

Evelyn Gustedt

## **Territoriale Kohäsion**

S. 2663 bis 2668

URN: urn:nbn:de: 0156-55992521



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Territoriale Kohäsion

## Gliederung

- 1 Grundlagen
- 2 Erste Schritte zu einer europäischen Raumentwicklung
- 3 Weitere Entwicklung
- 4 Aktuelle Diskussion

Literatur

Der Beitrag zeichnet die Entstehungsgeschichte des Begriffs Territoriale Kohäsion von den Römischen Verträgen bis zur Europa-2020-Strategie nach. Dabei geht er vor allem auf die unterschiedlichen Interpretationen aufgrund sprachlicher und definitorischer Abweichungen mitgliedstaatlicher Kontexte ein.

## 1 Grundlagen

---

Die Anfänge der Kohäsionspolitik (▷ *Europäische Regionalpolitik*) liegen bereits in den Römischen Verträgen von 1957 – hier insbesondere dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – begründet. Dort heißt es: Die Mitgliedstaaten haben „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand zwischen einigen weniger begünstigten Gebieten verringern“ (BMJ 1957: 1) (▷ *Disparitäten, räumliche*). In der Folge wurde die Kohäsionspolitik maßgeblich als Sozial- und Wirtschaftspolitik ohne expliziten Raumbezug verstanden und implementiert. Allerdings legte die Europäische Raumordnungsministerkonferenz (CEMAT), die seit 1970 tagt, bereits 1983 die „Europäische Raumordnungscharta“ vor. Das Akronym CEMAT wird in der Regel auch im Deutschen benutzt. Es steht für *Conférence Européenne des Ministres de l'Aménagement du Territoire*. In der Charta wird nicht nur auf eine ausgewogene sozio-ökonomische Entwicklung der Regionen, sondern auch auf die Notwendigkeit einer Flächenhaushaltspolitik (▷ *Flächenmanagement*) und der Koordination von sektoralen Politiken (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*) und Verwaltungshandeln auf verschiedenen Ebenen hingewiesen.

Die offizielle Version der Charta liegt auf Englisch und Französisch vor, nicht hingegen auf Deutsch. Es ist daher von „Aménagement du Territoire“ und von „European Regional/Spatial Planning“ die Rede (Council of Europe 1983). Mit dem französischen Begriff verknüpft sich in der deutschen Fachwelt die Konnotation des französischen Systems der räumlichen Ordnung, das dem deutschen entgegensteht und auf einem völlig anderen Steuerungsansatz räumlicher Ordnung beruht. In gleicher Weise lässt die englische Begrifflichkeit unweigerlich die gedankliche Verknüpfung zum englischen System der Raumordnung oder Raumentwicklung entstehen. Auch das System entspricht nicht dem deutschen Raumordnungssystem. In den Mitgliedstaaten der EU kann insoweit von sehr unterschiedlichen Auffassungen im Hinblick auf die Kompetenzverteilung zwischen der EU einerseits und den einzelnen Mitgliedstaaten andererseits ausgegangen werden. Diese Verschiedenartigkeit gilt ebenso für angewandte Methoden, Instrumente und Prozesse der räumlichen Planung in den Mitgliedstaaten (▷ *Planungssysteme*). Eine raumordnerische Kompetenz im Sinne des deutschen Raumordnungsverständnisses, welche die Ebene der EU als fünfte und höchste Ebene im ▷ *Gegenstromprinzip* des deutschen Raumordnungsrechts anerkennt, hat die EU bis heute nicht inne.

## 2 Erste Schritte zu einer europäischen Raumentwicklung

---

Die Diskussion um die Ausgestaltung einer möglichen europäischen Raumordnung wurde nach der Vorlage der Charta während der vergangenen 30 Jahre stark von Frankreich beeinflusst (vgl. Faludi 2004: 1350). Obwohl damit systemisch die Verknüpfung zum französischen System des „Aménagement du Territoire“ erhalten blieb, verwendete man in deutschen Übersetzungen von EU-Dokumenten und in anderen transnationalen Dokumenten anfangs den Begriff der ▷ *Raumordnung*, seltener ▷ *Raumplanung*, so z. B. in dem von der Kommission vorgelegten Bericht „Europa 2000 – Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft“ (KOM EG 1991). Laut dem Bericht glaubte man sich bereits „Auf dem Weg zu einer raumplanerischen Lösung“ (KOM

EG 1991: 34). Schon der Nachfolgebericht „Europa 2000+ – Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung“ (Europäische Kommission 1994) vermied jedoch den Begriff *Raumordnung* und führte stattdessen den Terminus ▷ *Raumentwicklung* ein. Die durch Rechtsdefinition in dem einen oder dem anderen Mitgliedstaat fest im jeweiligen System verankerten Begriffe waren für die Nutzung auf der eingeschränkten Handlungsebene der EU unbrauchbar. Ein unverfänglicher europäischer Begriff war noch nicht geprägt (▷ *Europäische Raumentwicklungspolitik*).

