



AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Cornett, Andreas P.; Dühr, Stefanie:

Raumplanung in und mit europäischen Nachbarländern

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-5544106>

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011):
Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung.

Hannover, 757 – 829

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55441>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

10 Raumplanung in und mit europäischen Nachbarländern

10.1 Raumplanung in europäischen Nachbarländern

Stefanie Dühr

Kurzfassung

Die zunehmende europäische Integration auf dem Gebiet der Raumentwicklung hat die Aufmerksamkeit auf Unterschiede im Verständnis von Raumplanung und in der Organisation von Planungssystemen in europäischen Ländern gelenkt. In diesem Kapitel werden auf der Grundlage von bestehenden Klassifizierungen die Systeme der räumlichen Planung in ausgewählten europäischen Nachbarländern vorgestellt. Der Schwerpunkt liegt auf Frankreich, England und den Niederlanden, die Beispiele unterschiedlicher Planungstraditionen darstellen. Die Entwicklung der Planungssysteme in den neuen EU-Mitgliedstaaten wird exemplarisch besprochen, unter besonderer Berücksichtigung des Nachbarlandes Polen. Als Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen und zunehmende europäische Kooperationen in der Raumplanung durchliefen viele europäische Planungssysteme in den vergangenen Jahren zum Teil tief greifende Umorientierungen. Das Kapitel endet mit einer Diskussion, ob eine Konvergenz europäischer Planungstraditionen zu beobachten ist.

10.1.1 Einleitung: Unterschiede in der Raumplanung in europäischen Ländern

Die zunehmende Kooperation auf dem Gebiet der Raumplanung innerhalb Europas (vgl. Kap. 10.2) seit dem Zweiten Weltkrieg hat auch die Aufmerksamkeit auf Unterschiede im Planungsverständnis und -handeln in europäischen Nachbarländern gelenkt. Viele dieser Unterschiede sind historisch bedingt, da unterschiedliche räumliche Gegebenheiten sowie soziale und politische Rahmenbedingungen ein Spektrum raumplanerischer Ansätze und Instrumente hervorgerufen haben. Im Laufe der Zeit haben sich somit unterschiedliche Planungssysteme und Planungskulturen herausgebildet, von denen viele Aspekte unreflektiert bleiben, weil sie tief im gesellschaftlichen Verständnis von Raum und Politik verwurzelt sind.

Healey (2006) z. B. erklärt die Verschiedenheit europäischer Planungskulturen durch historisch und geographisch geprägte Unterschiede in deren „räumlichem Bewusstsein“. Bis zur Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts war das Denken über räumliche Planung in westeuropäischen Ländern von Konzepten zur städtischen Form und phy-

sischen Struktur dominiert. Inwiefern dieser Fokus auf kleinräumliche Planungsaspekte von anderen gesellschaftlichen und politischen Aspekten beeinflusst wurde, war von Land zu Land verschieden. In den Niederlanden, bedingt durch die geographische Notwendigkeit eines weitreichenden Wassermanagements und einer historisch starken Mehrebenen-Staatsstruktur, bildete sich früh ein starkes räumliches Bewusstsein heraus. Die Siedlungshierarchie in Frankreich und Deutschland bewahrte die historisch gewachsenen lokalen und regionalen Identitäten, während Planung in England traditionell auf den Schutz von Landschaft vor städtischer Zersiedelung ausgerichtet war. Dieses traditionelle „räumliche Bewusstsein“ in der Raumplanung wurde im Laufe der vergangenen Jahrzehnte jedoch durch veränderte Rahmenbedingungen, wie eine neoliberale Wirtschaftsordnung in einigen Ländern und starke Sektorpolitiken, geschwächt. In den 1970er und 1980er Jahren veränderte sich der Ansatz der Raumplanung von Plänen und Strategien zunehmend hin zu Projekten. Als Folge ging in vielen Ländern somit das räumliche Bewusstsein in der Planung verloren.

Healey (2006) argumentiert, dass ein fehlendes räumliches Bewusstsein vor allem in stark fragmentierten Ländern, wie z. B. Belgien, in denen individuelle Landeigentümer privilegiert sind, zu finden ist. Auch in stark zentralisierten Ländern wie Großbritannien, wo der finanzielle Sektor zusätzlich einen starken Einfluss auf die öffentliche Politik hatte, fehlt heute oft ein räumliches Bewusstsein in der Planung. Diese Unterschiede im „räumlichen Denken“ einer Planungstradition können am Beispiel der Einbindung des Eurotunnels in das nationale Eisenbahnnetz aufgezeigt werden. Während in Frankreich eine nationale Strategie zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur umgesetzt wurde, die die Ärmelkanal-Durchquerung in das nationale und internationale Hochgeschwindigkeitsnetz einbindet, beschränkt sich die Anbindung in England nach wie vor weitgehend auf die Ankunft in London. Wie Williams (1996: 98) ausführt, demonstriert dies ein in Großbritannien fehlendes räumliches Denken auf nationalem Niveau.

In vielen europäischen Ländern konnte in den vergangenen Jahren eine Reorientierung zur strategischen Raumplanung beobachtet werden, um projektbasierte Entwicklungen besser einbinden zu können und auch um den Nationalstaat oder die Region innerhalb Europas und weltweit „räumlich zu positionieren“ (Williams 1996: 97). Eine strategische Ausrichtung der Raumplanung erfordert jedoch ein räumliches Bewusstsein, und dieses wiederzuerwecken kann problematisch sein. Albrechts (2001) hat am Beispiel von Flandern in Belgien gezeigt, welche politischen Anstrengungen erforderlich sind, um die Kapazität für eine räumliche Wahrnehmung der Region wieder zu stärken. In Flandern erforderte dies die Wiedererweckung traditioneller Landschaftskonzepte und deren Integrierung in neue Raumkonzepte zum neuen Städtenetzbild des „Flämischen Diamanten“.

Es sind diese Unterschiede im Planungsverständnis und in der Organisation von Raumplanung in europäischen Ländern, die im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen. Systeme räumlicher Planung sind nicht statisch, sondern ständigen Veränderungen und Anpassungsprozessen unterworfen, die häufig eine Reaktion auf europäische und globale Entwicklungen sind. In den vergangenen Jahren wurden in vielen europäischen Ländern oftmals weitreichende Planungsreformen durchgeführt, durch die das Rechtssystem angepasst, die Verteilung von Kompetenzen zwischen den verschiedenen

Planungsebenen neu bedacht und neue Planungsinstrumente eingeführt wurden. Die Auslöser für solche Reformen sind oft ähnlich und reflektieren Dezentralisierungstendenzen sowie den Willen zu einer stärkeren strategischen Ausrichtung der räumlichen Planung und einer besseren Integration von Sektorpolitiken. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit gesehen, flexibler auf Entwicklungsvorhaben reagieren zu können, um im zunehmenden internationalen Wettbewerb um Investitionen nicht zu kurz zu kommen. Die Unterschiede im Verständnis und in der Organisation von räumlicher Planung werden im folgenden Kapitel zunächst am Beispiel von existierenden Kategorisierungen von Planungstraditionen erläutert. Die Organisation der räumlichen Planung und das zugrunde liegende Planungsverständnis wird anschließend exemplarisch für die westlichen Nachbarländer Frankreich, die Niederlande und England dargestellt. Die Planungssysteme dieser Länder stellen verschiedene „Planungsfamilien“ dar. In Kap. 10.1.4 werden die Planungssysteme der neuen EU-Mitgliedstaaten exemplarisch diskutiert, unter besonderer Berücksichtigung des Nachbarlandes Polen. Die Planungssysteme der ehemals sozialistischen zentral- und osteuropäischen Staaten befinden sich derzeit noch in einer Transformationsphase, was eine langfristige Einschätzung der Entwicklung ihrer Planungsansätze schwierig macht. Das Kapitel endet mit einer Diskussion, ob eine Konvergenz europäischer Planungssysteme unter veränderten Rahmenbedingungen zu beobachten ist.

10.1.2 Planungsfamilien und Kategorisierungen von Planungssystemen

Im Zuge der verstärkten Zusammenarbeit europäischer Länder auf dem Gebiet der Raumplanung hat es seit den späten 1980er Jahren verschiedene Ansätze gegeben, die Planungssysteme in Europa besser zu verstehen und zu kategorisieren. In diesem Kapitel werden verschiedene Kategorisierungen von Planungssystemen vorgestellt, mit denen in den vergangenen Jahren versucht wurde, in der Komplexität und Diversität der Raumplanung in Europa „Planungstraditionen“ zu identifizieren. Zwei Hauptrichtungen können unterschieden werden (vgl. Nadin, Stead 2008): zum einen Klassifizierungen in Bezug auf die rechtlichen und administrativen Grundlagen von Planungssystemen, zum anderen die Analyse von Planungssystemen mithilfe eines Kriterienkataloges und einer daraus resultierenden Identifizierung von „Idealtypen“ von Planungssystemen (Tab. 10.1).

Einer der ersten Versuche, die Organisation räumlicher Planung in westeuropäischen Ländern besser zu verstehen, wurde von Davies et al. (1989) unternommen. Sie unterschieden die Planungssysteme Dänemarks, Englands, Frankreichs, den Niederlanden und Westdeutschlands bezüglich ihrer rechtlich-administrativen Planungsgrundlagen. Die Rechtssicherheit in der Planung, die in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern, deren Rechtssystem auf dem *Code Napoléon* oder skandinavischem Recht basiert, gegeben ist, steht in starkem Kontrast zum britischen Planungssystem. Dieses beruht auf einem *Common Law* Rechtssystem, das sich nicht auf Gesetze, sondern maßgeblich auf richterliche Urteile der Vergangenheit stützt, und sich darum entspre-

Tab. 10.1: Typologien von Planungssystemen

Davies et al. 1989*		Common law England	Napoleonic codes DK, DE, FR, NL		
Newman, Thornley 1996	Nordic DK, FI, SE	British IE, UK	Germanic AT, DE	Napoleonic BE, FR, IT, LU, NL, PT, ES	East European
CEC 1997**	Comprehensive integrated AT, DK, FI, DE, NL, SE	Land use regulation IE, UK (and BE)	Regional economic FR, PT (and DE)	Urbanism GR, IT, ES (and PT)	
Farinós Dasí 2007***	Comprehensive integrated AT, DK, FI, NL, SE, DE (and BE, FR, IE, LU, UK) BG, EE, HU, LV, LT, PL, RO, SL, SV	Land use regulation BE, IE, LU, UK (and PT, ES) CY, CZ, MT	Regional economic FR, DE, PZ, (and IE, SE, UK) HU, LV, LT, SK	Urbanism GR, IT, ES CY, MT	

* Davies et al. (1989) do not give a specific name to the two groups but contrast England and other systems based on their legal frameworks.

** The EU Compendium identifies 'ideal types' of planning traditions. Each country may exhibit combinations of ideal types in different degrees. The ideal types are dominant in the countries indicated here.

*** The ESPON project took the EU Compendium traditions as a starting point and examined how countries, including the transition states of central and eastern Europe, were moving between them.

Quelle: Nadin, Stead 2008: 39

chend schnell weiterentwickelt. Das englische Planungssystem lässt somit im Vergleich einen deutlich größeren administrativen Ermessensspielraum und mehr Flexibilität bei Planungsentscheidungen zu als die kontinentalen Planungssysteme.

Auch Newman und Thornley's (1996) Klassifizierung von Planungssystemen basiert auf den Unterschieden in rechtlichen und administrativen Strukturen. Sie beziehen sich für ihre Klassifikation auf die fünf Rechtsfamilien in Europa, die von Zweigert und Kötz (1987) definiert wurden. Demzufolge haben alle kontinental-europäischen Rechtssysteme (romanisch, germanisch und nordisch) einen ähnlichen juristischen Ansatz: die Definition eines kompletten Systems von abstrakten Regeln und Prinzipien

im Vorfeld, auf deren Grundlage Entscheidungen getroffen werden. Newman und Thornley (1996) argumentieren, dass dieses Vorgehen der kontinentalen Mentalität entspricht: „The European is given to making plans, to regulating things in advance, and to drawing up rules and systematizing them“. Im Vergleich dazu gibt das englische *Common Law* Rechtssystem deutlich weniger Regeln vor, und die Gesetzesgrundlage wird auf vorhergehenden Rechtsentscheidungen aufgebaut, was deutlich mehr Flexibilität in der Entscheidungsfindung erlaubt. Newman und Thornley (1996) beschreiben den englischen Ansatz als „The English never make a decision until it has to be made, only experience counts and there is little theorising“ und „they are not given to abstract rules and hold no trust in ‚best laid plans‘“.

Eine Klassifizierung von Planungssystemen auf Basis des zugrunde liegenden Rechtssystems hat deutliche Vorteile, da die gesetzliche Grundlage und die administrative Struktur der Regierung einen starken Rahmen für das Funktionieren eines Planungssystems bilden. Solch ein Ansatz betont in der Regel unterschiedliche Funktionen von Planungsinstrumenten, wie z. B. ob Entscheidungen auf der Grundlage von rechtlich bindenden Plänen getroffen werden (wie in kontinental-europäischen Ländern) oder auf der Grundlage von Projektvorschlägen und Baugenehmigungsanträgen (wie in England). Dennoch ist der rechtlich-administrative Rahmen nur ein – wenn auch starker – Faktor, der das Funktionieren eines Planungssystems und die Planungspraxis beeinflusst. Die zweite Gruppe der Klassifizierung von Planungssystemen ist darum bemüht, ein weiteres Spektrum von Einflussfaktoren abzudecken, mit dem die Komplexität europäischer Planungssysteme besser beschrieben werden kann.

So definiert das *EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* (CEC 1997) einen Kriterienkatalog, auf dessen Grundlage vier „Idealtypen“ von Planungssystemen oder Planungstraditionen identifiziert wurden (vgl. Tab. 10.1). Der Begriff „Planungstradition“ wurde genutzt um zu verdeutlichen, wie stark moderne Planungssysteme mit ihrem komplexen historischen Ursprung verwurzelt sind. Neben dem Kriterium der Rechtsfamilien wurden sechs weitere Variablen eingeführt: der Kompetenzbereich des Planungssystems im Hinblick auf die abgedeckten Politikbereiche, der Umfang von nationaler und regionaler Planung, die Verteilung von Macht und Kompetenzen zwischen nationaler und Gemeindeebene, die Rolle von öffentlicher Hand und privatem Sektor, die „Reife“ des Planungssystems und wie etabliert räumliche Planung in Staat und öffentlichem Leben ist, sowie die Diskrepanz zwischen den Zielen der räumlichen Planung und den Umsetzungsergebnissen.

Auf der Grundlage dieser Kriterien identifiziert das *EU Compendium* vier Idealtypen, die als Maßstab für die komplexe Realität von Planungstraditionen dienen können, obwohl die formale Struktur des Planungssystems weiterhin betont wird. Diesem Ansatz liegt das Verständnis zugrunde, dass Systeme räumlicher Planung im Vergleich mit den Idealtypen in verschiedenen Merkmalen mehr als einem Idealtypus entsprechen können. Die vier Idealtypen von Planungssystemen in Europa sind: der umfassend-integrative Ansatz (*comprehensive integrated approach*), der Landnutzungsplanungsansatz (*land use planning tradition*), der regional-ökonomische Planungsansatz (*regional economic approach*) und der „Urbanismus“-Ansatz.

Der umfassend-integrative Ansatz wurde auch als „Rahmenmanagement“ beschrieben und versucht explizit, sowohl die räumlichen Auswirkungen verschiedener Politikbereiche als auch die verschiedenen Ebenen der Planungs- und Entscheidungskompetenz zu koordinieren. Es existiert eine sehr systematische und formale Hierarchie von Planungsinstrumenten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, die alle auf räumliche Koordination ausgerichtet sind. Dieser Planungsansatz benötigt weitreichende politische Unterstützung und öffentliche Investitionen zur Erreichung solch umfassender raumordnerischer Ziele. Die Niederlande werden mit dieser Planungstradition assoziiert. Das EU Compendium identifiziert darüber hinaus zwei Unterkategorien: die nordischen Länder, in denen Städte und Gemeinden Planungskompetenzen mit der nationalen Ebene teilen, und die föderalen Länder Österreich und Deutschland, wo ein ähnlicher raumordnerischer Ansatz verfolgt wird, aber die Bundesländer eine starke Rolle in der Raumplanung spielen.

Die umfassend-integrative Planungstradition steht somit im Kontrast zum Landnutzungsplanungsansatz, der eher dem britischen rechtlich-administrativen System entspricht. Der Landnutzungsplanungsansatz ist im Umfang der abgedeckten Politikbereiche deutlich begrenzter. Der Hauptfokus liegt innerhalb des von der nationalen Regierung vorgegeben Rahmens auf dem Regulieren von Landnutzungsänderungen auf lokaler Ebene.

Der regional-ökonomische Ansatz strebt die Erfüllung weitgefasster sozialer und ökonomischer Ziele an, vor allem im Hinblick auf den Abbau regionaler Disparitäten. Raumplanungsziele sind in regionalentwicklungspolitische Strategien integriert und sind darum nicht flächendeckend definiert, sondern lediglich für solche Bereiche, in denen räumlich unerwünschte Folgen von sektoraler Planung auftreten. Die nationale Regierung spielt eine wichtige Rolle im Koordinieren landesweiter Entwicklungen und für öffentliche Investitionen. Im EU Compendium werden die Planungssysteme in Frankreich und zum Teil auch Portugal als ein Beispiel dieses Planungsansatzes angesehen.

Der vierte Idealtyp einer Planungstradition ist der „Urbanismus“, dessen Fokus auf Architektur und Städtebau liegt. Das EU Compendium sieht diesen Ansatz hauptsächlich in den mediterranen Mitgliedsstaaten vertreten (CEC 1997).

Klassifikationen, wie sie im EU Compendium vorgeschlagen werden, stellen natürlich eine Simplifizierung der Wirklichkeit dar und haben dadurch gewisse Einschränkungen. Es ist jedoch genau diese Vereinfachung, die auch eine Diskussion der grundlegenden Unterschiede des Planungsverständnisses in Europa und der Organisation von Raumplanung erlaubt. Ein besseres Verständnis der wesentlichen Unterschiede raumplanerischer Ansätze kann die grenzüberschreitende Kooperation in der Raumentwicklung vereinfachen. Es erlaubt auch eine bessere Einschätzung, inwiefern sich Ziele, Methoden und Instrumente anderer Planungstraditionen erfolgreich auf das eigene System übertragen lassen (James, Lodge 2003; Adams 2008).

Raumplanungssysteme sind jedoch ständigen Veränderungen unterworfen. In vielen europäischen Ländern wurden in den vergangenen Jahren mehr oder weniger weitreichende Reformen initiiert. Diese Reformen sind oft durch ausländische Erfahrungen beeinflusst oder durch den europäischen Raumplanungsdiskurs, wie z. B. durch die Ar-

beit am *Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK)* (CSD 1999). Dies kann dazu führen, dass sich die Grundcharakteristiken des reformierten Planungssystems deutlich verändern. So zielte z. B. die Reform des englischen Planungssystems, das vorher hauptsächlich auf Landnutzungsplanung beschränkt war, auf eine Ausbreitung des Umfangs der räumlichen Planung hin zu einer stärkeren Integration von Sektorpolitiken ab.

Die Kategorisierung der Planungsansätze im EU Compendium wurde unter Berücksichtigung der Veränderungen, denen diese Systeme unterworfen sind, im Rahmen des ESPON-Programms aktualisiert und auf die erweiterte Europäische Union angewendet (Farinós Dasí 2007: 112). Im Vergleich zum EU Compendium legt dieser Bericht mehr Wert auf die Machtverteilung zwischen den verschiedenen Planungsebenen und zeigt eine detailliertere Analyse der Staatsstrukturen und der Dezentralisierung von Planungskompetenzen, vor allem im Hinblick auf die verschiedenen Formen regionalen Regierungshandelns. Wie bereits das EU Compendium schlussfolgert auch dieser Bericht, dass beachtliche Variationen zwischen den Planungssystemen in Europa bestehen. Klassifikationen sind nicht einfach durchzuführen, da sich die Stile der Mitgliedstaaten unterscheiden und die Auswahl und das Gewicht der Klassifizierungskriterien zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können.

Im Hinblick auf Veränderungen von europäischen Planungssystemen seit der Klassifizierung durch das EU Compendium stellt der ESPON-Bericht fest, dass die Planungssysteme in Belgien, Frankreich, Irland, Luxemburg und dem Vereinigten Königreich Aspekte des umfassend-integrativen Ansatzes aufgenommen haben. Deutschland, Irland und Schweden haben Ideen des regional-ökonomischen Stils aufgegriffen, während sich Spanien und Portugal in Richtung eines Landnutzungsansatzes entwickeln.

Diese Anpassungsprozesse, die in europäischen Planungssystemen beobachtet werden können, werfen die Frage auf, ob langfristig mit einer Konvergenz von Raumplanung in Europa gerechnet werden kann. Manche Änderungen betreffen eher detaillierte administrative oder rechtliche Aspekte, wohingegen andere möglicherweise eine eher generelle Transformation von Raumplanungsstilen reflektieren (Healey et al. 1997). Farinós Dasí (2007) vertritt den Standpunkt, dass sich der umfassend-integrative und der regional-ökonomische Planungsansatz weiter ausbreiten werden. Diese Einschätzung der Entwicklung von Planungssystemen unterstützt die Beobachtung, dass das nordwesteuropäische Verständnis von Raumplanung zunehmend stärkere Unterstützung in anderen europäischen Regionen findet (Rivolin, Faludi 2005). Bereits im Jahr 1993 argumentierten Healey und Williams, dass ein Konvergenzdruck in bestimmten Aspekten dadurch entsteht, dass Städte und Regionen sich stärker auf den europäischen Wettbewerb einstellen. Davies (1994: 67) sah ebenfalls Konvergenztendenzen durch den Dreifacheffekt von Kooperation zwischen Städten und Regionen in anderen Ländern, ebenso den Wettbewerb um Investitionen, Touristen und andere Vorteile des Europäischen Binnenmarktes sowie die Lernprozesse durch die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission. Das abschließende Kapitel wird sich nochmals der Frage zuwenden, ob eine Konvergenz der europäischen Planungssysteme zu beobachten ist. In den folgenden Kapiteln werden zunächst die Planungssysteme ausgewählter Nachbarländer vorgestellt.

10.1.3 Raumplanung in europäischen Nachbarländern: die Beispiele der Niederlande, Frankreichs und Englands

Planungssysteme in Europa basieren auf einem historisch geprägten Verständnis der Notwendigkeit zur Ordnung und Planung des Raumes und auf traditionell geprägten Rechtssystemen, Planungsinstrumenten und -verfahren. Diese historisch gewachsenen Unterschiede haben zu einer beeindruckenden Vielfalt der Raumplanung in Europa geführt. Raumplanungssysteme sind jedoch stetigen Veränderungen unterworfen, die sich aus internationalen, europäischen und nationalen Einflüssen und veränderten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ergeben.

In vielen westlichen Ländern, wie Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien, wurde das Planungsrecht seit Mitte der 1990er Jahre mehr oder weniger weitreichend erneuert und neue Planungsinstrumente wurden eingeführt. Die Gründe für eine Reform des Planungssystems sind oft ähnlich und als eine Reaktion auf die räumlichen Effekte der Globalisierung und die zunehmenden Verflechtungen europäischer Regionen zu verstehen. Die Reformen sind motiviert durch die Notwendigkeit, aktuelle Pläne zur Verfügung zu haben, um flexibler auf neue Entwicklungen reagieren können. Eine bessere Integration der räumlichen Auswirkungen von Sektorpolitiken wie Verkehr, wirtschaftliche Entwicklung oder Naturschutz ist eine weitere wichtige Zielsetzung solcher Reformen.

Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von (Stadt-)Regionen ist ein wichtiger Antriebsfaktor für die Neubesinnung von Planungsinhalten. Daneben stehen Fragen der Verschiebung von Kompetenzen in der Mehrebenen-Governance-Struktur der EU. Ein zunehmender Austausch über Ziele und Inhalte der Raumplanung zwischen den europäischen Regionen, wie durch die Zusammenarbeit am EUREK (CSD 1999) oder durch Kooperationsprojekte, die durch EU-Programme wie INTERREG gefördert werden, führt zum Transfer von Erfahrungen und Lerneffekten. Seit den späten 1990er Jahren konnte in vielen westlichen Ländern eine Rückbesinnung auf strategische Planung sowie die Einführung neuer, oft informeller, Planungsinstrumente beobachtet werden (PRP Planning, UWE 2002). Strategische Raumordnungspläne auf nationaler oder regionaler Ebene übernehmen dabei eine Rahmenfunktion für die Umsetzung von Projekten und die Integration von räumlichen Auswirkungen der Sektorpolitiken.

Planungssysteme in Europa sind somit den gleichen Trends und Entwicklungen ausgesetzt, und die Anpassungsreaktionen sind oft ähnlich. Dennoch gibt es deutliche Unterschiede im Verständnis von Raumplanung und in der Ausgestaltung von Raumordnungspolitik. In diesem Kapitel werden die Raumplanungssysteme von einigen der westlichen Nachbarländer Deutschlands exemplarisch vorgestellt. Dabei wird vor allem auf die Organisation der Raumplanung, die wichtigsten Planungsziele und -instrumente und die Evolution des Planungssystems eingegangen. In den vergangenen Jahren sind eine Vielzahl von Publikationen erschienen, in denen die Raumplanungssysteme einzelner europäischer Länder diskutiert werden (vgl. z. B. Needham 2007; Cullingworth, Nadin, 2006). In zunehmendem Maße sind auch bi- oder multinationale Vergleiche von Planungssystemen verfügbar (vgl. z. B. Booth et al. 2007; Alterman 2001; Dühr 2007).

Im Folgenden werden die Planungssysteme der Niederlande, Englands und Frankreichs vorgestellt. Diese drei Länder stellen, wie im vorherigen Kapitel diskutiert, bestimmte Typen von Planungstraditionen dar.

Raumplanung in den Niederlanden

Raumplanung hat in den Niederlanden einen zentralen Stellenwert, der sich früh durch die Notwendigkeit einer umfangreichen Koordination der Raumnutzung ergeben hat. Schließlich handelt es sich um ein Land, das zu den dichtbesiedeltesten Ländern Europas gehört und von dem zwei Drittel der Landfläche unter dem Meeresspiegel liegt. Die Notwendigkeit und der Nutzen von Raumplanung ist darum generell akzeptiert in einer Gesellschaft, in der das Sprichwort, dass Gott zwar die Erde, die Niederländer aber Holland erschaffen haben, gern zitiert wird. Die Niederlande werden regelmäßig als eine Kultur mit einem „soft spot for planning“ (Faludi 2005) und als eine Nation von Baumeistern, Wasser-Managern, Land-Managern, Predigern und Händlern (Needham 2007) beschrieben.

