

Europas Planung muss entwickelt werden

Friedrich SCHINDEGGER

DI Dr. Friedrich Schindegger, Österreichisches Institut für Raumplanung, Franz-Josefs-Kai 27, 1010 Wien;
schindegger@oir.at

Im Programm des Symposiums werden unter der Überschrift *who plans Europe's future?* folgende Fragen gestellt:

- "Wer sind die Lenker auf dem Weg in ein vereintes Europa? Die Bürger? Die Regierungen der Mitgliedsstaaten? Das Europaparlament? Die Industrie? Die Banken? Die Börsen? Die Verwaltungsapparate? Die Militärs, die NATO? Bürgerinitiativen und Nicht-Regierungs-Organisationen?"

Darauf gibt es vermutlich eine Unzahl von plausiblen Antworten. Eine davon kann sehr kurz sein: irgendwie wohl alle.

- "Was sind eigentlich die Ziele? Ökonomische Wettbewerbsfähigkeit im globalen Wettbewerb? Politische und militärische Stärke? Kulturelle Vielfalt? Ökologische Unversehrtheit? Lebensqualität? Nachhaltigkeit?"

Auch hier könnte eine kurze Antwort lauten: irgendwie wohl alle zugleich.

- "Wer bestimmt die Ziele? Wie sollen sie umgesetzt werden? Und welche Rolle kommt PlanerInnen dabei zu? Welche Instrumente stehen Ihnen zur Verfügung? In wessen Auftrag werden sie tätig?"

Das sind schließlich jene Fragen, mit denen Planer/innen schon immer konfrontiert gewesen sind, im lokalen, im regionalen oder nationalen Kontext. Dennoch bildet die europäische Integration eine ganz neue Herausforderung für die Raumplanung.

Natürlich ist es unmöglich, dieses Thema hier erschöpfend zu behandeln. Ich beschränke mich deshalb auf einige wenige Aspekte, denen allerdings m.E. für das Verständnis dieser Herausforderung gleichsam strategische Bedeutung zukommt. Sie werden in fünf Thesen zusammengefasst.

1. DER PLANUNGSTRÄGER EUROPÄISCHE UNION IST A WORK IN PROGRESS

Das Neue an der Herausforderung ist, dass erstens der 'Auftraggeber' oder der 'Klient' seinerseits ein *work in progress* ist. Sowohl institutionelle Strukturen als auch Territorium der Union sind in Entwicklung begriffen, niemand weiß, wie sie in 10 Jahren wirklich aussehen werden. Mitten in diesem vergleichsweise rasanten Prozess der Entwicklung – das Wort trägt ja sowohl den Bedeutungsgehalt von Veränderung wie auch von Herbeiführung derselben in sich – werden Aufgaben und Instrumente raumbezogener Planung mitentwickelt.

Zweitens bedeutet dies, dass auf der Seite des 'Planungsträgers' keineswegs mit einer halbwegs konsistenten Interessenartikulation von vorneherein zu rechnen ist. Transnationale und gesamteuropäische Interessen müssen von einer größeren Zahl von Partnern aus verschiedenen Mitgliedsstaaten und häufig zusammen mit der (auf einer anderen Ebene operierenden) Europäischen Kommission erarbeitet werden. Auf der Basis eines sich politisch erst langsam konstituierenden Europas müssen auch Ziele, Instrumente und Institutionen der Raumplanung auf europäischer Ebene im Rahmen der Projektarbeit mitentwickelt werden.

Ich verwende den Begriff Raumplanung hier sehr ungern und nur in Ermangelung eines besser geeigneten. Auf der europäischen Ebene herrscht nämlich erst recht jene Ratlosigkeit im Umgang damit vor, die auch schon auf der regionalen und nationalen Ebene anzutreffen ist – und das nicht nur beim bekannten Mann auf der Straße, sondern auch bei zuständigen politischen Referenten oder Hochschullehrern benachbarter Fächer. Das gelegentlich anzutreffende, von der lokalen Ebene her bekannte Verständnis von Regulierung der Flächennutzung ist hier jedenfalls ziemlich unbrauchbar.

