

Räumlicher Zusammenhalt - Integrationsstrategien auf europäischer und nationaler Ebene

Deppisch, Sonja; Matern, Antje; Othengrafen, Frank

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deppisch, S., Matern, A., & Othengrafen, F. (2010). Räumlicher Zusammenhalt - Integrationsstrategien auf europäischer und nationaler Ebene. In A. Matern, S. v. Löwis, & A. Bruns (Hrsg.), *Integration - Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung: 12. Junges Forum der ARL 10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg* (S. 58-66). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-357193>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sonja Deppisch, Antje Matern, Frank Othengrafen

Räumlicher Zusammenhalt – Integrationsstrategien auf europäischer und nationaler Ebene

S. 58 bis 66

Aus:

Antja Matern, Sabine von Löwis, Antje Bruns (Hrsg.)

Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung

12. Junges Forum der ARL
10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg

Arbeitsmaterial der ARL 353

Hannover 2010

Sonja Deppisch, Antje Matern, Frank Othengrafen

Räumlicher Zusammenhalt – Integrationsstrategien auf europäischer und nationaler Ebene

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Territoriale Kohäsion als neue Basis für den räumlichen Zusammenhalt
- 3 Territoriale Kohäsion und Europäische Strukturpolitik
- 4 Der neue Wachstumdiskurs in der Raumentwicklungspolitik
- 5 Zusammenfassung der Diskussion und Ausblick

Literatur

1 Einleitung

Mit der Territorialen Agenda und dem Grünbuch zur territorialen Kohäsion hat die Europäische Union eine neue Grundlage für die Zusammenarbeit und den Austausch über Fragen des räumlichen Zusammenhalts geschaffen. Das Ziel des territorialen Zusammenhalts besteht darin, „die harmonische und nachhaltige Entwicklung aller Gebiete“ zu fördern (Europäische Kommission 2009: 13). Dabei kommt der Ausnutzung der territorialen Besonderheiten und Ressourcen von Teilräumen, wie von Küsten- oder Bergregionen sowie von ländlichen Räumen, eine zentrale Bedeutung zu. Zurzeit scheint es jedoch, dass mit Metropolregionen und Lissabon-Strategie die Zeichen auf Wachstumsorientierung stehen und die Herausforderungen des demographischen Wandels und der Schrumpfung in peripheren Regionen davon nahezu überdeckt werden. Aber die Konzentration von Menschen, Infrastrukturen, Investitionen und Unternehmen in Wachstumskernen und die Entleerung und wirtschaftliche Abkopplung von peripheren Städten und Regionen hängen eng miteinander zusammen und können zu einem Mosaik von Gewinner- und Verliererregionen führen.

Inwiefern lassen sich Ausgleichsziele (Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen) unter dem neuen Wachstumdiskurs der Raumentwicklungspolitik aufrechterhalten? Welchen Einfluss haben die Territoriale Agenda der EU und das Konzept der territorialen Kohäsion auf nationale Ausgleichsziele? Welche schlagkräftigen planerischen Strategien gibt es, die eine räumliche Kohäsion auch unter den derzeitigen Rahmenbedingungen wie z. B. der Rückzug staatlicher Steuerung oder die Entgrenzung wirtschaftlichen Handelns voranbringen? Vor diesem Hintergrund setzt sich der Themenblock „Räumlicher Zusammenhalt – Integrationsstrategien auf europäischer und nationaler Ebene“ mit der räumlichen Integration auf regionaler und europäischer Ebene auseinander. Anhand aktueller Muster von Disparitäten und ausgewählter Beispiele werden Fragestellungen hinsichtlich des Begriffsverständnisses sowie der Zielsetzungen, Konzepte und Strategien von territorialer Kohäsion zwischen Stadt und Land und innerhalb der Europäischen Union diskutiert.

2 Territoriale Kohäsion als neue Basis für den räumlichen Zusammenhalt

Auf europäischer Ebene werden bereits seit Beginn der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1957 soziale und wirtschaftliche Unterschiede zwischen einzelnen Regionen konstatiert (Europäische Kommission 2007b), die sich insbesondere nach dem Beitritt der zehn mittel- und osteuropäischen Staaten im Jahr 2004 und von Rumänien und Bulgarien im Jahr 2007 noch verstärkt haben. Fasste die Europäische Union in ihren zu-grunde liegenden Verträgen unter das Ziel der Kohäsion anfangs vor allem den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, so wurde mit dem Vertrag von Amsterdam (1997 beschlossen, 1999 in Kraft) auch das Ziel des territorialen Zusammenhaltes eingeführt¹.

