

Nichtamtliche Übersetzung

EUROPARAT MINISTERKOMITEE

Empfehlung Nr. R (2002) 1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent

*(angenommen vom Ministerkomitee am 30. Januar 2002
anlässlich der 781. Sitzung der Ministerdelegierten)*

Das Ministerkomitee des Europarats, gestützt auf Artikel 15.b der Satzung des Europarats,

in der Erwägung, dass der soziale Zusammenhalt Europas, den die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats an ihrem zweiten Gipfel vom 10. und 11. Oktober 1997 zu einem der Hauptziele des Europarats erklärten, von einer nachhaltigen räumlichen Entwicklungspolitik flankiert werden muss, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen und kulturellen Funktionen in Einklang bringt;

in der Erwägung, dass eines der Ziele des Europarats darin besteht, die lokale und regionale Demokratie in Europa zu stärken, und dass dieses Ziel unter anderem durch eine ausgewogenere räumliche Entwicklung des europäischen Kontinents erreicht werden kann;

im Bewusstsein, dass der Europarat diejenige europäische Organisation darstellt, in der alle europäischen Staaten gleichberechtigt zusammenarbeiten können, und dass die Europäische Raumordnungsministerkonferenz der Mitgliedstaaten des Europarats (CEMAT) und ihr Ausschuss ein geeignetes politisches Gremium bilden, das einen Beitrag zur Abstimmung europaweiter gemeinsamer Ziele und Strategien zur Raumentwicklung leisten kann;

in der Überzeugung, dass die transeuropäische, interregionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Staaten, Regionen und Gemeinden auf dem Gebiet der Raumentwicklung verstärkt werden muss, insbesondere zwischen den Ländern Westeuropas und den mittel- und osteuropäischen Staaten, um den sozialen Zusammenhalt in ganz Europa zu gewährleisten;

eingedenk der bestehenden internationalen Rechtstexte im Bereich des Schutzes und der Verwaltung des natürlichen und kulturellen Erbes, der Raumplanung, der kommunalen Selbstverwaltung und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere eingedenk des Europäischen Kulturabkommens (Paris, 19. Dezember 1954), des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Bern, 19. September 1979), der Konvention zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (Granada, 3. Oktober 1985), des Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Kulturgutes (geändert) (La Valetta, 16. Januar 1992), des Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (Madrid, 21. Mai 1980) und dessen Zusatzprotokolle sowie der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (Strassburg, 15. Oktober 1985);

angesichts der Empfehlung Nr. R (1984) 2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten des Europarats zur Europäischen Charta für Raumordnung (Charta von Torremolinos);

in Erwägung der Empfehlung Nr. R (2000) 1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten des Europarats über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften auf kulturellem Gebiet und der Resolution (98) 4 des Ministerkomitees über die Kulturrouten des Europarats;

in der Erwägung, dass die Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent, die an der 12. Europäischen Raumordnungsministerkonferenz vom 7. und 8. September 2000 in Hannover (Deutschland) mit der Resolution Nr. 1 zum 10-Punkte-Programm für ein stärkeres Zusammenwachsen der Regionen Europas angenommen wurden (siehe Anhang):

- einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der 1997 am zweiten Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats verabschiedeten Strategie des sozialen Zusammenhalts leisten;
- ein politisches Rahmendokument darstellen, das die entsprechenden Arbeiten des Europarats und seiner Organe, insbesondere die Arbeiten der Parlamentarischen Versammlung und des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE), auf dem Gebiet einer kontinentalen Raumentwicklungspolitik berücksichtigt und einen Beitrag zur Stärkung des europäischen Integrationsprozesses durch grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Zusammenarbeit leisten kann;
- eine auf dem Subsidiaritäts- und Gegenstromprinzip aufbauende kohärente Strategie einer integrierten und regional ausgewogenen Entwicklung unseres Kontinents bilden, die die Wettbewerbsfähigkeit, die Zusammenarbeit und die Solidarität der Gemeinden und Regionen über die Grenzen hinweg stärkt und damit einen Beitrag zur demokratischen Stabilität Europas leistet;

eingedenk seiner Entscheidung vom 7. Februar 2001 (740/9.1 – CM(2001)6), die Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent zu berücksichtigen, wenn sie zu Raumplanungsvorhaben Stellung nehmen,

empfiehlt den Mitgliedstaaten des Europarats:

- die im Anhang aufgeführten Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent als Grundlage für Raumplanungs- und Raumentwicklungsmaßnahmen zu nutzen;
- die Leitlinien bei Raumplanungsvorhaben in geeigneter Weise umzusetzen;
- den Aufbau regionaler Regierungs- und Verwaltungsstellen weiterzuführen, um eine bessere räumliche Integration der verschiedenen Teile Europas zu erleichtern.

Anhang der Empfehlung Nr. R (2002) 1

Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent

Vorwort

1. Das vergangene Jahrzehnt hat entscheidende und historische Schritte für die europäische Integration gebracht, aus denen sich neue Aufgaben und Prioritäten für den Europarat ergeben. Mit der Verabschiedung der «Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent» leistet die Europäische Raumordnungsministerkonferenz (CEMAT) ihren Beitrag zu einer Strategie des sozialen Zusammenhalts. Die Leitlinien betonen die territoriale Dimension von Menschenrechten und Demokratie. Sie haben zum Ziel, Massnahmen der Raumplanung aufzuzeigen, durch die der Bevölkerung in allen Mitgliedstaaten des Europarats ein angemessener Lebensstandard ermöglicht werden kann. Dies ist eine Grundvoraussetzung zur Stabilisierung demokratischer Strukturen in den Gemeinden und Regionen Europas.

2. Die Leitlinien bauen auf der Europäischen Raumordnungscharta (Charta von Torremolinos, 1983)¹ auf. Diese Charta beinhaltet Grundsätze für nationale und europäische Politiken, die zu einer besseren räumlichen Organisation der damals 22 Staaten des Europarats und zur Lösung von territorialen Problemen beitragen, die über den nationalen Rahmen hinausgehen.

3. Heute umfasst der Europarat 41² Mitgliedstaaten und deckt – mit wenigen Ausnahmen – den gesamten europäischen Kontinent sowie nördliche Teile des asiatischen Kontinents ab. Zum ersten Mal haben sich fast alle Staaten Europas zur Wahrung von Menschenrechten und Demokratie zusammengeschlossen. Dem Europarat kommt jetzt eine kontinentale Bedeutung zu. Die Leitlinien verfolgen das Ziel, dass alle Gemeinden und Regionen Europas aktiv an diesem Pro-

¹ Europarat, Europäische Raumordnungsministerkonferenz (CEMAT): Europäische Raumordnungscharta, angenommen am 20. Mai 1983 in Torremolinos, Spanien.

² 43 Mitglieder bei der Annahme der Empfehlung.

zess der europäischen Integration und Demokratisierung teilhaben können. Zu diesem Zweck muss die Trennung zwischen den «beiden Europas», d.h. zwischen alten und neuen Mitgliedern des Europarats und ihren Gemeinden und Regionen, rasch überbrückt werden.

4. Der europäische Kontinent ist durch seine Vielfalt geprägt. Die Umsetzung europaweit gültiger Grundsätze einer nachhaltigen Raumentwicklung muss gleichermassen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene erfolgen. Die Leitlinien befürworten das Subsidiaritäts- und Gegenstromprinzip als wichtige Grundpfeiler der Demokratie und als Mittel zur Erhaltung der «Einheit in der Vielfalt» Europas, die sich aus seiner Geschichte und Geographie ergibt.

5. Die Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent stellen für die Mitgliedstaaten des Europarats einschliesslich ihrer Regionen und Gemeinden einen flexiblen und zukunftsorientierten Rahmen für die Zusammenarbeit dar. Sie sind eine Vision oder ein Leitbild der nachhaltigen Entwicklung unseres Kontinents und richten sich an die politischen und gesellschaftlichen Gruppierungen, die auf den unterschiedlichen Ebenen innerhalb oder ausserhalb der Regierungs- und Verwaltungsstellen durch ihr tägliches Handeln unsere Zukunft vorbereiten. Die Akzeptanz solcher politischer Leitbilder beruht auf ihrer freiwilligen Anwendung; sie sind nicht rechtsverbindlich.

I. Beitrag der Leitlinien zur Durchsetzung der Europaratsstrategie des sozialen Zusammenhalts

6. 1989 endete in Europa eine mehrere Jahrzehnte dauernde Phase der politischen Teilung, in der sich nicht nur die Wirtschaftssysteme, sondern auch die gesellschaftliche Organisation der Staaten und Regionen unterschieden. Seitdem hat sich das demokratische Europa von 22 auf 41 Staaten erweitert³. Heute leben in Europa rund 770 Millionen Menschen oder fast 14 % der Weltbevölkerung (vgl. Tabelle 1). Mit dem Beitritt neuer Staaten haben sich jedoch die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Staaten des Europarats vergrössert. In 14 alten Mitgliedstaaten beträgt das Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Einwohner (gemessen in Kaufkraftparitäten) über 20 000 US-Dollar, während es in elf neuen Mitgliedstaaten unter 5 000 US-Dollar liegt (vgl. Tabelle 2). Weltweit und absolut betrachtet liegt das BIP des Europarats mit insgesamt 9,9 Billionen US-Dollar (1995) zwar höher als beispielsweise in den Staaten des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA (7,9 Billionen), doch ist es pro Einwohner mit durchschnittlich 12 000 US-Dollar deutlich niedriger als in der NAFTA (20 000 US-Dollar), aber höher als im MERCOSUR, der südamerikanischen Freihandelszone (5 000 US-Dollar).

7. Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen sozialen Bedingungen kamen die Staats- und Regierungschefs am zweiten Gipfel des Europarats im Oktober 1997 in Strassburg überein, dass «der soziale Zusammenhalt eines der Haupterfordernisse im erweiterten Europa ist»⁴. Sie beauftragten das Ministerkomitee mit der «Festlegung einer Strategie des sozialen Zusammen-

³ 43 Mitglieder bei der Annahme der Empfehlung.

⁴ Tagung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats vom 10. und 11. Oktober 1997 in Strassburg: Abschlusserklärung.

halts, um den Herausforderungen der Gesellschaft gerecht zu werden»⁵. Zur Erfüllung dieses Auftrags muss auch die Europäische Raumordnungsministerkonferenz (CEMAT) ihren Beitrag leisten, indem sie sich für eine nachhaltige und regional ausgeglichene Entwicklung aller Regionen Europas einsetzt und somit zur Stärkung demokratischer Strukturen in den Gemeinden und Regionen der Europaratstaaten und damit auch zur Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit auf internationaler Ebene beiträgt.

