

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 299 16 103
UBA-FB 000231



Umweltbelange in raum- und stadtentwicklungs- politischen Instrumenten auf europäischer Ebene

von

Prof Dr. Bernhard Müller
Dr. Markus Leibenath
Dr. Karina Pallagst

Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Dresden

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei

Vorauszahlung von 7,50 Euro

durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Ahornstraße 1-2,
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in dem Bericht geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.3
Wulf Hülsmann

Berlin, Februar 2002



Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB 000231	2.	3.
4. Titel des Berichts Umweltbelange in raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten auf europäischer Ebene		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Prof. Dr. Müller, Bernhard; Dr. Leibenath, Markus; Dr. Pallagst, Karina	8. Abschlussdatum 31.08.2001	
	9. Veröffentlichungsdatum	
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR) Weberplatz 1 01217 Dresden	10. UFOPLAN-Nr. 299 16 103	
	11. Seitenzahl 114	
	12. Literaturangaben 71	
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Bismarckplatz 1, 14193 Berlin	13. Tabellen und Diagramme 21	
	14. Abbildungen 4	
15. Zusätzliche Angaben		
16. Kurzfassung Auf europäischer Ebene wurden in den letzten Jahren verschiedene raumentwicklungspolitische Instrumente konzipiert, die die räumlichen Strukturen der Mitgliedstaaten zunehmend beeinflussen. Die Analyse der Rahmendokumente von sechs Instrumenten ergab, dass die Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik bereits weitgehenden Eingang in die europäische Raumentwicklungspolitik gefunden haben. Dies gilt insbesondere für das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK), den „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“ sowie die EU-Gemeinschaftsinitiativen INTERREG III B und URBAN. Vertiefende Fallstudien haben gezeigt, dass die untersuchten EU-Gemeinschaftsinitiativen große Spielräume zur Umsetzung umweltbezogener Zielsetzungen bieten, die aber noch nicht in vollem Umfang genutzt werden. Die Rolle umweltpolitischer Akteure sollte daher in den Entscheidungsverfahren gestärkt werden. Außerdem sollten die EU-Instrumente enger mit den entsprechenden nationalen Instrumenten – z. B. Lokale Agenda 21 und Regionale Entwicklungskonzepte – verzahnt werden.		
17. Schlagwörter Europäische Stadt- und Raumentwicklungspolitik, Umweltintegration, Strategische Umweltprüfung, Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK), Transeuropäische Netze (TEN), INTERREG, URBAN		
18. Preis	19.	20.



Report Cover Sheet

1. Report No. UBA-FB 000231	2.	3.
4. Report Title Environmental aspects in spatial and urban development policies at the European level		
5. Author(s), Family Name(s), First Name(s) Prof. Dr. Müller, Bernhard; Dr. Leibenath, Markus; Dr. Pallagst, Karina	8. Report Date 31.08.2001	
	9. Publication Date	
6. Performing Organisation (Name, Address) Institute of Ecological and Regional Development (IOER) Weberplatz 1 01217 Dresden	10. UFOPLAN-Ref. No. 299 16 103	
	11. No. of Pages 114	
	12. No. of References 71	
	13. No. of Tables, Diagrams 21	
7. Sponsoring Agency (Name, Address) Umweltbundesamt, Bismarckplatz 1, 14193 Berlin	14. No. of Figures 4	
	15. Supplementary Notes	
16. Abstract At European level different instruments for spatial and regional development have been elaborated in recent years. They are of growing importance for spatial structures in EU member states. The evaluation of framework documents of six instruments showed that the goals of environmental policies of the Community are already taken into account in European spatial policies. The best examples in this regard are the European Spatial Development Perspective (ESDP), the "Action Plan for Sustainable Urban Development" as well as the Community initiatives INTERREG III B and URBAN II. In-depth case studies led to the result that the analyzed Community initiatives offer much room to realize environmental goals which is not always used adequately by local authorities and NGOs. Therefore the position of environmental actors should be reinforced in the processes of program planning and approval. Moreover the instruments at EU-level should be linked more closely with related instruments at national level, e. g. local agenda 21 or regional development concepts.		
17. Keywords European spatial and urban development policies, environmental integration, strategic environmental assessment, European Spatial Development Perspective (ESDP), trans-European transport network (TEN), INTERREG, URBAN		
18. Price	19.	20.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis.....	
Abbildungsverzeichnis.....	
Abkürzungsverzeichnis und Glossar.....	
 Zusammenfassung.....	
Summary.....	
 1 EINFÜHRUNG IN THEMA UND ANSATZ DER STUDIE	18
1.1 Hintergrund und Zielsetzung	18
1.2 Vorgehensweise.....	19
1.3 Methodik	21
1.3.1 Auswahl von raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten	21
1.3.2 Auswahl der Untersuchungsgebiete	23
1.3.3 Anforderungsprofil Umwelt	23
1.3.3.1 Kriterien zur Bewertung der Rahmendokumente	25
1.3.3.2 Kriterien zur Bewertung der Fallstudien	29
 2 EUROPÄISCHE RAUM- UND STADTENTWICKLUNGSPOLITIK	33
2.1 Überblick über die europäische Strukturpolitik.....	33
2.1.1 Strukturfonds, Gemeinschaftsinitiativen, innovative Maßnahmen und Kohäsionsfonds ...	33
2.1.2 Programmplanung	36
2.1.3 Entwicklung der Strukturpolitik von den Römischen Verträgen bis zur Agenda 2000	40
2.2 Instrumente der europäischen Raum- und Stadtentwicklungspolitik.....	44
2.2.1 Gesamträumlich-integrierende oder regionale Instrumente	44
2.2.1.1 Informationsinstrumente	44
2.2.1.2 Konzeptionen	45
2.2.1.3 Anreizinstrumente	47
2.2.2 Instrumente für Stadtregionen	48
2.2.2.1 Informationsinstrumente	48
2.2.2.2 Konzeptionen	49
2.2.2.3 Anreizinstrumente	50
2.2.3 Zusammenfassung	51
 3 BEWERTUNG AUSGEWÄHLTER INSTRUMENTE DER EUROPÄISCHEN RAUM- UND STADTENTWICKLUNGSPOLITIK ANHAND DER RAHMENDOKUMENTE	52
3.1 Europäisches Raumentwicklungskonzept.....	52
3.2 Leitlinien Transeuropäische Verkehrsnetze.....	55
3.3 Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A zur Förderung der Kooperation in Grensräumen.....	57

3.4	Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B zur Förderung der transnationalen Kooperation.....	59
3.5	Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung	61
3.6	Gemeinschaftsinitiative URBAN II zur Förderung der Stadtentwicklung.....	63
3.7	Zusammenfassung und erste Schlussfolgerungen	65
4	BEWERTUNG DER EU-GEMEINSCHAFTSINITIATIVEN INTERREG II A, INTERREG II C UND URBAN I ANHAND VON FALLBEISPIELEN	68
4.1	INTERREG II A	68
4.1.1	Verfahren bei der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II A.....	68
4.1.2	Euroregion Erzgebirge/Krusnohori.....	70
4.1.3	Deutsch-niederländische EUREGIO.....	74
4.2	INTERREG II C	78
4.2.1	Verfahren bei der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C	78
4.2.2	CADSES-Raum	80
4.2.3	Nordseeraum	84
4.3	URBAN I.....	87
4.3.1	Verfahren bei der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative URBAN I	87
4.3.2	Magdeburg.....	89
4.3.3	Saarbrücken.....	90
4.4	Zusammenfassung	94
5	SCHLUSSFOLGERUNGEN	97
5.1	Schlussfolgerungen für die Akteure im Bereich der Raum- und Stadtentwicklungspolitik auf europäischer Ebene	97
5.2	Schlussfolgerungen für die Akteure im Bereich der Raum- und Stadtentwicklungspolitik in Deutschland	99
5.3	Weiterer Forschungsbedarf	101
6	ANHANG.....	103
7	LITERATURVERZEICHNIS.....	110
7.1	Amtliche Dokumente.....	110
7.2	Sonstige Literatur.....	111

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Instrumente im Politikfeld „Europäische Raum- und Stadtentwicklungsstrategien“	22
Tabelle 2: Referenz-Zielsystem	28
Tabelle 3: Anforderungsprofil Umwelt für die Bewertung der Rahmendokumente.....	30
Tabelle 4: Anforderungsprofil Umwelt für die Bewertung der Fallstudien	30
Tabelle 5: Zuordnung der Strukturfonds und Strukturfondsmittel für den Zeitraum von 2000 bis 2006	35
Tabelle 6: Chronologische Übersicht über die Entwicklung der Strukturpolitik.....	41
Tabelle 7: Ergebnisse der Bewertung der Leitlinien (Zusammenfassung)	66
Tabelle 8: Umweltbezogene Klassifizierung der INTERREG-II-A-Projekte in der Euroregion Erzgebirge/Krusnohori.....	73
Tabelle 9: Umweltbezogene Klassifizierung der INTERREG-II-A-Projekte in der deutsch- niederländischen EUREGIO.....	76
Tabelle 10: Umweltbezogene Klassifizierung der im Nordseeraum geförderten INTERREG-II-C- Projekte mit deutscher Beteiligung	86
Tabelle 11: Umweltbezogene Klassifizierung der URBAN-I-Maßnahmen in der Stadt Magdeburg	90
Tabelle 12: Umweltbezogene Klassifizierung der URBAN-I-Maßnahmen in der Stadt Saarbrücken	92
Tabelle 13: Umweltbezogene Klassifizierung der Maßnahmen und Projekte in den untersuchten Regionen und Städten	95
Tabelle 14: Steckbriefe der Informationsinstrumente mit gesamträumlichem Bezug	103
Tabelle 15: Steckbriefe der Konzeptionen mit gesamträumlichem Bezug, Teil 1 (EUREK und EUREK- Aktionsprogramm)	104
Tabelle 16: Steckbriefe der Konzeptionen mit gesamträumlichem Bezug, Teil 2 („Leitlinien für eine nachhaltige Entwicklung auf dem europäischen Kontinent“ und „Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010“)	105
Tabelle 17: Steckbriefe der Konzeptionen mit gesamträumlichem Bezug, Teil 3 („Vision Planet“ und TEN Verkehr).....	106
Tabelle 18: Steckbriefe der Anreizinstrumente mit gesamträumlichem Bezug	107
Tabelle 19: Steckbrief des „Urban Audit“ (Informationsinstrument mit Bezug zu Stadtregionen)	108
Tabelle 20: Steckbriefe der Konzeptionen mit Bezug zu Stadtregionen.....	108
Tabelle 21: Steckbriefe der Anreizinstrumente mit Bezug zu Stadtregionen.....	109

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Vorgehensweise	20
Abbildung 2:	Fallbeispiele für die Untersuchung der EU-Gemeinschaftsinitiativen INTERREG II A und URBAN I (Übersichtskarte).....	24
Abbildung 3:	Fallbeispiele für die Untersuchung der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C (Übersichtskarte).....	25
Abbildung 4:	Programmplanung im Rahmen der Strukturfonds und Gemeinschaftsinitiativen	38

Abkürzungsverzeichnis und Glossar

ABL	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.
CADSES	<i>Central, Adriatic, Danubian and South-Eastern European Space</i> (Mitteleuropäischer, Adriatischer, Donau- und Südosteuropäischer Raum). Der CADSES-Raum stellt einen von sieben Kooperationsräumen im Schwerpunkt „allgemeine transnationale Kooperation zur Raumentwicklung“ der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C dar.
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. Die Abteilung Ausrichtung des EAGFL gehört zu den vier Strukturfonds der EU.
ECU	<i>European Currency Unit</i> (Europäische Währungseinheit).
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung. Der EFRE gehört zu den vier Strukturfonds der EU. Aus diesem Fonds werden auch die EU-Gemeinschaftsinitiativen INTERREG und URBAN finanziert.
EIB	Europäische Investitionsbank.
EPPD	Einheitliches Programmplanungsdokument (<i>Single Programming Document, SPD</i>). EPPD werden im Rahmen der Programmplanung erstellt und bilden die Grundlage für bestimmte Interventionen im Rahmen der Strukturfonds.
ESF	Europäischer Sozialfonds. Der ESF gehört zu den vier Strukturfonds der EU.
ESPON	<i>European Spatial Planning Observatory Network</i> (Studienprogramm zur europäischen Raumplanung). Die Einführung des ESPON wurde 1997 vom Ministerrat beschlossen und dient der Weiterentwicklung und Umsetzung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK).
EU	Europäische Union.
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept. Das EUREK wurde nach einem mehrjährigen Konsultationsprozess im Mai 1999 beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam angenommen.
Gemeinschaftsinitiativen	Spezifische strukturpolitische Instrumente, die seit 1990 eingesetzt werden, um Probleme mit besonderer Bedeutung für die Gemeinschaft zu lösen.

FIAF	Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei. Das FIAF bildet einen von vier Strukturfonds der EU.
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept. GFK werden im Rahmen der Programmplanung erstellt und bilden in Verbindung mit Operationellen Programmen die Grundlage für bestimmte Interventionen im Rahmen der Strukturfonds.
Innovative Maßnahmen.....	Studien, Pilotprojekte und der Austausch von Erfahrungen mit dem Ziel, die Qualität der regulären Strukturfonds-Interventionen zu verbessern.
INTERREG	EU-Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit. Grenzüberschreitende Pilotprojekte wurden von der EU-Kommission 1989 erstmalig unterstützt. Auf dieser Grundlage wurden 1990 INTERREG I und 1994 INTERREG II aufgelegt. INTERREG II bestand zunächst aus den beiden Ausrichtungen A (grenzüberschreitende Zusammenarbeit) und B (Fertigstellung von Energienetzen). 1996 kam die Ausrichtung C für die transnationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung hinzu. In der Förderperiode 2000-2006 werden INTERREG II A als INTERREG III A und INTERREG II C als INTERREG III B fortgeführt. Außerdem wurde eine Ausrichtung INTERREG III C zur Förderung des Erfahrungsaustauschs zwischen den Regionen neu eingeführt.
Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen	Dieses Dokument wurde 1998 von der EU-Kommission veröffentlicht und soll die EU-Politik im Hinblick auf die städtischen Probleme besser koordinieren.
NUTS	„ <i>Nomenclature des Unités Territoriales Statistique</i> “ („Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik“). Bei NUTS handelt es sich um ein gebietsbezogenes Klassifikationssystem der EU für statistische Zwecke.
OP.....	Operationelles Programm. OP werden im Rahmen der Programmplanung erstellt und bilden in Verbindung mit Gemeinschaftlichen Förderkonzepten (GFK) die Grundlage für bestimmte Interventionen im Rahmen der Strukturfonds.
Programmplanung	Mehrstufiges Organisations-, Entscheidungs- und Finanzierungsverfahren der EU zur Durchführung von Aktionen im Rahmen der Strukturfonds einschließlich der Gemeinschaftsinitiativen.
SRU	Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen.

- SUP Strategische Umweltprüfung; eine Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme wurde vom Europäischen Parlament und dem Rat am 27. Juni 2001 verabschiedet.
- TEN Transeuropäische Netze. Die EU unterstützt den Aufbau transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation. 1996 wurden gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes von der EU-Kommission verabschiedet.
- URBAN EU-Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Wiederbelebung krisenbetroffener Städte und Stadtviertel. URBAN II stellt in der Förderperiode 2000-2006 eine Fortsetzung von URBAN I aus der Förderperiode 1994-1999 sowie der städtischen Pilotprojekte dar, die als Teilbereich der innovativen Maßnahmen zwischen 1989 und 1999 durchgeführt wurden.

Zusammenfassung

Hintergrund und Fragestellung

Die Politik der Europäischen Union beeinflusst in immer stärkerem Maße die Raumstrukturen und die Umweltsituation in den Mitgliedstaaten. Dies ist vor allem auf die europäische Strukturpolitik und die Richtlinienkompetenz zurückzuführen, welche die EU auf zahlreichen raum- und umweltrelevanten Politikfeldern erhalten hat. Außerdem wurden in den letzten Jahren spezifische raumentwicklungspolitische Ansätze entwickelt, die allerdings – soweit es sich um planerisch-konzeptionelle Instrumente handelt – rechtlich unverbindlich sind.

Gemäß Artikel 2 des Amsterdamer EG-Vertrags gehört „ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“ zu den ausdrücklichen Zielen der EU. Nach Artikel 6 müssen außerdem „die Erfordernisse des Umweltschutzes“ in sämtliche Gemeinschaftspolitiken integriert werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, in welchem Umfang die Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik bereits Eingang in die europäische Raumentwicklungspolitik gefunden haben. Außerdem ist zu klären, ob sich die raum- und stadtentwicklungspolitischen Ansätze der europäischen Ebene für die Förderung einer dauerhaft-umweltgerechten Raum- und Siedlungsentwicklung in Deutschland nutzen lassen. Es sollen Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Instrumentariums der europäischen Raumentwicklungspolitik gezogen und Handlungsoptionen für einen effektiveren Einsatz der Instrumente aufgezeigt werden.

Vorgehensweise

Einerseits wurden sechs Instrumente der Raum- und Stadtentwicklung vergleichend bewertet. Andererseits basieren die Ergebnisse auf der Untersuchung von Fallbeispielen, in denen die Implementationsprozesse und die realisierten Projekte anhand von Beispielen analysiert und bewertet wurden.

Auf der Basis einer Systematisierung wurden sechs Instrumente für die Bewertung auf der Ebene der Rahmendokumente ausgewählt: das europäische Raumentwicklungskonzept EUREK, der „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“, die Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN) sowie die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG III A, INTERREG III B und URBAN II.

In den Fallstudien sollte die Umsetzung von Rahmendokumenten in konkrete Projekte nachgezeichnet und bewertet werden. Im Bereich der raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumente lässt sich dies nur bei den Anreizinstrumenten INTERREG und URBAN durch-

führen. Insgesamt wurden sechs Regionen beziehungsweise Städte untersucht, um eine gewisse Repräsentativität der Ergebnisse zu gewährleisten.

Die Kriterien zur Bewertung der raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumente und der Fallbeispiele wurden zu einem „Anforderungsprofil Umwelt“ zusammengefasst. Dabei wurde unter anderem auf normative Aussagen aus den umweltpolitischen Instrumenten der Europäischen Union zurückgegriffen, zum Beispiel auf das Fünfte Umweltaktionsprogramm, die FFH-Richtlinie und die gesamteuropäische Biodiversitätsstrategie.

Bewertungsergebnisse

Bei allen untersuchten raumwirksamen Instrumenten der EU-Politik werden Umweltbelange berücksichtigt, wenngleich in unterschiedlicher Form. Positiv sind in dieser Hinsicht das EUREK, der „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“ und die Gemeinschaftsinitiative URBAN II zu beurteilen. Die Leitlinien für INTERREG III A und B fokussieren stärker auf akteursbezogene Aspekte der Zusammenarbeit und sind im Hinblick auf die Berücksichtigung der Umweltdimension offen gehalten.

Nicht hinreichend sind die prozessualen Aussagen zur Berücksichtigung von Umweltbelangen in den Leitlinien der Gemeinschaftsinitiativen. Wünschenswert wäre eine Verpflichtung, im Implementationsprozess auf den Schutz der natürlichen Ressourcen Rücksicht zu nehmen und die zu fördernden Maßnahmen möglichst umweltschonend zu konzipieren.

In den Fallstudien hat sich gezeigt, dass der größte Teil der im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen vorgeschlagenen und durchgeführten Maßnahmen aus Umweltsicht eher als neutral einzustufen ist, wobei im Einzelfall Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen sind. Die meisten Aktivitäten beziehen sich auf den Aufbau von Akteursnetzwerken, die Einführung neuer Technologien, die Qualifizierung von Arbeitskräften sowie auf soziale und kulturelle Inhalte. Gleichzeitig wird ein relativ hoher Anteil umweltverbessernder Vorhaben vorgeschlagen und auch durchgeführt. Die Bandbreite reicht von der Landschaftspflege über Abfallkonzepte bis hin zu Projekten des Öffentlichen Personenverkehrs und der Umweltforschung.

Schlussfolgerungen

Die raumwirksamen Politiken der EU sollten in Zukunft stärker aufeinander abgestimmt werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist es zu begrüßen, dass mit dem EUREK der Versuch unternommen wurde, ein gesamträumliches Leitbild zu entwickeln. Daraus sollten konsistente teilräumliche und sektorale Konzepte abgeleitet werden. Ansätze dazu sind bereits zu erkennen, etwa wenn in den Leitlinien für die neue Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B

solchen Maßnahmen Priorität eingeräumt wird, die die Anforderungen des EUREK und der transeuropäischen Netze berücksichtigen.

In den Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG und URBAN könnte durch eine Modifizierung der Ziele darauf hin gewirkt werden, dass die Maßnahmen nicht zu einer Verschlechterung der Umweltsituation führen dürfen. Dies wäre ganz im Sinne des Verbesserungsgebots beziehungsweise des Verschlechterungsverbots, die zu den Leitlinien der europäischen Umweltpolitik gehören.

Eine Umweltverträglichkeitsprüfung, die den Vorgaben der Ex-ante-Evaluierung für die Operationellen Programme entspricht, könnte von Seiten der EU auch für die Projektebene vorgeschrieben werden und ihren Niederschlag in der Höhe der finanziellen Förderung finden. Anhand der Evaluierungs-Ergebnisse könnten die zur Förderung vorgeschlagenen Projekte durch die jeweiligen Bewilligungsgremien in verschiedene Umweltrisikoklassen eingeteilt werden. In Abhängigkeit davon würde die Beteiligung der EU-Strukturfonds dann unterschiedlich hoch ausfallen.

Bei der Bewertung der Gemeinschaftsinitiativen ist deutlich geworden, dass mit den Leitlinien und Operationellen Programmen nicht mehr als ein Rahmen gesetzt wird und dass die regionalen beziehungsweise lokalen Akteure bei der Ausgestaltung dieser Vorgaben über einen großen Gestaltungsspielraum verfügen. Die entsprechenden Chancen sollten zukünftig insbesondere von Umweltbehörden und -verbänden intensiver als bisher genutzt werden. Außerdem sollte die Position dieser Institutionen in den Programmplanungs- und Bewilligungsprozessen gestärkt werden.

Summary

Background and research interest

Policies of the European Union are of growing importance for spatial structures and the state of the environment within the member states of the EU. The reasons can be found firstly in the Structural Funds and secondly in the ruling competencies the EU has acquired in many fields of spatial and environmental relevance. Furthermore some specific instruments for spatial and regional development have been developed in recent years which are, however, legally not binding, at least if they focus on conceptual or planning aspects.

According to article 2 of the treaty of Amsterdam “a high level of protection and improvement of the quality of the environment” forms one of the principles of the EU. In accordance with article 6 “environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Community policies and activities”. With regard to this the question arises to which extent the goals of the Community’s environmental policies have already been integrated into European spatial development policies. Furthermore it has to be clarified whether the approaches on the European level can be used to foster sustainable urban and regional development in Germany. It is intended to draw conclusions for the revision of European spatial policies and to show ways to use the European instruments more efficiently.

Methodology

On the one hand six instruments in the field of spatial and urban development have been analyzed comparatively. On the other hand the results have been achieved by case studies in which examples of implementation processes and projects have been evaluated.

Based on a systematization, the framework documents of six instruments have been selected to be evaluated. These are the European Spatial Development Perspective (ESDP), the “Action Plan for Sustainable Urban Development”, the guidelines for the development of the trans-European transport network (TEN) as well as the Community initiatives INTERREG III A, INTERREG III B and URBAN II.

The purpose of the case studies was to trace and to evaluate the implementation of framework documents into projects. With regard to the instruments in the field of spatial and urban development this could only be done for the incentive-oriented Community initiatives INTERREG and URBAN. In total, case studies on six regions and cities have been prepared in order to safeguard a certain level of validity of the results.

The criteria for the evaluation of instruments in the field of spatial and urban development policies have been integrated into a profile of environmental requirements. The normative

statements of the profile have been derived from environmental policy documents of the European Union, e. g. the 5th Environmental Action Programme, the FFH-directive and the pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy.

Results of the evaluation

In all analyzed EU-instruments of spatial relevance environmental aspects are taken into account although not in the same depth. The ESDP, the “Action Plan for Sustainable Urban Development” and the Community initiative URBAN II have been evaluated most positively with regard to this. The guidelines for INTERREG III A and B are rather focussed on actor-oriented aspects of cooperation and are kept open as far as environmental issues are concerned.

The statements regarding the consideration of environmental aspects in the process of implementation are not sufficient in the guidelines of the Community initiatives that have been analyzed. Here, an obligation to take environmental issues more formally into consideration and to conceive the proposed measures as environmentally sound as possible would be desirable.

The case studies have shown that most of the measures funded by the Community initiatives can be classified as “neutral” from an environmental point of view. Most activities are related to the establishment of networks of actors, the introduction of new technologies, the qualification of employees, and to social or cultural issues. Measures that are likely to impose damage onto the environment are an exception. At the same time a large share of measures which lead to environmental improvements are proposed and implemented. This type of measures includes landscape conservation as well as public transportation and environmental research.

Conclusions

In the future there should be a better coordination of EU-policies of spatial relevance. With regard to this it is positive that the ESDP shows the attempt of developing an integrated vision. It could be the basis for the formulation of consistent concepts that are more differentiated in terms of sectors and regions. The guidelines for the new Community initiative INTERREG III B can be seen as an approach in this sense. They put priority on measures that meet the requirements of the ESDP and of the trans-European Networks.

Revising the guidelines for the Community initiatives INTERREG and URBAN could make sure that measures, for which funding is provided, do not lead to environmental degradation.

This would be in line with the goals to reach environmental improvements and to prevent environmental damage which form an integral part of European environmental policies.

An environmental impact assessment corresponding to the regulation for Ex-ante-Evaluations of Operational Programs could also be imposed by the EU on the project level. The outcomes of such an assessment should determine the amount of funds that are provided by the EU. The proposed projects could be ranked according to their environmental risk. The level of EU-funding then would be different depending on the environmental ranking of the projects.

The evaluation of Community initiatives has made clear that guidelines and Operational Programs do not set up more than a framework which has to be filled by local authorities and NGOs. This means that there are a lot of opportunities which ought to be used more extensively by environmental organizations and administrations. Moreover the position of these actors should be reinforced in the processes of program planning and approval.

1 Einführung in Thema und Ansatz der Studie

1.1 Hintergrund und Zielsetzung

Die Politik der Europäischen Union beeinflusst in immer stärkerem Maße die Raumstrukturen und die Umweltsituation in den Mitgliedstaaten. Dies ist vor allem auf die europäische Strukturpolitik und die Richtlinienkompetenz zurückzuführen, welche die EU auf zahlreichen raum- und umweltrelevanten Politikfeldern erhalten hat. Außerdem wurden in den letzten Jahren spezifische raumentwicklungspolitische Ansätze entwickelt, die allerdings – soweit es sich um planerisch-konzeptionelle Instrumente handelt – rechtlich unverbindlich sind.

In der vorliegenden Studie werden raumbedeutsame Instrumente der europäischen Ebene unter Umweltgesichtspunkten analysiert. Da fast jedes Element der europäischen Politik mit räumlichen Implikationen verbunden ist¹, ist der Untersuchungsgegenstand einzugrenzen: Geht man davon aus, dass die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme in Stadt und Region eines der dringenden umweltpolitischen Handlungsfelder ist, so ist es gerechtfertigt, die Querbezüge zur europäischen Ebene insbesondere in diesem Bereich zu untersuchen. Daher werden nur solche Instrumente berücksichtigt, die entweder auf Stadtregionen fokussiert sind oder die einen gesamträumlich-integrierenden Bezug aufweisen. Nicht betrachtet werden hingegen die sektoralen EU-Instrumente, zum Beispiel in den Bereichen Verkehr, Landwirtschaft oder Energie, und solche, die ausschließlich auf ländliche Räume zugeschnitten sind. Die umweltpolitischen Instrumente der EU gehören ebenfalls nicht zum Untersuchungsgegenstand, werden aber bei der Formulierung der Bewertungskriterien berücksichtigt.

Der ursprüngliche Arbeitstitel des Projekts lautete „Berücksichtigung von Umweltbelangen im Rahmen von Raumentwicklungsstrategien auf europäischer Ebene“. Der Begriff „Raumentwicklungsstrategien“ lässt sich nur eingeschränkt auf diesen Politikbereich anwenden. Denn anders als es der Ausdruck „Strategie“ vermuten ließe gibt es kein zusammenhängendes Konzept, aus dem die untersuchten Maßnahmen und Instrumente abgeleitet werden könnten. In Anbetracht dessen ist es zutreffender, von „raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten auf europäischer Ebene“ zu sprechen.

Gemäß dem Amsterdamer EG-Vertrag gehört „ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“² zu den ausdrücklichen Zielen der EU. Außerdem müssen „die Erfordernisse des Umweltschutzes“³ in sämtliche Gemeinschaftspolitiken integriert werden. Vor diesem Hintergrund verfolgt die Studie – vor allem bezogen auf die Begrenzung des Flächenverbrauchs in Stadtregionen – zwei Anliegen. Erstens soll ermittelt werden, in

¹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 14-20.

² ABL 97/C 340/173, Art. 2.

³ ABL 97/C 340/173, Art. 6.

welchem Umfang die Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik bereits Eingang in die europäische Raumentwicklungspolitik gefunden haben. Zweitens wird der Blick darauf gerichtet, ob sich die raum- und stadtentwicklungspolitischen Ansätze der europäischen Ebene für die Förderung einer dauerhaft-umweltgerechten Raum- und Siedlungsentwicklung in Deutschland nutzen lassen. Während sich der erste Teil der Fragestellung als eine Art von Problemanalyse beschreiben lässt, geht es im zweiten Teil um die Analyse der den Instrumenten innewohnenden Chancen und Potenziale.

Die Aufgabenstellung steht im Kontext der übergeordneten Frage, inwieweit die europäische Politik mit der gemeinschaftlichen Umweltpolitik kompatibel ist und wie sich insbesondere die Strukturpolitik besser mit der Umweltpolitik verzahnen lässt. Als Maßstäbe zur Bewertung der ausgewählten Instrumente werden daher die Ziele herangezogen, die in den umweltpolitischen Instrumenten der Gemeinschaft enthalten sind.

Wie die Chancen genutzt werden, die ein Instrument zur Umsetzung von umweltbezogenen Zielen bietet, hängt in hohem Maße von den Interessen der Akteure ab, die am Implementationsprozess beteiligt sind. In der Studie wird aufgezeigt, wer die jeweils federführenden Akteure sind und wie sie mit dem Instrumentarium umgehen. Allein auf der Basis der Rahmendokumente ist dies allerdings kaum möglich. Deswegen wird eine Reihe von vertiefenden Fallstudien durchgeführt.

Anhand der Untersuchungsergebnisse werden Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Instrumentariums gezogen. Außerdem werden Handlungsoptionen für einen effektiveren Einsatz der Instrumente aufgezeigt.

1.2 Vorgehensweise

In der vorliegenden Studie wird aufgrund der differenzierten Fragestellung ein mehrdimensionaler Forschungsansatz verfolgt. Einerseits werden sechs Instrumente der Raum- und Stadtentwicklung vergleichend analysiert. Zum anderen basieren die Ergebnisse auf der Untersuchung von Fallbeispielen (s. Abb. 1).

Nach einem knappen Überblick über die europäische Strukturpolitik wird zunächst das Spektrum raum- und stadtentwicklungspolitischer Instrumente beschrieben. Es wird erläutert, welche europäische Institution jeweils für ein Instrument verantwortlich ist, welche Ziele damit verfolgt werden und welche Inhalte das Instrument aufweist. Im Anschluss an diese Darstellung der raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumente werden sechs Instrumente auf der Ebene der Rahmendokumente unter Umweltgesichtspunkten bewertet. Danach folgen Fallstudien, in denen die Implementationsprozesse und die realisierten Projekte anhand von Beispielen analysiert und bewertet werden.

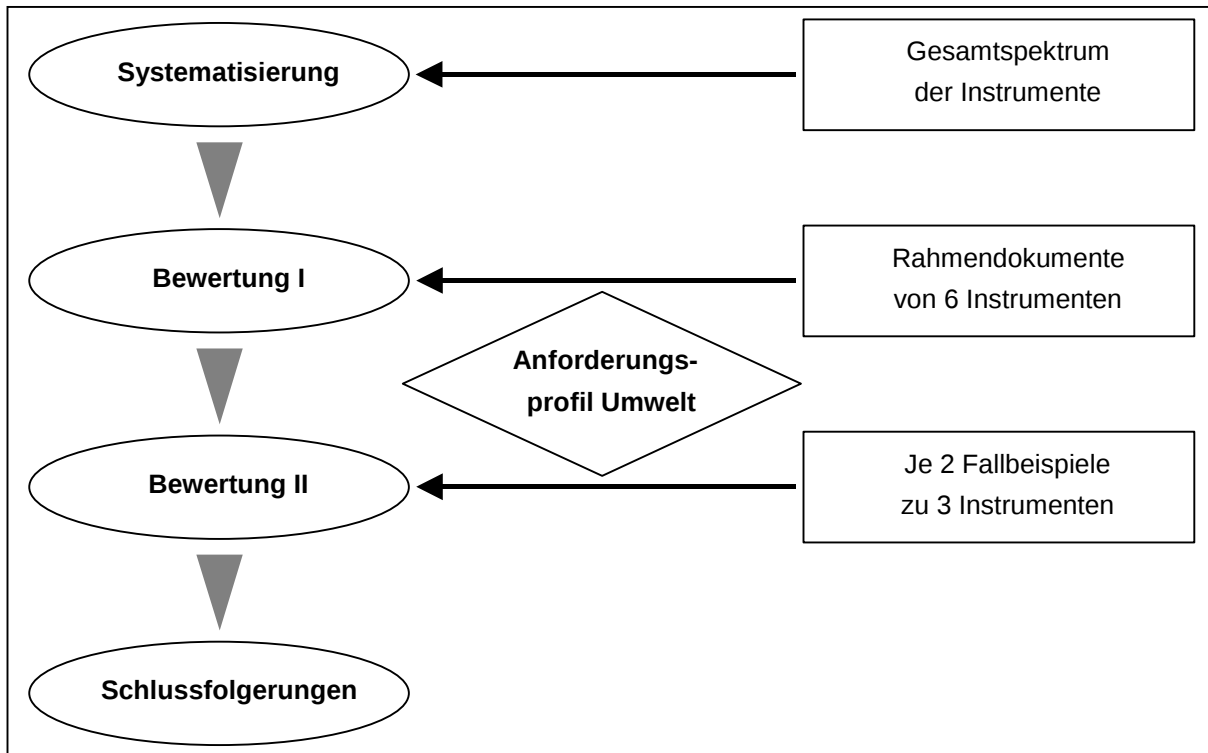


Abbildung 1: Vorgehensweise

Die Bewertung der ausgewählten Instrumente und Fallbeispiele wird anhand eines Anforderungsprofils Umwelt durchgeführt. Gemäß der Zielsetzung ist dabei zwischen zwei verschiedenen Betrachtungsebenen zu unterscheiden: einer Problemanalyse, bei der aufgezeigt werden soll, inwieweit die Ziele der EU-Umweltpolitik bereits Berücksichtigung gefunden haben, und einer Analyse der Chancen, die das jeweilige Instrument für die Verwirklichung umweltbezogener Ziele in Deutschland bietet. Sämtliche Bewertungen erfolgen qualitativ.

