

**Council of Europe**  
**Conseil de l'Europe**



**Congress of Local and Regional Authorities of Europe**  
**Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe**

**ERSTE TAGUNG**

**(Strassburg, 31.Mai - 3.Juni 1994)**

**EMPFEHLUNG 7 (1994) <sup>1</sup>**

**BETREFFEND DIE RAUMPLANUNGSPERSPEKTIVEN  
IM NEUEN EUROPA**

- 
1. Diskussion in der Kammer der Regionen am 3. Juni 1994 und Annahme durch den Ständigen Ausschuss im Namen des Kongresses am 3. Juni 1994 (s. Doc CPR (1) 2, Teil 1 Rec, Empfehlungsentwurf vorgelegt von Herrn A. RAMOS.)

## DER KONGRESS

### mit Bezug auf den Vorschlag der Kammer der Regionen [und nach Kenntnisnahme der Stellungnahme der Kammer der Gemeinden],

- I. Hat den von Herrn Ramos im Namen des Ausschusses für Regionalprobleme und Raumordnung vorgelegten Bericht über «Die Raumplanungsperspektiven im neuen Europa» zur Kenntnis genommen;
- II. erinnert an seine früheren Entschliessungen betreffend Raumordnung, Politiken der Regionalentwicklung und die Aktionen der europäischen Institutionen sowie an die Arbeiten der Parlamentarischen Versammlung und der Europäischen Konferenz der Raumordnungsminister (CEMAT), insbesondere die Europäische Raumordnungscharta und das Europäische Raumordnungsschema sowie die Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung;
- III. Ist der Ansicht,
  1. dass Raumplanung ein Instrument ist, welches es den Behörden ermöglicht, die für den Menschen am besten geeigneten Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen;
  2. dass Raumplanung dadurch, dass sie die Lebenswelt des Menschen in seiner städtischen, stadtnahen oder ländlichen Umgebung organisiert und entwickelt, eine Tätigkeit ist, welche die zukünftige Lebensweise und Organisation der menschlichen Gemeinschaften bestimmt;
  3. dass die Raumplanung in ihren verschiedenen Stadien der Konzeption und Durchführung nur mit der aktiven Beteiligung der betroffenen Bürger und der sie vertretenden Organisationen zum guten Ende gebracht werden kann, vor allem auch auf der lokalen und regionalen Ebene, die ja, gemäss der Europäischen Raumordnungscharta, den für die Umsetzung einer Raumordnungspolitik am besten geeigneten Rahmen darstellt;
- IV. Stellt fest, dass Raumplanung im neuen Europa in einem geopolitisch und sozio-ökonomisch tiefgreifend veränderten Kontext stattfindet und daher von neuen Ausrichtungen und Zielen geleitet sein sollte (siehe die im Anhang befindlichen allgemeinen Richtlinien für Raumordnung in Europa). Beim Aufbau dieses neuen Europas müssen die mit der neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Organisation sowie den durch die Situation der Länder Osteuropas und des Mittelmeerbeckens zusammenhängenden Problemen gegebenen Herausforderungen mit berücksichtigt werden;
- V. Empfiehlt
  - i. **den nationalen Behörden:**
    - a. die Rolle und Funktion der Raumplanung innerhalb der gesamten staatlichen Politik des wirtschaftlichen Wiederaufschwungs anzuerkennen und den zuständigen Stellen mehr Kompetenz zu geben, um ihre Aufgabe der Koordination der sektoriellen staatlichen Politiken wahrzunehmen;

