung regionaler Disparitäten in den Ländern mit der "modernen" Struktur infolge der Konzentration eines relativ hohen Anteils der Produktion in den entwickelten Gebieten und dem Verschwinden traditioneller, bisher eher peripher bzw. dispers lokalisierter Sektoren. - o Konzentration der Unternehmen in (wenigen) entwickelten Zentren, d.h. Verschärfung intranationaler Disparitäten, in Ländern mit stärkerer Spezialisierung auf traditionelle Sektoren und insgesamt geringerem Industrialisierungsgrad (Beispiel Griechenland). - o Differenzierung zwischen Zentrumsgebieten und "zentraler Peripherie" (mit günstigen Bedingungen für die Organisation des Exports) bei weitgehendem Ausschluß der eigentlichen Peripherie, also wiederum eine Verschärfung intranationaler Disparitäten in Ländern mit zunehmender Differenzierung zwischen traditionellen und "modernen" Sektoren (Beispiel Italien).
--	---	---	---

Fazit: In jedem Mitgliedsland der EG werden die bereits entwickelten Zentrumsgebiete gestärkt sowie die geringer entwickelten Gebiete bzw. Peripherien weiter absolut und relativ geschwächt. Die EG-Bildung führt zu einer – quantitativ größer dimensionierten und qualitativ neu strukturierten – Reproduktion der regionalen Ungleichentwicklung auf nationalem Niveau.

Die Vermutung, daß das im Zusammenhang mit der Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien als Raumüberwindungstechnologien erwartete Substitutionspotential zu einer ausgeglicheneren dezentralen Raumstruktur führen werde, schließt unzulässigerweise von den technisch bedingten Möglichkeiten der neuen Technologien direkt auf deren räumliche Folgen, ohne die gesellschaftlichen Prozesse und Machtverhältnisse zu berücksichtigen, über die sich diese Technologien durchsetzen und im Hinblick auf ihre spezifische Wirkungsweise gestaltet werden (9). Gegenüber einem derartigen Technikdeterminismus wurde schon früh auf die "situationsbedingte Ambivalenz" neuer Kommunikationstechniken hingewiesen, also darauf, daß sie als Verstärker ablaufender räumlicher Prozesse wirken oder aber auch zur Erhaltung bestehender räumlicher Strukturen beitragen können, weil ihr Einsatz im Zusammenhang der räumlichen Entwicklungstrends bei Arbeitsplätzen, bei Haushalten und im Verkehrsverhalten gesehen werden müsse (10). Außerdem greift das Abstellen allein auf die Funktion der Raumüberwindung zu kurz, insofern diese Technologien gleichermaßen als Produktions-, Organisations- und Distributionstechnologien einsetzbar sind. Dabei kann z.B. ihr Einsatz im Bereich der Produktion sehr viel stärkere Auswirkungen auf Standorte (und Verkehrsströme) haben als deren Anwendung als Raumüberwindungstechnologie.

Schließlich habe der wirtschaftliche Strukturwandel den Unternehmen bei ihren Standortentscheidungen gegenüber der Vergangenheit eine viel größere Freiheit gegeben. Bei Standortentscheidungen träten quantitative (kostenbezogene) Faktoren gegenüber qualitativen, sog. "weichen" Faktoren, die für die Lebensqualität wichtig sind, zurück. Gebiete mit attraktiven Lebens- und Arbeitsbedingungen bekämen somit neue Chancen (S. 55). Untersuchungen zu den betrieblichen Standortanforderungen der Zukunft zeigen allerdings, daß die Bedeutung sog. "weicher" Standortfaktoren deutlich nebenrangig gegenüber den "harten" Kriterien angesehen wird (11). Zentrales Kriterium wird künftig die "Marktnähe" sein und – davon abgeleitet – die Erreichbarkeit dieser Märkte bzw. der Produktionsstätten und Dienstleistungsorte. "Weiche" Standortfaktoren erhalten erst dann Bedeutung, wenn es auf Unternehmensseite darum geht, zwischen mehreren bezüglich ihrer Verkehrsanbindung oder ihrer Marktnähe vergleichbaren Standorten eine Auswahl treffen zu müssen.

Wenn festgestellt wird, daß der Anteil an potentiell mobilen Beschäftigungsgelegenheiten gestiegen sei und sich neue Regionen der Gemeinschaft zu dynamischen Wirtschaftszentren entwickelt hätten, und zwar nicht nur im südlichen Zentraleuropa, sondern auch in Irland, Schottland und Wales (S. 63), wird hierbei übersehen, daß für den Erfolg der Regionen Lyon-Grenoble, Nizza, Barcelona und Valencia eine Reihe spezifischer Faktoren maßgebend waren, die weitere Erfolge dieser Art an anderer Stelle eher unwahrscheinlich erscheinen lassen (s.o.). Zudem werden auch Gefahren einer radikalen High-tech-Orientierung

verdrängt, wie sie etwa in Irland betrieben wird und eher die Sympathien der EG-Kommission als ein sozialverträgliches gradualistisches, "organisches upgrading" der Wirtschaftsstruktur zu haben scheint: die starke Dominanz international agierender Auslandskonzerne, die auch ihre jeweiligen Standortentscheidungen als "flexibel" ansehen, und das Entstehen "dualistischer" Wirtschaftsverhältnisse.