Aufgrund der unterschiedlichen Betrachtungsebenen unterscheiden sich die Anforderungsprofile für die Rahmendokumente und die Fallbeispiele. In den Fallstudien sind bestimmte Kriterien nicht relevant, zum Beispiel die Höhe der für Deutschland zur Verfügung stehenden Mittel. Gleichzeitig stellen sich andere Fragen, beispielsweise nach Unterschieden zwischen den inhaltlichen Gewichtungen in den Rahmendokumenten und in den Operationellen Programmen.

Im folgenden Abschnitt wird die Auswahl der Instrumente und Untersuchungsgebiete erläutert und das Anforderungsprofil Umwelt vorgestellt.

1.3 Methodik

1.3.1 Auswahl von raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten

Im allgemeinen, synoptischen Teil der Studie werden nur solche Instrumente betrachtet, die für die Bundesrepublik Deutschland relevant sind, in der laufenden Förderperiode der Jahre 2000-2006 zum Tragen kommen – sofern es sich um Anreizinstrumente handelt – oder nicht älter als fünf bis sechs Jahre sind. Zudem weisen die Instrumente einen deutlichen Bezug zu Stadtregionen und zur Flächeninanspruchnahme auf und sind hinsichtlich der EU-Osterweiterung von Bedeutung. Auf diese Weise wurden insgesamt fünfzehn Instrumente identifiziert, die sich nach ihrem räumlichen Bezug – gesamt- oder teilräumlich – und nach ihrem Steuerungspotenzial systematisieren lassen. Dabei ist zwischen Informationsinstrumenten, konzeptionellen Ansätzen und Anreizinstrumenten zu unterscheiden (vgl. Tab. 1).

Die reguläre, zielgebietsbezogene Strukturförderung der EU wurde nicht weiter berücksichtigt. Dieser Politikansatz entfaltet zwar in vielen Bereichen räumliche Wirkungen, zum Beispiel wenn die unternehmerischen Standortbedingungen durch Qualifizierung des Humankapitals verbessert oder einzelne Stadtentwicklungsmaßnahmen⁴ gefördert werden, bezweckt aber keine originäre raum- oder stadtentwicklungspolitische Zielsetzung. Vielmehr soll ganz allgemein der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gestärkt werden, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft zu fördern.⁵

Für die Bewertung auf der Ebene der Rahmendokumente wurden das europäische Raumentwicklungskonzept EUREK, der „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“, die Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN) sowie die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG III A, INTERREG III B und URBAN II ausgewählt:

- Das EUREK ist das zentrale Instrument der Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene und wurde in einem langen Konsultationsprozess erarbeitet. Es dient zunehmend als Grundlage für die Koordinierung anderer Instrumente, beispielsweise der Gemeinschaftsinitiative INTERREG.
- Mit dem „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“ hat die EU-Kommission den Versuch unternommen, ihre Aktivitäten unter Aspekten der Stadtentwicklung zu hinterfragen und neu auszurichten. Der Aktionsrahmen wurde damit zum Ausgangspunkt verschiedener politischer Initiativen der EU-Kommission.

⁴ Daher enthält beispielsweise der „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“ den Vorschlag, mehr Mittel aus den Strukturfonds zugunsten der städtischen Umwelt bereit zu stellen.

⁵ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 1, in Verbindung mit ABL 97/C 340/173, Art. 158.

Tabelle 1: Instrumente im Politikfeld „Europäische Raum- und Stadtentwicklungsstrategien“

Instrumenten-Typ	R ä u m l i c h e r B e z u g	
	Gesamträumlich-integrierend oder regional	Stadtregionen
Informations-instrumente	• „The EU compendium of spatial planning systems and policies“ • European Spatial Planning Observatory Network (ESPON)	• „Urban Audit: Assessing the Quality of Life of Europe's Cities“
Konzeptionen	• Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK) • EUREK-Aktionsprogramm • Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent • Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010 • Vision Planet: Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European, Danubian and Adriatic Area • Leitlinien für den Aufbau eines trans-europäischen Verkehrsnetzes (TEN Verkehr)	• Bericht „European sustainable cities“ • „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“
Anreizinstrumente	• Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A • Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B	• Gemeinschaftsinitiative URBAN II • Vorschlag der EU-Kommission für einen „Gemeinschaftsrahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung“

- Die TEN-Leitlinien haben den Aufbau eines leistungsfähigen europäischen Straßen- und Schienenverkehrsnetzes zum Ziel, das nicht nur bei einer gesamträumlichen Betrachtung von großer Bedeutung ist, sondern auch erhebliche potenzielle Auswirkungen auf städtische Räume hat. Der angestrebte Aus- und Neubau von Verkehrswegen ist außerdem mit der Versiegelung von Flächen verbunden, sodass die TEN-Leitlinien in einem sehr engen Bezug zum thematischen Schwerpunkt dieser Studie stehen.
- Bei den Gemeinschaftsinitiativen INTERREG III A und B sowie URBAN II handelt es sich um Finanzierungsinstrumente zur Anwendung der räumlichen Ziele, die im EUREK und im „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“ fixiert sind. URBAN ist den städtischen Problemgebieten gewidmet, während bei INTERREG die grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit im Mittelpunkt steht. Die Instrumente sind auch deswe-

gen interessant, weil mit ihnen beträchtliche Finanztransfers verbunden sind und weil sich hier Implementationsprozesse von der Ebene der Rahmendokumente bis hin zu Projekten vor Ort nachvollziehen lassen.

In den Fallstudien soll die Umsetzung von Rahmendokumenten in konkrete Projekte nachgezeichnet und bewertet werden. Im Bereich der raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumente ist dies nur bei den Anreizinstrumenten INTERREG und URBAN möglich. Weil es um die Analyse bereits realisierter Maßnahmen geht, werden die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG II A, INTERREG II C und URBAN I aus der abgelaufenen Förderperiode 1994-1999 untersucht. Sie sind die Pendants zu INTERREG III A und B sowie URBAN II in der neuen Förderperiode 2000-2006, die gerade erst begonnen hat. Bei der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C, die der Förderung der transnationalen Zusammenarbeit in multinationalen Kooperationsräumen dient, werden nur Projekte mit deutscher Beteiligung bewertet.

1.3.2 Auswahl der Untersuchungsgebiete

Innerhalb jeder Gemeinschaftsinitiative wurden zwei Regionen beziehungsweise Städte untersucht, um die Aussagefähigkeit der Fallstudienenergebnisse zu erhöhen. Ost- und westdeutsche Untersuchungsgebiete sollten dabei in einem zahlenmäßig ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Außerdem sollte für jede Gemeinschaftsinitiative mindestens ein Beispiel ausgewertet werden, in welchem die Chancen zur Umsetzung von Umweltbelangen besonders gut genutzt wurden. Mit der Auswahl der Untersuchungsgebiete wird jedoch kein Anspruch auf Repräsentativität erhoben.

Nach einer breit angelegten, internet-gestützten Vorauswahl wurden die schriftlichen Unterlagen mehrerer Untersuchungsgebiete innerhalb jeder Gemeinschaftsinitiative gesichtet. Die Entscheidung wurde dann aufgrund der Aussagekraft der Dokumente und unter Berücksichtigung der genannten Anforderungen getroffen. Im Rahmen von INTERREG II A wurden die sächsisch-böhmische Euroregion Erzgebirge/Krusnohori und die deutsch-niederländische EUREGIO ausgewählt. Bei INTERREG II C fiel die Wahl auf den Nordseeraum und auf den mitteleuropäischen, adriatischen, Donau- und südosteuropäischen Raum (CADSES). Innerhalb von URBAN wurden die Städte Magdeburg und Saarbrücken ausgewählt (s. Abb. 2 und 3).

1.3.3 Anforderungsprofil Umwelt

Das Anforderungsprofil enthält die Kriterien zur Bewertung der raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumente und der Fallbeispiele. Dabei werden Elemente der strategischen Umweltprüfung (SUP) aufgegriffen.

Weil die Berücksichtigung von Umweltzielen und die Chancen zu deren Umsetzung bewertet werden, müssen die entsprechenden Umweltziele zuvor benannt werden. Alle umweltbezogenen Ziele, die in den Dokumenten der europäischen Umweltpolitik zu finden sind, wurden daher zu einem Referenz-Zielsystem zusammengefasst.



Abbildung 2: Fallbeispiele für die Untersuchung der EU-Gemeinschaftsinitiativen INTERREG II A und URBAN I (Übersichtskarte).

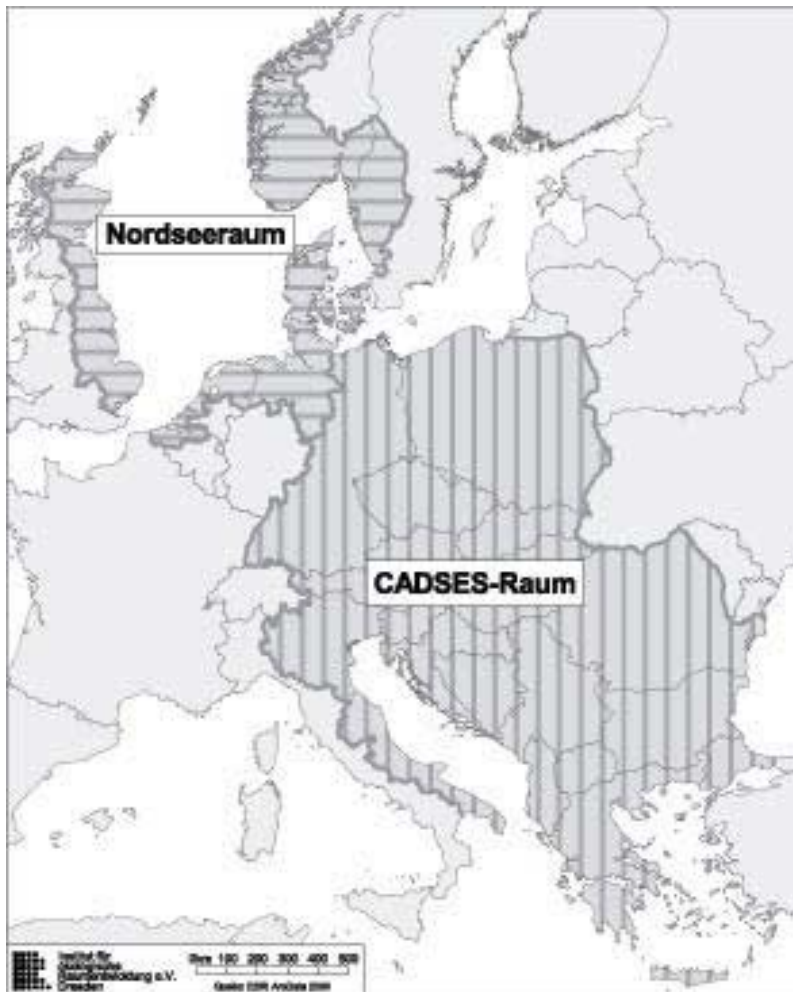


Abbildung 3: Fallbeispiele für die Untersuchung der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C (Übersichtskarte).

1.3.3.1 Kriterien zur Bewertung der Rahmendokumente

Ansatz der strategischen Umweltprüfung

Die Prüfung, inwieweit bei Instrumenten zur Raumentwicklung Umweltbelange berücksichtigt werden, ähnelt dem zentralen Anliegen einer strategischen Umweltprüfung (SUP). In Deutschland gibt es bislang zwar keine gesetzliche Regelung zur SUP, auf EU-Ebene wurde jedoch im Juni 2001 eine SUP-Richtlinie verabschiedet. Sie enthält eine Liste der Informationen beziehungsweise Arbeitsschritte, die eine SUP umfassen sollte.⁶

⁶ ABL 2001/L 197/30, Anhang I.

Die meisten dieser Informationen sind nur bei Plänen oder Programmen mit konkretem Standortbezug zu erheben, beispielsweise die Umweltmerkmale der betroffenen Gebiete oder die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Umwelt. Da keines der für die Bewertung ausgewählten Instrumente einen Standortbezug aufweist, können lediglich die in der SUP-Richtlinie vorgesehenen allgemeinen Arbeitsschritte durchgeführt werden. Dazu gehört vor allem die Darstellung der „auf internationaler oder gemeinschaftlicher Ebene oder auf Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind, und die Art, wie diese Ziele [...] berücksichtigt wurden“⁷. Von Interesse sind auch Informationen über „die Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche negative Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder Programms zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen“⁸. Dementsprechend können die folgenden Fragen herangezogen werden, um zu bewerten, in welchem Maße Umweltbelange berücksichtigt worden sind:

- Wie wird auf umweltbezogene Ziele Bezug genommen – wird nur allgemein auf die Kohärenz mit der gemeinschaftlichen Umweltpolitik verwiesen oder werden einzelne Ziele angesprochen?
- Werden alle relevanten Ziele erwähnt? Wird insbesondere das Ziel berücksichtigt, die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke zu reduzieren?
- Entspricht der Konkretisierungsgrad der umweltbezogenen Ziele dem der sonstigen Ziele?
- Werden prozessuale Angaben darüber getroffen, wie die Umweltziele im Implementationsprozess zu berücksichtigen sind, zum Beispiel in Form einer Verpflichtung, Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen?

Die Frage, ob in einem Instrument der Raumentwicklung alle relevanten Umweltziele berücksichtigt werden, lässt sich nur anhand eines Referenz-Zielsystems beantworten. Das Zielsystem, das nachfolgend vorgestellt wird, bezieht sich auf die einschlägigen Dokumente der europäischen Umweltpolitik.

Referenz-Zielsystem

Für die Erarbeitung des Referenz-Zielsystems wurde auf diejenigen umweltpolitischen Instrumente der Europäischen Union zurückgegriffen, die normative Aussagen enthalten. Dazu gehören die umweltpolitischen Artikel des EG-Vertrags, das Fünfte Umwelt-Aktions-

⁷ Vgl. ABL 2001/L 197/30, Anhang I, Buchstabe e.

⁸ Vgl. ABL 2001/L 197/30, Anhang I, Buchstabe g.

programm⁹, die „Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen“ (FFH-Richtlinie)¹⁰, die gesamteuropäische Biodiversitätsstrategie¹¹ sowie das „Handbuch über die Umweltprüfung von Regionalentwicklungsplänen und EU-Strukturfondsprogrammen“ (SUP-Handbuch)¹².

Bei der Strukturierung wurde eine Systematik verwendet, die der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) entwickelt hat. Sie besteht aus den fünf Elementen „Leitbild“, „Leitlinien (Handlungsprinzipien)“, „Umweltqualitätsziele“ (und Umwelthandlungsziele), „Umweltqualitätsstandards“ und „Umweltindikatoren“¹³: „Aus dem Leitbild folgen Handlungsprinzipien, aus denen sich wiederum Umweltqualitätsziele ableiten lassen. Die quantitative Konkretisierung dieser Qualitätsziele führt zu Umweltqualitätsstandards, die als Referenz für die Bildung von Umweltindikatoren dienen.“¹⁴ Da es im Rahmen dieser Untersuchung nicht um die Quantifizierung von Zielen geht, sind nur die ersten drei Ebenen von Interesse.

In Tabelle 2 werden die normativen Aussagen, die in den genannten europäischen Umweltinstrumenten zu finden sind, den drei Zielebenen „Leitbild“, „Leitlinien“ und „Umweltqualitätsziele / Umwelthandlungsziele“ zugeordnet.

Kriterien zur Bewertung der Chancen für die Umsetzung von Umweltbelangen

Im Kontext dieser Untersuchung bezieht sich der Terminus „Chancen für die Umsetzung von Umweltbelangen“ auf die Möglichkeiten, die die zu untersuchenden Instrumente staatlichen Stellen und sonstigen Akteuren in den Mitgliedstaaten – in diesem Fall in Deutschland – zur Umsetzung umweltbezogener Ziele bieten. Entsprechende Potenziale sind in zweierlei Hinsicht denkbar: (a) Das Instrument kann als Argumentationshilfe verwendet werden und dazu beitragen, Umweltbelange in Abwägungsprozessen zu stärken, oder (b) das Instrument ist für die Finanzierung umweltbezogener Maßnahmen einzusetzen. Weitere Formen politischer Steuerung – zum Beispiel durch Ge- oder Verbote – scheiden aus, weil keine originär umweltpolitischen Instrumente untersucht werden.

⁹ KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, GD XI – UMWELT, NUKLEARE SICHERHEIT UND KATASTROPHENSCHUTZ 1993, S. 31-145.

¹⁰ ABL 92/L 206/7.

¹¹ COUNCIL OF EUROPE 1996.

¹² EUROPÄISCHE KOMMISSION, GD XI – UMWELT, NUKLEARE SICHERHEIT UND KATASTROPHENSCHUTZ; ENVIRONMENTAL RESOURCES MANAGEMENT 1998.

¹³ SRU 1994, S. 101. Vgl. KIEMSTEDT 1990, S. 46.

¹⁴ SRU 1994, S. 102.

Tabelle 2: Referenz-Zielsystem¹⁵

Zielebene	Aussage
Leitbild	Dauerhaft-umweltgerechte beziehungsweise nachhaltige Entwicklung
Leitlinien	• Dauerhafte und umweltgerechte Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen Boden, Wasser, Naturlandschaften und Küstengebiete • Verringerung der Nutzung nichterneuerbarer Ressourcen • Nutzung erneuerbarer Ressourcen im Rahmen ihres Regenerationsvermögens • Stärkung der ökologischen Kohärenz Europas • Vermeidungsprinzip • Vorsorgeprinzip • Kompensationsprinzip / Verschlechterungsverbot • Verbesserungsgebot • Verursacherprinzip • Anwendung der jeweils umweltschonendsten Technologien und Verfahren • Prinzip der Öffentlichkeitsbeteiligung • Entwicklung des Umweltbewusstseins, Umwelterziehung
Umweltqualitätsziele / Umwelthandlungsziele	• Sicherung der Artenvielfalt • Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen • Erhaltung und Verbesserung des Zustands von Flora und Fauna, Lebensräumen und Landschaften • Erhaltung und Verbesserung der Qualität von Böden und Wasservorkommen • Erhaltung und Verbesserung der Umweltqualität vor Ort [= Luftqualität, Lärmschutz, Erholungs- und Erlebniswert] • Schutz der Erdatmosphäre

Das erste Kriterium lautet daher, ob das Instrument eine Bindungswirkung hinsichtlich der Vergabe finanzieller Mittel oder sonstiger politischer Entscheidungen in Deutschland hat. Wenn dies nicht der Fall sein sollte, bleibt zu untersuchen, welchen Wert das Instrument als Argumentationshilfe für die Umsetzung von Umweltbelangen in Abwägungs- und Entscheidungsprozessen besitzt.

Wenn sich ein Instrument hingegen auf die Mittelvergabe in Deutschland auswirkt, gilt es zu ermitteln,

- wie hoch die Mittel insgesamt sind, die für Deutschland zur Verfügung stehen,

¹⁵ Vgl. ABL 92/L 206/7, Art. 2 Abs. 1; ABL 97/C 340/173, Art. 2 und 174; COUNCIL OF EUROPE 1996, S. 16, 28 f.; EUROPÄISCHE KOMMISSION, GD XI – UMWELT, NUKLEARE SICHERHEIT UND KATASTROPHENSCHUTZ; ENVIRONMENTAL RESOURCES MANAGEMENT 1998, S. 19-21; KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, GD XI – UMWELT, NUKLEARE SICHERHEIT UND KATASTROPHENSCHUTZ 1993, S. 39 f., 48 f., 55, 76, 81 und 83.

- wie hoch der Anteil ist, der für Umweltbelange vorgesehen ist, beziehungsweise in welchem Verhältnis umweltbezogene zu sonstigen Maßnahmenvorschlägen stehen und
- wie sich die Verteilung der Mittel gegebenenfalls beeinflussen lässt.

In Tabelle 3 sind die Kriterien für beide Bewertungsbereiche – Problemanalyse und Chancenanalyse – zusammenfassend aufgelistet.

1.3.3.2 Kriterien zur Bewertung der Fallstudien

In den Fallstudien werden die beiden Aspekte der Problem- und der Chancenanalyse wieder aufgenommen. Zur Analyse der Chancen für die Umsetzung von Umweltbelangen wird den eigentlichen Bewertungen jeweils ein Unterkapitel über die Verfahren vorangestellt, die bei der Durchführung der untersuchten Gemeinschaftsinitiativen zur Anwendung kommen. Aus den Beschreibungen ist abzuleiten, an welchen Stellen umweltpolitisch interessierte Akteure in Deutschland ansetzen können, um die EU-Instrumente möglichst weitgehend in den Dienst des Umwelt- und Ressourcenschutzes zu stellen.

Tabelle 3: Anforderungsprofil Umwelt für die Bewertung der Rahmendokumente

Bewertungsbereich	Kriterien
Berücksichtigung von Umweltbelangen (Problemanalyse)	• In welcher Weise wird auf Ziele des Umwelt- und Ressourcenschutzes Bezug genommen – wird nur allgemein auf die Kohärenz mit der gemeinschaftlichen Umweltpolitik verwiesen oder werden einzelne Ziele angesprochen? • Werden alle relevanten Umweltziele erwähnt? Wird das Ziel berücksichtigt, die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke zu reduzieren? • Entspricht der Konkretisierungsgrad der umweltbezogenen Ziele dem der sonstigen Ziele? • Werden prozessuale Angaben darüber getroffen, wie die Umweltziele im Implementationsprozess zu berücksichtigen sind, zum Beispiel in Form einer Verpflichtung, Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen?
Chancen für die Umsetzung von Umweltbelangen (Chancenanalyse) Für Instrumente <i>ohne</i> Bindungswirkung Für Instrumente <i>mit</i> Bindungswirkung	• Hat das Instrument Bindungswirkung auf die Vergabe finanzieller Mittel oder auf sonstige politische Entscheidungen in Deutschland? • Welchen Wert besitzt das Instrument als Argumentationshilfe für die Umsetzung von Umweltbelangen und die Stärkung von Umweltbelangen in Abwägungsprozessen? • In welcher Höhe stehen Mittel für Deutschland zur Verfügung? • Werden konkrete Einsatzmöglichkeiten des Instruments für bestimmte Umweltbelange oder für den Schutz bestimmter Umweltmedien, insbesondere für den Schutz der Ressource „Fläche“, genannt? In welchem zahlenmäßigen Verhältnis stehen die umweltbezogenen zu den sonstigen Maßnahmenvorschlägen? • Haben sich die Spielräume zur Finanzierung umweltbezogener Maßnahmen im Vergleich zur Förderperiode 1994-1999 vergrößert? • Auf welcher Implementationsebene findet die Zuordnung der finanziellen Mittel zu Umweltbelangen und sonstigen Belangen beziehungsweise generell die Programmplanung statt? Wer sind die maßgeblichen Entscheidungsträger?

Die Problemanalyse wird in den Fallstudien anhand der beiden Leitfragen operationalisiert, inwieweit Ziele des Umwelt- und Ressourcenschutzes in den Operationellen Programmen und den geförderten Projekten berücksichtigt worden sind und ob die Leitlinien, Operationellen Programme und Projekte unter Umweltgesichtspunkten kohärent sind (s. Tab. 4).

Tabelle 4: Anforderungsprofil Umwelt für die Bewertung der Fallstudien

Bewertungsbereich	Kriterien (OP = anwendbar auf die Operationellen Programme, GP = anwendbar auf die geförderten Projekte)
Berücksichtigung von Umweltbelangen	• Wird auf Ziele des Umwelt- und Ressourcenschutzes Bezug genommen? (OP) • Entspricht der Konkretisierungsgrad der umweltbezogenen Ziele dem der sonstigen Ziele? (OP) • Wie ist die Relation zwischen den Maßnahmen bzw. Projekten mit Bezug zum Umwelt- und Ressourcenschutz und den sonstigen Maßnahmen bzw. Projekten – sowohl hinsichtlich der Anzahl als auch der finanziellen Ausstattung? (OP, GP) • Gibt es Ansätze, auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs für Siedlungszwecke hinzuwirken? (OP, GP) • Ist bei Maßnahmen bzw. Projekten, die nicht originär dem Umwelt- und Ressourcenschutz dienen, ein Bemühen zu erkennen, etwaige negative Umweltwirkungen zu minimieren? (OP, GP)
Kohärenz mit den Leitlinien	• Wird eine kohärente Gewichtung von Umweltbelangen vorgenommen oder werden andere Schwerpunkte als in den Leitlinien gesetzt? (OP, GP)

Um die Relation zwischen den Maßnahmen beziehungsweise Projekten mit Bezug zum Umwelt- und Ressourcenschutz sowie den sonstigen Maßnahmen beziehungsweise Projekten vornehmen zu können, müssen die Maßnahmen und Projekte entsprechend klassifiziert werden. Dies geschieht mit Hilfe einer zweistufigen Skala:

- Maßnahmenbereiche mit Bezeichnungen wie etwa „Verbesserung der ökologischen Grundlagen“ oder „vorsorgliches Management und Entwicklung des natürlichen Erbes“ fallen in die Kategorie „umweltverbessernde Effekte zu erwarten“.
- Projekte aus anderen Maßnahmenbereichen, bei denen aber Beiträge zum Umwelt- und Ressourcenschutz zu erwarten sind, werden ebenfalls als voraussichtlich umweltverbessernd eingestuft. Sie können zum Beispiel die Wiedernutzung von Industriebrachen zum Ziel haben, um die Neuversiegelung von Flächen zu reduzieren.
- Alle übrigen Projekte werden der Kategorie „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ zugeordnet.

Bei der umweltbezogenen Kategorisierung der Projekte und Maßnahmen wurden vor allem die Auswirkungen auf die Flächeninanspruchnahme und die zu erwartenden Emissionen berücksichtigt. Ob ein Projekt zur Inanspruchnahme – Versiegelung, Zerschneidung usw. – zusätzlicher Flächen führt, ist relativ leicht zu beurteilen und gibt gleichzeitig Aufschluss über weitere Umweltauswirkungen, zum Beispiel hinsichtlich des Landschaftswasserhaushalts oder der Lebensräume von Tieren und Pflanzen. Anhand des Kriteriums „Emissionen“ wird

beispielsweise der Bau von Radwegen trotz des damit einhergehenden „Flächenverbrauchs“ als voraussichtlich umweltverbessernd eingestuft, weil Radwege tendenziell zur Erhöhung des Anteils emissionsarmer Verkehrsmittel am Modal Split beitragen. In dieser Studie kann jedoch insgesamt nur eine näherungsweise Klassifizierung geleistet werden, weil in eine umfassende und differenzierte ökologische Bilanzierung zahlreiche weitere Parameter einzubeziehen wären.

2 Europäische Raum- und Stadtentwicklungspolitik

In diesem Kapitel werden die Instrumente der europäischen Raum- und Stadtentwicklungspolitik (s. Tab. 1) beschrieben. Dabei wird auf die Ziele und Inhalte sowie auf die verantwortlichen Institutionen eingegangen.

Zuvor wird ein Überblick über die europäische Strukturpolitik gegeben, weil einige raum- und stadtentwicklungspolitische Instrumente mit der Strukturpolitik eng verwoben sind. Dies gilt insbesondere für die Anreizinstrumente, die zu den integralen Bestandteilen der europäischen Strukturpolitik gehören, gleichzeitig aber auf mehrfache Weise mit den Informations- und den konzeptionellen Instrumenten inhaltlich zusammenhängen. Beispielsweise beziehen sich die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative URBAN auf den „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“ und die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B auf das EUREK.¹⁶

Es erscheint daher sinnvoll, die Entstehung und die wichtigsten Komponenten der europäischen Strukturpolitik sowie den Ablauf der Programmplanung eingehender zu betrachten, bevor die raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumente vorgestellt werden.

2.1 Überblick über die europäische Strukturpolitik

2.1.1 Strukturfonds, Gemeinschaftsinitiativen, innovative Maßnahmen und Kohäsionsfonds

Die europäische Strukturpolitik soll zur Verwirklichung von drei so genannten „Zielen“ beitragen. Ihnen kommt im Zusammenhang mit den Strukturfonds und den Gemeinschaftsinitiativen eine Schlüsselrolle zu, weil in der Regel nur solche Gebiete strukturpolitische Fördermittel erhalten können, die unter eines der drei Ziele fallen. Ziel 1 bezieht sich auf die „Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand“, Ziel 2 beinhaltet die „Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen“ und Ziel 3 richtet sich auf die „Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme“¹⁷.

Die ersten beiden Ziele haben einen räumlichen Bezug, da genau festgelegt ist, welche Regionen einem bestimmten Ziel zugeordnet sind. Unter Ziel 1 fallen demnach alle Gebiete mit einem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt unter 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts. Abgrenzungsgrundlage sind die Regionen der Ebene II der Systematik der Gebietseinheiten

¹⁶ Vgl. ABL 2000/C 141/8, Abs. 6, und ABL 2000/C 143/6, Abs. 14.

¹⁷ ABL 99/L 161/1, Art. 1.

für die Statistik (NUTS)^{18, 19} Die Bestimmung der Regionen, die nach Ziel 2 förderfähig sind, basiert auf der NUTS-Ebene III und erfolgt nach einem komplexen Kriterienkatalog. Allgemein gehören zu dieser Kategorie „die Gebiete mit einem sozioökonomischen Wandel in den Sektoren Industrie und Dienstleistungen, die ländlichen Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, Problemgebiete in den Städten sowie die von der Fischerei abhängigen Krisengebiete“²⁰. Für Ziel 3 gibt es keinerlei räumliche Eingrenzung mit Ausnahme der Bestimmung, dass dieses Ziel nicht in solchen Gebieten zur Anwendung kommen darf, die unter Ziel 1 fallen.²¹

Zur Finanzierung der Ziele dienen die vier Strukturfonds: der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, und das Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF).²² Die Zuordnung der Strukturfonds und Strukturfondsmittel zu den Zielen gibt Tabelle 5 wieder.

Die Strukturfonds-Interventionen werden durch das Instrument der „innovativen Maßnahmen“ unterstützt. Dazu gehören Studien, Pilotprojekte und der Austausch von Erfahrungen. Durch die Ausarbeitung neuartiger Methoden und Praktiken soll „die Qualität der Interventionen für die Ziele 1, 2 und 3 verbessert werden“²³. Die Finanzierung der innovativen Maßnahmen kann grundsätzlich über verschiedene Fonds erfolgen; bislang liegt jedoch erst ein Leitlinien-Entwurf der Kommission für die innovativen Maßnahmen des EFRE für den Zeitraum 2000-2006 vor. Gemäß dieser Leitlinien kommen Ziel-1- und Ziel-2-Regionen als Begünstigte infrage.²⁴

Die innovativen Maßnahmen stellen eine Reaktion auf die Befürchtung dar, dass in ohnehin schon benachteiligten Regionen die Chancen verpasst werden könnten, die mit dem Übergang zur Informationsgesellschaft verbunden sind. Dies wird mit dem Befund untermauert, dass die Strukturfondsmittel in den am wenigsten entwickelten Regionen vor allem in die Verbesserung der physischen Infrastruktur investiert werden, aber kaum in die Förderung des Humankapitals.²⁵ Die innovativen Maßnahmen sind drei Bereichen beziehungsweise vorrangigen Themen zugeordnet: „eine auf Wissen und technologischer Innovation basie-

¹⁸ In Deutschland bilden die Bundesländer die NUTS-Ebene I, die Regierungsbezirke die NUTS-Ebene II und die Kreise die NUTS-Ebene III (vgl. RIDINGER 1995, S. 34 f.).

¹⁹ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 3 Abs. 1.

²⁰ ABL 99/L 161/1, Art. 4 Abs. 1.

²¹ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 5.

²² Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 2 Abs. 1.

²³ ABL 99/L 161/1, Art. 22 Abs. 1.

²⁴ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000, Anhang A.

²⁵ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000, Art. 3 und 10.

rende regionale Wirtschaft“, „eEuropeRegio: die Informationsgesellschaft im Dienste der regionalen Entwicklung“ und „regionale Identität und nachhaltige Entwicklung“²⁶.

Tabelle 5: Zuordnung der Strukturfonds und Strukturfondsmittel für den Zeitraum von 2000 bis 2006²⁷

Verwendungszweck	Zugeordnete Strukturfonds	Zugeordnete Strukturfondsmittel	
		in v. H. der gesamten Strukturfondsmittel	in Mrd. Euro
Ziel 1	EFRE; ESF; EAGFL, Abteilung Ausrichtung; FIAF	69,70	135,9
Ziel 2	EFRE; ESF	11,50	22,5
Ziel 3	ESF	12,30	24,0
Gemeinschaftsinitiativen			
INTERREG	EFRE	2,52	4,9
URBAN	EFRE	0,36	0,7
LEADER	EAGFL, Abteilung Ausrichtung	1,03	2,0
EQUAL	ESF	1,44	2,8
Innovative Maßnahmen	k. A.	0,40	0,7
Maßnahmen der technischen Hilfe	k. A.	0,25	0,5
Sonstiges, z. B. Finanz-ausstattung des FIAF außerhalb von Ziel 1	FIAF	0,50	1,0
Gesamt		100,00	195,0

Mit den Strukturfonds werden nicht nur die Ziele 1 bis 3 und die innovativen Maßnahmen, sondern auch die Gemeinschaftsinitiativen finanziert. Dies sind spezifische strukturpolitische Instrumente, welche die Kommission von sich aus den Mitgliedstaaten vorschlägt, um Probleme mit besonderer Bedeutung für die Gemeinschaft zu lösen.²⁸ In der laufenden Förderperiode gibt es vier solcher Initiativen:

²⁶ EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000, Art. 8.

²⁷ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 2 Abs. 2, Art. 7 Abs. 2 und 6, Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 21 Abs. 2, Art. 22 Abs. 1, Art. 23; EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR REGIONAL POLICY 1999, o. S.; ergänzt durch eigene Berechnungen.