Die Niederlande sind ein dezentralisierter Einheitsstaat, in dem Planungskompetenzen auf die nationale Ebene, die zwölf Provinzen und die Ebene der ca. 600 Städte und Gemeinden verteilt sind (siehe Tab. 10.2). Trotz dieser Verteilung der Kompetenzen dürfen die verschiedenen Körperschaften keine entgegengesetzte Politik betreiben. In der Praxis gewährleisten unter anderem umfangreiche Abstimmungsmechanismen zwischen den verschiedenen Ebenen und auch die an nationale Zielsetzungen gebundenen öffentlichen Fördermittel eine kohärente Umsetzung der nationalstaatlichen Raumplanungsziele (ARL, DGR 2003). Alexander (1992) hat die Raumplanung in den Niederlanden als passiv-reguliertes System beschrieben, in dem die Träger öffentlicher Belange frühzeitig in den Planungsprozess einbezogen werden. Das EU Compendium (CEC 1997) beschreibt das niederländische Planungssystem als eines der besten Beispiele für den umfassend-integrativen Planungsansatz, in welchem sich Pläne nicht nur mit wirtschaftlicher Entwicklung beschäftigen, sondern tatsächlich mit der Koordination von räumlichen Prozessen.

Das Raumplanungssystem der Niederlande ist somit sowohl auf eine umfassende Koordination der räumlichen Auswirkungen von Sektorpolitiken als auch der verschiedenen Verwaltungsebenen ausgerichtet. Pläne und Raumplanungsstrategien in den Niederlanden sind in der Regel indikativ und nicht bindend für den Bürger (mit Ausnahme des lokalen Landnutzungsplanes, dem *Bestemmingsplan*). Somit liegt die Kompetenz, Bauvorhaben auf der Grundlage des *Bestemmingsplan* zu genehmigen oder abzulehnen, ultimativ ausschließlich bei den Städten und Gemeinden. Eine Baugenehmigung kann nur für diejenigen Projekte erteilt werden, die im *Bestemmingsplan* (als gesetzliche Grundlage für die lokale Raumentwicklung) vorgesehen sind. In der Praxis haben Projektträger jedoch oft einen beachtlichen Einfluss auf den Inhalt dieser Pläne. Needham (2005) hat dies als administrativen Pragmatismus bezeichnet, da die Planungspraxis stark beeinflusst wird durch eine informelle Auslegung der formalen Regeln. Dies beinhaltet, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen den Planungsebenen in

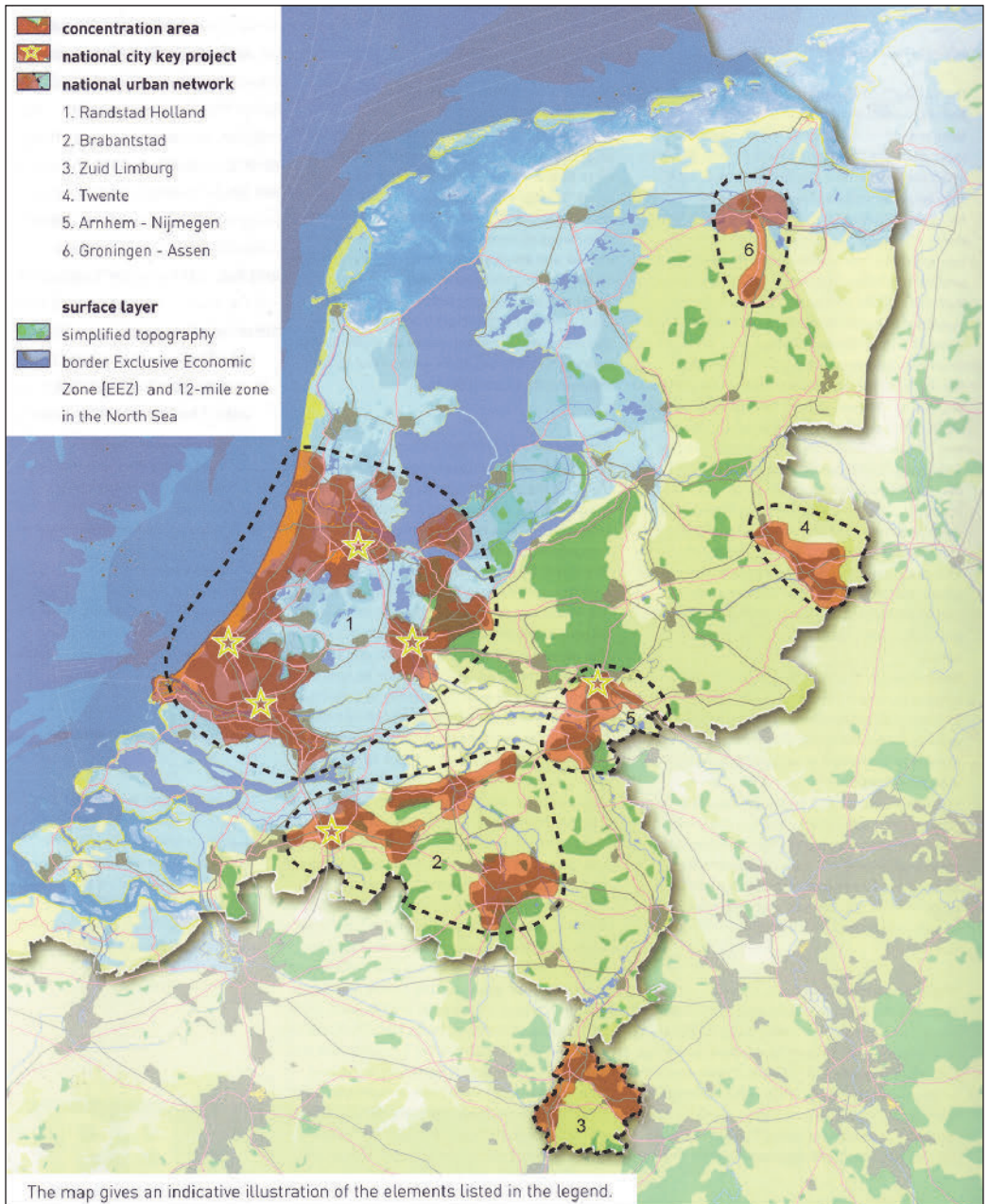
Tab. 10.2: Übersicht über die Planungsebenen und die wichtigsten Planungsinstrumente in den Niederlanden (vor der Reform des Planungssystems 2008)

Planungsebene	Planungsinstrument
Nationale Ebene <i>(Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer / Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt, VROM)</i>	- Planerische Grundsatzentscheidungen in verschiedenen Formen (Strukturschema, Strukturskizze, konkreter politischer Beschluss (wie z.B. die <i>Nota Ruimte</i>), Raumordnungsberichte)
Regionale Ebene (Provinzen)	- <i>Streekplan</i>
Lokale Ebene (Städte und Gemeinden)	- <i>Structuurplan</i> (Strukturplan) - <i>Bestemmingsplan</i> (Zweckbestimmungsplan)

der Regel durch Diskussion gelöst werden, und nicht durch die Anwendung hierarchischer Einflussnahme. Formale Regeln werden als „Stock hinter der Tür“ verstanden, der jedoch nur im Notfall eingesetzt wird. Auch in der Diskussion zwischen Planern und Sektorpolitiken werden Lösungen meist auf informellem Weg und durch Verhandlungen gesucht, d. h. Entscheidungsfindung findet, wie Scharpf (1993) es beschrieb, im „Schatten der Hierarchie“ und des Rechts statt.

Die wichtigsten Änderungen in der Raumplanung der Niederlande in den vergangenen Jahren waren die Verabschiedung einer neuen nationalen Raumplanungsstrategie (vgl. Abb. 10.1) (VROM 2006) und des neuen Raumplanungsgesetzes (*Wet ruimtelijke ordening*) im Jahr 2006, das am 1. Juli 2008 in Kraft trat. Mit diesen Veränderungen ging auch ein Umdenken des Planungsverständnisses einher, von einer „sozialstaatlichen Planung“ (mit der die öffentliche Verwaltung suchte, nationale übergeordnete raumplanerische Zielsetzungen zu verfolgen) zu einer „entwicklungsorientierten Planung“ (Zonneveld 2006). Dies bedeutet, dass Planung in den Niederlanden zunehmend weniger als regulativ verstanden wird, sondern eher als Mechanismus, der erwünschte sozial-ökonomische Veränderungen der Raumstruktur ermöglichen soll („Governance“ anstelle von „Government“). Planungsprozeduren sollen verkürzt und die Anzahl benötigter Genehmigungen für Bauvorhaben reduziert werden. Planung soll somit proaktiv und zukunftsorientierter sein, unter anderem um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande zu gewährleisten. Das Konzept der „räumlichen Qualität“ spielt eine wichtige Rolle in dem neuen Planungsverständnis (u. a. um die Attraktivität niederländischer Städte und Regionen im internationalen Wettbewerb zu gewährleisten) und auch dem Monitoring von räumlichen Entwicklungen wird zunehmend größere Bedeutung beigemessen. Die Planungsreform wurde zur Zeit des Schreibens dieses Kapitels (September 2008) umgesetzt, die neuen Planungsinstrumente waren in Bearbeitung. Die Ausführungen in diesem Kapitel beziehen sich darum hauptsächlich auf die Planungsinstrumente, die vor Juli 2008 verabschiedet wurden.

Abb. 10.1: Nota Ruimte – Entwicklungsperspektive „Urbanisierung“



Quelle: VROM 2006

Das niederländische Raumplanungsgesetz (vor 2008) identifizierte die wichtigsten Planungsinstrumente auf den verschiedenen Planungsebenen als nationale Raumplanungsstrategie (*nota ruimtelijke ordening*) und auf Ebene der Provinzen als *Streekplan* (Provinzial-/Regionalplan). Die zwei Hauptplanungsinstrumente auf der Ebene von Städten und Gemeinden sind der indikative *Structuurplan* (gemeindlicher Flächennutzungsplan) und der bindende *Bestemmingsplan* (Zweckbestimmungsplan) (Dühr 2007; Royal Haskoning 2006a) (siehe Tab. 10.2).

Die Hauptverantwortlichkeit für Raumplanung auf nationaler Ebene liegt beim Ministerium für Wohnungsbau, Raumordnung und Umwelt (*Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*) (VROM). Die erste nationale Raumplanungsstrategie wurde im Jahr 1960 verabschiedet und seitdem regelmäßig überarbeitet, um die Raumentwicklung den veränderten Anforderungen anzupassen. Die nationalen Raumplanungsstrategien erfüllen mit ihrer umfassend-integrativen Sichtweise eine wichtige Rahmenfunktion für die Planungsinstrumente auf provinzieller und lokaler Ebene. Das Leitprinzip der neuen nationalen Raumplanungsstrategie (*Nota Ruimte*) (VROM 2006), „Dezentralisierung wo möglich, Zentralisierung wo nötig“, illustriert dieses veränderte Regierungs- und Planungsverständnis. Im Bereich der Raumplanung nehmen somit die Provinzen und die Städte und Gemeinden eine wichtigere Rolle ein, wohingegen die nationale Ebene einen Schritt zurücktritt. Die wichtigsten Änderungen der *Nota Ruimte* im Vergleich zu vorhergehenden Raumplanungsstrategien betreffen somit die Governance-Methode (das „Wie“) und nicht so sehr die veränderten Planinhalte (das „Was“). Nationale und provinzielle Gebietskörperschaften haben jedoch gleichzeitig mehr Gewicht, wenn es um die Verteidigung nationaler oder internationaler Interessen geht, wie z. B. beim Landschaftsschutz.

Die *Streekplannen* der zwölf niederländischen Provinzen (vgl. Abb. 10.2) hatten die Aufgabe, eine integrierte Raumplanungsperspektive für die darunterliegenden Gebietskörperschaften zu geben (vgl. Abb. 10.3).

Die niederländischen Kommunen haben das Recht zur Selbstverwaltung und beträchtliche Autonomie über die Entwicklung ihres Gebietes, aber die kommunalen Pläne und Finanzen benötigen die Zustimmung der Provinzen. Die umfangreichen Abstimmungsprozesse in den Niederlanden führen dazu, dass dies, sowie auch die Implementierung nationaler Gesetzgebung, in der Regel ohne Probleme verläuft. Der kommunale *Structuurplan* ist das Rahmenplanwerk, innerhalb dessen die bindenden und detaillierten *Bestemmingsplannen* erarbeitet werden. Der *Bestemmingsplan* ist das wichtigste Planungsinstrument auf lokaler Ebene. Er ist der einzige Plan, der nach Verabschiedung durch die provinzielle Regierung sowohl für Bürger also auch für die öffentliche Hand bindend ist.

Die Gesetzesgrundlage für die Raumplanung in den Niederlanden ist das *Wet ruimtelijke ordening*, das den Charakter einer Rahmengesetzgebung hat. Das erste Raumplanungsgesetz wurde 1965 verabschiedet und seitdem regelmäßig überarbeitet. In den 1990er Jahren wurde z. B. der Planungsprozess für Großprojekte im Bereich Infrastruktur und Wassermanagement vereinfacht, um solche Investitionen schneller durchsetzen zu können. Das Ergebnis dieser zahlreichen Gesetzesänderungen war ein

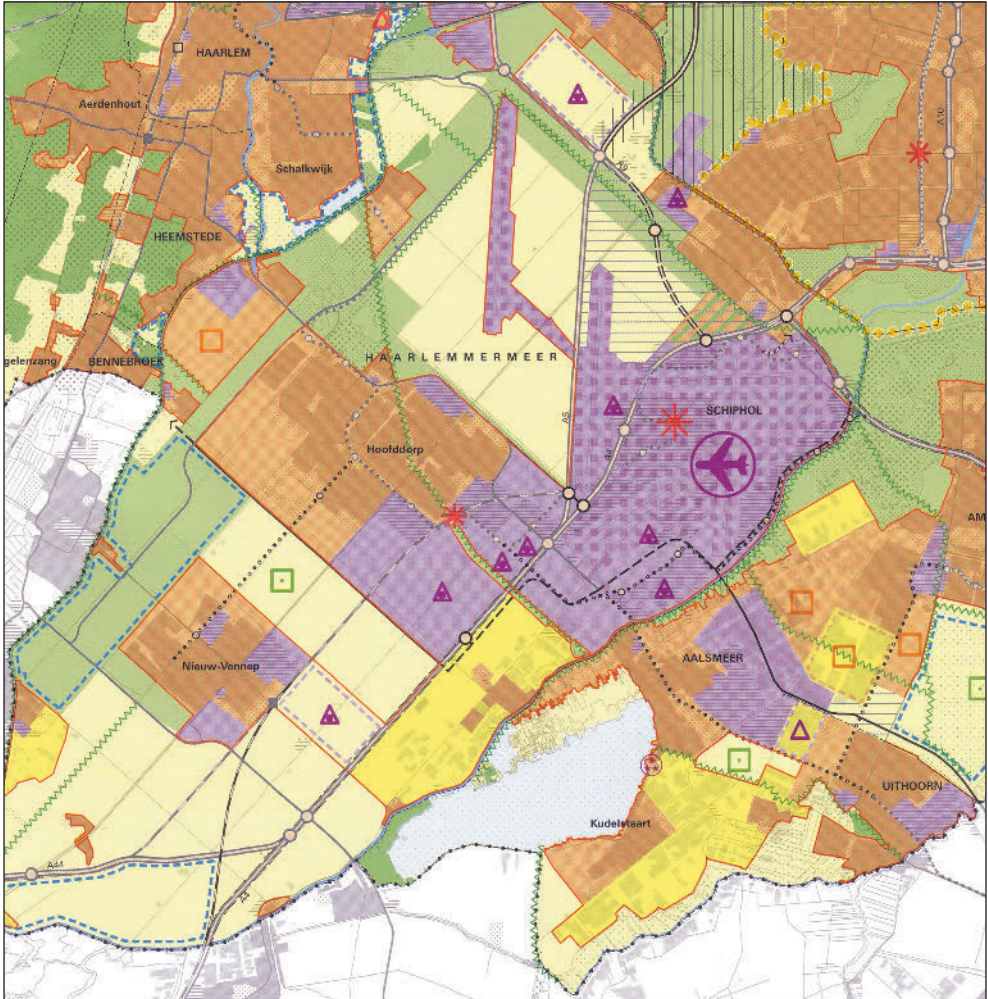
Abb. 10.2: Die niederländischen Provinzen und Kommunen mit mehr als 100 000 Einwohnern



Quelle: ARL, DGR 2003: 332

„Patchwork“ verschiedener Instrumente und Prozeduren (Needham 2005). Das neue Raumplanungsrecht ist darum keine Überarbeitung der existierenden Gesetzesgrundlage, sondern ein komplett neues Gesetz, das am 1. Juli 2008 in Kraft getreten ist und teilweise neue Instrumente und Prozeduren einführt. So sollen z. B. die nationalen und provinziellen Raumplanungsstrategien durch „spatial visions“ oder räumliche Leitbilder

Abb. 10.3: Streekplan Noord-Holland Zuid (Auszug)

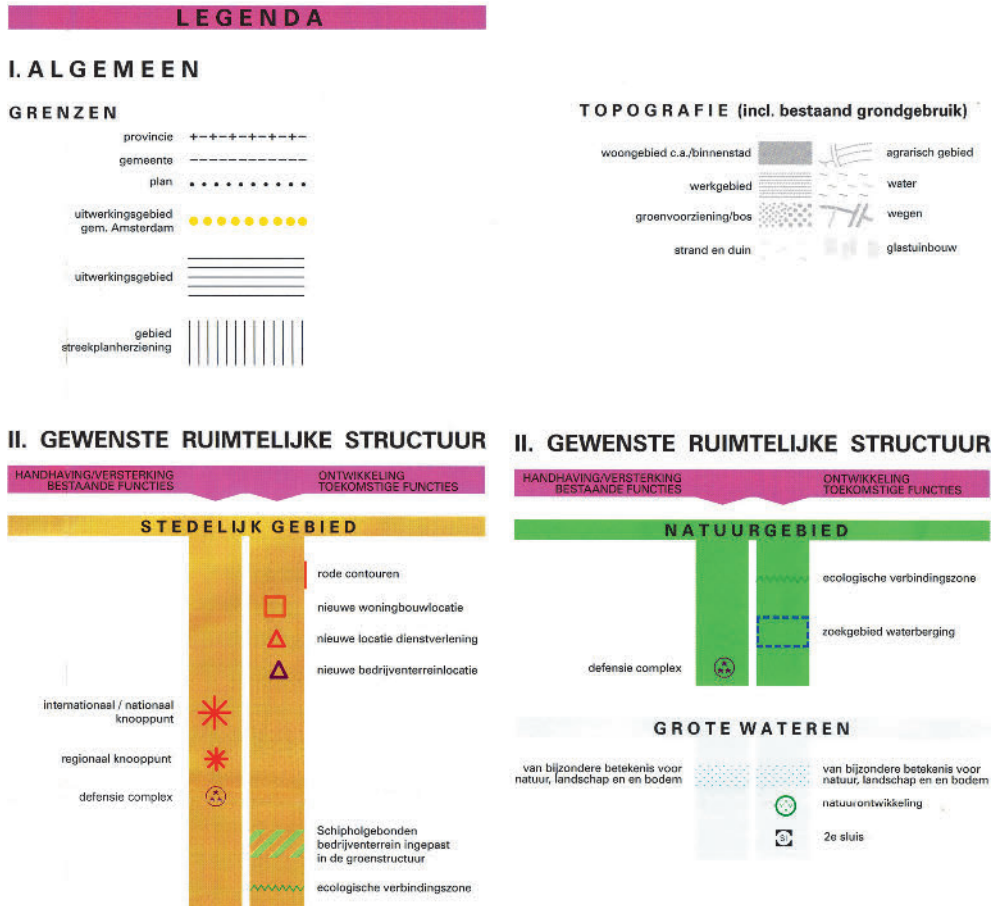


Quelle: Provincie Noord-Holland 2003 (Separate Karte, Originalgröße 96 x 60 cm)

ersetzt werden. Auf lokaler Ebene wird es nur noch ein Instrument geben, den Umsetzungsplan mit rechtlicher Bindungswirkung.

Die Auswirkungen des veränderten Planungsrechts auf die niederländische Planungspraxis wurden in den vergangenen Jahren umfassend diskutiert. So wurden Befürchtungen geäußert, dass trotz der Betonung auf Dezentralisierung in der *Nota Ruimte* eine der womöglich weitreichendsten Änderungen des neuen Raumplanungsgesetzes die Stärkung der Planungskompetenzen auf nationaler Ebene auf Kosten der Städte und Gemeinden sein könnte. Durch das Erlassen von Direktiven im neuen Planungs-

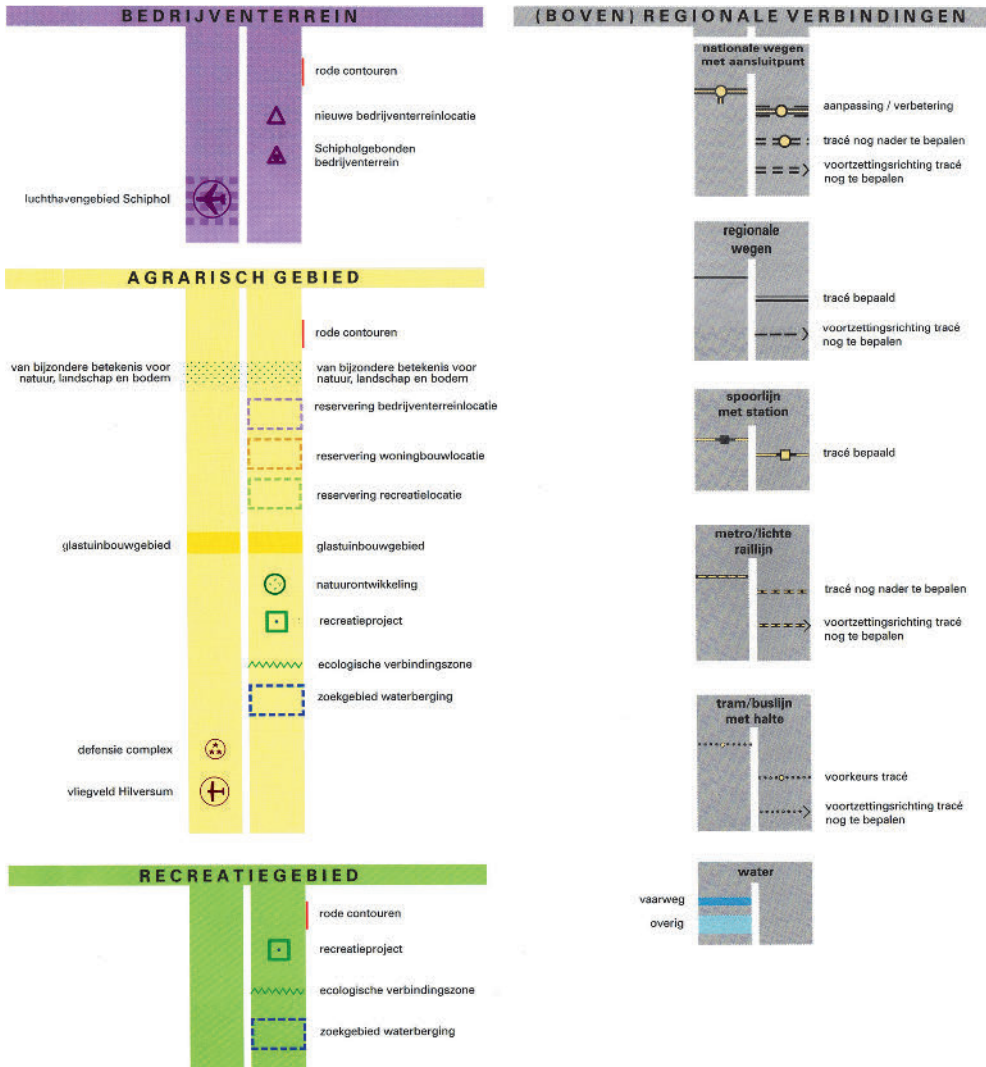
Legende zu Abb. 10.3 (Fortsetzung s. folgende Seite)



system können nationale und provinzielle Gebietskörperschaften womöglich leichter die Anpassung der lokalen Raumplanungsstrategien erreichen. Dies gilt vor allem in jenen Bereichen, in denen die Vertretung nationaler oder internationaler Interessen erforderlich ist. Erst die vollständige Umsetzung des Gesetzes wird zeigen, ob das neue Planungssystem in den Niederlanden in der Praxis stärker zentralisiert ist als zuvor.

Niederländische Raumplaner haben seit dem Zweiten Weltkrieg eine aktive Rolle in grenzüberschreitenden und europäischen Raumplanungsdiskussionen gespielt. Grenzüberschreitende Kooperation wurde früh mit den Nachbarländern Deutschland und Belgien initiiert, und auch in transnationalen Kooperationsprojekten spielen niederländische Akteure eine wichtige Rolle. An der Erarbeitung des EUREK (CSD 1999) sowie der *Territorialen Agenda für die EU* (Rat der EU 2007) waren niederländische Planer maßgeblich beteiligt (Faludi, Waterhout 2002; Faludi 2007). Dieser Austausch hat sicherlich

Legende zu Abb. 10.3 (Fortsetzung von vorheriger Seite)



zu Lernprozessen beigetragen, sowohl innerhalb der Niederlande als auch in anderen Ländern. So haben Nadin und Stead (2008) argumentiert, dass die Verbreitung niederländischer Planungsideen einer der wichtigsten Gründe für das aktive Engagement niederländischer Planer in den internationalen Planungsdiskussionen war, um somit die Inhalte europäischer Strategien im „niederländischen Sinne“ zu beeinflussen. Gleichzeitig hat jedoch sicher auch die Auseinandersetzung mit anderen Planungssystemen die neuesten Änderungen des niederländischen Planungssystems mit beeinflusst.

Raumplanung in Frankreich

Frankreich ist ein zentralistischer Einheitsstaat, in dem jedoch seit 1982 eine Dezentralisierungspolitik verfolgt wird, durch die Raumplanungskompetenzen und Planungsinstrumente auf regionaler und sub-regionaler Ebene geschaffen wurden. Der französische Raumplanungsansatz, *aménagement du territoire*, wird im EU Compendium (CEC 1997) durch seine regional-ökonomische Ausrichtung charakterisiert. Dementsprechend hat Raumplanung eine weite Bedeutung und ist auf die Erreichung sozialer und wirtschaftlicher Ziele ausgerichtet, vor allem im Hinblick auf regionale Disparitäten. Faludi und Peyrony (2001: 256) haben diesen Ansatz als „den Willen, das Territorium in seiner Ganzheit zu managen“ bezeichnet.