8. Die Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent berücksichtigen im Sinne des Begriffs der Nachhaltigkeit die Bedürfnisse der heute in den europäischen Regionen lebenden Menschen, ohne die Grundrechte und Entwicklungschancen künftiger Generationen anzutasten. Sie zielen insbesondere darauf ab, die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen und kulturellen Funktionen in Einklang zu bringen und somit zu einer dauerhaften, grossräumig ausgewogeneren Raumentwicklung beizutragen. Die Anwendung der Leitlinien erfordert daher eine enge Zusammenarbeit der Raumplanung mit den Fachpolitiken, die mit ihren Massnahmen die territorialen Strukturen in Europa beeinflussen (Raumentwicklungspolitik). Die Leitlinien berücksichtigen ebenfalls die internationale Zusammenarbeit auf globaler Ebene, z.B. im Rahmen der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung.

9. Die Leitlinien ziehen Schlussfolgerungen aus einer Vielzahl von Dokumenten des Europarats. Dazu zählen das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften⁶, die Charta von Torremolinos von 1983, die analytischen Arbeiten für eine europäische Raumordnungsstrategie⁷, die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung⁸ und der Entwurf der Europäischen Charta der regionalen Selbstverwaltung⁹. In das Dokument sind auch das Europäische Raumentwicklungskonzept der EU-Staaten (EUREK)¹⁰, die Baltic Agenda 21¹¹ sowie aktuelle räumliche Entwicklungsstrategien für Teilräume des europäischen Kontinents wie die Leitbilder für die Ostseeregion VASAB 2010¹²

⁵ Ebenda: Aktionsplan.

⁶ Europäisches Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften.

⁷ «Schéma européen d'aménagement du territoire», angenommen an der 6. EMRKO-Sitzung 1988 in Lausanne.

⁸ Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Strassburg, 15. Oktober 1985.

⁹ Kongress der Gemeinden und Regionen Europas: Empfehlung 34 (1997) zum Entwurf der Europäischen Charta der regionalen Selbstverwaltung, vom 5. Juni 1997.

¹⁰ «Europäisches Raumentwicklungskonzept», angenommen beim informellen Rat der Raumordnungsminister in Potsdam, Deutschland, Mai 1999.

¹¹ «Agenda 21 für den Ostseeraum», angenommen an der 7. Sitzung der Aussenminister des Ostseerats in Nyborg, Dänemark, Juni 1998.

(elf kooperierende Staaten), die Strukturskizze für die Benelux-Staaten¹³ (drei kooperierende Staaten) und die Strategien für eine integrierte Raumentwicklung im mitteleuropäischen, Adria- und Donaoraum (VISION PLANET¹⁴ – derzeit zwölf kooperierende Staaten) eingeflossen.

II. Raumentwicklungspolitik in Europa: Neue kontinentale Herausforderungen und Perspektiven

10. Die Berücksichtigung der kontinentalen Dimension des Europarats eröffnet neue Perspektiven für die Raumentwicklungspolitik und stellt sie gleichzeitig vor neue Herausforderungen. In einer sich immer stärker globalisierenden Welt muss der europäische Kontinent eine ökonomisch führende Rolle behaupten. Wesentliche Potenziale Europas, die es auszuschöpfen gilt, liegen in der Vielfalt der den Raum prägenden Landschaften und Kulturen, in der Entwicklung von Solidarität und Zusammenarbeit innerhalb und zwischen verschiedenen europäischen Grossräumen sowie in der Integration zwischen West- und Osteuropa und zwischen Nord- und Südeuropa.

1. Interkontinentale Wechselbeziehungen als strategische Elemente der Raumentwicklungspolitik für Europa

11. Besondere Entwicklungschancen des europäischen Kontinents ergeben sich aus der geographischen Lage. Diese ist gekennzeichnet durch eine immer durchlässigere kontinentale Verbindung mit Asien und seine fast 100 000 km langen Küsten.

12. Da Asien der bevölkerungsreichste Kontinent der Welt ist und seine wirtschaftliche Expansionsrate im Durchschnitt hoch ist, bietet sich die Chance, das Potenzial der «Brückenfunktion» der östlichen Mitgliedstaaten des Europarats (vor allem der Russischen Föderation, der Anrainerstaaten am Schwarzen Meer und Griechenlands) zum Mittleren und Fernen Osten besonders durch die Entwicklung neuer Austauschkorridore zu fördern. Auf diese Weise kann die östliche Peripherie Europas zu einer zentralen Drehscheibe für den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Europa und Asien werden. Dem Ausbau und der Organisation von Verkehrs- und Energienetzen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

13. Der Handel zwischen Europa und den auf anderen Kontinenten entstehenden neuen Wirtschaftsblöcken wie MERCOSUR, NAFTA und ASEAN weitet sich vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Globalisierung stetig aus. Die Ozeane werden als Hauptressource der Zukunft betrachtet. Der Seeverkehr wird immer wettbewerbsfähiger. Die vielen Küstenregionen und Inseln Europas können von dieser Entwicklung der modernen Seewirtschaft profitieren. Diese Wirtschaft geht über reine Frachtaktivitäten hinaus und umfasst beispielsweise auch spezifische neue Technologien, die Förderung von Meeresressourcen sowie ökologisch verträglichen interna-

¹² «Leitbild und Strategien rund um die Ostsee 2010: In Richtung eines Rahmens für Raumentwicklung in der Ostseeregion», 3. Konferenz der Raumordnungsminister der Ostseestaaten, Tallinn, Dezember 1994, und «Vom Leitbild zur Aktion», 4. Konferenz der Raumordnungsminister der Ostseestaaten, Stockholm, Oktober 1996.

¹³ «Deuxième esquisse de structure du Benelux», Brüssel 1998.

¹⁴ Strategien für eine integrierte Raumentwicklung im mitteleuropäischen, Donau- und Adria- und Donaoraum, angenommen am 4. Seminar des Projektpanels, Wien, Januar 2000.

tionalen Tourismus. Voraussetzung hierfür sind dynamische Häfen mit effizienten Hinterlandverbindungen in den Küstengebieten des Kontinents.

14. Die angesichts neuer Kommunikations- und Transportmittel abnehmende Entfernung zwischen Europa und Afrika und die dynamische Bevölkerungsentwicklung im südlichen Mittelmeerraum erfordern eine verstärkte Zusammenarbeit aller Mittelmeeranrainerstaaten in Europa und Afrika. Dies betrifft insbesondere eine intensivere Kooperation auf dem Gebiet der Wirtschaft und des Tourismus sowie eine stärkere Nutzung des natürlichen und kulturellen Erbes für die städtische und regionale Entwicklung. Um eine ausgewogenere, nachhaltige und integrierte Entwicklung des euro-mediterranen Raums zu ermöglichen, sollte auch hier die Entwicklung des Wirtschafts- und Sozialraums von einer entsprechenden Raumentwicklungspolitik begleitet werden. Auf der Ebene der Kooperationsprogramme sollten wirksame finanzielle Synergien und eine Koordination zwischen geeigneten EU-Förderprogrammen (INTERREG und MEDA) ermöglicht werden (vgl. Tz 72).

15. Europa ist darüber hinaus mit 290 Millionen aussereuropäischen Besuchern (1992) weltweit das bedeutendste Ziel des internationalen Tourismus. Vorliegende Prognosen gehen von einer Verdoppelung der Besucherzahl bis 2020 aus. Die internationale Tourismuswirtschaft erweist sich mit ihren Chancen und Risiken als ein wichtiges strategisches Element der Raumentwicklung Europas. Die Entwicklung des Tourismus konzentriert sich auf die attraktivsten und zugleich aus Sicht umweltbezogener und kultureller Faktoren empfindlichsten Standorte in Europa. Dazu zählen insbesondere die Küstengebiete – vor allem die des Mittelmeeres –, die Inseln, einige Flusstäler, die Alpen und andere Berggebiete, zahlreiche Naturgebiete, verschiedene historische Städte und kulturhistorisch wertvolle Stätten.

2. Vielfalt von Kulturen

16. Der europäische Kontinent weist eine Vielzahl von Kulturen mit transnationaler und regionaler Bedeutung auf, wofür die etwa 60 gesprochenen Sprachen nur ein Kennzeichen sind. Die Vielfalt der Kulturen hat sich in Ausdrucksweisen (Sprachen, Musik, Malerei, Architektur usw.) sowie in Eigenarten der wirtschaftlichen Tätigkeiten, des Wohnens, des Erholens und der Mobilität niedergeschlagen. Diese Kulturen haben die Vielfalt der Landschaften, der Städte und der Siedlungsstrukturen und das gebaute Erbe Europas in hohem Masse geprägt. Diese kulturelle Vielfalt, die in der Vergangenheit Ursache von Spannungen und Konflikten gewesen ist, stellt heute ein unschätzbares Potenzial für eine nachhaltige räumliche Entwicklung dar. Moderne Formen der sozioökonomischen und der technologischen Entwicklung dürfen die kulturellen Identitäten Europas nicht nivellieren. Die Konvention von Granada zur Erhaltung des bauschichtlichen Erbes Europas (Europarat, 1985), das Europäische Übereinkommen von La Valetta zum Schutz des archäologischen Kulturgutes (Europarat, 1992) sowie die Charta von Florenz zum Schutz der historischen Parks und Gärten (ICOMOS-IFLA, 1981) beinhalten wichtige Grundsätze zur Erhaltung und Aufwertung des kulturellen Erbes im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung.

3. Europäische Grossräume als Träger der Solidarität und Zusammenarbeit

17. Der soziale Zusammenhalt Europas wird durch die transnationale Kooperation in europäischen Grossräumen gestärkt. Dazu gehört u.a. das Gebiet der Europäischen Union, für die das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) die raumentwicklungspolitischen Grundlagen und Ziele der Zusammenarbeit definiert. Innerhalb der EU bilden sich wiederum transnationale Kooperationsräume wie der Alpen- oder der Nordseeraum heraus. In diesen Räumen werden seit mehreren Jahren zahlreiche Kooperationsprojekte mit dem Ziel, eine regional ausgewogene Entwicklung zu stärken, durchgeführt. Ausserhalb des Gebietes der EU – oder in Überlappung mit ihm – findet eine transnationale Kooperation derzeit im Ostseeraum, im Donau- und südosteuropäischen Raum, in der Barents-See-Region und in der Region der Initiative der Nördlichen Dimension statt (vgl. Tz 71).

