

Planning the integration of the High-Speed Train

A discourse analytical study in four European regions



Von der Fakultät Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Ingenieurwissenschaften
(Dr.-ing.) genehmigte Abhandlung

Verfasser: Marc Wolfram

Hauptberichter: Prof. Dr. Johann Jessen

Mitberichter: Prof. Dr. Wolf Reuter

Tag der mündlichen Prüfung: 14. Mai 2003

Städtebauliches Institut der Universität Stuttgart 2003

Contents

Acknowledgements	5
Zusammenfassung	6
Abstract	13
I Introduction	19
I.1 The changing context of the high-speed train	19
I.2 Case studies: Questioning planning in practice	22
I.3 Towards a discursive notion of “planning”	23
I.4 Reader’s guide: How this study is structured	24
II Spatial planning and discourse	26
II.1 The concept of “discourse”	26
II.2 Analyzing discourses in planning: A three-dimensional approach	36
III The development of the HST in Europe	42
III.1 HST and spatial development	42
III.2 The emanation of a Transeuropean HST network	57
III.3 HST deployment and integration: Open issues	65
IV Case studies: Integrating the HST in four European regions	67
IV.1 Case selection	67
IV.2 Case study Lyon/ Rhône-Alpes	72
IV.3 Case study Amsterdam/ Randstad	106
IV.4 Case study Stuttgart/ Baden-Württemberg	146
IV.5 Case study Barcelona/ Catalonia	185
V Comparative Analysis	225
V.1 Transformations of the planning approach	225
V.2 Transformations of the institutional framework	238
V.3 Transformations of urban projects and partnerships	246
VI Conclusions	255
VI.1 Limitations of the study	255
VI.2 HST and the metropolization discourse	255
VI.3 Notes for the agenda of urban research	266
VII Annex	268
VII.1 References	268
VII.2 Personal interviews	274
VII.3 Abbreviations and acronyms	276
VII.4 Examples of document analysis	277
VII.5 Figures and graphs	283

Acknowledgements

This thesis has only been possible due to the help and contributions of a very large number of people. I would like to thank all interview partners and experts from the four case study regions who dedicated their time and efforts to support my enquiry. Furthermore, I thank my supervisor Prof. Johann Jessen for orientation and guidance, and in particular Dr. Luca Bertolini, Prof. Joaquin Sabaté Bel, Prof. Wolf Reuter, Prof. Maarten Hajer and Prof. Bernard Jouve for their comments and inspirations in the different phases of developing this study. I am also very grateful for the technical support provided by Sebastian Ott and Daniel Gerling. Most of all, I thank Dongsun Kim for her continuous encouragement and advice, which actually enabled me to realize this undertaking.

Cologne, 21.6.2003

Marc Wolfram

Zusammenfassung

Titel der Arbeit: Planungskonzepte für die Integration des Hochgeschwindigkeitsverkehrs der Bahn - Eine diskursanalytische Untersuchung in vier Europäischen Regionen

1 Themenstellung (Kapitel I)

Im Hinblick auf langfristige Wirkungen, Projekt-Dimensionen und Investitionsvolumen ist der Hochgeschwindigkeitsverkehr der Bahn (HGV)¹ zu einem entscheidenden Hebel für großmaßstäbliche Transformationen räumlicher und städtischer Strukturen in Europa geworden. Das Verhältnis zwischen räumlicher Planung und dem HGV hat seit dessen Einführung 1982 eine erhebliche Dynamisierung erfahren. Dies ist nicht nur auf die spezifischen Eigenschaften dieses Verkehrssystems zurückzuführen (verkürzte Reisezeiten, wenige Haltepunkte, veränderte Netzhierarchie, hohe Kosten), sondern hängt vor allem mit umfassenden gesellschaftlichen Veränderungen zusammen, die seine *Interpretation und Wahrnehmung* durch die Akteure massiv beeinflusst haben..

Die grundlegenden Faktoren dieses Wandels sind der Prozess der Globalisierung und die kontinuierliche Innovation im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, die eine tiefgreifende Veränderung der Produktions-, Siedlungs- und Verkehrsstrukturen mit sich gebracht haben. Große Städte sind durch die fortschreitende Suburbanisierung und gleichzeitig selektive Konzentration von Funktionen in ihren *Stadtregionen* aufgegangen. Gekennzeichnet durch diffuse Mobilitätsmuster und hohe Verkehrsdichten, sozio-ökonomische Segregation sowie die Ausdifferenzierung urbaner Lebensstile, vereinen diese Stadtregionen sowohl die größten Potentiale, als auch die größten Risiken die sich aus dieser Entwicklung ergeben. Gute (internationale) Erreichbarkeit, die Konzentration von Schlüsselfunktionen und eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur stehen hier hohem Ressourcenverbrauch, Umweltbelastungen, sozialen Konflikten und städtischem Verfall gegenüber.

