

## Territorialer Zusammenhalt - Positionen und Strategien des grenzüberschreitenden Verflechtungsraumes Oberrhein

Torns, Fabian

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:

Torns, F. (2010). Territorialer Zusammenhalt - Positionen und Strategien des grenzüberschreitenden Verflechtungsraumes Oberrhein. 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. 67-76). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-357206>

### 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.*

*Fabian Torns*

## **Territorialer Zusammenhalt – Positionen und Strategien des grenzüberschreitenden Verflechtungsraumes Oberrhein**

S. 67 bis 76

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

Fabian Torns

## **Territorialer Zusammenhalt – Positionen und Strategien des grenzüberschreitenden Verflechtungsraums Oberrhein**

### **Gliederung**

- 1 Anlass und Einführung
  - 2 Entstehung und Bedeutung des Begriffs „territorialer Zusammenhalt“
    - 2.1 Europäisches Raumentwicklungskonzept (1999)
    - 2.2 Studien des Ausschusses der Regionen und der EU-Arbeitsgruppe „Raum- und Stadtentwicklung“ (2002/2003)
    - 2.3 Vertrag von Lissabon (2004 ff.)
    - 2.4 Territoriale Agenda und Folgedokumente (2007/2008)
    - 2.5 Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt (2008/2009)
  - 3 Handlungsfelder und Ansatzpunkte für den territorialen Zusammenhalt – das Beispiel Oberrhein
    - 3.1 Strukturpolitik
    - 3.2 Gebietsbezogene Ansätze
    - 3.3 Grenzregionen
    - 3.4 Räumliches Leitbild
    - 3.5 Regionale Dimension
    - 3.6 Natur und Landschaft
  - 4 Fazit
- Literatur

### **1 Anlass und Einführung**

Mit der Veröffentlichung des „Grünbuchs zum territorialen Zusammenhalt – territoriale Vielfalt als Stärke“ hat die Europäische Kommission im Oktober 2008 in mancher Region fragende Gesichter hervorgerufen. Gebietskörperschaften, Planungsverbände und andere Akteure der Raumentwicklung bis hin zur Wissenschaft waren aufgerufen, „dazu bei[zu]tragen, ein besseres und einheitliches Verständnis der territorialen Kohäsion [...] zu schaffen“ (EU-Kommission 2008b). Dies gab Anlass, sich vor der Erarbeitung einer eigenen Stellungnahme der zentralen Begrifflichkeit des Grünbuchs, dem „territorialen Zusammenhalt“ zu widmen.

Die Begriffe „territorialer Zusammenhalt“ bzw. „territoriale Kohäsion“ – im Folgenden synonym verwendet – haben bis heute allein in der *europäischen* Regional- und Strukturpolitik Verwendung gefunden. Somit erschweren schon die unterschiedlichen

Konnotationen in den einzelnen Landessprachen eine allgemein gültige Deutung. Wie die folgenden Beispiele zeigen, lässt sich eine erhebliche Bandbreite unterschiedlicher Interpretationen des Begriffs erkennen:

- Territoriale Kohäsion vermag dazu führen, „dass die Aufmerksamkeit mehr darauf gerichtet wird, wo die Menschen leben, wo sich Unternehmen niedergelassen haben, wo sich lokale Gemeinschaften oder Regionen im Vergleich zu ihren Partnern, ihren Konkurrenten, ihren Märkten usw. befinden. Mit anderen Worten geht es [...] um geografische Angelegenheiten“ (Faludi 2008: 10).
- „Territoriale Kohäsion ist das neue Zauberwort der europäischen Regionalpolitik. Der Begriff wird [...] anstelle der in den politischen Milieus nicht so recht geliebten Begriffe Raumordnung und Raumplanung genutzt“ (Kunzmann 2008: 92).
- „Territorialer Zusammenhalt ist kein neues Zauber- oder Modewort und auch nicht nur ein symbolisches Ziel europäischer Politik (Battis/Kersten 2008: 60).

Entsprechend machen Battis/Kersten (2008: 34) drei Dimensionen des Konzepts des territorialen Zusammenhalts aus:

- Ausgleich von Entwicklungsunterschieden (wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte zwischen den Regionen, Entfaltungsfreiheit aller Teilräume);
- Integration aller raumbedeutsamen Fachpolitiken (horizontal und vertikal, einschließlich der Prüfung der räumlichen Auswirkungen und Abstimmung der Sektorpolitiken und Strukturförderprogramme);
- Governance zur Vernetzung aller Raumakteure (Raum- und Stadtpolitik, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, öffentliche und private Akteure).