²⁸ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 2000a, o. S.

- INTERREG für die „grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit“,
- URBAN für die „wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtviertel“,
- LEADER für die „Entwicklung des ländlichen Raums“ und
- EQUAL für die „Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt“²⁹.

Die Gemeinschaftsinitiativen werden aus unterschiedlichen Strukturfonds bezahlt (s. Tab. 5). Eine Beschränkung auf bestimmte Zielgebiete gibt es nicht. Das bedeutet, dass mit den Gemeinschaftsinitiativen auch solche Gebiete gefördert werden können, die nicht unter Ziel 1 oder Ziel 2 fallen.³⁰

Ein weiterer strukturpolitischer Fonds, der jedoch nicht zu den Strukturfonds im engeren Sinne gehört und keine regionale Zielsetzung aufweist, ist der Kohäsionsfonds. Er soll in den Bereichen Umweltschutz und Verkehrsinfrastruktur die übrigen Entwicklungsinstrumente ergänzen, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft zu stärken. Gefördert werden Vorhaben von gemeinsamem Interesse sowie vorhabensbezogene Studien in Mitgliedstaaten, deren Bruttosozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung unter 90 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt. Dieses Kriterium erfüllen Griechenland, Irland, Portugal und Spanien. Von 2000 bis 2006 stehen für den Kohäsionsfonds insgesamt 18 Milliarden Euro zur Verfügung. Der Kohäsionsfonds dient insbesondere zur Finanzierung der transeuropäischen Netze (TEN). Dabei werden im Verkehrsbereich nur solche Vorhaben unterstützt, die im Rahmen der Leitlinien zum Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes³¹ bestimmt worden sind.³²

2.1.2 Programmplanung

Mit „Programmplanung“ ist „das mehrstufige Organisations-, Entscheidungs- und Finanzierungsverfahren“³³ zur Durchführung von Aktionen im Rahmen der Strukturfonds einschließlich der Gemeinschaftsinitiativen und der innovativen Maßnahmen gemeint. Die wesentli-

²⁹ ABL 99/L 161/1, Art. 20 Abs. 1.

³⁰ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 20 Abs. 3.

³¹ ABL 96/L 228/1.

³² Vgl. ABL 94/L 130/1, Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 1 und 2 sowie Art. 3 Abs. 1 und 2; ABL 99/L 161/57, Art. 1 Abs. 2-4; EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 2000a, o. S.; SCHONEWEG 1996, S. 820.

³³ ABL 99/L 161/1, Art. 9.

chen Elemente der Programmplanung sind Entwicklungspläne, Gemeinschaftliche Förderkonzepte, Operationelle Programme und Einheitliche Programmplanungsdokumente³⁴. Der Planungszeitraum beträgt sieben Jahre, entsprechend der aktuellen Förderperiode von 2000 bis 2006. Einen Sonderfall stellt der Kohäsionsfonds dar. Zuwendungen daraus werden zwar ebenfalls nur dann gewährt, wenn der Mitgliedstaat ein Programm aufgestellt hat; prinzipiell muss jedoch die Förderung eines jeden Vorhabens einzeln bei der Kommission beantragt werden.³⁵

Ausgangspunkt der Programmplanung sind die Leitlinien, welche die Kommission für die einzelnen Strukturfonds, die Gemeinschaftsinitiativen und die innovativen Maßnahmen beschließt. Die Leitlinien bilden die Richtschnur für die Aufstellung der Entwicklungspläne beziehungsweise Programme durch die Mitgliedstaaten (s. Abb. 4).³⁶

Um die Strukturfonds in Anspruch nehmen zu können, müssen die Mitgliedstaaten von sich aus Entwicklungspläne vorlegen. Zu den Mindestinhalten der Pläne gehören

- eine quantifizierte Beschreibung der Ausgangssituation,
- eine Strategie zur Verwirklichung eines der Ziele 1, 2 oder 3 sowie
- Angaben zur finanziellen Beteiligung der Strukturfonds.³⁷

Das weitere Vorgehen richtet sich nach dem jeweiligen Ziel. Bei Interventionen mit einem Umfang von mehr als einer Milliarde Euro für Ziel 1 wird zunächst ein Gemeinschaftliches Förderkonzept (GFK) und dann ein Operationelles Programm (OP) erstellt. Interventionen für Ziel 1 mit einem geringeren Volumen sowie sämtliche Interventionen für die Ziele 2 und 3 bestehen aus Einheitlichen Programmplanungsdokumenten (EPPD).³⁸

³⁴ Auf Englisch: *Single Programming Document (SPD)*.

³⁵ Vgl. ABL 94/L 130/1, Art. 10 Abs. 1, 3 und 6; ABL 99/L 161/1, Art. 17-19; ABL 99/L 161/57, Art. 2.

³⁶ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 10 Abs. 3 und Art. 21 Abs. 1.

³⁷ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 17 Abs. 1.

³⁸ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 9, Art. 15 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 1.

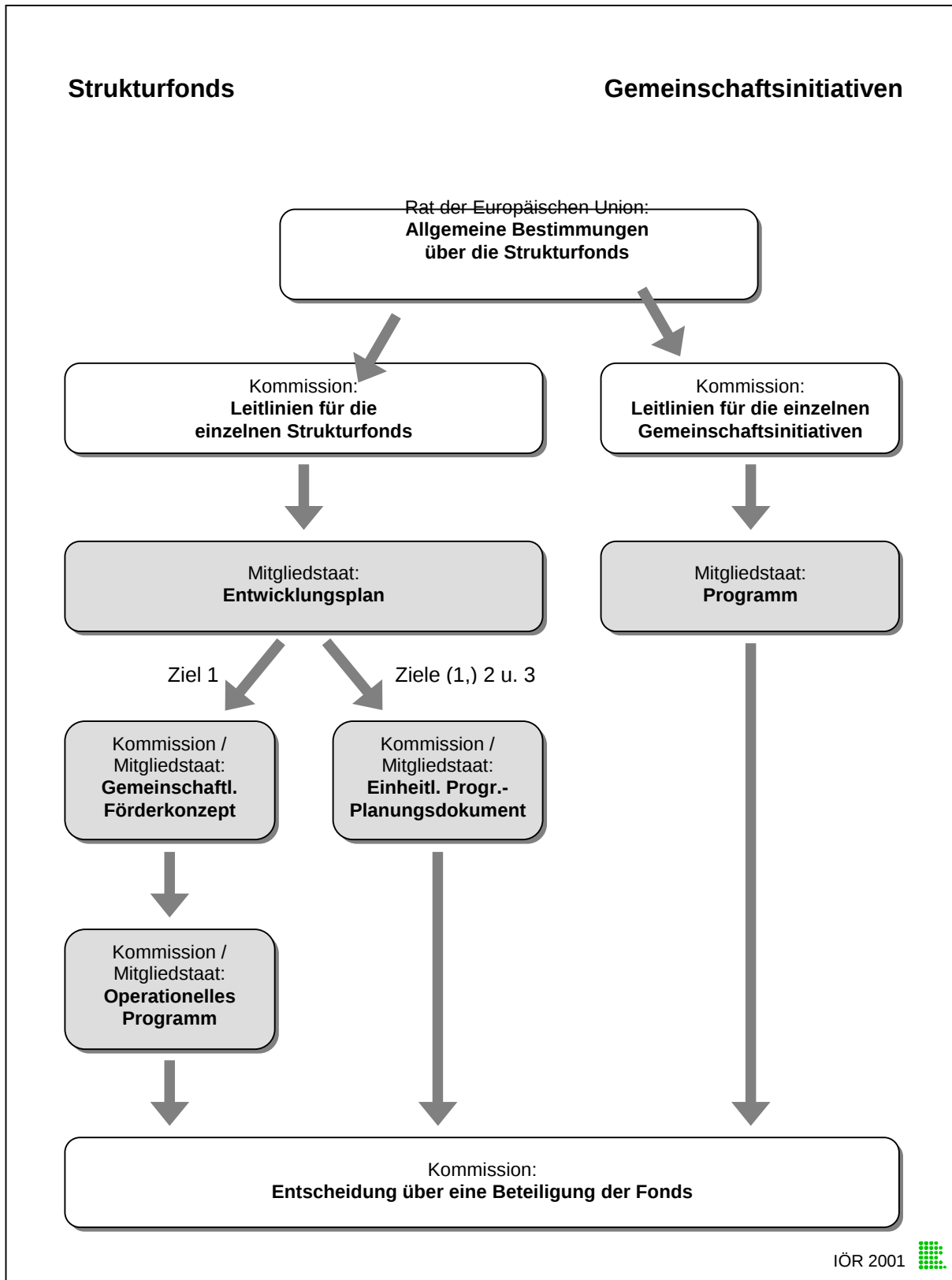


Abbildung 4: Programmplanung im Rahmen der Strukturfonds und Gemeinschaftsinitiativen

Sowohl die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte als auch die Einheitlichen Programmplanungsdokumente werden von der Kommission beschlossen und beruhen auf den Entwicklungsplänen der Mitgliedstaaten.³⁹

Bei den Gemeinschaftlichen Förderkonzepten handelt es sich um „vertragliche Abmachungen mit den Mitgliedstaaten, die für die förderberechtigten Gebiete die Entwicklungsschwerpunkte, die Interventionsformen und die Modalitäten der Finanzierung enthalten“⁴⁰. Anders als die Entwicklungspläne müssen sie keine Beschreibung der Ausgangssituation beinhalten, dafür jedoch präzisere finanzielle Angaben. Außerdem wird eine Behörde benannt, die für die Verwaltung des Förderkonzepts zuständig ist. Jedes Gemeinschaftliche Förderkonzept umfasst ferner eine Ex-ante-Überprüfung der Zusätzlichkeit, das heißt eine Prüfung, ob die Strukturfondsmittel nicht an die Stelle von Ausgaben gleicher Art des Mitgliedstaats treten. Die zu einem gemeinschaftlichen Förderkonzept gehörenden Interventionen können über ein oder mehrere Operationelle Programme abgewickelt werden.⁴¹

Ein Operationelles Programm ist ein „Dokument zur Durchführung eines gemeinschaftlichen Förderkonzepts mit einem kohärenten Bündel von Schwerpunkten, bestehend aus mehrjährigen Maßnahmen, zu dessen Durchführung ein oder mehrere Fonds und ein oder mehrere sonstige vorhandene Finanzierungsinstrumente sowie die Europäische Investitionsbank eingesetzt werden können“⁴². Zu den obligatorischen Bestandteilen zählen

- eine Darstellung der Schwerpunkte und Ziele des Programms,
- eine Beschreibung der vorgesehenen Maßnahmen,
- ein Finanzierungsplan, in dem die Beteiligung der Fonds nach Schwerpunkt und Jahr aufgeschlüsselt ist,
- Angaben zur Durchführung des Programms, zum Beispiel hinsichtlich der zuständigen Behörde, der Verwaltungsregelungen sowie der Art der Begleitung und Bewertung des Programms, und
- ein Finanzplan, in dem für jede Maßnahme die Beteiligung des Fonds und die Beiträge des Mitgliedstaats dargelegt werden.⁴³

Ein Einheitliches Programmplanungsdokument fasst die Inhalte eines Gemeinschaftlichen Förderkonzepts und eines oder mehrerer Operationeller Programme zusammen.

³⁹ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 9.

⁴⁰ SCHONEWEG 1996, S. 824.

⁴¹ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 11 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 2.

⁴² ABL 99/L 161/1, Art. 9.

⁴³ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 18 Abs. 2 und 3.

Die Vorgehensweise bei den Gemeinschaftsinitiativen unterscheidet sich von dem oben beschriebenen Verfahren, weil die Mitgliedstaaten keine Entwicklungspläne erarbeiten, sondern direkt so genannte „Programme“ vorlegen, deren Inhalt dem eines Einheitlichen Programmplanungsdokuments entspricht. Bei den innovativen Maßnahmen müssen die Mitgliedstaaten „Anträge“ vorlegen, die aber ebenfalls mit einem Einheitlichen Programmplanungsdokument vergleichbar sind.⁴⁴

In den Ex-ante-Bewertungen, die für jegliche Strukturfonds-Interventionen vorgeschrieben sind, muss auch auf Umweltbelange eingegangen werden. Die Ex-ante-Bewertung ist Grundlage und Bestandteil der Programmplanung. Sie wird in Verantwortung der nationalen Behörden vorgenommen, die für die Programmplanung zuständig sind. Darin muss eine weitestgehend quantifizierte Bewertung des Umweltzustandes in der betreffenden Region und eine Abschätzung der erwarteten Auswirkungen der Intervention auf die Lage der Umwelt enthalten sein. Außerdem muss nachgewiesen werden, dass die Intervention mit den vorhandenen kurz- und langfristigen Zielsetzungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie mit den Gemeinschaftsregeln im Umweltbereich vereinbar ist.⁴⁵

Nach Abschluss der Programmplanung entscheidet die Kommission im Einvernehmen mit dem Mitgliedstaat über eine Beteiligung der Fonds. Grundlage dieser Entscheidung kann sowohl ein Operationelles Programm, ein Einheitliches Programmplanungsdokument als auch ein Programm im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative sein.⁴⁶

2.1.3 Entwicklung der Strukturpolitik von den Römischen Verträgen bis zur Agenda 2000

Bereits in den Römischen Verträgen von 1957 verpflichteten sich die Unterzeichnerstaaten dazu, ihre Volkswirtschaften „zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“⁴⁷. Damit war die Schaffung des ESF verbunden, dem jedoch ange-

⁴⁴ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 21 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 1.

⁴⁵ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 41 Abs. 1 und 2.

⁴⁶ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 15 Abs. 4 und 5 sowie Art. 21 Abs. 3. Am gesamten Planungs- und Entscheidungsprozess sind nicht nur Kommission und Mitgliedstaat beteiligt, sondern – an unterschiedlichen Stellen des Prozesses je nach Art der Intervention- auch der Ausschuss für die Entwicklung und Umstellung der Regionen, der Ausschuss nach Art. 147 des Vertrags sowie der Ausschuss für Agrarstrukturen und die Entwicklung des ländlichen Raums (vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 15 Abs. 4 und 5, Art. 21 Abs. 3 und Art. 48-50).

⁴⁷ Präambel und Art. 2 EWG-Vertrag.

sichts des starken Wirtschaftswachstums in den fünfziger und sechziger Jahren zunächst keine große Bedeutung zukam.⁴⁸

Dies änderte sich erst durch die Wirtschaftskrise zu Anfang der siebziger Jahre. In dieser Zeit verschärften sich die wirtschaftlichen Disparitäten zusätzlich durch den Beitritt Irlands, des Vereinigten Königreichs und Grönlands, der Anfang 1973 vollzogen wurde. Als Reaktion wurde 1972 offiziell eine gemeinsame Regionalpolitik beschlossen und 1975 der EFRE mit dem ausdrücklichen Ziel gegründet, regionale Ungleichgewichte zu beseitigen. Er wurde ergänzt durch den EAGFL, Abteilung Ausrichtung, und das FIAF. Im Gefolge des Maastricht-Vertrags von 1992 wurde 1994 schließlich der Kohäsionsfonds eingerichtet. Er soll die Mitgliedstaaten mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt dabei unterstützen, die Konvergenzkriterien für den Beitritt zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zu erfüllen (s. Tab. 6).⁴⁹

Tabelle 6: Chronologische Übersicht über die Entwicklung der Strukturpolitik

Jahr	Dokument bzw. Reformschritt
1957	Römische Verträge mit der Zielaussage, eine ausgewogene Entwicklung herbeizuführen; Beschluss zur Einrichtung des ESF
1972	Gemeinschaftliche Regionalpolitik offiziell beschlossen
1975	Einrichtung des EFRE
1979	Einführung der Gemeinschaftsprogramme
1984	Abschaffung der Länderquoten zugunsten eines Spannsystems und Stärkung der Gemeinschaftsprogramme
1988	Konzentration auf fünf vorrangige Ziele und Einführung der Programmplanung; grundsätzlicher Beschluss zur Schaffung der Gemeinschaftsinitiativen
1989	Initiierung der ersten EFRE-finanzierten „Innovativen Maßnahmen“
1990-1993	Aufbau der ersten Gemeinschaftsinitiativen
1994	Einrichtung des Kohäsionsfonds
1999	Agenda 2000: u. a. Beschränkung auf drei vorrangige Ziele und vier Gemeinschaftsinitiativen

Mit dem EFRE wurden zunächst nur Maßnahmen finanziert, welche die Mitgliedstaaten zuvor beschlossen hatten. Es wurden Investitionsbeihilfen für Unternehmen und Infrastrukturinvestitionen gewährt. Die Maßnahmen mussten in mehrjährige Regionalentwicklungspro-

⁴⁸ Vgl. Art. 3 Buchstabe i EWG-Vertrag; EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 2000b, o. S.

⁴⁹ Vgl. ABL 94/L 130 1/1 Präambel; EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 2000b, o. S.; SCHONEWEG 1996, S. 811.

gramme eingebunden sein, in denen die Ausgangslage, Ziele und Maßnahmen sowie die vorgesehenen Finanzmittel und Instrumente dargestellt wurden. 1979 gab es eine erste Reform mit dem Ergebnis, dass fortan fünf Prozent der Gesamtmittel nicht mehr nach einem vorgegebenen Schlüssel an die Mitgliedstaaten verteilt wurden, sondern nach Kriterien der Gemeinschaft vergeben wurden. In einer zweiten Reform wurden 1984 die starren Zuteilungsquoten für die Mitgliedstaaten durch ein Spannsystem mit Ober- und Untergrenzen ersetzt. Der Anteil der Gemeinschaftsprogramme wurde auf zwanzig Prozent erhöht.⁵⁰

Weiterer Reformbedarf ergab sich 1986 mit der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte. Im Hinblick auf das darin enthaltene Binnenmarktprogramm wurde befürchtet, dass sich die Entwicklungschancen der ohnehin benachteiligten Regionen und damit auch die interregionalen Disparitäten weiter verschärfen würden. In der Reform der Strukturfonds von 1988 wurde daher eine Konzentration des Mitteleinsatzes auf die am stärksten benachteiligten Gebiete durchgesetzt. Die bisherige Projektfinanzierung wurde umgestellt auf den Programmansatz, verbunden mit der Einführung von gemeinschaftlichen Förderkonzepten. Außerdem wurden die strukturpolitischen Interventionen auf fünf vorrangige Ziele beschränkt, zu denen später ein sechstes für die dünn besiedelten arktischen Regionen hinzukam.⁵¹

Die Gemeinschaftsinitiativen, deren Einführung ebenfalls 1988 beschlossen wurde, knüpften an die früheren Gemeinschaftsprogramme an. Zwischen 1990 und 1993 wurden nach und nach vierzehn Gemeinschaftsinitiativen etabliert, die in veränderter Zusammensetzung bis 1999 fortgeführt wurden. Von 1994 bis 1999 wurden neun Prozent der Strukturfondsmittel – das heißt 13,45 Milliarden ECU – für die Gemeinschaftsinitiativen eingesetzt.⁵²

Innovative Maßnahmen wurden erstmals 1989 für fünf Jahre durchgeführt. Damals standen 326 Millionen ECU zur Verfügung, die für Aktionen in den Bereichen „Raumordnung“, „grenzüberschreitende Zusammenarbeit“, „Kooperationsnetze zwischen Städten und Regionen“ sowie „städtische Probleme“ ausgegeben wurden. In der Förderperiode 1994-1999 wurden rund 400 Millionen ECU für die vier Themenkreise

- Interregionale, innergemeinschaftliche und außergemeinschaftliche Zusammenarbeit,
- Innovation für lokale und regionale Entwicklung,
- Raumordnung und
- Städtepolitik

⁵⁰ Vgl. SCHONEWEG 1996, S. 811-814.

⁵¹ Vgl. SCHONEWEG 1996, S. 814-819.

⁵² Vgl. SCHONEWEG 1996, S. 826-830.

bereitgestellt. Innerhalb dieser vier Bereiche wurden beispielsweise die Maßnahmen TERRA (Raumordnung), „städtische Pilotprojekte“, RECITE II (interne interregionale Zusammenarbeit), ECOS-Ouverture (externe interregionale Zusammenarbeit), RIS und RTT (Förderung technologischer Innovation) und RISI (Informationsgesellschaft) finanziert.⁵³

Die grenzübergreifenden innovativen Maßnahmen RECITE und ECOS-Ouverture bildeten den Ausgangspunkt für die Gemeinschaftsinitiative INTERREG, ebenso wie mit den städtischen Pilotprojekten die Grundlage für die Gemeinschaftsinitiative URBAN gelegt wurde. In der Förderperiode 1994-1999 wurden die genannten innovativen Maßnahmen und Gemeinschaftsinitiativen parallel fortgeführt. Ab dem Jahr 2000 sind RECITE, ECOS-Ouverture und TERRA in der Gemeinschaftsinitiative INTERREG und die städtischen Pilotprojekte in der Gemeinschaftsinitiative URBAN aufgegangen.⁵⁴

Die letzte große Zäsur innerhalb der europäischen Strukturpolitik stellt die Agenda 2000 dar, über die beim Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs am 26. März 1999 in Berlin eine Einigung erzielt worden ist. In Anbetracht der künftigen Erweiterung der Europäischen Union um die Staaten Mittel- und Osteuropas zielt die Agenda 2000 unter anderem darauf ab,

- die Strukturfonds thematisch und geographisch zu konzentrieren und straffer zu verwalten,
- die beitrittswilligen Länder mit je einem strukturpolitischen und einem agrarpolitischen Instrument an die Gemeinschaft heran zu führen sowie
- strikte Haushaltsdisziplin zu üben – auch und gerade vor dem Hintergrund der geplanten Erweiterung.⁵⁵

Durch die Agenda 2000 hat die Strukturpolitik ihre derzeitige Ausprägung erhalten. Wesentliche Neuerungen liegen in der Verlängerung des Programmplanungszeitraums auf sieben Jahre – 2000 bis 2006 –, der Beschränkung auf drei vorrangige Ziele und der Verringerung der Zahl von Gemeinschaftsinitiativen auf vier.⁵⁶

⁵³ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000, Art. 14; EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 2000b, o. S.

⁵⁴ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000, Art. 15; EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 2000b, o. S.

⁵⁵ Vgl. EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 2000c, o. S.

⁵⁶ Vgl. EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 2000c, o. S.

2.2 Instrumente der europäischen Raum- und Stadtentwicklungspolitik

Im Folgenden werden die raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumente der EU dargestellt. Es wird jeweils erläutert, wer das Instrument erarbeitet hat, welche Ziele damit verfolgt werden und welche Aussagen es enthält (s. Tab. 12-18 im Anhang). Die Reihenfolge der Darstellung entspricht der Systematik von Tabelle 1.

2.2.1 Gesamträumlich-integrierende oder regionale Instrumente

2.2.1.1 Informationsinstrumente

Das „*EU compendium of spatial planning systems and policies*“⁵⁷, das die EU-Kommission 1997 vorgelegt hat, wurde von einer englischen Arbeitsgruppe unter Mitwirkung von Fachleuten aus den übrigen Mitgliedstaaten verfasst. Der Text gibt einen sehr konzentrierten Überblick über Planungssysteme, -instrumente und -mechanismen sowie über raumbezogene Ziele und Strategien in der EU. In der Darstellung wird zwischen der europäischen, der nationalen, der regionalen und der lokalen Ebene differenziert. Zusätzlich werden Trends und mögliche zukünftige Entwicklungen aufgezeigt. Das Kompendium hat einen rein dokumentarischen Charakter. Es enthält keine Informationen über die räumliche Situation als solche, sondern ausschließlich darüber, wie mit räumlichen Strukturen in planerischer und politischer Hinsicht umgegangen wird.

Die Raumordnungsminister der EU-Mitgliedstaaten haben 1997 die Einrichtung eines *European Spatial Planning Observatory Network (ESPON)* vorgeschlagen. 1998 hat die Europäische Kommission ein Studienprogramm zur europäischen Raumplanung, das als Testphase eines zukünftigen ESPON gedacht war, als innovative Maßnahme im Rahmen des EFRE aufgelegt. Zweck des Studienprogramms ist die Weiterentwicklung und Anwendung des EUREK. Auf internationaler Ebene wurden fünfzehn nationale raumwissenschaftliche Forschungseinrichtungen vernetzt, die jeweils nationale Experten-Netzwerke aufgebaut haben. Aus den nationalen Netzwerken wurden wiederum dreizehn internationale Arbeitsgruppen gebildet. Die Arbeitsgruppen haben eine indikatorengestützte Analyse des europäischen Raums, eine Strategiestudie mit Hintergrundanalysen für das EUREK und eine kartographische Darstellung ausgewählter transnationaler Optionen erstellt. Das Studienprogramm wurde im März 2000 mit einem Endbericht⁵⁸ abgeschlossen. Über eine Fortführung in den Jahren 2000-2006 auf der Grundlage des EUREK-Aktionsprogramms ist noch nicht entschieden worden.⁵⁹

⁵⁷ EUROPEAN COMMISSION 1997.

⁵⁸ NORDREGIO 2000.

⁵⁹ Vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG 2000, o. S.; EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 2000d, S. 1-5.

2.2.1.2 Konzeptionen

Das *Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK)*⁶⁰ wurde nach einem mehrjährigen Konsultationsprozess im Mai 1999 beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam angenommen. Das EUREK steht im Kontext der allgemeinen Ziele der europäischen Politik: „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes sowie ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes“⁶¹. Es soll eine dauerhafte, großräumig ausgewogene Raumentwicklung erreicht werden, indem die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen und kulturellen Funktionen in Einklang gebracht werden. Die wesentlichen programmatischen Aussagen enthält das Kapitel „Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU“⁶². Die normativen Aussagen wurden drei Leitbildern zugeordnet, die sich mit dem Städtesystem und der Beziehung zwischen Stadt und Land beschäftigen, mit der Sicherung eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen und mit der Entwicklung, dem Management und dem Schutz von Natur- und Kulturerbe. Die Leitbilder werden eingehend beschrieben, wobei zu jedem Teilaspekt politische Optionen aufgezeigt werden.

Das *EUREK-Aktionsprogramm*⁶³ wurde 1999 beim Informellen Rat der Raumordnungsminister unter finnischer Präsidentschaft verabschiedet. Darin werden zwölf Aktionen zur Anwendung des EUREK vorgeschlagen. Die Hauptziele des Programms beziehen sich darauf, eine stärkere Berücksichtigung des EUREK in der Politik der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zu erreichen, den Kenntnisstand über die räumliche Entwicklung zu verbessern und Vorbereitungen für die EU-Erweiterung zu treffen. Im Einzelnen wird beispielsweise angeregt, das EUREK bei der Programmplanung für Strukturfondsinterventionen im Zeitraum 2000-2006 zu berücksichtigen und Demonstrationsprojekte zur Anwendung des EUREK über die neue Gemeinschaftsinitiative INTERREG III zu finanzieren.

Die *„Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent“*⁶⁴ beziehen sich nicht nur auf die EU, sondern auf die 41 Mitgliedstaaten des Europarates. Sie bilden einen Bestandteil der Europarat-Strategie des sozialen Zusammenhalts. Es werden zunächst „Grundsätze einer nachhaltigen Raumentwicklungspolitik für Europa“⁶⁵ vorgestellt, bevor Maßnahmen für bestimmte Teilräume – zum Beispiel Ländliche Räume, Gebirgsregi-

⁶⁰ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a.

⁶¹ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 11.

⁶² EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 20-37.

⁶³ INFORMELLER RAT DER RAUMORDNUNGSMINISTER 1999.

⁶⁴ CEMAT 2000.

⁶⁵ CEMAT 2000, S. 9.

onen oder Konversionsgebiete – sowie Vorschläge zur Stärkung der Kooperation zwischen den Staaten und zur Partizipation der Bevölkerung unterbreitet werden. Die allgemeinen Grundsätze stehen in enger inhaltlicher Nähe zum EUREK. Dies wird an Formulierungen deutlich wie etwa „Nutzung von Entwicklungsimpulsen, die von [...] einer besseren Stadt-Land-Partnerschaft ausgehen“, „Entwicklung des Zugangs zu Information und Wissen“ oder „Verbesserung und Schutz natürlicher Ressourcen und des Naturerbes“⁶⁶.

„*Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010*“⁶⁷ ist entstanden auf Initiative der Raumordnungs- und Umweltministerien von elf Staaten der Ostsee-Region einschließlich Norwegens und Weißrusslands. An eine ausführliche Bestandsaufnahme schließen sich je ein Kapitel mit Visionen und Umsetzungsstrategien an. In allen drei Abschnitten sind Aussagen zu finden über „*pearls*“ (= Städte und Städtetnetze), „*strings*“ (= Verkehrswege, Kommunikationsverbindungen und Energieleitungen), „*patches*“ (= Gebiete mit besonderen Problemen oder Potenzialen) und „*the system*“ (= Planungssysteme in den beteiligten Staaten). Die Vision beruht auf den Grundsätzen von Entwicklung, „ökologischer Nachhaltigkeit“, Freiheit und Solidarität, aus denen konkrete Ziele für die genannten Raumtypen und die Planungssysteme abgeleitet werden. Umweltschutzaspekte spielen dabei eine große Rolle, zum Beispiel in Bezug auf die Energieversorgung, das Transportwesen und den Naturschutz.

Das Dokument „*Vision Planet: Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European Danubian and Adriatic Area*“⁶⁸ ist von einer transnationalen Arbeitsgruppe mit Beteiligung der jeweiligen Regierungen und unter Einbeziehung weiterer Experten erstellt worden. Insgesamt haben Fachleute aus dreizehn mittel- und osteuropäischen Ländern an dem Projekt mitgewirkt, das mit Geldern aus der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C und dem EU-Programm PHARE-CBC⁶⁹ finanziert worden ist. Das Akronym „Planet“ steht für „Planners Network“ und weist darauf hin, dass es sich um eine Studie handelt, die von Experten erarbeitet wurde. „Vision Planet“ stellt ein Entwicklungskonzept dar, das sektoral und nach Raumtypen differenziert ist. Es fußt auf allgemeinen Entwicklungsgrundsätzen und mündet in Umsetzungsvorschläge, etwa bezüglich der Schaffung finanzieller Anreize oder des Aufbaus von Planungsinstitutionen. Außerdem werden Perspektiven für die weitere Zusammenarbeit der Staaten, zum Beispiel im Rahmen von INTERREG III B, aufgezeigt. Die allgemeinen Grundsätze umfassen die Ziele „Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum“, „ausgewogene Entwicklung und Kohäsion“, „Schutz der Umwelt und des natürlichen und kulturellen Erbes“ und „Integration und Zusammenarbeit“.⁷⁰ Im eigentlichen Entwicklungskonzept werden detaillierte „*policy proposals*“ aufgestellt. Dabei geht es um die Verbesserung der

⁶⁶ CEMAT 2000, S. 10.

⁶⁷ Group of Focal Points 1994.

⁶⁸ OHNE VERFASSER 2000.

⁶⁹ Dies ist ein Finanzierungsinstrument für Staaten, die nicht der EU angehören.

⁷⁰ Vgl. OHNE VERFASSER 2000, S. 9-12.

räumlichen Struktur, um die Ausprägung eines räumlich und funktional differenzierten Städtensystems, um die Entwicklung ländlicher Räume, den Ausbau der Verkehrs- und Kommunikationsnetze nach innen wie nach außen und um Maßnahmen des Umwelt-, Natur- und Denkmalschutzes. An vielen Stellen kann man Übereinstimmungen mit dem EUREK beobachten, dessen Aussagen auf den südosteuropäischen Raum übertragen werden, der vom Transformationsprozess und starken Disparitäten gekennzeichnet ist.

1996 hat die EU-Kommission die „gemeinschaftlichen Leitlinien für den Aufbau eines trans-europäischen Verkehrsnetzes“⁷¹ verabschiedet. Sie sollen zu einer europaweiten Integration der Verkehrsnetze sowie zu einem sicheren, umwelt- und sozialverträglichen Personen- und Güterverkehr beitragen. Als Unterziele werden die optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten, die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Verkehrsnetze sowie die Erschließung insularer, eingeschlossener und peripherer Gebiete genannt. Um dies zu erreichen, sollen Netzpläne aufgestellt und fortgeschrieben, Vorhaben von gemeinsamem Interesse bestimmt, die bestehenden Netze ausgebaut, die Verkehrsträger optimal kombiniert, die finanziellen Maßnahmen zusammengeführt, Forschungs- und Entwicklungsaktionen initiiert sowie den Mitgliedstaaten Anreize zur Unterstützung der gemeinschaftlichen Ziele gewährt werden. Die Umsetzung der Leitlinien geschieht ausschließlich auf freiwilliger Basis. Fördermittel aus dem Kohäsionsfonds stehen nur für die vier Mitgliedstaaten mit der geringsten Wirtschaftskraft zur Verfügung. Alle Mitgliedstaaten sollen der Kommission in regelmäßigen Abständen die Pläne und Programme übermitteln, die sie zur Entwicklung des europäischen Verkehrsnetzes und insbesondere zur Verwirklichung der Vorhaben von gemeinschaftlichen Interesse erstellt haben. Die EU-Kommission wiederum erstattet dem Europäischen Parlament alle zwei Jahre über die Durchführung der Leitlinien Bericht.

2.2.1.3 Anreizinstrumente

Da die beiden Ausrichtungen A und B der *Gemeinschaftsinitiative INTERREG III* unterschiedliche Ziele verfolgen, werden sie hier als zwei getrennte Gemeinschaftsinitiativen behandelt. Beide sollen jedoch zu einer ausgewogenen Entwicklung und zur Integration des europäischen Raumes über nationale Grenzen hinweg beitragen. INTERREG III A und B haben in der aktuellen Förderperiode 2000-2006 die früheren Gemeinschaftsinitiativen INTERREG II A und C abgelöst. Insbesondere mit Blick auf die Bewertung der Chancen zur Umsetzung von Umweltbelangen werden im Folgenden die EU-Leitlinien für INTERREG III untersucht. In den Fallstudien wird hingegen INTERREG II herangezogen, weil es bei INTERREG III noch keine Maßnahmen oder Projekte gibt, die analysiert werden könnten.

⁷¹ ABL 96/L 228/1. Vgl. auch ABL 95/L 228/1.