- b. zu erkennen, dass die nationalen Raumplanungspolitiken im Rahmen einer gesamteuropäischen Konzeption integriert werden sollten, die die Koordination der verschiedenen nationalen Ziele und eine Festlegungen gemeinsamer Ausrichtungen hinsichtlich der räumlichen Entwicklungen ermöglicht, wie dies im Europäischen Raumordnungsschema der CEMAT und im Bericht «Europa 2000» der Kommission der Europäischen Union entworfen wurde;
- c. bei der Festlegung der Raumordnungspolitik auf lokaler und regionaler Ebene die im Anhang befindlichen Richtlinien zu berücksichtigen;
- d. die Zuständigkeiten in Raumordnungsbelangen klar festzulegen und den Regionen anlässlich dieser strukturellen Abklärung die Kompetenzen und Mittel zuzugestehen, die ihnen ein wirksames Handeln in diesem Bereich ermöglichen;
- e. entsprechende Koordinations-, Kommunikations- und Informationsmechanismen zwischen den kommunalen und den regionalen Behörden einzuführen;
- f. Raumordnungspolitiken zu konzipieren, die auf den Grundsätzen der Partizipation, der Solidarität und der Subsidiarität beruhen und dabei auch den notwendigen Bezug auf die Gegebenheiten des Gesamtsystems nicht ausser Acht zu lassen;
- g. die Zusammenarbeit zwischen Regionen im Bereich der nationalen und europäischen Raumordnung zu entwickeln und zu erleichtern um damit dem Subsidiaritätsprinzip zu genügen und inter-regionale Netzwerke von Solidarität und Partnerschaft aufzubauen;
- h. innerhalb ihrer Politik der Regionalentwicklung der Raumplanung in den Grenzregionen Vorrang geben und die der Umsetzung einer echten Raumordnungspolitik in jenen Regionen im Wege stehenden administrativen und rechtlichen Hindernisse zu verringern;
- i. Raumplanungsstrategien für die entsprechenden Kompetenzstufen zu entwickeln;
- j. in Staaten, wo die Raumplanung zu den zentralstaatlichen Kompetenzen gehört, nach dem Grundsatz der Subsidiarität die Konzeption der entsprechenden Politik unter Beteiligung der Regionen vorzusehen;
- k. sich bei der Ausarbeitung von Strategien der Gebietsentwicklung auf die von der Zukunftsforschung gebotenen Techniken wie etwa die Entwicklung von Szenarien zu stützen; den Regionen die notwendigen Mittel für die Teilnahme an solchen Arbeiten und die Nutzung der neuen, die Erstellung neuer kartographischer Entwürfe ermöglichenden Technologien, vor allem auch die Teledetektion, zur Verfügung zu stellen;
- l. in ein europäisches Netz der technischen Zusammenarbeit integrierte Forschungsinstitute im Bereich der Raumordnung ins Leben zu rufen;

**ii. der Kommission der Europäischen Union:**

- a. ihre Arbeiten im Bereich der Raumordnung im Horizont des Jahres 2000 voranzutreiben und zu vertiefen und in enger Verbindung mit den für diese Fragen innerhalb der Staaten zuständigen Behörden durchzuführen und die im Anhang befindlichen Richtlinien für Raumordnung in Europa zu berücksichtigen;
- b. das Komitee der Regionen zu konsultieren und den KGRE über die verschiedenen Projekte mit Bezug zur Raumplanung in der Europäischen Union zu informieren;
- c. die für eine regelmässige Zusammenarbeit mit dem Europarat, insbesondere mit dem KGRE, nötigen Arbeitsstrukturen zu schaffen, damit sowohl das Gespräch mit den Vertretern von Gemeinden und Regionen als auch die Parameter des neuen Europa in ihrer Arbeit gebührend Niederschlag finden;
- d. der Planung der Grenzregionen inner- und ausserhalb ihres Gebiets grösste Aufmerksamkeit zu widmen und – besonders hinsichtlich der Länder Osteuropas und der Mittelmeersüdküste – Gestaltungsprojekte in einer Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) in diesem Sinne auszuarbeiten;

**iii. dem Ministerkomitee des Europarats:**

- a. der Raumplanung und der Umwelt in dem zwischenstaatlichen Tätigkeitsprogramm die notwendigen Mittel einzuräumen und in seinen Arbeitsstrukturen den Vertretern der Regionen den gebührenden Platz zuzuweisen;
- b. dafür zu sorgen, dass die Aktivitäten in diesem Bereich auf durchführbare Weise konzipiert werden, sodass sie den neuen sozio-ökonomischen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten des Europarats unmittelbar nachkommen können;
- c. den Generalsekretär mit einer Verstärkung des Mechanismus für die ständige Beratung in Raumordnungs- und Umweltbelangen mit der Kommission der Europäischen Union zu beauftragen, damit die Komplementarität der Aktivitäten gewährleistet ist;
- d. den zuständigen Ausschuss mit der Prüfung der Möglichkeiten zur Schaffung einer auf die bestehenden Institute gestützten Akademie für europäische Raumordnung zu beauftragen, welche die Aufgabe hätte, die zur Erarbeitung der Ausgangsunterlagen für die Planung des europäischen Raumes benötigten Informationen einzuholen, und die in der Lage wäre, beispielsweise ein computergestütztes Kartenwerk, einen analytischen Atlas der Regionalentwicklung oder eine Datenbank für Methoden und Instrumente der Raumordnung herzustellen;
- e. den europäischen Grenzregionen eine im Geiste der Erklärung von Wien zu schaffende «Unterstützungs- und Informationsstelle zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit» zur Verfügung zu stellen, welche unter der Schirmherrschaft des KGRE arbeitet;
- f. die vorliegende Entschliessung dem CDLR, dem CDPE zu übermitteln;