Damit lässt sich das Konzept des territorialen Zusammenhalts letztlich auf drei planerisch bedeutende Fragenkomplexe reduzieren (vgl. Arbter 2009: 46):

- Neuorientierung der (europäischen) Kohäsionspolitik?
- Koordination raumwirksamer EU-Politiken (untereinander und mit der räumlichen Gesamtplanung auf Ebene der Länder und Regionen)?
- Stärkere Rolle bzw. (Gesetzgebungs- und/oder Umsetzungs-) Kompetenz der Europäischen Union in Fragen der Raumentwicklung?

## **2 Entstehung und Bedeutung des Begriffs „territorialer Zusammenhalt“**

Verschiedene Dokumente der Europäischen Union geben Aufschluss über die Genese des Begriffs „territorialer Zusammenhalt“, angefangen beim Europäischen Raumentwicklungskonzept von 1999, bis hin zu dem im Herbst 2008 veröffentlichten Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt.

### **2.1 Europäisches Raumentwicklungskonzept (1999)**

Mit dem 1999 verabschiedeten Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK, englisch *European Spatial Development Perspective*) wurde erstmals ein räumliches Leitbild für das (damalige) Gebiet der Europäischen Union aufgezeigt. Gleichwohl im EUREK die drei o. g. Fragenkomplexe aufgegriffen werden, äußert sich dies nicht in der Verwendung eines entsprechenden Überbegriffs wie „territoriale Kohäsion“. Allein im Zusammenhang mit der Entwicklung technischer Großprojekte und dem Zugang zu Dienstleistungen wird auf den „räumlichen Zusammenhalt“ (*spatial cohesion*) Europas

Bezug genommen (Europäische Kommission 1999: 27 und 59). Damit ist jedoch bereits eine erste bedeutende Komponente des „Zusammenhalts“ benannt, die sich auch in nachfolgenden Dokumenten findet: die physische und technisch-infrastrukturelle Anbindung der Regionen.

## **2.2 Studien des Ausschusses der Regionen und der EU-Arbeitsgruppe „Raum- und Stadtentwicklung“ (2002/2003)**

Angesichts der zu Beginn des Jahrhunderts bevorstehenden Osterweiterung hat der Ausschuss der Regionen eine Studie auf die Frage in Auftrag gegeben, wie die Europäische Union mit den größeren Entwicklungsunterschieden zwischen den Teilräumen und den räumlichen Herausforderungen eines deutlich vergrößerten Unionsgebiets umgehen kann. Diese 2002 unter dem Titel „Konzept des territorialen Zusammenhalts“ veröffentlichte Studie benennt drei Zielebenen:

- eine polyzentrische Entwicklung und eine gleichmäßigere Verteilung der Wirtschaftsaktivitäten sicherstellen<sup>1</sup>,
- die Kohäsionspolitik um eine territoriale Dimension erweitern,
- die Erfahrungen, Bedürfnisse und Innovationen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in die Strukturpolitik einbinden.

Die Studie mündet in der klaren Empfehlung, „den territorialen Zusammenhalt in den Vertrag [über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft bzw. die Verfassung für Europa] aufzunehmen“ (Ausschuss der Regionen 2002: 90 f.).

Weitere bedeutende Grundlagen zur Ausgestaltung der Raumentwicklungspolitik werden von der 2003 eingesetzten EU-Arbeitsgruppe „Raum- und Stadtentwicklung“ in ihrem Expertenpapier zum „Umgang mit der territorialen Dimension der EU-Politik nach der Erweiterung“ gelegt (Europäische Kommission 2003). Nicht verschwiegen wird dabei, dass es „eine vorrangige Aufgabe bei der Weiterführung des EUREK-Prozesses ist [...], den territorialen Zusammenhalt genauer zu definieren und ihn zu einem Konzept mit größerer politischer Relevanz weiterzuentwickeln“ (Europäische Kommission 2003: 23).

## **2.3 Vertrag von Lissabon (2004 ff.)**

Die Anregung des Ausschusses der Regionen, die Kohäsionspolitik der Europäischen Union um eine territoriale Dimension zu erweitern, wurde 2004 als Artikel 220 in den Entwurf der „Verfassung für Europa“ aufgenommen. Nach dem Verzicht auf eine eigenständige Verfassung findet sich ein entsprechender Passus nun im sogenannten Vertrag von Lissabon, dessen Ratifizierung durch alle 27 Mitgliedstaaten erfolgt ist. Wörtlich heißt es in Artikel 158: „Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin [sic] ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern“.