Hinter der *Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A*⁷² steht das Ziel, die Regionalentwicklung in benachbarten Grenzgebieten an den Binnen- und den Außengrenzen der EU zu fördern. Auf diese Weise sollen „grenzübergreifende wirtschaftliche und soziale ‚Pole‘“⁷³ entstehen. Neben der Regionalentwicklung im Allgemeinen sollen das Unternehmertum, die Schaffung neuer Arbeitsplätze, der Umweltschutz, der Verkehr, die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Verwaltung sowie das institutionelle Potenzial für die grenzübergreifende Zusammenarbeit gefördert werden.

Mit der *Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B*⁷⁴ wird die transnationale Zusammenarbeit in großen Kooperationsräumen gefördert. Mithilfe dieser umfangreichen Zusammenschlüsse von Regionen soll die räumliche Integration mit den Beitrittskandidaten und anderen Nachbarländern erleichtert werden. Priorität genießen solche Projekte, die die Vorgaben der TEN-Leitlinien und die Empfehlungen des EUREK aufgreifen. Aus diesem Grund werden im Katalog der besonders förderungswürdigen Themen die wesentlichen Inhalte der TEN-Leitlinien und des EUREK wiedergegeben. Dazu gehören eine polyzentrische, nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land, effiziente und umweltverträgliche Verkehrssysteme, Verbesserung des Zugangs zur Informationsgesellschaft, Umweltschutz, nachhaltige Bewirtschaftung des Kulturerbes und Integration von beziehungsweise Zusammenarbeit mit Küsten-, Insel- und sonstigen peripheren Regionen. Die ausgewählten Maßnahmen sollen zu konkreten, erkennbaren und neuartigen Ergebnissen führen.⁷⁵

2.2.2 Instrumente für Stadtregionen

2.2.2.1 Informationsinstrumente

1997 hat die EU-Kommission das Projekt „*Urban Audit: Assessing the Quality of Life of Europe's Cities*“ an ein britisches Beratungskonsortium vergeben, das mit einem Netz von „Korrespondenten“ in den fünfzehn Mitgliedstaaten zusammenarbeitet. Ziel des Projekts ist es, die Lebensqualität in 58 europäischen Städten anhand von Indikatoren zu vergleichen. Die Teilnehmerstädte wurden vor allem nach ihrer Größe ausgewählt. In Zukunft steht es jedoch allen Städten offen, sich an der Datenerhebung und dem Vergleich zu beteiligen. Die dazu notwendigen Vorarbeiten werden in einem Handbuch⁷⁶ erläutert. Es wurden 33 Indikatoren verwendet, die den fünf Bereichen „sozioökonomische Aspekte“, „Beteiligung am öffentlichen Leben“, „Aus- und Weiterbildung“, „Umwelt“ sowie „Kultur und Freizeit“ zugeordnet

⁷² ABL 2000/C 143/6.

⁷³ ABL 2000/C 143/6, Art. 9.

⁷⁴ ABL 2000/C 143/6.

⁷⁵ Vgl. ABL 2000/C 143/6, Art. 14.

⁷⁶ EUROPEAN COMMUNITIES 2000b.

sind. Im Bereich „Umwelt“ werden unter anderem Luftqualität, Wasserverbrauch und -qualität, Abwasserreinigung, Müllentsorgung, Energieverbrauch und Emissionen erfasst. Die Ergebnisse werden in einem Jahrbuch⁷⁷ zusammengefasst, das erstmalig im Jahr 2000 erschienen ist.⁷⁸

2.2.2.2 Konzeptionen

Die Europäische Kommission hat den *Bericht „European sustainable cities“*⁷⁹ angefordert, den eine Expertengruppe zusammen mit der Generaldirektion XI⁸⁰ 1996 vorgelegt hat. Der Bericht hat die Aufgabe, Prinzipien einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu beschreiben und Wege zu ihrer Umsetzung aufzuzeigen. In dem Dokument wird zunächst Stellung genommen zu übergeordneten Fragen einer nachhaltigen Stadtentwicklung beziehungsweise eines nachhaltigen Stadtmanagements. Dabei wird auf den Ökosystem-Ansatz zurückgegriffen. Dann wird das Thema aus verschiedenen Perspektiven analysiert: im Hinblick auf einzelne Umweltmedien – Luft, Wasser, Boden, Flora und Fauna –, auf wichtige nachhaltigkeitsrelevante Handlungsfelder – Verkehr, Energie, Abfall, Tourismus und Erholung – sowie auf die vorhandenen Planungssysteme. Zu den thematischen Einzelaspekten sind jeweils Bestandsaufnahmen, Handlungsempfehlungen und Umsetzungsbeispiele aufgeführt. Der Bericht behandelt das Generalthema „nachhaltige Stadtentwicklung“ sehr umfassend und enthält unter anderem auch Aussagen zu Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik. Am Ende werden die wichtigsten Schlussfolgerungen für die Entscheidungsträger auf europäischer, nationaler, regionaler und kommunaler Ebene zusammengefasst.

Das Dokument *„Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“*⁸¹ wurde 1998 von der EU-Kommission veröffentlicht. Vorausgegangen war die Mitteilung *„Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“*⁸². Der Aktionsrahmen soll die EU-Politik im Hinblick auf die städtischen Probleme besser koordinieren. Er richtet sich daher ausschließlich an die politischen Institutionen auf europäischer Ebene beziehungsweise an die Kommission selbst. Der Aktionsrahmen enthält vier Zielbereiche: Wohlstand und Beschäftigung, Gleichheit und soziale Eingliederung, Schutz und Verbesserung der Umwelt sowie „gutes Stadtmanagement“ und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Innerhalb jedes Aktionsbereichs werden die damit verbundenen politischen Ziele beschrieben, bevor

⁷⁷ EUROPEAN COMMUNITIES 2000a.

⁷⁸ Vgl. DIFU 1999, o. S.; EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 2000c, o. S.; EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 2000d, o. S.

⁷⁹ EUROPEAN COMMISSION / EXPERT GROUP ON THE URBAN ENVIRONMENT 1996.

⁸⁰ Die Generaldirektion XI der EU-Kommission ist für Umwelt, nukleare Sicherheit und Zivilschutz zuständig.

⁸¹ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b.

⁸² KOM(1997) 197 endg.

Aktionen unterbreitet werden. Insgesamt werden 24 Aktionen vorgeschlagen, die aber sehr allgemein gehalten sind. Als Folgemaßnahme soll unter anderem eine Arbeitsgruppe innerhalb der Kommission eingesetzt werden, die die Auswirkungen der Gemeinschaftspolitik auf die Städte analysieren soll. Außerdem wird ein indikatorengestütztes Benchmarking-Vorhaben angeregt, das mittlerweile in Gestalt des „Urban Audit“ etabliert worden ist.

2.2.2.3 Anreizinstrumente

Mit der *Gemeinschaftsinitiative URBAN*⁸³ soll „die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung von kleinen und mittleren Städten oder heruntergekommenen Stadtvierteln in größeren Städten gefördert“⁸⁴ werden. Außerdem sollen das Wissen und der Erfahrungsaustausch in Bezug auf eine nachhaltig Stadterneuerung und -entwicklung verbessert werden. Insgesamt können rund fünfzig städtische Gebiete in der EU – davon zehn in Deutschland – gefördert werden, die jeweils mindestens 20 000 Einwohner umfassen sollten. Sie brauchen nicht unter die Ziele 1 oder 2 zu fallen, müssen aber bestimmte Kriterien erfüllen, zum Beispiel hohes Armutsniveau, hohe Kriminalitätsrate oder eine besonders geschädigte Umwelt. Die konkrete Förderung folgt einer Liste mit prioritären Maßnahmen. Darin werden sowohl Fragen und Probleme der Bausubstanz als auch der Wirtschaftsstruktur, der Chancengleichheit von Minderheiten, des Verkehrs, des Umweltschutzes und des Zugangs zu Informationstechnologien berührt. Die geförderten Strategien zur städtischen Regeneration sollen auf einer soliden lokalen Partnerschaft beruhen und einen integrierten räumlichen Ansatz verfolgen.

Der von der EU-Kommission vorgeschlagene *„Gemeinschaftsrahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung“*⁸⁵ wurde Mitte 2001 von Parlament und Ministerrat verabschiedet. Der Gemeinschaftsrahmen bezieht sich auf den Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2004. Damit wird das Ziel verfolgt, vorbildliche Praktiken im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung und der Lokalen Agenda 21 zu fördern, um die Anwendung des EU-Umweltrechts auf lokaler Ebene zu erleichtern. Unterstützung kann jedes auf europäischer Ebene organisierte Städtetz erhalten. Das vorgeschlagene Programm steht auch den Ländern Mittel- und Osteuropas sowie Zypern und Malta offen. Für den gesamten Zeitraum 2001-2004 sind 14,0 Millionen Euro vorgesehen. Die zu fördernden Vorhaben werden unter anderem danach ausgewählt, ob sie Beiträge zu einem länderübergreifenden Konzept der nachhaltigen Stadtentwicklung unter Berücksichtigung

⁸³ ABL 2000/C 141/8.

⁸⁴ ABL 2000/C 141/8, Art. 8 a).

⁸⁵ ABL 2001/L 191/1.

der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimension leisten. Der Gemeinschaftsrahmen soll die Gemeinschaftsinitiative URBAN ergänzen und Synergieeffekte bewirken.⁸⁶

2.2.3 Zusammenfassung

Die Darstellung der raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumente verdeutlicht, wie breit die Palette der vorhandenen Ansätze bereits ist. Obwohl sie sich auf den Zeitraum der letzten fünf bis sechs Jahre beschränkt, konnten jeweils mehrere Informations-, Konzeptions- und Anreizinstrumente vorgestellt werden. Dabei zeigt sich, dass mit den meisten Instrumenten ähnlich gelagerte Ziele verfolgt werden, nämlich eine räumlich ausgewogene Entwicklung bei gleichrangiger Berücksichtigung ökonomischer, sozialer und ökologischer Belange. Dies gilt sowohl für die gesamträumlich-integrierenden als auch die stadtbezogenen Instrumente.

Insgesamt spielt die EU-Kommission in diesem Politikfeld die mit Abstand wichtigste Rolle. So gehen beispielsweise sämtliche stadtentwicklungspolitischen Instrumente auf die Kommission zurück. Gleiches gilt für die Informations- und Anreizinstrumente mit gesamträumlichem Bezug. Bemerkenswert ist jedoch, dass die gesamträumlich-integrierenden Konzeptionen – mit Ausnahme der TEN-Leitlinien – von anderen Akteuren als der EU-Kommission entwickelt wurden. Als Initiatoren treten hier der EU-Ministerrat, der Europarat und verschiedene transnationale Gremien hervor.

Die beschreibende Darstellung der raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumente sollte einen Überblick über Kompetenzen, Ziele und Inhalte in diesem Bereich der europäischen Politik vermitteln. Im nächsten Kapitel werden sechs ausgewählte Instrumente unter Hinzuziehung des Anforderungsprofils Umwelt analysiert.

⁸⁶ Vgl. Art. 1, 2 und 5-8 ABL 2001/L 191/1.

3 Bewertung ausgewählter Instrumente der europäischen Raum- und Stadtentwicklungspolitik anhand der Rahmendokumente

Im Folgenden werden das Europäische Raumentwicklungskonzept, der Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung, die Leitlinien zu den Transeuropäischen Verkehrsnetzen sowie die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG III A, INTERREG III B und URBAN II unter Umweltgesichtspunkten bewertet. Diese Instrumente wurden ausgewählt, weil sie eine zentrale Stellung innerhalb des Politikfelds der europäischen Raum- und Stadtentwicklungspolitik einnehmen und im Hinblick auf die Flächeninanspruchnahme von besonderem Interesse sind. Bei jedem der sechs Instrumente wird erst auf die Berücksichtigung von Umweltbelangen und dann auf die Chancen, die das Instrument für die Umsetzung von Umweltbelangen bietet, eingegangen.

3.1 Europäisches Raumentwicklungskonzept

Berücksichtigung von Umweltbelangen

Das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) ist das bedeutendste Dokument der europäischen Raumentwicklungspolitik. Sein Kernstück besteht aus dem Kapitel „Politische Ziele und Optionen für das Territorium der EU“⁸⁷. Die darin enthaltenen Aussagen wurden drei Leitbildern zugeordnet:

- „Polyzentrische Raumentwicklung und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land“⁸⁸,
- „Gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen“⁸⁹ und
- „Umsichtiger Umgang mit der Natur und dem Kulturerbe“⁹⁰.

Dem Schutz, der Pflege und der Entwicklung der natürlichen Ressourcen wurde also ein eigenes Leitbild gewidmet. Innerhalb dieses Leitbildes werden die umweltbezogenen Ziele weiter differenziert, wobei unter anderem der Naturschutz, der Erhalt und das Management der natürlichen Ressourcen, die Begrenzung des Treibhaus-Effekts, der Bodenschutz und das Wasserressourcen-Management eingehender diskutiert werden.⁹¹

⁸⁷ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 20-37.

⁸⁸ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 21-27.

⁸⁹ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 27-32.

⁹⁰ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 32-37.

⁹¹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 32-35.

Auch innerhalb der anderen Leitbilder werden umweltpolitische Ziele integriert, zum Beispiel wenn beim Thema „Stadtentwicklung“ auf die Notwendigkeit eines „ressourcensparenden Managements des städtischen Ökosystems“⁹² und einer Förderung umweltfreundlicher Verkehrsmittel hingewiesen wird.

Dadurch, dass dem Ressourcenschutz ein eigenes Leitbild zugeordnet wurde, und durch die beschriebene Integration umweltbezogener Ziele in die anderen Leitbilder ist gewährleistet, dass die relevanten Umweltziele angesprochen werden.

Auf den sparsamen Umgang mit der Ressource „Fläche“ in Stadtregionen wird mehrfach hingewiesen: Die Expansion der Städte soll im regionalen Kontext und mit Hilfe des Konzepts der „kompakten Stadt“ der kurzen Wege eingedämmt werden. Dieses Ziel soll durch Maßnahmen der Verkehrs- und der Flächennutzungsplanung unterstützt werden. Auch im Zusammenhang mit dem Leitbild „Erhalt und Entwicklung der Natur“ wird die übermäßige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungszwecke kritisiert.⁹³

Die Aussagen in einem Dokument wie dem EUREK, das dem Anspruch nach alle bedeutsamen Raumentwicklungsfragen für das Gebiet der Europäischen Union ansprechen soll, bewegen sich zwangsläufig auf einem hohen Abstraktionsniveau. Innerhalb dieses Rahmens weisen die umweltbezogenen Ziele einen Konkretisierungsgrad auf, der mit dem der übrigen Ziele vergleichbar ist.

Beim EUREK ist keine Implementation – zum Beispiel in Form einer Umsetzung in europäisches oder nationales Recht – vorgesehen. Stattdessen wird lediglich von einer „Anwendung des EUREK“⁹⁴ gesprochen.⁹⁵ Methodisch-prozessuale Aussagen zur Berücksichtigung von Umweltbelangen werden an verschiedenen Stellen innerhalb der Leitbilder formuliert. So wird etwa beim Thema „verbesserte Verkehrsanbindung“ eine „Raumverträglichkeitsprüfung“ gefordert.⁹⁶ Außerdem werden Umweltverträglichkeitsprüfungen als wichtiges Instrument zur Beschaffung der Informationen bezeichnet, die man für den Erhalt und die Entwicklung der natürlichen Ressourcen benötigt.⁹⁷

⁹² EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 23.

⁹³ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 23 f. und 34.

⁹⁴ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 38.

⁹⁵ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 11. Ein sogenanntes „EUREK-Aktionsprogramm“ liegt ebenfalls vor, das zwölf relativ allgemeine Aktionsvorschläge enthält, liegt ebenfalls vor (vgl. FINISH GOVERNMENT, MINISTRY OF THE INTERIOR 2000, o. S.).

⁹⁶ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 28 und 30.

⁹⁷ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 33.

Chancen für die Umsetzung von Umweltbelangen

Das EUREK ist ein unverbindliches Dokument, wie nachdrücklich betont wird: „Alle Beteiligten waren sich einig, dass das EUREK keine neuen Kompetenzen auf der Ebene der Gemeinschaft begründet. Es dient den Mitgliedstaaten, deren Regionen und lokalen Gebietskörperschaften und der Europäischen Kommission im jeweiligen eigenen Zuständigkeitsbereich als politischer Orientierungsrahmen.“⁹⁸ Das EUREK hat folglich keinerlei Bindungswirkung.

Dem EUREK kommt aus zwei Gründen ein hoher Stellenwert als Argumentationshilfe für die Umsetzung von Umweltbelangen zu:

- Inhaltlich markiert das EUREK eine Zäsur bei der Operationalisierung des übergeordneten Leitbilds einer nachhaltigen Entwicklung. Die ökologische, die soziale und die wirtschaftliche Dimension werden in den Teil-Leitbildern vereinigt, und es werden vielfältige Querbezüge aufgezeigt. Deswegen kann das EUREK aus Umweltsicht auch in Deutschland als Vorbild und Richtschnur für die Erarbeitung räumlicher Konzeptionen dienen. Bei der Stärkung umweltpolitischer Belange in Abwägungsprozessen dürfte der Nutzen des EUREK allerdings begrenzt sein, weil einerseits zwar bei vielen Themen der Bezug zum Umweltschutz hergestellt wird, andererseits aber auch zahlreiche sozioökonomische Ziele mit potenziell negativen Umweltfolgen beschrieben werden.
- Unter formalen Gesichtspunkten ist das EUREK von großem Gewicht, weil es „vom Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt“ wird. An den Konsultationen während des mehrjährigen Entstehungsprozesses waren darüber hinaus die Institutionen und Gruppen beteiligt, die auf nationaler und europäischer Ebene für Raumentwicklung verantwortlich sind. In die Beratungen innerhalb der Mitgliedstaaten wurden außerdem die Parlamente, Regionen und gesellschaftlichen Gruppen einbezogen.⁹⁹

Das Fazit der Bewertung lautet, dass Umweltbelange und insbesondere auch der Aspekt der Flächeninanspruchnahme im EUREK explizit berücksichtigt worden sind.¹⁰⁰ Es handelt sich zwar um ein unverbindliches Dokument, das aufgrund seines politischen Gewichts aber durchaus zu einer wirksamen Argumentationshilfe bei der Umsetzung von Umweltbelangen werden kann.

⁹⁸ Auszug aus den Schlussfolgerungen der deutschen Ratspräsidentschaft beim Informellen Rat der für die Raumordnung zuständigen Ministerinnen und Minister der Europäischen Union, zitiert in: EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, o. S. (Präambel).

⁹⁹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, S. 12.

¹⁰⁰ Über die allgemeinen Zielaussagen hinaus findet auch im EUREK-Aktionsprogramm keine weitergehende Konkretisierung dieser Themen statt. (Vgl. FINISH GOVERNMENT, MINISTRY OF THE INTERIOR 2000, o. S.).

3.2 Leitlinien Transeuropäische Verkehrsnetze

Berücksichtigung von Umweltbelangen

Die TEN-Leitlinien sollen zur Optimierung der Verkehrsnetze von gesamteuropäischer Bedeutung beitragen. Eines der Unterziele besteht darin, „zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft insbesondere im Bereich des Umweltschutzes“¹⁰¹ beizutragen. Außerdem wird in sehr allgemeiner Weise die „Einbeziehung der Umweltdimension in die Schaffung und den Ausbau des Netzes“¹⁰² als eine von insgesamt zehn Prioritäten genannt. Umweltziele im engeren Sinne werden nicht angesprochen.

Die verkehrstechnischen Ziele und Prioritäten, die in den Leitlinien aufgelistet werden, sind zwar allgemein gehalten, aber relativ umfangreich. Insgesamt sind siebzehn derartige Aussagen zu finden gegenüber zwei Zielaussagen, die sich – allerdings nur in vager Form – auf Umweltbelange richten.¹⁰³

Es wird jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten den Umweltschutz berücksichtigen müssen, indem sie Umweltverträglichkeitsprüfungen bei der Verwirklichung der Vorhaben durchführen. Die Kommission erhält in den Leitlinien den Auftrag, geeignete Analysemethoden zu entwickeln, mit deren Hilfe Umweltverträglichkeitsprüfungen für das gesamte Netz und für einzelne Korridore durchgeführt werden sollen.¹⁰⁴

Chancen für die Umsetzung von Umweltbelangen

Die TEN-Leitlinien im Bereich Verkehr haben eine Bindungswirkung auf die Vergabe finanzieller Mittel in Deutschland, weil die EU Gemeinschaftszuschüsse für die transeuropäischen Netze gewährt. Eine Bindungswirkung auf sonstige politische Entscheidungen besteht nicht. Die Mitgliedstaaten sind lediglich gehalten, untereinander in Verbindung mit der Kommission

¹⁰¹ ABL 96/L 228/1, Art. 2 Abs. 2 Buchstabe a.

¹⁰² ABL 96/L 228/1, Art. 5 Buchstabe d.

¹⁰³ Vgl. ABL 96/L 228/1, Art. 2 Abs. 2 und Art. 5.

¹⁰⁴ Vgl. ABL 96/L 228/1, Art. 8 Abs. 2. Die Analysemethoden liegen inzwischen vor. Darin wird unterschieden zwischen Strategischen Umweltprüfungen für Netze, Korridore und einzelne Projekte. Die vorgeschlagenen Schritte der Umweltprüfung sind die gleichen wie bei einer rein projektbezogenen Prüfung – Screening, Scoping und so weiter –, wobei sehr großer Wert auf die Beteiligung der Öffentlichkeit gelegt wird. Ziel der Umweltprüfung auf Netzwerkebene ist es, unterschiedliche multimodale Pläne zu entwickeln und unter Umweltgesichtspunkten miteinander zu vergleichen. Das bedeutet, dass sowohl die aktuellen und zukünftigen Umwelteffekte des bestehenden Netzes als auch die der alternativen Netze ermittelt werden sollen. (VGL. EUROPEAN COMMISSION, DG ENERGY AND TRANSPORT 1999, S. ii-iv.)

die einzelstaatlichen Politiken zu koordinieren, die sich erheblich auf den Auf- und Ausbau der transeuropäischen Netze auswirken können.¹⁰⁵

Für den Zeitraum 2000-2006 stehen 4 600 Millionen Euro aus Haushaltsmitteln zur Verfügung. In den Regionen, die unter Ziel 1 fallen, werden damit Zuschüsse aus dem EFRE gewährt; in Deutschland betrifft dies die neuen Bundesländer. In den entsprechenden Verordnungstexten ist kein bestimmter Schlüssel zur Verteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten vorgesehen. Die Kommission kann jedoch ein so genanntes „indikatives Mehrjahresprogramm“ aufstellen, in welchem die Haushaltsmittel einzelnen Vorhaben zugeordnet werden.¹⁰⁶

Die Verordnung, welche die Gewährung von Zuschüssen aus Haushaltsmitteln für transeuropäische Netze regelt, enthält einen Passus, demzufolge 55 Prozent der Mittel, die für Verkehrsinfrastrukturvorhaben vorgesehen sind, für Schienenvorhaben verwandt werden sollen. Wenn man davon ausgeht, dass schienengebundener Verkehr umweltfreundlicher ist als Straßenverkehr, so kann man hierin eine relative Berücksichtigung von Umweltbelangen sehen.¹⁰⁷

Die Anträge auf die Gewährung von Zuschüssen für bestimmte Vorhaben werden von den Mitgliedstaaten bei der Kommission eingereicht. Die Kommission kann die Anträge zu einem indikativen Mehrjahresprogramm zusammenstellen, welches dann „als Grundlage für die jährlichen Beschlüsse über die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für Vorhaben im Rahmen der jährlichen im Haushaltsplan eingestellten Mittel“¹⁰⁸ dient. Die Entscheidung über die Gewährung von Zuschüssen trifft in jedem Fall die Kommission. Festzuhalten bleibt aber, dass nur solche Vorhaben gefördert werden, welche die Mitgliedstaaten vorgeschlagen haben oder wenigstens – bei transnationalen Projekten – ausdrücklich unterstützen.¹⁰⁹

Zuschüsse aus Haushaltsmitteln können folgende Formen annehmen:

- Kofinanzierung von Studien zu Vorhaben,
- Zinszuschüsse für von der Europäischen Investitionsbank oder anderen Finanzinstituten gewährten Darlehen,

¹⁰⁵ Vgl. ABL 97/C 340/173, Art. 155 Abs. 2.

¹⁰⁶ ABL 94/L 130/1, Art. 2 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit ABL 99/L 161/57, Art. 1 Ziffer 2; ABL 99/L 197/1, Art. 1 Ziffer 5 und 17; ABL 99/L 213/1, Art. 2 Abs. 1 Buchstabe b.

¹⁰⁷ ABL 99/L 197/1, Art. 1 Ziffer 3 Unterziffer 3.

¹⁰⁸ ABL 99/L 197/1, Art. 1 Ziffer 5 Unterziffer 1 und 4.

¹⁰⁹ Vgl. ABL 95/L 228/1, Art. 5 Ziffer 3; ABL 99/L 197/1, Art. 1 Ziffer 3 Unterziffer 1 Buchstabe a sowie Art. 1 Ziffer 7 und 10.

- Beiträge zu den Prämien für Anleihebürgschaften des Europäischen Investitionsfonds oder anderer Finanzinstitutionen,
- direkte Subventionen für Investitionen und
- Beteiligung an Risikokapital zur Förderung von Investitionsfonds oder vergleichbaren Instrumenten

beziehungsweise Kombinationen der genannten Elemente. Der Gemeinschaftszuschuss darf in der Regel maximal fünfzig Prozent der Gesamtkosten einer Studie und zehn Prozent der gesamten Investitionssumme betragen.¹¹⁰

Insgesamt ist bei der Anwendung der TEN-Leitlinien mit erheblichen Umweltbeeinträchtigungen zu rechnen. Auf der Zielebene wurde der Umwelt- und Ressourcenschutz in den Leitlinien kaum berücksichtigt. Dennoch haben Umweltbelange Eingang in die TEN-Leitlinien gefunden, und zwar in Form der Verpflichtungen, Umweltverträglichkeitsprüfungen für das Gesamtnetz sowie für einzelne Korridore durchzuführen und 55 Prozent der vorgesehenen Haushaltsmittel für Schienenverkehrsprojekte zu verwenden.

3.3 Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A zur Förderung der Kooperation in Grenzübereichen

Berücksichtigung von Umweltbelangen

Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG III ist ein Anreizinstrument, das zu einer verbesserten Kooperation und Entwicklung über die nationalen Grenzen hinweg beitragen soll.

Im Kapitel „Allgemeine Ziele und Grundsätze“ der Leitlinien werden keine Umweltziele erwähnt. Es werden jedoch auch keine anderen sektoralen Ziele benannt, sondern durchweg querschnittsbezogene Ziele wie zum Beispiel „ausgewogene Entwicklung und Integration des europäischen Raumes“¹¹¹ oder Stärkung des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft“¹¹².

Mit INTERREG III A sollen wirtschaftliche und soziale Pole „auf der Grundlage gemeinsamer Strategien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung“¹¹³ gefördert werden. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung wird nicht weiter erläutert. In der anschließenden Liste von Priori-

¹¹⁰ Vgl. ABL 99/L 197/1, Art. 1 Ziffer 3 Unterziffer 1.

¹¹¹ ABL 2000/C 143/6, Art. 3.

¹¹² ABL 2000/C 143/6, Art. 6.

¹¹³ ABL 2000/C 143/6, Art. 9.

täten wird „Förderung des Umweltschutzes“ als einer von acht Punkten erwähnt.¹¹⁴ Der Prioritätenkatalog wird im Leitlinien-Anhang weiter präzisiert. Dort zeigt sich, dass auch bei den anderen Prioritäten auf Umweltbelange eingegangen wird, zum Beispiel wenn im Abschnitt über die Förderung der Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengebieten der „Schutz der Umwelt in Küstengebieten durch die Verhütung von Umweltschäden“ als förderfähige Maßnahme genannt wird oder im Abschnitt über Basisinfrastruktur die „Förderung umweltverträglicher Verkehrsträger“.¹¹⁵

Die Leitlinien und Umweltqualitätsziele des Referenz-Zielsystems (s. Tab. 2) werden kaum erwähnt. Lediglich das Leitbild der dauerhaft-umweltgerechten beziehungsweise nachhaltigen Entwicklung wird angesprochen. Das Thema „Inanspruchnahme von Flächen“ wird nicht berührt. Dies liegt in der Struktur des Leitlinien-Entwurfs begründet: Im gesamten Text wird kein Zielsystem entwickelt. Stattdessen werden den sehr allgemein gehaltenen Zielen direkt Prioritäten und förderfähige Maßnahmen zugeordnet.

Wenn man den Zielbegriff etwas weiter fasst und auch die vorgeschlagenen Prioritäten und Maßnahmen mit Umweltbezug darunter subsumiert, dann ist ein durchaus vergleichbarer Konkretisierungsgrad der umweltbezogenen und der sonstigen Ziele zu konstatieren.

Auch für solche Maßnahmen, bei denen erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind – zum Beispiel im Verkehrssektor –, werden keine Vorgaben zur Berücksichtigung von Umweltbelangen im Implementationsprozess gemacht. Es wird nur darauf hingewiesen, dass „bei der Programmplanung [...] die allgemeinen Leitlinien für die Strukturfonds und die Gemeinschaftspolitiken zu berücksichtigen“¹¹⁶ sind, wozu die gemeinschaftliche Umweltpolitik gehört. Außerdem müssen in den Programmen die „Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt (auf lokaler und globaler Ebene) [...] analysiert werden“¹¹⁷.

Chancen für die Umsetzung von Umweltbelangen

Mit INTERREG III sind erhebliche Finanztransfers nach Deutschland verbunden. Innerhalb der Ausrichtung A sind alle deutschen Grenzregionen mit Ausnahme einiger Küstengebiete förderfähig.¹¹⁸

Für die Gemeinschaftsinitiative stehen innerhalb der aktuellen Förderperiode insgesamt mindestens 4 875 Millionen Euro zur Verfügung. Nach einem Vorschlag der Kommission über die indikative Mittelausstattung entfallen davon 737 Millionen Euro auf Deutschland.¹¹⁹

¹¹⁴ Vgl. ABL 2000/C 143/6, Art. 11.

¹¹⁵ Vgl. ABL 2000/C 143/6, Anhang 2, Abs. 1 und 6.

¹¹⁶ ABL 2000/C 143/6, Art. 7 Spiegelstrich 1.

¹¹⁷ ABL 2000/C 143/6, Art. 25 Spiegelstrich 1.

¹¹⁸ Vgl. ABL 2000/C 143/6, Anhang 1.

Es gibt jeweils eine Priorität – im Sinne eines Förderschwerpunkts oder vorgeschlagenen Maßnahmenbereichs – mit explizitem Umweltbezug und verschiedene Prioritäten zu anderen Themen, innerhalb derer aber ebenfalls umweltbezogene Maßnahmen aufgelistet werden. Rund zwanzig Prozent der vorgeschlagenen Maßnahmen weisen einen Umweltbezug auf.

Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A bietet somit umfangreiche Möglichkeiten, Gelder in umweltbezogene Maßnahmen zu lenken.

In Teil A von INTERREG II, dem Vorläufer von INTERREG III A, bezogen sich nur zwei von insgesamt siebzehn vorgeschlagenen Maßnahmen auf Umweltbelange. Das bedeutet, dass sich in der neuen Förderperiode die Spielräume vergrößert haben.¹²⁰

Die Kommission nimmt die indikative Mittelzuweisung an die Mitgliedstaaten vor. Die Zuordnung der Fördermittel zu bestimmten Einsatzzwecken erfolgt im Zuge der Programmplanung. Die INTERREG-Programme werden grundsätzlich „von gemeinsamen grenzübergreifenden bzw. transnationalen Ausschüssen oder anderen Gremien ausgearbeitet, die sich aus Vertretern der betroffenen regionalen/lokalen und nationalen Behörden sowie von Nicht-regierungsorganisationen zusammensetzen“¹²¹.

Bei der Ausrichtung A wird für jede Grenze ein Programm erarbeitet. Darin sollen Teilprogramme für die einzelnen grenzübergreifenden Regionen enthalten sein. In Ausnahmefällen ist es möglich, ein Programm für eine einzige Grenzregion zu erstellen, welches dann eine oder mehrere Grenzen abdeckt. Die maßgeblichen Akteure sind die regionalen und lokalen Behörden der förderfähigen Gebiete, die gegebenenfalls mit den nationalen Zentralbehörden kooperieren – je nach der institutionellen Struktur der Mitgliedstaaten.¹²²

3.4 Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B zur Förderung der transnationalen Kooperation

Da INTERREG III B denselben allgemeinen Bestimmungen unterliegt wie INTERREG III A, wird in diesem Abschnitt lediglich auf die Besonderheiten von INTERREG III B eingegangen. Alle grundlegenden Informationen über INTERREG III A gelten in gleicher Weise auch für INTERREG III B.

¹¹⁹ Vgl. ABL 99/L 161/1, Art. 7 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2; EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 1999, o. S.

¹²⁰ Vgl. ABL 94/C 180/13, Art. 14.

¹²¹ ABL 2000/C 143/6, Art. 21.

¹²² Vgl. ABL 2000/C 143/6, Art. 22.

Berücksichtigung von Umweltbelangen

Bei der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B ist eine stärkere Berücksichtigung von Umweltzielen zu verzeichnen als bei INTERREG III A. Wenn man die Prioritäten für die Gebiete in äußerster Randlage außer Acht lässt, so weisen drei von fünf Prioritäten einen recht engen Umweltbezug auf:

- Förderung einer „polyzentrischen, nachhaltigen Entwicklung“,
- „Förderung effizienter und umweltverträglicher Verkehrsnetze“ und
- „Förderung der Erhaltung der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“¹²³.

Diese Prioritäten werden ebenfalls im Anhang zu den Leitlinien näher beschrieben, wobei allerdings die Ausführungen zur ersten der drei Prioritäten sehr allgemein bleiben.¹²⁴

Chancen für die Umsetzung von Umweltbelangen

Im Rahmen von INTERREG III B ist annähernd das gesamte Bundesgebiet förderfähig, weil Deutschland an insgesamt fünf der dreizehn vorgeschlagenen Kooperationsräume beteiligt ist.¹²⁵

Bei den Maßnahmen, die in den Leitlinien vorgeschlagen werden, gibt es eine Priorität mit explizitem Umweltbezug und verschiedene Prioritäten zu anderen Themen, innerhalb derer aber ebenfalls umweltbezogene Maßnahmen aufgelistet werden. Knapp fünfzig Prozent der vorgeschlagenen Maßnahmen beziehen sich auf die Umweltverbesserung.