Vielleicht ist aber die Herausforderung der europäischen Ebene eine gute Gelegenheit, bezüglich raumbezogener Planung durch öffentliche Institutionen endlich ein breiteres Verständnis von Aufgabenspektrum, Anwendungsbereichen und Umsetzungsinstrumentarien zur Kenntnis zu nehmen und auch zu vermitteln (schließlich besteht ja auch die Medizin nicht nur aus der Chirurgie, die Architektur nicht nur aus Einfamilienhäusern und die Ökonomie nicht nur aus der Finanzbuchhaltung).

Andererseits erscheint es dabei gerade auf dieser neuen Anwendungsebene angeraten, vor Fehleinschätzungen der operativen Möglichkeiten von Raumplanung zu warnen, welche diese Disziplin über alle Entwicklungsstufen ihrer Geschichte begleiten. Die überzogenen Erwartungen beziehen sich sowohl auf die theoretisch-konzeptionelle Erfassbarkeit der Gesellschaft-Raum-Verhältnisse, wie auch auf die politische Machbarkeit in einem demokratischen Staatswesen, vor allem unter den föderativen Verhältnissen einer mehrfachen "Regierung" ein und desselben Territoriums.

In der noch nicht einmal zehnjährigen Geschichte räumlich orientierter Politikkonzeptionen auf der Unionsebene können m.E. zwei wesentliche Beiträge der Raumplanung ausgemacht werden, die einerseits nur in dieser offenen Situation eines politischen Gemeinwesens als *work in progress* möglich waren, andererseits sich gerade diese zunutze gemacht haben. Das ist einerseits das – aus einer und in einer (anhaltenden) Spannungssituation zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedsstaaten entstandene gemeinsame(!) Produkt – *Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)*, andererseits die im Zuge dessen "erfundene" Ebene der *transnationalen* Planung und Politik. Beides sind im Prozess der europäischen Entwicklung absolute Innovationen. Dabei geht es hier nicht um die kritische oder bestätigende Behandlung der damit verbundenen Inhalte, sondern lediglich um die Behauptung, dass es sich dabei um genuine Beiträge der Raumplanung zur politischen Entwicklung der Union von – möglicherweise unerwartet nachhaltiger – Wirkung handelt.

2. PLANUNG ERFOLGT HAUPTSÄCHLICH AUF DER BASIS POLITISCHER LEGITIMATION

Raumplanerische Überlegungen auf der europäischen Ebene werden nicht durch eine in den Verträgen verankerte gemeinschaftliche Kompetenz für Raumplanung gerechtfertigt¹. Wer immer nur durch die Kompetenzbrille schaut, übersieht, welche Politikfelder "jenseits" der Raumplanung die räumliche Entwicklung tatsächlich beeinflussen, um nicht zu sagen bestimmen. Diese haben dazu geführt, dass sich in den 90er Jahren eine neue Ebene der raumbezogenen Planung entwickelt hat, die *Europäische Raumentwicklungsplanung*. Auslöser dafür waren

- die starke Ausweitung und Vertiefung der EU-Regionalpolitik über die Strukturfonds mit ihrer Programmorientierung
- das Zutreten der Raumwirksamkeit nicht miteinander koordinierter sektoraler Politikbereiche der Union (v.a. Wettbewerbs-, Agrar-, Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik)
- sowie schließlich auch die seit Maastricht im Vertrag verankerten raumwirksamen Kompetenzen der Gemeinschaft für *Umwelt* und *Transeuropäische Netze* (mit einer Ausweitung des Finanzierungsinstrumentariums der Union)

Europäische Raumentwicklungspolitik und die damit verbundene Notwendigkeit planerischer Vorleistungen haben sich also aus der Eigendynamik eines Sachzwanges heraus entwickelt, aus der Notwendigkeit einer konzeptgestützten Zielorientierung und Koordination verschiedener raumwirksamer Politikfelder und nicht aus einem formalen Gesetzauftrag.