Mit der Territorialen Agenda (BMVBS 2007) haben die europäischen Minister für Raumordnung und Städtebau und die Europäische Union in Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen und dem Europarat im Jahr 2007 eine neue Grundlage für die Zusammenarbeit und den Austausch über Fragen des räumlichen Zusammenhaltes geschaffen, die auch explizit in den Vertrag von Lissabon aufgenommen wurde. Mit dem Grünbuch zur territorialen Kohäsion (Europäische Kommission 2008a) initiierte die Europäische Kommission daraufhin einen Konsultationsprozess, bei dem 391 Stellungnahmen von Mitgliedstaaten, regionalen Behörden, regionalen und lokalen Vereinigungen sowie von Städten und anderen Akteuren bei der Kommission eingegangen sind². Auch wenn die Debatte zum Grünbuch noch nicht abgeschlossen ist und es keine offizielle Definition des Begriffes „territoriale Kohäsion“ gibt, wird klar, dass territoriale Kohäsion die ökonomische und soziale Dimension ergänzt und damit vorrangig eine ausgewogene räumliche Entwicklung angestrebt wird, bei der bestehende Disparitäten reduziert und räumliche Ungleichgewichte vermieden werden (Davoudi 2005; Faludi 2007a; Faludi 2007b; Europäische Kommission 2004; OECD 2001). Dafür sollen zum einen raumbedeutsame Fachpolitiken und die europäische Regionalpolitik stärker aufeinander abgestimmt werden. Zum anderen kommt der Integration sozialer, ökonomischer und umweltbezogener Zielsetzungen eine zentrale Rolle zu. Das Grünbuch versteht territoriale Vielfalt darüber hinaus als Potenzial für die europäische Regionalpolitik: Territoriale Kohäsion „wirft die Frage auf, wie wir von dieser einzigartigen und vielfältigen Siedlungsstruktur bestmöglich profitieren können, da die europäischen Bürger in Bezug auf Beschäftigungsmöglichkeiten, Unterkunft, Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen u. a. nicht benachteiligt werden sollen, nur weil sie in einer und nicht in einer anderen Region leben“ (Europäische Kommission 2008b: 4).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Konzept der territorialen Kohäsion versucht, wachstumsorientierte Ansätze und eher ausgleichsorientierte Ansätze miteinander zu verbinden (siehe auch Beitrag von *Fabian Torns* in diesem Band). Im Vordergrund stehen deshalb die folgenden Anforderungen und Kriterien (Europäische

¹ Die wirtschaftliche und soziale Kohäsionspolitik wurde in den europäischen Verträgen eingeführt, um die negativen Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes und der europäischen Integration auszugleichen. Das zu-grunde liegende europäische Modell geht dabei im Gegensatz zum rein liberalen Modell, in dem Kohäsion durch die soziale Arbeitsteilung und den Markt erhalten wird, davon aus, dass der Markt allein nicht für das Gemeinwohl sorgen kann und dass staatliche Eingriffe erforderlich sind, um ein besseres Gleichgewicht zwischen Personen oder Gemeinschaften zu gewährleisten (Peyrony 2007: 70 ff.).

² Für detaillierte Informationen zum Konsultationsprozess vgl. http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/consultation_de.htm

Kommission 2008a; Faludi 2007a: 19; ARL 2008: 3 ff.; Waterhout 2008: 100 ff.; David 2007: 10 ff.)³:

- Räumliche Gerechtigkeit (Verteilungsgerechtigkeit als Prinzip der Raumentwicklungspolitik),
- Wettbewerbsfähigkeit (Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit als Prinzipien der Raumentwicklungspolitik),
- Identifizierung territorialer Potenziale und Eigenarten als Basis für eine räumliche Arbeitsteilung zwischen den Regionen,
- Wahrung einer harmonischen, nachhaltigen und räumlich ausgewogenen Entwicklung der Europäischen Union durch die Einführung des Leitbildes einer polyzentralen Entwicklung,
- Gewährleistung des angemessenen Zugangs zur Infrastruktur und zu den Dienstleistungen sowie
- Neuausrichtung territorialer Kooperations- und Governance-Prozesse.