Als sichtbares Zeichen der territorialen Dimension werden im Vertrag von Lissabon verschiedene „Gebiete mit territorialen Besonderheiten“ genannt, denen besondere Aufmerksamkeit – im Rahmen der Kohäsionspolitik und darüber hinaus – zukommen soll. Zu diesen Teilräumen zählen gemäß Artikel 158 des Vertrags von Lissabon:

---

<sup>1</sup> Diese bereits aus dem EUREK bekannte Absicht kann in der Studie des Ausschusses der Regionen (2002) auch dahingehend interpretiert werden, dass dem Europäischen Raumentwicklungskonzept zum einen der notwendige Unterbau zu seiner Umsetzung fehlt/e und es zum anderen versäumt wurde, Kohäsionspolitik und Raumentwicklungspolitik miteinander zu verbinden.

- ländliche Gebiete,
- vom industriellen Wandel betroffenen Gebiete,
- Gebiete mit natürlichen oder demographischen Nachteilen, wie die nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie Insel-, Grenz- und Bergregionen.

## 2.4 Territoriale Agenda und Folgedokumente (2007/2008)

Die Ergänzung einer territorialen Komponente im grundlegenden Vertragswerk der Europäischen Union findet 2007 mit der Verabschiedung der Territorialen Agenda seine Bestätigung. Im Wortlaut heißt es darin unter der Überschrift „Zukunftsaufgabe: Territorialen Zusammenhalt stärken“: „Wir [die für Raumentwicklung zuständigen Minister], sprechen uns [...] dafür aus, dass den territorialen Rahmenbedingungen in der Kohäsionspolitik künftig eine stärkere Rolle als bisher zugeordnet wird“ (Europäische Kommission 2007a: 1). Ergänzend beschließen die Minister, dass es zur Umsetzung des territorialen Zusammenhalts „einen ständigen Prozess der politischen, organisatorischen und technischen Zusammenarbeit aller Akteure der Raumentwicklung“ braucht (Europäische Kommission 2007a: 1). Die Territoriale Agenda führt damit einen weiteren Aspekt des territorialen Zusammenhalts ein: vielfältige Kooperationsformen unterschiedlicher Akteure, kurz: Governance.

In Form zweier Folgedokumente – seitens der Fachminister und seitens des Europaparlaments – werden die in der Territorialen Agenda gemachten Forderungen binnen Jahresfrist nochmals bekräftigt. Mit dem Aktionsprogramm zur Territorialen Agenda geben sich die für Regionalpolitik zuständigen EU-Minister einen eigenen Arbeitsauftrag, um das Konzept des territorialen Zusammenhalts zu stärken (Europäische Kommission 2007b: 12):

- „To influence EU key-dossiers and to give a territorial/urban dimension to sectoral policies [...],
- to compare and assess the territorial state, perspectives, trends and policy impacts from the point of view of territorial cohesion [...],
- to develop a communication and awareness-raising strategy on territorial cohesion“.

Mit dem „Follow-up zur Territorialen Agenda“ bekräftigt das EU-Parlament 2008 seinerseits das Konzept des territorialen Zusammenhalts. Es ergeht der Auftrag an die EU-Kommission, „sich mit den territorialen Herausforderungen<sup>2</sup> [zu] befassen“, [...] territorialen Zusammenhalt [...] eindeutig zu definieren [...] und die Ziele der territorialen Entwicklung aufzuzählen“ (Europäisches Parlament 2008).

Parallel dazu geht auch der „Vierte Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ (Vierter Kohäsionsbericht der EU) stärker auf die räumlichen Dimensionen der Kohäsionspolitik ein und widmet sich explizit dem territorialen Zusammenhalt „im Sinne eines Gleichgewichts zwischen und innerhalb von Regionen sowie zwischen verschiedenen Gebieten“ (Europäische Kommission 2007c: 3).

---

<sup>2</sup> Genannt werden hierbei explizit: Inseln, Berggebiete, Grenzgebiete, Gebiete in Randlagen und wenig besiedelte Gebiete.