Rechtfertigungen für unmittelbar raumbezogene europäische Raumentwicklungspolitik(en) finden sich allerdings ausdrücklich im Gemeinschaftsvertrag:

- Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts (Art. 16)
- Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und des Rückstandes der am stärksten benachteiligten Gebiete, einschließlich ländlicher Gebiete (Art. 158)
- Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze (Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsinfrastruktur) (Art. 161)
- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität (Art. 174)
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen (Art. 174)

3. AUF DIESER EBENE HAT PLANUNG VOR ALLEM MEINUNGSBILDUNG ZUR AUFGABE

In einem solchen System

mit weitgehend fehlender Raumplanungskompetenz (im engeren Sinn verbindlicher Anordnungen) auf der europäischen Ebene, ebenso in mehreren Mitgliedsstaaten (darunter bekanntlich Österreich)

mit Politiksektoren mit starker Raumwirksamkeit auf europäischer sowie auf nationaler Ebene

mit de facto Mehrfachzuständigkeiten in vielen Bereichen

muss Planung schon von vornherein den Anordnungscharakter meiden und ist in hohem Maß von der politischen Akzeptanz seitens der Adressaten abhängig, die ja in der Regel politische Partner sind.

Gegenstand der Planung ist dann nicht so sehr der Entwurf von Anordnungen, als vielmehr zweckorientierte Information zur Überzeugung des Adressaten. Pläne (aber auch Analysen, Prognosen, Szenarien und Leitbilder) haben dann nicht die Rolle der Handlungsanleitung für die Durchführenden, sondern die eines „Stimmungsmachers“, Diskursstarters oder auch nur eines Instruments der Öffentlichkeitsarbeit des Planungsträgers.

Zu den in Modellen des Planungsprozesses immer wieder beschworenen Fiktionen gehört das Bild von *der* Entscheidung und jenes von *dem* Entscheidungsträger. Schon für den innerstaatlichen Kontext gilt, dass innerhalb der sich meistens über Jahre hin ziehenden Prozesse *die* Entscheidung und *der* Entscheidungsträger in ihrer Singularität kaum identifizierbar sind. Auf der europäischen Ebene gilt dies natürlich erst recht. Die Entscheidungsfindung wird so zu einem stark informell geprägten Prozess der „Mehrheitsgewinnung auf dem Meinungsmarkt“.

Dabei spielen "Bilder" gerade auf der sich erst entwickelnden transnationalen und europäischen Ebene von Anfang an eine große Rolle. Dazu noch etwas später.

4. GOVERNANCE IST DAS FREMDE SCHLÜSSELWORT

Der in letzter Zeit auch im Bereich der Raumentwicklungsplanung geradezu inflationär gebrauchte Begriff *governance* ist mit dem Problem belastet, dass er nicht direkt ins Deutsche übersetzbar ist. Das ist insofern ein gravierendes Problem, als der Begriff etwas beschreibt, was geradezu auf dem kritischen Weg der europäischen Raumentwicklungsplanung liegt. Er bedeutet im hier behandelten Zusammenhang *die tatsächlich wirksame Verknüpfung von (personellen und/oder institutionellen) Verbindungen zur Entwicklung von Strategien und Umsetzung von Vorhaben im öffentliche Interesse*. Der Begriff kann sowohl analytisch wie normativ gebraucht werden.

Gerade in den hochkomplexen Bereichen der Raumentwicklungsplanung auf transnationaler und europäischer Ebene, im Rahmen einer sich praktisch laufend "erweiternden und vertiefenden" politischen Union, kommt es auf *governance* an, und zwar auf *territorial governance*. Es ist m.E. kein Zufall, dass es im Deutschen keinen äquivalenten Begriff gibt. Denkt doch die mitteleuropäische

¹ Dabei kann hier zunächst einmal vom Artikel 175 des Gemeinschaftsvertrages abgesehen werden, der dem Rat die Möglichkeit gibt, zur Verfolgung umweltpolitischer Ziele u.a. auch „Maßnahmen der Raumordnung“ zu treffen.