Mit diesen Zielsetzungen wird eine Entwicklung fortgeführt, die im Jahr 1999 – trotz einer formal nicht vorhandenen Kompetenz auf Seiten der EU zur Raumordnung – mit der Verabschiedung des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes EUREK (Europäische Kommission 1999) als informelles Leitkonzept durch die Europäische Kommission und die zuständigen nationalen Minister initiiert wurde.

3 Territoriale Kohäsion und Europäische Strukturpolitik

Um das Ziel des territorialen Zusammenhaltes zu erreichen und die starken Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch zwischen den unterschiedlichen Regionen der Mitgliedstaaten auszugleichen, setzt die Europäische Union die Strukturpolitik ein, ausgehend von der Einführung des Europäischen Sozialfonds 1960 (Seidel 2002). Die Strukturfonds werden als finanzielle Förderinstrumente eingesetzt, um in Regionen mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von weniger als 75% des durchschnittlichen BIP innerhalb der EU einen Aufholprozess in Gang zu setzen. Erfolge dieser Politik in wirtschaftlicher Hinsicht lassen sich vor allem an Irland, auch an Teilen von Spanien und Griechenland sowie bereits in Teilen der neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten erkennen (Europäische Kommission 2007b). Neben dem sogenannten Konvergenz-Ziel verfolgt die europäische Regionalpolitik in Anlehnung an die Lissabon-Strategie darüber hinaus die Kernziele „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ (vgl. Tab. 1).

³ Die Territoriale Agenda der EU verfolgt hinsichtlich territorialer Kohäsion ähnliche Prioritäten: (1) „Konzentration auf die politischen Maßnahmen für die territoriale Entwicklung auf nationaler und regionaler Ebene, um aus den territorialen Vorteilen optimalen Nutzen zu ziehen“; (2) „Stärkung der Beziehungen zwischen und der Integration von Gebieten durch die Forderung von Zusammenarbeit und Austausch“; sowie (3) „Kohärentere Gestaltung der EU-Politiken, die territoriale Auswirkungen haben“ (Europäische Kommission 2008b: 6 f.)

Tab. 1: Ziele der Europäischen Regionalpolitik

Ziel	Beschreibung	Regionale Voraussetzungen
Konvergenz	Abbau von Disparitäten zwischen Regionen der EU Anhebung des Wohlstandsniveaus in den ärmsten und am wenigsten entwickelten Regionen der EU durch Wachstum und Beschäftigung Innovationsförderung und Aufbau einer wissensbasierten Gesellschaft Verbesserung der Verwaltungseffizienz und der Anpassungsfähigkeit an ökonomischen Wandel Förderung von Umweltprojekten	BIP pro Einwohner erreicht weniger als 75% des EU-Durchschnitts
Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Schaffung von Arbeitsplätzen gemäß der Lissabon-Strategie Innovationsförderung Förderung der Wissensgesellschaft, des Unternehmergeistes und des Umweltschutzes Investitionen in Humankapital	BIP pro Einwohner erreicht mehr als 75% des EU-Durchschnitts
Europäische Territoriale Zusammenarbeit	Stärkung und Förderung grenzüberschreitender, transnationaler und interregionaler Kooperation Zusammenarbeit in Forschung, Entwicklung, der Wissensgesellschaft, Risikovermeidung und Wassermanagement Wirtschaftliche Vernetzung, Aufbau kleiner und mittelständischer Unternehmensstrukturen Initiativaufbau von Kooperationsnetzwerken zwischen branchennahen Unternehmen, Hochschulen und öffentlichen Einrichtungen	Gültig für alle Regionen der EU und angrenzende Nicht-EU-Staaten bzw. -Regionen als finanzielle Ergänzung

Quelle: Ebert/Thaler (2009: 39)

Durch das Mainstreaming der Gemeinschaftsinitiativen in die regulären Ziele und Programme der Strukturpolitik für die aktuelle Förderperiode 2007 bis 2013 wurde auch das Ziel des territorialen Zusammenhalts stärker in den Fokus der Strukturpolitik gerückt (Europäische Kommission 2007a). Dennoch stellt sich auch im Jahr 2009 die Frage, ob mit der europäischen Kohäsionspolitik tatsächlich das – bereits im EUREK formulierte – Ziel einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union erreicht werden kann. Die Kohäsionspolitik wird zwar nicht generell infrage gestellt (vgl. Barca 2009), allerdings bleibt unklar, wie die wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion bzw. Konvergenz auf europäischer Ebene gemessen wird (Ebert/Thaler 2009: 40). Damit verbunden sind auch Fragen zur künftigen Ausrichtung und Ausgestaltung der Kohäsionspolitik und der Strukturpolitik.

