

**Empfehlungen
der Ausschüsse**EG- Wozu Punkt der 648. Sitzung des Bundesrates am 6. November 1992

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: "Europa 2000: Ausblick auf die Entwicklung des Gemeinschaftsraumes"

KOM(91) 452 endg.; Ratsdok. 9716/91

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG) und der Ausschuß für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo) empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu nehmen:

EG
(bei Annahme
entfällt
Ziffer 2)

1. Der Bundesrat hält zwar die Feststellung für zutreffend, daß "es ein wachsendes Interesse an der weiteren europäischen Dimension" für die Raumentwicklung gibt, hebt aber hervor, daß sich dieser Prozeß strikt am Subsidiaritätsprinzip orientieren muß. Im Einzelfall ist daher zu prüfen, ob mit der nationalen und regionalen Raumordnung oder einer zwischenstaatlichen und interregionalen Koordinierung die jeweiligen raumordnungspolitischen Ziele erreicht werden können. Nur wenn dies nicht in ausreichendem Maße der Fall ist, kann ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich werden. Raumplanung und Koordinierung bedürfen zu ihrer nationalen und regionalen Wirksamkeit eines Höchstmaßes an Flexibilität und planerischer Gestaltungsfreiheit. Planung kann effektiv am besten vor Ort erfolgen; ihr Maß und ihre Dichte sind auch Ausdruck gewachsener Kultur und Identität in der Region.

Wo

2. Der Bundesrat hält die Feststellung im Vorwort zu dem Dokument für zutreffend, daß "es ein wachsendes Interesse an der weiteren europäischen Dimension" für die Raumentwicklung gibt.

EG
Wo

3. Die von der Kommission aufgezeigte Notwendigkeit eines unter Raumordnungsaspekten zu erarbeitenden Bezugsrahmens auf Gemeinschaftsebene sowie einer abgestimmten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumplanung in Europa werden anerkannt, ebenso die notwendige stärkere Einbeziehung der räumlichen und wirtschaftlichen Verflechtungen und Kooperationszwänge zu den Nachbarstaaten der EG.

Ausgeliefert am 27. OKT. 1992

- 2 -

109/1192

Der Bundesrat unterstreicht die dem Dokument "Europa 2000" vorangestellte Aussage der Kommission, daß es nicht ihre Absicht sei, "sich Planungskompetenzen anzueignen, die richtigerweise und effizient in den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden, sei es auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene".

- EG
bei Annahme
entfällt
Ziffer 5)
4. In diesem Zusammenhang betont der Bundesrat, daß aus dem primären Gemeinschaftsrecht keine originäre Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Raumordnung abgeleitet werden kann.
- Wo
5. In diesem Zusammenhang stellt der Bundesrat fest, daß aus Artikel 130 s des Vertrags über die Europäische Union keine originäre Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Raumordnung abgeleitet werden kann.
- Wo
bei Annahme
entfällt
Ziffer 7)
6. Der Bundesrat erklärt unter Hinweis auf die Kompetenzen der Länder im Raumordnungsbereich die ständige Bereitschaft,
- EG
7. Auf dieser Grundlage erklärt der Bundesrat die Bereitschaft,
- EG
Wo
8. sowohl mit der Kommission als auch mit allen Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Raumordnung im europäischen Rahmen zusammenzuarbeiten. Aus institutioneller Sicht sind hierbei die inzwischen bei der EG-Kommission und dem Rat eingesetzten Ausschüsse für Raumentwicklung nur ein wichtiger Schritt. Zur Umsetzung der wichtigen Koordinierungsaufgaben der Raumordnung auf allen politischen und administrativen Ebenen im Gemeinschaftsraum hält der Bundesrat eine Intensivierung der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit in der Konferenz der Europäischen Raumordnungsminister und darüber hinaus mit den europäischen Nachbarstaaten und -regionen außerhalb des EG-Raumes für dringend erforderlich.
- EG
Wo
9. Die dem Dokument "Europa 2000" von der Kommission zugrundegelegte Zielsetzung, über die Darstellung in den "Periodischen Berichten über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen in der Gemeinschaft" hinaus in stärkerem Maße
- perspektivische Elemente über die langfristige Global-sicht des Gemeinschaftsraumes,
 - internationale Vergleichselemente unter Einbeziehung länderübergreifender Kohärenzanalysen und
 - Rahmenelemente für die räumlichen Auswirkungen von Fachplanungen (z.B. Umwelt, Verkehr)

in ihren regionalen und überregionalen Bezügen darzustellen und daraus Entscheidungshilfen für die Kommission, aber auch die Mitgliedstaaten und ihre Regionen abzuleiten, wird vom Bundesrat grundsätzlich mitgetragen und auch künftig unterstützt.