Die frühere Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C entspricht der Ausrichtung B von INTERREG III. Bei INTERREG II C nehmen die Bereiche „Verhütung von Überschwemmungen“ und „Dürrebekämpfung“ breiten Raum ein.¹²⁶ Daneben gibt es weitere umweltorientierte Maßnahmenvorschläge. Insgesamt gesehen hat sich daher der Spielraum zur Finanzierung umweltbezogener Maßnahmen hier nicht wesentlich verändert.

Bei der Implementation von INTERREG III B stehen die nationalen Behörden im Vordergrund: Sie erstellen die Programme „in enger Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Behörden innerhalb des transnationalen Kooperationsraums“¹²⁷. Außerdem sollen die

¹²³ ABL 2000/C 143/6, Art. 14.

¹²⁴ Vgl. ABL 2000/C 143/6, Anhang 4, Abs. 1-3.

¹²⁵ Vgl. ABL 2000/C 143/6, Anhang 3.

¹²⁶ Vgl. ABL 96/C 200/23, Art. 17 b) und c).

¹²⁷ ABL 2000/C 143/6, Art. 23.

Einrichtungen und Arbeitsgruppen, die im Rahmen von INTERREG II C entstanden sind, an den Vorarbeiten beteiligt werden.¹²⁸

3.5 Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung

Berücksichtigung von Umweltbelangen

Der Aktionsrahmen wurde von der EU-Kommission konzipiert, um die EU-Politik im Bereich der Stadtentwicklung besser zu integrieren. Die 24 vorgeschlagenen Aktionen beruhen auf fünf Prinzipien, zu denen auch „Ökologische Nachhaltigkeit“¹²⁹ gehört. Die Aktionen werden sodann unter vier politischen Zielen zusammengefasst, von denen eines „Schutz und Verbesserung der städtischen Umwelt im Hinblick auf lokale und globale Nachhaltigkeit“¹³⁰ lautet. Innerhalb dieses Ziels wird sowohl eine „bessere Anwendung der vorliegenden Umweltvorschriften auf städtischer Ebene“¹³¹ gefordert als auch eine Reihe relativ detaillierter Umweltziele angesprochen, zum Beispiel die Anwendung des Öko-Audits auf städtische Verwaltungen.¹³²

Bei den Aktionen, die mit potenziellen Effekten auf die Umwelt verbunden sind, wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, Umweltbelange zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Verkehrspolitik. Auch beim Thema „Know-how-Entwicklung und Erfahrungsaustausch“ wird die Integration der ökologischen Dimension postuliert. Umweltschutz wird außerdem als ein Beitrag zur Verbesserung der sozialen Verhältnisse in den Städten dargestellt.¹³³

Mit Blick auf das Referenz-Zielsystem (s. Tab. 2) ist positiv zu vermerken, dass das Leitbild einer nachhaltigen beziehungsweise dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung dem Aktionsrahmen explizit zugrunde liegt. Auch die meisten der daraus resultierenden Leitlinien werden direkt oder indirekt angesprochen.¹³⁴

Auf der Ebene der Umweltqualitätsziele werden nur die Ziele angesprochen, die sich eher auf den technischen Umweltschutz beziehen, also etwa auf den Abbau von Luft- und Wasserverschmutzungen oder die Verringerung des Ausstoßes von klimawirksamen Gasen. Es fehlen hingegen die Ziele „Sicherung der Artenvielfalt“ und „Erhaltung der natürlichen Le-

¹²⁸ Vgl. ABL 2000/C 143/6, Art. 23.

¹²⁹ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 7.

¹³⁰ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 8.

¹³¹ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 19.

¹³² Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 19-24.

¹³³ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 11-14 und 17.

¹³⁴ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 8.

bensräume“, die durchaus auch in Städten relevant sind.¹³⁵ Als politisches Ziel wird die „Förderung ressourceneffizienter Siedlungsmuster“ gefordert, „die Flächenverbrauch und Zersiedelung minimieren“¹³⁶. Der Schwerpunkt der vorgeschlagenen Aktionen liegt jedoch eher in den Bereichen Energie, Verkehr und umweltorientiertes städtisches Management. Lediglich in der Maßnahme, in der es um die „Förderung von Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der städtischen Umwelt im Rahmen der Strukturfonds der EU“ geht, wird hingewiesen auf „die Förderung einer flexiblen Mischnutzung, [...] auf die Wiedernutzung von Industriebrachen anstelle von Baumaßnahmen auf der grünen Wiese“ und „auf den Schutz und die Verbesserung von Freiflächen (einschließlich landwirtschaftlichen Flächen) in städtischen Gebieten sowie am Stadtrand“¹³⁷.

Die umweltbezogenen Ziele werden insgesamt relativ eingehend dargestellt und sogar ausführlicher behandelt als etwa die Ziele im Bereich Wirtschaft. Der Konkretisierungsgrad der umweltbezogenen Ziele ist daher positiv zu bewerten.

Die Bedeutung der Umweltverträglichkeitsprüfung wird stark betont. Es wird als „wichtig“ bezeichnet, die Richtlinie über die Projekt-UVP auch im Zusammenhang mit Strukturfondsmaßnahmen anzuwenden. Es wird konstatiert, dass die Kommission nach „Wegen für eine bessere Umsetzung dieser Richtlinie“¹³⁸ sucht und eine SUP-Richtlinie vorgeschlagen hat, derzufolge auch in frühen Stufen der Programmplanung Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen sind.¹³⁹

Einen prozessualen Charakter hat auch der Vorschlag zur „Ausdehnung der Regelung für die Vergabe eines Umweltzeichens sowie des Gemeinschaftssystems für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung“¹⁴⁰.

Chancen für die Umsetzung von Umweltbelangen

Eine Bindungswirkung im rechtlichen Sinne besitzt der Aktionsrahmen nicht. Er impliziert lediglich eine informelle Selbstbindung der Kommission. In dem Dokument werden Aktionen vorgestellt, welche die Kommission durchzuführen beabsichtigt.¹⁴¹

Der Aktionsrahmen hat keine direkte Auswirkungen für Deutschland. Seine Funktion besteht vielmehr darin, „die für die Stadtentwicklung relevanten Gemeinschaftspolitiken besser zu

¹³⁵ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 20.

¹³⁶ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 18.

¹³⁷ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 22 f.

¹³⁸ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 19.

¹³⁹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 19 f.

¹⁴⁰ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 22.

¹⁴¹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 7.

integrieren“¹⁴². Er ist daher für Deutschland nur von indirekter Bedeutung, weil er zu Änderungen anderer EU-Instrumente führen kann, die sich dann auf Deutschland auswirken. Zu den Instrumenten, die hier vor allem infrage kommen, gehören die Strukturfonds, die TEN-Leitlinien und die Gemeinschaftsinitiativen.¹⁴³

Der Aktionsrahmen eignet sich möglicherweise als Argumentationshilfe für die Umsetzung von Umweltbelangen, weil er auf Empfehlung verschiedener europäischer Gremien erarbeitet worden ist. Darüber hinaus hat er die Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative URBAN II wesentlich beeinflusst.¹⁴⁴

3.6 Gemeinschaftsinitiative URBAN II zur Förderung der Stadtentwicklung

Berücksichtigung von Umweltbelangen

Die Gemeinschaftsinitiative URBAN II wurde speziell für europäische Städte oder Stadtgebiete mit besonderen Problemen aufgelegt. In den Leitlinien gibt es drei Typen normativer Aussagen: Ziele, Grundsätze und Prioritäten. Auf der Ebene der Ziele wird der Begriff der „nachhaltigen Stadterneuerung und -entwicklung“¹⁴⁵ erwähnt im Zusammenhang mit dem Austausch von Know-how und Erfahrungen. Im Abschnitt über die Grundsätze der Initiative werden Umweltbelange verschiedentlich angesprochen. Zusätzlich gibt es einen Grundsatz, der ausschließlich „der Förderung der Umsetzung [...] von gemeinschaftlichen Umweltpolitiken“¹⁴⁶ gewidmet ist. Ebenso beziehen sich in der Liste der Prioritäten mehrere Statements ganz oder teilweise auf die Verwirklichung umweltbezogener Zielsetzungen.¹⁴⁷

Es ist positiv zu bewerten, dass auf das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in zahlreichen Passagen der Leitlinien eingegangen wird. Die Umweltqualitätsziele aus dem Referenz-Zielsystem (s. Tab. 2) werden in indirekter Form vor allem in der Prioritätenliste angesprochen. So lassen sich beispielsweise Verbindungen herstellen zwischen der Priorität „Reduzierung von CO₂-Emissionen“ und dem Umweltqualitätsziel „Schutz der Erdatmosphäre“, zwischen der Priorität „rationelles Wassermanagement“ und dem Umweltqualitätsziel „Erhaltung und Verbesserung der Qualität von Böden und Wasservorkommen“ und so weiter. Auf diese Weise werden alle relevanten Umweltziele erwähnt. Auch das Ziel eines sparsamen Umgangs mit der Ressource „Fläche“ findet Erwähnung, indem die umweltfreundliche Neu-

¹⁴² EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 1.

¹⁴³ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 9, 11, 12, 17.

¹⁴⁴ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b, S. 1.

¹⁴⁵ ABL 2000/C 141/8, Artikel 8.

¹⁴⁶ ABL 2000/C 141/8, Artikel 9.

¹⁴⁷ Vgl. ABL 2000/C 141/8, Artikel 12.

erschließung von Industriebrachen und die Reduzierung von Baumaßnahmen „auf der grünen Wiese“ propagiert werden.¹⁴⁸

Die umweltbezogenen Ziele beziehungsweise die umweltbezogenen Grundsätze und Prioritäten sind teilweise sehr konkret, weswegen sie von ihrem Niveau her den übrigen Zielen entsprechen.

Prozessuale Aussagen darüber, wie die Umweltziele im Implementationsprozeß zu berücksichtigen sind, enthalten die Leitlinien nicht. Wie auch bei den anderen Gemeinschaftsinitiativen werden lediglich die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, bei der Programmerstellung eine Ex-ante-Bewertung „der erwarteten Auswirkungen – insbesondere auf die Umwelt“¹⁴⁹ zu liefern.

Chancen für die Umsetzung von Umweltbelangen

Mit Geldern aus der Gemeinschaftsinitiative URBAN II können auch deutsche Städte gefördert werden. Es ist keine Voraussetzung, dass die zu fördernden Gebiete im Rahmen der Ziele 1 oder 2 förderfähig sind. Sie müssen allerdings bestimmte sozioökonomische Kriterien erfüllen, zum Beispiel hohe Arbeitslosigkeit oder hohe Kriminalitätsraten.¹⁵⁰

Analog zu den anderen Gemeinschaftsinitiativen nimmt die Kommission eine indikative Mittelzuweisung je Mitgliedstaat vor. Darüber hinaus werden auch die Mindestausgaben je Einwohner und die Höchstzahl der förderfähigen Gebiete je Mitgliedstaat festgelegt. In Deutschland können maximal zehn Gebiete gefördert werden. Für die gesamte aktuelle Förderperiode sind 700 Millionen Euro aus dem EFRE für URBAN II vorgesehen, wovon Deutschland gemäß eines Vorschlags der Kommission 140 Millionen Euro erhalten soll.¹⁵¹

Die Leitlinien enthalten im Anhang ein „beispielhaftes und nicht vollständiges Verzeichnis [...] der Maßnahmen, die im Rahmen dieser Initiative finanziert werden können“¹⁵². Die Maßnahmen sind in sieben Gruppen eingeteilt. Zwei dieser Gruppen enthalten ausschließlich oder zu einem großen Teil umweltbezogene Maßnahmen. Die anderen Gruppen beinhalten weitere Maßnahmen zugunsten des Umweltschutzes. In der Summe sind rund vierzig Prozent der vorgeschlagenen Maßnahmen als „umweltbezogen“ zu klassifizieren.

¹⁴⁸ Vgl. ABL 2000/C 141/8, Artikel 12.

¹⁴⁹ Vgl. ABL 2000/C 141/8, Artikel 18.

¹⁵⁰ Vgl. ABL 2000/C 141/8, Artikel 10 f.

¹⁵¹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 1999, o. S.; ABL 2000/C 141/8, Art. 16 und 27 sowie Anhang II.

¹⁵² ABL 2000/C 141/8, Art. 13.

Die URBAN-I-Leitlinien aus der letzten Förderperiode enthalten ebenfalls einen Katalog mit Maßnahmenvorschlägen. Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt werden darin lediglich als Ergänzung der anderen Maßnahmen genannt, nicht als eigenständiger Maßnahmenbereich. Die Verschiebung der Gewichte wird auch daran deutlich, dass in den Leitlinien für 1994-99 in undifferenzierter Weise „Aktionen für eine größere Mobilität der örtlichen Bevölkerung“¹⁵³ vorgeschlagen werden, wohingegen in den Leitlinien für URBAN II unter anderem die „Einrichtung von autofreien Bereichen“, „öffentliche Verkehrsmittel mit geringem Energieverbrauch“ sowie „sichere und attraktive Fußgänger- und Radwege“¹⁵⁴ als beispielhafte Maßnahmen genannt werden. Daran wird deutlich, dass sich die Spielräume zur Finanzierung umweltbezogener Maßnahmen deutlich vergrößert haben.

Nachdem die Kommission die indikative Mittelzuweisung an die Mitgliedstaaten festgelegt hat, wählen die Mitgliedstaaten die zu fördernden Gebiete aus und teilen die Fördermittel unter ihnen auf. Die lokalen Behörden erarbeiten dann – gegebenenfalls in Kooperation mit den regionalen und nationalen Behörden – die Strategien beziehungsweise die Programme für die einzelnen Gebiete. Bei URBAN II verfügen die lokalen Akteure somit über größere Gestaltungsmöglichkeiten als bei den Gemeinschaftsinitiativen INTERREG III A und B, da sie bei der Programmplanung mitwirken.¹⁵⁵

3.7 Zusammenfassung und erste Schlussfolgerungen

Bei allen untersuchten raumwirksamen Instrumenten der EU-Politik werden Umweltbelange berücksichtigt, wenngleich in unterschiedlicher Form. Als sehr positiv sind in dieser Hinsicht das EUREK, der „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“ und die Gemeinschaftsinitiative URBAN II zu beurteilen. Die Leitlinien für INTERREG III A und B fokussieren stärker auf akteursbezogene Aspekte der Zusammenarbeit und sind im Hinblick auf die Berücksichtigung der Umweltdimension offen gehalten. (s. Tab. 7).

Eine Sonderstellung nehmen die TEN-Leitlinien ein. Die vorgesehenen Infrastrukturvorhaben können zwar bei einer Betrachtung des Gesamtsystems „Verkehr“ zu einer Verringerung von Umweltbelastungen beitragen, stellen aber für sich genommen Eingriffe in Natur und Landschaft dar. Als sinnvoll und positiv ist dagegen die Anregung zu bewerten, Umweltverträglichkeitsprüfungen nicht nur für die einzelnen Vorhaben, sondern auch für Korridore und das Netz als Ganzes durchzuführen.

¹⁵³ ABL 94/C 180/6, Art. 17 beziehungsweise ABL 96/C 200/4, Art. 17.

¹⁵⁴ ABL 2000/C 141/8, Anhang I.

¹⁵⁵ Vgl. ABL 2000/C 141/8, Art. 16.

Nicht hinreichend sind die prozessualen Aussagen zur Berücksichtigung von Umweltbelangen in den untersuchten Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiativen. Es wird zwar auf die Einhaltung der Gemeinschaftspolitiken – also auch der Umweltpolitik – hingewiesen. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten in ihren Programmen die voraussichtlichen Auswirkungen der Maßnahmen auf die Umwelt abschätzen. Wünschenswert wären jedoch nachdrücklichere Hinweise darauf, im Implementationsprozess auf den Schutz der natürlichen Ressourcen Rücksicht zu nehmen und die zu fördernden Maßnahmen möglichst umweltschonend zu konzipieren. Denn selbst wenn ein verhältnismäßig hoher Anteil der Mittel in Umweltprojekte fließen sollte, ist nicht auszuschließen, dass bei den drei untersuchten Gemeinschaftsinitiativen auch Projekte mit negativen Umweltfolgen gefördert werden.

Die Chancen zur Umsetzung von Umweltbelangen sind bei den analysierten Instrumenten sehr unterschiedlich zu beurteilen. Da das EUREK und der „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“ keinen unmittelbaren Einfluss auf Finanzströme oder sonstige Entscheidungen haben, eignen sie sich bestenfalls als Argumentationshilfe für die Umsetzung von Umweltbelangen. In dieser Hinsicht dürfte vor allem das EUREK von Bedeutung sein, weil es einen breiten Konsens zahlreicher Beteiligter aus Politik, Wissenschaft, Planungspraxis und gesellschaftlichen Gruppen darstellt und eine sehr ausgereifte, integrative Konzeption beinhaltet.

Die Gemeinschaftsinitiativen wirken sich ganz direkt auf die Vergabe von Geldern in Deutschland aus. Die größten Möglichkeiten zur Förderung umweltbezogener Maßnahmen bieten URBAN II sowie INTERREG III A und B. Auch die TEN-Leitlinien können dadurch, dass 55 Prozent der vorgesehenen Haushaltsmittel für Schienenprojekte zu verwenden sind, zur Verbesserung der Umweltsituation beitragen.

Tabelle 7: Ergebnisse der Bewertung der Leitlinien (Zusammenfassung)

Instrument	B e w e r t u n g	
	Berücksichtigung von Umweltbelangen	Chancen für die Umsetzung von Umweltbelangen
Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)	• „Umsichtiger Umgang mit der Natur“ als eines von drei Leitbildern • Gleichwertige Berücksichtigung von umweltbezogenen und sonstigen Zielen einschließlich des Ziels „Verringerung der Flächeninanspruchnahme“ • Forderung nach Durchführung von Raum- bzw. Umweltverträglichkeitsprüfungen wird gestellt	• Keine Auswirkungen auf die Vergabe finanzieller Mittel • Wichtige Argumentationshilfe, weil auf hoher politischer Ebene unter Beteiligung zahlreicher Akteure beschlossen und weil weitgehende Berücksichtigung von Umweltbelangen
Leitlinien Trans-europäische Verkehrsnetze	• Verkehrstechnische Zielsetzungen stärker gewichtet als die umweltpolitischen Ziele • Auftrag an die EU-Kommission, UVP-Methoden zur Prüfung des Gesamtnetzes sowie einzelner Korridore zu entwickeln	• Bindungswirkung auf die Vergabe finanzieller Mittel in Deutschland ist gegeben • Positiv: Schienenverkehrsklausel (55 % der Investitionen für Schienenvorhaben vorgesehen)
INTERREG III A	• Gleichwertige Berücksichtigung von	• Bindungswirkung auf die Vergabe finan-

Instrument	B e w e r t u n g	
	Berücksichtigung von Umweltbelangen	Chancen für die Umsetzung von Umweltbelangen
	Umwelt- und sonstigen Zielen, allerdings jeweils in sehr allgemeiner Form • Umweltbezogene Aussagen zum Implementationsprozess nur ansatzweise	zieller Mittel in Deutschland ist gegeben • Bei den vorgeschlagenen Maßnahmen wurden Umweltaspekte stärker berücksichtigt als in der letzten Förderperiode
INTERREG III B	• Weitgehende Berücksichtigung von Umweltbelangen bei den Förderprioritäten	• Bindungswirkung auf die Vergabe finanzieller Mittel in Deutschland ist gegeben • Sehr große Spielräume zur Finanzierung umweltbezogener Maßnahmen vorhanden – ähnlich wie in der letzten Förderperiode
Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung	• „Ökologische Nachhaltigkeit“ als eines von fünf Prinzipien • Weitgehende Berücksichtigung des Zieles „Verringerung der Flächeninanspruchnahme“ • Umweltbezogene Ziele sehr konkret dargestellt • Zahlreiche prozessuale und umsetzungsbezogene Aussagen	• Keine Auswirkungen auf die Vergabe finanzieller Mittel • Als Argumentationshilfe unter Umständen wertvoll, weil unter Beteiligung zahlreicher europäischer Institutionen erarbeitet
URBAN II	• Sehr umfassende und konkrete Berücksichtigung umweltbezogener Ziele • Umweltbezogene Aussagen zum Implementationsprozess nur ansatzweise	• Rund 40 % der zur Förderung vorgeschlagenen Maßnahmen beziehen sich auf den Umweltschutz • Verbesserte Möglichkeiten für den Umweltschutz im Vergleich zur letzten Förderperiode

Im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode sind die Spielräume zur Finanzierung von Umweltprojekten gleich geblieben oder haben sich verbessert. Als eindeutige Verbesserungen sind die Schienenverkehrsklausel in den TEN-Leitlinien und die zahlreichen Maßnahmenvorschläge mit Umweltbezug in den URBAN II-Leitlinien zu werten.

Insgesamt ist festzuhalten, dass Umweltbelange in den Rahmendokumenten berücksichtigt werden. Die untersuchten Anreizinstrumente bieten zudem zahlreiche Möglichkeiten zur Förderung umweltbezogener Maßnahmen. Bei einer konsequent ökologischen Betrachtung zeigen sich andererseits auch vereinzelte Schwachstellen, die eine Verbesserung des raumwirksamen EU-Instrumentariums nahe legen.

4 Bewertung der EU-Gemeinschaftsinitiativen INTERREG II A, INTERREG II C und URBAN I anhand von Fallbeispielen

In den Fallstudien soll untersucht werden, inwieweit Umweltbelange in den Operationellen Programmen und in den geförderten Projekten berücksichtigt werden. Dabei wird vor allem die Relation zwischen Projekten mit Bezug zum Umwelt- und Ressourcenschutz und sonstigen Projekten analysiert – sowohl hinsichtlich der Anzahl als auch der Finanzausstattung. Außerdem findet eine Analyse statt, ob die Schwerpunktsetzung auf der Projektebene mit den Gewichtungen in den Operationellen Programmen und den Leitlinien übereinstimmt. Da die Anzahl der Fallbeispiele relativ gering ist, kann die Repräsentativität der Untersuchungsergebnisse nicht gewährleistet werden.

Die Informationen, mit denen in den Fallstudien gearbeitet wird, stammen aus den Operationellen Programmen, den Projektlisten mit Angaben zu den Fördersummen und den nationalen Zwischenevaluierungen der Gemeinschaftsinitiativen. Einen Sonderfall stellt die Gemeinschaftsinitiative URBAN dar, weil dort bereits in den Operationellen Programmen die zu fördernden Projekte definiert werden.

Ebenso wie die Rahmendokumente werden auch die Fallbeispiele hinsichtlich der Berücksichtigung von Umweltbelangen bewertet. Gemäß dem Anforderungsprofil Umwelt wird dazu als ein wesentliches Kriterium die Relation zwischen Maßnahmen beziehungsweise Projekten mit Bezug zum Umwelt- und Ressourcenschutz und den sonstigen Maßnahmen beziehungsweise Projekten herangezogen. Das bedeutet, dass alle Maßnahmen und Projekte in die beiden Kategorien „umweltverbessernde Effekte zu erwarten“ oder „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ eingeteilt werden. (Näheres dazu in Kapitel 1.3.3.2) Bei der Interpretation der Bewertung ist zu beachten, dass die Umweltrelevanz der Instrumente unterschiedlich hoch ist, weswegen bei einem Instrument wie zum Beispiel INTERREG II C kaum negative Umweltauswirkungen zu befürchten sind.¹⁵⁶

4.1 INTERREG II A

4.1.1 Verfahren bei der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II A

Im Folgenden werden die Verfahren, die bei der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II A zur Anwendung kommen, exemplarisch am Beispiel des Bundeslandes Sachsen erläutert. INTERREG II A ist ein Instrument aus der abgelaufenen Förderperiode

¹⁵⁶ In den Übersichtstabellen werden Maßnahmen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit umweltbeeinträchtigend sind, mit solchen Maßnahmen zusammengefasst, die voraussichtlich keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt haben.

1994-1999 und wird in der neuen Förderperiode 2000-2006 unter der Bezeichnung INTERREG III A fortgesetzt.

Allgemein spielen die Euroregionen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von INTERREG II A. Dabei handelt es sich um grenzüberschreitende kommunale Zusammenschlüsse mit dem Ziel, die Zusammenarbeit in allen Lebensbereichen über die Grenzen hinweg zu fördern.¹⁵⁷ Im Freistaat Sachsen gibt es die vier Euroregionen Egrensis (Sachsen / Bayern / Tschechien), Erzgebirge und Elbe (beide Sachsen / Tschechien) sowie Neiße (Sachsen / Tschechien / Polen).

In Sachsen wurde ein Operationelles Programm¹⁵⁸ für den gesamten Grenzraum durch das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit erstellt. Zuvor waren für die einzelnen Euroregionen detaillierte Entwicklungs- und Handlungskonzepte unter Einbeziehung von Vertretern aus den Regionen erarbeitet worden.

Die Förderung erfolgt bei INTERREG II A aus drei verschiedenen europäischen Fonds: EFRE, ESF und EAGFL. Daraus resultieren unterschiedliche Verfahren bei der Durchführung der Operationellen Programme. Projektvorschläge aus dem Bereich des EAGFL müssen in Sachsen an die Ämter für Ländliche Neuordnung oder die Forstdirektionen gerichtet werden, während Vorschläge für EFRE und ESF von den EU-Koordinierungsstellen der Regierungspräsidien entgegengenommen werden. Die Vorschläge werden einer fachlichen Prüfung unterzogen. Außerdem wird eine Stellungnahme der Euroregionen eingeholt. Die Euroregionen prüfen den grenzüberschreitenden Charakter der Projekte, die zu erwartende Verbesserung der Standort- und Lebensbedingungen, etwaige Synergien mit anderen Projekten und die voraussichtlichen Arbeitsplatzeffekte. Nach einem positiven Verlauf sämtlicher Vorprüfungen wird ein formeller Projektantrag erarbeitet und über das Landwirtschaftsministerium – bei EAGFL-Projekten – beziehungsweise die Regierungspräsidien – bei EFRE- oder ESF-Projekten – dem sächsischen INTERREG-II-A-Lenkungsausschuss zugeleitet.¹⁵⁹

Der Lenkungsausschuss tagt „in der Regel etwa alle drei Monate“ und „entscheidet über Förderwürdigkeit und Zuschusshöhe der beantragten Projekte. Ihm gehören Vertreter der beteiligten Ressorts [...], der Sächsischen Staatskanzlei, der Regierungspräsidien Dresden und Chemnitz sowie der Euroregionen an.“¹⁶⁰ Im Lenkungsausschuss wird unter anderem geprüft, ob

- die beantragten Projekte einem Handlungsfeld des Operationellen Programms entsprechen,

¹⁵⁷ Vgl. zum Beispiel EUROREGION ELBE / LABE 2000, o. S.

¹⁵⁸ SMWA 1995.

¹⁵⁹ Vgl. IFS 1998, S. 24-26.

¹⁶⁰ SMWA 1995, S. 61.

- der Projektträger geeignet ist,
- die Projekte andere Vorhaben ergänzen oder in ihrer Art erstmalig für die jeweilige Euroregion sind,
- die Kofinanzierung gewährleistet ist und ob
- die Projekte rechtzeitig durchgeführt und abgeschlossen werden können.¹⁶¹

Kommt der Lenkungsausschuss zu einer positiven Entscheidung, wird von der Bewilligungsbehörde ein Zuwendungsbescheid ausgestellt.¹⁶²

4.1.2 Euroregion Erzgebirge/Krusnohori

Bewertung des Operationellen Programms

In Sachsen wurde ein gemeinsames Operationelles Programm für alle vier Euroregionen mit sächsischer Beteiligung aufgestellt. Ziele des Umwelt- und Ressourcenschutzes werden darin sehr häufig genannt. Bereits im Kapitel über die allgemeinen Ziele des Programms wird darauf hingewiesen, dass „ökologische Aspekte aufgrund der hohen Belastung von Natur und Umwelt besonders zu berücksichtigen“¹⁶³ seien. Die „Verbesserung der Umweltqualität“¹⁶⁴

wird als einer der zentralen Förderschwerpunkte genannt. Auch bei der Beschreibung der fünf Handlungsfelder werden Umweltziele berücksichtigt, zum Beispiel

- „Ausbau des ÖPNV“, um „eine attraktive Alternative zum Individualverkehr“¹⁶⁵ zu schaffen,
- „Verbesserung der rationellen Energieverwendung sowie [...] Nutzung erneuerbare Energien“¹⁶⁶,

¹⁶¹ Vgl. IFS 1998, S. 27.

¹⁶² Vgl. IFS 1998, S. 26.

¹⁶³ SMWA 1995, S. 24.

¹⁶⁴ SMWA 1995, S. 25.

¹⁶⁵ SMWA 1995, S. 29.

¹⁶⁶ SMWA 1995, S. 39.

- „Verbesserung des Zustands von Natur und Landschaft für die Entwicklung des Tourismus“¹⁶⁷ und
- „umweltgerechte Landbewirtschaftung“¹⁶⁸.

Der Konkretisierungsgrad der umweltbezogenen Ziele entspricht meistens dem der sonstigen Ziele. Es gibt jedoch Ausnahmen. Im Maßnahmenbereich „Verkehr“ wird zum Beispiel genau beziffert, dass 10 ha Verkehrsfläche erschlossen oder saniert sowie 2 Parkplätze, 5 km Straße, 7 km Gleise und 32 Grenzübergänge aus- oder neugebaut werden sollen. Auf den Ausbau des ÖPNV wird dagegen lediglich in allgemeiner Form hingewiesen.¹⁶⁹

Im Operationellen Programm werden fünf Handlungsfelder vorgeschlagen: Infrastruktur und Umwelt, Wirtschaft, Landwirtschaft, Humanressourcen und Technische Hilfe. Jedem Handlungsfeld sind verschiedene Maßnahmengruppen zugeordnet, dem Handlungsfeld „Infrastruktur und Umwelt“ zum Beispiel die drei Maßnahmengruppen „Verkehr“, „Sonstige Infrastruktur“ und „Umwelt“. Insgesamt gibt es zehn Maßnahmengruppen. Für jede davon werden spezifische Ziele genannt, von denen jeweils einige quantifiziert sind. Die Aufschlüsselung der finanziellen Mittel bezieht sich auf die zehn Maßnahmengruppen. Eine weitergehende Differenzierung wird nicht vorgenommen. Allein die Maßnahmengruppe „Umwelt“ ist eindeutig dem Umwelt- und Ressourcenschutz zuzuordnen. Für Umwelt sind 20 Prozent der Mittel vorgesehen.¹⁷⁰ Die Maßnahmengruppe „Verkehr“ verdient zum größten Teil das Prädikat „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“, weil zahlreiche Straßenbaumaßnahmen zur Förderung vorgeschlagen werden. In den übrigen Maßnahmengruppen werden vereinzelt Ziele des Umwelt- und Ressourcenschutzes genannt. Bei einer Gesamtbetrachtung sind diese Maßnahmengruppen allerdings als weitgehend neutral zu betrachten, weil die meisten Ziele weder positive noch negative Umweltauswirkungen haben dürften. Dazu gehören beispielsweise „Wahrung und Entwicklung traditioneller Werte [...], Förderung grenzüberschreitender Kontakte [und] Verbesserung der Qualität der beruflichen Ausbildung“¹⁷¹, die der Maßnahmengruppe „Ländlicher Raum“ zugeordnet sind. Das Fazit lautet, dass im Operationellen Programm in etwa ein Fünftel der Gelder für mit hoher Wahrscheinlichkeit umweltverbessernde Maßnahmen und vier Fünftel für neutrale beziehungsweise möglicherweise umweltbeeinträchtigende Maßnahmen vorgesehen sind.

Ansätze, auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs für Siedlungszwecke hinzuwirken, sind im Operationellen Programm nicht zu erkennen.

¹⁶⁷ SMWA 1995, S. 44.

¹⁶⁸ SMWA 1995, S. 47.

¹⁶⁹ Vgl. SMWA 1995, S. 29.

¹⁷⁰ Vgl. SMWA 1995, S. 26.

¹⁷¹ SMWA 1995, S. 47.

Negative Umweltauswirkungen können vor allem im Verkehrsbereich auftreten. Aussagen zur Minimierung von Umweltschäden werden nicht getroffen.¹⁷²

In den Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative INTERREG II A spielen Umweltbelange nur eine sehr untergeordnete Rolle. In Art. 3, in dem die Förderziele beschrieben werden, wird der Umwelt- und Ressourcenschutz nicht erwähnt. Lediglich in Art. 14, in dem siebzehn förderfähige Maßnahmen aufgelistet werden, beziehen sich zwei Maßnahmen auf die Verringerung von Umweltbelastungen. Im Operationellen Programm für Sachsen werden Umweltbelange daher mindestens genauso stark, wenn nicht stärker gewichtet als in den Leitlinien.¹⁷³

Bewertung der geförderten Projekte

Die Euroregion Erzgebirge/Krusnohori umfasst die Landkreise Annaberg-Buchholz, Freiberg, Mittlerer Erzgebirgskreis und Stollberg auf sächsischer und Chomutov, Most und Lou-ny sowie kleine Teile der Kreise Teplice und Litomerice auf nordböhmischer Seite.

In dieser Euroregion wurden zwischen 1994 und 1999 insgesamt 125 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 167 Millionen DM über die Gemeinschaftsinitiative INTERREG II A gefördert. Der EU-Kofinanzsatz, also der von der EU übernommene Anteil, lag im Durchschnitt bei 62 Prozent.¹⁷⁴

Auf Basis der Angaben im aktuellen Geschäftsbericht der Euroregion Erzgebirge/Krusnohori¹⁷⁵ wurden die Projekte in die beiden Kategorien „umweltverbessernde Effekte zu erwarten“ und „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ eingeteilt (s. Tab. 8). Als voraussichtlich umweltverbessernd wurden Projekte zur Verbesserung des ÖPNV oder zum Bau von Fußwegen beurteilt. Gleiches gilt für sämtliche Projekte aus der Maßnahmengruppe „Umwelt“ sowie zum Beispiel für die Projekte „Vermittlung umweltfreundlicher ökologischer Technologien“ in der Maßnahmengruppe „Berufliche Bildung und Qualifizierung“ oder das Projekt „Waldumbau nach ökologischen Richtlinien in immissionsgeschädigten Wäldern“ in der Maßnahmengruppe „Forstwirtschaft“. Alle übrigen Projekte wurden mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ bewertet, weil von Projekten wie etwa „Workshop Straßensozialarbeit“, „Aufbau grenzüberschreitender Netzwerke“ oder „Europäisches Medien-seminar Lokalfernsehen“ keine erheblichen positiven Einflüsse auf die Umwelt zu erwarten sind.

¹⁷² Vgl. SMWA 1995, S. 28 f.