4 Der neue Wachstumdiskurs in der Raumentwicklungspolitik

Innerhalb der Raumentwicklungsdiskurse um Kohäsion und Entwicklung lässt sich eine Abkehr vom traditionellen Kohäsionsdiskurs zum modernen Wettbewerbsdiskurs feststellen. „Der klassische Diskurs gibt staatlichen Stellen die Verantwortung für gleichwertige Lebensbedingungen; (...) wobei Transferzahlungen und Investitionen als die naheliegenden Lösungen betrachtet werden. Der moderne Diskurs richtet sich (...) auf Kerngebiete in ihrer Verknüpfung mit internationalen Märkten“ (Faludi 2001: 33). Hintergrund für die Herausbildung des modernen Diskurses bildeten die folgenden Trends in der Raumentwicklung:

- Mit der Osterweiterung der EU verschärften sich die Disparitäten zwischen den Regionen deutlich, sodass sowohl inhaltliche und zeitliche Zielsetzungen als auch finanzielle Fördermöglichkeiten der Kohäsionspolitik der kritischen Prüfung unterzogen wurden.
- Durch die Globalisierung und den Bedeutungsgewinn sowie die Anforderungen der neuen Dienstleistungsunternehmen erhöht sich der Stellenwert von Großstädten und Metropolen, da Agglomerationsvorteile und Synergieeffekte zu wichtigen Standortvorteilen bei Unternehmen und Arbeitskräften werden (Knieling/Matern 2009).
- Knapper werdende finanzielle Spielräume bei öffentlichen Akteuren hinterfragen den Mitteleinsatz der Förderpolitik zunehmend stärker. So werden traditionelle Fördermodelle, die strukturschwache Regionen durch Infrastrukturinvestitionen, Wirtschaftsförderungsprogramme oder beschäftigungsfördernde Maßnahmen ebenso unterstützen, wie sie die Infrastrukturbedarfe für Technologie und Verkehr in prosperierenden Regionen fördern, immer schwieriger zu finanzieren (Gatzweiler/Strubelt 2007: 42; Frey/Zimmermann 2005).
- Mit der Europäisierung gehen Tendenzen zur Regionalisierung und der Stärkung der Region als Handlungsebene (vgl. Knapp 2009) einher. Obwohl der regionale Ausgleich traditionell ein Handlungsfeld der nationalen Regional- und Raumentwicklungspolitik ist, werden neue Handlungsansätze der regionalen Ebene und die Rolle neuer Großregionen zunehmend diskutiert.

Die beiden aufgezeigten Raumentwicklungsdiskurse unterscheiden sich deutlich in der Ausrichtung ihrer Zielgebiete. Während beim klassischen Diskurs vor allem strukturschwache Regionen gefördert werden, sind die Zieleinheiten des modernen Raumentwicklungsdiskurses die global wettbewerbsfähigen Kerngebiete und Metropolen. Innerhalb der europäischen Debatte sind Befürworter der klassischen Diskurse in südeuropäischen Kohäsionsländern stärker vertreten, während in Deutschland, Dänemark oder den Niederlanden – als Vertreter des dichtbesiedelten Kernraums – die modernen Diskurse besondere Beachtung finden (Wiechmann 2009: 102). Auf Ebene der Europäischen Union spiegeln sich die unterschiedlichen Vorstellungen zur Raumentwicklung und zur Stärkung des territorialen Zusammenhalts beispielsweise im Leitbild des EUREK (Europäische Kommission 1999) und dessen Zielsetzung der polyzentrischen Entwicklung und der Förderung von Wachstumszentren jenseits des Pentagons wider. Demgegenüber wird die Lissabon-Strategie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der EU als Begründung für die Stärkung der bereits bestehenden Wachstumskerne und Kerngebiete herangezogen.