Der Bundesrat geht hierbei davon aus, daß die Kommission bei der Koordinierung und Überprüfung ihrer Fachpolitiken die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in den Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Mit dem Dokument "Europa 2000" liegt ein erster Bericht über die räumlichen Entwicklungen auf europäischer Ebene vor. Den von der Kommission selbstgesteckten Zielsetzungen konnte der Bericht allerdings noch nicht in vollem Maße gerecht werden. Wichtige Gründe hierfür sind die auf Gemeinschaftsebene noch unzureichende Datenlage im sozioökonomischen und ökologischen Bereich und insbesondere die noch nicht ausreichende Berücksichtigung der veränderten politischen Situation als Folge der Öffnung der Europäischen Gemeinschaft nach Mittel- und Osteuropa. Der Bundesrat bittet die Kommission daher, die erforderlichen Koordinierungsarbeiten zur Verbesserung der regionalen Datenbasis im Gemeinschaftsraum zügig voranzutreiben.

Die Tatsache, daß der Bericht "Europa 2000" dem von der Kommission gesteckten Ziel noch nicht in dem gewünschten Umfang gerecht geworden ist, zeigt sich auch an seinem strukturellen Aufbau. Das vorgelegte Dokument stellt sich dar als eine Mischung aus überwiegend berichtenden und gutachterlich bewertenden Aussagen zu räumlichen Entwicklungstendenzen mit eingestreuten Grundsätzen und Zielen zur angestrebten Entwicklung sowie zu einzelnen Förderprogrammen. Die erhofften Planungs- und Entscheidungshilfen sind demzufolge nur in Ansätzen erkennbar. Dadurch wird auch eine differenzierte Stellungnahme zu den am Schluß des Berichts aufgeführten "Politischen Schlußfolgerungen" erschwert. Diese vermitteln noch kein geschlossenes Bild der bisherigen sowie der beabsichtigten bzw. vorgeschlagenen Aktionen im Bereich der raumwirksamen Fachpolitiken und der Regionalpolitik der EG.

109/1192

Der Bundesrat sieht daher der von der EG-Ministerkonferenz für Raumordnung und Regionalpolitik am 18./19.11.1991 in Den Haag beschlossenen Fortschreibung des Dokuments "Europa 2000" mit großem Interesse entgegen und gibt hierzu in den nachfolgenden Punkten die aus seiner Sicht erforderlichen Hinweise.

EG 10. Bei der geplanten Fortschreibung des Berichts sollte klarer
Wo getrennt werden zwischen

- einem analytischen Teil mit der Darstellung der räumlichen Entwicklungstendenzen und -prognosen
- einem perspektivischen Teil mit dem Aufzeigen von Leitvorstellungen und Strategien zur Beeinflussung und Gestaltung der weiteren Raumentwicklung unter Orientierung an den Raumordnungspolitiken der Mitgliedstaaten
- einem förderpolitischen Teil mit einer ausführlichen Darlegung und raumordnerischen Bewertung der Förderprogramme und Strukturfonds der EG einschließlich der grenzüberschreitenden Förderprogramme sowie
- einem institutionellen Teil mit einer systematischen Übersicht über die Planungs- und Umsetzungsstrukturen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unter Einbeziehung der Kooperationsformen im Bereich der grenzüberschreitenden Raumordnung und Regionalpolitik.

EG
Wo

11. Die aktuellen Lageveränderungen in Europa sind wesentlich intensiver zu berücksichtigen. Hierzu gehört insbesondere, daß die Entwicklungen in Mittel-, Ost- und Nordosteuropa stärker in die Betrachtung einbezogen werden müssen. Auf diese Weise wird vor allem auch deutlich, daß das vereinte Deutschland in zunehmendem Maße Verbindungsfunktionen in Europa wahrnimmt.

Bei der Kategorisierung europäischer Teilräume nach ihrer Lage und Struktur sollten Klischees wie "Banane" oder "Sunbelt" möglichst vermieden werden. Auf die konkrete Raumstruktur in Europa bezogen zeigt sich beispielsweise, daß neben den als "doppelte Banane" bezeichneten nord-süd-gerichteten Entwicklungsbändern in Westeuropa weitere ausbaufähige Nord-Süd-Verbindungen in Mittel- bzw. Osteuropa entstehen. Bedingt durch die Öffnung der Grenzen nach Mittel- und Osteuropa werden darüber hinaus die Ost-West-Verbindungen von erheblicher Raumwirksamkeit sein.