Auch in der Planung und Politikgestaltung haben vor diesem Hintergrund auf allen Ebenen substantielle Veränderungen stattgefunden. Während sich einerseits in den Sektorpolitiken ein starker Trend hin zu „Liberalisierung“ und Marktsteuerung vollzogen hat, ist andererseits auch die Orientierung am Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ und Fragen der Umweltbelastung, Verteilungsgerechtigkeit und des Ressourcenverbrauchs wichtiger geworden. Unter dem Einfluss dieser *unterschiedlichen Paradigmen*, die weiterhin nebeneinander bestehen, ist für die Planungspraxis von maßgeblicher Bedeutung, welche Veränderungen des institutionellen Rahmens und der Instrumente daraus resultieren. Europäische Rahmengesetzgebungen und Richtlinien, neue Kooperationsformen auf stadtreionaler Ebene, die Privatisierung öffentlicher Aufgabenträger, aber auch neue Formen der Bürgerbeteiligung oder die obligatorische „Umweltverträglichkeitsprüfung“ illustrieren die Verschränkung der jeweiligen Motive.

Die Integration des HGV vollzieht sich insofern in einem dynamischen Spannungsfeld zwischen widersprüchlichen Konzepten. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen um Risiken und Potentiale steht

¹ Bahnverkehr mit Geschwindigkeiten >> 200km/h

dabei die Frage der Bahnhöfe und Haltepunkte, ihrer möglichen Standorte, sowie der stadträumlichen und funktionalen Entwicklung ihres Umfeldes – insbesondere dort, wo innerhalb einer Stadtregion mehrere HGV-Bahnhöfe geplant sind. Vielfältige Hoffnungen und Ängste sind dabei mit dem „Anschluss“ an das HGV-Netz verknüpft. Das Spektrum reicht von wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven, Verkehrsverlagerungen und Umweltauswirkungen, über die Gründung neuer Zentren in Stadt und Region und die Revitalisierung der Innenstädte, bis hin zur Interpretation neuer räumlicher Strukturen auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene. Dies unterstreicht die unmittelbare Wechselwirkung zwischen der Integration des HGV und den skizzierten Transformationen des Raumes und raumrelevanter Politiken.

1.1 Fragestellung

Die Arbeit befasst sich daher mit der *strategischen Orientierung* der getroffenen Planungsentscheidungen für die Integration des HGV in Europa. Komplexe und langwierige Planungsprozesse über alle Ebenen und unter Beteiligung öffentlicher und privater Akteure haben hier Hypothesen formuliert, Richtungen festgelegt und die praktische Umsetzungen angestoßen. Dabei spiegeln diese Prozesse die Beteiligung höchst unterschiedlicher Leitbilder und Interessen wider. Um zu einer Einschätzung der strategischen Orientierung der Planungen zu gelangen, müssen Antworten auf die folgenden Kernfragen gefunden werden:

- *Programme*: Welche Zielsetzungen der räumlichen Planung werden mit dem HGV verknüpft, und welche Rolle spielen hierbei die verschiedenen Sektorpolitiken?
- *Prozesse*: Wie werden die Richtungsentscheidungen für Pläne und Projekte getroffen und worauf basieren diese? Welche Konflikte entstehen und wie werden diese geregelt? Welche Rolle spielen bestimmte Akteure (EU, Staat, Städte, Betreibergesellschaften, etc.) und welche Ressourcen sind dabei relevant für ihre Machtpositionen?
- *Vergleich*: Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten lassen sich in verschiedenen Regionen Europas erkennen, und worauf beruhen diese? Welchen Einfluss haben die beteiligten Ebenen auf die Gestaltung der Programme und Prozesse?

Damit ist unmittelbar klar, dass nur eine vergleichende Analyse von Planungsansätzen für die Integration des HGV in verschiedenen europäischen Städten und Regionen als empirische Grundlage dienen kann. Als Fallbeispiele sind für diesen Zweck die Städte und Regionen Lyon/ Rhône-Alpes, Amsterdam/ Randstad, Stuttgart/ Baden-Württemberg und Barcelona/ Katalonien ausgewählt worden.

1.2 Zielsetzung

Über die Klärung der Kernfragen hinaus wird mit der Problematisierung der Integration des HGV angestrebt, Einsichten in die *tatsächlichen* strategischen Orientierungen räumlicher Planung in Europa zu gewinnen. Dabei besteht die Absicht, die konzeptionellen Legitimationen, Hypothesen und Richtlinien transparent zu machen, und die darin enthaltenen Widersprüche und Defizite herauszuarbeiten. Basierend auf praktischen Beispielen für die Integration des HGV sollen die Bedingungen für das Zustandekommen, die Gestaltung und die Implementation räumlicher Programme illustriert werden. Um

diesen Anspruch einlösen zu können, besteht außerdem die Notwendigkeit, eine theoretische Grundlage für die vergleichende Interpretation von Planung, Entscheidungsprozessen, Konflikten und ihrer Lösung, bereitzustellen.