In Deutschland ist der moderne Raumentwicklungsdiskurs intensiv geführt worden. Mit der Einführung des Konzepts der Metropolregionen in die Leitbilder zur Raumentwicklung wurde die Rolle der Metropolregionen zwar aufgewertet, allerdings verbunden mit der Frage, welche Konsequenzen diese Einführung für die ausgleichsorientierte Regional- und Raumentwicklungspolitik hat (Schmitt 2009: 68 f.; Knieling/Matern 2009: 337). Besonders intensiv wurde diskutiert, ob der gesetzlich verankerte Grundsatz der gleichwertigen Lebensbedingungen angesichts schrumpfender Bevölkerungszahlen, Konzentrationstendenzen in prosperierenden Wirtschaftsräumen infolge von innerdeutscher Migration und divergierenden Entwicklungspfaden von wachsenden und schrumpfenden Regionen aufrechterhalten werden kann. Aussagen wie die von Bundespräsident Köhler (2004), dass die Beibehaltung der Förderpraxis den Subventionsstaat zementieren würde, förderten die Diskurse ebenso wie die Diskussionen um die Ausrichtung der Raumordnungspolitik und Ausgleichspolitik angesichts geringer gesamtwirtschaftlicher Wachstumsraten. Dabei wird infrage gestellt, ob die theoretischen An-

nahmen des stärkeren Wachstums in ländlich-peripheren Räumen beispielsweise durch infrastrukturelle Anreize wirklich zeitgemäß sind oder ob Ausstrahlungseffekte der Metropolen und Wachstumspole nicht einen größeren gesamtwirtschaftlichen Mehrwert erzeugen (Frey/Zimmermann 2005: 6).

Die Konzentration von Subventionen und Entwicklungsstrategien auf Wachstumskerne und Metropolregionen wird insbesondere von Vertretern der traditionellen Ausgleichspolitik, Akteuren ländlicher, peripherer und strukturschwacher Räume, sowie von Vertretern der Raumwissenschaften kritisch bewertet. Es wird befürchtet, dass die Entwicklungen der Konzentration von Menschen, Infrastrukturen, Investitionen und Unternehmen in Wachstumskernen relativ unabhängig von den umgebenden Gebieten erfolgen. Impulse der Wachstumspole für die wirtschaftliche Entwicklung der umgebenden Regionen werden hinterfragt und es wird die These formuliert, dass die Konzentrationstendenzen eine Entleerung und wirtschaftliche Abkopplung von peripheren Städten und Regionen vielmehr beschleunigen. Die Raumstrukturmuster von Gewinner- und Verliererregionen könnten sich damit verfestigen und die Entwicklungschancen der Bevölkerung der peripheren Regionen langfristig negativ beeinflussen (Keim 2006; Leber/Kunzmann 2006). Nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern Europas lässt sich ein Auseinanderdriften der Regionen im Sinne regionalwirtschaftlicher Indikatoren beobachten, wenngleich auf nationalstaatlicher Ebene ein Aufholen der rückständigen Regionen die gewünschten Ergebnisse der Strukturpolitik bestätigt (Europäische Kommission 2007b).

Damit stellt sich die Frage, welche schlagkräftigen Konzepte und Strategien der territorialen Kohäsion entwickelt werden können, die den Spagat zwischen wachstumsfördernder Politik im Sinne der Lissabon-Strategie und einer auf Ausgleich und Verringerung der Disparitäten abzielende Politik zusammenführen können. Die deutsche Antwort darauf liegt u. a. im Konzept der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften. Ziel ist die Intensivierung der Verflechtungen zwischen Stadt und Land sowie die strategische Fortentwicklung der bestehenden Beziehungen, um Stärken und Potenziale aller Teilräume einzubinden und Entwicklungsimpulse in zentralen wie peripheren Teilräumen zu fördern. Die Aufgaben der Raumentwicklung und Regionalpolitik werden damit teils auf regionale Akteure der Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft übertragen und sollen die Integration der Teilräume und ihrer Akteure in die Entscheidungsprozesse der Raumentwicklung stärken.