¹⁷³ Vgl. ABL 94/C 180/13, Art. 3 und 14, Buchstaben d und e.

¹⁷⁴ Vgl. EUROREGION ERZGEBIRGE E. V. 2000, S. 17.

¹⁷⁵ EUROREGION ERZGEBIRGE E. V. 2000.

Tabelle 8: Umweltbezogene Klassifizierung der INTERREG-II-A-Projekte in der Euroregion Erzgebirge/Krusnohori¹⁷⁶

Handlungsfeld / Maßnahmengruppe	P r o j e k t e					
	Umweltverbessernde Effekte zu erwarten		Umweltbeeinträchtigun- gen nicht auszuschließen		Gesamt	
	Anzahl	Höhe der Förderung (DM)	Anzahl	Höhe der Förderung (DM)	Anzahl	Höhe der Förderung (DM)
1. Infrastruktur und Umwelt						
Verkehr	3	10 261 450	11	9 200 878	14	19 462 328
Sonstige Infra- struktur	1	100 000	13	1 802 507	14	1 902 507
Umwelt	10	15 305 533	-	-	10	15 305 533
2. Wirtschaft						
Wirtschaftliche Entwicklung	1	557 400	14	5 599 271	15	6 156 671
Tourismus	7	3 551 002	9	5 323 978	16	8 874 980
3. Landwirtschaft						
Ländlicher Raum	7	3 608 503	3	374 480	10	3 982 983
Forstwirtschaft	5	23 796 370	2	3 103 988	7	26 900 358
4. Humanressourcen						
Berufliche Bildung und Qualifizierung	3	2 504 944	24	11 378 792	27	13 883 736
Soziokultureller Bereich	-	-	9	1 408 593	9	1 408 593
5. Technische Hilfe	1	31 400	2	492 515	3	523 915
Gesamt	38	59 716 602	87	38 685 002	125	98 401 604

In der Summe wurden 38 Projekte (30,4 %) mit „umweltverbessernde Effekte zu erwarten“ und 87 Projekte (69,6 %) mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ eingestuft. Hinsichtlich der Mittelverteilung bietet sich ein positiveres Bild: 59 716 602 DM (60,7 %) entfallen auf voraussichtlich umweltverbessernde und 38 685 002 DM (39,3 %) auf die übrigen Projekte.

Der hohe Finanzanteil der Projekte, bei denen umweltverbessernde Effekte zu erwarten sind, ist vor allem auf die Maßnahmengruppe „Forstwirtschaft“ zurückzuführen, wo allein knapp 24 Millionen DM für Bodenschutzkalkungen veranschlagt sind. Weitere kostenintensive Projekte sind die Förderung des Schienenverkehrs mit rund 10 Millionen DM in der Maßnahmengruppe „Verkehr“ und die Förderung von Abwasser-Entsorgungsanlagen mit rund 12 Millionen DM in der Maßnahmengruppe „Umwelt“.

¹⁷⁶ Zahlenangaben aus EUROREGION ERZGEBIRGE E. V. 2000, S. 9-17.

Es ist festzuhalten, dass die INTERREG-II-A-Gelder in der Euroregion Erzgebirge/Krusnohori zum ganz überwiegenden Teil für die Verbesserung der Umweltsituation und nur zu einem relativ geringen Teil für sonstige Maßnahmen eingesetzt wurden.

Aus dem Geschäftsbericht und den Kurzbeschreibungen der Projekte sind keine Ansätze zu ersehen, die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke zu reduzieren.

In den vorliegenden Materialien sind auch keine Aussagen darüber enthalten, wie bei Projekten, die nicht originär dem Umwelt- und Ressourcenschutz dienen, etwaige negative Umweltwirkungen minimiert werden können.¹⁷⁷

Beim Vergleich der Projektliste mit den Leitlinien wird deutlich, wie sich ein europäisches Förderinstrument, das nicht in erster Linie für die Verbesserung der Umweltsituation gedacht war, dennoch in großem Umfang für dieses Ziel einsetzen lässt. Der hohe Fördermittelanteil von 60 Prozent, der auf voraussichtlich umweltverbessernde Maßnahmen entfällt, belegt, dass in der Euroregion Erzgebirge/Krusnohori die weit gefassten Formulierungen der Leitlinien sehr stark zugunsten des Umwelt- und Ressourcenschutzes interpretiert worden sind.

4.1.3 Deutsch-niederländische EUREGIO

Bewertung des Operationellen Programms

Die EUREGIO erstreckt sich über das Gebiet beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze im Bereich der Flüsse Rhein, Ems und IJssel. Im Einzelnen gehören dazu das Münsterland, die Grafschaft Bentheim, Teile des südlichen Emslandes, der Landkreis Osnabrück sowie Twente, Achterhoek, Teile von Nord-Overijssel und Südost-Drenthe.

Dem Operationellen Programm¹⁷⁸ wurden eine Beschreibung der Region und der Entwicklungsstrategie vorangestellt. Das eigentliche Operationelle Programm besteht aus den drei Kapiteln „Schwerpunkte und Aktionsbereiche“, „Finanzielle Übersicht“ und „Modalitäten zur Umsetzung des Programms“.

Auf Ziele des Umwelt- und Ressourcenschutzes wird in dem Operationellen Programm nur vereinzelt Bezug genommen. Als Hauptziele der Entwicklungsstrategie werden die Verbesserung der regionalen Produktionsstruktur, der regionalen Standortfaktoren und der regionalen Organisationsfähigkeit genannt. Umweltaspekte werden nur unter dem Stichwort „Stärkung der Standortfaktoren Umwelt, Natur und Landschaft“ erwähnt.¹⁷⁹ Bei der Beschreibung

¹⁷⁷ Vgl. EUROREGION ERZGEBIRGE E. V. 2000, S. 9 und 20.

¹⁷⁸ EUREGIO-GESCHÄFTSSTELLE (ohne Jahr).

¹⁷⁹ Vgl. EUREGIO-GESCHÄFTSSTELLE (ohne Jahr), S. 43.

der insgesamt sechs Förderschwerpunkte und der Aktionsbereiche wird an wenigen Stellen auf Umweltbelange eingegangen. So werden beispielsweise die Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs, das Schließen von Lücken im Rad- und Wanderwegnetz und „die Unterstützung einer zukunftsorientierten Landwirtschaft unter Beachtung der Umweltbelange“¹⁸⁰ als prioritäre Maßnahmen genannt.¹⁸¹

Der Konkretisierungsgrad der umweltbezogenen Ziele entspricht in etwa dem der sonstigen Ziele, allerdings finden Umweltbelange insgesamt nur wenig Berücksichtigung. Maßnahmen, die möglicherweise umweltbeeinträchtigend sind, werden nur vereinzelt vorgeschlagen. Im Ergebnis werden daher die fünf Förderschwerpunkte „Räumliche Struktur“, „Wirtschaft, Technologie und Innovation“, „Qualifizierung und Arbeitsmarkt“, „Sozial-kulturelle Integration“ und „Technische Hilfe“ mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ und der Förderschwerpunkt „Umwelt, Natur und Landschaft“ mit „umweltverbessernde Effekte zu erwarten“ bewertet. Von den insgesamt vorgesehenen EU-Mitteln in Höhe von 22 Millionen Ecu entfallen somit 2,5 Millionen Ecu (11 %) auf voraussichtlich umweltverbessernde Maßnahmen und 19,5 Millionen Ecu (89 %) auf Maßnahmen, bei denen Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen sind.¹⁸²

Im Operationellen Programm sind keinerlei Ansätze zu beobachten, auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs für Siedlungszwecke hinzuwirken. Ganz im Gegenteil werden das Schließen von Lücken im Verkehrsnetz und die Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbegebiete explizit als prioritäre Maßnahmen aufgeführt.¹⁸³

Ein Bemühen, negative Umweltwirkungen bei potenziell umweltbeeinträchtigenden Maßnahmenvorschlägen zu minimieren, ist nicht ersichtlich.

Ansichts der Tatsache, dass Umweltbelange in den INTERREG-II-A-Leitlinien der EU-Kommission nur eine untergeordnete Rolle spielen, kann man beim Vergleich des Operationellen Programms mit den Leitlinien durchaus eine kohärente Gewichtung von Umweltbelangen konstatieren.

Bewertung der geförderten Projekte

Die Projekte, die in der EUREGIO im Zeitraum 1994-1999 aus INTERREG-II-A-Mitteln gefördert worden sind, wurden in einem sehr umfangreichen „Fortschrittsbericht“¹⁸⁴ dokumentiert. Daraus geht hervor, dass INTERREG-Mittel in Höhe von knapp 23 Millionen Euro in

¹⁸⁰ EUREGIO-GESCHÄFTSSTELLE (ohne Jahr), S. 52.

¹⁸¹ Vgl. EUREGIO-GESCHÄFTSSTELLE (ohne Jahr), S. 46 und 49.

¹⁸² Vgl. EUREGIO-GESCHÄFTSSTELLE (ohne Jahr), S. 65.

¹⁸³ Vgl. EUREGIO-GESCHÄFTSSTELLE (ohne Jahr), S. 46.

¹⁸⁴ EUREGIO-GESCHÄFTSSTELLE 2000.

insgesamt 80 Projekte geflossen sind. Von den 80 Projekten sind 14 (17 %) mit „umweltverbessernde Effekte zu erwarten“ und 66 (83 %) mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ zu beurteilen. Zu den möglicherweise umweltbeeinträchtigenden Projekten gehören drei Vorhaben, in denen es um die Ausweisung und das Management eines großen Gewerbegebietes im Grenzraum geht; naturgemäß ist dabei mit einem großen Verbrauch bislang unversiegelter Flächen zu rechnen. Bei den voraussichtlich umweltverbessernden Maßnahmen handelt es sich um Projekte zur Verbesserung des Öffentlichen Personen-Nahverkehrs und zum Bau von Rad- oder Wanderwegen, aber auch um Abwasser- und Recycling-Projekte. Daneben gibt es eine Reihe relativ neutraler Projekte, die zumeist Beratungs-, Qualifizierungs- oder Vernetzungsaktivitäten zum Gegenstand haben oder auf die Einführung neuer Technologien zielen und ebenfalls mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ bewertet wurden. In der Summe entfallen rund 4,3 Millionen Euro (19 %) auf die voraussichtlich umweltverbessernden und rund 18,5 Millionen Euro (81 %) auf die anderen Projekte (s. Tab. 9).

Tabelle 9: Umweltbezogene Klassifizierung der INTERREG-II-A-Projekte in der deutsch-niederländischen EUREGIO¹⁸⁵

¹⁸⁵ Zahlenangaben aus EUREGIO-GESCHÄFTSSTELLE 2000, S. 38, 87-89, 212, 248 f., 316 f. und 383.

Schwerpunkt / Aktionsbereich	P r o j e k t e					
	Umweltverbessernde Effekte zu erwarten		Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen		Gesamt	
	Anzahl	Höhe der Förderung (Euro)	Anzahl	Höhe der Förderung (Euro)	Anzahl	Höhe der Förderung (Euro)
1. Räuml. Struktur						
1.1 Grenzüberschr. Raumordnung	-	-	3	204 148	3	204 148
1.2 Infrastr., Transport, Verkehr, Gewerbegebiete	3	2 361 049	3	505 184	6	2 866 233
2. Wirtsch., Technologie u. Innovation						
2.1 Kooperation von KMU	1	157 600	21	7 407 020	22	7 564 620
2.2 Tourismus und Erholung	5	1 192 008	5	1 695 722	10	2 887 730
3. Umwelt, Natur und Landschaft						
3.1 Umwelt, Natur und Landschaft	5	661 907	1	258 820	6	920 727
3.2 Landwirtschaft	-	-	-	-	-	-
4. Qualifizierung und Arbeitsmarkt						
4.1 Entwicklung des Arbeitsmarktes	-	-	11	1 607 128	11	1 607 128
4.2 Unternehmensnetzwerke	-	-	5	3 421 754	5	3 421 754
4.3 Ausbildungsnetzwerke	-	-	1	102 829	1	102 829
5. Sozial-kulturelle Integration						
5.1 Sozial-kulturelles Netzwerk	-	-	10	1 773 142	10	1 773 142
5.2 Schutz d. kulturellen und touristischen Erbes	-	-	4	368 886	4	368 886
6. Technische Hilfe						
6.1 Studien	-	-	1	13 000	1	13 000
6.2 Programmmanagement	-	-	1	1 180 568	1	1 180 568
Gesamt	14	4 372 564	66	18 538 201	80	22 910 765

Wie schon bei der Betrachtung des Operationellen Programms sind auch bei der Analyse der geförderten Projekte keine Ansätze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erkennen. Vielmehr sind bei den bereits erwähnten drei Projekten, die sich um ein Gewerbegebiet im Grenzraum drehen, Flächenversiegelungen in beträchtlichem Umfang zu erwarten: „Auf dem Gelände sollen in erster Linie großflächige Unternehmen, deren Produktion

und Vertrieb auf den internationalen (europäischen) Markt gerichtet ist, angesiedelt werden.“¹⁸⁶

Bei den Projekten, die nicht originär dem Umwelt- und Ressourcenschutz dienen, wird kaum ein Bemühen deutlich, etwaige negative Umweltauswirkungen zu minimieren.

Insgesamt werden in der EUREGIO Umweltbelange auf der Projektebene ungefähr gleich stark beziehungsweise schwach gewichtet wie in den INTERREG-II-A-Leitlinien der EU-Kommission.

4.2 INTERREG II C

4.2.1 Verfahren bei der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C

In den Leitlinien dieser Gemeinschaftsinitiative werden sehr vage Aussagen über die Umsetzung getroffen. Es heißt dort, dass „für jedes Operationelles Programm [...] eine gemeinsame Verwaltungseinrichtung für das gesamte betroffene Gebiet zuständig sein [wird], um die gemeinsame Strategie des transnationalen Programms zu verwirklichen und die Verwirklichung gemeinsamer Vorhaben zwischen Mitgliedstaaten zu erleichtern“¹⁸⁷. Die weiteren Einzelheiten sollen „mit einem pragmatischen Ansatz festgelegt werden“¹⁸⁸.

Die Organisationsstrukturen lassen sich am Beispiel des CADSES-Raums erläutern. Dieser Raum besteht aus Polen, Tschechien, der Slowakei, Ungarn, Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, der Bundesrepublik Jugoslawien, Rumänien, Moldawien, Albanien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Bulgarien und Griechenland sowie aus Teilen von Deutschland, Österreich, Italien und der Ukraine.¹⁸⁹

Das dortige Operationelle Programm sieht im Wesentlichen fünf institutionelle Elemente vor. Dies sind auf transnationaler Ebene ein Begleitausschuss, ein Lenkungsausschuss und ein Gemeinsames Sekretariat. Außerdem sollen in jedem beteiligten EU-Mitgliedstaat ein Nationaler Ausschuss und ein Programmsekretariat eingerichtet werden.¹⁹⁰

Der Weg zur Bewilligung eines Projekts verläuft über mehrere Stufen. Ausgangspunkt ist ein *call* zur Einreichung von Projektvorschlägen. In Deutschland hat das Programmsekretariat

¹⁸⁶ EUREGIO-GESCHÄFTSSTELLE 2000, S. 53.

¹⁸⁷ ABL 96/C 200/23, Art. 11 Abs. 1.

¹⁸⁸ ABL 96/C 200/23, Art. 11 Abs. 1.

¹⁸⁹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 3.

¹⁹⁰ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 26-29.

drei dieser *calls* in den Tageszeitungen veröffentlicht. Zusätzlich fand vor dem ersten *call* eine *kick-off-conference* mit einem breiten Teilnehmerkreis statt.

Potenzielle Interessenten diskutieren ihre Ideen in der Regel bereits vor der offiziellen Antragstellung mit dem Programmsekretariat. Im Mittelpunkt stehen dabei der Aufbau transnationaler Partnerschaften sowie die Entwicklung der Idee im Hinblick auf den raumordnerischen Bezug und die transnationale Ausrichtung. Parallel zur Formulierung des Projektantrags ist die nationale Kofinanzierung sicherzustellen.¹⁹¹

Nachdem der Projektantrag eingereicht worden ist, findet im Programmsekretariat eine Vorprüfung nach formalen Kriterien statt. Außerdem können fachliche Stellungnahmen eingeholt werden. Das Programmsekretariat leitet den Projektantrag zusammen mit den Ergebnissen der Vorprüfung an den Nationalen Ausschuss weiter, der sich in Deutschland aus Vertretern der Raumordnungsministerien der beteiligten Länder¹⁹² und des Bundes zusammensetzt. Der Nationale Ausschuss – aufgrund des transnationalen Charakters der Projekte sind stets mehrere Nationale Ausschüsse involviert – trifft eine Entscheidung über die Zuteilung der Finanzmittel. Abgelehnte Projekte können überarbeitet und zu einem späteren Zeitpunkt neu eingereicht werden. Positiv bewertete Projekte werden dem transnationalen Lenkungsausschuss zugeleitet, der abschließend über die Bewilligung eines Projekts entscheidet. Der Lenkungsausschuss besteht aus drei Vertretern pro Mitgliedsland, einem Vertreter aus jedem vollständig am Programm teilnehmenden Nichtmitgliedstaat – diesen Status hat allein Ungarn – und einem Beobachter der EU-Kommission.¹⁹³

Der transnationale Begleitausschuss ist für die Überwachung des Programms zuständig. Er besteht weitestgehend aus denselben Personen wie der Lenkungsausschuss: „[...] *membership of both trans-national CADSES Committees, namely the steering committee and the monitoring committee, is almost identical [...].*“¹⁹⁴ Das Gemeinsame Sekretariat auf transnationaler Ebene existiert lediglich als virtuelle Vernetzung der nationalen Programmsekretariate, was im Operationellen Programm so vorgesehen ist. Es soll die Arbeit der beiden transnationalen Ausschüsse unterstützen und deren Entscheidungen vorbereiten.¹⁹⁵

¹⁹¹ Vgl. BÖHME / KOKKONEN (1999), S. 20; GRAUTE 1998, S. 15.

¹⁹² Dies sind Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

¹⁹³ Vgl. BÖHME / KOKKONEN 1999, S. 13, 16 und 20; EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 28 und 30.

¹⁹⁴ BÖHME / KOKKONEN 1999, S. 15.

¹⁹⁵ Vgl. BÖHME / KOKKONEN 1999, S. 17; EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 26-29.

4.2.2 CADSES-Raum

Bewertung des Operationellen Programms

Das Operationelle Programm für den CADSES-Raum gliedert sich in die Hauptkapitel (1) „Strategie und transnationale Interventionsschwerpunkte“, (2) „Maßnahmen“, (3) „Verteilung der Finanzmittel“, (4) „Programmdurchführung“ und (5) „Standardklauseln“. Im ersten Kapitel werden die Ziele des Programms genannt. Als ein „generelles Ziel“ werden „der Schutz und die Erhaltung des natürlichen [...] Erbes“ aufgeführt. Weiter heißt es: „Ziel ist es, die Zerstörung nicht erneuerbarer Ressourcen zu vermeiden [...]“.¹⁹⁶ Zu den „generellen Zielsetzungen“ des Programms gehören „die Förderung der Entwicklung von umweltverträglichen Informations- und Transportnetzwerken“ und „die Sicherstellung eines vorsorglichen Umgangs mit dem natürlichen [...] Erbe“.¹⁹⁷ Auch im vierten Kapitel über die Programmdurchführung werden Umweltziele berücksichtigt. Im Unterkapitel „Kriterien zur Auswahl von Projekten“ wird die – selbstverständliche – Mindestanforderung formuliert, dass die Projekte „die nationale und EU-Umweltgesetzgebung beachten“¹⁹⁸ müssen. Die Priorität eines Projektes hängt unter anderem davon ab, ob es „zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung“¹⁹⁹ beiträgt.

Der Konkretisierungsgrad der umweltbezogenen Ziele entspricht dem der sonstigen Ziele, weil sämtliche Ziele verhältnismäßig abstrakt formuliert sind. Neben dem bereits erwähnten Ziel „Schutz und Erhaltung des natürlichen [...] Erbes“²⁰⁰ werden folgende „generelle Ziele“ erwähnt: „Gestärkter Zusammenhalt [...] zwischen zentralen und peripher gelegenen Regionen und zwischen EU- und Nicht-EU-Regionen“, „Stärkung der guten Beziehungen“, „Entwicklung einer gemeinsamen Vision für die zukünftige Entwicklung dieses Gebietes“, „Schaffung und Stärkung von Kooperationsnetzwerken im Bereich der Raumentwicklung“, „Verbesserung des Verkehrssystems“ und „Verbesserung des Zugangs zu Know-how und Informationen“²⁰¹. Im Unterkapitel „generelle Zielsetzungen“ sind die umweltbezogenen Aussagen sogar die konkretesten.²⁰²

Das zweite Hauptkapitel des Operationellen Programms ist der Darstellung der Maßnahmen gewidmet. Insgesamt gibt es die sechs Maßnahmen A bis F: (A) „Initiativen zum Aufbau eines Kooperationsprozesses in der Raumplanung“, (B) „Förderung der Zusammenarbeit für ausgeglichene und polyzentrische Städtesysteme und Siedlungsstrukturen“, (C) „Entwick-

¹⁹⁶ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 7.

¹⁹⁷ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 8.

¹⁹⁸ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 25.

¹⁹⁹ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 26.

²⁰⁰ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 7.

²⁰¹ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 7.

²⁰² Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 8.

lung von Multimodalität im Verkehrssystem und Ausgewogenheit im Zugang zu Infrastrukturen“, (D) „Kooperation zur Verbesserung des Zugangs zu Wissen und Informationen“, (E) „Vorsorgliches Management und Entwicklung des natürlichen und kulturellen Erbes“ und (F) „Technische Hilfe“²⁰³. Die Maßnahmen A, D und F sind aus Sicht des Umwelt- und Ressourcenschutzes mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ zu bewerten. Bei Maßnahme E sind umweltverbessernde Effekte zu erwarten.

Innerhalb von Maßnahme B werden zwei Typen förderungswürdiger Aktivitäten genannt. Dies sind „Ausweitung, Ausbau und Entwicklung von Städtenetzen“ und „Zusammenarbeit zwischen Städten auf thematischer Grundlage“²⁰⁴. Weil der Punkt „Städtenetze“ nicht weiter konkretisiert wird, muss dieser Bereich mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ klassifiziert werden. Beim zweiten Punkt werden sowohl voraussichtlich umweltverbessernde Beispiele aufgezählt als auch solche des Typs „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“, zum Beispiel „Verbesserung des Umweltschutzes“, „Erhöhung der Wirksamkeit infrastruktureller Netze“, und „erstklassige Verwaltung von Städten“²⁰⁵. In Anbetracht dessen wird Maßnahme B insgesamt dem Typ „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ zugeordnet. Gleiches gilt für Maßnahme C. Unter den förderungswürdigen Aktivitäten finden sich ausschließlich Vorschläge ohne erkennbare positive Effekte auf die Umwelt, etwa „Kooperationsstudien zu den Auswirkungen der großen europäischen Verkehrsnetze und -korridore auf die Raumstruktur“²⁰⁶ oder „Nutzung von Telekommunikation und neuen Informationssystemen für die Organisation des Verkehrs“²⁰⁷.

Dies führt zu dem Ergebnis, dass Maßnahme E als voraussichtlich umweltverbessernd und die übrigen fünf Maßnahmen mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ beurteilt werden. Für die gesamte Zeitspanne von 1997 bis 1999 sind für den CADSES-Raum INTERREG-II-C-Mittel in Höhe von knapp 21 Millionen Ecu vorgesehen. Davon entfallen 4,2 Millionen Ecu oder rund 20 Prozent auf Maßnahme E.²⁰⁸

Auf das Anliegen, die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke zu reduzieren, wird im Operationellen Programm an zwei Stellen eingegangen. So soll beispielsweise die Zusammenarbeit von Städten gefördert werden, die nach Lösungen für regionale Räume mit „ausgedehnter Zersiedelung“²⁰⁹ suchen wollen. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die

²⁰³ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 9.

²⁰⁴ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 12.

²⁰⁵ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 11 f.

²⁰⁶ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 14.

²⁰⁷ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 15.

²⁰⁸ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 22.

²⁰⁹ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 12.

europäischen Verkehrskorridore einer besonderen Aufmerksamkeit vonseiten der Raumplanung bedürfen, „damit die optimale Entwicklung von Siedlungsstrukturen entlang der Korridore sowie der Schutz von Freiflächen, naturnahen Zonen und sensiblen Landschaften gewährleistet werden kann“²¹⁰.

Ein Bemühen, etwaige negative Umweltwirkungen zu minimieren, ist bei Maßnahmen beziehungsweise Projekten, die nicht originär dem Umwelt- und Ressourcenschutz dienen, verschiedentlich zu erkennen. Dies lässt sich am Beispiel der Maßnahme C („Entwicklung von Multimodalität im Verkehrssystem und Ausgewogenheit im Zugang zu Infrastrukturen“) zeigen. Bereits bei der Beschreibung der Ziele wird folgende Forderung aufgestellt: „Das steigende Gütervolumen im Fernverkehr muss von der Straße auf die Schiene und die Wasserwege verlagert werden.“²¹¹ Bei der Beschreibung der förderungswürdigen Aktivitäten wird der Vorschlag „multimodale Verbesserung von Teilen des Verkehrssystems“ mit dem Hinweis verbunden, ein „besonderes Augenmerk auf die Nutzung umweltfreundlicherer Verkehrsmittel“²¹² zu legen.

Im Operationellen Programm für den CADSES-Raum werden Umweltbelange in etwa gleich stark gewichtet wie in den INTERREG-II-C-Leitlinien. Anders als im Operationellen Programm werden in den Leitlinien auch Maßnahmen vorgeschlagen, die wahrscheinlich umweltbeeinträchtigend sind, zum Beispiel die „Förderung der Luftverbindungen zwischen Regionalflughäfen“²¹³. Ansonsten entsprechen sich die inhaltlichen Gewichtungen weitgehend.

Als Besonderheit ist anzumerken, dass die Themen „Verhütung von Überschwemmungen“ und „Dürrebekämpfung“ breiten Raum in den Leitlinien einnehmen²¹⁴, während sie im Operationellen Programm nicht erwähnt werden. Das Operationelle Programm wiederum ist von seinem Aufbau her sehr stark an das EUREK²¹⁵ angelehnt, das damals erst als Entwurf vorlag.

Bewertung der geförderten Projekte

Es gibt 26 INTERREG-II-C-Projekte mit deutscher Beteiligung im CADSES-Raum. Basierend auf Kurzbeschreibungen der Projekte²¹⁶ wurde auch hier eine Einteilung in voraussichtlich umweltverbessernde Projekte und in solche Projekte, bei denen Umweltbeeinträchtigung

²¹⁰ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 14

²¹¹ EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 14.

²¹² EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK UND KOHÄSION (OHNE JAHR), S. 14.

²¹³ ABL 96/C 200/23, Art. 17 a), zweiter Spiegelstrich.

²¹⁴ Vgl. ABL 96/C 200/23, Art. 17 b) und c).

²¹⁵ EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a.

²¹⁶ Vgl. DEUTSCHES PROGRAMMSEKRETARIAT ... (2000), o. S.

gen nicht auszuschließen sind, vorgenommen. Dabei ergibt sich ein differenzierteres Bild als bei der Beurteilung des Operationellen Programms. Sechs Projekte wurden als voraussichtlich umweltverbessernd bewertet, wobei nicht alle Projekte aus dem Maßnahmenbereich E dazugehören, dafür aber jeweils ein Projekt aus den Maßnahmenbereichen A und B. Als Beispiele seien die Projekte „BRIDGE – Lebensader Donau: Nachhaltige Entwicklung und Freiraumgestaltung und ein Kommunikationsnetzwerk der Städte entlang der Donau“ und „WETLANDS – Erarbeitung von Grundsätzen zur Raumordnung und Renaturierungsmaßnahmen für den Bereich der Auenwälder an Elbe und Saale“ genannt. Die übrigen 20 Projekte sind im Hinblick auf den Umwelt- und Ressourcenschutz mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ zu bewerten. Typische Beispiele dafür sind die Projekte „Vision Planet – Erarbeitung von Perspektiven und Strategien der Raumentwicklungspolitik im Mitteleuropäischen und Donaauraum in vernetzter Planung“ und „Kooperative Netzwerke – Kooperationen von Groß- und Mittelstädten in Mittel- und Südosteuropa“.

Für sämtliche 26 Maßnahmen stehen zusammen 4,2 Millionen Euro²¹⁷ zur Verfügung. Davon waren bis Ende 1999 3,9 Millionen Euro vertraglich gebunden. Zusätzlich sind 0,3 Millionen Euro für Technische Hilfe vorgesehen, die fast vollständig vertraglich gebunden sind. Die sechs voraussichtlich umweltverbessernden Projekte wurden mit 0,9 Millionen Euro oder 23 Prozent der Gesamtsumme gefördert. Auf die 20 Projekte, bei denen Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen sind, entfielen demzufolge 3,0 Millionen Euro oder 77 Prozent der Gesamtmittel.

Mehrere Projekte sollen dazu beitragen, den Flächenverbrauch für Siedlungszwecke zu verringern. Dies ist der Fall bei den Projekten „FOCUS – Zukunft der altindustrialisierten Städte und Regionen“, „BRIDGE – Lebensader Donau: Nachhaltige Entwicklung und Freiraumgestaltung und ein Kommunikationsnetzwerk der Städte entlang der Donau“, „IM-Plan – Beispiele der Stadt-Umland-Planung in Metropolen“ und „SUDMA – Nachhaltige Stadtentwicklung und Flächenmanagement in mittleren und kleinen Städten in Deutschland und Slowenien“.²¹⁸

Die vorangegangenen Ausführungen belegen, dass – wie bereits im Operationellen Programm – Umweltbelange auch auf der Projektebene etwas stärker gewichtet werden als in den Leitlinien, in denen Umweltfragen nur am Rande erwähnt werden.

²¹⁷ Alle finanziellen Angaben beruhen auf einer Budget-Tabelle, die der Leiter des deutschen INTER-REG-II-C-Programmsekretariats für den CADSES-Raum dem Verfasser am 08.08.2000 ausgehändigt hat. Aus Gründen des Datenschutzes darf im CADSES-Raum – im Gegensatz zu den anderen Fallstudien – nicht veröffentlicht werden, wie viel Geld auf einzelne Projekte entfällt.

²¹⁸ Vgl. DEUTSCHES PROGRAMMSEKRETARIAT ... (2000), o. S.

4.2.3 Nordseeraum

Bewertung des Operationellen Programms

Zum Nordseeraum gehören das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Dänemark sowie Teile Deutschlands, Schwedens und Norwegens.

Das Operationelle Programm für diesen Kooperationsraum spiegelt sehr ernsthafte Anstrengungen wider, die Umweltsituation im Kooperationsraum zu verbessern und Verschlechterungen weitestgehend zu vermeiden. Das ist bereits an der Gliederung zu erkennen: Im Anschluss an die Einleitungskapitel, die Darstellung der Ziele sowie die Beschreibung der Maßnahmen und der Projektauswahlkriterien schließt sich ein Kapitel an, das die Überschrift „Umweltverträglichkeit“ trägt. Darin wird eine Matrix von Umweltqualitätskriterien vorgestellt, anhand dessen die Verfasser des Programms die Schwerpunkte und Maßnahmen beurteilt haben. Die Kriterien sind in die drei Hauptgruppen „globale Nachhaltigkeit“, „natürliche Ressourcen“ und „lokale Umweltqualität“ eingeteilt. Die Verfasser des Programms sind sich der Tatsache bewusst, dass die in dem Programm vorgeschlagenen Maßnahmen keinen Standortbezug aufweisen und daher kaum auf ihre Umweltwirkungen hin zu bewerten sind; sie erheben jedoch den Anspruch, mit den Maßnahmen „Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung der Umweltbedingungen in dieser Region“²¹⁹ zu schaffen.

Die Bezugnahme auf Ziele des Umwelt- und Ressourcenschutzes zieht sich als roter Faden durch das gesamte Operationelle Programm. „Nachhaltige Entwicklung“ und „ein hohes Maß an Umweltschutz“ ist eines der vier zentralen Ziele des Programms, wobei die drei anderen Ziele sehr allgemein formuliert sind. Zur Umsetzung der Ziele wurden sieben Strategien im Sinne von Leitmotiven aufgestellt, die sich mit Ausnahme von „Förderung besserer Informations- und Kommunikationsnetze“ sämtlich auf den Umwelt- oder Naturschutz beziehen. Als Beispiele sind „Entwicklung eines nachhaltigen Städtesystems“, „Reduzierung des Bedarfs an Fahrzeugverkehr“, „Verringerung der Meeresverschmutzung“ und „Schutz wertvoller Naturräume“²²⁰ zu nennen. Am Ende des Operationellen Programms, im bereits erwähnten Kapitel „Umweltverträglichkeit“, wird noch einmal ohne jede Relativierung festgestellt: „Dieses Operationelle Programm im Rahmen von INTERREG II C soll zur Sanierung und Verbesserung der Umweltbedingungen beitragen“²²¹.

Die vorangegangenen Ausführungen belegen, dass der Konkretisierungsgrad der umweltbezogenen Ziele dem der sonstigen Ziele entspricht oder diesen sogar übertrifft.

Das Operationelle Programm enthält zehn Maßnahmen, die vier Prioritäten zugeordnet sind. Die Autoren des Operationellen Programms attestieren sich selbst, dass bei allen Maßnah-

²¹⁹ EUROPÄISCHE KOMMISSION (ohne Jahr), S. 59.

²²⁰ EUROPÄISCHE KOMMISSION (ohne Jahr), S. 22.

²²¹ EUROPÄISCHE KOMMISSION (ohne Jahr), S. 59.

men, die sie vorschlagen, ein signifikanter Nutzen für die Umweltsituation zu erwarten sei. Nur bei der „Förderung eines kulturell orientierten Tourismus“ erwarten sie nachteilige Auswirkungen auf die „Energieeffizienz im Bereich Verkehr“ bei gleichzeitigen positiven Auswirkungen auf die Lebensräume von Tieren und Pflanzen.²²² Wenn man die Maßnahmen, die in erster Linie anderen Zielen als dem Umweltschutz dienen sollen, mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ bewertet, so bleiben nur noch drei voraussichtlich umweltverbessernde Maßnahmen übrig. Sogar bei einer Maßnahme wie der mit der Nummer 2.1, „Verbesserung der Nordseeverbindungen“, sind Umweltbeeinträchtigungen aber keinesfalls sehr wahrscheinlich, weil die Schwerpunkte hier zum Beispiel auf der Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene und auf der Verminderung des Verkehrsaufkommens in Ballungsräumen liegen. In der Summe sind bei einem Gesamtvolumen von 14,473 Millionen Ecu für die voraussichtlich umweltverbessernden Maßnahmen 4,604 Millionen Ecu (32 %) und für die Maßnahmen, bei denen Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen sind, 9,869 Millionen Ecu (68 %) vorgesehen.

Auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs für Siedlungszwecke wird bei der Maßnahme 1.2, „Die Entwicklung von Städten“, eingegangen. Diese Maßnahme soll unter anderem zur „Förderung der Nutzung bereits erschlossener Flächen und Unterstützung der Bemühungen um Einschränkung der weiteren Grünflächenerschließung“²²³ beitragen.

Das Bemühen, etwaige negative Umweltwirkungen zu minimieren, ist bei allen potenziell umweltbeeinträchtigenden Maßnahmen zu erkennen. Im Rahmen der Maßnahme 2.1, „Verbesserung der Nordseeverbindungen“, soll beispielsweise auf die Berücksichtigung umweltfreundlicher Transportalternativen sowie auf den stärkeren Einsatz von Bahn und Binnenschifffahrt hingewirkt werden.²²⁴ In ähnlicher Weise soll die Maßnahme 3.3, „Förderung des Kulturtourismus“, die Entwicklung einer „nachhaltigen Tourismusindustrie auf der Grundlage von Umwelterwägungen und der Achtung vor unserem Natur- und Kulturerbe“²²⁵ begünstigen.

Das Operationelle Programm für den Nordseeraum weist eine sehr viel stärkere Umweltorientierung als die INTERREG-II-C-Leitlinien der EU-Kommission auf.

Bewertung der geförderten Projekte

Im Nordseeraum gibt es 29 Projekte mit deutscher Beteiligung. Anhand der Projekttitel und der Kurzbeschreibungen wurden 11 Projekte mit „umweltverbessernde Effekte zu erwarten“ und 18 Projekte mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ klassifiziert. Typische

²²² Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (ohne Jahr), S. 62.

²²³ EUROPÄISCHE KOMMISSION (ohne Jahr), S. 31.

²²⁴ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (ohne Jahr), S. 38 f.

²²⁵ EUROPÄISCHE KOMMISSION (ohne Jahr), S. 51.

Projekte mit voraussichtlich umweltverbessernden Effekten sind die Vorhaben „Fahrradroute um die Nordsee“, „Grenzüberschreitendes Abfall-Management“ und „Wiederherstellung transnationaler Biotopverbundnetze“. Als neutral beziehungsweise mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ wurden beispielsweise die Projekte „Räumliches Leitbild für den Nordseeraum“, „Traditioneller Nordseefisch“ und „Revitalisierung von Hafenstädten im Nordseeraum“ beurteilt.²²⁶

Für die 29 Projekte mit deutscher Beteiligung wurden INTERREG-II-C-Gelder in Höhe von 10,5 Millionen Euro bewilligt. Die Verteilung dieser Mittel verhält sich genau umgekehrt zur Anzahl der Projekte: Auf die 11 voraussichtlich umweltverbessernden Projekte entfallen 6,0 Millionen Euro (57 %), auf die 18 übrigen Projekte dagegen nur 4,5 Millionen Euro (43 %).²²⁷ (s. Tab. 10)

Aus den Projektbeschreibungen sind keine Ansätze zu ersehen, auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs für Siedlungszwecke hinzuwirken. Anders als im Operationellen Programm ist auf der Projektebene auch kein Bemühen zu erkennen, etwaige negative Umweltwirkungen zu minimieren; derartige Effekte sind allerdings bei den geförderten Projekten kaum zu erwarten.

Im Vergleich zu den INTERREG-II-C-Leitlinien sind die Schwerpunkte bei den Projekten, die im Nordseeraum gefördert wurden, klar zugunsten des Umwelt- und Ressourcenschutzes verschoben worden.

Tabelle 10: Umweltbezogene Klassifizierung der im Nordseeraum geförderten INTERREG-II-C-Projekte mit deutscher Beteiligung²²⁸

²²⁶ INTERREG II C-SEKRETARIAT FÜR DEN NORDSEERAUM 2000, o. S.

²²⁷ INTERREG II C-SEKRETARIAT FÜR DEN NORDSEERAUM 2000, o. S.

²²⁸ Zahlenangaben aus INTERREG II C-SEKRETARIAT FÜR DEN NORDSEERAUM 2000, o. S.

Prioritäten / Maßnahmen	P r o j e k t e					
	Umweltverbessernde Effekte zu erwarten		Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen		Gesamt	
	Anz.	Höhe der Förderung (Euro)	Anz.	Höhe der Förderung (Euro)	Anz.	Höhe der Förderung (Euro)
1. Städte- und Regionalsysteme						
1.1 Entwicklung der Beziehung zwischen städtischen Räumen und ländlichen Regionen	-	-	3	521 000	3	521 000
1.2 Entwicklung von Städten	-	-	3	1 485 951	3	1 485 951
1.3 Entwicklung von Städtenetzen	1	996 300	1	133 045	2	1 129 345
2. Verkehrs- und Kommunikationswesen						
2.1 Verbesserung der Nordseeverbindungen	2	731 853	2	316 880	4	1 048 733
2.2 Förderung eines Netzes multimodaler Verkehrszentren	1	1 250 000	1	36 500	2	1 286 500
2.3 Informations- und Kommunikationstechnologien zur Förderung einer regional ausgewogeneren Entwicklung	2	854 500	4	997 151	6	1 851 651
3. Natürliche Ressourcen und Kulturerbe						
3.1 Förderung des integrierten Küstenzonenmanagements	-	-	2	465 646	2	465 646
3.2 Schutz natürlicher Gebiete und des Kulturerbes und umsichtige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen	4	1 799 860	-	-	4	1 799 860
3.3 Förderung des Kulturtourismus	1	385 480	2	602 500	3	987 980
4. Technische Unterstützung						
4.1 Umsetzung und Förderung des sowie Forschung im Rahmen des Programms	-	-	-	-	-	-
Gesamt	11	6 017 993	18	4 558 673	29	10 576 666

4.3 URBAN I

4.3.1 Verfahren bei der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative URBAN I

Als Zielgebiete der Gemeinschaftsinitiative URBAN I kommen klar abgrenzbare Areale – zum Beispiel ein Stadtbezirk oder eine Gemeinde – innerhalb von Ballungsräumen mit mehr als 100 000 Einwohnern infrage.²²⁹ Für diese Gebiete sollen „die in ein integriertes Pro-

²²⁹ Vgl. ABL 94/C 180/6, Art. 9.

gramm aufzunehmenden Maßnahmen im Rahmen der lokalen Partnerschaft ausgearbeitet werden, wobei die Vielfalt der städtischen Probleme zu berücksichtigen ist“²³⁰. In den Leitlinien der EU heißt es ferner, dass „die lokalen und sonstigen Behörden sowie die Sozialpartner [...] in einer dem jeweiligen Mitgliedstaat gemäßen Weise an der Vorbereitung und Durchführung der Operationellen Programme zu beteiligen [sind]“²³¹. Diese Vorgaben wurden von den deutschen Städten auf unterschiedliche Weise umgesetzt: Einige sammelten zunächst Projektideen innerhalb der Stadtverwaltung, andere nahmen professionelle Unterstützung von Beratungsunternehmen in Anspruch.

In allen Städten herrschte Unklarheit darüber, ob die Operationellen Programme lediglich offene Förderschwerpunkte oder konkrete Einzelmaßnahmen enthalten sollten. In der Regel entschied man sich für die zweite Variante. Die Realisierbarkeit der Projekte konnte in diesem Stadium jedoch noch nicht gesichert sein, da Fragen wie etwa die Verfügbarkeit von Grundstücken oder die Höhe privater Kofinanzierungen erst im Verlauf der Umsetzung zu beantworten waren. Daher waren später vielfach Änderungsanträge erforderlich.²³²

Obwohl in den Operationellen Programmen relativ genaue Angaben über die vorgesehenen Projekte zu finden sind, bedeutet die Genehmigung eines Operationellen Programms durch die EU-Kommission lediglich, dass über die Gemeinschaftsinitiative URBAN I eine Gesamtheit von mehrjährigen Maßnahmen in der jeweiligen Stadt gefördert werden soll; die endgültige Projektauswahl geschieht vor Ort in einem mehrstufigen Verfahren, dessen Struktur je nach Stadt oder Bundesland variiert.²³³

In den meisten Städten ähneln sich die Organisationsstrukturen und beinhalten ein Lenkungsgremium als oberste Entscheidungsinstanz, ein mit dem Projektmanagement beauftragtes externes Beratungsunternehmen beziehungsweise eine lokale URBAN-Geschäftsstelle sowie Arbeitsgruppen oder Beiräte, in die auch die Bürger einbezogen werden. Eine wichtige Rolle spielen außerdem die Stadtverwaltungen, die für die Vergabe und Überwachung von Aufträgen an Planungsbüros und Bauunternehmen zuständig sind.²³⁴

Den Firmen oder Einrichtungen, die mit dem Projektmanagement beauftragt sind, obliegt unter anderem „die Projektprüfung und -entwicklung, die Projektbetreuung, die Projektvernetzung, das Berichtswesen (nach innen und nach außen), die Vertretung in Gremien und

²³⁰ ABL 94/C 180/6, Art. 17.

²³¹ ABL 94/C 180/6, Art. 20.

²³² Vgl. TOEPEL U. A. 2000, S. 66 f.

²³³ Vgl. ABL 94/C 180/6, Art. 20.

²³⁴ Vgl. GMA 2000, S. 3-6; TOEPEL U. A. 2000, S. 67 f.

die Abstimmung mit externen Partnern, [...] die Öffentlichkeitsarbeit [...] [und] die formelle Abwicklung (Haushaltsadministration, Einhaltung von Bestimmungen)²³⁵.

4.3.2 Magdeburg

Die wesentlichen Aussagen zu den Zielen und zur Verwendung der URBAN-Mittel sind im Magdeburger Operationellen Programm in den drei Kapiteln „Der Standort Magdeburg“, „Ziele und Strategien“ und „URBAN-Programm“ enthalten. Die konkreten Maßnahmen werden im letztgenannten Kapitel dargestellt.

Im Kapitel „Ziele und Strategien“ werden umweltbezogene Ziele nur sehr kurz angesprochen. Selbst im Unterkapitel „Infrastruktur und Umwelt“ geht es nicht um Umwelt- oder Ressourcenschutz, sondern um die „Nutzung [...] des naturräumlichen Potenzials“²³⁶. Weitere Zielaussagen zum Thema Umwelt enthält das Operationelle Programm nicht.

Umweltbezogene Ziele werden nur sehr knapp in der Einleitung des Kapitels „Ziele und Strategien“ erwähnt und weisen bei weitem nicht den Konkretisierungsgrad anderer Ziele auf, da zum Beispiel im Unterkapitel „Wirtschaftliche Aktivitäten und Beschäftigung“ sehr differenzierte Teilziele aufgelistet werden.²³⁷

Der überwiegende Teil der Maßnahmen ist mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ zu klassifizieren. Bei den beiden Bauvorhaben „Jugendzentrum Zuckerbusch“ und „Bürgerzentrum“ sind mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit umweltbeeinträchtigend, weil hier mit erheblichen Umweltbelastungen und speziell auch mit der Neuversiegelung von Flächen zu rechnen ist. Die Maßnahme „Sanierung und Neuschaffung von Freizeit- und Sportanlagen“ wurde dagegen als neutral beziehungsweise mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ beurteilt, weil dabei „der Ausbau der Stadionanlagen und überdachter Sportanlagen“²³⁸ im Mittelpunkt steht, bei denen kaum eine Inanspruchnahme von Freiflächen zu erwarten ist.

Als voraussichtlich umweltverbessernd wurde neben den beiden Maßnahmen aus dem gleichnamigen Unterprogramm auch die Maßnahme „Nachnutzung vorhandener Industriebrachen“ bewertet. Dies hat seinen Grund darin, dass auf den Brachflächen laut Projektbeschreibung „Unternehmen mit geringer Emissionsbelastung“²³⁹ angesiedelt werden sollen. Darüber hinaus werden bei der Wiedernutzung von Industriebrachen bisherige Siedlungsflä-

²³⁵ TOEPEL U. A. 2000, S. 68.

²³⁶ MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE DES LANDES SACHSEN-ANHALT 1994, S. 21.

²³⁷ Vgl. MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE DES LANDES SACHSEN-ANHALT 1994, S. 20.

²³⁸ MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE DES LANDES SACHSEN-ANHALT 1994, S. 41.

²³⁹ MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE DES LANDES SACHSEN-ANHALT 1994, S. 25.

chen für Bautätigkeiten genutzt, sodass entsprechend weniger Freifläche überbaut werden muss. Deswegen stellt diese Maßnahme einen aus Umweltsicht begrüßenswerten Ansatz dar, auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs für Siedlungszwecke hinzuwirken.

Geht man von der beschriebenen Einteilung aus, dann enthält das Operationelle Programm drei voraussichtlich umweltverbessernde Maßnahmen mit einem Fördervolumen von 2,855 Millionen Ecu, was einem Anteil von 22 Prozent entspricht. Für die neun Maßnahmen, bei denen Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen sind, stehen 10,025 Millionen Ecu oder 78 Prozent zur Verfügung (s. Tab. 11).

Bemühungen, etwaige negative Umweltwirkungen zu minimieren, werden nicht explizit beschrieben. Bei der Maßnahme „Errichtung eines Bürgerzentrums“ wird festgestellt: „Die Realisierung soll unter Nutzung vorhandener Gebäudesubstanz [...] durchgeführt werden [...]“.²⁴⁰ Dies lässt sich aber ebenso als Hinweis auf eine möglichst kosteneffiziente Umsetzung interpretieren, weil von Umweltentlastungen nicht die Rede ist.

Der Aufbau des Operationellen Programms für Magdeburg entspricht dem der Leitlinien. Im Hinblick auf die Zieldefinition werden Umweltbelange zwar etwas weniger berücksichtigt als in den Leitlinien, aber dafür erhalten Maßnahmen, bei denen umweltverbessernde Effekte zu erwarten sind, ein größeres Gewicht.

4.3.3 Saarbrücken

In Saarbrücken wurde mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN I ein Gebiet in den westlich gelegenen Stadtteilen Burbach und Malstatt gefördert. Das Operationelle Programm²⁴¹ enthält eine umfangreiche Analyse der städtischen Gesamtsituation und der Ausgangsbedingungen im Programmgebiet. Dann wird die stadtentwicklungspolitische Langzeitstrategie der Stadt Saarbrücken beschrieben, bevor das eigentliche Operationelle Programm und seine Finanzierung dargestellt werden.

Tabelle 11: Umweltbezogene Klassifizierung der URBAN-I-Maßnahmen in der Stadt Magdeburg²⁴²

²⁴⁰ MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE DES LANDES SACHSEN-ANHALT 1994, S. 39.

²⁴¹ MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND VERKEHR DES SAARLANDES ... U. A. (ohne Jahr).

²⁴² Zahlenangaben aus MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE DES LANDES SACHSEN-ANHALT 1994, S. 66 f.

Unterprogramm / Maßnahme	Klassifizierung und Fördervolumen (in Millionen Ecu)	
	Umweltverbessernde Effekte zu erwarten	Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen
1. Einleitung neuer wirtschaftlicher Aktivitäten Nachnutzung vorhandener Industriebrachen Schaffung von Arbeitsplätzen im Handwerk, in kleinen und mittleren Unternehmen	1,725	2,235
2. Menschliche Ressourcen / Förderung der Beschäftigung Qualifizierungsmaßnahmen		0,675
3. Schaffung von Einrichtungen im Sozialwesen Jugendzentrum Zuckerbusch Einrichtung eines Bürgerzentrums Sanierung und Neuschaffung von Freizeit- und Sportanlagen		2,925 1,0725 2,6
4. Umweltverbessernde Maßnahmen Neugestaltung des Pechauer Platzes als Stadtteilzentrum Ufergestaltung Alte Elbe / Deichsanierung	0,88 0,25	
5. Lokale Entwicklung / Entwicklung des endogenen Potenzials Stadtteilmarketing Workshops / Ideenwettbewerbe		0,15 0,03
6. Verbreitung der Ergebnisse / Netzwerkarbeit		0,1125
7. Technische Hilfe		0,225
Gesamt	2,855	10,025

Ziele des Umwelt- und Ressourcenschutzes werden im Operationellen Programm an vielen Stellen berücksichtigt. So ist „Verbesserung der Umweltqualität“²⁴³ eines der drei Hauptziele des Operationellen Programms. Auch in der Benennung und Beschreibung der Entwicklungsschwerpunkte wird häufig auf den Umweltschutz Bezug genommen. Beispielsweise sollen Kontaminationen auf einem Hüttengelände beseitigt werden, ein Schulhof „ökologisch anspruchsvoll“²⁴⁴ umgestaltet werden und im Zuge der Stadterneuerung umweltschonende Energieträger zum Einsatz kommen.

²⁴³ MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND VERKEHR DES SAARLANDES ... U. A. (ohne Jahr), S. 38.

²⁴⁴ MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND VERKEHR DES SAARLANDES ... U. A. (ohne Jahr), S. 46.

Der Konkretisierungsgrad der umweltbezogenen Ziele entspricht durchweg dem der sonstigen Ziele. Es wird nicht nur formelhaft auf den Umweltschutz oder die gemeinschaftliche Umweltpolitik der EU verwiesen, sondern teilweise eine sehr genaue Erklärung der Ziele und geplanten Maßnahmen mit Umweltbezug gegeben.

Um die quantitative Relation zwischen Maßnahmen mit Bezug zum Umwelt- und Ressourcenschutz und den sonstigen Maßnahmen zu ermitteln, wurde eine entsprechende Klassifizierung der Maßnahmen vorgenommen. Keine Maßnahme ist in ihrer Gesamtheit als „wahrscheinlich umweltbeeinträchtigend“ zu bezeichnen, wenngleich bei mehreren Maßnahmen Umweltschädigungen nicht gänzlich auszuschließen sind, zum Beispiel beim vorgeschlagenen Ausbau von Räumlichkeiten im Zuge der Maßnahme 3.2, „Verbesserung des Freizeitangebotes“. Unter dem Strich wurden vier Maßnahmen mit „umweltverbessernde Effekte zu erwarten“ sowie vier Maßnahmen und der Bereich „Technische Hilfe“ als neutral beziehungsweise mit „Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen“ eingestuft. Das bedeutet, dass von den acht Millionen Ecu, die als Fördervolumen vorgesehen sind, 2,935 Millionen Ecu (37 %) auf voraussichtlich umweltverbessernde Maßnahmen und 5,065 Millionen Ecu (63 %) auf sonstige Maßnahmen entfallen (s. Tab. 12).

Das Ziel, den Flächenverbrauch für Siedlungszwecke zu verringern, wird nur indirekt tangiert. Es ist als Beitrag zur Flächenschonung zu betrachten, wenn in der Maßnahme 1.1 – „Herrichtung gewerblicher Flächen“ – alte Industriestandorte für die Neuansiedlung von Gewerbebetrieben aufbereitet werden.²⁴⁵ Gleiches gilt für die Maßnahme 3.3 – Stadterneuerung –, innerhalb derer unter anderem „die Aufarbeitung und Modernisierung von leerstehenden Gebäuden zur Erhaltung und wirtschaftlichen Wiederverwendung“²⁴⁶ beabsichtigt ist.

Tabelle 12: Umweltbezogene Klassifizierung der URBAN-I-Maßnahmen in der Stadt Saarbrücken²⁴⁷

²⁴⁵ Vgl. MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND VERKEHR DES SAARLANDES ... U. A. (ohne Jahr), S. 40.

²⁴⁶ MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND VERKEHR DES SAARLANDES ... U. A. (ohne Jahr), S. 48.

²⁴⁷ Zahlenangaben aus MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND VERKEHR DES SAARLANDES ... U. A. (ohne Jahr), S. 59.

Entwicklungsschwerpunkt / Maßnahme	Klassifizierung und Fördervolumen (in Millionen Ecu)	
	Umweltverbessernde Effekte zu erwarten	Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen
1. Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten 1.1 Herrichtung gewerblicher Brachflächen 1.2 Planung, Beratung und Einrichtung von beschäftigungswirksamen Strukturen	0,587	1,022
2. Berufliche Eingliederung und Qualifizierung 2.1 Beschäftigung und Qualifizierung		2,296
3. Verbesserung der soziokulturellen Infrastruktur 3.1 Verbesserung des Betreuungs- und Bildungsangebots 3.2 Verbesserung des Freizeitangebots 3.3 Maßnahmen der Stadterneuerung	0,522	0,911 0,338
4. Verbesserung der ökologischen Infrastruktur 4.1 Ökologische und gestalterische Aufwertung von Grün- und Freiflächen 4.2 Renaturierung unter Minderung von Nutzungskonflikten	1,351 0,475	
Technische Hilfe und Projektmanagement		0,498
Gesamt	2,935	5,065

Bemühungen, etwaige negative Umweltwirkungen von Projekten zu minimieren, die nicht in erster Linie dem Umwelt- und Ressourcenschutz dienen, sind verschiedentlich zu erkennen. Ein Beispiel dafür ist die Vorgabe, bei der Verbesserung des Freizeitangebots im Rahmen der Maßnahme 3.2 auch ökologische Kriterien einzubeziehen.²⁴⁸ Die Maßnahme 3.3 – Stadterneuerung – ist ebenfalls von ihrer Bezeichnung her keine Umweltschutzmaßnahme, enthält jedoch viele Einzelprojekte, die zu einer Verringerung des Ressourcenverbrauchs führen. Dies gilt beispielsweise für die „Infrastrukturverbesserung im Sinne einer dauerhaften und umweltverträglichen Entwicklung“, die „Gestaltung kleiner Freiflächen“ und die „Verbesserung des ökologischen Gesamtgefüges im Rahmen der grünen Vernetzung“²⁴⁹.

²⁴⁸ Vgl. MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND VERKEHR DES SAARLANDES ... U. A. (ohne Jahr), S. 46.

²⁴⁹ MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND VERKEHR DES SAARLANDES ... U. A. (ohne Jahr), S. 48.

In den Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative URBAN I werden Umweltaspekte nur sehr am Rande erwähnt. Im Operationellen Programm der Stadt Saarbrücken sind Umweltbelange hingegen sowohl auf der Zielebene als auch auf der Maßnahmenebene deutlich stärker gewichtet worden.

4.4 Zusammenfassung

In den vorangegangenen Unterkapiteln wurden die drei Gemeinschaftsinitiativen INTERREG II A, INTERREG II C und URBAN I näher untersucht. Dabei wurden die Euroregion Erzgebirge/Krusnohori, die deutsch-niederländische EUREGIO, der CADSES-Raum und der Nordseeraum sowie die Städte Magdeburg und Saarbrücken in Fallstudien analysiert und bewertet. Grundlage dafür war das modifizierte Anforderungsprofil Umwelt (s. Tab. 4). Die erforderlichen Informationen wurden den Operationellen Programmen, den Zwischenevaluierungen und den Projektlisten beziehungsweise -beschreibungen entnommen.

Mit Ausnahme des Operationellen Programms für die deutsch-niederländische EUREGIO werden Umweltziele in allen untersuchten Operationellen Programmen berücksichtigt. Als besonders positiv ist das INTERREG-II-C-Programm für den Nordseeraum zu erwähnen, das stark im Zeichen des Umwelt- und Ressourcenschutzes steht. Positiv ist auch das URBAN-I-Programm für Saarbrücken zu erwähnen, in dem sehr detailliert auf Umweltbelange eingegangen wird.

Der größte Teil der vorgeschlagenen und durchgeführten Maßnahmen ist aus Umweltsicht als neutral einzustufen, wobei im Einzelfall Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen sind. Die meisten Aktivitäten beziehen sich auf den Aufbau von Akteursnetzwerken, die Einführung neuer Technologien, die Qualifizierung von Arbeitskräften sowie auf soziale und kulturelle Inhalte. Im Gegensatz dazu wird ein relativ hoher Anteil voraussichtlich umweltverbessernder Vorhaben vorgeschlagen und auch durchgeführt. Die Bandbreite reicht von der Landschaftspflege über Abfallkonzepte bis hin zu Projekten des Öffentlichen Personenverkehrs und der Umweltforschung.

Der Stellenwert der verschiedenen Maßnahmentypen lässt sich am besten an der Mittelverteilung ablesen. Dabei zeigt sich, dass in den Operationellen Programmen – mit Ausnahme des INTERREG-II-A-Programms für die deutsch-niederländische EUREGIO – stets mehr als 50 Prozent der Gelder auf Maßnahmen, bei denen Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen sind, und rund 20 bis 30 Prozent auf voraussichtlich umweltverbessernde Maßnahmen entfallen. Bei INTERREG II A und C wurde in allen Regionen mehr Geld für voraussichtlich umweltverbessernde Aktionen bewilligt als zuvor in den Operationellen Programmen veranschlagt worden war. Am stärksten ist dieses Phänomen in der Euroregion Erzgebirge/Krusnohori ausgeprägt, wo nur 20 Prozent der Gelder für mit hoher Wahrscheinlichkeit umweltverbessernde Maßnahmen vorgesehen waren, aber 60 Prozent bewilligt wurden. In den anderen untersuchten INTERREG-Regionen wurde der Finanzschlüssel des Operatio-

nellen Programms im Wesentlichen beibehalten: War im Programm bereits ein hoher Anteil für Umweltverbesserungen eingeplant – wie zum Beispiel im Nordseeraum –, so kehrt diese Relation auch auf der Projektebene wieder. Umgekehrt wurden nur verhältnismäßig wenig Projekte mit voraussichtlich umweltverbessernden Effekten bewilligt, wenn der entsprechende Anteil im Programm niedrig war, wie etwa in der deutsch-niederländischen EUREGIO (s. Tab. 13).

Hinsichtlich der Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke führten die Fallstudien zu sehr heterogenen Ergebnissen. Während bei den untersuchten INTERREG-II-C- und URBAN-I-Beispielen Beiträge zur Reduzierung des Flächenverbrauchs geleistet wurden, spielt dieser Aspekt in den analysierten INTERREG-II-A-Regionen keine Rolle. In der deutsch-niederländischen EUREGIO wurden sogar mehrere Projekte gefördert, die explizit die Versiegelung großer Flächen für Gewerbeansiedlungen bezwecken.

Auf die Minimierung etwaiger Umweltschäden wird in den untersuchten Dokumenten kaum eingegangen. Dieser Gesichtspunkt ist jedoch von nachrangiger Bedeutung, weil nur wenige umweltschädigende Maßnahmen vorgeschlagen oder gefördert werden.

In keinem der Fallbeispiele wurden Umweltbelange schwächer gewichtet als in den jeweiligen Leitlinien der EU-Kommission. In den Leitlinien für INTERREG II A, INTERREG II C und URBAN I wird Umweltfragen allerdings keine besonders große Bedeutung beigemessen.

Bemerkenswert ist die konsequent ökologische Orientierung im INTERREG-II-C-Programm für den Nordseeraum, die durch ein umweltbezogenes Prüfraster der Verfasser untermauert wird. Damit wurden bereits bei der Aufstellung des Operationellen Programms die Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen auf die globale Nachhaltigkeit, die natürlichen Ressourcen und die lokale Umweltqualität anhand von fünfzehn Einzelparametern überprüft.

Tabelle 13: Umweltbezogene Klassifizierung der Maßnahmen und Projekte in den untersuchten Regionen und Städten²⁵⁰

²⁵⁰ Diese Tabelle enthält summarische Angaben, deren Ableitung in den vorangegangenen Unterkapiteln zu den entsprechenden Fallbeispielen jeweils dargestellt worden ist.

Gemeinsch.-Initiative, Region / Stadt	Klassifizierung der Maßnahmen und Projekte			
	Umweltverbessernde Effekte zu erwarten (Prozent)	Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen (Prozent)	Gesamt	
			(Prozent)	(Mio. Ecu/Euro)
INTERREG II A				
Euroregion Erzgebirge / Krusnohori				
Operationelles Programm	20	80	100	keine Angabe ²⁵¹
Geförderte Projekte	60	40	100	50,0 ²⁵²
Deutsch-niederländische EUREGIO				
Operationelles Programm	11	89	100	22,0
Geförderte Projekte	19	81	100	22,8
INTERREG II C				
CADSES-Raum				
Operationelles Programm	20	80	100	20,9
Geförderte Projekte	23	77	100	4,2 ²⁵³
Nordseeraum				
Operationelles Programm	32	68	100	14,5
Geförderte Projekte	57	43	100	10,5 ²⁵⁴
URBAN I				
Magdeburg, Operatio- nelles Programm	22	78	100	12,9
Saarbrücken, Operatio- nelles Programm	37	63	100	8,0

²⁵¹ Die Angaben im Operationellen Programm beziehen sich auf alle vier Euroregionen im sächsisch-böhmischen Grenzraum. Für die vier Regionen zusammen sind EU-Mittel in Höhe von 146 Millionen Ecu vorgesehen. (Vgl. SMWA 1995, Anhang)

²⁵² Entspricht 98,4 Millionen DM.

²⁵³ Bezieht sich nur auf die vertraglich gebundenen Mittel in Deutschland.

²⁵⁴ Bezieht sich auf alle Projekte mit deutscher Beteiligung.

5 Schlussfolgerungen

Auf der Grundlage der vorangegangenen Untersuchungen lassen sich drei Typen von Schlussfolgerungen ziehen.

Die eine Gruppe von Thesen richtet sich an die Akteure der europäischen Politik, das heißt in erster Linie an die Europäische Kommission. Sie zeichnet verantwortlich für den „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“ und die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG und URBAN. Die TEN-Leitlinien und das EUREK sind dagegen vom Rat der Europäischen Union, also den zuständigen Ministerräten, verabschiedet worden.

Die zweite Kategorie von Schlussfolgerungen richtet sich auf die Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten, die für die Umsetzung der untersuchten Gemeinschaftsinitiativen zuständig sind.

Abschließend wird der weitere Forschungsbedarf aufgezeigt, der sich hauptsächlich auf die bessere Verzahnung der europäischen Raum- und Stadtentwicklungspolitik mit den entsprechenden nationalen Instrumenten bezieht.

5.1 Schlussfolgerungen für die Akteure im Bereich der Raum- und Stadtentwicklungspolitik auf europäischer Ebene

Die raumwirksamen Politiken der EU sollten in Zukunft stärker aufeinander abgestimmt werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist es zu begrüßen, dass mit dem EUREK der Versuch unternommen wurde, ein gesamtträumliches Leitbild zu entwickeln. Daraus sollten konsistente teilträumliche und sektorale Konzepte abgeleitet werden, um dem Begriff „Raumentwicklungsstrategien“ eine größere Berechtigung zu verleihen. Ansätze dazu sind bereits zu erkennen, etwa wenn in den Leitlinien für die neue Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B solchen Maßnahmen Priorität eingeräumt wird, die die Anforderungen des EUREK und der transeuropäischen Netze berücksichtigen. Ähnliche Querbeziehungen bestehen zwischen dem EUREK, dem „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“ und der Gemeinschaftsinitiative URBAN. Diese Verbindungen sollten ausgebaut werden.

Angesichts des umfassenden konzeptionellen Ansatzes, den das EUREK bietet, und vor allem auch im Hinblick auf die zunehmende europäische Integration sollte in Betracht gezogen werden, das EUREK vermehrt in die mitgliedstaatliche Planung auf Landes- und Regionalebene zu integrieren. Unter inhaltlichen Gesichtspunkten sollten die umweltbezogenen Ziele im EUREK stärker gewichtet werden. Wie sich der Stellenwert der Umweltbelange im Verhältnis zu anderen Belangen tatsächlich darstellt, wird sich im Zuge der Anwendung des EUREK im Rahmen des Aktionsprogramms zeigen.

Die Weiterentwicklung des „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung“ erscheint als weniger vordringlich, weil in dem Papier die relevanten Umweltziele bereits recht umfangreich

berücksichtigt werden. Bei einer etwaigen Fortschreibung des Aktionsrahmens könnte es sinnvoll sein, ähnlich wie beim EUREK weitere Akteure in den Diskussions- und Entscheidungsprozeß einzubeziehen, selbst wenn das eigentliche Dokument nur für die Kommission verbindlich ist.

Bei den TEN-Leitlinien ist die Schienenverkehrsklausel positiv zu bewerten, derzufolge für Schienenverkehrsprojekte 55 Prozent der insgesamt vorgesehenen Haushaltsmittel zu verwenden sind. Begrüßenswert ist auch die Verpflichtung zur Durchführung komplexer Umweltverträglichkeitsprüfungen. Damit ist allerdings noch nicht sichergestellt, dass die trans-europäischen Netze nicht zu einer Verschlechterung der Umweltsituation führen, indem sie eine Zunahme der Verkehrsströme induzieren sowie Flächenversiegelungen und -zerschneidungen mit allen bekannten Folgeeffekten auslösen. Unter Umweltschutz-Gesichtspunkten sollte daher in Erwägung gezogen werden, in die TEN-Leitlinien neben der prozessualen Vorgabe, Umweltverträglichkeitsprüfungen zu erarbeiten, weitere materielle Ziele analog zur Schienenverkehrsklausel aufzunehmen. Dazu könnten beispielsweise eine stärkere Verlagerung auf umweltschonendere Verkehrsmittel oder der Rückbau von substituierten Verkehrseinrichtungen gehören.

In den Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG III A, INTERREG III B und URBAN II sollte die ökologische Komponente ebenfalls gestärkt werden. Beispielsweise könnte durch eine Modifizierung der Ziele darauf hin gewirkt werden, dass die Maßnahmen nicht zu einer Verschlechterung der Umweltsituation führen dürfen. Dies wäre ganz im Sinne des Verbesserungsgebots beziehungsweise des Verschlechterungsverbots, die zu den Leitlinien der europäischen Umweltpolitik gehören.

Ein möglicherweise sehr wirkungsvolles Instrument ist die Umweltverträglichkeitsprüfung, die die Verfasser des INTERREG-II-C-Programms für den Nordseeraum anhand einer eigenen Kriterien-Matrix durchgeführt haben. Mithilfe von insgesamt fünfzehn Parametern wurde dabei im vorhinein abgeschätzt, wie sich die vorgeschlagenen Maßnahmen auf die globale Nachhaltigkeit, die natürlichen Ressourcen und die lokale Umweltqualität auswirken werden.²⁵⁵ Eine solche Prüfung sollte die bislang üblichen floskelhaften und meist nicht belegten Feststellungen, dass das jeweilige Programm in Einklang stehe mit der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, ersetzen.