Der Hintergrund dieses Strebens nach räumlicher, sozialer und wirtschaftlicher Balance in Frankreich ist in der traditionell stark zentralisierten Raumstruktur Frankreichs und den negativen Effekten, die sich aus der Dominanz von Paris und der Île-de-France ergeben, zu finden. Um dem Ungleichgewicht von „Paris und der französischen Wüste“ („*Paris et le desert français*“ [Gravier 1947]) entgegenzuwirken, wurden seit den 1960er Jahren öffentliche Investitionen in anderen Teilen Frankreichs angeregt, wie z. B. die Flugzeugindustrie bei Toulouse (Faludi, Waterhout 2002: 31). Nach dem Krieg wurden auch *régions de programme* geschaffen, und im Jahr 1962 der informelle *Plan d'aménagement du territoire* verabschiedet. Im Jahr 1963 wurde die französische Raumplanungsagentur DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*) gegründet mit der Aufgabe, öffentliche Investitionen in den Regionen zu koordinieren (Faludi, Peyrony 2001). Seit den frühen 1980er Jahren wird *aménagement du territoire*, d. h. öffentliche Intervention in die räumliche Struktur zur Erzielung nationaler Einheit, zunehmend als Aufgabe aller Verwaltungsebenen empfunden und nicht mehr nur des Nationalstaates.

Dennoch spielt die nationale Planungsebene nach wie vor eine wichtige Rolle für die Koordination von Sektorpolitiken und die Umsetzung nationaler Zielsetzungen für die räumliche Planung. In Frankreich hat die nationale Planungsebene demnach die Gesetzgebungskompetenz und die Planungskompetenz bis hinunter zur Baugenehmigung (*permis de construire*). Staatliche Einrichtungen (*délégations*) auf regionaler und departementaler Ebene stellen die Umsetzung nationalstaatlicher Planungsziele sicher. Das nationale Ministerium mit Zuständigkeit für Raumplanung ist seit 2006 das Amt für Planung und räumliche Wettbewerbsfähigkeit (*Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires [DIACT]*). Das DIACT hat deutlich stärkere Kompetenzen in wirtschaftlichen Fragen als sein Vorgängeramt DATAR. Die nationale Politik, die vom DIACT verfolgt wird, konzentriert sich somit deutlich stärker auf Fragen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, durch die Stärkung von „Wettbewerbspolen“ (*pôles de compétitivité*) und ein weiteres Programm zur Förderung von „Ländlichen Exzellenzpolen“ (*pôles d'excellence rurale*). Das DIACT bereitet auch die Treffen des interministeriellen Ausschusses für die Planung und Wettbewerbsfähigkeit der Räume (*Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires [CIACT]*) vor, der wichtige raumplanerische Entscheidungen durch Abstimmung zwischen den Sektorpolitiken trifft (Scholles 2009).

In Frankreich wurden in den letzten zehn Jahren die zuvor bestehenden Instrumente der Raumplanung nahezu vollständig durch neue ersetzt (siehe Tab. 10.3). Längerfristige Erfahrungen mit den neuen Instrumenten sind darum noch begrenzt (Terrin 2008). Das nationale integrative Raumordnungskonzept (*schéma national à l'aménagement et développement du territoire – SNADT*) wurde im Jahr 1999 abgeschafft. Stattdessen existieren nun acht nationale sektorale Infrastrukturkonzepte (*schémas de service collectifs*), für Verkehr, Hochschulförderung und Forschung, Gesundheitswesen, Kultur, Sport, Energieversorgung, IuK-Technik und ländliche Räume. Zur Durchsetzung staatlicher Raumentwicklungsvorstellungen gibt es sechs Strukturfonds, die im nationalen Fonds für die Planung und Entwicklung des Raums (*fonds national à l'aménagement et développement du territoire – FNADT*) zusammengefasst sind. Darüber hinaus gibt es spezielle Fonds z. B. für ländliche Räume und Stadterneuerung, bei denen das DIACT mitentscheidet (Scholles 2009).

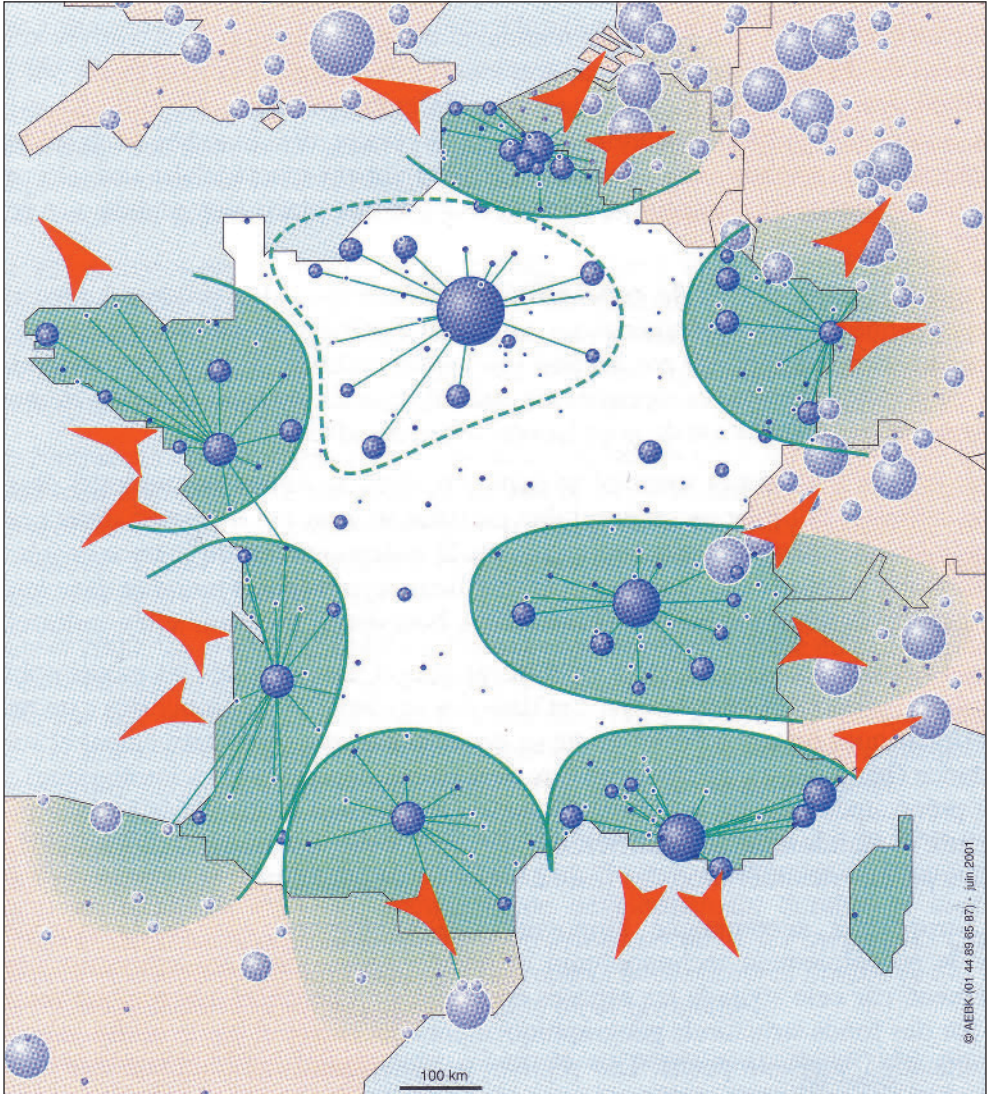
Tab. 10.3: Übersicht über die Planungsebenen und die wichtigsten Planungsinstrumente in Frankreich

Planungsebene	Planungsinstrument
Nationale Ebene <i>(Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) und Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (CIACT))</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Directives Territoriales d'aménagement</i> - <i>Schémas de services collectifs</i> - Sowie andere Instrumente, z.B. Szenarien, Raumordnungsberichte
Regionale Ebene <i>(Régions)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Contrat de Projet État-Région (CPER)</i> - <i>Schéma Régional d'aménagement du Territoire (SRADT)</i>
Sub-regionale Ebene <i>(Départements)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>(Arrêté préfectoral (nationalstaatliches dezentralisiertes Instrument zu sektoralen Themen))</i>
Interkommunale Ebene <i>(Pays / Agglomération)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)</i> - <i>Contrat d'agglomération</i> - <i>Charte de Pays</i> - <i>Plan local d'urbanisme intercommunal</i>
Lokale Ebene <i>(cités, communes)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Plan local d'urbanisme (PLU)</i>

Neben Raumordnungsplänen und -programmen haben auch andere Instrumente wie räumliche Szenarien einen festen Platz im französischen Planungssystem. Die Publikationen von „Aménager la France de 2020“ (DATAR 2002) zeigen mehrere solcher Szenarien für die Raumentwicklung Frankreichs. Deren Ziel war es, eine Diskussion

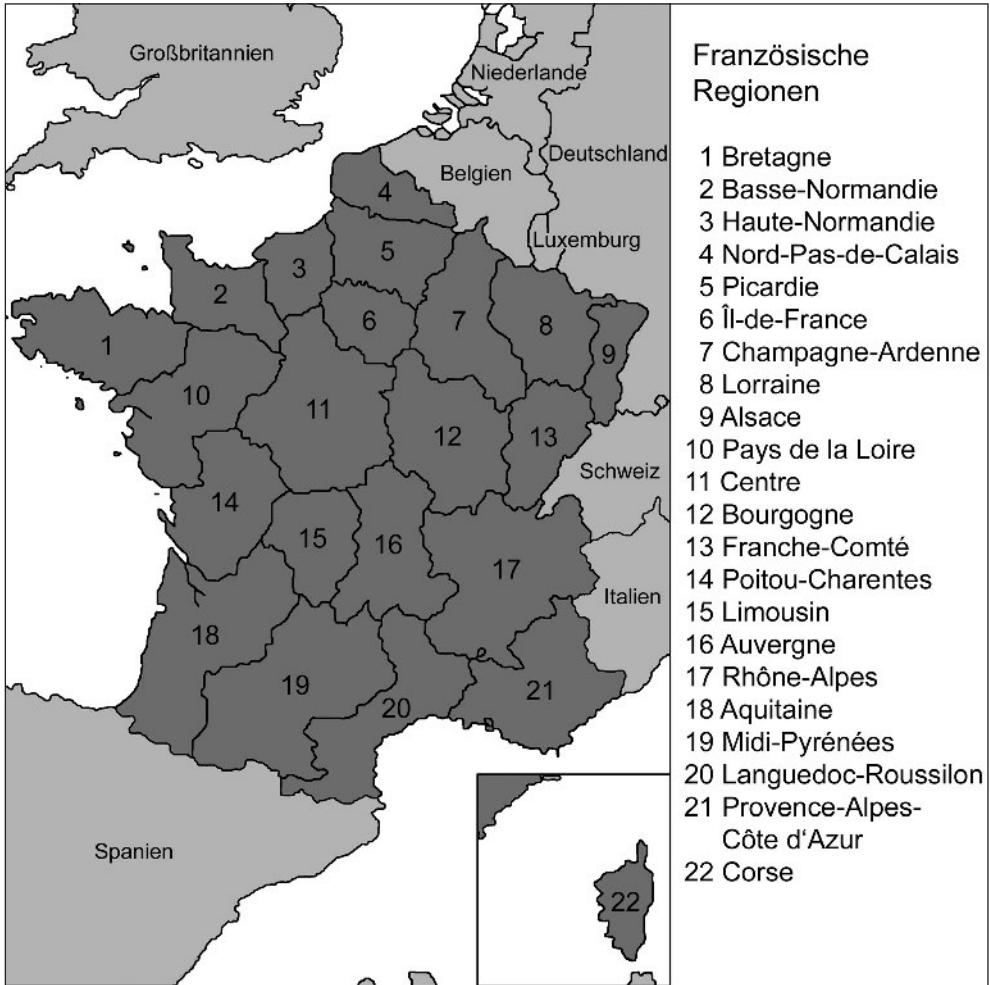
über die geeigneten Interventionen anzustoßen, die Polarisierungstendenzen und anderen negativen räumlichen Effekten entgegenwirken können (vgl. Abb. 10.4).

Abb. 10.4: Aménager la France de 2020 – Szenario 1: „Der zersplitterte Archipel“



Quelle: DATAR 2002: 61

Abb. 10.5: Die französischen Regionen



In Frankreich gibt es 22 Regionen (*régions*) (vgl. Abb. 10.5), die in insgesamt 96 *départements* unterteilt sind. Durch die Dezentralisierungsbestrebungen sind die Kompetenzen der Regionen seit den frühen 1980er Jahren gestärkt worden. Die Einflussnahme des Nationalstaates auf die Raumplanung in tiefer liegenden Ebenen ist dennoch nach wie vor beachtlich; sie ist durch die Verflechtung von Förderinstrumenten und Planungskonzepten sowie durch Partnerschaften zwischen Verwaltungsebenen gegeben (Scholles 2009). Sowohl *régions* als auch *départements* haben raumrelevante Kompetenzen bei Wirtschaftsförderung, Infrastruktur und Umweltschutz. Die Regionen können aus (eher geringen) eigenen Steuereinnahmen und Zuschüssen des Staates die wirtschaftliche Entwicklung und Unternehmen in der Region direkt und indirekt

fördern. Die raumbedeutsamen staatlichen Zuschüsse werden jeweils parallel zu den Strukturfondsperioden der EU für sechs Jahre im Projektvertrag zwischen Region und Staat (*Contrats de Projet État-Région – CPER*) verhandelt und festgelegt (Royal Haskoning 2006b).

Frankreich hat die Ausgestaltung der europäischen Regionalpolitik und Raumplanungsdiskussion maßgeblich beeinflusst (Faludi, Waterhout 2002). Der CPER ist ein Beispiel der französischen Planungsphilosophie, in der Regionalpolitik und Raumplanung auf regionaler Ebene verschmolzen werden. Der CPER ist ein Maßnahmenprogramm mit zweifacher Kohärenzicherungsfunktion: über Kofinanzierung werden Maßnahmen des Staates einheitlich auf der Regionsebene umgesetzt und eigene Projekte der Region in Übereinstimmung mit staatlichen Zielen oder zumindest ohne Widerspruch realisiert (Scholles 2009). Die regionsspezifischen Ziele sind im regionalen Konzept für die Planung und Entwicklung des Raums (*schéma régional à l'aménagement et développement du territoire – SRADT*) niedergelegt. Dieses Konzept, das lediglich Orientierungsfunktion hat, jedoch nicht im Widerspruch zu nationalen Zielen stehen darf, wird vom Regionalrat (*conseil régional*) beschlossen (Scholles 2009). Es konkretisiert und integriert die acht sektoralen nationalen Konzepte auf regionaler Ebene und setzt einen Rahmen für eigene Projekte der Region.

Auf der Ebene der eigens dafür geschaffenen *Pays* legt das räumliche Kohärenzkonzept (*schéma de cohérence territoriale – SCOT*) die Flächennutzung für die nächsten 30 Jahre fest. Es konkretisiert dabei die staatlichen und regionalen Ziele (Scholles 2009). Auf Grundlage des SCOT wird der drittverbindliche Bauleitplan (*plan local d'urbanisme – PLU*) auf der Ebene der Gemeinde oder des Gemeindeverbands erstellt (Scholles 2009). Die Gemeinde darf auf der Grundlage eines festgestellten PLU selbst Baugenehmigungen erteilen; andernfalls ist dies eine staatliche Kompetenz. „Baugenehmigungen werden jedoch im gesamten Gemeindegebiet erteilt; ein von Bebauung freizuhaltender Außenbereich existiert nicht und würde mit dem Rechtsverständnis der Franzosen kollidieren, mit ihrem Grund und Boden machen zu können, was sie für richtig halten. Folge ist eine deutliche Zersiedlung der Landschaft“ (Scholles 2009: 137).

Die mehr als 36 000 selbstständigen Gemeinden (*communes*) sind im europäischen Vergleich sehr klein. Obwohl sie Planungskompetenzen für das kommunale Gebiet haben, sind sie aufgrund ihrer geringen Größe oft nicht in der Lage, diese wahrzunehmen. Nur 900 Gemeinden haben mehr als 10 000 Einwohner und mehr als drei Viertel der Gemeinden hat weniger als 1 000 Einwohner (Scholles 2009). Interkommunale Kooperation ist darum eine wichtige Voraussetzung für die Erreichung raumplanerischer Zielsetzungen. Die verschiedenen Arten des freiwilligen Zusammenschlusses von Gemeinden (*intercommunalités*) und deren Kompetenzen sind seit den 1990er Jahren gesetzlich geregelt (Terrin 2008). Es gibt drei Arten von Kommunalverbänden, die für räumliche Planung und Wirtschaftsförderung zuständig sind: 2 500 Gemeindeverbände im ländlichen Raum (*communautés de communes*), 162 Verdichtungsraumverbände um Mittelstädte (*communautés d'agglomération*) und 14 Stadtverbände um Großstädte (*communautés urbaines*) (Scholles 2009). Weiterhin wurde Ende der 1990er Jahre die gesetzliche Möglichkeit für Gemeinden geschaffen, sich zu *Pays* zusammenschließen,

um Entwicklungskonzepte aufzustellen und Projekte durchzuführen. Ende 2007 gab es 341 solcher *Pays* (Lacour et al. 2008: 112). *Pays* und Gemeindeverbände können sich räumlich überlagern (Scholles 2009).

Die Komplexität der Entscheidungsfindung im französischen Planungssystem, bedingt durch die Einbeziehung der vielfältigen Verwaltungs- und Planungsebenen, ist in Frankreich ein viel diskutiertes Thema (Terrin 2008). Es wird kritisiert, dass diese „Multiplikation“ der Entscheidungsträger deutliche Verzögerungen in der Genehmigung von Entwicklungsprojekten zur Folge hat, was wiederum negative Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Frankreich hat. Auch die Beteiligung von Bürgern an Planungsprozessen wird vielfach als nicht ausreichend angesehen. Dieses „zentralistische Erbe“ wird vor allem im Hinblick auf die Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien und *Lo-kale Agenda 21*-Prozessen beklagt (Terrin 2008).

Raumplanung in England

Das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland ist ein Einheitsstaat, der jedoch vier Länder (England, Wales, Schottland und Nordirland) und drei Rechtssysteme umfasst (Abb. 10.6). Obwohl das Vereinigte Königreich kein direkter geographischer Nachbar Deutschlands ist, gibt es dennoch zahlreiche Kooperationen zwischen den Ländern und anderen Nordseerainer-Staaten. Das britische Planungssystem findet in diesem Kapitel Berücksichtigung, weil es sich von anderen europäischen Planungssystemen deutlich unterscheidet.

Das Vereinigte Königreich hat keine schriftliche Verfassung. Für Rechte und Pflichten, die den Bereich der Raumplanung betreffen, bedeutet dies, dass sie sehr schnell geändert werden können. Das Rechtssystem basiert auf einem *Common Law*, in dem Entscheidungen auf der Grundlage von richterlichen Urteilen der Vergangenheit getroffen werden. Die vier Länder des Vereinigten Königreiches weisen mehr oder weniger weitreichende Unterschiede im Bereich der Raumplanung auf und haben größtenteils unabhängige Rechtsgrundlagen für die Planung sowie unterschiedliche Planungsinstrumente. Schottland und Nordirland haben ein eigenes Planungsrecht und eigenständige Planungssysteme, obwohl Planung in diesen Ländern nach ähnlichen Prinzipien funktioniert wie in England und Wales (vgl. Royal Haskoning 2006c). In diesem Kapitel wird darum in erster Linie das englische Planungssystem besprochen.

England hat eine hohe Bevölkerungsdichte und ist stark urbanisiert, jedoch mit deutlichen regionalen Unterschieden. Der Großraum London und der Südosten Englands spielen eine dominante Rolle, sowohl in wirtschaftlicher als auch in räumlicher Hinsicht. Der Schutz vor einer Zersiedelung der Landschaft und die Umstrukturierung alt-industrialisierter Regionen vor allem im Norden des Landes sind darum traditionell wichtige Ziele der englischen Raumplanung.

Das wichtigste Unterscheidungsmerkmal des englischen Planungssystems im Vergleich zu anderen europäischen Planungssystemen ist der relativ breite Ermessensspielraum bei raumplanerischen Entscheidungen. Die Planungsinstrumente auf nationaler und

Abb. 10.6: Das Vereinigte Königreich: Schottland, Wales, Nordirland und die englischen Regionen



Tab. 10.4: Übersicht über die Planungsebenen und die wichtigsten Planungsinstrumente in England (seit 2004)

Planungsebene	Planungsinstrument
Nationale Ebene (<i>Department for Communities and Local Government (DCLG)</i>)	- <i>Planning policy Statements (PPSs)</i> - <i>Circulars</i> (nationale Anweisungen zu spezifischen Themen)
Regionale Ebene (<i>Regional Planning Bodies / Regional Assemblies</i>)	- <i>Regional Spatial Strategies (RSSs)</i>
London (<i>Mayor of London</i>)	- <i>Spatial Development Strategy for London (London Plan)</i>
Sub-regionale Ebene (Kooperation zwischen <i>Regional Planning Bodies</i> und/oder Gemeinden)	- <i>Sub-regional spatial strategies</i> (bei Bedarf)
Lokale Ebene (<i>Unitary Authorities / District Councils</i>)	- <i>Local Development Frameworks</i>

regionaler Ebene haben den Charakter eines Orientierungsrahmens, und obwohl die Pläne auf lokaler Ebene die Grundlage für Entscheidungen sind, haben auch diese keine rechtliche Bindungswirkung. Raumplanerische Ziele, wie z. B. prozentuale Angaben zu Flächenrecycling in allen Gebietskörperschaften, spielen eine große Rolle im englischen Planungssystem. Die Privatwirtschaft hat eine wichtige Rolle bei der Initiierung und Durchführung von Projekten und Bauvorhaben. Landnutzungsplanung in England ist traditionell zentralisiert. Obwohl Städte und Gemeinden innerhalb der nationalen Planungsvorgaben erhebliche Entscheidungsfreiheit haben, was die Entwicklung ihres Gebietes betrifft, haben bei Konflikten die nationalen Planungsbehörden dennoch häufig das letzte Wort. Die Rolle der Raumplanung in England war lange Zeit auf lokale Landnutzungsaspekte und prozedurale Aspekte der Planung beschränkt. Dies wurde als reaktiv und passiv kritisiert und als „bürokratischer Prozeduralismus“ beschrieben (Evans, Rydin 1997; Tewdwr-Jones 1996).

Traditionell ist der Wirkungsbereich der Raumplanung in England somit auf die Regulierung von Landnutzung ausgerichtet und darüber hinaus stark sektoral organisiert. Die fehlende Integration von raumrelevanten Sektorpolitiken, wie Umwelt, Verkehr, Landnutzung und wirtschaftliche Entwicklung sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene war ein ständiger Kritikpunkt. Dies war darum ein wichtiger Aspekt der umfangreichen Reform des Planungssystems, die in den späten neunziger Jahren initiiert wurde. Diese Reform zielte darauf ab, Raumplanung als Koordinationsmechanismus besser zu nutzen und das Planungssystem umfassender und integrativer zu machen (Dühr 2007). Darüber hinaus wurde mit der Reform angestrebt, Planungsentschei-

dungen schneller und in stärkerem Maße auf der Grundlage von aktuellen Plänen treffen zu können (Allmendinger, Haughton 2009; Watson, Crook 2009).

Die Grundprinzipien zur Kontrolle der Landnutzung und der räumlichen Entwicklung sind im *Town and Country Planning Act 1947* festgelegt, der seitdem mehrfach, jedoch lediglich in Teilen, überarbeitet und aktualisiert wurde. Seit 2004 gibt es eine komplett überarbeitete, neue Gesetzesgrundlage für Raumplanung in England, den *Planning and Compulsory Purchase Act*. Diese führte neue Planungsinstrumente auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ein (siehe Tab. 10.4), die die existierenden Pläne ersetzten. Die Planungsreform, die durch die neue Gesetzgebung initiiert wurde, stellt die bisher tiefgreifendste Umstrukturierung des englischen Planungssystems dar und ist Zeichen eines breiten Umdenkungsprozesses über die Rolle der Raumplanung hin zu einem aktiveren System, das zur Erreichung sozialer, wirtschaftlicher und nachhaltiger Ziele beitragen soll.

Das nationale Ministerium für Raumplanung in England ist derzeit das *Department for Communities and Local Government (DCLG)*. Die raumordnerischen Politiken und Richtlinien auf nationaler Ebene, die in *Planning Policy Statements (PPSs)* dargelegt werden, sind jedoch nach wie vor eher als thematisches und weniger als raumordnerisches Rahmenwerk anzusehen (vgl. Abb. 10.7). Es gibt derzeit 25 PPSs, die generelle Prinzipien (nachhaltige Raumentwicklung), raumordnerische Prinzipien für bestimmte Themen (z. B. Wohnungsbau, ländlicher Raum, erneuerbare Energien, Hochwasserschutz) sowie prozedurale Aspekte für die Erstellung von lokalen und regionalen Planungsinstrumenten auslegen.

Abb. 10.7: Beispiel nationaler raumplanerischer Prinzipien – PPS 3: Housing

'Regional spatial strategies should set out ... the affordable housing target for the region'. (PPS 3:10)
 'Local Planning Authorities should set an overall target ... for the amount of affordable housing to be provided'. (PPS 3:10)

Quelle: DCLG 2006: 10

Es gibt keinen integrierten nationalen Raumentwicklungsplan für England und trotz Dezentralisierungstendenzen ist das Planungssystem nach wie vor deutlich zentralisiert. Die eher generellen Prinzipien zur räumlichen Entwicklung, die in PPSs ausgelegt werden (vgl. Abb. 10.7), sollen durch regionale und lokale Akteure in raumordnerische Perspektiven umgesetzt werden. Der gesetzliche Rahmen für räumliche Planung in England ist somit hauptsächlich auf prozedurale Aspekte beschränkt, mit verhältnismäßig wenigen Vorgaben zu Planinhalten. Zum Beispiel haben Städte und Gemeinden die Pflicht, lokale Entwicklungspläne zu erarbeiten, aber es gibt wenige Vorgaben über den Inhalt dieser Pläne (Cullingworth, Nadin 2006).