18. Im Rahmen der wirtschaftlichen Integration und Globalisierung sind neben den gewünschten wirtschaftlichen Wachstumsimpulsen auch negative Auswirkungen beispielsweise auf die Umwelt und den sozialen Zusammenhalt zu verzeichnen. Es besteht die Gefahr, dass sich besonders in den neuen Mitgliedstaaten isolierte Wachstumsinseln um Metropolregionen entwickeln und andere Gebiete des Europarats mit ihren unterschiedlich grossen Städten und ländliche Räume vom Wachstumsprozess abgehängt werden. Europa hat jedoch durchaus das Potenzial, ein polyzentrisches Entwicklungsmuster mit einer Reihe bedeutender Wachstumsgebiete – auch in der europäischen Peripherie – in Form von Städtenetzen zu verwirklichen, das Dynamik und positive externe Effekte erzeugt und damit weitere Investitionen anzieht. Eine polyzentrische Entwicklung trägt auch zur Verringerung von Umweltbelastungen und sozialen Spannungen bei und dient damit der Stabilisierung demokratischer Strukturen. Die einfache Übertragung eines Kern-Peripherie-Modells auf Europa wäre sowohl für den Kern als auch für die Peripherie schädlich und entspricht nicht der siedlungsgeschichtlichen Entwicklung des Kontinents. Eine verstärkte Integration der Siedlungsräume innerhalb der europäischen Grossräume und zwischen ihnen ist eine Voraussetzung für neue Wachstumsprozesse in der europäischen Peripherie, welche die Siedlungsstruktur dort langfristig konsolidieren und wettbewerbsfähiger machen.

19. Neben den Metropolregionen bilden die «Gateway-Städte», die Verbindungen und den Austausch mit anderen Kontinenten sichern (z.B. Hafen- und Flughafenstädte, Messe- und Kulturstädte), einen Ansatz für ein polyzentrischeres Entwicklungsmuster auf kontinentaler Ebene. Während Gateway-Städte sich in der Vergangenheit insbesondere an den westlichen und südlichen Küstenregionen Europas entwickelten, ergeben sich aus den neu entstehenden Verkehrs- und Energiekorridoren nach Asien Chancen für die Herausbildung von Gateway-Städten an der östlichen Peripherie Europas.

20. Das Transeuropäische Verkehrsnetz innerhalb der EU, die Paneuropäischen Korridore und Verkehrsgebiete und das TINA-Netz («Transport Infrastructure Needs Assessment») in den assoziierten Staaten (dessen Rückgrat die Streckenführungen der Paneuropäischen Korridore in diesen Staaten bilden) ergeben weitgehend das neue Verkehrsinfrastrukturgerüst des europäischen Kontinents. Sie verbinden in erster Linie die Metropolräume untereinander. Das Paneuropäische Verkehrsnetz gibt die Beschlüsse der Europäischen Union und die Ergebnisse der drei Paneuropäischen Verkehrskonferenzen und der Arbeitsgruppe zur Ermittlung des notwendigen Infrastrukturbedarfs in den assoziierten Staaten wieder.

Eine echte gesamteuropäische Verkehrspolitik ist um so dringlicher, als die Verkehrsstauungen ein unzumutbares Mass erreichen, der Schienenverkehr in vielen europäischen Regionen dringend modernisiert werden muss, die Wasserstrassen und die Seeschifffahrt über kurze Strecken und die Meeresstrassen weiterhin unzureichend genutzt werden und der Druck auf die Umwelt nicht abzunehmen scheint.

21. In diesem Zusammenhang erfordert der intensivere Austausch von Gütern zwischen weit voneinander entfernt liegenden Gebieten eine Neubetrachtung der Verkehrsstruktur. Bei einer kontinentalen Gesamtbetrachtung könnten sich für den Fernverkehr neue Handelsrouten, insbesondere im Zusammenhang mit heute wenig beanspruchten Verkehrsträgern, als wettbewerbsfähig erweisen.

4. Integration der neuen Mitgliedstaaten des Europarats

22. Die wirtschaftliche Integration zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten des Europarats schreitet schnell voran. Trotz grosser Fortschritte bei der Annäherung bestehen weiterhin erhebliche Herausforderungen auf dem Weg zu einem sozialen Zusammenhalt in Europa, die sich vor allem aus dem grossen West-Ost-Gefälle der Wohlstandsentwicklung ergeben. Schwerpunktaufgaben sind hier die Stärkung der Infrastruktur, die Entwicklung von Grenz- sowie ländlichen und zurückgebliebenen Regionen oder die Konsolidierung der Klein- und Mittelstädte. Eine entwicklungsorientierte Raumplanung muss hier auf eine stärkere Integration mit der Regional- und Verkehrspolitik und eine bessere Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor abzielen und sollte den Erfordernissen des Umweltschutzes durch ausreichende Umweltverträglichkeitsprüfungen Rechnung tragen. Die Entwicklung der neuen Kommunikationstechnologien kann ebenfalls durch den verstärkten Austausch von Information, Wissen und Know-how einen wesentlichen Beitrag zur Integration zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten des Europarats beitragen.

III. Die besondere Rolle des privaten Sektors in der Raumentwicklung

23. Privatinvestitionen gehören in Europa zu den treibenden Kräften der sozialen Entwicklung und damit auch der Raumentwicklung. Eine Hauptaufgabe der Raumentwicklungspolitik besteht darin, in Übereinstimmung mit ihren Zielvorstellungen eine vorausschauende Entwicklungsperspektive und Planungssicherheit für private Investitionen zu bieten. Darüber hinaus sollte die Raumentwicklungspolitik zusammen mit den geeigneten Fachpolitiken dazu beitragen, die Attraktivität von Gemeinden und Regionen für private Investitionen auf lokaler und regionaler Ebene zu erhöhen.

24. Privat finanzierte Grossprojekte sind frühzeitig mit den räumlichen Entwicklungsvorstellungen «ihrer» Region in Einklang zu bringen. So können Grossprojekte wie z.B. Hochgeschwindigkeitsbahnen mit ihren Knotenpunkten, Frachtzentren, Flughäfen, Kongress- und Tagungszentren bei entsprechender vorausschauender Raumplanung eine grosse Dynamik der Wirtschaftsentwicklung in den umliegenden Gebieten bewirken und damit zu einer räumlich ausgewogeneren Entwicklung beitragen. Aufgabe der zuständigen Verwaltungsbehörden ist es, dafür Sorge zu tragen, dass von den Multiplikatoreffekten der Grossprojekte auch viele Städte und

Gemeinden in der Umgebung profitieren. Raumentwicklungspolitik kann auf diese Weise auch eine ruinöse Konkurrenz zwischen Gebietskörperschaften abmildern, was sich positiv auf das Investitionsklima auswirkt.

25. Die Attraktivität vieler Regionen Europas für Auslandsinvestitionen ist zu erhöhen. Die Betrachtung des vergangenen Jahrzehnts zeigt, dass sich Auslandsinvestitionen sehr unterschiedlich auf den europäischen Kontinent verteilen. Sie betragen im Zeitraum 1994 bis 1996 in den 22 alten Mitgliedstaaten des Europarats fast das Siebenfache derjenigen in den neuen Mitgliedstaaten, die einen besonders hohen Investitionsbedarf zur Modernisierung ihrer Raum- und Siedlungsstrukturen haben (vgl. Tab. 1).

26. Aufgrund der knappen öffentlichen Finanzen zur Deckung der gesellschaftlichen Bedürfnisse insbesondere im Bereich der technischen und sozialen Infrastruktur sowie der damit verbundenen Dienstleistungen wird die Bedeutung privater Investitionen bei der Verwirklichung räumlicher Entwicklungsziele in den kommenden Jahren zunehmen. Es sind öffentlich-private Partnerschaften zu unterstützen, die sich in Sektoren entwickeln, die in der Vergangenheit auf öffentliche Aktivitäten beschränkt waren. Dies gilt besonders in verschiedenen Infrastruktur- und Dienstleistungsbereichen (Verkehr, Telekommunikation, Wasserversorgung, Gesundheit, Ausbildung usw.) und für den lokalen Entwicklungsbereich. Neben der Bereitstellung privaten Kapitals können die Erfahrungen der Privatwirtschaft im Bereich des Projektmanagements intensiver genutzt werden. Öffentlich-private Partnerschaften sollten in allen europäischen Regionen als Ergänzung zu öffentlichen Dienstleistungen betrachtet werden, die auch weiterhin wichtige Funktionen zu erfüllen haben.

27. Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg von öffentlich-privaten Partnerschaften ist eine leistungsfähige Verwaltungsstruktur nicht nur auf nationaler, sondern auch auf regionaler und lokaler Ebene. Diese muss in der Lage sein, den privaten Investoren einen Rahmen zu setzen und die Verwirklichung der Projekte effizient zu begleiten. Dazu gehört u.a. die Formulierung klarer vertraglicher Regelungen.

28. Im Rahmen einer regional ausgewogeneren nachhaltigen Entwicklung kommt dem Wohnungsbau wegen seiner gesellschaftlichen Funktion, seiner quantitativen Bedeutung und seiner Multiplikatoreffekte auf Wirtschaft und Arbeitsplätze eine besondere Bedeutung zu. Wirtschaftliches Wachstum und demographische Entwicklungen haben zur Folge, dass sich die Wohnungsnachfrage nicht nur quantitativ und qualitativ, sondern auch in ihrer räumlichen Verteilung verändert.

29. Der Wohnungsbau, der zusammen mit der Sanierung und Modernisierung des Wohnungsbestandes einen der wichtigsten Investitionsbereiche der Volkswirtschaft darstellt, wird in erheblichem Umfang von Privaten finanziert. Durch die Förderung des Mietwohnungsbaus und der Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum kann ein Mehrfaches der Förderung an privatem Kapital mobilisiert werden. Dabei kommt der Förderung des Wohnungsbaus nicht nur wohnungs- und regionalpolitisch, sondern auch vermögenspolitisch eine wichtige Bedeutung zu. Der vermögenspolitische Aspekt spielt angesichts der sich aus der demographischen Entwicklung

lung ergebenden Notwendigkeit einer vermehrten privaten Altersvorsorge eine zunehmend wichtige Rolle.

IV. Grundsätze einer nachhaltigen Raumentwicklungspolitik für Europa

30. Bei der Ausgestaltung einer nachhaltigen Raumentwicklungspolitik für das Gebiet des Europarats sollten folgende Grundsätze für eine regional ausgewogenere nachhaltige Entwicklung zu Grunde gelegt werden.

1. Förderung des territorialen Zusammenhalts durch eine ausgewogenere sozioökonomische Entwicklung und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

31. Raumwirksame politische Entscheidungen und Investitionen sollten sich sowohl auf europäischer als auch auf nationaler und regionaler Ebene am polyzentrischen Entwicklungsmodell orientieren. Das bedeutet, dass die Attraktivität der europäischen Metropolen und Gateway-Städte weiterentwickelt und diejenige von strukturschwachen Regionen für wirtschaftliche Investitionen gestärkt werden muss. Dies gilt vor allem für altindustrialisierte und ländliche Regionen. Dazu müssen die Regionen und Gemeinden in die Lage versetzt werden, aktiv Raumentwicklungspolitik betreiben zu können. Dies setzt demokratisch legitimierte Gebietskörperschaften, einen hohen Standard in der Verwaltungspraxis und der angewandten Politik sowie eine stärkere Einbeziehung der Bürger bzw. gesellschaftlichen Gruppen in die Raumentwicklungsplanung voraus.