**iv. der Europäischen Konferenz der Raumordnungsminister (CEMAT):**

- a. ein die Vertreter der Regierungen, Parlamente und Regionen des erweiterten Europa sowie die Fachinstitute seiner Mitglieds- und Nachbarstaaten umfassendes «Paneuropäisches Forum der Raumordnung» ins Leben zu rufen
  - um die Arbeit der 10 Ministertagungen 1970-1994 kritisch zu beurteilen und eine Bilanz zu ziehen;
  - um die, den Herausforderungen des XXI.Jahrhunderts begegnenden regionalen Entwicklungslinien, gemeinsam auszuarbeiten;
- b. die Europäische Raumordnungscharta entsprechend deren Artikel 25 zu revidieren, um sie — unter Heranziehung der Vertreter der europäischen Regionen und besonders der Kammer der Regionen — den neuen sozio-ökonomischen und politischen Gegebenheiten Europas anzupassen;
- c. das Europäische Raumordnungsschema zu aktualisieren und es auf die neuen Mitgliedstaaten des Europarats auszudehnen;
- d. mit der Europäischen Umweltministerkonferenz ein operatives Gespräch aufzunehmen mit dem Ziel, ihre Arbeiten aufeinander abzustimmen und eine gemeinsame Strategie für das Konzept der dauerhaften Entwicklung auszuarbeiten;
- e. die Kompetenzen der Regionen vermittels einer dezentralisierten Raumordnungspolitik auf nationaler und europäischer Ebene zu stärken und einen permanenten Dialog mit der Kammer der Regionen zu entwickeln;
- f. die Richtlinien für Raumordnung, wie sie im Anhang wiedergegeben sind, zu berücksichtigen;

**v. der Parlamentarischen Versammlung:**

- a. Überlegungen über die Umsetzung einer Raumordnungspolitik auf lokaler und regionaler Ebene im erweiterten Europa und im besonderen über deren Beitrag zur sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Kohäsion und Stabilität des Kontinents aufzunehmen;
- b. sich an der Organisation eines «Paneuropäischen Forums der Raumordnung» zu beteiligen wie es im obigen Paragraph iv.a dargestellt ist;
- c. das Projekt der Schaffung einer Akademie oder eines Instituts für europäische Raumordnung zu unterstützen.
- d. in Kooperation mit dem KGRE einen Plan für konkrete Aktionen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufzustellen;

## LEITGEDANKEN ZUR RAUMORDNUNG IM ERWEITERTEN EUROPA

### I. Der sozio-ökonomische und geopolitische Kontext

#### I.a. Auswirkungen des neuen geopolitischen Kontexts

Bei der Festlegung von Raumordnungspolitiken im neuen Europa müssen schon zu Beginn der Arbeit die grossen, an das Aufkommen der neuen Technologien und an die Internationalisierung der Wirtschaft in der westlichen Welt gebundenen sozio-ökonomischen Veränderungen mitberücksichtigt werden. Entscheidende Faktoren sind hier unter anderem:

- i. das Problem des allmählichen Verschwindens der industriegesellschaftlichen Grundlagen und der parallel dazu verlaufenden Entwicklung hin zu einer Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft;
- ii. das Auftreten von struktureller Arbeitslosigkeit sowie von gefährdeten Arbeitsplätzen bei Routine-Arbeiten oder persönlichen Dienstleistungen und, damit einhergehend, die Tatsache, dass es den europäischen Bürgern an der nötigen Ausbildung und Anleitung für den Zugang zu hohen Mehrwert schaffenden Arbeiten mangelt;
- iii. das Problem der Überalterung der europäischen Bevölkerung und der Überbevölkerung in der Dritten Welt mit dem daraus resultierenden Wanderungsdruck;
- iv. die immer wichtiger werdende Rolle der grossen Stadtgebiete als Zentren der Wirtschaftsaktivität der neuen Informationsgesellschaft bei gleichzeitigem Auftreten einer «Städtekrise», d.h. von zunehmenden Disparitäten in den grossen europäischen Städten;
- v. die zunehmende Kompetenz der Städte, Regionen und Gebiete, Kapitalinvestitionen anzuziehen;
- vi. das Bewusstwerden des weltweiten Ausmasses der Umweltprobleme;
- vii. die wachsende Bedeutung von immateriellen Aktiva — wie des know-how, der Informationsprozesse und der Organisationsfähigkeit —, welche die Anpassung an eine sich ständig wandelnde Welt ermöglichen, für das wirtschaftliche Wachstum;

**I.b. Auswirkungen des neuen geopolitischen Kontexts**

Die Raumordnung muss der neuen geopolitischen Situation der Länder Osteuropas und des Mittelmeerbeckens entsprechen.