2 Aufbau und Ergebnisse der Arbeit

2.1 Planung als Diskurs (Kapitel II)

Das Analysekonzept greift zurück auf theoretische Ansätze aus verschiedenen Disziplinen, insbesondere der Sprachphilosophie, den Politik- und Sozialwissenschaften sowie der Planungstheorie. Planung wird dabei als ein dynamischer Kommunikations- und Interaktionsprozess zwischen gesellschaftlichen Akteuren verstanden. Die Frage, welche *Rationalität* die Basis für Planung formt, stellt hierbei den Ausgangspunkt der Überlegungen dar. Eine bestimmte Planungsrationale wird verstanden als ein Produkt aus der Wechselwirkung zwischen (planungsrelevantem) Wissen, Kommunikation und Macht. In diesem Dreieck kommt vor allem der *Sprache* eine zentrale Rolle zu. Sie stellt jedoch kein neutrales Medium dar, sondern vielmehr ein konstitutives Element subjektiver Realität.

Der Begriff des Diskurses setzt diese Komponenten zueinander in Beziehung und interpretiert damit den Prozess der Planung von der Definition des Problems über die Phasen der Entscheidung bis hin zur Realisierung. Der Diskurs umfasst:

- Die *Produktion und Reproduktion von spezifischem Wissen*, Konzepten und Argumenten
- Den *Prozess der Kommunikation*, bei der klare gegenseitige Referenz insbesondere den unscharfen Bereichen der Überzeugung, Assoziation und Interpretation gegenüberstehen
- Den *Bezug zu gesellschaftlicher Praxis* in einem bestimmten institutionellen Umfeld.

Ein Diskurs ist insofern sowohl durch den Gegenstand, als auch durch die beteiligten Akteure definiert, jedoch in beiderlei Hinsicht nicht exakt abzugrenzen. In der Planung lassen sich Diskurse daher am deutlichsten anhand ihrer Wirkungen identifizieren. Komplexitätsreduktion und Handlungsorientierung, die Veränderung des normativen Gehalts von Planungsaspekten, der Machtpositionen der Akteure und die Modifikation der Programme sowie die Herstellung von Koalitionen und Konflikten sind insofern mögliche Effekte von Diskursen.

Damit können Probleme und Lösungen in der Planung wie beispielsweise die Integration des HGV als *soziale Konstruktion* verstanden werden, bedingt durch die Interaktion von Wissen, Kommunikation und Macht. Der Diskurs erscheint als eine Art *kognitiver Interaktionsraum*, welcher die praktische Umsetzung einer bestimmten Auffassung von Realität ermöglicht, zugleich jedoch andere Perspektiven verdrängt.

Die Operationalisierung dieses Ansatzes für die Fallstudien gewährleistet die Vergleichbarkeit der internationalen Fallstudien, die Herausarbeitung transnationaler Zusammenhänge, sowie die Transparenz der Analyse. Sie basiert auf einer Mischung empirischer Methoden einschliesslich der Analyse von relevanten Forschungsarbeiten und Literatur zum HGV, von Planungsdokumenten und Publikationen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene, sowie persönlichen Interviews

mit beteiligten Akteuren. Um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten wurde die Analyse der Planungsprozesse in drei Schritte gegliedert:

- *Kontextanalyse*: räumliche und infrastrukturelle Lage, Struktur und Dynamik der Stadt und Region, sowie das jeweilige nationale Planungssystem und seine Akteure/ Instrumente
- *Prozessanalyse*: (chrono-) logischer Verlauf der Planungen, getroffene Entscheidungen und Inhalte von Plänen und Projekten
- *Textanalyse*: Argumente und Konzepte in Planungsdokumenten, Publikationen und Interviews

Die Ergebnisse der vier Fallstudien sind jeweils in einer vorläufigen Synthese zusammengefasst. Diese diskursive Rekonstruktion der Planungen legt den Schwerpunkt auf die Rolle der Konzepte und ihrer Produktion/ Reproduktion, sowie die resultierenden Koalitionen und Konflikte zwischen Akteuren.

2.2 Die Integration des HGV in Europa (Kapitel III)

Die verfügbaren Forschungsergebnisse zur Integration des HGV sowie die übergeordneten Zusammenhänge und Hintergründe zur Entwicklung dieses Verkehrssystems in Europa stellen die Grundlage für die Analyse der Fallstudien dar. Hierbei wird zunächst deutlich, dass sich das empirische Wissen über den HGV und Wechselwirkungen mit der räumlichen Entwicklung im wesentlichen auf Aspekte des Verkehrssystems selbst (Infrastruktur, Energie, Kosten) und die städtebauliche Entwicklung im unmittelbaren Umfeld der Bahnhöfe bezieht (Nutzungen, Immobilientätigkeit, Flächenpreise). Aussagen über strukturelle Zusammenhänge hingegen werden nur auf der (inter-) nationalen, nicht aber auf der mittleren räumlichen Ebene (Stadtregion, Region) getroffen, obgleich gerade hier durch neue Bahnhofsstandorte erhebliche Verschiebungen zu erwarten sind.