2. Nutzung von Entwicklungsimpulsen, die von städtischen Funktionen und einer besseren Stadt-Land-Partnerschaft ausgehen

32. Städtesysteme und –funktionen einschliesslich kleiner und mittlerer Regionalzentren sind so weiterzuentwickeln, dass auch der Zugang ländlicher Regionen zu städtischen Funktionen erleichtert wird. Die Einrichtung und Stärkung von Städtenetzen verbessert die Komplementarität zwischen Städten, steigert Synergien und Grössenvorteile ("economies of scale"), fördert die Spezialisierung und erzeugt Vorteile für den wirtschaftlichen Wettbewerb bei gleichzeitiger Überwindung von dessen Nachteilen.

33. Den Stadt-Land-Partnerschaften kommen immer wichtigere Aufgaben zu, insbesondere bei der Entwicklung von öffentlichen Verkehrsnetzen, der Belebung und Diversifizierung der Wirtschaft der ländlichen Räume, der Produktivitätssteigerung der Infrastruktur, der Entwicklung von Erholungsräumen für die Stadtbevölkerung, dem Schutz und der Aufwertung des natürlichen und kulturellen Erbes. Voraussetzungen für effiziente Stadt-Land-Partnerschaften sind eine gute Zusammenarbeit der lokalen Gebietskörperschaften auf gleichberechtigter Basis.

3. Schaffung ausgewogener Erreichbarkeitsbedingungen

34. Der zügige Ausbau des paneuropäischen Verkehrsnetzes als unerlässliche Voraussetzung für eine gute grossräumige Erreichbarkeit auf dem gesamten europäischen Kontinent ist zu stär-

ken (vgl. Tz 20). Gegebenenfalls müssen die erzielten Übereinkünfte über die Gestaltung der Netze unter raumentwicklungspolitischen Gesichtspunkten überprüft und ergänzt werden.

35. Im Interesse der regional ausgewogeneren Entwicklung ist die Anbindung der kleinen und mittelgrossen Städte sowie der ländlichen Räume und der Inselregionen an die transeuropäischen Netze und die Verkehrszentren (Bahn, Autobahn, Wasserstrassen und Häfen, Flughäfen, intermodale Zentren) zu verbessern. Durch die Beseitigung fehlender intraregionaler Verbindungen ist die regionale Erreichbarkeit zu erhöhen. In Anbetracht des ständig wachsenden Verkehrsaufkommens ist die Entwicklung integrierter Strategien erforderlich, welche die verschiedenen Transportmodi und die raumentwicklungspolitischen Erfordernisse gleichermaßen berücksichtigen. Dabei ist die niedrigere Umweltbeeinträchtigung des Schienen-, Wasserstrassen- und Seeverkehrs zu beachten.

4. Entwicklung des Zugangs zu Information und Wissen

36. Das Entstehen der Informationsgesellschaft ist derzeit eines der bedeutendsten Phänomene, das zu einer Umgestaltung der Gesellschaft und ihrer territorialen Strukturen führt. Allen Regionen ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken, damit der Zugang zu Information und Wissen nicht durch physische und andere Hindernisse eingeschränkt wird. Die Telekommunikationsnetze sollten verbessert und flächendeckend ausgebaut werden. Die Preise für die Nutzung müssen erschwinglich sein. Schnittstellen auf nationaler und regionaler Ebene zwischen Informationsanbietern und möglichen Nutzern wie Technologieparks, Technologietransfereinrichtungen, Forschungs- und Bildungszentren usw. sind zu fördern. Die Schaffung von regionalen Online-Datenbanken (über Produkte, Know-how, Tourismus usw.) ist zu begünstigen, um die externe Kommunikation aller Regionen und ihre Einbindung in die globale Wirtschaft zu erleichtern.

5. Verringerung von Umweltschäden

37. Umweltproblemen, die aus einer unzureichenden Abstimmung zwischen Fachpolitiken oder lokalen Einzelentscheidungen entstehen, ist vorzubeugen. In diesem Zusammenhang muss die Raumentwicklungspolitik dazu beitragen, dass Umweltschäden vermieden oder verringert werden, z.B. durch umweltfreundlichere Bewirtschaftungsmethoden in der Land- und Forstwirtschaft, die Förderung weniger umweltschädlicher Verkehrs- und Energiesysteme, die Revitalisierung brachliegender städtischer Gebiete, die Vermeidung von industriellen Störfällen, die Sanierung schadstoffbelasteter Flächen und die Regenerierung der Umwelt in industriell verschmutzten und alten militärischen Gebieten sowie die Eindämmung der Suburbanisierung.

6. Verbesserung und Schutz der natürlichen Ressourcen und des Naturerbes

38. Natürliche Ressourcen tragen nicht nur zu ausgewogenen Ökosystemen, sondern auch zur Attraktivität von Regionen, ihrem Erholungswert und zur allgemeinen Lebensqualität bei. Sie müssen daher geschützt und genutzt werden. Das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Übereinkommen von Bern, 1979) und die Paneuropäische Strategie zur Erhaltung der biologischen und landschaftlichen Vielfalt¹⁵ müssen auch im Rahmen einer nachhaltigen Raumentwicklungspolitik Berücksichtigung finden.

39. Integrierte Strategien für das Management von Wasserressourcen¹⁶ müssen u.a. den Schutz von Oberflächenwasser und Grundwasser, die Kontrolle landwirtschaftlicher Aktivitäten in Bezug auf Düngung und Bewässerung sowie die Abwasserbehandlung einschliessen. Die Fernwasserversorgung sollte nur in Betracht gezogen werden, wenn es keine angemessenen lokalen Wasserressourcen gibt oder diese nicht mit volkswirtschaftlich vertretbarem Aufwand genutzt werden können. Zum Schutz der Trinkwasserqualität des Grundwassers muss die Erweiterung der Wasserversorgungsnetze mit den entsprechenden Entsorgungseinrichtungen (Abwasserleitungen und -behandlungseinrichtungen) in Einklang gebracht werden.

40. Raumentwicklungspolitik ist darüber hinaus damit befasst, zur Erhaltung und Wiederherstellung von Ökosystemen, einschliesslich Biotopverbundsystemen und Feuchtgebieten, beizutragen. Besondere Aufmerksamkeit ist den empfindlichen und ökologisch wertvollen Räumen und Gebieten (Feuchtgebiete usw.) zu schenken, die zu diesen Systemen gehören. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen verschiedene ökologische Elemente – wie naturnahe Gebiete, Wasserressourcen, Heilkimate – und zu sanierende Industriebrachen oder Pufferzonen identifiziert werden. Der Umgang mit ihnen erfordert angepasste Massnahmen. Dem dient u.a. der Aufbau eines kohärenten ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete mit dem Namen NATURA 2000¹⁷ innerhalb der EU und der EU-Beitrittsstaaten. Zusammen mit der europäischen Umweltministerkonferenz («Umwelt für Europa») sollten diese Verbundsysteme europaweit entwickelt werden.

7. Aufwertung des kulturellen Erbes als Entwicklungsfaktor

41. Die Verbesserung der regionalen und lokalen Attraktivität für Investoren, für den Tourismus und für die Bevölkerung durch die Aufwertung des kulturellen Erbes ist ein wichtiger Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung und trägt erheblich zur Stärkung der regionalen Identität bei. Die Raumentwicklung sollte zum integrierten Management des kulturellen Erbes beitragen, das als evolutiver Prozess das Erbe schützt und bewahrt sowie die Bedürfnisse der modernen Gesellschaft berücksichtigt. Künstlerische Schulen und Kunstströmungen haben ihre Denkmäler und Spuren in vielen Ländern hinterlassen (Beispiele: Renaissance-Route, Route der Reformation und der Gegenreformation, Venezianische Route, Byzantinische Route, Ottomanische Route,

¹⁵ «Paneuropäische Strategie zur Erhaltung der biologischen und landschaftlichen Vielfalt», angenommen an der «Umwelt für Europa»-Ministerkonferenz, Sofia, Oktober 1995.

¹⁶ Umsetzung der Resolution Nr. 2 der 11. CEMAT (Zypern, Oktober 1997).

¹⁷ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Abl. EG Nr. L206/7 vom 22. Juli 1992.

Hanseatische und Wikinger Routen, Jugendstilroute, Routen der modernen Kunst). Diese sind zu identifizieren und gemeinsame Erhaltungs-, Restaurierungs- und Nutzungskonzepte auszuarbeiten (Kulturrouten-Programme). Ebenso könnten bedeutende Zeugnisse der europäischen Industrie- und Sozialgeschichte in Kulturrouten einbezogen und so für die nachfolgenden Generationen erfahrbar gemacht werden. Es kommt hier nicht allein auf das Bewahren der Vergangenheit an, sondern auf Harmonie und Kreativität in den räumlichen Beziehungen zwischen moderner architektonischer und städtebaulicher Entwicklung und dem historischen Erbe.

42. In vielen Mitgliedstaaten des Europarats gibt es Elemente des kulturellen und historischen Erbes, die aufgrund historischer Veränderungen, Ereignisse und Grenzveränderungen zum Erbe nicht nur einer, sondern mehrerer Nationen, Sprach- und Religionsgruppen (auch jener, die heute nicht mehr im betreffenden Gebiet leben) gehören. Raumentwicklungspolitik sollte dazu beitragen, den Respekt vor und die Erinnerung an alle Nationalitäten, Sprach- und Religionsgruppen zu erhalten, die ein spezifisches kulturelles Erbe geschaffen haben.

8. Entwicklung von Energieressourcen und Gewährleistung der Sicherheit

43. Raumentwicklungspolitik unterstützt die Förderung erneuerbarer Energiequellen als räumlich kohärente und umweltfreundliche Systeme und die Vervollständigung von Energienetzen auf paneuropäischer Ebene. Insbesondere die Organisation des Energietransports (Öl und Gas) aus der Nordsee, dem Kaspischen Meer und der Russischen Föderation sollte gefördert werden.

44. Angesichts der teilweise noch hohen Energieintensität einiger Volkswirtschaften ist der Schwerpunkt auf die effizientere Nutzung vorhandener Energieressourcen und –einrichtungen zu legen. Die Energieeffizienz konventioneller Kraftwerke sollte verbessert und die Luftverschmutzung reduziert werden. Dies ist auch im Hinblick auf die Verringerung der globalen Erwärmung sinnvoll.