## 2.5 Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt (2008/2009)

Mit der Veröffentlichung des „Grünbuchs zum territorialen Zusammenhalt – territoriale Vielfalt als Stärke“ kommt die EU-Kommission im Oktober 2008 der o.g. Aufforderung des Parlaments nach. Wie die Generaldirektion Regionalpolitik als Verfasserin des Grünbuchs selbst einräumt, würde „dem territorialen Zusammenhalt [...] eine Klärung der zahlreichen Fragen zugutekommen, die dieses Konzept aufwirft“ (Europäische Kommission 2008a: 4)<sup>3</sup>.

Der angehängte Fragenkatalog des Grünbuchs lässt erkennen, dass die Europäische Kommission das Ziel verfolgt, Denkanstöße zur Raumentwicklung auf europäischer Ebene zu liefern und eine Debatte über die raumspezifische Ausrichtung der EU-Politik anzustoßen. Der einhergehende Konsultationsprozess soll dazu genutzt werden, territorialen Zusammenhalt zu definieren und – neben dem sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt – deutlicher als dritte Säule der europäischen Kohäsionspolitik zu verankern. Das Konsultationsverfahren zum Grünbuch endete im Februar 2009.

Wenngleich nur an wenigen Stellen unmittelbar auf das rund zehn Jahre früher erstellte Europäische Raumentwicklungskonzept Bezug genommen wird – was angesichts der zwischenzeitlich erfolgten Ost-Erweiterung nachvollziehbar ist –, orientieren sich die im Grünbuch genannten normativen Aussagen sehr stark daran. Das Ziel „einer ausgewogeneren und harmonischeren Entwicklung“ (Europäische Kommission 2008a: 5) manifestiert sich im Grünbuch in drei Handlungsfeldern:

- Konzentration: Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftsdichte,
- Anbindung der Gebiete: Überwindung der Entfernung und
- Zusammenarbeit: Überwindung der Teilung.

Ergänzend wird den bereits im Vertrag von Lissabon genannten „Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten und speziellen Entwicklungsproblemen“ ein eigener Abschnitt gewidmet. Im Grünbuch zählen dazu allerdings nur mehr Bergregionen, Inselregionen und dünn besiedelte Regionen.

## 3 Handlungsfelder und Ansatzpunkte für den territorialen Zusammenhalt – das Beispiel Oberrhein

Um den großen Abstraktionsgrad mancher Formulierungen aus dem Grünbuch und anderer Dokumente im Zusammenhang mit dem Konzept des territorialen Zusammenhalts zu mindern, soll im Folgenden versucht werden, wichtige Komponenten des territorialen Zusammenhalts (s. o.) auf die Ebene/-n raumplanerischen Handelns zu übertragen. Es ist also zu klären, welche politische bzw. administrative Ebene mit welchen Instrumenten und Maßnahmen zur Umsetzung territorialer Kohäsion beitragen kann.

Aktuelle Antworten auf diese Frage liefern zum einen die zahlreichen Stellungnahmen zum Grünbuch, die von Seiten der Wissenschaft, Ministerien, Planungsträger, Verbände u. a. erarbeitet wurden, zum anderen die erste Auswertung der insgesamt 391 eingegangenen Beiträge, die mit dem „Sechsten Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ von der Europäischen Kommission (2009) vorgelegt wurde<sup>4</sup>.