Endlich würden sich die Regionen selbst "des Wettbewerbs und der Möglichkeiten bewußt, mit denen sie in einem integrierteren Europa konfrontiert sind" (S. 22). Einerseits sei es ihre Aufgabe, "ihre natürlichen Gegebenheiten möglichst vorteilhaft darzustellen und zu zeigen, daß die für das Gedeihen neuer Unternehmen erforderlichen Dienstleistungen vorhanden sind" (S. 63). In der Tat setzen sich viele Regionen und Städte Europas seit Ankündigung des einheitlichen Binnenmarktes intensiver mit ihren Entwicklungsperspektiven und Wettbewerbsvorteilen auseinander. Andererseits wird von den als Folge der Verbindung bzw. Vernetzung von Unternehmen und durch die mit der europäischen Integration verbundenen politischen Initiativen enger werdenden Beziehungen zwischen den Regionen oder Städten erwartet, daß sie "die Wirtschaftskraft und das Potential verschiedener Regionen verstärken" (S. 149).

Die sich abzeichnende Tendenz der Institutionalisierung eines Systems konkurrierender Regionen ist aber alles andere als problemadäquat, insofern gänzlich ungleiche Möglichkeiten besitzende Konkurrenten einander ausgesetzt werden, wobei die Schwächeren weder die materiellen noch institutionellen Voraussetzungen mitbringen, um im Standortwettbewerb der Regionen zu bestehen. Um diesen Wettbewerb "nicht von vornherein ad absurdum zu führen, wird es unumgänglich sein, weitreichende Rahmensetzungskompetenzen im regionalpolitischen Kontext auf EG-Ebene zu zentralisieren. Erst auf diesem Wege könnte eine auf das Oberziel des regionalen Ausgleichs (und rahmensetzende Umweltnormen, W. K.) verpflichtete Politik zur Verhinderung des Standortwettbewerbs zwischen Ungleichem eingeleitet werden" (12).

Regionale Kooperationen (bzw. Netze kooperierender Städte) werden sich aller Voraussicht nach auf die Regionen konzentrieren, die einander benachbart sind, eine gleichartige Industrie- und Wirtschaftsstruktur aufweisen und gemeinsame Interessen bezüglich der künftigen Entwicklung haben (horizontale Kooperation; Beispiele sind das "4-Motorennetzwerk" der Regionen Baden-Württemberg, Rhone-Alpes, Katalonien und Lombardei, Technologie-Region Karlsruhe, Neue Hanse Interregio oder das regionale Netz "Drittes Italien" in Nordost- und Mittelitalien). Eine vertikale Kooperation zwischen wohlhabenden und rückständigen Regionen dürfte relativ selten bleiben (Beispiel: Regionalkooperation Bayern – Andalusien – Valencia – Nordportugal). Zu beobachten ist im Gegenteil die verstärkte Herausbildung von soziokulturellen, regionalistischen Teilsystemen innerhalb einzelner Mitgliedstaaten, begleitet von einem Aufstieg des radikalen Rechtspopulismus in Westeuropa.

4. Spezifische Raumtypen in der Gemeinschaft

Da die von der Kommission identifizierten neuen Entwicklungstrends unterschiedliche räumliche Auswirkungen haben, befaßt sich der Bericht ausführlich mit städtischen und ländlichen Gebieten, Küstengebieten und Inseln sowie Regionen an den Binnen- und Außengrenzen der Gemeinschaft. Unbeschadet mancher zutreffenden Beschreibung (weniger Erklärung) raumstruktureller Tendenzen läßt diese Auswahl aber nicht das Bemühen erkennen, Raumeinheiten zu identifizieren, abzugrenzen und zu charakterisieren, die durch die zunehmende Konzentration, Zentralisation, Internationalisierung und internationale Arbeitsteilung (und damit auch durch den Europäischen Binnenmarkt) in besonderem Maße betroffen sein werden.

Anstatt mit Begriffen wie "Städtische" oder "Ländliche Gebiete" eine tatsächlich nicht vorhandene Vergleichbarkeit der hierunter zusammengefaßten Gebiete zu suggerieren, scheint es sinnvoller, ausgehend von den empirisch feststellbaren Funktionen auf die herausragende Funktion ("strukturelle Dominanz") einzelner Raumeinheiten abzustellen, wie das beispielhaft durch *Ache et al.* für die Bundesrepublik Deutschland geschehen ist. Vor dem Hintergrund der jeweiligen Betroffenheit durch den Binnenmarkt werden hier etwa "Internationale Finanz- und Dienstleistungsräume", "Moderne Wissenschafts- und Technologieräume", "Räume mit altindustriellen Strukturen", "Moderne Produktionsräume", "Verstädterte Transportkorridore", "Vorstadtlandschaften", "Überregionale Distributionsräume", "Gentrifizierte Agrarräume" und "Ländliche Auffangräume" abgegrenzt (13).