Die Ergebnisse der von der Kommission inzwischen in Auftrag gegebenen transregionalen Studien zum Nordsee-Sektor und über externe Auswirkungen auch zu Skandinavien, zu Mittel- und Osteuropa und den neuen deutschen Ländern sind zu berücksichtigen.

Der Bundesrat hält es für erforderlich, daß darüber hinaus eine raumstrukturelle Analyse der großräumigen Hauptverkehrsachsen im Gemeinschaftsraum durchgeführt wird, wozu zum Beispiel auch die Untersuchung der Auswirkungen des Ärmelkanaltunnels gehört.

103/1/92

EG
Wo

12. Die begonnene Analyse der demographischen, sozioökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen sollte in noch stärker quantifizierter und regionalisierter Form fortgeführt werden. Hierbei sollten in zunehmendem Umfang Prognosen der Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung Berücksichtigung finden. Der Bundesrat mißt - im Gegensatz zu der Einschätzung im vorgelegten Bericht - den interregionalen Wanderungsbewegungen für die künftige Verteilung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen im Gemeinschaftsraum eine wesentliche Bedeutung bei. Besonderer Problemdruck ergibt sich aus den ost-west-gerichteten Wanderungsbewegungen in Europa, was auf mittlere Sicht insbesondere auch in Deutschland weiter zu ansteigenden Bevölkerungszahlen führen wird.

EG
Wo

13. Bei der im vorgelegten Bericht ansatzweise vorgenommenen Analyse der Wachstumsprobleme großer Ballungszentren sollte im Zuge der Fortschreibung stärker differenziert werden. Dabei ist aus raumordnerischer Sicht das Schwergewicht weniger auf die innerstädtischen Probleme zu legen. Vielmehr wird eine vergleichende Betrachtung unter Einbeziehung der ökologischen Faktoren, z.B. der Verdichtungsräume untereinander, für dringlich gehalten. Hierzu ist anzumerken, daß bei einer Fortschreibung eine gleichgewichtige Bewertung der Umweltbelastungen in allen Teilräumen Europas erforderlich ist, d.h. insbesondere auch unter Einbeziehung der Umweltverschmutzungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern sowie im Mittelmeerraum.

EG
Wo

14. Gezielte Untersuchung bedürfen auch die schwach-strukturierten Teile des ländlichen Raumes, z.B. die kaum industrialisierten Regionen im Norden der EG, im Ostseeraum und an der Grenze zu Mittel- und Osteuropa mit den daraus resultierenden Wettbewerbsnachteilen. Bei der Fortschreibung sollte daher den gefährdeten Teilgebieten des ländlichen Raumes besonderes Gewicht eingeräumt werden, wobei neben den Aspekten des Arbeitsmarktes umfassende strategische Leitlinien zur nachhaltigen Entwicklung und Aufwertung des ländlichen Raumes im Vordergrund stehen sollten.

EG
Wo

15. Bei der Bildung der für die Fortschreibung zugrundezulegenden Regionstypen ebenso wie bei der Auswahl einzelner Regionen für Untersuchungszwecke der EG wird eine bessere Abstimmung der Kommission mit den Mitgliedstaaten (in Deutschland unter Beteiligung der Länder) für notwendig gehalten. So wird aus deutscher Sicht die jetzt vorliegende Einteilung des Gemeinschaftsraumes in 8 Regionsgruppen für nicht mehr ausreichend angesehen und sollte neu durchdacht werden. Dabei ist allerdings davon auszugehen, daß die Analyseebene den zentralen raumrelevanten Aufgabenstellungen der EG-Kommission angemessen sein muß, z.B. im Bereich des gesamten Alpenraumes unter Berücksichtigung der Alpenkonvention sowie bei den Regionsgruppen "Küstenregionen der Nordsee" und "Küstenregionen der Ostsee" (evtl. Zuordnung von Mecklenburg-Vorpommern).

EG
Wo

16. Der Bundesrat erwartet, daß bei den Aussagen zu den Perspektiven der Raumentwicklung in Europa neue Schwerpunkte und Akzente gesetzt werden. Angesprochen sind hierbei in erster Linie die anzustrebende Raum- und Siedlungsstruktur mit der zugehörigen Infrastruktur im europäischen Maßstab und die ökologische Funktion zusammenhängender Naturräume von gesamteuropäischem Rang.