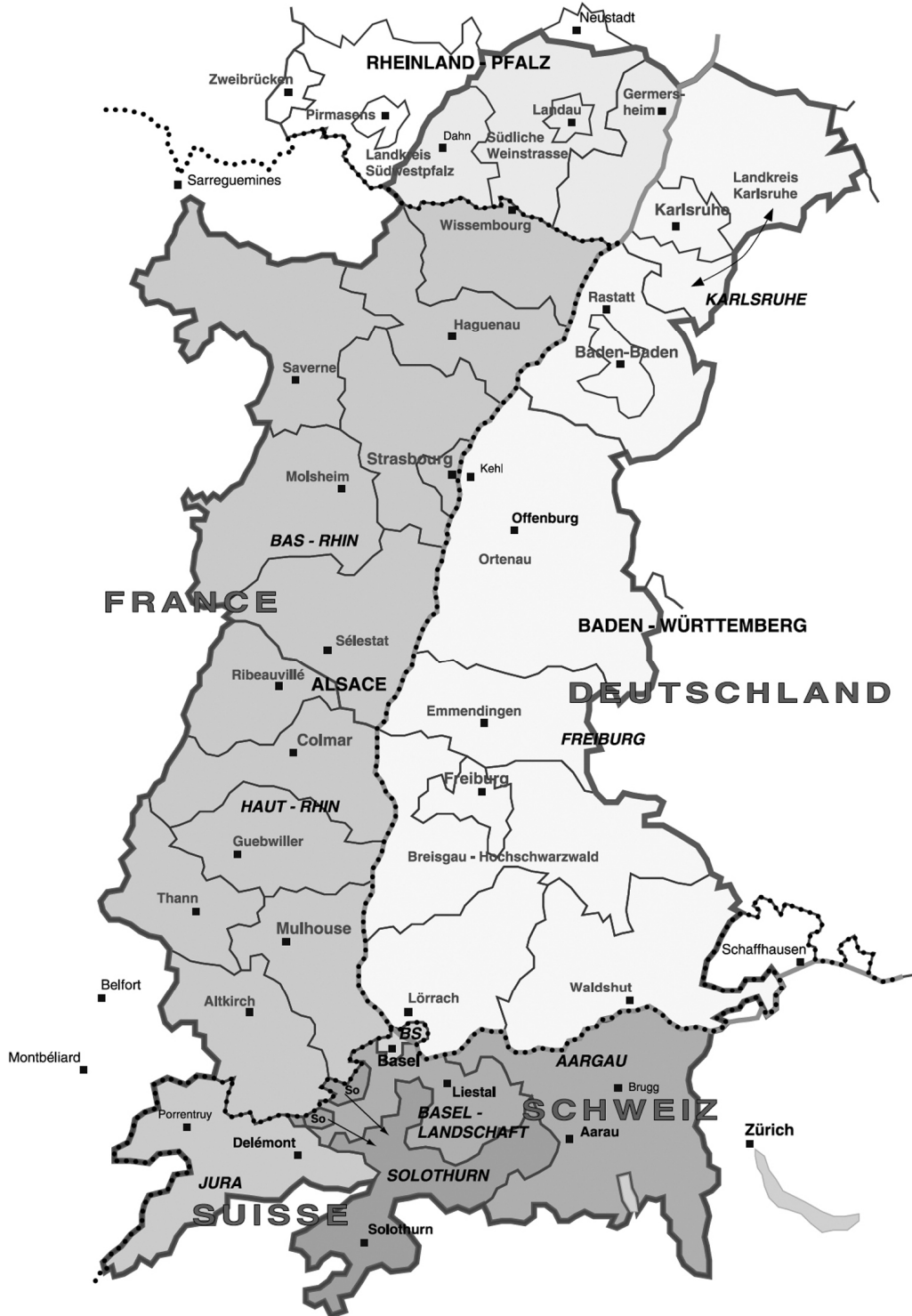
<sup>3</sup> Ein durchaus bemerkenswertes Eingeständnis, da das Konzept des „territorialen Zusammenhalts“ zu diesem Zeitpunkt bereits Eingang in das Vertragswerk der Europäischen Union gefunden hatte.

<sup>4</sup> Eine weitere Auswertung und Schlussfolgerungen für die Kohäsionspolitik sind für den „Fünften Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ angekündigt.

■ Grenzüberschreitender Verflechtungsraum Oberrhein

Im Folgenden wird dabei insbesondere auf die gemeinsame Stellungnahme der Regionalverbände Mittlerer Oberrhein und Südlicher Oberrhein und den Beitrag der deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinkonferenz zum Grünbuch Bezug genommen. Damit kann illustriert werden, welche Handlungsfelder und Strategien zum territorialen Zusammenhalt sich aus Sicht eines großräumigen, grenzüberschreitenden Verflechtungsraums wie dem Oberrhein (vgl. Abb. 1) ergeben.

Abb. 1: Mandatsgebiet der Oberrheinkonferenz



Quelle: Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz



### 3.1 Strukturpolitik

Planung und Politik für den territorialen Zusammenhalt sind unmittelbar mit dem Wettbewerb strukturschwacher und strukturstarker Regionen und mit der Ausgestaltung der Wachstums- bzw. Ausgleichspolitik verbunden. Aus Sicht einer Region im wirtschaftlichen Kernraum der Europäischen Union müssen die Zielsetzungen der Kohäsionspolitik jedoch erweitert werden. Eine Politik des territorialen Zusammenhalts umfasst mehr als nur die Vergabe von Fördergeldern nach „Kriterien der Schwäche“ (etwa ein unterdurchschnittliches Bruttoinlandsprodukt je Einwohner). Denn in Form verschiedenster Überlastungserscheinungen liegen auch in den wirtschaftsstarken Regionen Entwicklungshemmnisse vor, die den territorialen Zusammenhalt gefährden können und der Aktivierung möglicher Entwicklungspotenziale entgegenstehen.