Dafür sorgte Michel Barnier, der in seiner Funktion als französischer Minister für Europabelege (1995 bis 1997) bereits entsprechende Einflüsse geltend machen konnte. Er folgte Monika Wulf-Mathies, die von 1994 bis 1999 EU-Kommissarin für Regionalpolitik war, bis 2004 in diesem Amte nach. In der Ära Wulf-Mathies wurde nicht nur das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK), sondern auch die Ergänzung von INTERREG um den Strang C – transnationale Projekte – geschaffen (▷ *Kooperation, transnationale*). Ersteres ist zwar einzig auf der Basis informeller Ministertreffen der in den Mitgliedstaaten zuständigen Raumordnungsminister in den Jahren 1989 (Auftakt in Nantes) bis 1999 (Abschlusskonferenz in Potsdam) zustande gekommen. Aber der Vorsitz wie auch die Kostenübernahme für die Veröffentlichung und deren Übersetzungen lagen in der Hand der EU-Kommission (▷ *Europäische Union*).

Vor allem mit dem Entstehungsprozess dieses zwar bekannten, aber weniger offiziellen Dokuments, welches im Englischen den Namen *European Spatial Development Perspective (ESDP)* und im Französischen den Namen *Schéma de Développement Européen Commun (SDEC)* trug, verknüpfte sich neben der Formulierung von Leitvorstellungen für die Entwicklung des europäischen Raumes nicht nur die Suche nach einem noch nicht normierten Begriff, sondern auch weiterhin die Frage nach Kompetenzzuordnungen, weil insbesondere in Deutschland ausschließlich einer mitgliedstaatlich (und nicht gemeinschaftlich) organisierten Raumordnungspolitik zugestimmt wurde. Andreas Faludi und Bas Waterhout zeichneten den Entstehungsprozess des EUREK minutiös nach (vgl. Faludi/Waterhout 2003).

### 3 Weitere Entwicklung

---

In der Ära Barnier wurde schließlich der Begriff *Territoriale Kohäsion* geprägt und im 2. Kohäsionsbericht (vgl. European Commission 2001) als eigenes Kapitel 1.3 berücksichtigt. Im 3. Kohäsionsbericht (Europäische Kommission 2004) wurde die Kohäsionspolitik schließlich durch drei Prioritäten charakterisiert: (1) Konvergenz, (2) Wettbewerbsfähigkeit und (3) Kooperation. Letztere wurde in der deutschen Ausgabe des Mitteilungsblattes *inforegio news* (vgl. Europäische Kommission – Generaldirektion Regionalpolitik 2004) als „Europäische Kooperation im Bereich der *Raumordnung*“ (Hervorhebung durch die Autorin) charakterisiert, mit der die „Unterstützung der Zusammenarbeit auf grenzüberschreitender, transnationaler und interregionaler Ebene“ ermöglicht werden sollte (Europäische Kommission – Generaldirektion Regionalpolitik 2004: 2).

Regelrecht eingeführt wurde der Begriff schließlich durch den Vertrag von Amsterdam 1997, wo er noch als Stützelement für die soziale Kohäsion Erwähnung fand (vgl. EG 1997). Danach gewann der Begriff durch verschiedene ESPON-Studien, die Territoriale Agenda (vgl. BMUB 2011) und vor allem durch das Grünbuch der EU (vgl. KOM EG 2008) und den bis Ende Februar 2009 andauernden Konsultationsprozess an Bedeutung. Erst im Vertrag von Lissabon (vgl. Europäische

Kommission 2007: Art. 3) erhielt er letztlich den Status der dritten Säule der Kohäsionspolitik. In der nachfolgenden Europa-2020-Strategie wird seine Bedeutung als eine von drei Zielgrößen schließlich wieder reduziert auf eine Voraussetzung für die Förderwürdigkeit von Wirtschaft, wo es heißt: Es „werden drei sich verstärkende Prioritäten vorgeschlagen: – Intelligentes Wachstum [...],– Nachhaltiges Wachstum [...],– Integratives Wachstum – Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt“ (Europäische Kommission 2010: 5).

In den vergangenen Jahren lieferten Akteure aus Wissenschaft, Politik und Praxis, die sich um die Raumentwicklung innerhalb Europas und einzelner Mitgliedstaaten verdient gemacht haben, eine ganze Reihe von Interpretationen. Dabei entstanden historische Analysen sowie Hinweise auf politische Implikationen der territorialen Kohäsion. Trotzdem gelang es bisher nicht, ein wirklich integratives Konzept der territorialen Kohäsion mit seinen beschreibenden Dimensionen und vor allem einer praktikablen Messmethode zu entwickeln.