**1. Die Spannungen in Osteuropa**

Die Entwicklung der gelenkten Wirtschaften im Osten hin zur Marktwirtschaft fordert von einer europäischen Raumplanung die Berücksichtigung folgender Probleme:

- i. in wirtschaftlicher Hinsicht: das Sinken der Produktivität, der grosse Bevölkerungsanteil im Primär- und Sekundärsektor, die geographische Konzentration der industriellen Arbeitsstellen und damit auch die Konzentration hoher Arbeitslosenquoten;
- ii. in physischer Hinsicht: das Ungenügen der Verkehrsinfrastrukturen und die Zerstörung der Umwelt;
- iii. in gesellschaftlicher Hinsicht: die wachsenden Spannungen und Polarisierungen, welche besorgniserregende Dimensionen anzunehmen drohen, sowie das grosse Ungleichgewicht zwischen Ost- und Westeuropa, welches massive Wanderungsbewegungen hin zur Europäischen Union auszulösen droht;
- iv. die Tatsache, dass diese Länder ökonomische, technologische und organisatorische Mittel nötig haben, um ihre gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Umstrukturierung angehen zu können. Die Europäische Union muss die Mühe auf sich nehmen, den Anpassungsprozess an die Marktwirtschaft, auf den sich diese Länder nun eingelassen haben, durch Einhaltung der Finanzierungszusagen für strukturell wirksame Aktionen, die ihre derzeitigen Mitglieder (im Europäischen Rat von Edinburg) bereits eingegangen sind, zu unterstützen.

**2. Die Spannungen am Mittelmeer**

Eine europäische Raumplanung setzt auch die Berücksichtigung der Lage der nordafrikanischen Länder sowie verstärkte Integrationspolitiken für die südeuropäischen Länder – die am stärksten benachteiligten Länder der Union – voraus.

- i. In den südeuropäischen Ländern liegt das Pro-Kopf-Einkommen wie auch das Infrastrukturniveau unter dem europäischen Durchschnitt. Die europäischen Raumordnungspolitiken müssen weiterhin dazu beitragen, solche Ungleichgewichte innerhalb der Union abzubauen.
- ii. Die in Nordafrika herrschende wirtschaftliche und politische Lage stellt durch eine massive Abwanderung in die Europäische Union äusserst schwerwiegende Probleme, vor allem die Aufnahmeländer.

- iii. Die massiven Wanderungsbewegungen von Nordafrika in die europäischen Grossstädte könnten erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt, die Wirtschaft, den sozialen Zusammenhalt und die politische Stabilität haben. Diese Probleme werden sich in den grossen städtischen Regionen noch vervielfältigen.
- iv. Die gesamteuropäische Raumplanung muss deshalb zur Verminderung der grossen wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Europa und Nordafrika beitragen.

## **II.a Perspektiven und Bedürfnisse der Raumplanung im neuen Europa**

Aufgrund der oben aufgezählten grossen Veränderungen muss die europäische Raumplanung hauptsächlich entlang folgender Dimensionen aktiv sein:

- i. Neudefinition der nationalen und regionalen Politiken für wirtschaftliche Entwicklung und Raumordnung auf der Grundlage des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung;
- ii. Weiterführung von Arbeiten, die, wie etwa der Bericht Europa 2000 der Kommission der Europäischen Union, sektorielle Fragen aus Wirtschaft, Gesellschaft oder Ökologie mit Blick auf die europäische Raumordnung angehen;
- iii. Untersuchung der Folgen, welche die Intervention der europäischen Strukturfonds sowie der übrigen Gemeinschaftspolitiken und -instrumente in den europäischen Regionen haben.