45. Die Sicherheit veralteter Atomkraftwerke sollte erhöht werden. Darüber hinaus gibt es auf dem europäischen Kontinent zahlreiche Atomkraftwerke, deren Lebensdauer in den nächsten Jahrzehnten zu Ende geht und deren Standorte saniert werden müssen. Dadurch werden neue Aufgaben auf die Raumplanung zukommen.

9. Förderung eines qualitativen und nachhaltigen Tourismus

46. Raumentwicklungspolitik muss darauf abzielen, die sich aus dem Tourismus ergebenden Entwicklungschancen, insbesondere für benachteiligte Regionen, zu nutzen. Nachhaltige und qualitativ hochwertige Formen des Tourismus sind anzustreben. Vertiefte Kenntnisse der Ökosysteme und der Tragfähigkeit der Räume sowie neue Verfahren und Instrumente der Steuerung (Raumverträglichkeitsprüfungen) sind erforderlich. An die örtlichen und regionalen Gegebenheiten angepasste Formen eines sanften Tourismus, wie z.B. der Ökotourismus, stellen für viele Regionen ein wichtiges wirtschaftliches Potenzial dar, das es künftig zu nutzen gilt.

10. Verringerung der Auswirkungen von Naturkatastrophen

47. Naturkatastrophen wie Erdbeben, Orkane, Hochwasser, Lawinen, Waldbrände, Erdstöße usw. verursachen in Europa jedes Jahr erhebliche Schäden mit schweren Folgen für das Leben und die Gesundheit der Menschen, die Wirtschaft, die Siedlungsstruktur und die Landschaften. Im Rahmen der Raumentwicklungspolitik sollten vorbeugende Massnahmen getroffen werden, um das Ausmass der Schäden in Grenzen zu halten und die Siedlungsstruktur weniger verletzlich zu machen. Dazu gehören z.B. Massnahmen auf dem Gebiet der Flächennutzung und des Bauwesens.

V. Entwicklungspolitische Massnahmen für verschiedene Raumtypen Europas

48. Neben den Grundsätzen einer nachhaltigen Raumentwicklungspolitik werden weitergehende entwicklungspolitische Massnahmen für die europäischen Kulturlandschaften und besondere Massnahmen zur Erreichung einer regional ausgewogeneren nachhaltigen Entwicklung für einzelne Raumtypen Europas vorgeschlagen. Diese Räume sind naturgemäss durch ein hohes Mass an Diversität geprägt und überlagern sich zum Teil. Welche der empfohlenen Massnahmen mit welcher Priorität von der Raumentwicklungspolitik verfolgt werden soll, muss der Entscheidung der beteiligten Akteure überlassen bleiben.

1. Kulturlandschaften

49. Europa setzt sich aus einer Vielzahl von Kulturlandschaften zusammen. Sie sind ein wesentlicher Teil des europäischen Erbes und Zeugnis der vergangenen und der gegenwärtigen Beziehung der Menschen zu ihrer natürlichen und gebauten Umgebung. Die Entwicklung der Produktionsverfahren in der Industrie und in der Land- und Forstwirtschaft sowie die Entwicklungen auf den Gebieten des Städtebaus, des Verkehrswesens, der übrigen Infrastruktur, des Tourismus und der Freizeitgewohnheiten bewirken eine Beschleunigung der Umgestaltung der europäischen Kulturlandschaften, die auch negative Auswirkungen für ihre Qualität und ihre Nutzung mit sich bringen kann. Dies betrifft nicht nur wertvolle naturnahe Landschaften, sondern alle Typen von Kulturlandschaften, insbesondere auch jene, die Bestandteil des städtischen Umfeldes sind.

50. Die Raumentwicklungspolitik kann durch geeignete Massnahmen und ein besseres Zusammenwirken der verschiedenen Fachpolitiken hinsichtlich ihrer räumlichen Auswirkungen zu Landschaftsschutz, –management und –planung beitragen. Geeignete Massnahmen auf dem Gebiet des Landschaftsschutzes können sein:

- Integration der Raumentwicklung in die Raumplanung sowie in Fachpolitiken wie Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Infrastruktur- und Stadtentwicklungs-, Umwelt-, Kultur- und Sozialpolitik, die direkten oder indirekten Einfluss auf die Entwicklung der Landschaften haben;

- Untersuchung und allgemeine Bewertung der Landschaften, Analyse der Eigenschaften der Landschaften, der Landschaftsökosysteme, der auf sie einwirkenden Kräfte sowie der sich daraus ergebenden Veränderungen, Definition und Anwendung von Landschaftsqualitätszielen;

- Implementierung integrierter Politiken, die gleichzeitig auf Landschaftsschutz, –management und –planung ausgerichtet sind;
- Berücksichtigung der Landschaftsentwicklung in internationalen Programmen;
- verstärkte grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Kooperation bei der Entwicklung der Landschaften, beim Erfahrungsaustausch sowie in Forschungsprojekten, insbesondere unter Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften;
- verstärkte Sensibilisierung der Öffentlichkeit, der privaten Organisationen und der Gebietskörperschaften für den Wert der Landschaften, ihre wirtschaftliche Bedeutung, ihre Veränderungen sowie die Möglichkeit ihrer Erhaltung und Weiterentwicklung;
- stärkere Berücksichtigung der Landschaftsentwicklung bei der Ausbildung verschiedener Fachdisziplinen, interdisziplinäre Schulungsprogramme¹⁸.

2. Städtische Gebiete

51. Zur Verwirklichung des Ziels der polyzentrischen Entwicklung der europäischen Städte-systeme werden neben der Stärkung der Wirtschaftskraft weitere Massnahmen empfohlen, die eine nachhaltige Entwicklung in den Städten und städtischen Gebieten unterstützen:

- Entwicklung von örtlich angepassten Strategien zur Bewältigung der Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels;
- Steuerung der flächenhaften Ausweitung von Städten (Zersiedelung): Verlangsamung von Suburbanisierungstendenzen durch verstärkte Ausweisung von Bauland in Städten, Aktivierung von Baulücken und flächensparende Bauweisen, Erschliessung von Bauland in der Nähe von Verkehrsknotenpunkten und Bahnhöfen, Politik der Innenstadtentwicklung, Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität in städtischen Gebieten einschliesslich der Erhaltung bestehender und der Schaffung zusätzlicher Grünflächen und Ökosystemen;
- Regenerierung benachteiligter städtischer Gebiete und Mischung von Funktionen und sozialen Gruppen innerhalb der städtischen Struktur, insbesondere in Grossstädten, in denen Gebiete sozialer Ausgrenzung entstehen;
- umsichtiges Management des städtischen Ökosystems, vor allem in Bezug auf Grünzonen und Freiflächen, Wasser, Energie, Abfall und Lärm;
- Entwicklung von sowohl effizienten als auch umweltfreundlichen öffentlichen Verkehrsmitteln, die zu einer nachhaltigen Mobilität beitragen;

¹⁸ Das Europäische Landschaftsübereinkommen wurde am 20. Oktober 2000 in Florenz zur Unterzeichnung aufgelegt.

- Bildung gemeindeübergreifender Planungsgremien zwischen einzelnen Städten und Gemeinden zur Koordination der Planung und Implementierung von Massnahmen;
- Erhaltung und Aufwertung des kulturellen Erbes;
- Entwicklung von Städtenetzen.

52. Die Städte in den neuen Mitgliedstaaten des Europarats haben spezifische Herausforderungen zu bewältigen, wie beispielsweise die Finanzierung des Wohnungsbaus sowie die Instandhaltung und Modernisierung des Wohnungsbestandes, insbesondere im Hinblick auf die Sanierung und die Anpassung an veränderte Bedürfnisse (höhere Kfz-Dichte, Nachfrage nach architektonischer Qualität oder höherer Energieeffizienz). Den beginnenden Suburbanisierungs- und Segregationstendenzen infolge des Nachholbedarfs an Wohneigentumsbildung kann durch ein ausreichendes Baulandangebot in den Ballungszentren begegnet werden.

3. Ländliche Räume

53. Zur Verwirklichung des Ziels der eigenständigen Entwicklung der ländlichen Gebiete als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und Naturraum werden neben der Beachtung der Grundsätze folgende Massnahmen empfohlen:

- Stärkung einer Raumplanungspolitik zur Bewahrung der Gleichgewichte in den vielfältigen Entwicklungen der ländlichen Räume (Diversifikation der Beschäftigungsmöglichkeiten, Veränderungen in der landwirtschaftlichen Produktion, Aufforstung, Tourismus, Naturschutz);
- Erhaltung und Verbesserung der endogenen Ressourcen ländlicher Räume zur Verbreiterung der wirtschaftlichen Grundlagen und zur Mobilisierung von Bevölkerung und Wirtschaftsakteuren;
- Förderung von Klein- und Mittelstädten sowie grösseren Dörfern als Dienstleistungsanbieter für ihr ländliches Umland und als Standorte für kleine und mittlere Unternehmen (KMU);
- Verbesserung der Erreichbarkeit ländlicher Räume, insbesondere der Klein- und Mittelstädte und der grösseren Dörfer;
- Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen im ländlichen Raum und Erhöhung der Attraktivität für alle Bevölkerungsgruppen, wie etwa junge Menschen und Rentner. Dies erfordert eine aktive Rolle der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe und des Bergbaus, die Weiterentwicklung des natürlichen und kulturellen Erbes, die Sicherung einer ausreichenden Infrastruktur und die Bereitstellung neuer Dienstleistungen, etwa auf dem Gebiet des Tourismus;
- Verbesserung des Angebots und der Vermarktung hochwertiger regionaler Erzeugnisse aus dem Bereich Land- und Forstwirtschaft sowie Handwerk;

- Förderung einer standortangepassten Landnutzung durch land- und forstwirtschaftliche Betriebe unter Erhaltung und Wiederherstellung der biologischen und landschaftlichen Vielfalt; Interessenausgleich bei divergierenden Ansprüchen der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe einerseits und Naturschutz und Landschaftspflege andererseits;

- Förderung der Entstehung von Beschäftigungsmöglichkeiten mit hohem Qualifikationsniveau im Rahmen der Diversifizierung der wirtschaftlichen Basis, insbesondere durch Beschäftigungsmöglichkeiten ausserhalb der Landwirtschaft und durch die Anwendung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien.

54. In einer Reihe von Mitgliedstaaten des Europarats stellt die ländliche Bevölkerung noch einen bedeutenden Anteil der nationalen Bevölkerung dar. Um unerwünschten massiven Abwanderungen vorzubeugen, sind starke ländliche Entwicklungspolitiken notwendig. Diese sollten auf die Diversifizierung ländlicher Beschäftigungsstrukturen und auf die Schaffung neuer Stadt-Land-Partnerschaften abzielen. Diesbezüglich sollten agrarverarbeitende Industrien sowie weitere Beschäftigungsmöglichkeiten (z.B. Tourismus) im Bereich der Privatwirtschaft entwickelt werden. Die ländlichen Regionen in Seenlandschaften und Archipelen sind mit ähnlichen Problemen konfrontiert und bedürfen ebenfalls Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch.