Darüber hinaus lässt sich erkennen, dass die positive Bewertung des HGV aus der Perspektive der Politik hinsichtlich der Energiebilanz, Umwelt- und verkehrlicher Wirkungen, sowie siedlungsstruktureller Effekte (Polarisierung, Segregation) mit erheblichen Fragezeichen versehen werden muss. Für die Planung relevant waren bislang jedoch lediglich diejenigen Problemdimensionen, die mit der praktischen Integration des HGV verknüpft sind. Hier weisen vorliegende Analysen von lokalen Planungsprozessen auf Konflikte zwischen Infrastruktur- und städtebaulicher Entwicklung, unterschiedlichen Nutzungsansprüchen, sowie Kosten und verfügbaren Budgets, als auch auf Unsicherheiten durch Politikwechsel, Marktschwankungen und Organisation hin.

Trotz des begrenzten Verständnisses des HGV ist dieses Verkehrssystem innerhalb eines Jahrzehnts zu einem ausschlaggebenden Faktor in der europäischen Raumentwicklung geworden. Die Entscheidungsprozesse, welche die Entwicklung des HGV als Verkehrsmittel und Politikinstrument in Europa bestimmt haben, sind dabei grundlegend von nationalen Akteuren und Interessen beeinflusst (Regierungen, Bahngesellschaften, Industrie) und zusammen mit trans-nationalen und europäischen Akteuren vorangetrieben worden (Internationaler Eisenbahnverband UIC, Europäische Kommission, European Roundtable of Industrialists ERT, Städtetzwerk „Eurocities“).

Im Ergebnis erfolgte eine enge Verknüpfung zwischen wirtschaftlichen („Wettbewerbsfähigkeit“), umwelt- und verkehrspolitischen („Substitution“, „Entflechtung“) sowie strukturpolitischen Zielsetzungen („Kohäsion“), die in dem Konzept der „Transeuropäischen Netze“ (TEN) ihren Ausdruck gefunden hat. Mit dieser Idee des „Netzes“ ist ein Schlüsselbegriff eingeführt worden, der die verschiedenen nationalen, regionalen und lokalen Planungsprozesse gravierend beeinflusst hat. Die Frage der Integration des HGV wurde damit zugleich eine Frage der *Integration oder Isolation* des jeweiligen Standortes.

2.3 Vergleichende Analyse der Fallstudien (Kapitel IV + V)

Vor diesem Hintergrund werden die ausgewählten Fallbeispiele interpretieren. Anhand der vier Städte und Regionen wird mit Hilfe des diskursanalytischen Ansatzes nachgewiesen, welches enorme Gewicht der (transnationale) konzeptionelle Rahmen des HGV für die jeweiligen Planungen gehabt hat. Die diskursive Rekonstruktion der Planungsprozesse verdeutlicht jedoch auch, dass der HGV zu einem fundamentalen Bestandteil neuer raumstruktureller Konzepte geworden ist, die ihrerseits zu ebenso neuartigen Koalitionen und Konflikten zwischen den Akteuren aller Ebenen geführt haben.

Der Schwerpunkt der vergleichenden Analyse der vier Fallstudien liegt daher auf den strategischen Konzepten und Argumentationen sowie auf der Einordnung der Fallstudien in die europäische und transnationale Planung. Hierbei resultieren drei Entwicklungsachsen, entlang derer strukturelle Gemeinsamkeiten, aber auch vereinzelte Unterschiede zwischen den Fallstudien erkennbar werden.

Dies betrifft erstens die *konzeptionelle Veränderungen der Planungsansätze* selbst. Sowohl die Etablierung des HGV als Instrument öffentlicher Politik, als auch die Entwicklung eines Diskurses der „Metropolisierung“ als Rahmen für die Integration des HGV haben hier die Richtung angegeben. Große Übereinstimmung besteht daher einerseits in der Bedeutung, welche die „Renaissance der Eisenbahnen“, die „Transeuropäischen Netze“, sowie die Orientierung an „Kohäsion“, „Wettbewerbsfähigkeit“ und einer „ausgeglichene Entwicklung nationaler Räume“ für die Planungen gehabt haben. In geringerem Umfang trifft dies auch für die dem HGV zugeschriebene „Umweltfreundlichkeit“ hinsichtlich der Förderung von „Verkehrs-Substitution“ und „Siedlungskonzentration“ zu.