Offen ist bisher, ob das räumliche Mosaik von Abwanderung, ökonomischer und demographischer Schrumpfung, neuen Freiräumen sowie Flächenengpässen, Prosperität, kreativen Milieus und Überfüllungsproblemen produktiv genutzt werden kann oder ob die Planung den Phänomenen nebeneinander ablaufender Schrumpfungs- und Wachstumsprozesse machtlos gegenübersteht. Unklar ist zurzeit auch, wie die räumliche Arbeitsteilung zwischen eher städtisch und eher ländlich geprägten Räumen innerhalb einer Metropolregion aussehen kann. Wie viel räumliche Arbeitsteilung ist möglich oder gar notwendig? Welche Rolle kommt den ländlichen Räumen dabei zu? Bewirken die Diskurse um Verantwortungsgemeinschaften und überregionale Partnerschaften, dass sich die Strategien ländlicher Räume stärker auf metropolitane Anforderungen konzentrieren und damit zu neuen Abhängigkeiten der Entwicklungspfade führen? Welchen Stellenwert endogene Entwicklungspfade ländlicher Räume gegenwärtig und zukünftig haben und welche Rolle regionale Managementansätze (wie Regionale Entwicklungsagenturen) übernehmen können, diskutiert der Beitrag von *Torsten Thurmann*.

Auch auf europäischer Ebene werden die Strategieansätze der Stadt-Land-Partnerschaften diskutiert. Sie wurden als Zielsetzung und Handlungsansatz in Pro-

gramme der europäischen territorialen Zusammenarbeit (Interreg IV B) aufgenommen und deren Erprobung in der Projektarbeit wird finanziell unterstützt. Die Trends zur Regionalisierung der Kompetenzen in der Raumentwicklung auch auf transnationale Regionen zeigen sich einerseits als eher top-down gesteuerte Initiativen in der Programmdefinition oder der Einrichtung des Dialogs zur Entwicklung einer Strategie für den Ostseeraum. Andererseits wird diese Regionalisierung auch durch die aktive Übernahme von Aufgaben im Bottom-up-Prozess unterstützt, wie der Beitrag von *Fabian Torns* zu Strategien und Konzepten in der grenzüberschreitenden Region des Oberrheins beschreibt.

5 Zusammenfassung der Diskussion und Ausblick

In den hier nur skizzierten Themenfeldern bewegte sich die Diskussion der Arbeitsgruppe „Räumlicher Zusammenhalt – Integrationsstrategien auf europäischer und nationaler Ebene“.

Die Diskussionen der Teilnehmer der Arbeitsgruppe haben gezeigt, dass die Kohäsionspolitik in ihrer jetzigen Form einer Ausnutzung endogener territorialer Potenziale überwiegend entgegensteht. Eine differenziertere Kohäsionspolitik scheint erforderlich, um eine bessere Balance wettbewerbs- und ausgleichsorientierter Strategien und Maßnahmen zu gewährleisten und um der wachsenden Kritik an deren mangelnder Transparenz, Wirksamkeit und Effizienz entgegenzuwirken. Im Einzelnen wurden folgende Vorschläge diskutiert:

Die einzelnen Maßnahmen und Strategien der Kohäsionspolitik orientieren sich zu sehr auf wirtschaftliche Kriterien; eine Ergänzung des Pro-Kopf-BIP zu Analyse Zwecken durch weitere Indikatoren für Lebensqualität (z.B. Entwicklung der Humanressourcen, Nachhaltigkeit, Vulnerabilität, Zugang zu Diensten) wird als notwendig angesehen (vgl. auch Europäische Kommission 2009: 16).

Die Herausbildung weiterer Indikatoren führt zu einem besseren Verständnis territorialer Entwicklungen. Dadurch können unterschiedliche territoriale Potenziale besser erfasst und genutzt werden. Im Mittelpunkt steht eine differenziertere Kohäsionspolitik, die nicht nur auf ausgleichspolitische Maßnahmen (z. B. Infrastrukturausstattung) ausgerichtet ist, sondern auch neue, eher wettbewerbsorientierte Maßnahmen und Instrumente beinhaltet. Nach Barca (2009) ist dabei von entscheidender Bedeutung, Kohäsionspolitik als wirkliche Entwicklungspolitik zu verstehen und nicht als reine Umverteilungspolitik. Besondere Bedeutung kommt dabei einer „place-based development strategy“ zu (Barca 2009), die die Potenziale der verschiedenen Räume stärker berücksichtigt.

Die öffentlichen Maßnahmen und Strategien der Kohäsionspolitik erfordern eine bessere Koordination und Integration der Politikbereiche mit räumlichen Auswirkungen, z. B. Verkehrs-, Energie-, Landwirtschafts- und Umweltpolitik (vgl. auch Europäische Kommission 2009: 14).