Die politische Devolution (Dezentralisierung) eröffnete auch die Möglichkeit für eine umfangreichere Raumplanung auf regionaler Ebene. Während Planung in England traditionell auf Gemeindeebene umgesetzt wurde (innerhalb des nationalen Rahmens) und sich hauptsächlich um Landnutzungsaspekte bemühte, wird die regionale Ebene im reformierten Planungssystem als die Ebene angesehen, auf der die Integration der räumlichen Effekte von Sektorpolitiken am effektivsten erzielt werden kann. Regionale Planungsinstitutionen (*Regional Planning Bodies*) wurden aus diesem Grund in den acht englischen Regionen gegründet, die für die Erarbeitung von integrierten *Regional Spatial Strategies (RSSs)* zuständig sind. Jede RSS wird formal von der nationalen Regierung herausgegeben (mit Ausnahme des *London Plan*, der vom Bürgermeister von London verabschiedet wird). RSSs stellen die Grundlage für raumplanerische Entscheidungen in den Regionen dar und definieren unter anderem den Umfang und die räumliche Verteilung für neue Wohngebiete. Sie setzen Prioritäten für Umwelt, Verkehr, Infrastruktur, wirtschaftliche Entwicklung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Die Darstellung der raumplanerischen Ziele ist stark symbolhaft (vgl. Abb. 10.8) und lässt den Städten und Gemeinden weiterhin beachtlichen Freiraum in ihren raumplanerischen Entscheidungen (Dühr 2007).

Die *Regional Spatial Strategies* sind der räumliche Orientierungsrahmen für die neuen Planungsinstrumente auf lokaler Ebene: die *Local Development Frameworks (LDFs)* und die *Local Transport Plans (LTPs)*. LDFs sind der Überbegriff für eine Vielzahl lokaler Planungsinstrumente. Die wichtigsten lokalen Planungsinstrumente sind:

- Entwicklungsplandokumente (*Development Plan Documents (DPDs)*), die unter anderem aus den Planungszielen, einer Entwicklungsstrategie und einer Landnutzungs- und Verortungskarte bestehen. Jegliche Entscheidungen über Bauvorhaben müssen auf der Grundlage des verabschiedeten DPDs getroffen werden.
- Lokales Entwicklungsprogramm (*Local Development Scheme*), das darlegt, welche lokalen Plandokumente wann und in welcher Reihenfolge erarbeitet werden. Der Schwerpunkt dieses Programms liegt auf der umfassenden Information von Bürgern und Trägern öffentlicher Belange über die kommunalen Entwicklungsperspektiven und -pläne. Diese Programme werden von der nationalen Regierung verabschiedet.
- Erklärung über die Bürgerbeteiligung (*Statement of Community Involvement*), die darlegt, wie und wann die lokale Planungsbehörde die Träger öffentlicher Belange und ihre Bürger in die Erarbeitung von Planungsdokumenten einbeziehen soll.
- Jährlicher Monitoring-Bericht (*Annual Monitoring Report*), der von der lokalen Planungsbehörde an das nationale Planungsministerium übergeben wird, um die Effektivität der kommunalen Planungsinstrumente zu beurteilen.

Der nach wie vor weite Ermessensspielraum und die Flexibilität im englischen Planungssystem führen dazu, dass viele Entscheidungen über Planungsvorhaben nicht auf der Grundlage von detaillierten Vorgaben in lokalen Planungsinstrumenten getroffen werden (wie z. B. mit dem deutschen Bebauungsplan), sondern in Diskussion zwischen

der lokalen Planungsbehörde und dem Bauträger auf der Grundlage des Baugenehmigungsantrages. Der Ausbildung und Weiterbildung von Raumplanern wird in England darum besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Fast alle praktizierenden Raumplaner in England sind Mitglieder des *Royal Town Planning Institute (RTPI)*, das auch für die Akkreditierung von Raumplanungs-Studiengängen und für die Organisation von Fortbildungsveranstaltungen zuständig ist.

Räumliche Planung in einem durch weitgehend (neo-)liberale Denkweise geprägten politischen System wie dem Großbritanniens findet in einem Spannungsfeld statt. Viele Charakteristika des englischen Planungssystems und die traditionell starke Ausrichtung auf Entwicklung (anstelle von Planung im Sinne von bindenden Plänen) können sicherlich auf dieser Grundlage erklärt werden (Nadin, Stead 2008). Obwohl viele der grundsätzlichen Planungsprinzipien in England seit dem Zweiten Weltkrieg weitgehend stabil geblieben sind (wie z. B. die Begrenzung städtischer Zersiedelung und der Schutz der natürlichen Landschaft), war die Funktion und Umsetzung des Planungssystems in den vergangenen Jahrzehnten doch starken Schwankungen unterworfen, die die politische Ausrichtung der jeweiligen Regierung und die wirtschaftliche Entwicklung des Landes widerspiegeln. Die zunehmende Kooperation zwischen englischen, nordamerikanischen und kontinentaleuropäischen Planern sowie die Erfahrungen mit der Erarbeitung des EUREK haben in den vergangenen Jahren jedoch einen Umdenkungsprozess angestoßen und die Reform des Planungssystems in England inspiriert, die größere Planungssicherheit anstrebt (Nadin 2007).

Die Umsetzung des neuen Planungsansatzes hat während der vergangenen Jahre beachtliche Anstrengungen erfordert, aber es ist noch zu früh um sagen zu können, ob die Ambitionen tatsächlich zu hoch gegriffen waren (Nadin 2007). Ein kürzlich veröffentlichter Bericht zeigte, dass sich die praktische Umsetzung von zentralen Aspekten des reformierten Planungssystems als schwierig erweist – möglicherweise weil der kontinentaleuropäische Ursprung mancher Ideen nicht unbedingt kompatibel mit dem britischen Planungsverständnis ist (Baker Associates et al. 2006). Dem Anspruch auf einen zunehmend strategischen nationalen und regionalen Planungsrahmen, der auf schnellere und effizientere Entscheidungsfindung abzielt, stehen Erwartungen für eine umfassende, integrative und demokratische Planung auf lokaler Ebene entgegen (Gallent 2008). Trotz der Betonung von Planungssicherheit auf der Grundlage von aktuellen und umfassenden Plänen hatten vier Jahre nach Inkrafttretens des *Planning and Compulsory Purchase Acts* (2004) lediglich 10 Prozent der Städte und Gemeinden ihre LDFs verabschiedet (Watson, Crook 2009). Fehlende Ressourcen, aber auch die zunehmende Komplexität des Planungssystems (anstelle der Vereinfachung, die durch die Reform angestrebt wurde), werden als Gründe für die problematische Umsetzung angegeben (Watson, Crook 2009). Auch die Koordinationen von Sektorpolitiken auf regionaler Ebene durch RSSs hat sich in vielen Fällen durch die Vielzahl von Akteuren und bereits existierende regionale Strategien (wie z. B. die *Regional Economic Strategies*, die von den *Regional Development Agencies* erarbeitet werden) als problematisch erwiesen (Counsell et al. 2006). Die vielfältigen Erwartungen an die RSSs haben zu einer Situation geführt, in der die neuen regionalen Planungsinstru-

mente regelmäßig von Spannungen und potenziellen Widersprüchlichkeiten charakterisiert sind (Allmendinger, Haughton 2009). Die britische Regierung hat Anfang 2008 darum den Vorschlag unterbreitet, dass in Zukunft für jede Region eine einheitliche integrierte Regionalstrategie (*Single Integrated Regional Strategy – SIRS*) erarbeitet werden soll, die die bestehenden sektoralen Strategien ersetzt und durch die bestehende Koordinationsprobleme gelöst werden sollen.

10.1.4 Raumplanung in den neuen EU-Mitgliedstaaten

Ein Überblick

Mit der Osterweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 sind der Union insgesamt zwölf ehemals sozialistische Länder beigetreten und die Zahl der Mitgliedstaaten ist auf insgesamt 27 gewachsen. Deutschland ist in dieser erweiterten EU in eine geographisch zentrale Lage gerückt, durch die sich die Kooperation mit östlichen Nachbarn wie Polen und der Tschechischen Republik vertieft hat.

Seit ihrem EU-Beitritt lassen sich in den neuen Mitgliedstaaten ähnliche räumliche Entwicklungen beobachten. So konzentriert sich das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum zunehmend hauptsächlich auf einige wenige Metropolregionen. Dies führt sowohl zu erhöhten Umweltbelastungen in diesen Regionen als auch zur Ausweitung sozialer und ökonomischer Disparitäten im Land. Diese Trends werden noch verstärkt durch Abwanderungstendenzen der vorwiegend jungen Bevölkerung in die westlichen EU-Länder und durch generell niedrige Geburtenraten in den neuen EU-Mitgliedstaaten. Diese Entwicklungen bedeuten für die Raumplanung und die Planungssysteme in den neuen Ländern eine neue, besondere Herausforderung (Davoudi 2005).

Die mittel- und osteuropäischen Staaten wurden bei EU-Beitritt häufig als eine Staatengruppe angesehen, bei der die Planungssysteme auf zentralstaatlichen Prinzipien beruhen. Zunehmend zeichnen sich aber unterschiedliche Entwicklungsrichtungen für die Raumplanung in den neuen Mitgliedstaaten ab, die sich beim Aufbau ihrer Planungssysteme auch an verschiedenen westlichen Vorbildern orientieren (Adams et al. 2006). In manchen Fällen wird an historische Verflechtungen angeknüpft oder die Transformationsprozesse werden durch Berater aus den westlichen Ländern, die am Aufbau von Rechts- und Planungssystemen in den zentral- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten beteiligt sind, beeinflusst (vgl. Dijk 2002). Jaakson (2000: 565) hat dies wie folgt formuliert: „Western planning thought has become legitimized and is presented to the East as a culturally and socially superior model, based on the presumption that because the newly independent States are moving towards market economies, Western planning models are appropriate.“ Ein wichtiger Aspekt, der den Transfer westlicher Planungsmodelle in die neuen EU-Mitgliedstaaten gefördert hat, ist durch die Anforderungen der EU-Förderprogramme gegeben, die ultimativ auf westlichen Ansätzen beruhen (Adams 2008). Auch wenn sicherlich infrage gestellt werden kann, dass es ein einheitliches westliches Planungsmodell gibt, ist der Einfluss westlicher Planungs-

kulturen auf die Entwicklung der zentral- und osteuropäischen Planungssysteme, sei es durch direkte Beziehungen oder über den Umweg von EU-Interventionen, deutlich nachvollziehbar.

Die etablierte Kooperation im Ostseeraum trug für die baltischen Staaten (Estland, Lettland und Litauen) und Polen sicherlich auch zu Lernprozessen bei der Gestaltung der Planungssysteme nach dem Fall des Eisernen Vorhanges bei (vgl. Zaucha 2007). Weiterhin wurden bereits während der Beitrittsverhandlungen gewisse Ansprüche an die Organisation der Regionalentwicklung und auch Raumplanung zur Verwaltung von EU-Strukturfonds gestellt. So verabschiedete Estland bereits im Jahr 1999 seine „Regional Development Strategy of Estonia 2005–2015“ (Estonian Ministry of the Interior 1999) – in englischer Sprache, was die weitere Verbreitung des Dokumentes gewährleistete. In der Tschechischen Republik wurde ein neues Baugesetzbuch im Jahr 2007 verabschiedet. Auf dieser Grundlage wird derzeit eine nationale Raumentwicklungsstrategie erarbeitet, deren Fertigstellung für Ende 2008 vorgesehen war. Die nationale Raumentwicklungsstrategie soll in erster Linie eine Koordination von räumlichen Politiken auf nationaler Ebene ermöglichen und einen Entwicklungsrahmen für die Regionalplanung geben. Auch in Slowenien wurde das System der räumlichen Planung durch ein neues Raumplanungs- und Baugesetz im Jahr 2003 reformiert, mit dem Ziel, eine flexiblere Anwendung von räumlichen Programmdokumenten, mehr öffentliche Beteiligung im Planungsprozess und die Schaffung eines räumlichen Informationssystems für die Planung zu erreichen (Peterlin, Kreitmayer McKenzie 2007).

Der Transformationsprozess der mittel- und osteuropäischen Staaten ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Die neuen EU-Mitgliedstaaten befinden sich in einer immer noch anhaltenden Übergangssituation ihrer politisch-administrativen Systeme und Vorgehensweisen, von der auch die Raumordnung als politische Aufgabenstellung betroffen ist. Obwohl in den meisten Ländern nun neue Planungssysteme, -prozeduren und -instrumente eingeführt wurden, wird erwartet, dass diese noch in vielen Bereichen Defizite aufweisen und in den kommenden Jahren weiter angepasst werden müssen (Leitz 2006). Die Dynamik im Aufbau der Planungssysteme in den neuen EU-Mitgliedstaaten erschwert eine umfassende Diskussion über die Organisation und Funktionsweise der Raumplanung in diesen Ländern. Im Folgenden wird das Beispiel der Raumplanung in Polen erläutert, das einen solchen Transformationsprozess im Aufbau eines Planungssystems illustriert.

Raumplanung in Polen

Polen ist ein Einheitsstaat mit einer schriftlichen Verfassung, die die Selbstverwaltung und eine Verteilung der Planungskompetenzen zwischen zentraler, regionaler, supra-lokaler (Landkreise und große Städte) und kommunaler Ebene vorsieht. Auf nationaler Ebene hat der Ministerrat die Verantwortung für raumplanerische Belange (COMMIN 2007).

Seit Januar 1999 ist Polen in 16 *Woiwodschaften* (Regionen) eingeteilt. Diese haben eine eigene Volksvertretung (*Sejmik*) und ein von der Zentralregierung ernanntes Oberhaupt (*Wojewoda*), der die von der Zentralregierung in Warschau den *Woiwodschaften*

zugeteilten Finanzen verwaltet. Die *Woiwodschaften* setzen sich aus insgesamt 314 Landkreisen und 65 großen Städten (d. h. insgesamt 379 supra-lokalen Gebietskörperschaften) und 2 478 Gemeinden (einschließlich der großen Städte) zusammen.

Territoriale Selbstverwaltung und ein dezentralisiertes Planungssystem in Polen gehen auf die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg zurück, wurden jedoch im sozialistischen System abgeschafft und durch ein zentralisiertes System ersetzt. Die politischen Veränderungen seit 1989 machten die Rückbesinnung auf eine dezentralisierte Verwaltung möglich, und dies hat auch den Aufbau des polnischen Planungssystems beeinflusst. In diesem System haben die Gemeinden das Recht, über die räumliche Entwicklung ihres Gebietes weitgehend frei zu entscheiden.

Das Raumplanungsgesetz von 1994 stellte die erste Neuorientierung des polnischen Raumplanungssystems dar, das im Sinne der Dezentralisierung von Planungskompetenzen ein System räumlicher Pläne auf den verschiedenen Ebenen vorsah. Es wurde durch ein neues Raumplanungsgesetz im Jahr 2003 ersetzt. Diese Raumplanungsgesetze beinhalten keine Ziele für die räumliche Entwicklung Polens, sondern definieren Planungsprozeduren und -instrumente sowie den Umfang raumplanerischer Entscheidungen. Besonders beachtenswert ist, dass auch maritime Gebiete als Aufgabengebiet für die Raumplanung angesehen werden (COMMIN 2007).

Das im Jahr 1994 verabschiedete Planungsgesetz sah bereits vor, die existierende Generation von General- und Detailplänen auf kommunaler Ebene, die hauptsächlich Investitionen durch den polnischen Staat koordinierten, abzuschaffen und durch neue Planungsinstrumente zu ersetzen. An Stelle der Generalpläne sollte eine umfassende Stadtentwicklungsplanung treten. Die Pläne für das gesamte Gemeindegebiet, die keine rechtliche Bindungswirkung haben, werden durch „Lokalpläne“ ergänzt, auf deren Grundlage Baugenehmigungen erteilt werden können.

Da das Gesetz jedoch eine Übergangsfrist zur Einführung der neuen Planungsinstrumente bis 2003 vorsah, verfolgten viele Städte und Gemeinden bis vor wenigen Jahren noch die Stadtentwicklungspolitik aus den 1980er Jahren. Das neue Planungsgesetz von 2003 führte für diejenigen Gebiete, in denen kein gültiger Lokalplan existiert, Verwaltungsentscheidungen ein, mit deren Hilfe Entscheidungen über die Genehmigung oder Ablehnung von Bauvorhaben getroffen werden können. Da viele Gemeinden das Aufstellen neuer Pläne als zu zeitintensiv und zu teuer empfinden, erfolgt zurzeit ein großer Teil der räumlichen Planung in Polen auf Grundlage solcher Verwaltungsentscheidungen.

In Polen haben nur die kommunalen Pläne rechtliche Bindungswirkung für öffentliche Verwaltungen sowie polnische Bürger (siehe Tab. 10.5). Das nationale Raumentwicklungskonzept und auch die Raumordnungspläne der *Woiwodschaften* haben lediglich die Funktion eines Orientierungsrahmens und selbst für die Kommunen keine Bindungswirkung. Dies führt zu einer beachtlichen Vielfältigkeit in der Lokalplanung, die zu vielen Konflikten zwischen Nachbargemeinden, aber auch mit höheren Planungsebenen führt.

Tab. 10.5: Übersicht über die Planungsebenen und die wichtigsten Planungsinstrumente in Polen

Planungsebene	Planungsinstrument
Nationale Ebene (Ministerium für Regionalentwicklung – Abteilung Koordination von Strukturpolitiken)	- Nationales Raumentwicklungskonzept (<i>Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju - KPZK</i>)
Regionale Ebene (Woiwodschaften) (<i>województwa</i>)	- Regionales Aktionsprogramm (<i>Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa</i>) (auf der Grundlage des Gesetzes zur Raumplanung und -entwicklung) - Verschiedene thematische Entwicklungsstrategien
Lokale Ebene (<i>gminy</i>)	- Studie zu Potenzialen und Entwicklungsrichtungen für kommunale Raumentwicklung (<i>Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy</i>) auf der Grundlage des Gesetzes zur Raumplanung und -entwicklung) - Lokaler Landnutzungsplan (<i>Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego</i>) (auf der Grundlage des Gesetzes zur Raumplanung und -entwicklung) - Optional: Lokale Entwicklungsstrategie (<i>Strategia rozwoju gminy</i>) (diese Strategien sind nicht durch das Gesetz zur Raumplanung und -entwicklung vorgesehen)

Die Entwicklungstrends in Polen und insbesondere das Fehlen eines starken planerischen Rahmens auf nationaler und regionaler Ebene haben in den vergangenen Jahren zu unerwünschten räumlichen Entwicklungen geführt. Das Fehlen rechtsverbindlicher Pläne in vielen Gebieten führt zu großer Unsicherheit bei Investoren und Grundstückseigentümern. In der Stadt Krakau waren beispielsweise Anfang 2004 nur 5 % des Stadtgebiets rechtsverbindlich überplant. Für die übrigen Gebiete wurde über Verwaltungsentscheidungen die Bebauungsgrundlage geschaffen. Dieses System hat kritische Stimmen laut werden lassen, die eine Korruption des Planungssystems befürchten – vor allem da ein zunehmend großer Anteil von Bauvorhaben von der Privatwirtschaft durchgeführt wird. Da es in Polen derzeit somit nur wenige gesamtstädtische Zielvorgaben gibt, die die gewünschte räumliche Entwicklung aufzeigen würden, und auch die öffentlichen Fördersysteme als nicht ausreichend koordiniert gelten, wurde eine zunehmend starke Flächenzersiedelung beobachtet. Ohne die Anwendung von Planungsvorgaben werden durch privatwirtschaftliche Investoren hauptsächlich renditeträchtige Neubauten auf unerschlossenem Bauland verfolgt, wohingegen Brachflächen und großflächige Areale im innerstädtischen Bereich ungenutzt bleiben. In

vielen Gemeinden fehlt jedoch bisher ein Problembewusstsein, das die Steuerung solcher Marktprozesse erleichtern würde (Lorens 2005).

Zaucha (2007) hat dargelegt, dass sich die Reform des polnischen Planungssystems stark an westeuropäischen Vorbildern orientierte. So wird seit einiger Zeit eine umfassende Überarbeitung des Planungsrechts diskutiert, das der Raumplanung eine stärkere Rolle zur Koordination von Sektorpolitiken auf allen Planungsebenen zuschreiben, die Rolle der verschiedenen Planungsebenen verdeutlichen und kommunale Planung in eine Raumplanungsstrategie einbinden soll. Weiterhin soll die Kommunikation zwischen der öffentlichen Verwaltung und verschiedenen Interessensgruppen verbessert werden. Das polnische Parlament beschloss im November 2008 eine Gesetzesänderung, auf deren Grundlage das nationale Ministerium für Regionalentwicklung der Regierung eine Raumentwicklungsstrategie vorzulegen hat. Diese soll einen Zeitraum von mindestens 15 Jahren umfassen und die Haupttrends, Herausforderungen und Szenarien für die sozial-ökonomische Entwicklung des Landes darlegen sowie Raumentwicklungsziele für Polen formulieren und Prozeduren und Instrumente zu ihrer Umsetzung spezifizieren. Das derzeitige nationale Raumentwicklungskonzept (*KPZK*) wird in Zukunft durch diese umfassendere und weitreichendere Strategie ersetzt werden. Die Ausarbeitung und Umsetzung der nationalen Raumentwicklungsstrategie ist die Aufgabe des Ministeriums für Infrastruktur. Zaucha (2007) hat betont, dass die Planungsideen in den aktuellen nationalen Planungsstrategien stark vom EUREK beeinflusst wurden und auf eine ausgeglichene räumliche Entwicklung und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit Polens abzielen. Darüber hinaus ist Polen seit vielen Jahren aktiv an transnationaler Kooperation im Ostseeraum und an diversen grenzüberschreitenden Kooperationsprogrammen beteiligt, durch die ein ständiger Erfahrungsaustausch stattfindet.

10.1.5 Schlussbetrachtung: die Vielfalt der Planungssysteme in Europa, oder: Ist Konvergenz in Sicht?

Die Vielfalt der Planungssysteme in Europa ist beachtlich und reflektiert die historisch, geographisch und politisch geprägte Auffassung der Notwendigkeit von Interventionen in die räumliche Verteilung von Bevölkerung, Wirtschaftsstandorten, Verkehrsinfrastruktur, Grünflächen und vielem mehr. In den meisten europäischen Ländern wurde seit dem frühen zwanzigsten Jahrhundert eine Form der Flächennutzungsplanung als Regierungs- und Verwaltungstätigkeit durchgeführt. Diese wurde in erster Linie als Reaktion auf ungezügelter Urbanisierung mit damit zusammenhängenden sozialen Problemen gesehen. Das heutige Planungsrecht ist somit oft aus Planungsgesetzen entstanden, die auf die Versorgung der Bevölkerung mit adäquatem Wohnraum und auf eine Verbesserung der Volksgesundheit, vor allem in den Innenstädten, ausgerichtet waren. Seitdem wurde der Umfang und Einflussbereich räumlicher Planung deutlich erweitert, vor allem in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, als man sich zunehmend um eine Koordination der öffentlichen Investitionen und die Integration von Sektorpolitiken be-

mühte. Die Beteiligung von Bürgern und anderen Akteuren an den Planungsprozessen wurde ebenfalls ein zunehmend wichtiger Aspekt von räumlicher Planung. Die heutigen Planungssysteme europäischer Länder sind komplexe Gebilde, die die historisch geprägten Werte und Normen ihrer Planungskultur widerspiegeln.

Nationale Planungssysteme in Europa wurden in den vergangenen Jahren zunehmend europäischen Einflüssen ausgesetzt. Diese stammen aus Sektorpolitiken, wie z. B. EU-Umweltrichtlinien, EU-Interventionen im Bereich der Verkehrsentwicklung und der Agrarstruktur, und der EU-Regionalpolitik. Viele dieser europäischen Einflüsse werden durch nationale Rechts- und Planungssysteme umgesetzt und ihr europäischer Ursprung bleibt somit oft unreflektiert (vgl. Ravesteyn, Evers 2004). Dennoch lässt sich als Folge der Vielzahl dieser Einflüsse eine zunehmende Europäisierung des Planungsrechts und der Planungssysteme, -politiken und -praktiken der EU vermuten (Dühr et al. 2007). Viele der Planungsreformen in europäischen Ländern während der vergangenen Jahre wurden durch EU-Einflüsse (mit-)gestaltet. Eine besondere Rolle für die Formulierung von Planungszielen und -prozeduren spielt dabei auch die zunehmende Kooperation in der Raumentwicklung, wie durch die Arbeit an informellen Strategien wie dem EUREK oder der *Territorialen Agenda für die EU* oder durch die gemeinsame Arbeit an grenzüberschreitenden oder transnationalen Kooperationsprojekten (vgl. Nordregio 2007). Der Austausch von Erfahrungen und die Lerneffekte, die mit solchen europäischen Kooperationen einhergehen, können das Planungsverständnis eines Landes stark beeinflussen und zur Einführung neuer Prozeduren und Instrumente führen.

Planungssysteme sind somit dynamisch und ständigen Veränderungen unterworfen. Die Beobachtung, dass globale und europäische Trends in vielen europäischen Ländern ähnliche Reaktionen hervorgerufen haben, hat die Frage aufgeworfen, ob eine Europäisierung der Planungssysteme zu ihrer Konvergenz führen könnte (Adams 2008). Es gibt derzeit keine umfassenden Forschungsergebnisse, die deutlich zeigen würden, ob Planungssysteme tatsächlich konvergieren. Die Meinungen bezüglich dieser Effekte gehen auseinander und reflektieren die Beobachtung, dass Planungssysteme in mancher Hinsicht konvergieren, jedoch in anderer divergieren können. Eine gewisse Konvergenz kann in nationalen Arrangements für Raumplanung als Reaktion auf die Herausforderungen durch den globalen Wettbewerb und nachhaltige Entwicklung beobachtet werden, auf die europäische Planungssysteme traditionell nicht ausreichend ausgerichtet waren. Obwohl ein einheitliches europäisches Raumplanungsmodell sicher nicht in Sicht ist, vertreten Nadin und Stead (2008) doch die Ansicht, dass gewisse gemeinsame Elemente gestärkt werden. Dies betrifft vor allem diejenigen integrativen Aspekte der Raumplanung, die eine zentrale Rolle in der europäischen Diskussion als eine Methode zur Sicherstellung von Konvergenz und Koordination zwischen den verschiedenen Sektorpolitiken spielen (CEC 1999).