Andererseits ist mit dem Begriff der „Metropole“ ein konzeptionelles Gerüst geschaffen worden, das die Bedingungen und Zielsetzungen der Integration des HGV maßgeblich mitbestimmt hat. Der hier entstehende Diskurs der „Metropolisierung“ umfasst die Reinterpretation nationaler Territorien durch die Definition von Stadtregionen als „Metropolen“, die interne funktions-räumliche Artikulation der „Metropolen“ selbst („Erreichbarkeit“, „Maßstabsvergrößerung“, „Polyzentrik“, „komplementäre und spezialisierte Zentren“, „Entwicklung der Knotenpunkte“, „Lebensqualität“) sowie die Identifikation von Dualismen im Verhältnis zwischen (wirtschaftlichem) Wachstum und (ökologischer) Stabilität sowie Strategien zu deren Auflösungen („doppelte Zielsetzung“, „gegenseitige Bedingtheit“, „nachhaltige Entwicklung“, „Internationalisierung / Alltagsumgebung“). „Metropolisierung“ ist dabei sowohl mit einem deutlichen Machtzuwachs der lokalen und regionalen Ebene verbunden, als auch mit einer Rezentralisierung strategischer Aufgaben durch den Staat.

Zweitens werden die Übereinstimmungen bezüglich der *Veränderungen des institutionellen Rahmens* deutlich. Insbesondere die Neustrukturierung und Privatisierung der Eisenbahnen und die damit verbundenen Verschiebungen von strategischen Zielsetzungen spielen hierbei eine zentrale Rolle (Priorität des HGV vor Regionalverkehr, Immobilienentwicklung). Auch die Neufassung nationaler Planungsvorgaben (Strukturpläne, Gesetzgebung) und die fortschreitende Institutionalisierung der stadtreionalen Ebene, wenn auch mit unterschiedlichen Konstitutionen, üben entscheidenden Einfluss auf die Planungen aus. Darüber hinaus sind bestimmte (neue) als Vermittler zwischen den Positionen von Staat, Region, Stadt und Bahngesellschaft für die Integration des HGV von ausschlaggebender Bedeutung Akteure (Kooperationen und Partnerschaften).

Drittens lassen sich Gemeinsamkeiten an der *Entwicklung städtebaulicher Projekte und Projekt-Partnerschaften* für die Transformationen der HGV-Bahnhofsquartiere festmachen. Vier typische Standorte werden hierfür unterschieden: Danach stehen insbesondere die *Flughäfen* und deren Entwicklung als „Flughafen-Cities“ oder „Verkehrsdrehscheiben“ im strategischen Mittelpunkt der Planungen, und sind insofern zugleich Gegenstand der größten Interessenkonflikte. Im Sinne der geforderten „Spezialisierung“ deutet sich innerhalb der Städte eine Aufgabenteilung zwischen *Innenstadt-Erweiterungen* und neuen „*Geschäfts- und Dienstleistungszentren*“ im Stadtgebiet an, unterstützt durch jeweils spezifische Akteurskoalitionen. Für *regionale „Wachstumspole“* schließlich sind weder die inhaltlichen Programme noch eine ausreichende Unterstützung durch Schlüsselakteure geklärt.

2.3 Folgerungen (Kapitel VI)

Damit können einige wesentliche Folgerungen herausgestellt sowie ein Ausblick auf weiterführende Forschungsthemen gegeben werden. Trotz unterschiedlichster nationaler, regionaler und lokaler Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen zeigt sich, dass auf der Ebene der strategischen Konzepte und Argumentation für die Integration des HGV ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den vier untersuchten Fallstudienregionen besteht. Dies betrifft die Rolle, die dem HGV in der räumlichen Entwicklung auf unterschiedlichen Maßstabsebenen zugeschrieben wird, die Qualität der geplanten raum- und infrastrukturellen Veränderungen bis hin zur städtebaulichen und architektonischen Gestalt, als auch den institutionellen Rahmen des Transformationsprozesses.

Dabei sind es bestimmte Schlüsselkonzepte, die von den Akteuren über nationale und institutionelle Grenzen hinweg gleichermaßen verwendet werden und deren kontinuierliche Reproduktion den Verlauf der Planungen sowie die Gestaltung der Programme und Projekte entscheidend beeinflussen. Im Zusammenspiel mit den legislativen und institutionellen Veränderungen, welche die Planungspraxis auf der Ebene der Stadtregionen grundlegend umgestaltet haben, ergibt sich aus der Gesamtheit der identifizierten Konzepte ein Diskurs, der treffend mit dem Begriff der „Metropolisierung“ charakterisiert werden kann.

Als spezifische Auswirkungen des Metropolisierung-Diskurses auf die Planungspraxis lassen sich zwei Tendenzen feststellen:

- 1) ein erweitertes Spektrum beteiligter Akteure (öffentlich und privat, lokal bis international) bei gleichzeitiger Ausprägung typischer Interaktionsformen mit *neuen Defiziten der Legitimation*, sowie
- 2) ein zunehmend multi-sektoraler und integrativer Anspruch räumlicher Pläne und Projekte unter dem Oberbegriff der „nachhaltigen Entwicklung“, der jedoch *nur bestimmte Integrationsformen* berücksichtigt und letztlich vor allem wirtschaftlichen Interessen dient.