Diese Raumeinheiten werden, wie die Autoren betonen, im statistischen Sinn nicht immer homogen im Hinblick auf ihre Größe und ihr prägendes Merkmal sein und lassen sich nicht pauschal auf standardisierte Regionen anwenden, dürften aber die räumlichen Wirkungen der Integration Europas besser beschreiben. Im Gegensatz zu statistisch homogenen Raumkategorien sollen sie auch nicht für eine flächendeckende Abgrenzung von Raumkategorien in der EG herangezogen werden, lassen sich aber z.B. den deutschen Raumordnungsregionen zuordnen. Die Grenzen der so identifizierten Teilräume können sich im Zeitablauf, in der Folge der jeweiligen Entwicklungsdynamik und dem davon abhängigen Maß der Betroffenheit ändern. Auch Überlagerungen, die eine eindeutige Zuordnung zu nur einer Raumeinheit nicht erlauben, sind in Teilbereichen denkbar.

Neben der allgemeinen Charakterisierung der jeweiligen Raumeinheit und der Beschreibung der Auswirkungen der oben skizzierten Entwicklungstrends in den einzelnen Räumen müssen die einzelnen Teilräume zusätzlich in ihren jeweiligen funktionalen bzw. räumlichen Zusammenhängen gesehen werden. Aus der räumlichen Nähe zu anderen, durch eine andere "strukturelle Dominanz" charakterisierten Regionen sich ergebende funktionale Zusammenhänge und sich aus der Grenzlage einer Raumeinheit ergebende räumliche Zusammenhänge können zu einer Verstärkung festgestellter Trends in den Teilräumen führen.

Mit dem im Kommissions-Bericht gewählten Ansatz, "spezifische Raumtypen" zu bilden, lassen sich dagegen funktionale Zusammenhänge zwischen Teilräumen, wenn überhaupt, nur in einigen Teilaspekten herausarbeiten. Mit Kategorien wie "Städtische" oder "Ländliche Räume" läßt sich nicht aufzeigen, wie z.B. Räume mit altindustriellen Strukturen mit dynamischen Finanz- und Dienstleistungsräumen funktional zusammenhängen, in denen die Konzernzentralen der traditionellen Industrieunternehmen sitzen oder wo höherwertige und international produktionsorientierte Dienstleistungen angeboten werden. Funktionale Verbindungen mit den an den Rändern entstandenen Distributionsräumen und zu benachbarten semi-urbanen Vorstadtlandschaften und gentrifizierten Agrarräumen, die als Wohnstandorte für einkommensschwächere bzw. einkommensstärkere Haushalte dienen, bleiben ebenfalls ausgeblendet. Allgemein kommen positive wie negative Synergien unterschiedlicher Entwicklungstrends in den aufeinander bezogenen Räumen nicht oder nur unsystematisch in den Blick.

Wenn der Bericht etwa Küstengebiete und Grenzregionen aufgrund ihrer Lage zu Problemgebieten macht, so wird wiederum nicht von den möglicherweise unterschiedlichen besonderen Funktionen dieser Räume und von den aufgrund heterogener Ausgangsbedingungen sich unterscheidenden Wirkungen der zunehmenden Internationalisierung und internationalen Arbeitsteilung ausgegangen. Im weiteren wird auch nicht darauf aufbauend untersucht, inwieweit sich aus den zusätzlich mit der Grenzlage der Raumeinheit ergebenden räumlichen Zusammenhängen positive Synergien ergeben oder negative Wirkungen durch Potentiale und Ressourcen jenseits der Grenzen kompensiert werden.

5. Stadtentwicklung und Urbanität im gesellschaftlichen Umbruch

Die ausdrückliche Beschäftigung der Kommission mit der "Entwicklung der Städtelandschaft in der Gemeinschaft" (S. 133 ff.) geschieht nicht unter Bezugnahme auf die in den 80er Jahren geführten Debatten über den Urbanisierungsprozeß und die Bedeutung der Kapitalkreisläufe für die räumliche Entwicklung sowie die widersprüchlich ablaufenden Reproduktionsprozesse im urbanen Raum (14). Die Aufzählung einiger "Trends der Stadtentwicklung" und Ausführungen über das "zukünftige Bild", die längst ablaufende Prozesse und deren Auswirkungen noch als Möglichkeit beschreiben (S. 140 ff.), bleiben somit unzulänglich. Es verwundert auch nicht, wenn aus dieser "unbegriffenen" und unsystematischen Beschreibung einzelner Phänomene "strategische Antworten" zur "Lösung der Probleme europäischer Städte im kommenden Jahrzehnt" abgeleitet werden (S. 148 f.), die sich im Rahmen der im Gang befindlichen, in starkem Maße außergeleiteten, dem Primat der weltweiten "Wettbewerbsfähigkeit" folgenden Politik der Stadterneuerung bewegen – mit den an anderer Stelle (S. 143 ff.) beklagten negativen Folgen einer

Umschichtung der Bevölkerung und einer Umstrukturierung der sozialen Verhältnisse.