Tradition immer zuerst an die Veränderung von Rechtsgrundlagen und Verwaltungsstrukturen (als Voraussetzung), wenn es um Neuorientierung von Politik geht.

Für den längerfristigen Aufbau macht die Diskussion um Institutionalisierung bzw. Formalisierung von Strukturen sowie um rechtliche Verankerungen von Zuständigkeiten, Zuordnungen und Abläufen (*government*) natürlich Sinn. Aber in der Europäischen Union als *work in progress* muss ja bekanntlich gleichzeitig kurz- und mittelfristige Politik gemacht werden. Die Diskussion um das (ferne) Reiseziel muss gleichsam während der Reise geführt werden. Das gilt auch für die europäische Raumentwicklungspolitik, zieht man einmal in Betracht, in welchen Maßnahmenbereichen die wesentlichen Steuerungseffekte gesetzt werden. Hier muss *territorial governance* stattfinden, anstatt auf *new governmental structures* warten zu wollen. Regionalpolitik, Verkehrspolitik, Umweltpolitik werden heute schon gemacht – mit ihren räumlichen Auswirkungen.

Konzeptuelle Grundlagen der Raumentwicklungsplanung müssen deshalb eher mit ihrer Überzeugungskraft punkten als mit der Autorisierung durch rechtliche Regelungen. Das ist übrigens ja auch die Erfahrung innerhalb rechtlich voll ausgestatteter Systeme, wie etwa in unseren Bundesländern.

Neue Kompetenzverankerungen und neue institutionelle Strukturen auf der europäischen Ebene zur Vorbedingung für Raumentwicklungspolitik zu erklären, bedeutet also genau das Gegenteil von *governance*. Diese muss sich in der jeweils gegebenen Ausgangslage realisieren und könnte mit ihrer Praxis sogar die Ausgestaltung künftiger *governmental structures* noch beeinflussen.

Österreich mit seiner erprobten Pragmatik im Umgang mit zweckfremden und unklaren Zuständigkeits-Verhältnissen könnte hier einiges einbringen – und gleichzeitig einiges für sich gewinnen – wenn es sich engagieren würde.

5. RAUMWAHRNEHMUNG IST DIE BASIS JEDER RAUMPLANUNG

Gegenstand der Planung (im weiteren Sinn, also auch der Analyse und Bewertung) ist *nicht* der Raum, sondern räumliche Verhältnisse und Bedingungen, *in* und *unter* denen ökonomische, soziale, technische und ökologische Systeme funktionieren. Nicht *der* Raum wird also geplant, sondern immer nur *im* Raum bestimmte Verhältnisse, über die man sich vorher – mit Hilfe von Generalisierungen, Typisierungen und komplexen theoretischen Konstrukten (wie z.B. Standorträumen) – *ein Bild gemacht* hat.

Raumplanung beginnt also mit der *Raumwahrnehmung*. Dies hat seine besondere Bedeutung, wo "neue Räume" auf den Tisch des politischen (Steuerungs-)Anspruches und der politischen Willensbildung bzw. Auseinandersetzung kommen. Auch hier kommt die Doppelbedeutung des Wortes zum Tragen: einerseits geht es darum, den jeweiligen Raum (als Synonym für die gemeinten räumlichen Verhältnisse und Bedingungen) zu *erkennen*, andererseits darum, sich seiner *anzunehmen*.

Dabei ist davon auszugehen, dass Raumentwicklungspolitik immer in einem Umfeld agiert, das stärker von anderen Politikbereichen bestimmt wird. Diese für Sichtweisen, Ziele und Lösungen des integrierten räumlichen Zugangs der Raumentwicklungsplanung zu gewinnen, erfordert in der Regel Überzeugungsstrategien. Dabei spielen *Raum-Bilder* eine große Rolle, insbesondere dann, wenn es nicht nur um die Raum-Ausstattungen oder Raum-Strukturierungen geht, sondern um eine neue Konfiguration des Raumes selbst, also gleichsam einen "neuen" Raum, wie er bisher nicht wahrgenommen worden ist.