109/1192

EG
Wo

17. Als räumlichen Bezugsrahmen für die Entwicklung des Gemeinschaftsraumes und seiner Regionen gilt es, ein Konzept für ein gemeinschaftsweites Netz großer Bevölkerungszentren und Städte vorzubereiten, das sich am Verlauf und an den Knotenpunkten der großräumigen Verbindungsachsen orientiert. Allgemeines Ziel muß die Beibehaltung und Weiterentwicklung dezentraler Siedlungs- und Versorgungsstrukturen sein; einseitige räumliche Schwerpunktbildungen bei Wirtschaftsentwicklung und Infrastrukturausbau sind zu vermeiden.

Eine wesentliche Aufgabe der Fortschreibung des Berichts wird darin gesehen, die Eckdaten für die künftige Achsen-Zentren-Struktur in Europa aufzuzeigen. Dadurch könnte der erforderliche Abstimmungsprozeß zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen in Gang gesetzt werden (europäische Metropolen, Hochgeschwindigkeitsnetz). Hierbei sind aus deutscher Sicht die neuen Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa sowie die Einordnung der neuen Länder und Berlins in das europäische Raumgefüge wesentlich stärker herauszuarbeiten.

EG
Wo

18. Neben dem System der großräumigen Siedlungs- und Infrastruktur bedarf es dringlich eines abgestimmten Konzepts der aus gesamteuropäischer Sicht bedeutsamen und schützenswerten Freiräume. Auch hier werden wesentliche Beiträge von einer Fortschreibung des Berichts erwartet. Die Chancen eines erweiterten europäischen Raumes müssen konsequent für ein vernetztes System von Freiräumen genutzt werden. Grundvoraussetzung hierfür ist die stärkere Betonung der im vorliegenden Bericht noch nicht in ausreichendem Maße dokumentierten Begrenztheit der natürlichen Ressourcen.

EG
Wo 19. Ausgerichtet an dem neu zu entwickelnden Konzept europäisch bedeutsamer Siedlungs-, Infra- und Freiraumstrukturen wären bei der Fortschreibung die im Dokument "Europa 2000" ansatzweise aufgezeigten Strategien für städtisch geprägte und ländliche Räume teilweise neu zu fassen. Hierbei sollten als Leitmotive nicht nur die Konkurrenz und der Wettbewerb zwischen den Regionen und Städten voranstehen, sondern auch die Gesichtspunkte der Komplementarität und der funktionalen Ergänzung. Dies gilt beispielsweise für die Entwicklungsperspektiven mittlerer und kleiner Städte in Europa, die bei entsprechender Flächenerschließung durch Verkehrs- und Versorgungsnetze sowie moderne Telekommunikationseinrichtungen ein grundlegender Faktor für die Stabilisierung ländlicher Regionen sind.

EG
Wo 20. Der Bundesrat sieht die Berichterstattung der Kommission im Bereich der Raumordnung und Regionalpolitik als geeignete Grundlage an, die Fachpolitiken der EG hinsichtlich ihrer räumlichen Auswirkungen zu dokumentieren und zu koordinieren. Neben den für die Schaffung einer europäischen Infrastruktur besonders bedeutsamen Bereichen der Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur sind dies in erster Linie die Arbeitsmarkt-, Struktur- und Regionalpolitik, die die Zukunft der ländlichen Räume maßgeblich mitgestaltende Agrarpolitik und die Umweltpolitik zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

Bei der Fortschreibung von "Europa 2000" ist vor allem zu beachten, daß die raumbedeutsamen Fachpolitiken anhand der bestehenden oder in Erarbeitung befindlichen Programme der EG dargestellt werden (z.B. Programm der EG für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung; Grünbuch der EG-Kommission über die Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt). Beispielsweise müssen die Überlegungen zu den Transeuropäischen Netzen auf Gemeinschaftsebene insgesamt zu einer Verringerung der Umweltbelastungen in Europa führen, wie es der von der EG verfolgten Strategie einer dauerhaft umweltgerechten Mobilität entspricht.

109/1192

Hier gilt es, anhand dieser Programme die Querverbindungen sowohl innerhalb einzelner Fachplanungsbereiche (z.B. Verkehr mit seinen Teilbereichen Straße, Schiene, Luft, Wasserstraße) als auch zwischen verschiedenen Fachpolitiken (z.B. Verkehr und Umweltschutz) unter raumordnerischen Aspekten aufzuzeigen und im Hinblick auf den künftigen Handlungsbedarf zu bewerten.

Der grundsätzlichen Aussage der Kommission, wonach die Energiepolitik für die Schaffung ausreichender Energiereserven auf einer sicheren und wirtschaftlichen Basis sorgen und dieses mit dem Umweltschutz in Einklang bringen muß, ist zuzustimmen. Der Ausgestaltung nationaler Sicherheitselemente bei der Energieversorgung räumt die Kommission dabei allerdings keinen ausreichenden Spielraum ein.