Problematischerweise hat der Metropolisierungs-Diskurs durch seine Institutionalisierung und Verbindlichkeit für die beteiligten Akteure einen hegemonialen Status erlangt, der eine bestimmte Verteilung von Machtpositionen vorwegnimmt und Konflikte sowie deren Lösungen pre-konfiguriert. Zudem erschwert es dieser Status, alternative Argumente und Konzepte in die Planung einzubringen oder auch nur ernsthaft zu erörtern. Dies erscheint jedoch insbesondere hinsichtlich der Homogenität der Legitimationen im Diskurs der Metropolisierung sowie der begrenzten Reichweite und Unschärfe der diskursiven Argumente als dringend erforderlich.

Für die weitere kritische (raum-)planerische und städtebauliche Forschung ergeben sich aufbauend auf diesen Ergebnissen drei komplementäre Orientierungen sowohl im Bereich der empirischen Analyse als auch der Theoriebildung:

- Raumstrukturelle Transformationen und HGV auf der Ebene der (Stadt-) Regionen: Welche wirtschaftlichen, sozialen, funktionalen, verkehrlichen und städtebaulichen Muster entstehen?
- Veränderungen institutioneller Strukturen und Planungspraxis in „Metropolregionen“: Welche sektoralen, institutionellen und individuellen Interessen wirken mit und auf welche Weise?
- Veränderungen von Metropolisierungs-Diskurs und Machtpositionen: Wie lassen sich alternative Konzepte einführen und neue Koalitionen etablieren?

Abstract

Thesis title: Planning the integration of the High-Speed Train – A discourse analytical study in four European regions

1 Study topic (Chapter I)

With regard to long-term impacts, project dimensions and investment volumes, the High-Speed Train (HST)² has become a crucial catalyst for large-scale transformations of spatial and urban structures in Europe. Since HST's introduction in 1982, its relationship with spatial planning has become increasingly dynamic. This is not only due to the specific characteristics of this transport system (shorter travel times, fewer stops, change of network hierarchy, and high costs), but relates to global societal changes that have massively influenced its perception and interpretation.

Globalisation and continuous innovation in the field of information and communication technologies are basic factors in this change and imply a far-reaching modification of production, settlement and transport structures. Through the ongoing suburbanization process and a parallel selective concentration of activities, large cities have merged with their *urban regions*. The urban regions face the main potentials but also the main risks resulting from current development trends. Good international accessibility, the concentration of control functions and a diversified economic structure contrast here with high resource consumption, traffic congestion, environmental pollution, social conflict and urban decay.

Against this backdrop, substantial changes have also taken place in planning and policy-making at all levels. On one hand, there is a common tendency among all sectoral policies toward "liberalisation" and extended market control. On the other hand, the concept of "sustainable development" and problems of environment, equity and resource consumption have also gained importance. Beyond these conflicting paradigms that exist simultaneously, the crucial issue for planning practice is the resulting modification of institutional frameworks and instruments. European legislation and regulation, new forms of cooperation at the urban-regional scale, and the privatisation of public procurement tasks, in addition to new forms of citizen participation and the obligatory "environmental impact assessment" procedure illustrate the collision of the respective motives.

Therefore the integration of the HST takes place in a dynamic field of tension between contradictory concepts. The question of the HST stations and stops, their possible locations and the spatial and functional development of their surroundings – forms the centre of the debate about potentials and risks, particularly where there are several stations planned within one urban region. "Connection" to the HST network evokes multiple hopes and fears, ranging from economic development, shifts of transport volumes, and environmental impacts, to the creation of new urban centres in the city and region, the revitalisation of downtown areas, and the reinterpretation of spatial structures at the regional, national, or

² Railway transport with speeds greater than 200km/h

European level. This underlines the immediate interdependency between the integration of the HST and the ongoing transformations of space and planning policy sketched above.

1.1 Research questions

This study focuses on the *strategic orientation* of plans and policies for the integration of the HST in Europe. Through complex and lengthy planning processes across all levels and under the participation of public and private actors, hypotheses have been formulated, directions defined and practical realisations started. These planning processes reflect the different interests and development models (*Leitbilder*) involved. In order to assess the strategic orientation of HST integration, answers must be given to the following key questions:

- *Programmes*: Which objectives of spatial planning are linked to the HST, and what is the role of the various sectoral policies therein?
- *Processes*: How are key decisions about plans and projects made, and what are they based upon? What conflicts arise and how are they resolved? What is the role of particular actors (EU, nation states, cities, operators, etc.) and which resources are relevant for their respective power positions?
- *Comparison*: What differences and similarities can be identified in various European regions, and what causes them? What is the influence of the actors involved on shaping the programmes and processes?

Apparently only a comparative analysis of planning approaches for the integration of the HST in different European cities and regions can serve as an empirical basis to answer these questions. For this purpose the four cities/regions of Lyon/Rhône-Alpes, Amsterdam/Randstad, Stuttgart/Baden-Württemberg and Barcelona/Catalonia have been selected as case studies.