Anstelle einer Beschäftigung mit den Auswirkungen der zunehmenden interurbanen Konkurrenz und der Ex- und Reurbanisierungsprozesse werden Vermutungen angestellt, deren Grundlage nicht weiter dargelegt wird, und illustrativ Einzelbeispiele erkennbarer unterschiedlicher städtischer Entwicklungen aufgezählt, ohne diese in einen systematischen Zusammenhang zu bringen: Der Wettbewerb der Städte um Investitionen könne (!) sich verstärken und es könnte (!) zu einem nicht näher beschriebenen "Wandel der Funktionen der Städte" kommen. Künftig "könnte (!) sich ein sehr viel differenzierteres Bild ergeben, in dem Städte jeder Größe in der ganzen Gemeinschaft . . . an der Umgestaltung der europäischen Städtelandschaft mitwirken" (S. 141). "In dem Maße, wie sich die Wirtschaftstätigkeit entwickelt und ändert, wird sich auch die relative Position einzelner Städte verändern" (S. 141). Dennoch werde sich "das Gesamtsystem der Städte Europas in den neunziger Jahren wahrscheinlich nicht drastisch verändern" (S. 140).

Die Folgen der sich auf allen räumlichen Ebenen, also auch der intraurbanen, herausbildenden neuen räumlichen Arbeitsteilung, die Folgen einer Zusammenfassung von immer größeren Teilen des Raumes in übergreifenden Einzugsgebieten und die Folgen einer zunehmenden Selektivität der allgemeinen Reproduktionsbedingungen vor allem in den miteinander konkurrierenden prosperierenden Zentren kommen dem Bericht als Verkehrs-, Umwelt- und Abfallprobleme, als räumlich unterschiedlich verteilte Arbeitslosigkeit, als Existenz von Armutszonen in unmittelbarer Nähe zu relativ wohlhabenden Gebieten und als schlechte Wohnverhältnisse in den Blick. Auf die Probleme einer stark außengeleiteten Politik der Reurbanisierung, deren Ziel es ist, das Raumbild einer Stadt in bezug auf eine imaginäre Städtiehierarchie neu zu prägen, wird dagegen nicht eingegangen. Daß die Innenstädte mit der sozialen Umstrukturierung ihre Lebendigkeit, ihr urbanes Ambiente verlieren und sich immer stärker angleichen und daß für das Verlorengegangene ein künstlicher Ersatz geschaffen werden muß (Identitätsstiftung für die Eliten der Zentralen), der sich in baulichen Maßnahmen, die in starkem Maße semiotisch sind, in der Inszenierung von "Kultur" usw. materialisiert, wird nicht thematisiert (15).

Dieses Versäumnis und die unterbliebene Analyse der Ursachen der angeführten Probleme führen dazu, daß deren Lösung ausgerechnet im "strategischen Weitblick" für den Aufbau einer "Stadtidentität", die Verbesserung des Images und die Vermarktung ihrer Dienstleistungen gesehen wird (S. 148). Schlüsselement sei – fiskalische Ressourcen vorausgesetzt – die Fähigkeit, die wirtschaftlichen Grundlagen anzupassen (?), leistungsfähige Verkehrs- und Kommunikationssysteme, qualifizierte Arbeitskräfte, für die Lebensqualität in Form kultureller Angebote und einer intakten Umwelt wichtig seien, und einmal mehr in produktiver Konkurrenz miteinander kooperierende Städte.

Die ohnehin schon in vollem Gang befindliche neue Phase der Urbanisierung, die weitere Ausbreitung neuer räumli-

cher Formen wie der urbanen Zone und die Zersplitterung des gesamten urbanen Raums in spezialisierte Fragmente mit allen genannten negativen Folgen wird damit weiter gefördert. Die Strategievorschläge stellen dabei wesentlich auf die spezialisierte Reproduktion der Lebensverhältnisse ab als demjenigen Element des Urbanisierungsprozesses, das zunehmend über die ökonomische Attraktivität einer Metropole entscheidet, und auf den Eindruck, den eine Stadt bei der Außenwelt hinterläßt, auf das ebenfalls von ökonomischen Interessenlagen abhängige, bewußt produzierte Bild einer Stadt.

6. Ausbau transeuropäischer (Infrastruktur-)Netze für ein "Europa der Regionen"?

Die Diskussion über transeuropäische Transport-, Energie- und Informationsnetze auf Gemeinschaftsebene schafft nach Auffassung des Kommissionsberichts die Grundlage für einen kohärenten Rahmen einer künftigen vorausplanenden Infrastrukturpolitik, die den Entwicklungsbedarf der Regionen im Gesamtzusammenhang der Gemeinschaft berücksichtigt (S. 16). So wie die Diskussion aufgegriffen wird: Verkehrs- und Energiepolitik als Annexpolitik zur Wirtschaftspolitik mit den entsprechenden ökologischen Blindstellen, wird aber eine daran anknüpfende Raumordnungspolitik kaum die Gleichstellung der "vitalen" Lebensbedingungen im Raum gewährleisten. Ein leistungsfähiges Verkehrssystem (= unbegrenzte Verkehrserschließung aller Standorte, Ausrichtung der Verkehrsinfrastruktur auf die jeweils leistungsfähigste Technik, Erhöhung der Transportleistungen und –geschwindigkeit sowie Minimierung der Transportkosten) und die Idee eines Binnenmarktes für Energie mit dem schlichten Ziel "Billigkeit" fördern zunächst einmal die Wirtschaft, vor allem auch deshalb, weil ihr die dabei anfallenden ökologischen Kosten dieser kaum angelastet werden.