Bisher kann jedoch davon ausgegangen werden, dass trotz der Annäherung von Planungsprinzipien, Planinhalten und Instrumenten grundlegende Unterschiede im Planungsverständnis und in der Planungspraxis weiterhin bestehen bleiben (siehe auch De Jong, Edelenbos 2007). Der Planungskontext beeinflusst die Praxis der Raumplanung

stark, was oftmals eine differenzierte Ausprägung und unterschiedliche Interpretationen von aus dem Ausland importierten Ideen zur Folge hat: „Town planning, both as a discipline and an administrative practice, has a curiously chameleon-like quality whose colours depend intimately on the particular social, political and cultural context in which it is found“ (Booth 1986: 1). Auch Sykes (2008) erinnert an die wichtige Rolle der unterschiedlichen nationalen Planungskontexte in europäischen Kooperationsprozessen und die möglicherweise unerwarteten Konsequenzen, die ein Transfer von Erfahrungen, Planungsinstrumenten oder -prozeduren von einer Planungskultur zur anderen haben kann. Während europäische Erfahrungen die Umorientierung von Planungssystemen also durchaus inspirieren können, werden ausländische Ideen selten direkt kopiert, sondern stattdessen an die individuellen Gegebenheiten eines Landes oder einer Region angepasst. Die Vielfalt europäischer Planungssysteme wird somit bis auf Weiteres fortbestehen.

Literatur

- Adams, N. (2008): Convergence and policy transfer: An examination of the extent to which approaches to spatial planning have converged within the context of an enlarged European Union. In: *International Planning Studies* 13 (1), 31–49.
- Adams, N.; Alden, J.; Harris, N. (eds.) (2006): *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*. Urban and regional planning and development series. Aldershot, Hampshire.
- Albrechts, L. (2001): How to proceed from image and discourse to action: as applied to the Flemish diamond. In: *Urban Studies* 38 (4), 733–745.
- Alexander, E. R. (1992): *Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues*. Langhorne PA.
- Allmendinger, P.; Haughton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. In: *Environment and Planning A* 41 (3), 617–633.
- Alterman, R. (2001): *National-level planning in democratic countries: an international comparison of city and regional policy-making*. Liverpool.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung; DGR – Directoraat-Generaal Ruimte (2003): *Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungsbegriffe. Duits-Nederlands Handboek inzake Planningsbegrippen*. Hannover, Den Haag.
- Baker Associates; O'Rourke, T.; University of Liverpool; University of Manchester; University of the West of England (2006): *Making timely progress and the Integration of Policy. Spatial Plans in Practice: Supporting the reform of local planning*. London.
- Booth, P. (1986): Introduction. In: Masser, I.; Williams, R. (eds.): *Learning from other countries*. Norwich, 1–2.
- Booth, P.; Breuillard, M.; Fraser, C.; Paris, D. (2007): *Spatial planning systems of Britain and France: a comparative analysis*. London, New York.

- CEC – Commission of the European Communities (1997): *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Regional Development Studies. Luxembourg.
- CEC – Commission of the European Communities (1999): *Report on Community Policies and Spatial Planning*. Working Document of the Commission Services. Brussels.
- COMMIN (2007): *The Spatial Planning System of the Republic of Poland*. Report prepared within the framework of the INTERREG IIIB project ‚Promoting Spatial Development by Creating COMon MINDscapes‘ (COMMIN). http://commin.org/upload/Poland/PL_Country_and_Planning_System_in_English.pdf (31.07.2008).
- Counsell, D.; Allmendinger, P.; Haughton, G.; Vigar, G. (2006): ‚Integrated‘ spatial planning – is it living up to expectations? In: *Town & Country Planning* 75 (9), 243–246.
- CSD – Committee on Spatial Development (1999): *EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept*. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.
- Cullingworth, J. B.; Nadin, V. (2006): *Town & Country Planning in the UK*. London, New York.
- DATAR – Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale (2002): *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*. Nouvelle édition revue et augmentée. Paris.
- Davies, H. W. E. (1994): Towards a European planning system? In: *Planning, Practice and Research* 9 (1), 63–69.
- Davies, H. W. E.; Edwards, D.; Hooper, A. J.; Punter, J. V. (1989): Comparative Study. In: Davies, H. W. E. (eds.): *Planning Control in Western Europe*. London, 409–442.
- Davoudi, S. (2005): EU-Enlargement and the Challenges for Spatial Planning Systems in the New Member States. In: Altrock, U. et al. (eds.): *Spatial Planning and Urban Development in the new EU Member States. From Adjustment to Reinvention*. Aldershot, Hampshire, 31–39.
- DCLG – Department for Communities and Local Government 2006: *Planning Policy Statement 3 (PPS 3): Housing*. London.
- De Jong, M.; Edelenbos, J. (2007): An insider’s look into policy transfer in transnational expert networks. In: *European Planning Studies* 15 (5), 687–704.
- Dijk, T. v. (2002): Export of planning knowledge needs comparative analysis: The case of applying Western land consolidation experience in Central Europe. In: *European Planning Studies* 10 (7), 911–922.
- Dühr, S. (2007): *The visual language of spatial planning. Exploring cartographic representations for spatial planning in Europe*. London, New York.
- Dühr, S.; Stead, D.; Zonneveld, W. (2007): The Europeanisation of Spatial Planning through Territorial Cooperation. In: *Planning Practice and Research* 22 (3), 291–307.
- Estonian Ministry of the Interior (1999): *Regional Development Strategy of Estonia 2005–2015*. Tallinn.
- Evans, B.; Rydin, Y. (1997): Planning, professionalism and sustainability. In: Blowers, A.; Evans, B. (eds.): *Town Planning into the 21st Century*. London, 55–70.
- Faludi, A. (2005): Chapter 12: The Netherlands – A culture with a soft spot for planning. In: Sanyal, B. (eds.): *Comparative Planning Cultures*. New York, London, 285–307.
- Faludi, A. (2007): Making Sense of the Territorial Agenda of the European Union. In: *European Journal of Spatial Development* (25), 1–21.

- Faludi, A.; Peyrony, J. (2001): The French Pioneering Role. In: *Built Environment* 27 (4), 253–262.
- Faludi, A.; Waterhout, B. (2002): The Making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan. = RTPI Library Series. London, New York.
- Farinós Dasí, J. (eds.) (2007): Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Final Report of ESPON Project 2.3.2. Esch-sur- Alzette: ESPON Coordination Unit.
- Gallent, N. (2008): Strategic-local tensions and the spatial planning approach in England. In: *Planning Theory and Practice* 9 (3), 307–323.
- GOEE – Government Office for the East of England (2008): East of England Plan. The Revision to the Regional Spatial Strategy for the East of England. May 2008. London.
- Gravier, J. F. (1947): *Paris et le desert français*. Paris.
- Healey, P. (2006): Relational Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning. In: *European Planning Studies* 14 (4), 525–546.
- Healey, P.; Khakee, A.; Motte, A.; Needham, B. (1997): *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*. London.
- Healey, P.; Williams, R. (1993): European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence. In: *Urban Studies* 30 (4/5), 701–720.
- Jaakson, R. (2000): Supra-national spatial planning of the Baltic Sea Region and competing narratives for tourism. In: *European Planning Studies* 8 (5), 565–579.
- James, O.; Lodge, M. (2003): The limitations of ‚policy transfer‘ and ‚lesson drawing‘ for public policy research. In: *Political Studies Review* 1 (2), 179–193.
- Lacour, C.; Delamarre, A.; Thoin, M. (2008): *40 ans d’aménagement du territoire*. Paris.
- Leitz, A. (2006): Versuch einer raumplanerischen Leitphilosophie für die Mittel- und Osteuropäischen Staaten. = *Schriften zur Raumordnung und Landesplanung* 22. Augsburg, Kaiserslautern.
- Lorens, P. (2005): Stadtentwicklung in Polen: Aktuelle Trends und Herausforderungen. In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): *Spatial Planning and Urban Development in the new EU Member States. From Adjustment to Reinvention*. Aldershot, Hampshire, 35–48.
- Nadin, V. (2007): The emergence of the spatial planning approach in England. In: *Planning Practice and Research* 22 (1), 43–62.
- Nadin, V.; Stead, D. (2008): European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning. In: *DISP* 44 (1), 35–47.
- Needham, B. (2005): The New Dutch Spatial Planning Act: Continuity and Change in the Way in Which the Dutch Regulate the Practice of Spatial Planning. In: *Planning Practice and Research* 20 (3), 327–340.
- Needham, B. (2007): Dutch land use planning. Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice. Den Haag.
- Newman, P.; Thornley, A. (1996): *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects*. London.
- Nordregio (2007): Application and effects of the ESDP in the Member States. Final Report, ESPON project 2.3.1. Esch-sur-Alzette: ESPON Coordination Unit.
- ONS – Office for National Statistics (2004): *Regional Trends* 38. London.

- Peterlin, M.; Kreitmayer McKenzie, J. (2007): The Europeanization of spatial planning in Slovenia. In: *Planning Practice and Research* 22 (3), 455–461.
- Provincie Noord-Holland (2003): *Streekplan Noord-Holland Zuid*. Vastgesteld door Provinciale Staten van Noord-Holland op 17 Februari 2003, nr. 29. Haarlem: Provinciaal Bestuur van Noord-Holland.
- PRP – Planning, UWE – University of the West of England, Bristol (2002): *European Planning Systems Update*. London.
- Rat der Europäischen Union – Deutsche Ratspräsidentschaft (2007): *Territoriale Agenda der Europäischen Union*. Berlin.
- Ravesteyn, N. v.; Evers, D. (2004): *Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands*. Rotterdam.
- Rivolin, U. J.; Faludi, A. (2005): The Hidden Face of European Spatial Planning: Innovations in Governance. In: *European Planning Studies* 13 (2), 195–216.
- Royal Haskoning (2006a): *The Spatial Planning System of The Netherlands*. Report prepared within the framework of the INTERREG IIIB project on ‚nature-oriented flood damage prevention‘ (nofdp). <http://nofdp.bafg.de/servlet/is/12020/The%20Spatial%20Planning%20System%20in%20Nederlands%20-%20final%20report%20complete.pdf> (15.08.2008).
- Royal Haskoning (2006b): *The Spatial Planning System of France*. Report prepared within the framework of the INTERREG IIIB project on ‚nature-oriented flood damage prevention‘ (nofdp). <http://nofdp.bafg.de/servlet/is/12020/The%20Spatial%20Planning%20System%20of%20France%20-%20final%20report%20complete.pdf> (15.08.2008).
- Royal Haskoning (2006c) *The Spatial Planning System of the United Kingdom*. Report prepared within the framework of the INTERREG IIIB project on ‚nature-oriented flood damage prevention‘ (nofdp). <http://nofdp.bafg.de/servlet/is/12020/The%20United%20Kingdom%20Planning%20System.pdf> (15.08.2008).
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.): *Policy-Analyse*. = Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24. Opladen, 57–83.
- Scholles, F. (2009): Vergleich der Raumplanung und Regionalentwicklung in Deutschland und Frankreich. In: Gülkenberg, E.; Preising, T.; Scholles, F. (Hrsg.): *Europäische Raumentwicklung: Metropolen und periphere Regionen*. = Schriftenreihe Stadt und Region als Handlungsfeld. Frankfurt, 131–139.
- Sykes, O. (2008): The importance of context and comparison in the study of European spatial planning. In: *European Planning Studies* 16 (4), 537–555.
- Terrin, J.-J. (2008): A Few Factors in Understanding French Town Planning. In: *Raumforschung und Raumordnung* 66 (2), 169–177.
- Tewdwr-Jones, M. (Hrsg.) (1996): *British Planning Policy in Transition: Planning in the 1990s*. London.
- VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006): *Nota Ruimte – National Spatial Strategy Summary. Creating space for development*. The Hague.
- Watson, J.; Crook, M. (2009): Fewer plans, more planning? In: *Town & Country Planning* 78 (3), 123–124.
- Williams, R.H. (1996): *European Union Spatial Policy and Planning*. London.

Zaucha, J. (2007): Is Spatial Planning a driver for sustainable development in Poland? In: *Planning Practice and Research* 22 (3), 463–471.

Zonneveld, W. (2006): Planning in retreat: The changing importance of Dutch national spatial planning. Paper presented at the Conference of the European Group of Public Administration, 6–9 September 2006, Università Bocconi, Milan.

Zweigert, K.; Kötz, H. (1987): *An Introduction to Comparative Law*. Second Edition. Oxford.

Vertiefende Literatur

Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (2006): *Spatial planning and urban development in the new EU member states. From adjustment to reinvention*. Aldershot, Hampshire.

Booth, P.; Breuillard, M.; Fraser, C.; Paris, D. (2007): *Spatial planning systems of Britain and France: a comparative analysis*. London, New York.

Cullingworth, J. B.; Nadin, V. (2006): *Town & Country Planning in the UK*. London, New York.

Dühr, S. (2007): *The visual language of spatial planning. Exploring cartographic representations for spatial planning in Europe*. London, New York.

Needham, B. (2007): *Dutch land use planning. Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*. Den Haag.

Ich danke Dr. Jacek Zaucha von der Universität Gdańsk für die Erläuterung der aktuellen Entwicklungen in der Raumplanung in Polen.

10.2 Raumplanung mit europäischen Nachbarländern

Andreas P. Cornett

Kurzfassung

Auf der Grundlage einer Analyse der bisherigen Entwicklung, der Rahmenbedingungen und der aktuellen Tendenzen in der europäischen Regional- und Raumplanungspolitik ist festzuhalten, dass zwischenstaatliche Kooperationsmuster weiterhin dominieren und eine originäre gemeinsame Raumplanung nur ansatzweise vorliegt. Nach einer kurzen Diskussion der Bedeutung der wirtschaftlichen und politischen Integration für den räumlichen Zusammenhalt werden wichtige Rahmenbedingungen und Entwicklungen in Europa dargestellt. Es zeigt sich, dass die wirtschaftlichen Aspekte von zentraler Bedeutung waren und sind. Wichtig sind insbesondere die EU-Strukturpolitik und die INTERREG-Programme. Beide werden hinsichtlich ihrer Inhalte und anhand von Beispielen mit Blick auf die Thematik diskutiert. Darüber hinaus wird die Staatsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit am Beispiel von Euregios dargestellt.

10.2.1 Einleitung

Im Zeitalter der Globalisierung und Internationalisierung können Raumplanung und Raumentwicklung nicht nur im nationalen Rahmen vonstatten gehen. Internationale Abstimmung und Koordination haben in Europa sowohl großräumig als auch regional und lokal eine lange Tradition. Ziel dieses Beitrages ist, die externen Rahmenbedingungen der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumplanung aufzuzeigen sowie ihre Veränderungen und Tendenzen zu diskutieren. Auf dieser Grundlage werden konkrete Kooperationsvorhaben auf überörtlicher Ebene vorgestellt und analysiert. Schwerpunkte sind auf europäischer Ebene ESPON (European Spatial Planning Observation Network) und die raumplanungsrelevanten Aspekte der EU-Regional- und -Kohäsionspolitik mit ihren Unterprogrammen, vor allem den sogenannten INTERREG-Programmen, die insbesondere auch für die regionale Zusammenarbeit über Grenzen hinweg von zentraler Bedeutung sind. Ergänzt wird die Darstellung der großräumigen Rahmenbedingungen durch Einbeziehung der VASAB-Initiative (Visions and Strategies around the Baltic Sea) für den Ostseeraum, die großräumige und regionale Aspekte verbindet und auf Informationsbeschaffung und Strategie- und Visionsprozesse ausgerichtet ist. Im zweiten Teil wird dann näher auf die Rahmenbedingungen der raumplanerischen Kooperation in ausgewählten Regionen eingegangen.

Raumplanung ist auf nationaler Ebene durch kooperative und vor allem durch gesetzlich geregelte Prozesse geprägt. Im nationalen Kontext werden raumplanerische Lösungen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf einer der Verwaltungsebenen gefun-

den. Die Kompetenzen sind hier meist eindeutig festgelegt. Das ist im europäischen Zusammenhang selten eindeutig. Kooperative und auf Konsens basierte Strukturen sind in der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumplanung vorherrschend, selbst in den Fällen, wo es formale Übereinkünfte gibt. Diese Problematik hat in vielerlei Hinsicht Parallelen in der raumplanerischen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. In der grenzüberschreitenden und europäischen Raumplanung kommt erschwerend hinzu, dass die Raumplanungskompetenz nicht immer auf der gleichen Entscheidungsebene angesiedelt ist bzw. relevante Politikbereiche unterschiedlich wahrgenommen werden. Dies bedeutet oft, dass grenzüberschreitend und europäisch nicht horizontale, sondern eher vertikale Muster der Zusammenarbeit vorherrschen.

Ein weiterer Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Frage der Institutionalisierung der Zusammenarbeit. Kann diese regional/lokal erfolgen oder müssen föderale bzw. nationalstaatliche Organe einbezogen werden? In dieser Beziehung unterscheidet sich die „normale“ raumplanerische Kooperation nur wenig von der Problematik der speziellen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG-Programmen der EU, bei der auf Druck der Kommission eine gewisse Formalisierung durch sogenannte Regionalversammlungen erreicht wurde. Vorbild waren hier zum Teil die sogenannten Euregios (vgl. Kap. 10.2.4), die es schon seit einigen Jahrzehnten an den Westgrenzen der Bundesrepublik gibt. In anderen europäischen Teilräumen hat dies deutlich länger gedauert. So wurde z. B. erst 1997 die „Euroregion Sønderjylland/Schleswig“ im deutsch-dänischen Grenzgebiet mit dazugehöriger Regionalversammlung gebildet.

Schwerpunkt des Beitrages ist die Darstellung zentraler Aspekte, Rahmenbedingungen und Tendenzen der grenzüberschreitenden europäischen Raumplanung im Spannungsfeld zwischen nationalen Interessen und bilateraler Zusammenarbeit, sowohl zwischenstaatlich sowie zwischen Regionen und Gebietskörperschaften als auch im breiteren europäischen Rahmen. Insbesondere Letzterer hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen, wenn es darum geht, eine gemeinsame Grundlage der Raumplanung zu schaffen.

Aus dieser Grundproblematik ergeben sich der weitere Aufbau und die Konzeption des Beitrages. Zunächst wird der für die Zusammenarbeit auf den Gebieten von Raumplanung und Raumentwicklung relevante europäische Kontext dargestellt. Ausgangspunkt sind hier die Begriffe der räumlichen Integration (spatial integration) und des räumlichen Zusammenhalts (spatial cohesion). Anschließend werden drei der wichtigsten Politikfelder/Rahmenbedingungen auf der Makroebene vorgestellt, die raumplanerische Zusammenarbeit im Rahmen der EU beziehungsweise des Europarates, das Forschungsnetzwerk zur Beobachtung der europäischen Raumentwicklung (ESPON) und VASAB als regionales Beispiel, das sich – wie bereits gesagt – mit Visionen und Strategien zur Raumentwicklung im Ostseeraum auseinandersetzt.

Im dritten Teil der Analyse wird auf die in vielerlei Hinsicht entscheidende Grundlage für die europäische und regionale Raumentwicklung eingegangen: die wirtschaftlichen Interessen und strukturpolitischen Sachzwänge, die grenzüberschreitende Kooperation

notwendig machen. Der entscheidende Motor zur vertieften Zusammenarbeit sind die wirtschaftlichen Interessen im Zuge der EU-Regionalpolitik sowie „Spill-over“-Effekte aus anderen Politikfeldern. Erstere sind vor allem auf zwischenstaatlicher Ebene von Bedeutung, Letztere wirken sich oftmals auch regional und lokal aus. Dieser Aspekt wird anhand der INTERREG-Programme im zweiten Teil von Kap. 10.2.3 dargestellt.

In Kap. 10.2.4 wird die regionale Perspektive konkret am Beispiel der Euregios, die sich seit Ende der 1950er Jahre zunächst an den deutschen Westgrenzen als lose regionale Netzwerke gebildet haben, dargestellt. Kap. 10.2.5 fasst die Ergebnisse kurz zusammen und skizziert einige Perspektiven für die zukünftige Entwicklung der raumplanerischen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, vor allem im regionalen und lokalen Kontext.

10.2.2 Der europäische Rahmen

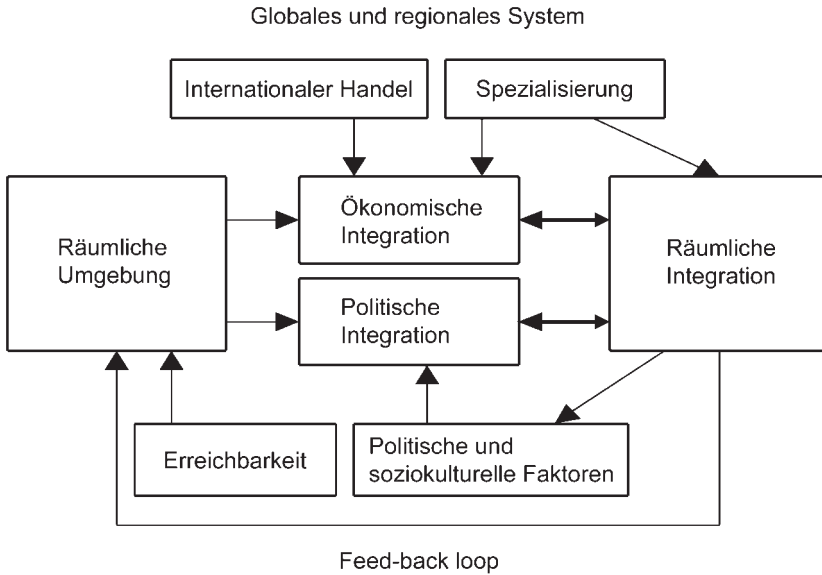
Veränderungen in den ökonomischen wie ökologischen Rahmenbedingungen machen nicht vor Grenzen halt, ebenso wenig wie Infrastrukturmaßnahmen Nachbarländer unberührt lassen. Letzteres gilt sowohl für Verkehrsinfrastrukturen als auch für den Bau von Kernkraftwerken oder anderen technischen Großanlagen. Technische Großanlagen in Grenznähe haben oft zu politischen Diskussionen und Konflikten geführt, wie z. B. im Falle eines in unmittelbarer Grenznähe zu Österreich gelegenen tschechischen Kraftwerkes bei den EU- Beitrittsverhandlungen vor der Osterweiterung 2004 oder das nur 20 km von Kopenhagen entfernt gelegene schwedische Kernkraftwerk in Barsebæk, dessen letzter Reaktor erst 2005 nach langjährigem dänischen Druck vom Netz genommen wurde. Diese Beispiele verdeutlichen die Wichtigkeit der internationalen Vorabkoordination bei großtechnischen Vorhaben mit potenziell grenzüberschreitenden Konsequenzen.

Nichtsdestoweniger ist die grenzüberschreitende und europäische Zusammenarbeit in der Raumplanung überwiegend durch fakultative, nicht bindende Ansätze und Verfahren geprägt, oft mit dem Schwerpunkt auf Informationsbeschaffung und Abstimmung. Im Folgenden werden die Rahmenbedingungen für die raumplanerische Zusammenarbeit anhand von drei Initiativen bzw. Politikfeldern näher dargestellt. Zunächst wird der gesamteuropäische Rahmen in Bezug auf die europäischen Integrationsprozesse (Europäische Union und Europarat) angesprochen. Anschließend wird auf die oben bereits erwähnten ESPON und VASAB eingegangen.

Abb. 10.9 verdeutlicht den übergeordneten Rahmen des räumlichen Zusammenhalts in Europa als Ergebnis der Einwirkungen von politischen und ökonomischen Integrationsprozessen. In Bezug auf die europäische raumplanerische Zusammenarbeit ist insbesondere die Einwirkung auf den Raum durch Integrationsprozesse von Bedeutung (Gidlund 1990). In Abb. 10.9 ist dies durch die Transformation des Konzeptes zur räumlichen Integration durch die Prozesse der politischen und wirtschaftlichen Integration dargestellt. Die Doppelpfeile deuten die gegenseitigen Wechselwirkungen zwischen

ökonomisch-politischer und räumlicher Integration an. Dass dies kein isolierter Prozess ist, wird im oberen und unteren Teil von Abb. 10.9 durch Einbeziehung der (globalen) wirtschaftlichen sowie der politischen und soziokulturellen Faktoren angedeutet. Die Dynamik des Prozesses wird durch die Rückkopplung (Feed-back loop) unterstrichen. Die folgende Erörterung konzentriert sich jedoch auf die für die Raumplanung und Raumentwicklung zentralen ökonomischen und politischen Prozesse in Europa.

Abb. 10.9: Regionale Integration aus räumlicher Perspektive



Europäische Raumplanung und Raumentwicklungspolitik

Obwohl die europäische Zusammenarbeit sich seit ihren Anfängen Ende der 1940er Jahre sowohl im Umfang wie auch in der Intensität stark entwickelt hat, spielen eine europäische Raumplanung und Raumentwicklungspolitik weiterhin eine eher zurückhaltende Rolle. In den Römischen Verträgen fanden sie nur indirekte Erwähnung mit dem Ziel, eine ausgewogene Entwicklung aller Teile der damaligen Sechsergemeinschaft zu sichern. Auch im sogenannten Lissaboner Vertrag, der den in Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten Europäischen Verfassungsvertrag ersetzt, wurde die raumbezogene Dimension der europäischen Integration eher vage formuliert. Der auf dieser Grundlage neugefasste Art. 3 (ex-Art. 2) Abs. 3 des EU-Vertrages hat folgenden Wortlaut:

„Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preis-

stabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.

Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas“ (ABl. der EU 2008 C 115: 17).

Im Postscript einer ausführlichen Analyse der Territorialen Agenda der EU ist Faludi in Bezug auf die Einwirkungsmöglichkeiten der Kommission auf die Raumpolitik in Europa relativ optimistisch:

„As far as territorial cohesion policy is concerned, what will soon be known as the Lisbon Treaty – officially the ‚Treaty modifying the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community‘ – as indicated re-affirm it as an objective of the Union and also a competence shared between the Union and the Member States. Importantly, this means that the European Commission will have the right of initiative ...“ (Faludi 2007: 15).

Damit bleibt die formale europäische Dimension der räumlichen Zusammenarbeit weiterhin eher vage und hinter den Erwartungen der Befürworter einer auch formal gestalteten planerischen Zusammenarbeit zurück, wie sie z. B. im Positionspapier der ARL zur „Raumentwicklung im Europäischen Verfassungsvertrag“ 2003 festgehalten wurde: „Es bleibt daher dringend, eine raumpolitische Zielbestimmung in den Vertrag aufzunehmen, mit der zugleich deutlich wird, dass der Gemeinschaft grundsätzlich eine raumpolitische Kompetenz zustehen soll ...“ (Ritter 2003: 19). Konkret mündet dies in die Empfehlung, die natürlich unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips gesehen werden muss:

„(1) ‚Die Gemeinschaft stimmt ihre sektoralen Politiken aufeinander ab, soweit sie sich auf die räumliche Entwicklung in den Mitgliedsstaaten oder Regionen auswirken. Das betrifft insbesondere die gemeinsame Verkehrspolitik, die Regionalpolitik sowie die gemeinsame Umweltpolitik‘.