Nicht weniger gilt, dass *alle* Regionen einen Beitrag zum territorialen Zusammenhalt leisten können: „Cohesion policy is not only a simple mechanism of solidarity [...]. All Regions (even low developed and rural regions) can contribute [...] to the objectives of the Lisbon Treaty“ (Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen 2009: 2). Entsprechend darf das Potenzial ländlicher Gebiete nicht auf ihre Eigenschaft als Ausgleichs- und Erholungsraum für Agglomerationsräume und urbane Zentren verkürzt werden.

Zentraler Bestandteil der Kohäsionspolitik und von hoher Bedeutung für den territorialen Zusammenhalt ist der Ausbau der Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsnetze (vgl. Europäische Kommission 2007c: 100). Im Sinne des Ausgleichsgedanken gehört dazu auch, den flächendeckenden *Zugang* zu Infrastruktur, Dienstleistungen und Wissen zu gewährleisten.

### 3.2 Gebietsbezogene Ansätze

Das Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt stellt darauf ab, wie schon vorhergehende Dokumente (s. o.), die „geografische Vielfalt“ Europas anzuerkennen und diese zu einer Grundlage der Förderpolitik zu erklären. Eine solche Kopplung von Fördertatbeständen allein an (physio-)geographische Eigenarten – bergig, von Wasser umgeben, dünn besiedelt etc. – zu knüpfen, ist systemfremd und widerspricht der Leitvorstellung der Planung, soziale, kulturelle, wirtschaftliche und umweltbezogene Raumannsprüche in Einklang zu bringen. Zur Umsetzung des territorialen Zusammenhalts sollte daher anstelle der Berücksichtigung der „geografischen Vielfalt“ eine Stärkung gebietsbezogener Ansätze in den Fokus rücken. Nicht weniger gilt es, auch vorhandene Funktionen und besondere „Begabungen“ der Städte und Regionen anzuerkennen sowie die Umsetzung der Kohäsionspolitik stärker in den Regionen zu verankern und Vor-Ort-Entscheidungen zu ermöglichen.

Zu den räumlichen Herausforderungen und Problemlagen einzelner Regionen sind neben den o. g. geographischen Rahmenbedingungen auch die Lage an Nationalgrenzen (s. u.), Altindustrien, Folgen des Klimawandels, demographische Veränderungen wie Abwanderung oder Überalterung zu zählen. Es darf dabei nicht übersehen werden, dass über die jeweiligen Herausforderungen bei übergeordneten Ebenen, aber oftmals auch vor Ort, selten ein klares bzw. einheitliches Bild besteht<sup>5</sup>. Programme wie ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) und die deutschen Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) liefern hier wertvolle Beiträge.

---

<sup>5</sup> Zum fehlenden Problembefug der Planung vgl. Schönwandt (2006: 26-34).

### 3.3 Grenzregionen

Die Gebiete entlang der nationalen Grenzen sind charakteristisch für den Zusammenhalt Europas und von strategischer Bedeutung für die Politik der territorialen Kohäsion. Dies betrifft zum einen die einzigartige Nachvollziehbarkeit des europäischen Integrationsprozesses in den Grenzregionen: Hier wird Europa erlebbar, hier manifestiert sich territorialer Zusammenhalt in infrastrukturellen Verbindungen, wirtschaftlichen Verflechtungen, kulturellem Austausch und naturräumlichen Zusammenhängen. Zum anderen ergeben sich durch die Grenzlage – bei allen Fortschritten, die seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft erzielt wurden – nach wie vor Entwicklungshemmnisse und ungenutzte Potenziale. Dies rechtfertigt eine langfristige Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, auch im wirtschaftlichen Kernraum Europas, beispielsweise im Rahmen des erfolgreichen INTERREG-Programms.

Mit Blick auf die bislang allenfalls in Ansätzen grenzübergreifend ausgestaltete Raumplanung bzw. Raumentwicklung sind auch weitergehende Formen der Zusammenarbeit zu finden. „Akteure aus grenzübergreifenden Ballungsräumen oder Naturlandschaften könnten zum Beispiel integrierte Entwicklungspläne und Dienstleistungserbringung austesten“ (Europäische Kommission 2009: 15) und zur Anwendung bringen.