## 4 Aktuelle Diskussion

---

Bereits im Zuge des Konsultationsprozesses haben Böhme, Eser, Gaskell et al. (2008) dargelegt, das fünf Schlüsselemente für die Realisierung territorialer Kohäsion von Belang sind: (1) Anerkennung der Diversität von Territorien, (2) Identifizierung ihrer raumspezifischen Potenziale, (3) Erfassung des jeweiligen territorialen Kontexts, (4) faire Verfügbarmachung von Infrastrukturen und Dienstleistungen sowie (5) Anpassung von Governance-Strukturen (> *Governance*). Die Debatte über mindestens zwei Indikatorentypen wird indes generell eingefordert, und zwar zu Indikatoren, die den Bedarf an Unterstützung nachweisen können, und solchen, die Evidenz für effizienten und effektiven Ressourceneinsatz schaffen. Dabei solle jedwedes Territorium, ungeachtet seiner geografischen und politischen Lage im europäischen Raum im Hinblick auf seine spezifischen Potenziale und Fragilitäten betrachtet werden. Von besonderer Bedeutung waren im Rahmen des Konsultationsprozesses die vertikale und insbesondere die horizontale Koordination verschiedener Politikfelder. Deren Wirkungen treten in ihrer kontextualen Abhängigkeit und bedingt durch die Intervention unterschiedlicher Politiken auf. Weil sie erst nach erfolgter Implementation, teilweise mit erheblicher zeitlicher Verschiebung, sichtbar werden – sich im Raum manifestieren –, wird darüber hinaus eine stärkere Bewusstmachung (*ex ante*) von möglichen Wirkungen, Synergien oder Kosten fehlender Koordination für erforderlich gehalten (vgl. Böhme/Eser/Gaskell et al. 2008).

Die Debatte über das Wesen der territorialen Kohäsion dauert in den politischen wie auch wissenschaftlichen Diskussionen an. Sie weitet sich darüber hinaus auf grundsätzliche Fragen aus. Dazu zählt diejenige nach der sich offensichtlich wandelnden Definition des Territoriums (vgl. Faludi 2013) in Verbindung mit einer Debatte um sogenannte *soft spaces*. Ebenso geht die Suche nach einer Antwort darauf weiter, wie im Sinne eines Common Sense der EU Governance im Kontext der territorialen Kohäsion angesichts einer zusammenwachsenden, gleichwohl aber noch immer zerbrechlichen Europäischen Union definiert werden kann (vgl. Stead 2014).

## Literatur

---

- BMJ – Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) (1957): Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag). Bonn.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2011): Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Nationale\\_Stadtentwicklung/territoriale\\_agenda\\_2020\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/territoriale_agenda_2020_bf.pdf) (23.11.2015).
- Böhme, K.; Eser, T. W.; Gaskell, F.; Gustedt, E. (2008): The territorial cohesion principles: Position paper to the EU green paper on territorial cohesion. Hannover. = Position Paper from the ARL No. 78.
- Council of Europe (ed.) (1983): European regional/spatial planning charter – Torremolinos Charter. [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionCharte/Charte\\_bil.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionCharte/Charte_bil.pdf) (23.11.2015).
- EG – Europäische Gemeinschaft (Hrsg.) (1997): Vertrag von Amsterdam. Zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. <http://www.europaparl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf> (28.08.2015).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1994): Europa 2000+. Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung. Brüssel.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion, Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation: Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_de.htm) (28.08.2015).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2007): Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007. [www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/358380/publicationFile/3092/vertrag-von-lissabon.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/358380/publicationFile/3092/vertrag-von-lissabon.pdf) (28.08.2015).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2010): EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. COM(2010) 2020 final. Brüssel.
- Europäische Kommission – Generaldirektion Regionalpolitik (Hrsg.) (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion: Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Brüssel. = inforegio news 120.
- European Commission (ed.) (2001): Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory: Second report on economic and social cohesion. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm) (28.08.2015).
- Faludi, A. (2004): Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles? In: Urban Studies 41 (7), 1349-1363.

- Faludi, A. (2013): Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: A critical review. In: *Environment and Planning A* 45 (6), 1302-1317.
- Faludi, A.; Waterhout, B. (2003): *The making of the European spatial development perspective. No masterplan.* London.
- KOM EG – Kommission der Europäischen Gemeinschaften Generaldirektion Regionalpolitik (Hrsg.) (1991): *Europa 2000. Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft.* Brüssel.
- KOM EG – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2008): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke.* KOM(2008) 616 endgültig. Brüssel.
- Stead, D. (2014): The rise of territorial governance in European policy. In: *European Planning Studies* 22 (7), 1368-1383.

## Weiterführende Literatur

---

- Abrahams, G. (2013): What “is” territorial cohesion? What does it “do”? Essentialist versus pragmatic approaches to using concepts. In: *European Planning Studies* 22 (0), 2134-2155.
- Böhme, K.; Finka, M.; Gustedt, E. et al. (2014): *Response to the European consultation on the future of the Europe 2020 strategy.* Hannover. = Position Paper from the ARL No. 101.
- Othengrafen, F.; Cornett, P. (2013): *A critical assessment of the added value of territorial cohesion.* <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed53.pdf> (04.02.2016).

Bearbeitungsstand: 01/2017