Beispiele für solche, von bisherigen Betrachtungsweisen räumlicher Verhältnisse und Bedingungen (also bisherigen "Geographien") abweichende und in einen neuen räumlichen Zusammenhang gebrachte, Ausschnitte der Erdoberfläche, sind die transnationalen Kooperationsräume der Gemeinschaftsinitiative Interreg IIc bzw. nun IIIb. Sie wurden von der Europäischen Kommission erstmals 1991 *wahrgenommen*, damals noch als "Gruppen von Regionen" für "Studien über transregionale und äußere raumwirtschaftliche Einflüsse", "um Denkweisen zu ermutigen, die die nationalen Grenzen überwinden" (Dokument Europa 2000). Später wurden sie unter Mitwirkung der beteiligten Mitgliedsstaaten kräftig modifiziert und für die jetzt laufende Strukturfondsperiode nochmals adaptiert.

Als Vorbild gilt dabei der kooperative Planungsraum *Ostseeraum/Baltic Sea*, der aufgrund einer eigenständigen Initiative der Ostseeländer im Rahmen einer Ministerkonferenz – noch vor Einrichtung von Interreg und schon 1992 mit Russland und den sogenannten drei baltischen Staaten über die Union hinausgreifend – gegründet worden ist. Er kann heute als eine supranationale Region mit einer eigenen politischen Identität bezeichnet werden. Wie weit auch andere, im Rahmen von Interreg gleichsam institutionalisierte, "neue europäische Großregionen" eigenes politisches Profil gewinnen, wird die Zukunft zeigen. Jedenfalls stehen "territoriale Entwicklungsstrategien auf transnationaler Ebene" an der Spitze des Programmes Interreg IIIb. Österreich gehört zu den beiden Programmräumen *Alpenraum* und *Mitteleuropäischer, Donau- und Adriaraum*.

Abschließend möchte ich noch einen anderen Aspekt der Raumwahrnehmung auf der europäischen Ebene anschnitten. Dabei läuft die Wahrnehmung ganz eindeutig über vermittelte Bilder. Seit jeher haben Bilder als Kommunikationsmedium für die Raumplanung große Bedeutung. Bei der "Eroberung" der europäischen Ebene kommt ihnen eine Schlüsselrolle zu. Umso wichtiger ist der kalkulierte Umgang mit diesem Kommunikationsmedium, das voller Tücken steckt, gerade im Zusammenhang mit der eingangs erwähnten breiten Verständnislosigkeit bezüglich der eigentlichen Aufgaben und Funktionsweisen von raumbezogener Planung auf überörtlichen Ebenen.

Jedenfalls sollte mit diesem Medium nicht der Mythos weiter befördert werden, dass Raumplanungsinstitutionen Gesamtpläne für die horizontal und vertikal koordinierte Gesamtgestaltung eines überörtlichen Territoriums zu erstellen haben und womöglich auch noch für die Durchführung verantwortlich sind. Es ist ja eigentlich schon irreführend, solche Erwartungen für eine Region oder ein Staatsgebiet zu erwecken. Erst recht zu verwerfen ist die Vorstellung, dass sich die künftige Topographie Europas mit einer zum Plan erhobenen Karte, (zusammengesetzt aus Punkt-, Linien- und Flächensymbolen) gestalten ließe.