4. Gebirgsregionen

55. Die Gebirgsregionen stellen ein ausserordentliches Potenzial Europas dar und erfüllen zahlreiche ökologische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und landwirtschaftliche Funktionen. Die Raumentwicklungspolitik sollte die Erhaltung und Entwicklung von Gebirgsregionen besonders berücksichtigen. Die Parlamentarische Versammlung und der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas messen den Bergregionen eine besondere Bedeutung im Rahmen der Strategie des sozialen Zusammenhalts bei.

56. Viele raumentwicklungspolitische Massnahmen für städtische und ländliche Gebiete gelten gleichermassen in Gebirgsregionen. Eine integrierte Politik für Gebirgsregionen sollte jedoch als eigenständiger Teil einer gesamteuropäischen Raumentwicklungspolitik die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsmassnahmen, den Schutz und das Management natürlicher Ressourcen und die Beachtung lokaler Traditionen und Kulturen besonders betonen. Sie sollte berücksichtigen, dass die Gebirgsregionen trotz ihrer zu schützenden und zu fördernden Vielfalt gemeinsame wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Probleme erfahren, die sich aus ihrer Höhe, ihrer Topographie und ihrem Klima ergeben. Dabei sollte sie auch die Tatsache berücksichtigen, dass die Umweltbedingungen der Gebirgsregionen nicht nur als eine Einschränkung der wirtschaftlichen Entwicklung zu begreifen sind, sondern auch als eine Chance für die dort lebende Bevölkerung. Notwendig ist es, einen angemessenen Ausgleich zwischen ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und dem Umweltschutz zu finden. Eine integrierte Politik sollte auch den grenzüberschreitenden Charakter einiger Gebirgsregionen beachten und eine kohärente Politik beiderseits der Grenze anstreben. Die Salzburger Konvention von 1991 zum Schutz der Alpen und die europäische Strategie zur Erhaltung der biologischen und landschaftlichen Vielfalt beinhalten wichtige Grundsätze für eine nachhaltige Raumentwicklung in den Gebirgsregionen.

57. Raumentwicklungspolitik als koordinierende Aktivität sollte die Aufmerksamkeit verschiedener Fachpolitiken auf die besonderen Voraussetzungen der Gebirgsregionen richten. Dazu gehören:

- die Wirtschaftspolitik, die die Diversifizierung und das gleichzeitige Ausüben verschiedener Tätigkeiten, die Gründung von Handwerksbetrieben und KMUs sowie die Kooperation zwischen ihnen fördert;

- die Land- und Forstwirtschaft, deren Marketingaktivitäten verstärkt werden sollten, und eine auf Qualitätsprodukten basierende Entwicklungspolitik. Land- und forstwirtschaftliche Initiativen, die zum Schutz und Management der Umwelt beitragen, sollten unterstützt werden. Der Schutz, die Entwicklung und die nachhaltige Nutzung von Wäldern sollten gefördert werden;

- Initiativen, die zur Entstehung eines Qualitätstourismus beitragen und die natürlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Umgebungen von Gebirgsregionen berücksichtigen, sollten gefördert und unterstützt werden;

- die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen ohne Benachteiligung der Gebirgsregionen gegenüber dem restlichen Territorium;

- die Förderung des Eisenbahnverkehrs, vor allem des internationalen und interregionalen Verkehrs;

- Schutz und nachhaltiges Management von Böden, Wasser, Luft, Landschaften und beeinträchtigten Gebieten, Erhaltung von Fauna und Flora und ihrer Lebensräume und wenn nötig ihre Wiederherstellung;

- Erhaltung und Förderung der Identität der Gebirgsbevölkerung, der Vielfalt und des Reichtums ihres kulturellen Erbes.

5. Küstengebiete und Inseln

58. Die europäischen Küstengebiete stellen nicht nur eine sensible natürliche Ressource dar. Sie sind gleichzeitig wichtige Zonen für Handels- und Wirtschaftsaktivitäten, Standorte für die Ansiedlung von Industrien und energieverarbeitenden Aktivitäten, ein Ausgangspunkt für die Ausschöpfung von Meeres- und Unterwasserressourcen und ein besonders attraktives Gebiet für den Tourismus.

59. Da durch diese vielfältigen Funktionen in den Küstenstreifen zahlreiche Konflikte entstehen, ist hier eine integrierte nachhaltige Raumentwicklungspolitik erforderlich, die nicht nur den unmittelbaren Küstenstreifen, sondern auch das Hinterland umfasst. Das Konzept des integrierten Küstenmanagements ist darauf ausgerichtet, die Wechselwirkung zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten und sozialen und umweltbezogenen Bedürfnissen bei der Nutzung der natürlichen Ressourcen in diesen Küstengebieten darzustellen und damit die Abwägungsprozesse bei der Beurteilung von Investitionen zu erleichtern. Das integrierte Küstenmanagement sollte systematischer

Bestandteil der Raumplanung auf den unterschiedlichen Ebenen werden. Dabei ist die grenzübergreifende und transnationale Kooperation über die Meere hinweg von ganz besonderer Bedeutung.

60. Trotz erheblicher Unterschiede in ihrer geographischen Lage und in ihrem Entwicklungsniveau sind die meisten Inselgebiete aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen und Erreichbarkeit weiteren Entwicklungsproblemen ausgesetzt. Die nachhaltige Entwicklung der Inselgebiete steht in engem Zusammenhang mit einer Integrationsstrategie in die internationalen und europäischen Märkte unter Bewahrung der lokalen Identitäten und des Gleichgewichts zwischen wirtschaftlicher Effizienz, sozialer Gerechtigkeit und Umweltschutz. Von besonderer Bedeutung für die nachhaltige Entwicklung sind:

- die Diversifizierung der Beschäftigungsmöglichkeiten durch die Aufwertung endogener Ressourcen und die Entwicklung der Dienstleistungen, insbesondere auf den Inseln, die zu sehr vom Tourismus abhängig sind. Dabei soll insbesondere die Entwicklung ganzjähriger Arbeitsplätze gefördert werden;

- die Verbesserung der Umweltqualität als strategisches Element der lokalen Identität und der regionalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit. In diesem Zusammenhang ist auf die industriellen Tätigkeiten der Küstenstaaten zu achten, deren grenzüberschreitende Auswirkungen die Umweltqualität der Inseln, insbesondere im Mittelmeerraum, beeinträchtigen können;

- die Entwicklung innovativer Systeme im Bereich des Wasser-, Energie- und Abfallmanagements, die der Knappheit der lokalen Ressourcen und der Empfindlichkeit der Umwelt Rechnung tragen;

- die Verbesserung der Transportverbindungen mit dem Festland sowie zwischen den Inseln untereinander.

6. Eurokorridore

61. Von grosser Bedeutung sind regionale und lokale Anstosswirkungen der Verkehrsinvestitionen auf die Raumentwicklung innerhalb der Eurokorridore ("regional incentives"). Aus raumentwicklungspolitischer Sicht dürfen die Eurokorridore nicht nur als Elemente der übergeordneten Verkehrsinfrastrukturausstattung betrachtet werden. Vielmehr sollten ihre Interaktionen mit der Siedlungsstruktur, der regionalen Wirtschaft, den regionalen Verkehrsnetzen und den Erfordernissen des Umwelt- und des Landschaftsschutzes ebenfalls in Betracht gezogen werden. Die Entwicklung von grossen Verkehrsinfrastrukturen sollte deshalb nicht ohne Prüfung der direkten und indirekten Effekte auf den Raum erfolgen. Es müssen raumstrukturelle Massnahmen ergriffen werden, um die negativen Auswirkungen zu minimieren und die positiven Wirkungen räumlich zur Geltung zu bringen. Beispiele dafür sind: Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfungen für Pläne, Programme und Projekte, Koordinierung von regionaler und grossräumiger Infrastruktur, grossräumige Landschaftsplanung, Sicherung von zu schützenden Gebieten oder die räumliche Bündelung von Strassen, Schienen und Wasserstrassen.

62. Eine besondere Bedeutung für die Raumentwicklung haben Verkehrsknotenpunkte (Autobahnkreuze, wichtige Bahnhöfe, Güterverkehrszentren, Flughäfen, wichtige Binnenhäfen). Sie wirken nicht nur auf die unmittelbare Umgebung, sondern auch auf die gesamte Region. Eurokorridore dürfen nicht nur als Verkehrskorridore angesehen werden. Die Beachtung der Wechselwirkungen zwischen Verkehrsinfrastruktur und Siedlungsentwicklung erscheint vor dem Hintergrund einer angestrebten Integration von Verkehrs- und Raumentwicklungspolitik künftig notwendig. Die Berücksichtigung der Rolle der Eurokorridore für die Raumentwicklung, also die Verstärkungs-, Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, bei gemeinsamen Planungen kann erheblichen gesellschaftlichen, umweltbezogenen und wirtschaftlichen Mehrwert mit sich bringen.

7. Flussniederungen und Auen

63. Flussniederungen und Auen stellen eine besondere Herausforderung für die Raumentwicklungspolitik dar, da sie sich auf relativ enge Landstriche konzentrieren. Diese zeichnen sich sowohl durch wertvolle natürliche Elemente (Wasserlauf, Feuchtgebiete mit reichen und sensiblen Ökosystemen, hochwertige Landschaften usw.) als auch durch intensive und unterschiedliche menschliche Aktivitäten aus: industrielle und städtische Ansiedlungen, Verkehrsinfrastruktur und -ströme, Energieproduktion mit Wasser- und Atomkraftwerken, Gewinnung von Sand und Kies, Flussregulierung, Dränage, Erholungsaktivitäten und -einrichtungen usw. Sie sind grösstenteils über Jahrhunderte gewachsene Kulturlandschaften mit hohem ökonomischem wie ökologischem Potenzial. Der Beitrag der Raumplanung zur Verringerung periodischer Hochwasser, von denen die europäischen Flusssysteme immer wieder betroffen sind, kommt noch zu wenig zur Geltung. Dabei muss das gesamte Flusseinzugsgebiet Berücksichtigung finden. Dadurch können volkswirtschaftliche Schäden reduziert werden.