1.2 Research objectives

Beyond answering these key questions, the focus on the integration of the HST aims at obtaining insight into the actual strategic orientation of spatial planning in Europe. It intends to make the underlying conceptual justifications, assumptions and strategies visible, and to highlight implicit contradictions and deficits. Based on practical examples of HST integration, this study seeks to illustrate the present conditions of creating, shaping and implementing spatial programmes in a transnational planning context. These objectives imply the need to develop an adequate theoretical framework for the comparative interpretation of planning processes.

2 Structure and results

2.1 Planning as discourse (Chapter II)

The analytical approach draws on theoretical concepts from various disciplines, particularly language philosophy, political and social sciences, as well as planning theory. It addresses planning as a dynamic process of communication and interaction between social subjects. The starting point of the theoretical considerations is the question: What rationalities guide planning? A *specific* planning rationality is understood as a product of knowledge, communication and power. In this triangle, language assumes a central role – yet not as a neutral medium but rather as a constitutive element of subjective reality.

The concept of *discourse* establishes a relation between these components and illuminates the process of planning, from the definition of a problem to the phases of decision-making and final realisation. A discourse comprises:

- The production and reproduction of specific knowledge, concepts and arguments
- The process of communication, where clear mutual reference contrasts with the fuzzy domains of conviction, association and interpretation
- The social practices in a given institutional context

A discourse is thus defined by its topic as well as by the participating actors, although a sharp delimitation cannot be derived from either perspective. Discourses in planning are therefore identified best by their impacts. Possible impacts of discourses include the reduction of complexity and the provision of orientation for actors, the modification of normative contents, the change of power positions of actors and planning programmes, as well as the creation of coalitions and conflicts.

Starting from this perspective, problems and solutions in planning such as the integration of the HST can be examined as social constructions, conditioned by the interaction of knowledge, communication and power. The discourse appears as a *cognitive space of interaction*, which enables the practical realisation of one particular interpretation of reality, while at the same time represses others.

The operationalization of this approach ensures the comparability of the four international case studies, the elaboration of transnational interdependencies, and the transparency of the analysis. It is based on a combination of methods, developed from the analysis of relevant research dealing with the HST, planning documents and publications at the European, national, regional and local levels, as well as personal interviews with key actors involved.

In order to ensure accountability, the analysis of the planning processes has been structured as follows:

- *Context analysis*: spatial and infrastructural situation, structure and dynamic of city and region, respective national planning system, actors and instruments
- *Process analysis*: (chrono-) logical order of planning phases, decisions made about contents of plans and projects
- *Text analysis*: arguments and concepts in planning documents, publications and interviews

The results of each case study are summarised in a preliminary synthesis. This discursive reconstruction of the planning process in the four regions puts the emphasis on the role of concepts and their production/reproduction, and on the resulting coalitions and conflicts between actors.

2.2 The integration of the HST Europe (Chapter III)

The existing research on the integration of the HST and the motives that led to the development of this transport system in Europe form the basis for the analysis of the case studies. It is shown that the empirical knowledge about the HST and its interdependencies with spatial development is limited to aspects concerning the transport system itself (infrastructure, energy, costs, and transport volume shifts) and the urban development of the immediate station surroundings (functions, real estate activity, and price levels). By contrast, findings about structural impacts are available only at the national and international levels, but not for the intermediate spatial scale (region, or urban region). Yet, it is here that substantial impacts of new HST station locations can be expected.

Furthermore, it appears that the positive evaluation of the HST from a policy point of view regarding energy consumption, environmental and transport effects, as well as spatial development effects must be questioned seriously. In spite of this, so far only those problems related to the practical integration of the HST have had relevance for planning and policy-making. In this respect, various analyses of local planning processes point to conflicts between infrastructural and urban development, among diverging claims of urban functions, and between costs and available budgets. The analyses also indicate insecurities caused by policy change, market instability and project organisation.

Despite of the limited understanding of the HST, this transport system has become a decisive factor in European spatial development within a decade. The decision-making processes that defined the development of the HST as a transport means and policy instrument in Europe have been influenced essentially by national actors and interests (governments, railway operators, and industry) and have been promoted together with transnational and European actors (International Union of Railways UIC, European Commission, European Roundtable of Industrialists ERT, and Eurocities network).

As a consequence, a close link has been established between economic objectives ("competitiveness"), environmental and transport policy ("substitution" and "disentanglement") and structural policy goals ("cohesion"), expressed in the concept of "Transeuropean Networks" (TEN). With this idea of a European "network," a key concept has been introduced that has massively influenced the various national, regional and local planning processes. The problem of integrating the HST thus also has become a question of integration or isolation of the respective location.