Abgesehen von solchen, m.E. missbräuchlichen, Verwendungen sind Bilder auf der europäischen Ebene ein besonders wichtiges Kommunikationsmedium, weil es darum geht, bisher nicht wahrgenommene räumliche Zusammenhänge in ungewohnten Maßstäben verständlich zu machen. Zu den gebräuchlichsten Bildern zählen bisher Darstellungen dominanter Paradigmen, wie z.B. des

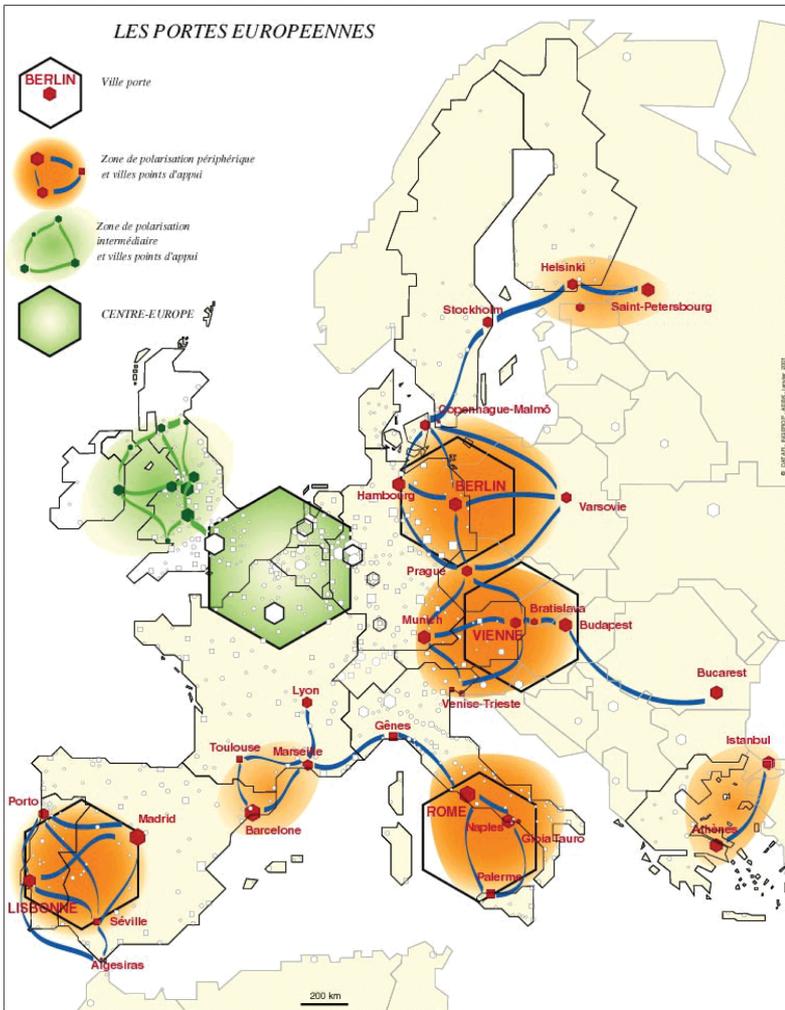
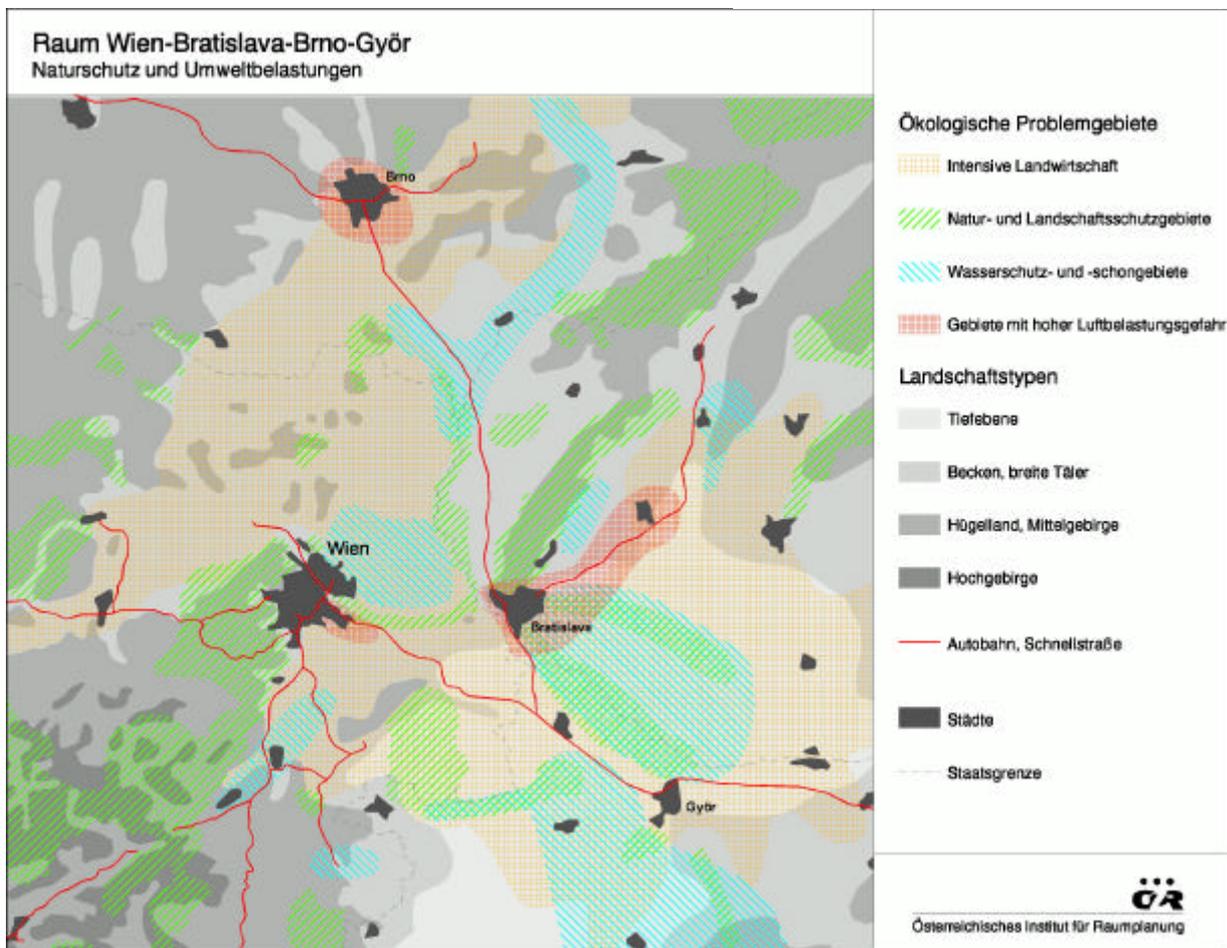