Hinsichtlich des Verkehrsbereichs, auf den im folgenden allein eingegangen wird, "sieht sich die Gemeinschaft einem wachsenden Verkehrsaufkommen und damit verbunden einer zunehmenden Verkehrsüberbelastung gegenüber." Dies spiegelt die Tatsache wider, daß die getätigten Investitionen nicht mit dem gestiegenen Verkehrsaufkommen Schritt halten konnten (S.16). Verkehr (besonders auf der Straße) scheint aus der Sicht der Kommission unvermeidlich und daher irgendwie zu "bewältigen". Wirtschaftswachstum scheint mit mehr Verkehrsaufwand, gar noch überproportional verstärkt, einhergehen zu müssen (S. 71 f., 75). Dagegen bleibt festzuhalten, daß Wachstum des motorisierten Verkehrs eine gewollte und beispielsweise durch die Liberalisierungsmaßnahmen des Binnenmarktes in hohem Maße geförderte Entwicklung ist. Auch stehen Wirtschaftswachstum und Verkehrswachstum nicht direkt in Relation. Leerfahrten oder sinnlose Transporte (wie die Einfuhr von Milch nach Italien und deren Ausfuhr als Joghurt) erzeugen kein Wirtschaftswachstum, sondern belasten die Umwelt.

Verkehrseinsparung steht nicht auf dem Programm der EG. Verkehrsvermeidung wird allenfalls am Rande thematisiert vor dem Hintergrund des sog. "Verkehrsinfarktes", dem punktuellen Erreichen der systemimmanenten Grenzen des Verkehrs auf der Straße (vor allem auch des Wirtschaftsverkehrs). Die Kommission macht sich dabei die Sorgen der (Verkehrs-)Wirtschaft um absatzfähige Produkte und um die infrastrukturelle Absicherung einer erweiterten Wettbewerbspolitik und raumausgreifenderen Arbeitsteilung zu eigen. Ökologischer Wandel ist entgegen den an anderer Stelle genannten negativen Folgen eines ungebremsen Verkehrswachstums von dieser Position her nicht zu erwarten (16). Statt dessen wird beklagt, daß "es zunehmend schwieriger (wird), neue Flughäfen, Autobahnen und Eisenbahnstrecken zu bauen, um der steigenden Nachfrage zu begegnen", weil die finanziellen Mittel fehlten und Auflagen hinsichtlich der Ökologie und des Landschaftschutzes bestünden (S. 75). Ohne Abhilfe würden die großen Wirtschaftszentren zunehmend schwerer erreichbar sein, weshalb die Suche nach alternativen Lösungen, um den Verkehrsfluß zu verbessern, intensiviert werden müsse (S. 75 f.).

Die Fixierungen auf Technik-Rationalität anstelle einer Problemorientierung auf die Mobilitätsprobleme und die Bewältigung des Alltags führen aber in der Praxis zu erheblichen Fehleinschätzungen der problemlösenden Potentiale von technischen "Lösungen", von Groß-"Lösungen", der Bedeutung großräumiger Verkehre, von Hochgeschwindigkeit usw. Diese problemproduzierenden Denkstrukturen, die ökonomischen Interessenlagen entsprechen, haben schon in der Vergangenheit Mehrverkehr verursacht. Straßenbau, Hochgeschwindigkeitsbahnen oder technische Systeme zur Verkehrsbeschleunigung implizieren auch weiterhin nicht nur Verlagerung von Verkehr auf unökologischere Verkehrsträger, sondern gleichzeitig immer auch Neuverkehr und neu zu bewältigenden Verkehrszuwachs. Die alte Erkenntnis, daß Verkehr Verkehr schafft, ist (auch) auf EG-Ebene nicht handlungsleitend.

Statt dessen wird der rasche Ausbau von Hochgeschwindigkeitsverkehrsnetzen allein schon wegen der Bedeutung der Erreichbarkeit für Wirtschaftsfunktionen mit einem hohen Bedarf an nicht routinemäßigen und komplexen Informationen wie hochwertige Dienstleistungen und Firmenzentralen für geboten gehalten (S. 78 f.). Der Frage, welche Auswirkungen der Bau eines europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes, das in Zentraleuropa am dichtesten sein wird, zusammen mit den Auswirkungen der Liberalisierung im europäischen Luftverkehr auf die zukünftige Standortgunst der Städte und auf die Struktur des Wirtschaftsraumes auf der Grundlage der Erreichbarkeit haben, geht die Kommission aber nicht nach (17). Immerhin sieht sie, daß der Bau einer modernen Hochgeschwindigkeits-Infrastruktur nicht nur die Zentren zu Lasten der Entwicklungsmöglichkeiten anderer Regionen stärken dürfe und auch Verbindungen in der Fläche bereitgestellt werden müssen, die deren Nutzen geographisch innerhalb der Regionen verteilen (S. 80).