## **II.b Die Ziele und Ausrichtungen der europäischen Raumplanung müssen folgende sein:**

- i. eine ausgewogene Entwicklung der europäischen Regionen, welche die bestehenden Disparitäten in der Wirtschaft, der Ökologie, dem Transportwesen, den Dienstleistungen und den städtischen Einrichtungen ausgleicht und damit für Chancengleichheit und soziale Kohäsion auf dem Kontinent sorgt;
- ii. Schaffung eines dezentralisierten, polyzentrischen Städtesystems, das etwa auf sozio-ökonomischem, kulturellem, wissenschaftlichem, technologischem Bereich Funktionen von nationaler und europäischer Tragweite übernimmt;
- iii. Einrichtung von Transport- und Kommunikationsnetzen, welche für die Verbindungen zwischen den städtischen Zentren europäischer Bedeutung sorgen und die polyzentrische, dezentrale Struktur bis in die regionale und sub-regionale Stufe hinein verstärken. Bei der Verwirklichung dieser Netze muss deren Auswirkungen auf die Umwelt berücksichtigt werden. Von wesentlicher Bedeutung ist es, dass die Verbindungen zu den Randregionen verstärkt werden.
- iv. Erhaltung der natürlichen Ressourcen für die kommenden Generationen unter Einsatz von Massnahmen der ökonomischen Kompensation für die Erhaltung dieser Ressourcen;
- v. Verbesserung der Lebensqualität in den städtischen Zentren;

- vi. Formulierung einer Bildungs- und Erziehungspolitik, welche die Grundlagen legt für die Durchführung von territorial und städtisch ausgerichteten Politiken zur wirtschaftlichen Entwicklung;
- vii. Formulierung von Politiken der Schaffung von Infrastrukturen für Verkehr und Kommunikation wie auch für den Austausch von Informationen, ist doch das Vorhandensein solcher Netze ein grundlegender Faktor hinsichtlich des Standorts wirtschaftlicher Tätigkeit;
- viii. Formulierung von Politiken für Forschung und technologische Innovation, für Produktion und Methoden, für die Qualifikation der Arbeitnehmer, für die Schaffung örtlicher Innovationsnetze und die Anbindung an weltweite Netze, für den Aufbau von Strukturen für Hilfeleistungen usw.;
- ix. bei Interventionen der europäischen Strukturfonds eine zunehmende Berücksichtigung der Erfordernisse von Raum- und Regionalpolitik. Es muss für eine Übereinstimmung zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Raumordnung gesorgt werden;
- x. Verabschiedung von Politiken der Stadtentwicklung, welche die territorialen Ungleichgewichte mildern. Der Markt kann hier nicht in der selben Weise regulierend wirken wie in den übrigen Wirtschaftssektoren, da das investierte Kapital lange Zeit hindurch festgelegt werden muss und die Entwicklung ganzer Sektoren, in denen die Bedingungen für Rentabilität nicht vorhersehbar sind, unmöglich von Privatinvestoren übernommen werden kann;
- xi. Organisation und Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Ländern, zwischen Regionen und, auf der Ebene der Europäischen Union, an deren Binnen- wie an deren Aussengrenzen;
- xii. Ausräumung der sich aus der Fragmentierung der Einrichtungs- und Verwaltungsprozeduren von Infrastrukturen ergebenden Hindernisse für den Aufbau transeuropäischer Netze.
- xiii. Küstenplanung und -entwicklung sowie Probleme der Küstenerosion müssen im Rahmen einer europäischen Regionalentwicklungspolitik behandelt werden;

## **II.c Anstehende prognostische Forschung und institutionelle Verbesserungen:**

- i. Konsolidierung der Strukturen für dezentralisierte politische Entscheidungen auf regionaler Ebene, um die Umsetzung von Raumordnungspolitiken auf dieser Ebene zu erleichtern;
- ii. Erarbeitung von Möglichkeiten der Erhebung von detaillierten und ständig aktualisierten Informationen im Bereich der Basisdaten betreffend z.B. Geographie, Bevölkerung, Wirtschaftstätigkeit, Infrastrukturen, Kooperations- und Konzertationspläne zwischen Regionen und Behörden. Diese Arbeiten liefern die Grundlage für den Entwurf von Raumordnungspolitiken;

- iii. Erstellung einer vergleichenden Analyse der verschiedenen europäischen Raumplanungssysteme, und zwar in einem ersten Schritt über ein Netz von Forschungsinstituten auf dem Gebiet der Urbanistik und in einem zweiten Schritt über eine zukünftige europäische Akademie/Institut für Raumordnung, die das Sammeln von Informationen über Stadt- und Regionalentwicklung übernehme;
- iv. Organisation und Intensivierung des Austauschs von gesetzgeberischen Erfahrungen im Bereich der Raumordnung zwischen den Regionen und den Mitgliedstaaten des Europarats im Hinblick auf die Schaffung eines corpus juris, worin die Instrumente für die Umsetzung, Aufrechterhaltung und Kontrolle der Raumordnungspolitik festgelegt werden.

s:\delai.FL\recom\ramos.7