2.3 Comparative case study analysis (Chapter IV + V)

Against this backdrop, the four selected reference cases are interpreted. By using the discourse analytical approach, the far-reaching impact of the HST's transnational conceptual framework on the respective plans and projects is shown. The discursive reconstruction of the planning processes also illustrates that the HST has become a fundamental component of new spatial concepts, which in turn have led to equally new coalitions and conflicts between actors at all levels.

The focus of the comparative analysis is therefore on the strategic concepts and arguments, and on the reference to the European and transnational planning processes. Three axes of development are elaborated that make the structural similarities among the studied cases, as well as singular differences visible.

In the first place, this concerns the conceptual changes of the planning approaches themselves. Both the establishment of the HST as an instrument of public policy and the development of the discourse of “metropolization” as a framework for the integration of the HST have provided crucial guidance here. All cases agree that planning has been affected by several concepts, including the “renaissance of the railways,” the “Transeuropean Networks,” the orientation at “cohesion,” “competitiveness,” and a “balanced spatial development” have had for planning. To a lesser degree this is also true for the “environmental friendliness” attributed to the HST regarding the promotion of “transport substitution” and “concentrated urban development.”

Furthermore, with the concept of “metropolis,” a discursive reference has been created that has influenced the conditions and objectives for the integration of the HST. The emerging discourse of “metropolization” comprises a reinterpretation of national territories through the definition of urban regions as “metropoles,” the internal space-functional articulation of the “metropoles” themselves (“accessibility,” “scale enlargement,” “polycentricity,” “complementary and specialised centres,” “node development,” and “quality of life”) and the identification of dualisms in the relation between (economic) growth and (ecologic) balance, including strategies for their solution (“double objective,” “mutual conditioning,” “sustainable development,” and “internationalisation / every-day-life environs”). In this, “metropolization” is linked to a clear gain of power for the local and regional levels, as well as to a recentralisation of strategic tasks by the nation state.

Secondly, the similarities regarding the modification of institutional frameworks are highlighted. Particularly the restructuring and privatisation of the railways and the related shifts of their strategic objectives play a crucial role here (priority of the HST over regional transport; real estate development). The planning processes are also affected by the renewal of national planning policies (structural plans and legislation) and the increasing institutionalisation of the urban-regional level, although with different constitutions. Moreover, certain actors gain importance for the integration of the HST as mediators between the positions of the states, regions, cities and railway operators (cooperations and partnerships).

Thirdly, the urban development projects and the partnerships for the transformation of the station areas show largely common characteristics. Four typical station locations can be distinguished in this respect: airports, downtown areas, “business and service centres,” and regional “growth poles.” *Airports* and their development as “airport cities” or “transport hubs” form the strategic focus of the plans and are also subject to the main conflicts of interest. Following the concept of “specialisation,” a task division emerges between two locations within the cities: extended *downtown areas* and new “*business and service centres*,” each of which is supported by specific actor coalitions. Conversely, for *regional “growth poles”* neither the functional programmes nor the necessary support by key actors are clarified sufficiently so far.

2.4 Conclusions (Chapter VI)

Finally, this leads to the main conclusions and an outlook to future research work in this field. Despite the very different national, regional and local framework conditions and actor constellations, there is a high degree of correspondence among the four cases studied at the level of strategic concepts and arguments. This regards the role attributed to the HST in spatial and urban development at different scales, the quality of the planned space modifications and infrastructural modifications, the urban design and architectural form, as well as the institutional frame of the transformation process.

In this, there are certain key concepts equally employed by actors across national and institutional borders and whose continuous reproduction influences the planning process and the shaping of programmes and projects. Together with the legislative and institutional changes that have fundamentally altered planning practice at the level of the urban region, the totality of concepts identified constitutes a discourse that can be headed appropriately by the term “metropolization.”

As specific results of the metropolization discourse, two tendencies should be underlined:

- 1) An extended spectrum of actors (public to private, and local to international) establishing typical forms of interaction that show *new deficits of legitimation*
- 2) An increasingly multi-sectoral and integrative formal constitution of spatial plans and projects under the heading of “sustainable development,” yet taking into account *only particular forms of policy integration*, especially those serving economic interests

At this stage the problem resides in the fact that the metropolization discourse has achieved an hegemonial status through its institutionalisation and binding force on actors. The discourse anticipates a certain distribution of power positions and pre-configures conflicts and their solutions. Moreover, this status hinders the introduction of alternative arguments and concepts – or even a serious debate about them. However, this appears to be an urgent necessity regarding the homogeneity of legitimations and the limited scope and fuzziness of the arguments employed in the metropolization discourse.

Building on these results, three complementary orientations can be derived for further critical research in spatial planning, in the fields of both empirical analysis and theory development:

- *Spatial transformation and the HST at the level of the urban region:* What patterns are actually emerging (urban, transport, functional, economic, and social)?
- *Transformation of institutional structures and planning practice in “metropolises”:* What sectoral, institutional and individual interests are involved and how do they influence planning?
- *Transformation of the metropolization discourse and power positions:* How can alternative concepts be introduced and new coalitions be established?