### 3.4 Räumliches Leitbild

Die Umsetzung des territorialen Zusammenhalts erfordert eine kohärente Raumentwicklung und eine bessere Koordinierung raumwirksamer Aktivitäten durch die Raumplanung bzw. Raumordnung (im Sinne einer überörtlichen und überfachlichen Gesamtplanung). Dies kommt in den bisherigen Dokumenten zur Kohäsionspolitik – nicht zuletzt angesichts der befürchteten Kompetenzverluste in den Nationalstaaten<sup>6</sup> – unzureichend zum Ausdruck, lässt sich jedoch hinter einer Vielzahl weicher Formulierungen erkennen, z. B. der „harmonische[n] Verteilung der Aktivitäten und Nutzungen in den Regionen“ (Ausschuss der Regionen 2009: 7).

Auch ohne eine „Raumplanung auf europäischer Ebene“ wäre es einer kohärenten Raumentwicklung zuträglich, wenn sich alle Träger der Raumplanung in Europa auf ein gemeinsames Dokument berufen könnten: „Die territoriale Integration aller raumbedeutsamen Fachpolitiken im europäischen Mehrebenensystem [...] wird durch Leitbilder gewährleistet“ (Battis/Kersten 2008: 60). Seit dem faktischen Ausscheiden des EUREK im Zusammenhang mit der Osterweiterung der Europäischen Union ist kein solches Leitbild mehr erkennbar. Lissabon- und Göteborg-Strategie, Territoriale Agenda und Charta von Leipzig haben als strategisch-konzeptionelle Grundlagen bislang nicht erkennbar zur Kohärenz zwischen den Maßnahmen der unterschiedlichen Akteure und den Zielen des territorialen Zusammenhalts beigetragen.

### 3.5 Regionale Dimension

Wie zu erkennen ist, bedürfen einzelne Strategien für den territorialen Zusammenhalt einer gesamteuropäischen Perspektive (Strukturpolitik, räumliches Leitbild), andere fokussieren (benachbarte) nationalstaatliche Ebenen. Wieder andere bedürfen jedoch viel stärker einer regionalen, zum Teil sogar einer lokalen Betrachtungsebene. Denn neben dem Aufbau transeuropäischer Netze und einem europaweiten Ausgleichsziel muss der territoriale Zusammenhalt ebenso stark in Dimensionen gedacht werden, die

---

<sup>6</sup> in Deutschland auch von Seiten der Bundesländer.

den Lebenswelten der Bürger entsprechen und damit überhaupt erst die Einbindung der Akteure vor Ort und den Aufbau entsprechender Governance-Strukturen ermöglichen.

Den territorialen Zusammenhalt zu fördern, bedingt einhergehend, neue und problemorientierte Abgrenzungen bzw. Kooperationsräume aufzubauen. Beispielhaft können genannt werden:

- Stadt-Umland-Kooperationen, großräumige Verantwortungsgemeinschaften zwischen Metropolräumen und deren Verflechtungsbereichen,
- Infrastrukturkorridore (vgl. z. B. die Initiative „Magistrale für Europa“, den Eisenbahnkorridor Paris-Karlsruhe-München-Wien-Budapest),
- Naturräume, Flusseinzugsgebiete (z. B. Integriertes Rheinprogramm, Aktionsräume des EU-Programms LEADER),
- Grenzüberschreitende Verflechtungsräume (institutionalisiert z. B. im Südwesten Deutschlands in Form der Deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinkonferenz und dem Oberrheinrat).

Dabei ist auch an die Verlagerung der Operationellen Programme der europäischen Regionalförderung (insbesondere des INTERREG-Programms) auf die regionale Ebene zu denken, die heute vielfach auf Ebene der Bundesländer angesiedelt sind.

### 3.6 Natur und Landschaft

Die bisherigen Kriterien und Maßnahmen zur territorialen Kohäsion sind stark auf wirtschaftlichen Faktoren ausgerichtet (vgl. beispielsweise die Festlegung der Förderwürdigkeit allein anhand des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf). Dies wird den verschiedenen Bedeutungsebenen von Natur und Landschaft für den territorialen Zusammenhalt in Europa nicht gerecht. Ein Konzept für territoriale Kohäsion muss daher auch folgende Aspekte einbeziehen:

- identitätsstiftende Wirkung von Landschaften,
- Trennwirkung natürlicher Barrieren,
- nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen,
- Risikomanagement und Gefahrenabwehr.