Anstatt beziehungslos nebeneinander stehender Karten der Straßenverkehrsichte, des Passagier- und Frachtvolumens der Flughäfen und des Europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes hätte ein (informativer) Bezugsrahmen für eine europäische Raumordnungspolitik allerdings eine Darstellung des heutigen europäischen Städtesystems aus der Sicht der Erreichbarkeit im Personenverkehr erfordert, wobei insbesondere der Anschluß einer Stadt an das Luftverkehrsnetz als Indikator ihrer Bedeutung angesehen und dabei ihre Integration in das Weltstädtesystem berücksichtigt werden muß. Daran anschließend hätten die Auswirkungen der aktuellen Veränderungen im europäischen Personenverkehrsnetz auf die zukünftige Erreichbarkeit der Städte aufgezeigt werden müssen.

Wie Teilräume, die durch Eisenbahnlinien in sich zusammenrücken, jeweils an das europäische Städtesystem angeschlossen werden, hängt davon ab, welche Stellung die Zentren dieser Teilräume im europäischen Luftverkehr haben. Die Erreichbarkeit einzelner Städte in einem Teilraum steht in Wechselwirkung mit der Bedeutung nicht nur der betreffenden Stadt, sondern des ganzen Teilraumes, für dessen innere Struktur das Eisenbahnnetz entscheidend ist. Die Bedeutung der europäischen Flughäfen wird sich aber mit der angestrebten Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs ändern. Wie die Erfahrungen in den USA zeigen, wird man nicht nur mit einer Konzentration der Flugesellschaften, sondern auch mit Veränderungen im Streckennetz rechnen müssen (Entstehen von sternförmigen Netzen mit sog. Hubs im Mittelpunkt).

Raumordnerische Überlegungen, die nicht nur die real ablaufenden bzw. durch bestimmte politische Entscheidungen verursachten oder verstärkten Entwicklungen beschreiben und dabei die Ziele des Binnenmarktprojektes verinnerlichen, hätten freilich auch Alternativen zu bedenken, insbesondere dann, wenn ständig ein "Europa der Regionen" beschworen wird und Ansätze zur "Dezentralisierung" oder "endogenen Entwicklung von Regionen" vorhanden sind. Immerhin fördert die weitere Verbesserung der Fernerreichbarkeit den Lebensalltag der Menschen direkt kaum, beeinträchtigt ihn aber durch indirekte Folgen in hohem Maße (ökologische und menschliche Opfer). Fernverkehrsmittel werden überwiegend von einem relativ exklusiven Teil der Bevölkerung genutzt, breitere Schichten haben an ihnen allenfalls im Urlaubsverkehr Anteil, während den Lebensalltag ganz andere Entfernungsbereiche bestimmen, wie das Umfeld der Wohnung, der Weg zur Schule oder zum Arbeitsplatz. Die Bemühungen um die verbesserte Fernerreichbarkeit lassen nicht nur den alltäglich gelebten Raum vieler Menschen zum durchfahrenen Raum werden und beeinträchtigen die Nahbereichbarkeit. Zusammen mit den Bemühungen um einen möglichst kostengünstigen Transport, vor allem der fehlenden Berücksichtigung ökologischer Kosten bei der Förderung des LKW-Verkehrs führen sie auch dazu, daß bei Standortentscheidungen der Unternehmen Transportentfernungen so gut wie keine Rolle mehr spielen und zu einem erheblichen Anstieg des LKW-Fernverkehrs führen.

Eine andere "dem Europa der großen Distanzen" entgegenstehende, auf die Region bezogene Verkehrs- und Infrastrukturpolitik müßte zur Entwicklung europäischer Regionen vorrangig deren innere Strukturen fördern und darauf achten, daß eine räumliche Erweiterung der Bezüge möglichst nicht zur Abhängigkeit von oder zur Herrschaft über andere Regionen führt (18). Der Landschaft und den Regionen angepaßte Verkehrswege können nicht Hochgeschwindigkeitstrassen sein. Große Distanzen sollten in für die Zwischenräume verträglichen Formen abgewickelt werden und die Kosten für die Bewältigung der ökologischen Folgen von den Verursachern getragen werden. Die Erschließung des Raumes muß für die Menschen statt für die Wirtschaftsfunktionen der Zentren erfolgen, d.h. die leichtere Bewältigung täglicher Aktionsräume muß im Vordergrund stehen, Raum- und Zeitorganisationen müssen überschaubar bleiben. Wirtschaftswachstum und Verkehrswachstum müssen entkoppelt werden. Statt wie bisher einseitig eine Politik des Transportwachstums zu betreiben, muß Verkehrseinsparung wichtiger werden. Wenn Ferne teuer wird durch Erhebung angemessener Transportkosten, hat Nähe einen Attraktivitätsfaktor mehr. Hohe Investitionen erfordernde "Magistralen" schaffen als Verbindung monopolisierend konzentrierter Regionszentren ohne Umland- bzw. Eigenererschließung eine Bündelung von Verkehr, die selbst zum Problem wird. Verbesserungen für die Menschen erfordern Maßnahmen im Nahverkehr. Überregionale Verbindungen müssen auf regionalen Verbindungen aufbauend (z.B. Überlegungen in Richtung "integrierter Netzplanung") und nicht umgekehrt nachträglich durch Verbindungen in der Fläche ergänzt werden.