64. Konflikte zwischen verschiedenen Funktionen der Flussniederungen müssen durch eine integrierte Raumentwicklungspolitik abgewogen und verringert werden, wobei folgende Elemente von besonderer Bedeutung sind:

- der Schutz besonders gefährdeter Ökosysteme;
- nachhaltigeres Management des Wassersystems im gesamten Flusseinzugsgebiet mit besonderer Berücksichtigung der quantitativen Aspekte der Wasserressourcen sowie der Speicherung, Versickerung, Widerstandsfähigkeit des Flussbetts, des Hauptsammlers und seiner Zuflüsse;
- Integration des Wassersystemmanagements im gesamten Flusseinzugsgebiet mit der Raumplanung auf den unterschiedlichen Ebenen;
- vorbeugender Hochwasserschutz und Vermeidung von Wasserverschmutzung durch die Förderung der Zusammenarbeit beim integrierten und nachhaltigen Management grenzüberschreitender und transnationaler Flusseinzugsgebiete;
- Begrenzung der Ausweitung städtischer Siedlungen in ökologisch wertvollen und hochwassergefährdeten Niederungsgebieten;

- Programme zur Erhaltung der wenigen natürlichen und halbnatürlichen Flussläufe, die es vor allem noch in den neuen Mitgliedstaaten des Europarats gibt.

8. Konversionsgebiete

65. Die Globalisierung der Wirtschaft führt auch in Europa zu einem schnellen Rentabilitätsverlust zahlreicher Industrieanlagen und zu einer Vernachlässigung der betroffenen Konversionsflächen. Durch die Entwicklung einer Sicherheitsstrategie und den Abbau der Streitkräfte werden in ganz Europa militärische Flächen aufgegeben, die ebenfalls einer neuen Nutzung zugeführt werden müssen. Die Raumentwicklungspolitik hat die Aufgabe, die alten Industrie- und Militärstandorte sowie deren Umgebung zu sanieren und für Folgenutzungen verfügbar zu machen, um die weniger umweltverträgliche Erschliessung neuer Gebiete zu reduzieren. Die raumentwicklungspolitischen Massnahmen für städtische Gebiete sind auch hier anzuwenden, um ein attraktives Umfeld für Investoren zu schaffen. Die wirtschaftliche Diversifizierung sollte durch folgende Massnahmen gefördert werden:

- Erneuerung der Umwelt von Gebieten, die durch industrielle Verschmutzung geschädigt wurden;

- Erneuerung von Städten in Industrieregionen, vor allem durch die Bereitstellung von Dienstleistungen, die Sanierung von mit industriellen Altlasten kontaminierten Flächen und die Verbesserung des städtischen Umfelds;

- Umschulung und Weiterbildung der freigesetzten Arbeitskräfte;

- Entwicklung von Technopolen und Technologiezentren zur Förderung des Technologietransfers und zur Schaffung neuer Unternehmen, die moderne Technologien nutzen;

- Verbesserung des Zugangs zu und der Entwicklung von Informationstechnologien und Telekommunikation;

- Organisation der interregionalen und transnationalen Kooperation zur Verringerung der Isolation und zur Erzeugung neuer Initiativen und Wachstumsanreize.

9. Grenzregionen

66. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumentwicklung hat sich zwischen den alten Mitgliedstaaten des Europarats in den letzten Jahrzehnten unter der Mitwirkung der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften beträchtlich weiterentwickelt. In den neuen Mitgliedstaaten stellt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine besondere Herausforderung dar, nachdem dort die Grenzen jahrzehntlang geschlossen, neue Grenzen geschaffen und generell die Grenzregionen stark marginalisiert waren. Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist eine wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregionen und für die Sicherung des politischen und sozialen Zusammenhalts, zumal beiderseits

der betreffenden Grenzen zahlreiche Minderheiten leben. Inzwischen gibt es in ganz Europa rund 140 Euroregionen, die Pionierarbeit in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit leisten.

67. Die spezifischen Aufgaben der Raumentwicklung in Grenzregionen und in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bestehen in der Ausarbeitung eines gemeinsamen Entwicklungsansatzes, der in Form von grenzüberschreitenden Strukturkonzepten und gemeinsamen Plänen Anwendung findet. Er sollte auf umfassenden Untersuchungen zum gesamten Netz der funktionalen Beziehungen in Grenzregionen basieren und die Gebiete beiderseits der Grenze als einheitliche Region entwickeln. Dabei sollte folgenden Aufgaben besondere Aufmerksamkeit zugemessen werden:

- Entwicklung grenzüberschreitender Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur sowie Dienstleistungen;
- grenzüberschreitende Erhaltung und nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen (insbesondere in Bergregionen, Küstengebieten, Wäldern, Feuchtgebieten usw.) und Wasserressourcen;
- Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Dimension bei der Bereitstellung öffentlicher und privater Dienstleistungen;
- kohärente Planung grenzüberschreitender Agglomerationen, Städte und Siedlungsgebiete ethnischer Gemeinschaften;
- Organisation grenzüberschreitender Arbeitsmarktgebiete;
- Verhinderung grenzübergreifender Auswirkungen von Verschmutzungen.

VI. Verstärkte Kooperation zwischen den Europaratsstaaten und Partizipation der Regionen, der Gemeinden und der Bevölkerung

1. Gestaltungsmöglichkeiten einer entwicklungsorientierten Raumplanung für Europa

68. Raumentwicklung ist eine politische Aufgabe der Kooperation und Partizipation. Die Leitlinien dienen als Grundlage für die Beurteilung raumentwicklungspolitisch bedeutsamer Massnahmen und Projekte, die mehrere Staaten tangieren. Die grosse Vielfalt der strukturellen und räumlichen Massnahmen im Rahmen der Raumentwicklungspolitik erfordert eine interdisziplinäre Integration und Zusammenarbeit zwischen den betreffenden politischen Gremien und Behörden. Ihre Funktion besteht darin, einen Rahmen für transnationale, interregionale und interkommunale Entscheidungen zu schaffen, Widersprüche zu vermeiden und Synergien zu steigern. Zukünftige langfristige und grossräumige Konzepte über Staatsgrenzen hinweg sollten eine umfassende und vorausschauende Entwicklungsperspektive des Raums bieten und als Referenzrahmen für individuelle Massnahmen und Projekte dienen. Dies ist für die neuen Mitgliedstaaten des Europarats von besonderer Bedeutung, da hier die konkrete Entwicklung zurzeit oft auf der Grundlage der durch internationale und nationale Gebietskörperschaften geförderten Projekte

stattfindet, die noch nicht in einen übergeordneten Entwicklungsrahmen eingepasst sind und nicht ausreichend durch die Beteiligung der Bevölkerung und der lokalen Instanzen begleitet werden.

2. Entwicklung von europaweiten Kooperationsaktivitäten auf der Basis der Leitlinien

69. In einigen europäischen Teilräumen gibt es bereits erste Erfahrungen mit Kooperationsaktivitäten auf dem Gebiet der Raumentwicklung. Die Annahme des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) war ein wichtiger Schritt der EU-Mitgliedstaaten für ihre weitere Zusammenarbeit. Im Ostseeraum hat die Konferenz der Raumordnungsminister eine Reihe von Massnahmen zur Umsetzung des räumlichen Leitbildes «Vasab 2010» vorgeschlagen. Mit dem Projekt «Vasab 2010 Plus» wird das Leitbild auf der Grundlage von Erfahrungen und neuen Erkenntnissen aktualisiert und in ein überarbeitetes Aktionsprogramm für die räumliche Entwicklung der Region überführt. Hierdurch werden Schwerpunkte für das Programm der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B für den Zeitraum 2000-2006 gesetzt und Schlüsselprojekte vorbereitet. Auch im Mitteleuropäischen, Adriatischen, Donau- und Südosteuropäischen Raum (CADSES-Raum) hat eine engere Kooperation in der Raumentwicklungspolitik begonnen. Bezugsdokument ist das von einer Expertengruppe vorgelegte Dokument «Strategien für eine integrierte Raumentwicklung» (VISION PLANET). Mittelfristig sollten alle Mitgliedstaaten des Europarats in die transnationale und interregionale Kooperation einbezogen werden, wie z.B. die Staaten des Schwarzmeerraums und des Kaukasus sowie weitere Regionen der Russischen Föderation.

70. Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumentwicklung zwischen internationalen Organisationen und vor allem zwischen den Organen des Europarats und der Europäischen Union sollte verstärkt werden. Auf dem Treffen der EU-Raumordnungsminister in Tampere (Finnland, Oktober 1999) haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und die Europäische Kommission eine verstärkte politische und technische Zusammenarbeit mit Beitrittsländern und angrenzenden Nichtmitgliedstaaten vorgeschlagen. Dieses Angebot sollte von allen Europaratsstaaten positiv aufgegriffen werden.

71. Entsprechend den bestehenden Gremien der raumentwicklungspolitischen Zusammenarbeit ist es sinnvoll, bei der weiteren Entwicklung der Kooperationsaktivitäten stufenweise vorzugehen und auf existierende Kooperationsgremien und -erfahrungen zurückgreifen sowie ihre spezifischen Potenziale zu nutzen. So haben sich im Rahmen des EU-Förderprogramms INTERREG transnationale Kooperationsräume¹⁹ herausgebildet, die die überwiegende Zahl der Europaratsstaaten einschliessen. Die geförderten europäischen Projekte sollten nicht nur der Umsetzung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK), sondern auch der Leitlinien dienen.

72. Die Europäische Union fördert mit ihren Unterstützungsprogrammen PHARE, TACIS, MEDA, SAPARD und ISPA die räumliche Entwicklung in Drittstaaten gezielt. Sie sollte geeig-

¹⁹ Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des Europäischen Raums – INTERREG III, Abl. EG 2000/C 143/08 vom 23. Mai 2000, S. 6-29. http://www.inforegio.org/wbdoc/docoffic/official/interreg3/maps_de.htm.

netere Vorschläge machen, das INTERREG-Förderprogramm mit den Unterstützungsprogrammen so zu koordinieren, dass die transnationale, interregionale und grenzübergreifende Kooperation zwischen EU-Regionen und Gebieten in Drittstaaten erleichtert wird.

73. Die Bereitstellung regionalisierter und vergleichbarer räumlicher Informationen insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten des Europarats ist als erster Schritt der transnationalen und grenzübergreifenden Kooperation besonders wichtig. Auf dieser Basis könnten vergleichbare Trendanalysen der Raumentwicklung (Raumbeobachtung) in allen Mitgliedstaaten des Europarats durchgeführt werden. Über die quantitativen Indikatoren hinaus sollte die Raumbeobachtung auch qualitative Informationen, insbesondere über die endogenen Ressourcen und Potenziale der Regionen, einschliessen. Dieser Ansatz sollte so pragmatisch wie möglich sein, wobei eine technische Organisation oder eine kleine Expertengruppe aus allen Staaten einzubinden ist. Jedes Jahr sollten koordinierte Trendanalysen zu einer begrenzten Zahl von Themen durchgeführt und eine vergleichende Synthese ausgearbeitet werden. Die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (ECE) und die OECD haben hier schon wichtige Grundlagen geschaffen, die es auszubauen gilt.