## 4 Fazit

Die durch die Veröffentlichung des Grünbuchs angeregte Auseinandersetzung mit dem Konzept und dem Ziel des territorialen Zusammenhalts zeigt, dass dieser Ansatz – nicht nur aus Sicht der regionalen Planungspraxis – von maßgeblicher Bedeutung für die Raumentwicklung in Europa und den Prozess der europäischen Integration ist.

Die geforderte territoriale Integration aller raumbedeutsamen Fachpolitiken lässt die zentrale Rolle von Raumplanung und Raumordnung und deren Ideal einer „Koordinati-on raumwirksamer Aktivitäten“ erkennen. Im Rückgriff auf das o. g. Zitat von Kunzmann (2009) und die weiter steigende Bedeutung der EU-Politik für die Raumentwicklung ist hervorzuheben: Die Diskussion um den territorialen Zusammenhalt kann nicht geführt werden, ohne auch die Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich der Raumentwicklung zu prüfen. Zehn Jahre (und zwölf zusätzliche Mitgliedstaaten) nach dem EUREK ist es vorstellbar, gar wünschenswert, wenn dieser Diskussionsprozess in die Erarbeitung eines neuen Europäischen Raumentwicklungskonzepts münden würde.

Zugleich sind die regionalen Akteure aufgefordert, territorialen Zusammenhalt „im Kleinen“ zu betreiben und Governance-Strukturen auszubauen, um die bisherigen Grenzen ihres Handelns zu überwinden. In diesem Sinne gilt es, sowohl administrative Grenzen (zu Nachbargemeinden, -regionen oder -staaten) als auch instrumentelle bzw. organisatorische Grenzen (z. B. zwischen Regionalplanung und Strukturförderung) abzubauen. Die so gerichteten Anstrengungen am Oberrhein geben in jedem Fall dazu Anlass, weitere Regionen dazu aufzufordern als „Laboratorien der europäischen Integration“ (Europäische Kommission 2009: 15) zu fungieren.

## **Literatur**

- Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (AGEG) (2009): Green Book on Territorial Cohesion. Statement of the Association of European Border Regions. Gronau/Westfalen.
- Arbter, R. (2009): Der territoriale Zusammenhalt – das neue Zauberwort in der EU-Raumplanung? In: Raum 73, 46.
- Ausschuss der Regionen (2002): Territorialer Zusammenhalt in Europa. Brüssel. = AdR-Studien E-6/2002.
- Ausschuss der Regionen (2009): Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Stellungnahme des Ausschusses der Regionen. Brüssel.
- Battis, U.; Kersten, J. (2008): Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts. Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz/Oberrheinrat (2009): Beitrag des Oberrheins zum Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – territoriale Vielfalt als Stärke. Kehl.
- Europäische Kommission (1999): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2003): Umgang mit der territorialen Dimension der EU-Politik nach der Erweiterung. Expertenpapier. Brüssel.
- Europäische Kommission (2007a): Territoriale Agenda der Europäischen Union. Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Leipzig.
- Europäische Kommission (2007b): First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union. Ponta Delgada.
- Europäische Kommission (2007c): Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Vierter Kohäsionsbericht). Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Brüssel.
- Europäische Kommission (2008a): Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – territoriale Vielfalt als Stärke. Brüssel.
- Europäische Kommission (2008b): Grünbuch über die territoriale Kohäsion. Pressemitteilung vom 06.10.2008. Brüssel.
- Europäische Kommission (2009): Sechster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.
- Europäisches Parlament (2008): Follow-up der Territorialen Agenda und der Charta von Leipzig. Ein europäisches Aktionsprogramm für Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt. Entschließung vom 21.02.2008. Brüssel.
- Faludi, A. (2008): Das Grünbuch aus verschiedenen Blickwinkeln (Interview). In: Inforegio Panorama, 28, 10.
- Kunzmann, K. R. (2008): The process of territorial cohesion in Europe (Buchrezension). In: disP 175, 92-93.
- Regionalverband Mittlerer Oberrhein/Regionalverband Südlicher Oberrhein (2009): Stellungnahme zum Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Freiburg i. Br./Karlsruhe.
- Schönwandt, W. (2006): Planungsansätze und Planungen nach dem Prinzip „Probleme zuerst“. In: Schönwandt, W.; Jung, W. (Hrsg.): Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung. Hannover, 26-34. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 326.