(2) ‚Zur Orientierung für die Organe der Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten wird ein Europäisches Raumentwicklungskonzept aufgestellt, das auf eine nachhaltige und ausgeglichene Raumentwicklung ausgerichtet ist“ (ebd.: 19f.).

Erst mit Einführung der gemeinsamen europäischen Regionalpolitik Mitte der siebziger Jahre bekam die räumliche Dimension der europäischen Zusammenarbeit einen größeren Stellenwert, obwohl dieser auch eher von ökonomischen denn von raumplanerischen Belangen bestimmt war. Da die verschiedenen Vorhaben, die durch die ge-

meinsame Regionalpolitik bzw. später durch die in der gemeinsamen Strukturpolitik zusammengefassten Instrumente gefördert wurden, oft raumwirksame Implikationen hatten, wuchs auch auf europäischer Ebene die Erkenntnis, dass Raumplanung nicht nur in einem nationalen Vakuum vonstatten gehen kann. Im EU-Zusammenhang stellt das EUREK (*Europäisches Raumentwicklungskonzept*), das eine Art gemeinsame Plattform für raumrelevante Initiativen unter Mitwirkung der für die nationale Raumordnung zuständigen Minister und der EU-Kommission bildet, den Anfang einer formalen, aber unverbindlichen Zusammenarbeit in diesem Bereich dar (vgl. z. B. Faludi 2005). Diese Zusammenarbeit findet auf eindeutig intergouvernementaler, d. h. zwischenstaatlicher Grundlage, aber unter Einbeziehung der multilateralen EU-Kommission statt.

In den Schlussfolgerungen der deutschen Ratspräsidentschaft beim Informellen Rat der für die Raumordnung zuständigen Ministerinnen und Minister der EU am 10. und 11. Mai 1999, in dem das EUREK beschlossen wurde, heißt es u. a.:

„(2) Mit dem EUREK verständigten sich Mitgliedstaaten und Kommission auf gemeinsame räumliche Ziele bzw. Leitbilder für die zukünftige Entwicklung des Territoriums der Europäischen Union.

(3) Das Anliegen der Raumentwicklungspolitiken ist es, auf eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Territoriums der Union hinzuwirken. Nach Auffassung der Ministerinnen und Minister ist sicherzustellen, dass die drei grundlegenden Ziele europäischer Politik gleichermaßen erreicht werden:

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

Das EUREK ist ein geeigneter Orientierungsrahmen für die Fachpolitiken der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten mit räumlichen Wirkungen sowie für regionale und lokale Gebietskörperschaften zur Erreichung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung des europäischen Territoriums“ (Europäische Kommission 1999).

So gesehen folgt die Argumentation für das EUREK der Tradition, Raumplanung vor allem aus der wirtschaftlichen Perspektive zu betrachten. Auf diesen Aspekt wird später noch im Zusammenhang mit der Diskussion der gemeinsamen Regionalpolitik und vor allem der INTERREG-Programme einzugehen sein. Überhaupt ist festzustellen, dass der Hauptimpuls für Initiativen im Bereich einer gemeinsamen Raumplanung in Europa oft von anderen Politikfeldern ausging. Von zentraler Bedeutung sind hier die SUP-Richtlinie (2001/42/EG) über die Prüfung von Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen sowie die Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Transeuropäischen Netze (TEN) (Entscheidung Nr. 1692/96/EG). Insbesondere die TEN zeigen deutlich, dass nicht nur eine verpflichtende Raumplanungspolitik fehlt, sondern dass es noch immer beträchtliche Mängel in der Integration der Infrastruktur und deren Verknüpfung gibt, wie aus einer jüngst im Journal of Nordregio veröffentlichten Übersicht hervorgeht

(vgl. Nordregio 2008a: 16 f.). Andere Beispiele sind die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL), die in vielerlei Hinsicht einen funktionalen Planungsverbund auf regionaler Ebene zwischen EU und Mitgliedsstaaten herstellt, der entscheidenden Einfluss auf konkrete Infrastrukturvorhaben haben kann. Ein weiteres Beispiel mit potenziell großer raumplanerischer Bedeutung ist die Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) (Ritter 2005: 244 f.).

Die zurzeit wohl wichtigste Entwicklung in Bezug auf die Raumkoordination im Rahmen der EU ist die Erarbeitung des „Grünbuchs über die territoriale Kohäsion, die Zukunft vor Augen“, das in der Tradition der oben dargestellten Entwicklung steht (Europäische Kommission 2008a: 6–7). Inwieweit eine grundlegende Neuordnung stattfindet, ist schwer vorauszusagen, obwohl sich eine gewisse Flexibilisierung abzeichnet: „Auch wenn das Grünbuch eine flexiblere Geografie vorschlägt, so stellt es doch nicht die nationalen und regionalen Zuständigkeiten in den Bereichen Raumplanung und Bodennutzung in Frage. Die für die Regionalpolitik zuständige EU-Kommissarin Danutia Hübner erklärt dazu: ‚Wir müssen neue Formen der Governance erforschen, um die schwierige, aber notwendige Kombination aus europäischen Entscheidungen auf höchster Ebene einerseits und einer Bottom-up-Anpassung an die lokalen Bedürfnisse und Präferenzen andererseits weiter zu stärken‘“ (ebd.: 7). So gesehen scheint die Dominanz der intergouvernementalen Strukturen in diesem Bereich auch in Zukunft weiterzubestehen.

Der raumplanerisch wichtigste Politikbereich der EU, die Regional- und Strukturpolitik, wird in Kap. 10.2.3 Gegenstand einer ausführlicheren Diskussion sein. Für eine gründliche Darstellung der Territorialen Agenda der EU in den letzten Jahren und die Rolle der verschiedenen Akteure, insbesondere auch der Bundesrepublik Deutschland, und ihrer Hintergründe wird auf Faludi (2007) verwiesen.

Historisch gesehen waren nicht die EU- bzw. EWG-basierten Integrationsprozesse die tragenden Säulen der europäischen Zusammenarbeit in Fragen der Raumplanung und Raumentwicklung, sondern der 1949 gegründete Europarat. Im Gegensatz zur Europäischen Union beruht die Zusammenarbeit im Europarat ausschließlich auf intergouvernementalen Prinzipien. Die zwischenstaatlichen Vereinbarungen werden in der Regel in sogenannten Konventionen festgehalten, die nicht unmittelbare Rechtswirkungen in den Unterzeichnerstaaten haben, sondern in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Das gilt auch für die Vereinbarungen im Bereich der europäischen Raumplanungs- und Raumordnungspolitik.

Der Europarat hat sich seit 1970 mit Fragen der Raumordnung und Landesplanung in den sogenannten Europäischen Raumordnungskonferenzen befasst, die zum Teil noch heute auf der Agenda der EU stehen. Dies gilt insbesondere für die Schaffung einer gemeinsamen Grundlage für die Raumbeobachtung, was heute teilweise durch die unten näher dargestellte ESPON-Initiative erreicht worden ist. Das zentrale Dokument in Europarat-Regie war die 1983 verabschiedete Europäische Raumordnungscharta. Generell ist festzuhalten, dass der Europarat nicht nur als Vorreiter der raumplanerischen Kooperation in Europa von zentraler Bedeutung war, sondern immer noch eine

wichtige Rolle bei der Verbindung zwischen den EU-Staaten und den europäischen Ländern spielt, die nicht der EU angehören. Zurzeit hat der Europarat 47 Mitglieder und umfasst alle Staaten in Europa, mit Ausnahme von Weißrussland und dem Vatikan (vgl. Europarat 2008).

In Bezug auf die hier dargestellte Thematik ist darüber hinaus der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (vormals Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas) zu erwähnen, in dessen zwei Kammern lokale bzw. regionale Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten vertreten sind und der gewissermaßen ein Pendant zum Ausschuss der Regionen in der EU darstellt. Dieses Gremium spielte auch eine maßgebliche Rolle in den Europaratsbestrebungen, eine gemeinsame Grundlage für die grenzüberschreitende raumplanerische Zusammenarbeit zu erarbeiten (Becker-Christensen 1979).

ESPON

ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) wurde 2002 als Nachfolger des durch das EUREK initiierten Studienprogramms zur europäischen Raumordnung durch die EU-Kommission ins Leben gerufen (Bengs 2002). ESPON wird durch die EU-Kommission und die EU-Mitgliedstaaten (alte und neue) sowie weitere teilnehmende Länder wie die Schweiz und Norwegen getragen. Die Arbeit von ESPON wird dem Netzwerkgedanken entsprechend in transnationalen Arbeitsgruppen durchgeführt. In jedem Land sind Netzwerkstellen für die nationale Koordination verantwortlich.

Die Zielsetzung von ESPON umfasst anwendungsorientierte Studien zur territorialen Entwicklung und zur Raumplanung, um eine gesamteuropäische Perspektive zu erstellen. Dazu soll sichergestellt werden, dass die notwendige Kapazität im Bereich der angewandten Forschung zur Verfügung steht und dazu beigetragen wird, dass sich eine tragfähige unterstützende interdisziplinäre „scientific community“ im Bereich der europäischen Raumentwicklung bildet. Konkret umfasst das ESPON 2006-Programm folgende Arbeitsbereiche:

- Diagnose der vorherrschenden Entwicklungstendenzen, Potenziale und Ungleichheiten im EU-Kontext
- Analysen der EU-Politiken und ihres Einflusses auf Territorium und Kohäsion
- Erstellung von Karten zu den wichtigsten Aspekten der territorialen Struktur und der regionalen Disparitäten
- Integrierte, sektorübergreifende Analysen und Szenarien zur gesamteuropäischen Entwicklung
- Indikatoren und Typologien zur Raumbeobachtung sowie Prioritäten für ein ausgewogenes und polyzentristisches Europa
- Integrierte Werkzeuge und relevante Instrumente, die eine räumliche Koordination der Fachpolitiken gewährleisten (ESPON 2008)

Wie aus obigem Katalog der ESPON-Zielsetzung 2006 hervorgeht, ist das Netzwerk vorwiegend auf eine Verbesserung der Beschlussgrundlagen für die raumplanerische Koordination in Europa ausgerichtet und nicht auf eigentliche Beeinflussung oder gar Beschlussfassung. In dieser Perspektive steht ESPON eindeutig in der intergouvernementalen Tradition auf dem Gebiet von Raumordnung und Landesplanung. Organisatorisch besteht die ESPON-Zusammenarbeit aus einem Beobachter-Komitee (Monitoring Committee), den Management- und Finanzbehörden (Managing and Paying Authorities), den Koordinationseinheiten (Coordination Units), den ESPON-Kontaktpunkten (ESPON Contact Points) sowie den transnationalen Projektgruppen (Transnational Project Groups), in denen die eigentliche Arbeit vonstatten geht.

In der Neuauflage des ESPON 2013 wird u. a. eine breitere Streuung und Anwendung der Ergebnisse der ESPON-Studien angestrebt, die auch andere Körperschaften wie Ministerien und EU-Behörden umfasst. Vor allem soll der breitere Dialog mit anderen Interessenten gesucht werden, z. B. im Rahmen von EU-Projekten und -Programmen wie INTERREG (ESPON, INTERACT 2007: 90).

VASAB

Die *VASAB-Initiative (Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010)* beschäftigt sich mit der Zusammenarbeit der Ostseeanrainer-Staaten in Raumplanung und Raumentwicklung und ist so in vielerlei Hinsicht ein regionales Pendant zu den oben erwähnten europäischen Organen in der grenzüberschreitenden Raumplanung. Die grundsätzlich zwischenstaatliche Ausrichtung ist auch hier gegeben. VASAB 2010 umfasst ebenfalls alle relevanten Körperschaften in der Region, ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zur EU (vgl. Abb. 10.10).

Im Vergleich zu den weiter oben diskutierten Foren umfasst VASAB auch Weißrussland, das ansonsten ein Schattendasein in der europäischen Zusammenarbeit führt. Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass im VASAB nur die geographisch relevanten Regionen in Russland (die Oblaste Murmansk, Leningrad, Pskov und die Exklave Kaliningrad) und in Deutschland (Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und die Stadtstaaten Hamburg und Berlin) teilnehmen. Repräsentanten der föderalen Regierungen nehmen jedoch an den Ministerkonferenzen teil.

VASAB wurde im August 1992 auf einer Konferenz der zuständigen Minister in Karlskrona (Schweden) gegründet, wo beschlossen wurde, ein Arbeitsdokument mit dem Titel „Vision and Strategies for the Baltic Sea Region 2010“ zu erarbeiten. Zwei Jahre später wurde der Bericht VASAB 2010 in Tallin (Estland) verabschiedet, womit die eigentliche Arbeit begann. Schwerpunkte sind die Erstellung von Langzeitprognosen zur räumlichen Entwicklung der Ostseeregion, die aktive Einflussnahme auf die Vorbereitung und die Durchführung von ostseerelevanten Programmen zur transnationalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Darüber hinaus wird die aktive Teilnahme an den europäischen territorialen Kohäsionsprozessen angestrebt. Dies ist insbesondere von Bedeutung, da VASAB auch Regionen aus drei Ländern umfasst, die nicht der EU angehören. Weitere Ziele sind die Anregung und Unterstützung von Modellprojekten

Abb. 10.10: VASAB 2010 – Mitglieder und Regionen



Quelle: Nordregio 2008b

bezüglich der gemeinsamen sozialen, ökonomischen und ökologischen Tendenzen, die raumrelevant sind. Des Weiteren ist der Wissensaustausch bezüglich einer innovativen Raumplanung und Raumentwicklung ein zentrales Element der VASAB-Initiative.

Konkret ist die Umsetzung durch Konferenzen, Symposien und vor allem durch gemeinsame Projekte geschehen, die in der Regel in Zusammenarbeit mit EU- oder Nordischen Programmen durchgeführt wurden. Tab. 10.6 enthält eine Übersicht über die 6 Hauptthemen der Projekte, die im Rahmen von VASAB 2010 untersucht worden sind. Einzelheiten zu den Projekten sind der in der Quelle angeführten Website zu entnehmen.

Tab. 10.6: Hauptthemen der VASAB 2010-Projekte zur Raumentwicklung

Key Theme 1	Co-operation of urban regions on key issues of sustainable development
Key Theme 2	Strategic development zones important for transnational integration within the BSR
Key Theme 3	Transnational transport links important for cross-BSR and cross-Europe integration
Key Theme 4	Diversification and strengthening of rural areas
Key Theme 5	Development of transnational green networks, incl. cultural landscapes
Key Theme 6	Integrated development of coastal zones and islands

Quelle: VASAB 2008

Zentral in den meisten VASAB-Projekten ist die Fokussierung auf die Zusammenarbeit von Institutionen und Körperschaften aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen und die Breite der internationalen Streuung der Teilnehmer. Zwei Beispiele für VASAB-orientierte Studien, die raumplanungsrelevante Fragestellungen aufgreifen, sind das Projekt USUN (Urban Systems and Urban Networking around the Baltic Sea Region) und das MECIBS-Projekt (Medium Sized Cities in Dialogue around the Baltic Sea), die beide stark auf die Einbeziehung regionaler und lokaler Akteure abzielten und gleichzeitig versuchten, projektorientierte Zusammenarbeit in raumplanungs- und raumentwicklungsrelevanten Themenfeldern zu initiieren (Groth 2001; Groth et al. 2005).

10.2.3 Wirtschaftliche Aspekte der grenzüberschreitenden Raumentwicklung

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist traditionell durch spezifische Probleme vor Ort und Probleme der Grenzlage initiiert worden. Hier haben häufig auch raumplanungsrelevante Probleme eine tragende Rolle gespielt, sei es bezüglich des Verkehrs,

bei größeren Infrastrukturmaßnahmen oder in Bezug auf den Umweltschutz. Der entscheidende Schub in Richtung einer formalisierten raumplanerischen Zusammenarbeit an den meisten Grenzen kam jedoch durch die verschiedenen regional- und strukturpolitischen Maßnahmen im Rahmen der EU- Regionalpolitik, die nach der ersten EU-Erweiterung 1973 Gestalt annahm und sich eindeutig zur wichtigsten Säule der europäischen Raumentwicklungspolitik entwickelt hat (Ritter 2003: 23). Im Folgenden wird zunächst auf die allgemeine Entwicklung auf dem regionalpolitischen Politikfeld auf europäischer Ebene eingegangen, bevor im zweiten Teil dieses Abschnittes die grenzüberschreitenden, raumwirksamen Programme näher erläutert werden.

Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Union

Wie schon erwähnt, spielte die regionale Dimension nur indirekt eine Rolle in den Römischen Verträgen, die nur die allgemeine Zielsetzung einer ausgewogenen Entwicklung hervorhoben. Die wichtigsten konkreten regional- und strukturpolitisch wirksamen Elemente waren der Europäische Sozialfonds (ESF), der seine Wurzeln in der 1952 gegründeten Montanunion hatte, sowie die Europäische Investitionsbank mit Sitz in Luxemburg. Erst in Verbindung mit den ersten Plänen für eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) Anfang der 1970er Jahre wuchs die Erkenntnis, dass eine gemeinsame Regionalpolitik notwendig ist, wenn Regionen mit großen wirtschaftlichen Strukturunterschieden in einem Währungsraum vereint sind. Vor allem Italien war ein prominenter Fürsprecher. Obwohl die ersten Versuche, eine WWU zu etablieren, in den Währungskrisen der frühen 1970er Jahre letztendlich scheiterten, wurde eine wenn auch vom Umfang her zunächst bescheidende Regionalpolitik nicht zuletzt aufgrund der starken Interessen der zwei neuen Mitgliedsländer Großbritannien und Irland 1974 beschlossen (nach Art. 235 der Römischen Verträge). Damit wurde der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) 1975 Realität, mit noch bescheidenen 4 % des EU-Haushaltes. Seitdem ist er zu einem der bedeutendsten Politikfelder der EU geworden (vgl. Tab. 10.7). Hauptmission des EFRE war es, den unterentwickelten Regionen in der EU beizustehen (insbesondere in Italien) und Industrieregionen in der Restrukturierung zu unterstützen (insbesondere in Großbritannien). Hauptinstrumente waren Infrastrukturmaßnahmen und Investitionen in Arbeitsplätze in kleinen Unternehmen.

Mit dem Inkrafttreten des gemeinsamen Binnenmarktes und der europäischen Einheitsakte Ende 1992 bekam auch die EU-Regionalpolitik eine neue Grundlage (für eine Einführung vgl. z.B. Eser 2005). Die Zielsetzung der Strukturpolitik ist nun explizit, die regionalen Disparitäten zu vermindern. Im Rahmen der Reform der Strukturfonds wurden die Förderprogramme des Regionalfonds, des Sozialfonds und des EAGGF (der Strukturmaßnahme im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik) zusammengeführt. Ebenso wurden die strukturwirksamen Maßnahmen der Europäischen Investitionsbank stärker eingebunden. Vier Grundprinzipien wurden festgelegt, die die strukturpolitischen Maßnahmen steuerten. Diese waren: *Konzentration*, sowohl geographisch wie in Bezug auf die zu fördernden Maßnahmen, *Partnerschaft*, *Programmgebundenheit* und *Additionalität*.

In diese Periode fielen auch die ersten Vorläufer der eigentlichen grenzüberschreitenden Maßnahmen im Rahmen der sogenannten Gemeinschaftsprogramme. In vielerlei Beziehung war dies eine entscheidende Phase der Re-Orientierung der Regionalpolitik auf europäischer Ebene, sowohl programmatisch wie in Bezug auf die Rolle der lokalen und regionalen Akteure (für eine kritische Analyse vgl. Armstrong 1996).

In Verbindung mit den Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union wurde eine weitere regionalpolitisch bedeutsame Entscheidung bezüglich des sogenannten Kohäsionsfonds getroffen, der den strukturschwachen Ländern (Spanien, Portugal, Griechenland und Irland) vorbehalten war. Dieser ist in der Tradition mit der ursprünglichen Begründung für die EU-Regionalpolitik zu sehen, die – wie erwähnt – in Verbindung mit den damaligen Plänen zur WWU stand (für eine ausführliche Diskussion der regionalen Problematik in diesem Kontext vgl. z.B. Cuadrado-Roura, Parellada 2002).

Der Kohäsionsfond wurde im Zusammenhang mit den Plänen zur Einführung einer gemeinsamen Währung beschlossen. Seit dem 1. Januar 2004 ist Irland nicht mehr förderungswürdig, da das irische Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, gemessen in Kaufkraftparitäten, über dem Höchstniveau von 90 % im Vergleich zum EU-Durchschnitt liegt. Alle neuen EU-Mitgliedsländer, die seit 2004 aufgenommen wurden, sind förderungswürdig, da ihr Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt unter 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt. Des Weiteren wurde vereinbart, den Rat der Regionen zu bilden und alle drei Jahre einen sogenannten Kohäsionsbericht vorzulegen (Europäische Kommission 2008b).

Im Maastrichter Vertrag – dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) – wurde in Art. 130 a die Zielsetzung einer ausgewogenen und harmonischen Entwicklung wie folgt formuliert: „Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern“ (ABl. der EU 1992 C 191).

Wie erwähnt, hat sich mit dem Lissaboner Vertrag in dieser Beziehung nur wenig geändert. Zusammenarbeit auf dem Gebiet von Raumplanung und Raumentwicklung ist weiterhin nur implizit ein Teil der EU-Politik, um das übergeordnete Ziel der territorialen Kohäsion zu erreichen. Die Regionalpolitik an sich ist in der nun anlaufenden Periode insbesondere dadurch charakterisiert, dass die EU-Erweiterung neue Anforderungen nicht nur an die Kommission, sondern vor allem auch an die alten Mitgliedsstaaten stellt, da viele von ihnen in nicht unerheblichem Umfang Mittel verlieren werden. Wesentlicher Grund sind die sich mehr oder weniger automatisch ändernden Zuteilungskriterien durch die große Zahl von neuen Mitgliedern mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftsleistung. So gesehen ist die laufende Programmperiode in vielerlei Hinsicht eine Übergangsphase. Tab. 10.7 fasst die wichtigsten strukturellen Änderungen der bisherigen Regional- und Strukturpolitik zusammen.

Tab. 10.7: Übersicht der wichtigsten Reformen und Änderungen in der EU-Strukturpolitik

	Maßnahmen	Wichtige Änderungen	Haushalt
1989-1993	5 gemeinsame Ziele	Dezentrale Verwaltung der Mittel	14 Mrd. ECU, ca. 20 % des EU-Haushaltes
1994-1999	Neues Ziel 4	Kohäsionsfond und Fischerei-Instrumente	32 Mrd. ECU, ca. 30 % des EU-Haushaltes
2000-2006	Abwicklung einiger der früheren Maßnahmen (1,2 und 5b) 3 gemeinsame Ziele	Einführung von Maßnahmen zur Förderung neuer Mitgliedsländer (ISPA)	38 Mrd. ECU, ca. 33 % des EU-Haushaltes
2007-2013	3 gemeinsame Ziele	Gemeinschaftsinitiativen werden gestrafft Fonds für ländliche Räume und Fischerei werden vom Kohäsionsfond abgetrennt	50 Mrd. ECU, ca. 36 % des EU-Haushaltes

Quelle: Europäische Kommission 2007

In der 2006 verabschiedeten EG-Verordnung Nr. 1080/2006 ist der Zweck der EU-Regionalpolitik wie folgt festgelegt: „Nach Artikel 160 des Vertrags und nach der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 trägt der EFRE finanziell zu den Maßnahmen bei, die darauf abzielen, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt durch Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte zu stärken, indem die Regionalwirtschaften entwickelt und strukturell angepasst werden, einschließlich der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung und der rückständigen Gebiete, und indem die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit gefördert wird. Dabei trägt der EFRE den Prioritäten der Gemeinschaft Rechnung, insbesondere der Notwendigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation zu stärken, dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten und eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten“(ABl. der EU 2006 L 210: 2 f.).

Konkret sind die Ziele der Regionalpolitik in drei thematischen – vor allem auch die Lissabon-Zielsetzung, die EU zur wettbewerbsfähigsten geographischer Region der Welt zu machen, unterstützenden – Feldern zusammengefasst.

Unter der Überschrift *Konvergenz* unterstützt der EFRE (Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006) eine nachhaltige und integrierte regionale Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung durch Stärkung der endogenen Potenziale in den Regionen. Die Einsätze sind breit gestreut und zielen auf Forschung und Entwicklung, Bildung, lokale Entwicklungsinitiativen, Infrastruktur, Kultur und Tourismus.

Zweite Priorität hat die *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* (Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006), die vor allem in drei Teilbereichen gefördert werden soll. Innovation und wissensbasierte Wirtschaft sollen durch Ausbau der regionalen Forschung, Technologie und Entwicklung sowie der Innovationskapazitäten gefördert werden. Dies umfasst auch die Förderung der Innovationstätigkeit und von unternehmerischen Initiativen in allen Sektoren der regionalen Wirtschaft. Als Drittes wird die Förderung der unternehmerischen Initiative im Bereich der Existenzgründung und der Umsetzung neuer Ideen genannt. Dies soll auch durch die Schaffung von Finanzinstrumenten und Gründerzentren unterstützt werden.

Darüber hinaus zielt diese Priorität auf die Bereiche von Umwelt und Risikovermeidung ab und fördert u. a. nachhaltige Infrastrukturen unter Rücksichtnahme auf z. B. NATURA-2000-Gebiete, Energieeffizienz und umweltverträglichen und nachhaltigen öffentlichen Nahverkehr.

Schließlich soll im Rahmen des Art. 5 der Zugang zu Verkehrs- und Telekommunikationsdiensten, die im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegen, sichergestellt werden.

Dritte thematische Priorität ist die *Europäische territoriale Zusammenarbeit* (Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006), die im Prinzip darauf abzielt, die zuvor genannten Politikbereiche vor Ort durch Zusammenarbeit umzusetzen, und die in vielerlei Hinsicht die Weiterführung der INTERREG-Initiativen in den bisherigen Programmperioden darstellt. Dies kommt insbesondere im folgenden Punkt zum Ausdruck: „3. Verstärkung der Wirksamkeit der Regionalpolitik durch Förderung

- a) der interregionalen Zusammenarbeit mit den Schwerpunkten Innovation und wissensbasierte Wirtschaft sowie Umwelt und Risikovermeidung im Sinne des Artikels 5 Nummern 1 und 2,
- b) des Erfahrungsaustauschs über die Ermittlung, Weitergabe und Verbreitung vorbildlicher Praktiken, unter anderem für nachhaltige Stadtentwicklung nach Artikel 8, und
- c) von Maßnahmen, die Studien, die Erhebung von Daten und die Beobachtung und Analyse von Entwicklungstendenzen in der Gemeinschaft betreffen“ (ABl. der EU 2006 L 210: 5).