74. Darüber hinaus können raumentwicklungspolitische Projekte auch von internationalen Finanzierungsinstitutionen gefördert werden: Weltbank, Entwicklungsbank des Europarats, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und Europäische Investitionsbank sollten daher stärker in die europäische Kooperationstätigkeit bei der Raumentwicklung einbezogen werden.

3. Horizontale Zusammenarbeit

75. Bei der Definition raumentwicklungspolitischer Projekte ist eine horizontale Zusammenarbeit mit den Fachpolitiken, von denen starke räumliche Wirkungen ausgehen (z.B. Verkehrs-, Umwelt- und Landschaftspolitik), besonders wichtig. Um grossräumige Auswirkungen fachplanerischer Entscheidungen frühzeitig und besser beurteilen zu können, wenden eine Reihe von Mitgliedstaaten Verfahren wie die «Raumverträglichkeitsprüfung» für bedeutsame Infrastrukturvorhaben an. Eine besonders wichtige Aufgabe der horizontalen Zusammenarbeit liegt in der grenzüberschreitenden Abstimmung von Entwicklungsvorhaben zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats einschliesslich ihrer Gebietskörperschaften.

76. Die horizontale Zusammenarbeit bezieht sich jedoch nicht nur auf die Fachpolitiken des Infrastruktursektors, sondern auch auf die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik als Ganzes. Auch bei deren Entscheidungen sollten von Anfang an die räumlich unterschiedlichen Bedingungen sowie die zu erwartenden räumlichen Auswirkungen ihrer Programme und Massnahmen berücksichtigt werden.

4. Vertikale Zusammenarbeit

77. Besonders wichtig in der europäischen Raumentwicklungspolitik ist die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen. Sie sollte so organisiert werden, dass die regionalen und lokalen Behörden ihre jeweiligen Raumentwicklungsvorstellungen an Massnahmen

anpassen, die auf höherer Ebene ergriffen werden, und die nationale Ebene in ihren eigenen Entscheidungen die Vorstellungen, Pläne und Projekte berücksichtigt, die von der regionalen und lokalen Ebene vorgeschlagen werden (Gegenstromprinzip).

78. Während sich die nationale Ebene hauptsächlich auf allgemeine Fragen von transnationaler, nationaler und interregionaler Bedeutung konzentriert, muss die regionale Ebene die Nachhaltigkeit und Kohärenz der räumlichen Entwicklung in Zusammenarbeit mit den lokalen Gebietskörperschaften und der Bevölkerung sichern. Um die Nachhaltigkeit der räumlichen Entwicklung zu gewährleisten, müssen alle Ebenen zusammenwirken.

79. Das Subsidiaritäts- und Gegenstromprinzip in der Raumentwicklungspolitik kann nur funktionieren, wenn geeignete Kompetenzen auf die regionale Ebene übertragen werden. Regionale und lokale Gebietskörperschaften haben – im Sinne der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und des Entwurfs der Charta der regionalen Selbstverwaltung – eine wesentliche Verantwortung in der Raumentwicklungspolitik.

80. Die Anwendung des Gegenstrom- und Subsidiaritätsprinzips ist für alle Mitgliedstaaten von besonderer Bedeutung. Während die Regionalisierung in den meisten alten Mitgliedstaaten des Europarats in den letzten Jahrzehnten erheblich fortgeschritten ist, befindet sich der Aufbau von regionalen Regierungs- und Verwaltungsstellen in den neuen Mitgliedstaaten erst in den Anfängen. Angesichts der räumlichen Polarisierung der wirtschaftlichen Entwicklung und der wachsenden räumlichen Disparitäten in vielen neuen Mitgliedsländern ist die Stärkung der regionalen Ebene innerhalb des politisch-administrativen Systems eine entscheidende Voraussetzung für eine nachhaltige und regional ausgewogenere Entwicklung. Die Fortschritte bei der Errichtung regionaler Strukturen in diesen Ländern müssen von der Übertragung entsprechender raumentwicklungspolitischer Befugnisse begleitet werden.

81. Eine verstärkte Zusammenarbeit, vor allem zwischen Regionen und Städten in den alten und neuen Mitgliedstaaten des Europarats, z.B. in Form von regionalen Partnerschaften, wäre nützlich. Die neuen Mitgliedstaaten des Europarats verfügen über grosse Erfahrungen auf dem Gebiet der Raumplanung und -entwicklung. Allerdings haben sie noch wenig Erfahrung mit den Marktkräften, welche die Raumentwicklungsprozesse prägen, mit der transnationalen Planung und den damit verbundenen Abstimmungsverfahren. Der Transfer von Know-how und technischer Hilfe zu den Planungsbehörden der zentral- und osteuropäischen Länder sollte als bedeutender Bestandteil der Zusammenarbeit zwischen alten und neuen Europaratstaaten systematisch organisiert werden. Ein Trainingsprogramm auf diesem Gebiet sollte unmittelbar in Angriff genommen werden.

5. Umfassende Beteiligung der Gesellschaft am Raumplanungsprozess

82. Bereits 1983 wurde in der Europäischen Raumordnungscharta auf die Notwendigkeit einer aktiven Bürgerbeteiligung am Raumplanungsprozess hingewiesen. Die vergangenen Jahre haben diese Notwendigkeit bestätigt. Über die unmittelbare Bürgerbeteiligung bei lokalen, regionalen und übergeordneten Projekten hinaus ist heute eine Beteiligung der europäischen Bevölkerung und der sozioökonomischen Akteure, z.B. durch Nichtregierungsorganisationen, notwendig.

Ihre frühzeitige Einbindung trägt dazu bei, die Erfolgchancen eines Planungsprozesses zu erhöhen und so Fehlinvestitionen zu vermeiden. Der gesellschaftliche Konsens ist nicht nur für den Erfolg lokaler und regionaler Initiativen von grosser Bedeutung, er dient auch der Schaffung eines dynamischen Umfeldes für externe Investoren und Wirtschaftsakteure. Die Beteiligung der jungen Generation am Raumplanungsprozess erhöht die Chancen, dass die Bevölkerung langfristig an der Gestaltung ihrer Heimatregion interessiert ist und effizient und innovativ mitwirkt. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung, dass der «Europagedanke» von der Bevölkerung akzeptiert wird.

Ausblick

83. Die räumliche Integration Europas ist ein ständiger Prozess der kleinen Schritte, bei dem die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten des Europarats, besonders aber der europäischen Regionen und Gemeinden über die Grenzen hinweg eine Schlüsselrolle spielen. Die Leitlinien als Vision eines integrierten Europas stellen dabei das politische Bezugsdokument für zahlreiche Aktionen und Initiativen der Raumentwicklungspolitik auf dem europäischen Kontinent und insbesondere für die transnationale und internationale Zusammenarbeit dar. Für ein weiteres harmonisches Zusammenwachsen Europas schaffen die raumentwicklungspolitischen Arbeiten der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz (CEMAT) innerhalb des Europarats eine wichtige Voraussetzung, indem sie auf die territoriale Dimension der Politik des sozialen Zusammenhalts aufmerksam macht. Durch die Annahme der Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent und ihre Berücksichtigung bei raumentwicklungspolitischen Entscheidungen wird die europaweite Zusammenarbeit mit dem Ziel, ein regional ausgeglicheneres, nachhaltiges Europa zu schaffen, wesentlich erleichtert.

Tabelle 1
Europa im Vergleich zu anderen Weltregionen

	Bevölkerung in Tausend 1995	Anteil an der Welt- bevölkerung 1995	BIP zu Markt- preisen 1995 in Mrd. Dollar zu laufenden Preisen	Anteil am Welt- produkt 1995	BIP zu Markt- preisen je Einwohner 1995 in Dollar zu laufenden Preisen	Direktinve- stitionen des Auslandes 1994-1996 (in Mio. US-Dollar)	Anteil am Gesamt- investi- tions- volumen	Direktinvesti- tionen des Auslandes 1994-1996 in US-Dollar pro Kopf
Europa	807 246	14,2	9 852,4	35,2	12 205	340.994	39,7	422,4
davon: <i>Beitritt zum Europa- rat vor 1990</i>	445 711	7,9	9 052,7	32,3	20 311	306.249	35,6	687,1
<i>Beitritt zum Europarat seit 1990</i>	325 532	5,7	756,5	2,7	2 324	33.754	3,9	103,7
Antragstellende Länder	36 003	0,6	43,2	0,2	1 199	991	0,1	27,5
Japan und Republik Korea	169 434	3,0	5 590,7	20,0	32 996	6 061	0,7	35,8
davon: <i>Japan</i>	124 439	2,2	5 134,3	18,3	41 260	1 151	0,1	9,2
ASEAN	470 686	8,3	749,6	2,7	1 593	67.854	7,9	144,2
MERCOSUR	202 002	3,6	995,6	3,6	4 929	30.419	3,5	150,6
NAFTA	384 111	6,8	7 875,9	28,1	20 504	243.975	28,4	635,2
davon: <i>Kanada und Mexiko</i>	121 221	2,1	846,3	3,0	6 982	53.815	6,3	443,9
Vereinigte Staaten	262 890	4,6	7 029,6	25,1	26 740	190.160	22,1	723,3
Welt	5 674 432	100,0	28 012,3	100,0	4,937	859.912		

Quelle: Weltbank: World Development Indicators 1998; Vereinte Nationen: Statistical Yearbook 42nd issue 1995.

Tabelle 2
Reales Bruttoinlandprodukt pro Kopf in \$-Kaufkraftparitäten 1997

Land	Reales BIP pro Kopf (KKP\$) 1997	Land	Reales BIP pro Kopf (KKP\$) 1997
Albanien	2 120	Moldawien	1 500
Belgien	22 750	Niederlande	21 110
Bulgarien	4 010	Norwegen	24 450
Dänemark	23 690	Österreich	22 070
Deutschland	21 260	Polen	6 520
Estland	5 240	Portugal	14 270
Finnland	20 150	Rumänien	4 310
Frankreich	22 030	Russische Föderation	4 370
Georgien	1 960	Schweden	19 790
Griechenland	12 769	Schweiz	25 240
Irland	20 710	Slowakei	7 910
Island	22 497	Slowenien	11 800
Italien	20 290	Spanien	15 930
Kroatien	4 895	Tschechische Republik	10 510
Lettland	3 940	Türkei	6 350
Litauen	4 220	Ukraine	2 190
Luxemburg	30 863	Ungarn	7 200
Malta	13 180	Vereinigtes Königreich	20 730
«Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien»	3 210	Zypern	14 201

Keine Daten verfügbar für Andorra, Monaco, San Marino.
Quelle: UNDP World Development Report 1999.