Die umweltbezogene Ex-ante-Bewertung, die in der neuen allgemeinen Verordnung für die Strukturfonds von 1999²⁵⁶ vorgeschrieben ist, ist aus Umweltsicht sehr zu begrüßen. Demnach muss im Stadium der Programmbearbeitung eine quantifizierte Beschreibung des Umweltzustands und der voraussichtlichen Umweltauswirkungen der Intervention erstellt werden. Außerdem muss dargelegt werden, in welcher Weise die Umweltdimension in die Inter-

²⁵⁵ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (ohne Jahr)

²⁵⁶ ABL 99/L 161/1.

vention einbezogen werden soll. Wenn diese Ex-ante-Evaluierung ihren Zweck erfüllen soll, hat die EU-Kommission allerdings sicherzustellen, dass tatsächlich nur Operationelle Programme genehmigt werden, bei denen die vorgesehenen Umweltbewertungen in vollem Umfang durchgeführt worden sind.

Eine Umweltverträglichkeitsprüfung, die den Vorgaben der Ex-ante-Evaluierung für die Operationellen Programme entspricht, könnte vonseiten der EU auch für die Projektebene vorgeschrieben werden und ihren Niederschlag in der Höhe der finanziellen Förderung finden. Anhand der Ergebnisse der projektbezogenen Ex-ante-Evaluierung könnten die zur Förderung vorgeschlagenen Projekte durch die jeweiligen Bewilligungsgremien in verschiedene Umweltrisikoklassen eingeteilt werden. In Abhängigkeit davon würde die Beteiligung der EU-Strukturfonds dann unterschiedlich hoch ausfallen. Gleichzeitig sollte den Antragstellern jedoch die Gelegenheit eingeräumt werden, ihren Antrag zu überarbeiten, falls ein vorgeschlagenes Projekt in eine hohe Risikoklasse mit einer entsprechend geringen EU-Beteiligung eingeordnet wurde oder aus Umwelterwägungen ganz abgelehnt wurde.

5.2 Schlussfolgerungen für die Akteure im Bereich der Raum- und Stadtentwicklungspolitik in Deutschland

Empfehlungen für die Akteure in den Mitgliedstaaten sind im Rahmen dieser Untersuchung nur bei den Instrumenten möglich, zu denen Fallstudien durchgeführt wurden. Mit „Akteuren“ sind dabei die Institutionen und Personen gemeint, die die Operationellen Programme aufstellen und die für die Erarbeitung, Bewilligung und Umsetzung von Maßnahmen und Projekten verantwortlich sind. Die Schlussfolgerungen beziehen sich auf vier Aspekte: Erstens sollten auf allen Implementationsstufen die voraussichtlichen Umweltauswirkungen der Maßnahmen ermittelt und nach Möglichkeit minimiert werden. Zweitens sollte versucht werden, einen möglichst großen Teil der zur Verfügung stehenden Gelder in umweltverbessernde Projekte zu lenken. Drittens sollten umweltschutzorientierte Institutionen und Organisationen bei der Umsetzung der EU-Gemeinschaftsinitiativen ein größeres Gewicht erlangen. Viertens können die Synergien zwischen europäischen und deutschen Instrumenten erzeugt werden, indem potenzielle Schnittstellen gezielt aufgebaut und genutzt werden.

Wenn in einem Operationellen Programm Maßnahmen zur Förderung vorgesehen werden, bei denen Umweltbeeinträchtigungen nicht auszuschließen sind, sollten gleichzeitig auch Vorgaben zur Minimierung oder zum Ausgleich dieser potenziellen negativen Effekte gemacht werden. In Anlehnung an die Vorgehensweise bei einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) auf Projektebene und an die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung sollte auch bei allen potenziell umwelterheblichen Maßnahmen eine Abschätzung der Umweltauswirkungen vorgenommen werden. Der formelhafte Verweis auf die Konformität mit der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, der als Standardklausel am Ende der Operationellen Programme steht, ist in dieser Hinsicht unbefriedigend. Außerdem sollten projektspezifische Verfahren

zur Minimierung von Umweltschäden gemäß dem Stand der Technik vorgeschrieben werden.

Bei allen analysierten Gemeinschaftsinitiativen hat sich gezeigt, dass mit den Leitlinien und Operationellen Programmen nicht mehr als ein Rahmen gesetzt wird und dass den Gremien, die über die Förderprojekte zu entscheiden haben, ein sehr großer Einfluss zukommt. In den Leitlinien – und im Falle von INTERREG II A und C auch in den Operationellen Programmen – sind ökologische, ökonomische und soziale Zielsetzungen gleichermaßen zu finden. Insbesondere die Fallstudien zu INTERREG II A und URBAN belegen, dass die regionalen beziehungsweise lokalen Akteure bei der Ausgestaltung dieser Vorgaben über einen großen Gestaltungsspielraum verfügen, der zugunsten oder zulasten der Umweltqualität genutzt werden kann. So können zum Beispiel Mittel aus den Bereichen Wirtschaft und Verkehr entweder für die Neuerschließung von Gewerbegebieten und den Straßenbau eingesetzt werden oder aber für die Wiedernutzung von Brachflächen und die Förderung des Schienenverkehrs. Insbesondere in den beiden Fallstudien zur Gemeinschaftsinitiative URBAN konnte gezeigt werden, dass dieses Instrument relativ umfangreiche Möglichkeiten bietet, die Flächeninanspruchnahme in Stadtregionen zu verringern und einen sparsamen Umgang mit der Ressource „Fläche“ zu unterstützen.

Bei der Erarbeitung der Operationellen Programme und bei deren Umsetzung sollten die Spielräume zur Finanzierung umweltverbessernder Maßnahmen, die in den Leitlinien enthalten sind, konsequent genutzt werden. Dies setzt eine entsprechende Aufgeschlossenheit und Bereitschaft aufseiten der jeweiligen Entscheidungsträger voraus. Bei der Gemeinschaftsinitiative INTERREG spielen dabei weniger die Verfasser der Operationellen Programme die Schlüsselrolle als vielmehr die Gremien, die über Annahme oder Ablehnung der Projekte entscheiden. Aus den Fallstudien geht klar hervor, dass auf dieser Ebene sehr wesentliche Weichenstellungen stattfinden. Bei URBAN werden dagegen praktisch bereits in den Operationellen Programmen die späteren Projekte ausgewählt.

Aber auch bei INTERREG III A und B kommt den Operationellen Programme ein sehr hoher Stellenwert zu. Die Fallstudien haben gezeigt, dass eine gewisse Korrelation zwischen den Gewichtungen von Umweltbelangen in den Operationellen Programmen und bei den geförderten Projekten bestehen, wenngleich hier mehr oder weniger große Abweichungen möglich sind. Die Operationellen Programme enthalten stets auch Kriterien zur Prüfung der Projekte. Hier sollten Umweltaspekte nachdrücklich verankert werden, um so von der Programmebene her die Projektauswahl zugunsten des Umweltschutzes zu beeinflussen.

Bezüglich der Rolle von Institutionen und Organisationen aus dem Umweltschutzbereich wird in den Leitlinien der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG III mehrfach auf die Beteiligung lokalen und regionalen Behörden sowie von Nichtregierungsorganisationen hingewie-

sen.²⁵⁷ In den Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative URBAN II werden in diesem Zusammenhang lediglich die „lokalen Behörden der förderfähigen Gebiete“²⁵⁸ erwähnt. Dies impliziert in beiden Fällen die Beteiligung der jeweiligen Umweltbehörden. Bei INTERREG III A und B sollte darauf gedrängt werden, dass auch die großen Umweltorganisationen als „relevante Nichtregierungsorganisationen“ an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Darüber hinaus sollten sich Umweltbehörden und -verbände verstärkt bei der Entwicklung von Projektvorschlägen im Rahmen von INTERREG engagieren, da – wie gezeigt wurde – die vorhandenen Spielräume zur Finanzierung umweltbezogener Vorhaben noch nicht immer ausgeschöpft wurden.

Die Instrumente der europäischen Raumentwicklungspolitik – soweit sie den Transfer finanzieller Mittel implizieren – sind eher vom französischen als vom deutschen Politikverständnis her beeinflusst. Dadurch liegen auf europäischer Ebene die Akzente stärker auf der Umsetzung und der damit verbundenen Bereitstellung finanzieller Mittel. In Deutschland hingegen spielen planungsrechtliche Instrumente eine große Rolle, zum Beispiel Landesentwicklungspläne, Regionale Raumordnungsprogramme und Flächennutzungspläne. Da diese beiden Ansätze nicht immer kompatibel sind, sollte nach Wegen gesucht werden, die informellen Instrumente, die in Deutschland in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben, mit den europäischen Politikansätzen zu kombinieren. So wäre es zum Beispiel sinnvoll, die Implementation eines Maßnahmenkonzepts, das in einem Lokale-Agenda-21-Prozess erarbeitet worden ist, teilweise mit Mitteln der EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN II zu finanzieren. Ähnliches gilt auf der regionalen Ebene für Regionale Entwicklungskonzepte in Grenzräumen im Hinblick auf die Förderschwerpunkte der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A. Bei INTERREG III B ist dies ebenfalls möglich, zumal in der neuen Förderperiode verstärkt investive Maßnahmen unterstützt werden sollen.

5.3 Weiterer Forschungsbedarf

Ein weiterführendes Forschungsdesign könnte darin bestehen, die Instrumente der europäischen Raum- und Stadtentwicklungspolitik mit den Ansätzen, die die Mitgliedstaaten in diesem Bereich verfolgen, stärker in Beziehung zu setzen.

In Deutschland steht der europäischen Umweltpolitik für Städte und Regionen ein differenziertes Instrumentarium von Bund und Ländern gegenüber. Neben den Bestimmungen des Baugesetzbuches und des Raumordnungsgesetzes ist hier die Städtebauförderung zu nennen. Darüber hinaus ist Stadtentwicklung im Zusammenhang mit der kommunalen Pla-

²⁵⁷ Vgl. ABL 2000/C 143/6, Art. 21 und 28.

²⁵⁸ ABL 2000/C 141/8, Art. 17.

nungshoheit eine originäre Aufgabe der Kommunen, denen naturgemäß in diesem Bereich eine wichtige Rolle zukommt.

Die europäischen Instrumente wirken – synergetisch oder antagonistisch – mit den entsprechenden nationalen Instrumenten zusammen. Gerade auch im Hinblick auf eine stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen und die Reduzierung des Flächenverbrauchs in Stadtregionen ist ein effizienter Mitteleinsatz nur zu erreichen, wenn die beiden politischen Ebenen stärker als bislang miteinander vernetzt werden. Es fehlt jedoch an derartigen integrierten Untersuchungen. Daher sollte analysiert werden,

- in welcher Weise sich die europäischen und die nationalen Instrumente ergänzen beziehungsweise ergänzen könnten,
- welchen Einfluss umweltorientierte Strategien der Raum- und Stadtentwicklung auf europäischer Ebene auf die tatsächliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten haben und
- inwieweit die vorhandenen Instrumente dem bestehenden Handlungsbedarf auf der kommunalen Ebene genügen.

Insgesamt sollte der Fokus verstärkt auf das politische Umfeld gerichtet werden, in dem die raum- und stadtentwicklungspolitischen Instrumente auf europäischer Ebene angewandt werden. Dadurch könnten weitere wichtige Erkenntnisse hinsichtlich einer besseren Verzahnung und Einbettung dieser Politik gewonnen werden, gerade auch in Bezug auf die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme in Stadtregionen.

6 Anhang

Tabelle 14: Steckbriefe der Informationsinstrumente mit gesamträumlichem Bezug

Beschreibungs- kriterien	I n s t r u m e n t e	
	„The EU compendium of spatial planning systems and policies“	European Spatial Planning Observatory Network (ESPON)
Verantwortliche Institution	EU-Kommission	Raumordnungsminister der EU-Mitglied- staaten in Verbindung mit der Europäi- schen Kommission
Literatur	EUROPEAN COMMISSION 1997	• BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUM- ORDNUNG 2000, o. S. • EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 2000d • NORDREGIO 2000
Ziele	Vergleichende Darstellung der Planungs- systeme und -politiken der Mitgliedstaaten	Ermittlung, Systematisierung und Aus- tausch planungsrelevanter Daten
Inhalte	• Vorstellung der Planungssysteme • Anwendung der Pläne bei der Ertei- lung von Genehmigungen • Instrumente für Entwicklungs- und Schutzaufgaben • Ebenenspezifische Politiken (europä- isch, national, regional und kommunal) • Planungsabläufe und praktische Handhabe	• Indikatoren gestützte Analyse des europäischen Raums • Strategiestudie mit Hintergrundanaly- sen für das EUREK • Kartographische Darstellung ausge- wählter transnationaler Optionen

Tabelle 15: Steckbriefe der Konzeptionen mit gesamträumlichem Bezug, Teil 1 (EUREK und EUREK-Aktionsprogramm)

Beschreibungs- kriterien	I n s t r u m e n t e	
	Europäisches Raumentwicklungs- konzept (EUREK)	EUREK-Aktionsprogramm
Verantwortliche Institution	Informeller Rat der EU-Raumordnungs- minister	Informeller Rat der EU-Raumordnungs- minister
Literatur	EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a	INFORMELLER RAT DER EU-RAUMORDNUNGS- MINISTER 1999
Ziele	Dauerhafte, großräumig ausgewogene Raumentwicklung durch Integration der sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum sowie seiner ökologischen und kulturellen Funktionen	Umsetzung des EUREK in die Praxis
Inhalte	• Entwicklung eines ausgewogenen und polyzentrischen Städtesystems und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land • Sicherung eines gleichwertigen Zu- gangs zu Infrastruktur und Wissen • Nachhaltige Entwicklung, intelligentes Management und Schutz von Natur- und Kulturerbe • Verdeutlichung der politischen Optio- nen	• Berücksichtigung des EUREK in der Politik von EU und Mitgliedstaaten • Verbesserung des Wissens, der For- schung und der Information über die räumliche Entwicklung • Vorbereitung auf die EU-Osterwei- terung

Tabelle 16: Steckbriefe der Konzeptionen mit gesamträumlichem Bezug, Teil 2 („Leitlinien für eine nachhaltige Entwicklung auf dem europäischen Kontinent“ und „Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010“)

Beschreibungs- kriterien	I n s t r u m e n t e	
	Leitlinien für eine nachhaltige Entwicklung auf dem europäischen Kontinent	Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010
Verantwortliche Institution	Europäische Raumordnungsministerkonferenz (CEMAT) innerhalb des Europarats	Raumordnungs- bzw. Umweltminister aus elf Staaten der Ostseeregion
Literatur	CEMAT 2000	GROUP OF FOCAL POINTS 1994
Ziele	• Nachhaltige Entwicklung im Gesamt- und in allen Teilräumen • Kooperation und Partizipation	Entwicklung, ökologische Nachhaltigkeit, Freiheit und Solidarität
Inhalte	• Grundsätze einer nachhaltigen Raumentwicklungspolitik für Europa • Maßnahmenvorschläge für bestimmte Teilräume • Vorschläge zur Stärkung von Kooperation und Partizipation	Aussagen zu • Städten und Städtenetzen, • Verkehrswegen, • Kommunikationsverbindungen und Energieleitungen, • Gebieten mit besonderen Problemen oder Potenzialen sowie zu • den Planungssystemen in den beteiligten Staaten

Tabelle 17: Steckbriefe der Konzeptionen mit gesamträumlichem Bezug, Teil 3 („Vision Planet“ und TEN Verkehr)

Beschreibungs- kriterien	I n s t r u m e n t e	
	Vision Planet: Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European, Danubian and Adriatic Area	Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN Verkehr)
Verantwortliche Institution	Experten-Netzwerk aus dreizehn mittel- und osteuropäischen Ländern	EU-Kommission
Literatur	OHNE VERFASSTER 2000	ABL 95/L 228/1; ABL 96/L 228/1
Ziele	• Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum • Ausgewogene Entwicklung und Kohäsion • Schutz der Umwelt und des natürlichen und kulturellen Erbes • Integration und Zusammenarbeit	• Europaweite Integration der Verkehrsnetze • Sicherer, umwelt- und sozialverträglicher Personen- und Güterverkehr
Inhalte	• Verbesserung der räumlichen Struktur • Ausprägung eines räumlich und funktional differenzierten Städtesystems • Entwicklung ländlicher Räume • Ausbau der Verkehrs- und Kommunikationsnetze nach innen wie nach außen • Umwelt-, Natur- und Denkmalsschutz • Hinweise zur Umsetzung der Vorschläge und zur weiteren Kooperation	• Aufstellung und Fortschreibung von Netzplänen • Bestimmung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse • Forschungs- und Entwicklungsaktionen • Schaffung von Anreizen für die Mitgliedstaaten • Regelmäßige Berichterstattung (a) der Mitgliedstaaten an die EU-Kommission und (b) der EU-Kommission an das Europäische Parlament

Tabelle 18: Steckbriefe der Anreizinstrumente mit gesamträumlichem Bezug

Beschreibungs- kriterien	I n s t r u m e n t e	
	Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A	Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B
Verantwortliche Institution	EU-Kommission	EU-Kommission
Literatur	ABL 2000/C 143/6	ABL 2000/C 143/6
Ziele	• Ausgewogene Entwicklung und Integration des europäischen Raumes über nationale Grenzen • Regionalentwicklung in benachbarten Grenzgebieten an den Binnen- und den Außengrenzen der EU	• Ausgewogene Entwicklung und Integration des europäischen Raumes über nationale Grenzen • Transnationale Zusammenarbeit • Räumliche Integration der Beitrittskandidaten und der anderen Nachbarländer
Inhalte	• Regionalentwicklung im Allgemeinen • Unternehmertum • Schaffung neuer Arbeitsplätze • Umweltschutz • Verkehr • Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Verwaltung • Stärkung des institutionellen Potenzials für die grenzübergreifende Zusammenarbeit	• Polyzentrische, nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land • Effiziente und umweltverträgliche Verkehrssysteme • Verbesserung des Zugangs zur Informationsgesellschaft • Umweltschutz • Nachhaltige Bewirtschaftung des Kulturerbes • Integration von beziehungsweise Zusammenarbeit mit Küsten-, Insel- und sonstigen peripheren Regionen

Tabelle 19: Steckbrief des „Urban Audit“ (Informationsinstrument mit Bezug zu Stadtregionen)

Beschreibungs-kriterien	„Urban Audit: Assessing the Quality of Life of Europe's Cities“
Verantwortliche Institution	EU-Kommission
Literatur	EUROPEAN COMMUNITIES 2000a und EUROPEAN COMMUNITIES 2000b.
Ziele	Vergleich der Lebensqualität in 58 europäischen Städten anhand von Indikatoren
Inhalte	• Auswahl von zunächst 58 Teilnehmerstädten; Teilnehmerkreis ist in Zukunft offen • Erarbeitung von 33 Indikatoren aus den fünf Bereichen „sozioökonomische Aspekte“, „Beteiligung am öffentlichen Leben“, „Aus- und Weiterbildung“, „Umwelt“ sowie „Kultur und Freizeit“ • Jahrbuch 2000 mit den ersten Ergebnissen • Handbuch zur Vorbereitung der Städte, die sich in Zukunft am „Urban Audit“ beteiligen möchten

Tabelle 20: Steckbriefe der Konzeptionen mit Bezug zu Stadtregionen

Beschreibungs-kriterien	I n s t r u m e n t e	
	Bericht „European sustainable cities“	„Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“
Verantwortliche Institution	EU- Kommission	EU-Kommission
Literatur	EUROPEAN COMMISSION / EXPERT GROUP ON THE URBAN ENVIRONMENT (1996)	EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b
Ziele	Prinzipien und Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung	Bessere Koordination der EU-Politik im Hinblick auf städtische Probleme
Inhalte	• Nachhaltiges Stadtmanagement • Betrachtung von Umweltmedien, Handlungsfeldern und Planungssystemen unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten • Bestandsaufnahmen, Handlungsempfehlungen und Umsetzungsbeispiele	• Wohlstand und Beschäftigung • Gleichheit und soziale Eingliederung • Schutz und Verbesserung der Umwelt • „Gutes Stadtmanagement“ und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung • Diverse Folgemaßnahmen, z. B. ein „Benchmarking-Vorhaben“ (= Urban Audit)

Tabelle 21: Steckbriefe der Anreizinstrumente mit Bezug zu Stadtregionen

Beschreibungs- kriterien	I n s t r u m e n t e	
	Gemeinschaftsinitiative URBAN II	Gemeinschaftsrahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung
Verantwortliche Institution	EU-Kommission	EU-Kommission
Literatur	ABL 2000/C 141/8	EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 2000e; KOM(1999) 557 endg.
Ziele	• Wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung von Städten oder Stadtvierteln • Verbesserung des Wissens und des Erfahrungsaustauschs in Bezug auf eine nachhaltige Stadtentwicklung	• Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung und der Lokalen Agenda 21 • Erleichterung der Anwendung des EU-Umweltrechts auf lokaler Ebene
Inhalte	• Renovierung vorhandener Gebäude • Unternehmertum und Beschäftigungsbündnisse • Bekämpfung von Ausgrenzung und Diskriminierung • Verbesserung der Verkehrssituation • Maßnahmen des technischen Umweltschutzes • Förderung der Informationstechnologien	• Information über die nachhaltige Entwicklung der Umwelt in Städten und Lokale Agenda 21 • Zusammenarbeit der betroffenen Akteure auf europäischer Ebene • Analyse und Bewertung der Maßnahmen

7 Literaturverzeichnis

7.1 Amtliche Dokumente

ABL 92/L 206/23	Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.
ABL 93/C 138/1	Programm LIFE – 5. Aktionsprogramm für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung.
ABL 94/C 180/6	Mitteilung an die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Leitlinien für die von ihnen zu erstellenden Operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete (URBAN).
ABL 94/C 180/13	Mitteilung an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für die von ihnen aufzustellenden Operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung von Grenzregionen, grenzübergreifende Zusammenarbeit und ausgewählte Energienetze (INTERREG II).
ABL 94/L 130/1	Verordnung (EG) Nr. 1164/94 des Rates vom 16. Mai 1994 zur Errichtung des Kohäsionsfonds.
ABL 95/L 228/1	Verordnung (EG) Nr. 2236/95 des Rates vom 18. September 1995 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze.
ABL 96/C 200/4	Mitteilung an die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Leitlinien für die von ihnen zu erstellenden Operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete (URBAN).
ABL 96/C 200/7	Mitteilung an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für die von ihnen aufzustellenden Operationellen Programme im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG für transnationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung (INTERREG II C).
ABL 96/L 228/1	Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes.
ABL 97/C 340/173	Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft [Bestandteil des Vertrags von Amsterdam].
ABL 99/L 161/1	Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds.
ABL 99/L 161/57	Verordnung (EG) Nr. 1264/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94.
ABL 99/L 197/1	Verordnung (EG) Nr. 1655/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juli 1999 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2236/95 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze.
ABL 99/L 213/1	Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.
ABL 2000/C 141/8	Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtrandgebiete zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung – URBAN II.

ABL 2000/C 143/6	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 2001/L 191/1	Beschluss Nr. 1411/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über einen Gemeinschaftsrahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung.
ABL 2001/L 197/30	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 7. Februar 1992 in der Fassung vom 2. Oktober 1997 (= BT-Drs. 13/9339 vom 3. Dezember 1997). – Zitiert aus: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) (1998): Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages. – Bonn: Europa Union Verlag; S. 51-210.
EWG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.03.1957. – Zitiert aus: Schulze, Reiner (Hrsg.) / Hoeren, Thomas (Hrsg.) (1999): Dokumente zum Europäischen Recht. Band 1: Gründungsverträge. – Berlin, Heidelberg u. a.: Springer; S. 1184-1260.
KOM(1997) 197 endg.	Mitteilung der Kommission: Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union.

7.2 Sonstige Literatur

- Böhme, Kai / Kokkonen, Merja** (1999): INTERREG II C CADSES Interim Evaluation (= Nordregio Working Paper 1999:7). – Stockholm: Nordregio.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (2000): Studienprogramm zur Europäischen Raumplanung. – http://www.bbr.bund.de/abt1/i3/espon_de.htm.
- CEMAT (= Europäische Raumordnungsministerkonferenz)** (2000): Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent, vorgelegt vom Ausschuss der Hohen Beamten. Hannover, 7./8. September 2000. – Hannover: Europarat.
- Council of Europe** (1996): Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy. – In: **Council of Europe / UNEP / European Centre for Nature Conservation** (1996): The Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy: A vision for Europe's natural heritage. – Strasbourg, Geneva, Tilburg: Selbstverlag; S. 10-49.
- Deutsches Programmsekretariat INTERREG II C für den CADSES-Raum** (2000): Homepage. – <http://www.ioer.de/INTERREGIIC/ireg2frame.htm>: 17.07.2000.
- Difu (= Deutsches Institut für Urbanistik)** (1999): Urban Audit. EU will die Lebensqualität von 58 europäischen Städten vergleichen. – http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4_98/artikel13.shtml: 18.08.2000.
- EUREGIO-Geschäftsstelle** (ohne Jahr): Operationelles Programm für die EUREGIO 1994-1999 im Rahmen von INTERREG II C. – Enschede, Gronau: Selbstverlag.
- EUREGIO-Geschäftsstelle** (2000): EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II für die EUREGIO. Förderung aus dem Europäischen Fonds für Regionalentwicklung – EFRE Nr. 94/00/10/020 – 5. Fortschrittsbericht 31.12.1999. – Gronau: Selbstverlag.
- European Commission, DG Energy and Transport** (Hrsg.) (1999): Manual on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans (Executive Summary). – http://europa.eu.int/comm/transport/themes/network/english/bground_doc/sea_exec_sum.pdf: 09.11.2000.

- European Commission, Directorate-General for regional policy** (2000): The Community Initiatives in 2000-2006: indicative allocation of funds among the Member States. – http://www.inforegio.org/dg16_de.htm: 27.04.2000.
- European Communities** (2000a): The Urban Audit. Towards the Benchmarking of Quality of Life in 58 European Cities. Volume I: The Yearbook. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (<http://www.inforegio.org/urban/audit/src/publics.htm>: 24.10.2000).
- European Communities** (2000b): The Urban Audit. Towards the Benchmarking of Quality of Life in 58 European Cities. Volume III: The Urban Audit Manual. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (<http://www.inforegio.org/urban/audit/SRC/manual.htm>: 08.08.2000).
- Europäische Gemeinschaften** (2000a): Die Reform der Strukturpolitik: Der Kohäsionsfonds. – <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/160018.htm>: 30.03.2000.
- Europäische Gemeinschaften** (2000b): Agenda 2000: Reform der Strukturfonds. – <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/160013.htm>: 30.03.2000.
- Europäische Gemeinschaften** (2000c): Agenda 2000: Stärkung der Union und Vorbereitung der Erweiterung. – http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_de.htm: 30.03.2000.
- Europäische Gemeinschaften** (2000d): Konzept zur Schaffung eines Netzwerks „Europäisches Raumplanungs-Observatorium“ (NERPO). Konzeptpapier für die Sitzung in Echternach. – http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/orate/orate_de.htm: 27.04.2000.
- Europäische Gemeinschaften** (2001): Einbeziehung der Umweltbelange in die Stadtentwicklung. – <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28106.htm>: 11.08.2001.
- Europäische Kommission** (ohne Jahr): INTERREG II C Gemeinschaftsinitiative für transnationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung. Nordseeraum: Operationelles Programm 1997-1999 (Inoffizielle Übersetzung). – Ohne Ort: Ohne Verlagsangabe (Kontaktadresse: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Postfach 205001, 53170 Bonn).
- Europäische Kommission** (Hrsg.) (1999a): EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, Mai 1999. – Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission** (1999b): Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen. – Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission** (2000): Entwurf einer Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten „Regionen in der neuen Wirtschaft“. Leitlinien für die Innovativen Maßnahmen des EFRE im Zeitraum 2000-2006. – http://www.inforegio.cec.eu.int/innovating/innov_en.htm: 18.10.2000.
- Europäische Kommission, GD XI – Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz; Environmental Resources Management** (1998): Handbuch über die Umweltprüfung von Regionalentwicklungsplänen und EU-Strukturfondsprogrammen. – London: Selbstverlag.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Kohäsion** (ohne Jahr): INTERREG II C Gemeinschaftsinitiative (96/C 200/23) Operationelles Programm für den Mitteleuropäischen, Adriatischen, Donau- und Südosteuropäischen Raum (Inoffizielle Übersetzung). – Ohne Ort: Ohne Verlagsangabe.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik** (1999): Interreg und Urban: Mittelausschüttung und Leitlinien für 2000-2006 (= Mitteilungsblatt Nr. 69, November 1999). – http://www.inforegio.org/wbnews/newslet69/irns_de.htm: 25.10.2000.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik** (2000a): Was sind die Gemeinschaftsinitiativen? – http://www.inforegio.org/wbpro/prord/prordc/prdc1_de.htm: 30.03.2000.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik** (2000b): Innovationsaktionen für regionale Entwicklung, 1995-1999. – <http://dbs.cordis.lu>: 19.10.2000.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik** (2000c): Urban Audit. Assessing the Quality of Life of Europe's Cities: Introduction. – <http://www.inforegio.org/urban/audit/SRC/intro.htm>: 08.08.2000.

- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik** (2000d): List of Urban Audit indicators. – <http://www.inforegio.org/urban/audit/src/intro.html>: 24.10.2000.
- European Commission** (1997): The EU compendium of spatial planning systems and policies (= Regional development studies, Bd. 28). – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (Hrsg.) / Expert Group on the Urban Environment** (1996): European sustainable cities. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission, DG VII Transport (Hrsg.)** (1999): Manual on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans. – Amersfoort: DHV Environmental Infrastructure BV.
- Euroregion Elbe / Labe** (2000): Homepage. – <http://www.oberelbe.de/euroregion/>: 11.08.2000.
- Euroregion Erzgebirge e. V.** (2000): Geschäftsbericht 1999. – Freiberg.
- Finish Government, Ministry of the Interior (Hrsg.)** (2000): Europäische Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung 2000-2005. EUREK-Aktionsprogramm (1999 beschlossen auf der informellen Tagung der Minister und des Kommissars in Tampere) (Überarbeitete endgültige Version 22/09/1999. – <http://www.intermin.fi/suom/alue/uei/esdp-german.pdf>: 19.10.2000.
- GMA (= Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH)** (2000): IX. GMA-Zwischenbericht zum 30.03.2000 zum Stand der Durchführung des Operationellen Programms für die Stadt Magdeburg. – Magdeburg, Ludwigsburg: GMA.
- Graute, Ulrich** (1998): INTERREG II C (CADSES) und INTERREG III. Erfahrungen und Empfehlungen. – Dresden: INTERREG II C (CADSES) Deutsches Programmsekretariat, Institut für ökologische Raumentwicklung.
- Group of Focal Points (Hrsg.)** (1994): Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010. Towards a Framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region. – Kopenhagen: Selbstverlag.
- IFS (= Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH)** (1998): Evaluierungsstudie über den Einsatz der Strukturfondsmittel der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II in den Freistaaten Sachsen und Bayern. Endbericht. – Berlin: IFS.
- Informeller Rat der Raumordnungsminister** (1999): EUREK-Aktionsprogramm. Europäische Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung 2000-2005. – <http://www.intermin.fi/suom/alue/uei/esdp-german.pdf>: 19.10.2000.
- INTERREG-II-C-Sekretariat für den Nordseeraum** (2000): Project presentation. – <http://www.northsea.org/interregIIC/Publications/Project%20Presentation%20Booklet.htm>: 26.10.2000
- Kiemstedt, Hans** (1990): Kurzfassung des Forschungsvorhabens ‚Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung‘. – In: **Fürst, Dietrich (Hrsg.) / Kiemstedt, Hans (Hrsg.)** (1990): Umweltqualitätsziele. Diskussionsstand und Perspektiven für die ökologische Orientierung von Planungen. Tagungsband (= Beiträge zur räumlichen Planung, Bd. 27). – Hannover: Institut für Landesplanung und Raumforschung; S. 44-63.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, GD XI – Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz** (1993): Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. Ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. – Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes, Abteilung C / Landeshauptstadt Saarbrücken, Dezernat I/B – Wirtschaftsdezernat** – (ohne Jahr): Operationelles Programm im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete 1994-1999 URBAN in der Landeshauptstadt Saarbrücken. – Saarbrücken: Ohne Verlagsangabe.
- Ministerium für Wirtschaft und Technologie des Landes Sachsen-Anhalt** (1994): Operationelles Programm für die Stadt Magdeburg, Stadtbezirk Cracau, im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN. – Magdeburg.
- Nordregio (Hrsg.)** (2000): Study Programme on European Spatial Planning. Final Report 31 March 2000. – <http://www.nordregio.se/spespn/welcome.htm>: 13.11.2000.
- Ohne Verfasser** (2000): Vision Planet. Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European Danubian and Adriatic Area. Guidelines and Policy Proposals, January 2000. – Ohne

Ort: Ohne Verlagsangabe (Kontaktadresse: Herr Jens Kurnol, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Tel. 0 18 88 / 4 01 23 10; <http://www.univ.trieste.it/vplanet>).

Ridinger, Rudolf (1995): Regionalförderung der EU und ihre Umsetzung in Deutschland. – In: **Ridinger, Rudolf** (Hrsg.) / **Steinröx, Manfred** (Hrsg.) (1995): Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis. – Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt; S. 31-48.

Schoneweg, Egon (1996): Regionalpolitik. – In: **Röttinger, Max** (Hrsg.) / **Weyringer, Claudia** (Hrsg.) (1996): Handbuch der europäischen Integration: Strategie - Struktur - Politik der Europäischen Union (2., vollkommen neu bearbeitete und ergänzte Auflage). – Wien, Köln, Bern: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft, Stämpfli + Cie.; S. 809-845.

SMWA (= Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit) (1995): Operationelles Programm des Freistaates Sachsen, Deutschland, im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTER-REG II zur Förderung grenzüberschreitender Projekte mit der Republik Polen und der Tschechischen Republik im Zeitraum 1994-1999. Stand: 27.06.1995 (Überarbeitung der Fassung vom 26. Oktober 1994). – Dresden: SMWA.

SRU (= Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1994): Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Toepel, Kathleen / Sander, Robert / Strauss, Wolf-Christian (2000): Europäische Strukturpolitik für die Stadterneuerung in Ostdeutschland: Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN. – Frankfurt/M. u. a.: Lang.