Dieser Absatz ist natürlich von zentraler Bedeutung für die Umsetzung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Planung und Raumordnung auf EU-Ebene. Dieser Aspekt wird auch durch die besonderen Bestimmungen für das Ziel *Europäische territoriale Zusammenarbeit* in Kap. III der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 unterstrichen (vgl. ABl. der EU 2006 L 210: 7). Auf Einzelheiten der in Art. 6 gesetzten Schwerpunkte (vgl. ebd.: 5) wird in der folgenden Diskussion der INTERREG-Programme näher eingegangen.

INTERREG

INTERREG ist die Bezeichnung für eine Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen in der EU. Die INTERREG-Initiative ist jetzt in ihrer 4. Auflage und heute ein vollwertiger Teil der Strukturfonds-Maßnahmen zur territorialen Kooperation in Europa und umfasst weiterhin sowohl die traditionelle grenzüberschreitende wie die transnationale Zusammenarbeit.

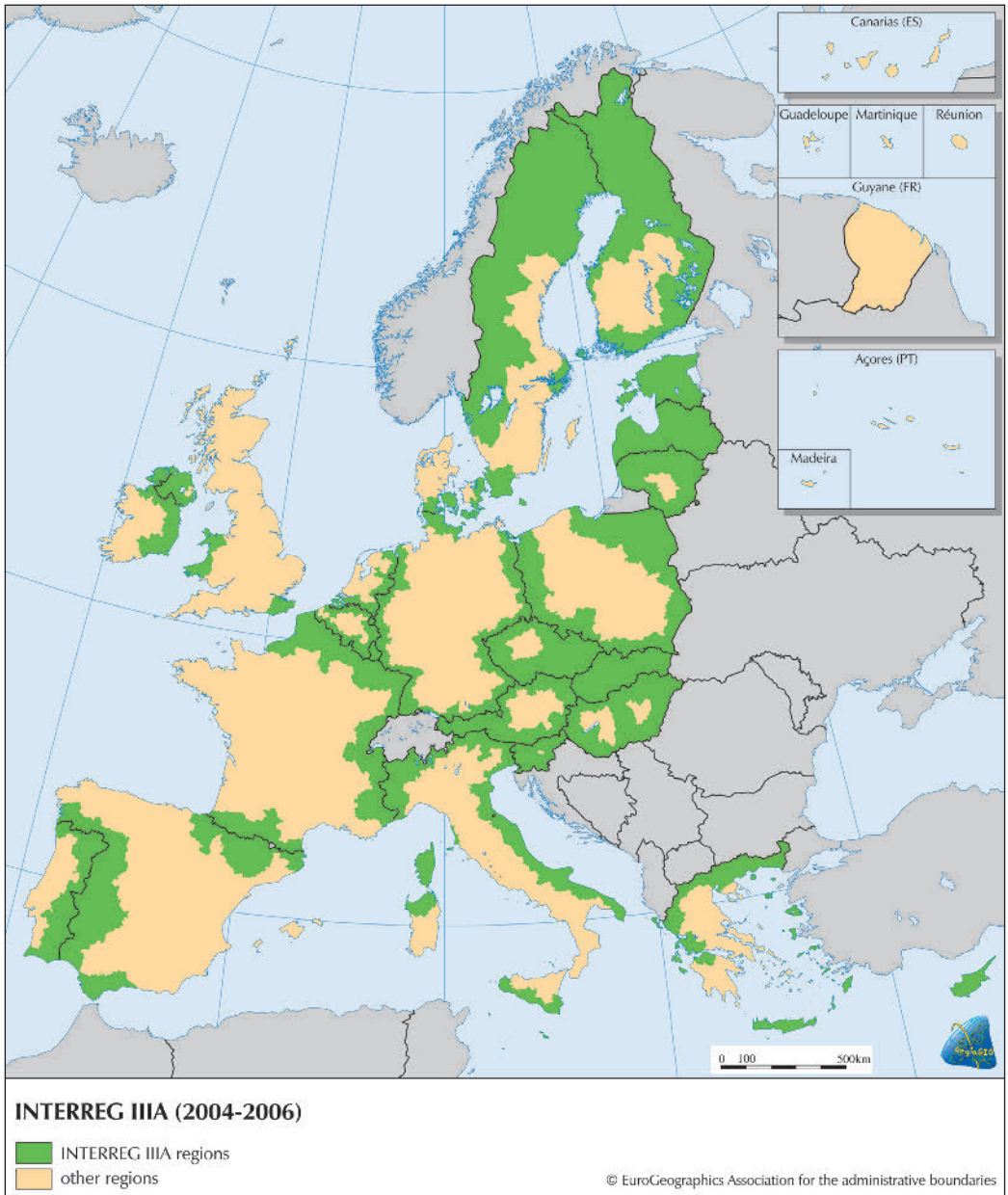
Die INTERREG-Programme haben sich auf der Grundlage der sogenannten Gemeinschaftsprogramme, die durch die ungebundenen Mittel in den frühen ERDF-Programmen finanziert wurden, entwickelt. So gesehen stehen sie in der Tradition der Regionalpolitik, Benachteiligungen in Gebieten zu kompensieren, die durch den Integrationsprozess entstehen. Diese Problematik wurde früh in den Grenzregionen der ursprünglichen sechs Mitgliedsländer erkannt und führte u. a. zur Gründung der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) (vgl. auch Kap. 10.2.4). In diesem Zusammenhang ist das generelle Ziel der INTERREG-Initiativen zu sehen, dass nationale Grenzen kein Hindernis für eine ausgewogene Entwicklung und die Integration des europäischen Raumes sein dürfen.

Die Probleme der Grenzgebiete sind vielschichtig. Zum einen bedeuteten Grenzen lange Zeit nicht nur eine politische Aufteilung, sondern auch eine Barriere in wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Hinsicht. Ökologische Probleme machen aber nicht vor Grenzen halt, und Infrastrukturinvestitionen sind häufig eher großräumig als kleinräumig begründet. Dies bedeutet oft, dass verbesserte Verkehrsinfrastruktur den Grenzräumen häufig nicht zugute kommt, da z. B. Hochgeschwindigkeitstrassen der Bahn eine Region durchschneiden, aber keine eigentliche Anbindung mit sich bringen. Auch die nationale Politik hat die Grenzregionen in der Vergangenheit oft vernachlässigt oder war auf die nationalen Zentren und nicht auf die unmittelbare Nachbarschaft ausgerichtet. Selbst historisch gewachsene Regionen standen sozusagen mit dem Rücken zueinander, auf die nationalen Zentren ausgerichtet.

Durch INTERREG werden Initiativen auf dem Gebiet der grenzübergreifenden Zusammenarbeit gefördert, wie Infrastrukturvorhaben, die Zusammenarbeit von Versorgungsunternehmen und bildungsfördernde Maßnahmen, sowohl im allgemeinbildenden als auch im berufsbildenden und universitären Bereich. Hinzu kommen gemeinsame Aktionen von Unternehmen, Kooperationen im Bereich des Umweltschutzes, des Arbeitsmarktes und der Kultur und last but not least der Raumplanung. Die territoriale oder räumliche Dimension spielt eine besondere Rolle in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, da Vorteile und Nachteile der ökonomischen, sozialen und politischen Integration hier besonders deutlich zutage treten.

In einer Analyse der grenzüberschreitenden ESPON- und INTERREG-Aktivitäten wird grenzüberschreitende Zusammenarbeit wie folgt definiert: „Cross-border cooperation (GCP) in general refers to ‚a more or less institutionalized collaboration between contiguous subnational authorities across national borders‘. Cross-border cooperation is

Abb. 10.11: Grenzüberschreitende INTERREG IIIA-Programme



Quelle: Europäische Kommission 2006

a crucial element for overcoming the barriers of national borders and achieving economic, social and territorial cohesion in Europe...” (ESPON, INTERACT 2007: 83).

Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung von Inhalten und Schwerpunkten in den bisherigen INTERREG-Programmen vorgestellt, bevor näher auf die grenzüberschreitenden und raumplanerischen Aspekte der aktuellen Programme eingegangen wird. Diese befinden sich im Augenblick in der Übergangsphase zwischen INTERREG III (Zeitraum 2000–2006), wo die letzten Initiativen 2008 ausgelaufen sind, und dem Beginn der neuen Programmperiode im Rahmen von Ziel 3 des EFRE (INTERREG IV 2007–2013). Abschließend werden einige konkrete Kooperationsmaßnahmen in einem Planungszusammenhang diskutiert.

INTERREG III umfasst – wie schon das vorherige Programm – drei Teile. Darüber hinaus beinhaltet die Initiative netzwerkunterstützende Maßnahmen wie die Finanzierung des ESPON. Im Einzelnen sind folgende Elemente hervorzuheben (Europäische Kommission 2008c):

INTERREG IIIA: *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen benachbarten Regionen* mit dem Ziel, grenzüberschreitende soziale und wirtschaftliche Zentren durch gemeinsame Entwicklungsstrategien zu schaffen (siehe Abb. 10.11). Konkrete Maßnahmen sind:

- Förderung von städtischer, ländlicher und küstennaher Entwicklung
- Stärkung der Motivation für Betriebsgründungen
- Entwicklung von kleinen und mittelständischen Unternehmen, einschließlich des Tourismus
- Entwicklung von lokalen Beschäftigungsinitiativen
- Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt und der sozialen Teilnahme
- Initiativen zur gemeinsamen Nutzung des Humankapitals und der Institutionen im Bereich von Forschung, Entwicklung, Ausbildung, Kultur, Gesundheitswesen etc.
- Maßnahmen im Bereich von Umweltschutz, Energieeffizienz und nachhaltigen Energiesystemen
- Verbesserung der Infrastrukturnetzwerke in Transport, Information, Kommunikation sowie der Dienstleistungen im Bereich von Wasser- und Energiesystemen
- Verstärkte juristische und verwaltungsmäßige Zusammenarbeit
- Verbesserung der menschlichen und institutionellen Grundlagen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit

INTERREG IIIB: *Transnationale Zusammenarbeit nationaler, regionaler und lokaler Körperschaften* mit dem Ziel der verbesserten Integration der Union durch die Bildung größerer Gruppierungen europäischer Regionen.

Ausgangspunkt sind die Erfahrungen des entsprechenden INTERREG IIC-Programms, die generellen Prioritäten der Gemeinschaftspolitik, insbesondere des oben erwähnten TEN-Projektes, und die Empfehlungen des EUREK. Zentrale Komponenten sind regionale Entwicklungsstrategien auf transnationaler Ebene und die Kooperation städtischer und ländlicher Räume, die Stärkung der Kommunikationsinfrastruktur zwischen peripheren Regionen, die Förderung und der Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen. Des Weiteren umfasst diese Initiative auch die Verbesserung der Integration der überseeischen Gebiete der EU.

INTERREG IIIC: *Interregionale Zusammenarbeit* mit dem Ziel der Verbesserung der Effizienz der regionalen Entwicklungspolitik und von deren Instrumenten durch großflächigen Informations- und Erfahrungsaustausch (Netzwerke). Schwerpunkte sind – wie schon im Vorgängerprogramm (INTERREG IIB) – der Erfahrungsaustausch zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittländern bezüglich der Ergebnisse der grenzüberschreitenden und transnationalen Kooperation im Rahmen der übrigen INTERREG-Initiativen (IIIA und IIIB) sowie die Zusammenarbeit in Bereichen wie Forschung, Technologie, Wirtschaft, Informationsgesellschaft, Tourismus, Kultur oder Umwelt.

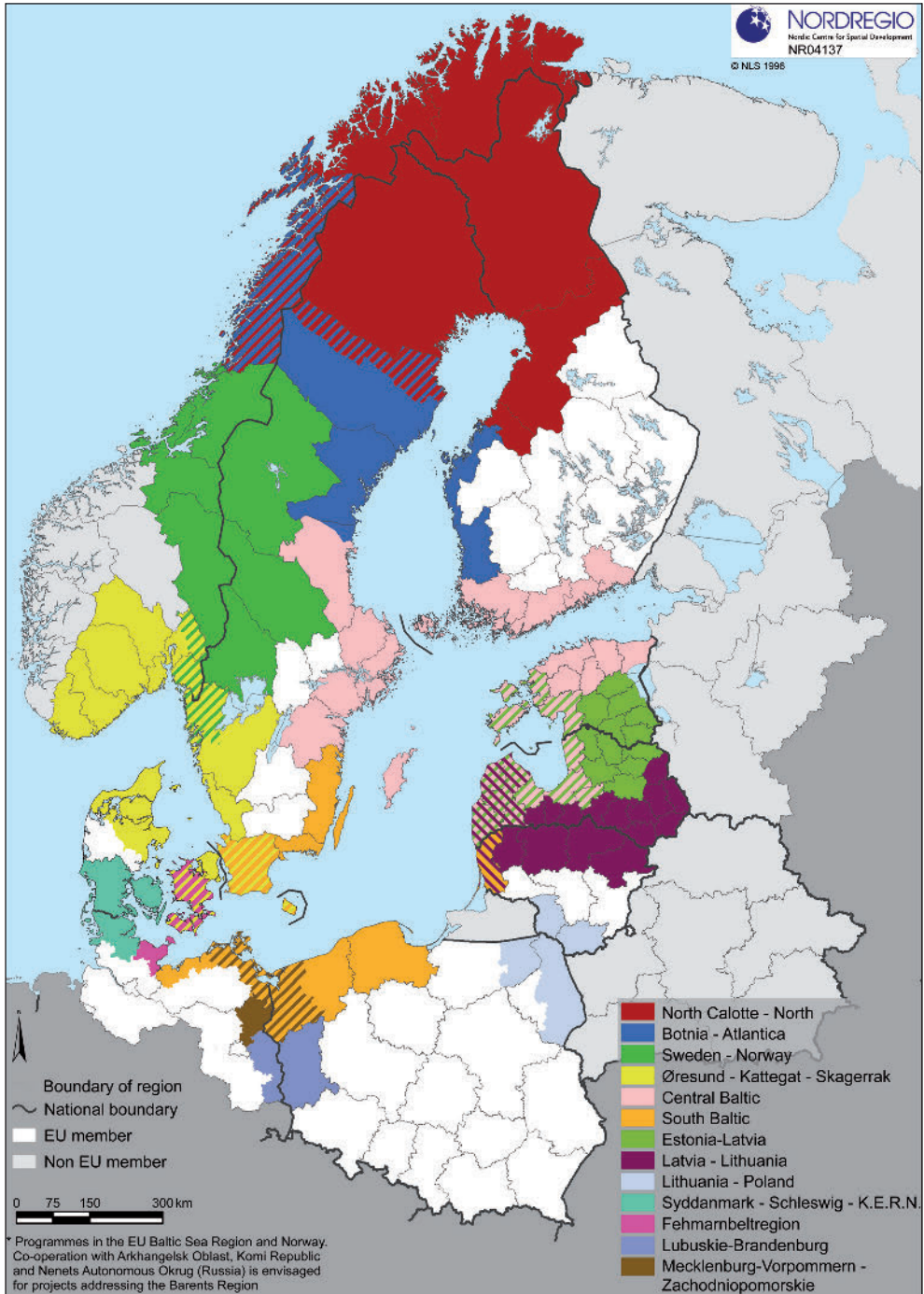
Die dritte Auflage des INTERREG-Programms steht in der Tradition der Vorgängerprogramme. INTERREG II hatte im Grunde die gleichen räumlichen Schwerpunkte. Das Prinzip der Kofinanzierung zwischen nationalen (regionalen) und EU-Geldern wurde ebenfalls beibehalten. INTERREG III diente als Ausgangspunkt für die Neuaufgabe 2007–2013, die ähnliche Schwerpunkte setzt.

Wie bereits oben erwähnt, enthält die 2006 beschlossene Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (ABl. der EU 2006 L 210) eine Straffung der übergeordneten Zielsetzung der Regionalpolitik in drei thematischen Prioritäten: Konvergenz (Art. 4), regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Art. 5) und europäische territoriale Zusammenarbeit (Art. 6). Letztere dient auch als Grundlage für die Weiterführung der INTERREG-Programme und damit als Ausgangspunkt für die Staatsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet von Raumplanung und Raumentwicklung. In der Praxis laufen diese weiterhin unter der Bezeichnung INTERREG IV, wobei INTERREG IVA wiederum für die eigentliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit steht (vgl. Abb. 10.12).

In Art. 6 der EG-Regionalfondsverordnung (Nr. 1080/2006) wird die „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ in drei Prioritäten zusammengefasst, auf die der EFRE seine Mittel konzentriert. Unter der ersten Priorität sind die *eigentlichen grenzüberschreitenden Aktivitäten*, die in der Tradition der ehemaligen INTERREG-Programme stehen, zu finden. Eine Übersicht der Förder- und Programmgebiete in der Ostseeregion ist Abb. 10.12 zu entnehmen. Die Erstellung von grenzübergreifenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Tätigkeiten wird durch gemeinsame Strategien für eine nachhaltige territoriale Entwicklung gefördert. Umgesetzt wird dies in erster Linie durch:

- „a) Förderung der unternehmerischen Initiative und insbesondere der Entwicklung der KMU, des Fremdenverkehrs, kultureller Tätigkeiten und des grenzüberschreitenden Handels;

Abb. 10.12: Grenzüberschreitende Programme im Ostseeraum 2007–2013



Quelle: Nordregio 2008b

- b) Förderung und Verbesserung des gemeinsamen Schutzes und der Bewirtschaftung der natürlichen und kulturellen Ressourcen sowie der Vermeidung von naturbedingten und technologischen Risiken;
- c) Stärkung der Verbindungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten;
- d) Verringerung der Isolation durch einen besseren Zugang zu Verkehrs-, Informations- und Kommunikationsnetzen und -diensten sowie zu grenzübergreifenden Wasser-, Abfallentsorgungs- und Energiesystemen und entsprechenden Anlagen;
- e) Ausbau der Zusammenarbeit, der Kapazitäten und der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen insbesondere in Bereichen wie Gesundheit, Kultur, Tourismus und Bildung.

Darüber hinaus kann der EFRE zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Verwaltungsbehörden, zur grenzüberschreitenden Integration des Arbeitsmarktes, zu lokalen Beschäftigungsinitiativen, zur Gleichstellung von Frauen und Männern und zur Chancengleichheit, zu Fortbildung und sozialer Eingliederung sowie zur gemeinsamen Nutzung von Humanressourcen und Einrichtungen für die FTE beitragen“ (ABl. der EU 2006 L 210: 5).

Die zweite Priorität liegt auf der *Begründung und Entwicklung der transnationalen Zusammenarbeit*, einschließlich der bilateralen Zusammenarbeit zwischen maritimen Regionen, die in obigem Absatz nicht erwähnt werden. Dies geschieht durch die Finanzierung von Netzwerken und Aktionen, die eine integrierte territoriale Entwicklung im Bereich von Innovation, Umwelt, Zugänglichkeit und nachhaltiger Stadtentwicklung begünstigen.

Der dritte Schwerpunkt der territorialen Zusammenarbeit hat die bereits erwähnte *Verstärkung der Wirksamkeit der Regionalpolitik* durch internationale Zusammenarbeit, Erfahrungsaustausch und Raumbbeobachtung zum Ziel.

In den meisten relevanten Grenzregionen sind mittlerweile operationelle Programme nach den neuen EU-Bestimmungen erstellt worden (vgl. das Beispiel des INTERREG IVA-Programms in der Region Süddänemark/Schleswig-Holstein). Die wichtigsten Vorgaben der Kommission sind die oben bereits ausführlich angesprochene Verordnung über den EFRE, die Allgemeine Verordnung zu den EU-Strukturfonds sowie die Durchführungsverordnung für die Strukturfonds und die Kohäsionspolitik (ABl. der EU 2006 L 210).

In Kap. 10.2.4 wird auf die praktische Umsetzung der grenzüberschreitenden Kooperation im Rahmen der Euregios näher eingegangen. Euregios waren ursprünglich informelle lokale und regionale Zusammenarbeitsgremien, die u. a. in der Raumplanung, vor allem aber im Bereich der Wirtschaftsentwicklung aktiv waren.

Beispiel eines INTERREG IVA-Programms: Region Süddänemark/Schleswig-Holstein

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Regionen im südlichen Dänemark und nördlichen Schleswig-Holstein hat eine lange Tradition und ihre Wurzeln reichen zurück bis in die Zeit vor den ersten INTERREG-Programmen. In der Programmperiode 2000–2006 wurden eigenständige Initiativen sowohl an der Landesgrenze zwischen den Kreisen Sønderjylland (Nordschleswig) und dem Landesteil Schleswig sowie über die Ostsee zwischen dem Kreis Fyn und der Technologie-Region K.E.R.N. (Kiel-Eckernförde-Rendsburg-Neumünster) durchgeführt. Darüber hinaus gab es auch grenzüberschreitende Projekte in der Fehmarn-Belt-Region zwischen den Kreisen Ostholstein und Storstrøms Amt, die u. a. Projekte zur Vorarbeit für die 2008 unterzeichnete Fehmarn-Belt-Querung waren.

Abb. 10.13: INTERREG IVA: Süddänemark/Schleswig-Holstein



Quelle: INTERREG IVA 2008

In geographischer Hinsicht sind die Fördergebiete im Großen und Ganzen im Vergleich zu INTERREG IIIA beibehalten worden. Programmatisch sind drei Schwerpunkte vereinbart:

1. Wachstumsförderung, Innovation und Wissensteilung (u. a. im Bereich von Betriebsgründung, Informationstechnologie, Forschung, Tourismus und Gesundheitsökonomie)
2. Generelle Strukturmaßnahmen, Umwelt und Energie (menschliche Ressourcen, Verkehr und Logistik, Stadt-Land-Problematik)
3. Funktionelle Integration und Zusammenarbeit (Kultur, Sprache und Vereinszusammenarbeit, Grenzgänger, Arbeitsmarkt und Schule, Öffentlicher Nahverkehr, Kooperation der Verwaltungen)

Organisatorisch wird die Zusammenarbeit wie erwähnt durch eine gemeinsame Verwaltungseinheit getragen. Diese wird durch die Region Süddänemark wahrgenommen und durch einen gemeinsamen INTERREG-Ausschuss geleitet und überwacht. Hier sind sowohl die regionalen Gebietskörperschaften wie gesellschaftliche Gruppen und Institutionen (z. B. Universitäten) vertreten. Ein technisches Sekretariat, das für die praktische Durchführung verantwortlich ist, ist in beiden Teilen der Grenzregion angesiedelt.

Die INTERREG-Initiativen werden in der Periode 2007–2013 als Ziel 3-Projekte weitergeführt und umfassen in Dänemark die neue Region Syddanmark. Darüber hinaus laufen Ziel 3-Programme in der Fehmarn-Belt-Region und zwischen Kopenhagen/Seeland und Skåne in Schweden.

Quelle: Region Syddanmark 2007

10.2.4 Bilaterale Kooperation in Raumplanung und Raumentwicklung im Überblick

Europäische Zusammenarbeit in Raumplanung und Raumentwicklung findet – wie schon erwähnt – auf dem Hintergrund verschiedener nationaler Planungsprinzipien und Gesetzgebungen statt. Dies bedeutet, dass allgemeingültige Generalisierungen nur schwer möglich sind. Konkret sind mindestens drei Aspekte zu berücksichtigen:

- der gesetzliche Rahmen, in dem die teilnehmenden Körperschaften agieren,
- die Zielvorgaben der Kooperation,
- die Umsetzung vor Ort.

Der gesetzliche Rahmen ist in der Regel in den involvierten Ländern unterschiedlich, und die Planungskompetenzen sind oft auf verschiedenen Ebenen angesiedelt. Dies ist

nicht nur im europäischen Zusammenhang der Fall. Der Rahmen kann auch innerhalb eines Landes variieren, wie dies z. B. in der Bundesrepublik der Fall ist. Dies kann so auch innerhalb eines Staates zu Koordinationsproblemen in ländergrenzenübergreifenden Räumen führen. Probleme können auf der Grundlage von Staatsverträgen zur Koordination der Raumplanung wie im Beispiel des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar gelöst werden, indem ein ländergrenzenübergreifender Raumordnungsplan als Rahmen für die konkrete Regionalplanung in den beteiligten Teilräumen erstellt wird. Dieses Modell zielt aber letztendlich auf eine übergeordnete Koordination und nicht auf eine gemeinsame Planung ab. Laut Schmitz (2005: 969) ist der Regionalverband Donau-Iller zwischen Bayern und Baden-Württemberg das einzige Beispiel „... für eine wirklich die Ländergrenzen übergreifende Planungsregion“. Diese Beispiele aus dem deutschen Kontext zeigen, wie komplex formalisierte Planungszusammenarbeit auch innerhalb eines Landes sein kann.

Dies bedeutet, dass die gemeinsamen Zielvorgaben in der Regel nicht bindend, sondern von Fall zu Fall bzw. von Region zu Region unterschiedlich sind. Deshalb ist ein Großteil der Koordination in diesem Bereich durch die Erstellung einer gemeinsamen Basis geprägt, wie oben ausführlich erläutert wurde. Hinzu kommen regionale Koordinationsgremien auf europäischer Ebene, wie sie z. B. im Rahmen von INTERREG IIIB oder der Europäischen Raumordnungskonferenzen in Europarats-Regie gebildet wurden. Diese Form der Kooperation hat auch in den nordeuropäischen Ländern eine lange Tradition (Nordrafo, Nordplan) und wird heute teilweise von Nordregio, dem Nordischen Institut für Raumentwicklung, weitergeführt.

In der Praxis ist jedoch der dritte oben genannte Aspekt oftmals der wichtigste, die Umsetzung vor Ort, heute oft in Euregios organisiert. Hierbei kommt es vor allem auf die Auswahl der Partner und auf die Relevanz und den Integrationsgrad der Zusammenarbeit an:

„Partner selection is the key to the success of the topic – this regards both to the territorial features, i. e. that there is a joint or preferable common issue to work on, and the organisational/institutional aspects, i. e. that all relevant partners are involved and that the partners have suitable competences/rights and means to approach the cooperation topic. Relevance and integration of the territorial cooperation issue in the ‚daily‘ work of all partner organizations and the incorporation of territorial cooperation tasks in routines are important for the success of the cooperation project and for being able to continue the task after finalizing the project without additional European funding“ (ESPON, INTERACT 2007: 93).