Abb. 2: Zusätzliche Zonen weltwirtschaftlicher Integration in der EU

(Quelle: DATAR-Ingérop: Elaboration of a long term polycentric vision of the European space)

Abb. 3: Metropolitanregion für Mitteleuropa?



Zentrum – Peripherie – Reliefs, von Entwicklungskorridoren, wie z.B. der später als "*Blaue Banane*" berühmt gewordenen *Dorsale Européenne* von R. Brunet (1989) oder von *Städtenetzwerken*).

M.E. noch zu wenig genutzt wird die auf Karten beruhende Bildsprache für die Darstellung des Effektes von bestimmten Investitionsmaßnahmen auf die räumlichen Verhältnisse und Bedingungen. Ein gutes Beispiel dafür liefert die Darstellung der veränderten Erreichbarkeitsverhältnisse bei ausgebauten transeuropäischen Verkehrsnetzen in Form eines verzerrten und geschrumpften europäischen Territoriums (sh. Abb. 1)

Gerade beim zentralen Leitbild des *EUREK*, der *polyzentrischen räumlichen Entwicklung*, wird die sehr unterschiedliche Leistungsfähigkeit der beiden Kommunikationsmedien *Sprache* und *Bild* deutlich. Aus dem nur schwerlich konkrete Assoziationen auslösenden Wortlaut des *EUREK*

"Stärkung mehrerer größerer Zonen weltwirtschaftlicher Integration in der EU, die mit hochwertigen und globalen Funktionen und Dienstleistungen auszustatten sind unter Einbindung der peripheren Gebiete durch transnationale Raumentwicklungskonzeptionen."