Es bedarf neuer territorialer Partnerschaften (z. B. Stadt-Land-Partnerschaften, städtische Regionen, Städtenetze), „um eine kritische Masse für die Bereitstellung öffentlicher Dienste zu erreichen“ (Europäische Kommission 2009: 15).

Die Verantwortlichkeiten im Bereich der Kohäsionspolitik sollen besser koordiniert werden. Dies gilt insbesondere für nationale und regionale Strategien sowie für Regelungen und Finanzhilfen für eine nachhaltige Entwicklung.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2008): The Territorial Cohesion Principles. Position Paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion. Hanover. = Position Paper 78.
- Barca, F. (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report, prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2007): Deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Ergebnisse für die europäische Raum- und Stadtentwicklung. Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Territoriale Agenda der Europäischen Union: Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.
- David, C.-H. (2007): Status and Perspectives of Territorial Cohesion with Respect to European Spatial Development Policy (ESDP) – Normative and Governance Aspects. In: Scholich, D. (Hrsg.): Territorial Cohesion. Berlin, Heidelberg, New York, 5-22. = German Annual of Spatial Research and Policy 2007.
- Davoudi, S. (2005): Understanding Territorial Cohesion: Planning, Practice and Research 20, 4, 433-441.
- Ebert, M.; Thaler, A. (2009): EU-Strategien im Dilemma von Zusammenhalt und Wettbewerb. Über das Verständnis von Kohäsion im Kontext der EU-Regionalpolitik. In: RaumPlanung 142, 38-42.
- Europäische Kommission (1999): EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept: Auf dem Weg zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2004): A new Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation – Third Report on Economic and Social Cohesion. Office of the Official Publications of the European Communities. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2007a): Die Kohäsionspolitik 2007-2013: Erläuterungen und offizielle Texte. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2007b): Wachsende Regionen, wachsendes Europa: Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. KOM (2007) 694 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission (2008a): Green Paper on Territorial Cohesion – Turning Territorial Diversity into Strength. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee. COM(2008) 616 final. Brüssel.
- Europäische Kommission (2008b): Green Paper on Territorial Cohesion. The way ahead, inforegio panorama, No. 28. Office of the Official Publications of the European Communities. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2009): Sechster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2009) 295 endg. Brüssel.
- Faludi, A. (2001): Der EUREK-Prozess. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Hannover, 14-37. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 216.
- Faludi, A. (2007a): The European Model of Society. In: Faludi, A. (Hrsg.) Territorial Cohesion and the European Model of Society. Cambridge MA, 1-22.
- Faludi, A. (2007b): Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society. In: European Planning Studies 15, 4, 567-583.
- Frey, R.; Zimmermann, H. (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: disP 161, 2, 5-17.
- Gatzweiler, H.-P.; Strubelt, W. (2007): Regional Disparities – Reasons enough to Run a Cohesion-Oriented Spatial Policy? In: Scholich, D. (Hrsg.): Territorial Cohesion. Berlin, Heidelberg, New York, 41-51. = German Annual of Spatial Research and Policy 2007.
- Keim, K.-D. (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37, 3-7.
- Knapp, W. (2009): Metropolregion, Staat und die aktuelle Politik der räumlichen Redimensionierung – Aus Sicht des Regulationsansatzes und der „radical geography“. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 151-199. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 231.
- Knieling, J.; Matern, A. (2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 324-348. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 231.

■ Räumlicher Zusammenhalt - Integrationsstrategien

- Leber, N.; Kunzmann, K. (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers. In: *disP* 166, 3, 58-70.
- OECD (2001): *OECD Territorial Outlook*. 2001 Edition. Paris.
- Peyrony, J. (2007): Territorial Cohesion and the European Model of Society: French Perspectives. In: Faludi, A. (Hrsg.): *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge MA, 61-80.
- Schmitt, P. (2009): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland – Positionen, Kontroversen, Perspektiven. In: Knieling, J. (Hrsg.): *Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover, 60-100. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 231.
- Seidel, B. (2002): Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik. In: Weidenfeld, W.; Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration*. Bonn, 321-328.
- Waterhout, B. (2008): *The Institutionalisation of European Spatial Planning*. Delft.
- Wiechmann, T. (2009): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa – Eine Spurensuche. In: Knieling, J. (Hrsg.): *Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover, 101-132. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 231.