7. Bezugsrahmen für eine europäische Raumordnungspolitik als "prospektives Krisenmanagement"

Wenn räumliche Planung konstitutiv die Sicherung gesellschaftlicher Funktionen durch den Staat bedeutet, die zur Aufrechterhaltung des Systems notwendig sind, für die jedoch die einzelnen gesellschaftlichen Interessengruppen keine vorausschauende Vorsorge betreiben (Planung als staatliches Krisenmanagement), ist es zwar nicht die Planung, die die Maßstäbe, Leitbilder, Handlungs- und Organisationsformen setzt, sondern der Problemlösungsdruck vor Ort im Zusammenspiel mit dem gesellschaftlichen Bedarf an Krisenmanagement, der Impetus, Aufgabe und Bedeutung von räumlicher Planung bestimmt (19). Daraus aber schlußzufolgern, eine vielfältige, plurale bis widersprüchliche, flexible und kurzfristig orientierte Planungspraxis (wie sie insbesondere im Bereich der Stadtplanung zu beobachten ist) wäre die in der derzeitigen gesellschaftlichen Umbruchsituation funktionale Form des Krisenmanagements, wäre jedoch kurzfristig. Konstitutive Aufgabe bleibt die Sicherung von Funktionsvoraussetzungen der Gesellschaft, trotz und gerade wegen der Einsicht in die strukturellen Grenzen jeder Planung. Dazu ist mehr als nur der passive Nachvollzug sich vollziehender Entwicklungen notwendig.

Daß sich die Kommission dieser Verantwortung bewußt gewesen wäre, als sie ihre "Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft" erstellte, läßt sich nicht erkennen. "Europa 2000" liefert keinen europäischen Bezugsrahmen, der die wahrscheinlichen Tendenzen der räumlichen Entwicklung und der Flächennutzung darstellt und mit dem Willen eines eigenen Gestaltungsanspruchs aus europäischer Perspektive bewertet. Selbst als nur "informativ" Bezugsrahmen bleibt der Bericht, wie gezeigt, unzulänglich. Insbesondere die jenseits der allgemeinen Ebene von Willenserklärungen und gegenteiligen Hoffnungen tatsächlichen negativen Wirkungen der beobachtbaren und absehbaren Entwicklungstrends der räumlich-funktionalen Ordnung und Arbeitsteilung von Städten und Regionen bleiben weitgehend ausgeblendet. Statt dessen wurden die Erfordernisse und Hoffnungen, aber auch Illusionen des auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im weltweiten Maßstab abzielenden Binnenmarktprogrammes verinnerlicht. Da die Auswahl und die Darstellung der für relevant gehaltenen Informationen immer auch eine Bewertung der Bedeutung dieser Informationen für die politische Willensbildung darstellt, ist zu befürchten, daß eine darauf aufbauende europäische Raumordnungspolitik zum Anhängsel der ökonomischen Ziele der Integrationsstrategie wird.

Anmerkungen

- (1) Vgl. z.B. DATAR, Hrsg.: *Les villes européennes. La documentation française*; ARL/DATAR: *Perspektiven einer Europäischen Raumordnung* – Hannover, Paris 1991; Rijksplanologische Dienst: *Perspektiven in Europa. Eine Studie von Optionen für eine europäische Raumordnungspolitik* (Zusammenfassung). – Den Haag 1991; Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): *Raumordnerische Aspekte des EG-Binnenmarktes*. = Schriftenreihe Forschung, Bonn (1992) H. 488
- (2) Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Europa 2000. Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft*. – Brüssel, Luxemburg 1991
- (3) Vgl. z.B. die Vorgehensweise von Ache, P. et al.: *Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Westdeutschland*. In: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, a.a.O., S. 143 ff.
- (4) Vgl. DIW: *Maastricht: Ausblendung Osteuropas ein Fehler*. In: *Wochenbericht* (1992) 15, S. 188 ff.
- (5) Vgl. hierzu auch Franzmeyer, F.: *EG-Konzept überdenken. Integrationskonsequenzen der Neuorientierung ost-mitteleuropäischer Staaten*. In: *Konjunkturpolitik*, 37. Jg. (1991), S. 331 ff.