ist in einer DATAR-Studie unter der französischen Präsidentschaft ein Bild für die Verteilung solcher Zonen in Europa abgeleitet worden, das sofort Fantasien und Auseinandersetzungen unter möglichen Betroffenen und darüber hinaus provoziert (sh. Abb. 2). Das genau ist m.E. auch die eigentliche Funktion von sogenannten *Visionen*, nicht die möglichst genaue Beschreibung eines herbeizuführenden Zustandes, sondern die Provokation zur breiteren und diskursiven Befassung mit der komplexen Agenda *europäische Raumentwicklung*.

Eine neue Sichtweise und damit eine neue Denkweise, die sich von der (mentalen) Umklammerung nationaler Grenzen frei macht, kann aber auch schon durch einen bloß veränderten Kartenausschnitt mit unterdrückten Staatsgrenzen herbeigeführt werden. Ein Beispiel dafür ist eine Karte zur 'Greater Vienna Region': um einen Kern mit den beiden Großstädten Wien und Bratislava liegt ein Ring von Mittel- und Kleinstädten. Dieses "Städtenetz" kann als polyzentrische Metropolitanregion für Mitteleuropa verstanden werden – noch dazu mit attraktiven Landschaften in zentralen Lagen (sh. Abb. 3). Diese Verteilung bzw. Zuordnung der Städte zueinander kann auf nationalen Karten der beteiligten Länder einfach nicht *wahrgenommen* werden.

6. RESÜMEE

Raumplanung für ein künftiges Europa muss unter Nutzung der derzeit gebotenen Möglichkeiten erst neu entwickelt werden. Die wichtigsten beiden Ebenen dazu sind

das Programm für den Aufbau eines *Europäischen Raubeobachtungsnetzwerkes (ESPON)*, dem die zentrale Rolle der Weiterentwicklung der Ansätze des *EUREK* zukommt, sowie

das Programm Interreg IIIb zur transnationalen Zusammenarbeit mit seinem Schwerpunkt "territorialer Entwicklungsstrategien auf transnationaler Ebene"

Sie enthalten eigentlich beide geradezu die Aufforderung, Europa und seine Räume auf eine neue Weise *wahrzunehmen*, was helfen sollte, die Potentiale für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf diesem Kontinent besser zu nutzen und gleichzeitig einen wesentlichen Beitrag zu seiner politischen Integration liefern könnte.

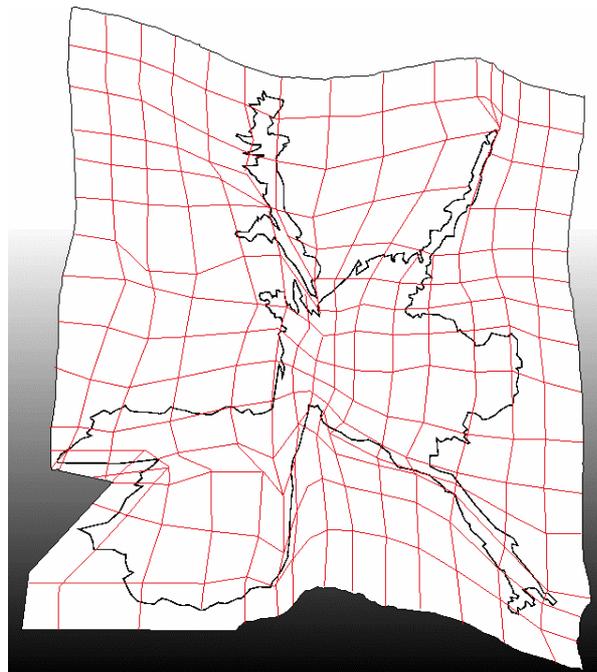


Abb. 1: Europe 2015 by TGV perspective
(Quelle: Study Programme on European Spatial Planning, <http://www.nordregio.se>)