- EG
Wo
21. Eine raumordnungspolitische Bewertung der im Rahmen der EG-Strukturfonds geflossenen Mittel ist einzubeziehen. In Verbindung damit wird eine regionale Transparenz der eingesetzten Strukturfondsmittel für notwendig gehalten. Dies gilt auch für die EG-Mittel im Rahmen der grenzüberschreitenden Förderprogramme (z.B. INTERREG).
- EG
Wo
22. Der Bundesrat bekräftigt die Feststellung der EG-Kommission im Dokument "Europa 2000", daß zur "Schaffung eines kohärenten Ansatzes zur Entwicklung des Gemeinschaftsraumes ... der Planung und der Kooperation in der Planung neues Gewicht eingeräumt" werden muß. Er teilt die Auffassung der Kommission, daß hierzu Konsultationsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission einzuführen sind.
- EG
Wo
23. Voraussetzung für eine wirksame Konsultation und Abstimmung im Bereich der europäischen Raumordnung ist die gegenseitige Kenntnis der jeweiligen Planungssysteme und -begriffe. So ist z.B. festzustellen, daß Begriffe wie "Regionalplanung auf Gemeinschaftsebene", "Regionalentwicklungsprogramme der EG" oder "Regionale Entwicklungspläne der EG" in unterschiedlichem Zusammenhang und nicht immer inhaltlich eindeutig verwandt werden.

In die Fortschreibung des Dokuments "Europa 2000" sollte daher eine systematische Darstellung wesentlicher Elemente der Planungsstrukturen und -verfahren zur Umsetzung der Raumordnungsgrundsätze und -ziele in den Mitgliedsstaaten aufgenommen werden.

Hierzu gehört auch eine präzisere Darlegung der grenzüberschreitenden Kooperationsformen und Abstimmungsverfahren anhand konkreter Projekte. Dabei ist zwischen den grenzüberschreitenden Aktivitäten im Bereich der Binnengrenzen und der Außengrenzen der EG zu unterscheiden. Aus der Sicht des vereinten Deutschlands rücken hier insbesondere die Grenzen nach Nord-, Mittel-, Ost- bzw. Südosteuropa (z.B. Donauländer) in den Mittelpunkt des Interesses.

EG 24. Zur verbesserten Abstimmung zwischen den Kommissionsaktivitäten und der Raumordnung und Landesplanung in den Mitgliedstaaten trägt auch eine frühzeitige Beteiligung bei der Durchführung transregionaler Studien über raumbedeutsame Analysen und Projekte bei. Eine vollständige Übersicht der entsprechenden Untersuchungsvorhaben mit Angaben über die wichtigsten Untersuchungsziele, den Stand und die Veröffentlichung der Ergebnisse sollten daher bei einer Fortschreibung in die Berichterstattung einbezogen werden.

EG 25. Zusammenfassend stellt der Bundesrat fest, daß die Fortschreibung des Dokuments "Europa 2000" als geeignete Plattform angesehen wird, um im europäischen Rahmen Grundlagen und Perspektiven der künftigen räumlichen Entwicklung aufzuzeigen und bei den am grenzüberschreitenden Planungsprozeß Beteiligten zur Diskussion zu stellen. Dieser "Bericht über die räumlichen Entwicklungen" kann sich damit sowohl an die Gebietskörperschaften und regionalen Planungsträger als auch an die einzelnen raumbedeutsamen Fachpolitiken richten. In dieser Funktion kommt dem fortzuschreibenden Bericht die wichtige Funktion eines Instrumentes der raumbezogenen vertikalen und horizontalen Koordinierung auf Gemeinschaftsebene zu.

Der Bundesrat hält insgesamt die regelmäßige Fortschreibung dieses Berichtes für erforderlich und schlägt vor, daß die Kommission künftig zu Beginn einer jeden Legislaturperiode des Europäischen Parlaments einen "Bericht über die räumlichen Entwicklungen" vorlegt.

109/1/92

- EG 26. Der Bundesrat hat den Politischen Schlußfolgerungen des Berichts mit Erstaunen entnommen, daß die Kommission "Gemeinschaftsinterventionen" zur - wörtlich - "Erweiterung des Horizonts von regionalen und lokalen Akteuren" plant. Er weist darauf hin, daß die Kommission nach dem Subsidiaritätsprinzip nur die Kompetenz besitzt, sich über den Horizont der Brüsseler Akteure Gedanken zu machen. Insoweit würde der Bundesrat jedoch Kommissionsvorschläge zur Horizonterweiterung hin zu mehr Bürgernähe begrüßen.