Vor allem die erste in der ESPON-INTERACT-Studie hervorgehobene Problematik ist in der Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Raumplanung und Raumentwicklung aufgrund der verschieden gelagerten Kompetenzen oft problematisch. In Bezug auf Relevanz und Integration ist vor allem hervorzuheben, dass es für die Nachhaltigkeit einer Partnerschaft entscheidend ist, dass sie ein integrierter Bestandteil der teilnehmenden Körperschaften wird und nicht nebenher in besonderen Verwaltungen bzw. Projekteinheiten läuft. Die Programmvorgaben, wie sie im neuen Instrument der

„European Grouping of Territorial Cooperation“ angedacht sind, können, müssen aber nicht unbedingt dazu beitragen.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Euregio

Der Begriff „Euregio“ hat sich als Sammelbegriff für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa durchgesetzt, vor allem seit in der EU-Regionalpolitik eine gewisse Institutionalisierung der Zusammenarbeit eine Vorbedingung für INTERREG-Förderung wurde. Die ersten Euregios bildeten sich Ende der 1950er Jahre im deutsch-niederländischen Grenzgebiet. Die Euregio Gronau hat soeben ihr fünfzigjähriges Bestehen gefeiert. Diese regionalen Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften, die sich ursprünglich zur Lösung von lokalen oder regionalen Problemen, die auf die Grenzlage zurückzuführen waren, entwickelt haben, sind heute Foren einer breiten Zusammenarbeit und spielen oft eine zentrale Rolle in der Koordination der grenzüberschreitenden Raumplanung und Fachplanung. Euregios sind oftmals als sogenannte Zweckverbände organisiert. Die Euregio Gronau im deutsch-niederländischen Grenzgebiet ist ein gutes Beispiel für die Komplexität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Landes- und Regionalplanung. Die Euregio umfasst 130 Mitglieder (103 aus Deutschland und 27 aus den Niederlanden) aus zwei Bundesländern (Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) und den Regionen Twente und Achterhoek in den Niederlanden (Euregio 2008). Insgesamt gibt es vier Euregios an der deutsch-niederländischen Grenze.

Zu den ältesten planungsrelevanten grenzüberschreitenden Regionen in Europa gehört die Zusammenarbeit im Länderdreieck Deutschland-Frankreich-Schweiz, ursprünglich unter dem Namen „Regio Basilensis“ bekannt. Die Zusammenarbeit ist auf mehreren Ebenen organisiert, kleinräumig im *Trinationalen Eurodistrict Basel* (TEB) mit rund 800 000 Einwohnern, der das über die Grenzen zusammengewachsene Siedlungsgebiet rund um die Stadt Basel umfasst. Das zweite Niveau ist die *RegioTriRhena*, das Gebiet mit den Städten Basel, Mulhouse, Colmar und Freiburg, wo heute rund 2,1 Millionen Menschen leben. Die *RegioTriRhena* wird auch als „die klassische Regio“ am südlichen Oberrhein bezeichnet, weil sie das ursprüngliche „Kernland“ der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit war. Dritte Ebene ist die *EuroRegion Oberrhein*, die in etwa der aktuellen INTERREG-Region entspricht. Sie umfasst ein Gebiet mit ca. 5,9 Millionen Einwohnern, das die Südpfalz im deutschen Bundesland Rheinland-Pfalz, große Teile des Bundeslandes Baden-Württemberg, die gesamte französische Region Elsass mit den beiden Départements Haut-Rhin und Bas-Rhin sowie die Nordwestschweiz mit einschließt. Das zentrale politische Kooperationsgremium in diesem Raum ist die deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz (Regio Basiliens 2008). Die Konferenz ist u. a. in der grenzüberschreitenden Koordinierung der Raumplanung tätig. Sie hat daher eine ständige Arbeitsgruppe „Raumordnung“ für den Austausch und die Abstimmung unter den deutschen, französischen und schweizerischen Fachleuten sowie die Umsetzung konkreter Projekte eingerichtet. Erwähnenswert ist hier, dass die Oberrheinkonferenz 2001 erstmals ein „Raumordnerisches Leitbild für das Mandatsgebiet der Oberrheinkonferenz“ verabschiedete. In den folgenden Jahren 2002–2004

beschäftigte sich die Arbeitsgruppe mit einigen prioritären Projekten in folgenden Bereichen:

- „Langfristige Perspektiven für die oberrheinischen Agglomerationen in bezug auf große Verkehrsströme und innovative Technik für den Transport am Oberrhein“,
- „Grenzüberschreitende Gewerbegebiete: Unterschiede zum Wohle Aller nutzen“
- „Grüngürtel – Ausgangspunkte grenzüberschreitender Freiraumverbundsysteme und regionaler Landschaftsparks“ (Deutsch-Französisch-Schweizerische Ober-rheinkonferenz 2008)

Wie aus den genannten Beispielen hervorgeht, haben die verschiedenen Initiativen schon früh auf europäischer Ebene zusammengearbeitet.

Europäische Interessenvertretung der Grenzregionen

Auch auf europäischer Ebene sind die Grenzregionen als Interessenorganisationen für ihre Belange aktiv. 1971 wurde die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) in Bonn unter Teilnahme der beiden oben erwähnten regionalen Kooperationsforen gegründet.

Ziel der AGEG ist, für alle europäischen Grenz- oder grenzübergreifenden Regionen tätig zu sein. Zu ihren Mitgliedern zählen sowohl die eigentlichen Euregios als auch nationale Körperschaften.

Die AGEG vertritt die Gesamtinteressen ihrer Mitgliedsorganisationen gegenüber nationalen und internationalen Organisationen und Behörden – hierunter fallen auch nationale und europäische Parlamente – und versucht, Zusammenarbeit in ihrem Bereich zu initiieren und zu koordinieren.

Zentral ist der Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen Regionen und Körperschaften, um aus der Vielfalt der grenzüberschreitenden Probleme und Chancen heraus gemeinsame Interessen zu formulieren, abzustimmen und Lösungen anzubieten. Zentrale Aufgaben der AGEG sind: „Programme und Projekte durchzuführen, finanzielle Mittel zu beantragen, entgegenzunehmen und darüber zu verfügen, Veranstaltungen zu grenzüberschreitenden Problemen durchzuführen, im Rahmen der Netzwerke gemeinsame Aktionen vorzubereiten und durchzuführen, Politik und Öffentlichkeit in Europa über grenzüberschreitende Fragen zu informieren“ (AGEG 2008).

Die AGEG hat zurzeit 90 Mitglieder und umfasst damit ca. drei Viertel der europäischen Grenz- und grenzübergreifenden Regionen (ca. 115). Sie arbeitet in der Wahrnehmung ihrer Mitgliedsinteressen bei EU und Europarat u. a. mit anderen regionalen europäischen Interessenorganisationen zusammen. Dies sind beispielsweise die Versammlung der Regionen (VRE), der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), die Konferenz der peripheren Küstenregionen (CPRN) und der Nordische Rat, eine Organisation für die Zusammenarbeit der Nordischen Länder und autonomen Gebiete.

Groß- und kleinräumige grenzüberschreitende Kooperation – zwei nordeuropäische Beispiele

Traditionell war man in Dänemark zurückhaltend, wenn es um die Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ging (Cornett 1979). Dies gilt – wie bereits erwähnt – auch für die Planungszusammenarbeit. Im letzten Bericht zur Landesplanung wird so auch nur auf die bereits erwähnten EU- und multilateralen Foren verwiesen (Miljøministeriet 2006: 92). Darüber hinaus spielt die internationale Dimension hauptsächlich eine Rolle in Bezug auf konkrete regionale und kommunale Initiativen (siehe unten).

Dies gilt auch in Bezug auf die Planungs Kooperationen, die dem Prinzip des intergouvernementalen Handelns folgen, in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland ebenso wie auf Schweden. Der Kern der dänisch-schwedischen Planungs Kooperation ist die Zusammenarbeit in der Metropolregion Kopenhagen-Malmø, die durch die Fertigstellung der Øresundverbindung im Jahr 2000 eine neue Dimension erreicht hat, insbesondere in Bezug auf die Arbeitsmarktverflechtungen und die Siedlungsstruktur. Viele Dänen sind aufgrund der erschwinglicheren Wohnungen nach Schweden gezogen, arbeiten aber immer noch im dänischen Teil der Agglomeration.

Die Øresundregion besteht aus zwei unterschiedlichen nationalen Verwaltungssystemen. Gesetze und Regeln sind verschieden, und alle Entscheidungen werden in den normalen nationalen Gremien getroffen. Hierin unterscheidet sich die Region nicht von anderen Regionen, die über Ländergrenzen hinweg bilateral zusammenarbeiten. Die Koordination findet direkt zwischen den involvierten Körperschaften oder im sogenannten *Øresundskomiteen* statt.

Das *Øresundskomiteen* ist ein Kooperationsorgan der regionalen und lokalen Politiker beiderseits des Øresunds und stellt eine politische Plattform für bestimmte Fachbereiche dar. Ziel ist es, eine Region zu schaffen, die es den Bürgern leicht macht, in ihr zu leben, zu arbeiten, zu studieren und zu wohnen, ungeachtet in welchem Land sie sich gerade befinden. Das *Øresundskomitee* hat 32 Politiker als Mitglieder der 13 Mitgliedsorganisationen (Kreise und Gemeinden), die beide Länder repräsentieren.

Da die grenzüberschreitende Kooperation häufig u. a. aufgrund der auf EU-Ebene angewandten Regionalgliederung sehr weiträumig geworden ist, gibt es zunehmend auch wieder mehr kleinräumige Kooperationen, die oft in lokalen oder regionalen Konkurrenzsituationen oder Vermarktungsmotiven begründet sind. Ein Beispiel für die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit, bei der auch die Raumplanung und die Fachplanung im weitesten Sinn eine wichtige Rolle spielen, sind die sogenannten Städtepartnerschaften, die es in vielen Grenzgebieten gibt. Ein aktuelles Beispiel findet sich im deutsch-dänischen Grenzraum, wo sich drei Gemeinden zu einer neuen Gruppierung, dem „Grenzdreieck“, zusammengefunden haben. Es umfasst die kreisfreie Stadt Flensburg in Deutschland und die beiden grenznahen dänischen Kommunen Apenrade und Sonderburg (vgl. Abb. 10.13). Diese Zusammenarbeit muss vor dem Hintergrund der neuen kommunalen Gliederung in Dänemark gesehen werden, die zu relativ großen Regionen geführt hat und teilweise den Rahmen der früheren INTERREG-Regionen

gesprengt hat. Auch der Wunsch nach einer Stärkung der jeweiligen zentralörtlichen Systeme der nationalen Planungen spielt bei der Zusammenarbeit zum Teil eine wichtige Rolle.

10.2.5 Zusammenfassung und Ausblick

Die grenzüberschreitende europäische Zusammenarbeit in Raumplanung und Raumentwicklung ist auch nach über 50 Jahren europäischer Integration immer noch vorwiegend durch zwischenstaatliche, d. h. intergouvernementale Strukturen und Prozesse geprägt. Obwohl sich die europäische Wirklichkeit durch die faktische Integration der Volkswirtschaften und Infrastrukturen deutlich verändert hat, wird in der Raumplanung und Raumentwicklung noch weitgehend auf freiwillige Kooperation und vor allem auf die Kraft der wechselseitigen Information vertraut.

Das bedeutet indes nicht, dass Planungszusammenarbeit und Koordination zwischen den europäischen Ländern nicht stattfindet. Im Gegenteil, es gibt intensive Relationen, sei es durch die Möglichkeiten, die die EU-Regional- und -Strukturpolitik im Rahmen der INTERREG- oder Ziel 3-Politik im Bereich der territorialen Kooperation bietet, oder in Bezug auf die Verbesserung der internationalen Rauminformation, wie sie im ESPON angeboten wird. Vieles deutet darauf hin, dass die von Sinz gestellte Frage (2002: 39 ff.), ob wir eine europäische Raumordnungspolitik brauchen, heute eindeutig mit Ja zu beantworten ist. Weniger klar und immer noch in der Schwebe ist, wer letztendlich dafür verantwortlich sein soll. Viel scheint sich nicht an der Gemengelage mit nationalen Akteuren (die oft auf verschiedenen Verwaltungs- und Politikebenen angesiedelt sind) und internationalen Organisationen, insbesondere der EU-Kommission, geändert zu haben. Die Strukturen scheinen weiterhin primär zwischenstaatlich zu bleiben, was allein schon darin begründet ist, dass nicht alle raumplanungsrelevanten Länder Mitglieder der EU sind.

Traditionell ist die Zusammenarbeit in Raumplanung und Raumentwicklung in Europa sowohl durch Bottom-up- wie Top-down-Prozesse geprägt. Erstere waren in den frühen Jahren der kleinräumigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dominierend und führten Ende der 1950er Jahre unter anderem zur Bildung der ersten Euregios. Traditionelle vertikale Relationen (meistens top down) sind vorherrschend in der Art und Weise, wie internationale Kooperationen in den meisten nationalen Planungssystemen wahrgenommen werden. Die bilaterale regionale Kooperation muss die gesetzlichen Rahmenbedingungen in den jeweils beteiligten Nationalstaaten beachten; dies führt in den teilnehmenden Ländern zu vertikalen Relationen und damit oft zu einer fehlenden Flexibilität auf regionaler und lokaler Ebene.

Die ersten INTERREG-Programme und ihre Durchführung sind dafür gute Beispiele. Erst in den letzten Programmen wurde verstärkt auf regionale Belange und Interessen eingegangen, diese wurden u. a. durch die gemeinsame Verwaltung der Initiative und die Bildung von Regionalversammlungen gestärkt. Dies hat zu der in gewisser Wei-

se paradoxen Situation geführt, dass die europäische (sprich die EU-)Ebene und die regionalen dezentralen Einheiten gewissermaßen gemeinsame Sache in der internationalen Zusammenarbeit machen. So gesehen haben die in Abb. 10.9 aufgezeigten Integrationsmechanismen – sowohl die politische wie die wirtschaftliche und soziale Integration – dazu geführt, dass sich ein Integrationsraum gebildet hat, in dem funktionale Bedürfnisse zu neuen Kooperations- und Koordinationsmustern geführt haben. Diese Muster gehen zumindest teilweise an den gewachsenen nationalen Strukturen vorbei oder ergänzen sie zumindest.

Auf europäischer Ebene sind drei wichtige Ströme in der planungsrelevanten Zusammenarbeit festzuhalten. Zum einen die Bestrebungen, die sich im Rahmen des Europarates und im Rat der Gemeinden Europas bzw. in den Europäischen Raumordnungskonferenzen entwickelt haben. Diese Initiativen waren auch für die Zusammenarbeit der europäischen Grenzregionen von Bedeutung. Der zweite Bereich ist eng mit der Einführung der gemeinsamen Europäischen Regionalpolitik Mitte der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts verbunden. Hierdurch bekam die räumliche Dimension der europäischen Zusammenarbeit einen höheren Stellenwert, da grenzüberschreitende Aktivitäten für die Mitgliedsstaaten bzw. deren Regionen durch die potenzielle Förderung durch die EU ökonomisch interessant wurden. Dies trug auch dazu bei, dass auf europäischer Ebene die Erkenntnis, dass Raumplanung nicht in einem nationalen Vakuum vonstatten gehen kann, wuchs. Im EU-Zusammenhang entwickelte sich das EUREK, das eine Art gemeinsamer Plattform für raumrelevante Initiativen unter Mitwirkung der für Raumordnung zuständigen Minister und der EU-Kommission darstellt.

Parallel hierzu wuchs die Bedeutung der eigentlichen koordinierten Raumbearbeitung, die sich europaweit in ESPON organisierte, das heute im Rahmen der EU-Regionalförderung unterstützt wird. Während sich ESPON hauptsächlich der Information, Dokumentation und Analyse der Raumentwicklung verschrieben hat, ist die VASAB 2010-Initiative der Ostsee-Anrainerstaaten sowohl analytisch wie strategisch an Szenarien orientiert. Sie versucht, verschiedene Entwicklungsszenarien als Ausgangspunkt für eine international (und national) ausgerichtete Planung zu erstellen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die eigentliche Triebfeder der raumplanerischen Zusammenarbeit zwischen europäischen Ländern und Regionen in den funktionalen Gegebenheiten regional oder sektoral zu finden ist. Dies bedeutet auch, dass oft unterschiedliche Verwaltungsebenen in den Regionen oder Staaten zusammenarbeiten müssen. In dieser Hinsicht kann man zwei Motive unterscheiden, die *reaktive Kooperation*, die durch potenzielle negative Externalitäten in Nachbarregionen eine Abstimmung nötig macht. Beispiele sind vor allem in den Bereichen Umwelt und Verkehr sowie in Bezug auf den Bau von großtechnischen Anlagen zu finden. Das erwähnte Beispiel des Kernkraftwerkes in Barsebæk in Südschweden ist das beste Beispiel dafür, welche Konsequenzen eine fehlende vorausschauende Planung haben kann.

Es gibt jedoch auch viele Beispiele für das zweite Motiv der Zusammenarbeit, die *proaktive Kooperation*, wo Verwaltungen gemeinsam planen, um für alle teilnehmenden

Körperschaften positive Entwicklungen zu erzeugen (ESPON, INTERACT 2007: 65–82). Der wichtigste Stimulus lag hier in den vergangenen Jahren in den verschiedenen EU-Programmen, auf regionaler Ebene z. B. in den INTERREG-Programmen bzw. im neuen Ziel 3 der EU-Regionalpolitik zur territorialen Zusammenarbeit.

In übergeordneter europäischer Perspektive ist vor allem auch die TEN-Initiative (vgl. Nordregio 2008a) zu den transeuropäischen Netzen von zentraler Bedeutung, da sie in Bezug auf Erreichbarkeit langfristig die europäische Wirtschaftsgeographie insgesamt und damit auch die relative Bedeutung der verschiedenen Wirtschaftsräume positiv beeinflussen wird.

Diese Tendenz verstärkt auch die Notwendigkeit der verpflichtenden Zusammenarbeit in der Raumplanung zwischen Staaten und Regionen. Die angesprochene „Koalition“ zwischen EU-Organen und Regionen hat zwar in einigen Bereichen zur Verbesserung der Planungsgrundlagen und der konkreten Zusammenarbeit geführt, ist aber letztendlich an die nationalen Planungsvorgaben gebunden.

Eine verbindliche Koordination ist nicht nur vor dem Hintergrund der sich verschärfenden internationalen Rahmenbedingungen, die vor allem im wirtschaftlichen Bereich die peripheren Räume betreffen, vonnöten (vgl. Kap. 1). Andernfalls ist zu befürchten, dass vor allem ländlich-periphere Regionen und Regionen mit Infrastrukturdefiziten verstärkt von den gesellschaftlichen Entwicklungen abgehängt werden, wie dies schon in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung und die wachsenden interregionalen Disparitäten in den meisten EU-Ländern sichtbar geworden ist.

Auf dem im März 2009 in Prag abgehaltenen Gipfeltreffen der Regionen und Städte mit dem Kernthema, wie Regionen der Wirtschafts- und Finanzkrise begegnen können, war auch die Stärkung der Zusammenarbeit der Regionen ein Thema. Die Bedeutung des Themas wurde auch in den Rückmeldungen deutlich, die die Kommission in Verbindung mit den Konsultationen zum Grünbuch „Territorialer Zusammenhalt“ (vgl. auch Kap. 10.2.2) erhalten hat. Schwerpunkte waren hier u. a. die strategischere und flexiblere Gestaltung der territorialen Zusammenarbeit, eine stärkere praxisorientierte Umsetzung, die die territoriale Vielfalt berücksichtigt, eine bessere Nachvollziehbarkeit der Abläufe auf territorialer Ebene und nicht zuletzt eine „bessere Abstimmung der EU-Politikmaßnahmen und ein mehrstufiger Entscheidungsansatz auf der Grundlage einer Partnerschaft zwischen den Regierungs- und Verwaltungsbehörden auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene“ (EUROPA 2009).

Eine Lösung dieser Aufgabe ist vermutlich nur möglich durch eine konzertierte Aktion aller Beteiligten, die auch vor einer Überwindung der traditionellen nationalen Prärogative in Planung und Raumordnung nicht haltmacht.

Literatur

- AGEG – Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (2008): Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen. <http://www.aebr.net/> (29.07.2009).
- Armstrong, H. J. (1996): European Union Regional Policy: Sleepwalking to a Crisis. In: *International Regional Science Review* 19 (3), 193–209.
- Becker-Christensen, H. (1979): Europarådet og grænseregionen. Grænseoverskridende kommunalt og regionalt samarbejde 1949–1979. Aabenraa.
- Bengs, C. (ed.) (2002): Facing ESPON. Nordregio Report 2002:1, Stockholm.
- Cornett, A. P. (1979): De dansk-tyske grænseregioner i EF-sammenhæng. En vurdering af det grænseoverskridende samarbejde med udgangspunkt i de politiske integrationsteorier. Aabenraa.
- Cuadrado-Roura, J. R.; Parellada, M. (eds.) (2002): *The European Monetary Union and Regional Convergence. Facts Prospects and Politics, Advances in Spatial Science.* Heidelberg, New York.
- Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz (2008): Raumordnung am Oberrhein. <http://www.oberrheinkonferenz.org/de/themen-und-projekte/raumordnung/> (25.09.2008).
- Eser, T. W. (2005): Europäische Regionalpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung.* Hannover, 259–266.
- ESPON – European Spatial Planning Observation Network (2008): European Spatial Planning Observation Network. Objectives. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/programme/70/1474/index_EN.html (16.09.2008).
- ESPON – European Spatial Planning Observation Network; INTERACT – Good Governance of Territorial Cooperation Programmes (eds.) (2007): *Cross-Border Cooperation – Cross-Thematic Study of INTERREG and ESPON activities.* http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/interact/1316/80/file_2792/Cross-Border_Cooperation_web.pdf (23.07.2009).
- Euregio (2008): Euregio. <http://www.euregio.de> (25.09.2008).
- EUROPA – Das Portal der Europäischen Union (2009): Europäisches Gipfeltreffen der Regionen und Städte: Danuta Hübner präsentiert erste Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch „Territorialer Zusammenhalt“. = Pressemitteilung vom 05.03.2009. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/358&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (25.03.2009).
- Europarat (2008): Council of Europe. http://www.coe.int/T/e/Com/about_coe/member_states/default.asp (16.09.2008).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2008a): *Das Grünbuch über die territoriale Kohäsion, die Zukunft vor Augen.* = Inforegio panorama 28. Brüssel. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28_de.pdf (25.03.09).
- Europäische Kommission (2008b): Regionalpolitik – Inforegio. Der Kohäsionsfonds auf einen Blick. http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_de.htm (22.09.2008).
- Europäische Kommission (2008c): Regional Policy – Inforegio. Interreg III: The Strands A, B, C and the Programmes. http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/abc/abc_en.htm (23.09.2008).
- Europäische Kommission (2007): *History of the Community Regional Policy.* http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/slides/2007/history.ppt (25.09.2008).
- Europäische Kommission (2006): Grenzüberschreitende INTERREG IIIA-Programme. http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/images/pdf/int3a_eur15_a4p.pdf (29.09.2008).

- Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept – Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.
- Faludi, A. (2007): Making Sense of the ‚Territorial Agenda of the European Union‘. = European Journal of Spatial Development 25. <http://www.nordregio.se/EJSD/refereed25.pdf> (28.07.2009).
- Faludi, A. (2005): Europäische Raumentwicklungspolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 251–259.
- Groth, N. B. (2001): Cities and Networking: The Baltic Sea Region. A report of the Interreg IIC project Urban Systems and Urban Networking in the Baltic Sea Region carried out by a team of project executives from the Baltic Sea Region. = Reports of the Danish Centre for Forest, Landscape and Planning 8. Hørsholm.
- Groth, N. B.; Lang, T.; Johansson, M.; Kanninen, V.; Anderberg, S.; Cornett, A. P. (eds.) (2005): Restructuring of Medium Sized Cities. Lessons from the Baltic Sea Region. Final report of the Interreg IIIB project Medium Sized Cities in Dialogue around the Baltic Sea. = By- og Landplannerserien 26, Danish Centre for Forest, Landscape and Planning. Frederiksberg.
- Gidlund, J. (1990): Den oförklarade integrationen – statsventenskapen inför Europas omvandling. In: Karlquist, A. (red.) (1990): Nätverk Teorier och begrepp i samhällsvetenskapen. Värnamo, 119–151.
- INTERREG IVA (2008): INTERREG IVA: Süddänemark/Schleswig-Holstein. <http://www.interreg4a.dk/wm229640> (29.09.2008).
- Miljøministeriet (2006): Landsplanredøgørelse 2006. København.
- Nordregio – Nordic Centre for Spatial Development (2008a): European Space 2020 Planning, Energy and Transport. = Journal of Nordregio 2. Stockholm.
- Nordregio – Nordic Centre for Spatial Development (2008b): Maps and Graphs. <http://www.nordregio.se/> (23.07.2009).
- Regio Basiliensis (2008): Kooperationsräume. http://www.regbas.ch/d_aktivitaeten_kooperationsraum.cfm?id=3&lang= (25.09.2008).
- Region Syddanmark (2007): Grænseovereskridende samarbejde mellem Region Syddanmark og de tyske naboregioner INTERREG IV A-program (Mål 3) 2007–2013. Vejle.
- Ritter, E.-H. (2005): Europäische Planungsverfahren. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 241–246.
- Ritter, E.-H. (Hrsg.) (2003): Raumentwicklungspolitik im Europäischen Verfassungsvertrag. Positionspapier aus der ARL. = Studies in Spatial Development 3. Hannover.
- Schmitz, G. (2005): Regionalplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 963–973.
- Sinz, M. (2002): Brauchen wir eine europäische Raumentwicklungspolitik?. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumplanung hat Zukunft. Räumliche Planung im Spannungsfeld von Europäisierung und Regionalisierung. = Arbeitsmaterial der ARL 291. Hannover, 39–46.
- VASAB – Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010 (2008): Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010. <http://www.vasab.org/documents.php?go=display&ID=39> (17.09.08); <http://www.vasab.org/keythemes.php?go=display&ID=9> (17.09.2008).

Vertiefende Literatur

- Bengs C. (eds.) (2002): Facing ESPON. Nordregio Report 2002: 1. Stockholm.
- Cuadrado-Roura, J. R.; Parellada, M. (eds). (2002): The European Monetary Union and Regional Convergence, Facts Prospects and Politics, Advances in Spatial Science. Heidelberg, New York.
- ESPON – European Spatial Planning Observation Network; INTERACT – Good Governance of Territorial Cooperation Programmes (eds.) (2007): Cross-Border Cooperation – Cross-Thematic Study of INTERREG and Espon activities. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/interact/1316/80/file_2792/Cross-Border_Cooperation_web.pdf (23.07.2009).
- Eser, T. W. (2005): Europäische Regionalpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 259–266.
- Faludi, A. (2007): Making Sense of the ‚Territorial Agenda of the European Union‘. In: European Journal of Spatial Development (25). <http://www.nordregio.se/EJSD/refereed25.pdf> (28.07.2009).
- Faludi, A. (2005): Europäische Raumentwicklungspolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 251–259.