(6)

Vgl. hierzu *Tömmel, I.*: Regional en ruimtelijk beleid of Europees niveau: mogelykheden en grenzen. In: Plans (1986) Nr. 7; dies.: Ökonomische Integration und Regionalpolitik in der EG. In: Prokla (1986), Nr. 64, S. 113 ff.; *Lee, R.*; *Ogden, P. E.* (eds.): Economy and Society in the EEG. Spatial Perspectives. – Bary-Glamorgan 1978; *Holland, S.*: Uncommon Market. Capital, Class and Power in the European Community. – London 1980

(7)

Vgl. *Nam, Ch. W.* et al.: Die Auswirkungen von EG '92 und der damit verbundenen Rechtsvorschriften auf die benachteiligten Regionen der Gemeinschaft; Europäisches Parlament, Reihe Regionalpolitik und Verkehr, Luxemburg (1991), Nr. 18, S. 14, 23

(8)

Nerb, G. et al.: Großräumige Entwicklungstrends in Europa und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf. In: ifo-schnelldienst (1992) H. 17/18, S. 18

(9)

Vgl. hierzu und zum folgenden *Läpple, D.*: Neue Technologien in räumlicher Perspektive. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1989), H. 4, S. 213 ff.

(10)

Naylor, H.; *Türke, K.*: Welche Wirkungen können neue Kommunikationsmedien auf Raumordnung und Stadtentwicklung haben? In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1982), H. 3, S. 178

(11)

Vgl. zuletzt die Ergebnisse eines BMBau-Forschungsprojekts zur "Bedeutung neuer Märkte für die betrieblichen Standortanforderungen der Zukunft", die zusammengefaßt sind in *Steinröx, M.*: Neue Absatzmärkte in Europa: Auswirkungen auf die betrieblichen Standortanforderungen der Zukunft. In: Planerin (1992) 2, SRL-Mitteilungen für Stadt-, Regional- und Landesplanung, S. 22 ff.

(12)

Reuter, J.: Die strukturschwachen Gebiete der Gemeinschaft im Vorfeld von EG '92: Problemlagen, Entwicklungstrends und Perspektiven – am Beispiel der Ziel-1-Regionen Spaniens und Italiens. = Ifo-Studien zur Regional- und Stadtökonomie, München (1992) 2, S. 181. Auch die Zusammenarbeit in den Verdichtungsräumen der Gemeinschaft gestaltet sich nicht unproblematisch, worauf z.B. *Fürst, D.*: Regionen in Europa – Herausforderungen für die kommunale Zusammenarbeit. In: *Kohler-Koch, B.* (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa. – Opladen 1992, S. 313 ff. hingewiesen hat.

(13)

Vgl. im einzelnen *Ache, P.* et al., a.a.O., S. 143 ff.

(14)

Vgl. hierzu nur *Prigge, W.* (Hrsg.): Die Materialität des Städtischen. Stadtentwicklung und Urbanität im gesellschaftlichen Umbruch. – Basel u.a. 1987; *Borst, R.* et al. (Hrsg.): Das neue Gesicht der Städte: Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte. – Basel u.a. 1990; *Hitz, H.* et al.: Zur Dialektik der Metropole: Headquarter Economy und urbane Bewegungen. In: Geographische Zeitschrift, 80 Jg. (1992), S. 67 ff.

(15)

Vgl. im einzelnen *Becker, J.*: Die postmoderne Stadt. Eine Literaturübersicht. In: Archiv für Kommunalwissenschaft (1991) II, S. 262 ff.

(16)

Auch wenn z.B. mit der Veröffentlichung des "Grünbuches zu den Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt eine Gemeinschaftsstrategie für eine 'dauerhaft umweltgerechte Mobilität'" (Bonn 1992) inzwischen ein Umdenkungsprozeß der Kommission erkennbar ist, fällt eine Bilanz der EG-Verkehrspolitik weiterhin zwiespältig aus. Von der zweifelhaften Straßenbauphilosophie des Verkehrsinfrastrukturprogramms wird z.B. nicht abgerückt, und die Politik steht insgesamt nach wie vor unter dem ökonomischen Primat der Binnenmarktverwirklichung. Vgl. zur EG-Verkehrspolitik zuletzt *Reh, W.*: Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft – Chance oder Risiko für eine umweltgerechte Mobilität? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" vom 29.1.93, S. 34 ff.

(17)

Vgl. aber *Ramseier, U.*; *Messerli, P.*: Strukturveränderungen im westeuropäischen Wirtschaftsraum auf der Grundlage der Erreichbarkeit im Personenverkehr. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 36. Jg. (1992), S. 129 ff.

(18)

Vgl. hierzu und zum folgenden *Holzappel, H.*: Planungsstrategien für den Verkehr der Zukunft. In: Stadt Frankfurt/M., Umweltdezernat et al. (Hrsg.): Fortschritt vom Auto? Umwelt und Verkehr in den 90er Jahren (Kongreßbericht) – München 1991, S. 227 ff. Vgl. auch *Marx, D.*: Normative Bemerkungen zum Inhalt einer Europäischen Raumordnungspolitik. In: DISP Nr. 105 (1991), S. 41 ff.

(19)

Vgl. zum folgenden *Helbrecht, I.*: Das Ende der Gestaltbarkeit? Zu Funktionswandel und Zukunftsperspektiven räumlicher Planung. – Oldenburg 1991, S. 72 ff.

Dr. Wolfgang Knapp
Institut für Landes-
und Stadtentwicklungsforschung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Königswall 38–40
4600 Dortmund 1