



# Gleichwertigkeit in Europa

## Zwischen Unzufriedenheit und Zusammenarbeit

© imaginima/Getty images

Wissenschaft:  
Wirtschaftliche und  
soziale Unterschiede

Praxis:  
Schlüssel grenzüber-  
greifende Kooperation

Politik:  
Die deutsche Rats-  
präsidentschaft 2020



# Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## Impressum

### Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-  
und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn

### Schriftleitung

Markus Eltges  
Robert Kaltenbrunner

### Redaktion

Jens Kurnol  
jens.kurnol@bbr.bund.de

Sina Redlich  
sina.redlich@bbr.bund.de

Volker Schmidt-Seiwert  
volker.schmidt-seiwert@bbr.bund.de

Daniel Regnery  
daniel.regnery@bbr.bund.de

Friederike Vogel  
friederike.vogel@bbr.bund.de

### Redaktionsschluss

30. August 2019

### Satz und Gestaltung

Marion Kickartz

### Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

ISSN 0303 – 2493

### Verlag und Vertrieb

Franz Steiner Verlag  
Birkenwaldstraße 44  
70191 Stuttgart  
Telefon +49 711 2582-314  
Telefax +49 711 2582-390  
www.steiner-verlag.de/lzR



Die Beiträge werden von der Schriftleitung/  
Redaktion gezielt akquiriert. Der Herausgeber  
übernimmt keine Haftung für unaufgefordert  
eingesandte Manuskripte. Die vom Autor  
vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit  
der des Herausgebers identisch.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement  
72,00 € (6 Hefte einschl. Register) zzgl. Ver-  
sandkosten (Inland: 14,80 €, Ausland: 23,80 €);  
Einzelheft 19,00 € (versandkostenfrei) – Preise  
inkl. MwSt. Ihr Abonnement der Informationen  
zur Raumentwicklung hat eine Laufzeit von 12  
aufeinander folgenden Monaten. Es verlängert  
sich um jeweils weitere 12 Monate, wenn es nicht  
spätestens 6 Wochen vor Ende der Laufzeit  
schriftlich beim Verlag gekündigt wird.

### Weitere Informationen

www.bbsr.bund.de/lzr

Nachdruck und Vervielfältigung:  
Alle Rechte vorbehalten



© Imaginima / Getty Images

## Liebe Leserin, lieber Leser,

auch wenn die Zustimmung nach dem Brexit-Referendum wieder etwas gestiegen ist, hält ein immer noch beträchtlicher Teil nicht viel von der Europäischen Union. Auf dem ganzen Kontinent gibt es EU-Skepsis und Populismus. Woher kommt dieser Verdruss?

Alle EU-Staaten verbindet ein gemeinsamer Wertekanon, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. EU-Gelder schaffen Arbeitsplätze, fördern die Jugend und tragen zum Klimaschutz bei. Regionen und Städte arbeiten eng mit ihren europäischen Nachbarn zusammen. Das klingt gut – und zahlreiche Studien unterstreichen ja auch, wie stark die Bürger von der EU profitieren.

Viele Menschen sind trotzdem unzufrieden. Sie stören sich zum Beispiel am Brüsseler Umgang mit der Migration. Andere sehen die Wirtschaftspolitik als Hauptproblem. Sie empfinden es als ungerecht, dass Geld zur Bankenrettung da sei, für soziale Projekte aber häufig fehle. Gemeinsam ist ihnen, dass sie die EU für die schwierige Lage mitverantwortlich machen.

Das verdeutlicht vor allem eins: Die Politik muss Lösungen finden, die für alle und überall gut funktionieren – in Ballungsräumen, aber auch in der Peripherie. Gerade in kleinen, abgehängten Orten, das zeigt der Beitrag von Dijkstra, Poel-

man und Rodríguez-Pose in diesem Heft, ist die EU-Skepsis groß. Populisten finden insbesondere dort viele Wähler, wo es in der Vergangenheit wirtschaftlich deutlich bergab ging. Geringe Bildung, fehlende Arbeitsplätze und ein niedriges Pro-Kopf-BIP sind ebenfalls ein Nährboden für EU-kritische Parteien.

Vorrangiges Ziel muss es künftig daher sein, die abgehängten Regionen zu fördern. Auch die deutsche Diskussion um Gleichwertigkeit ist aus diesem Grund Teil dieses Hefts. Sie ähnelt der Debatte über die territoriale Kohäsion in Europa – und kann helfen, der Ungleichheit entgegenzutreten.

Das wahre Potenzial des Kontinents lässt sich ohnehin nur ausschöpfen, wenn noch mehr Länder, Regionen, Städte und Bürger der EU grenzübergreifend zusammenarbeiten und voneinander lernen. Akteure aus Weil am Rhein, aus Bremerhaven, aus dem schwedischen Skåne, aus Kärnten in Österreich und den schottischen Highlands und Islands berichten in diesem Heft, wie eine solche Zusammenarbeit aussehen kann.

Daniel Regnery  
für das Redaktionsteam IzR



# Inhalt

4



Foto: Jens Kurnol

4

## Perspektiven zur Gleichwertigkeit in Europa

Evidenz, Praxis, Politik: Das Ziel, Bürgerinnen und Bürgern dort Perspektiven aufzuzeigen, wo sie leben, ist in Europa und Deutschland wieder in den Fokus der Regionalentwicklung gerückt.

Jens Kurnol, Sina Redlich

6

## Die Geografie zur Wahl von EU-skeptischen Parteien

Die Autoren haben Wählerstimmen aus über 63.000 Wahlbezirken der 28 EU-Mitgliedstaaten analysiert. Die Analyse zeigt, dass auch räumliche Faktoren die EU-Skepsis fördern.

Lewis Dijkstra, Hugo Poelman, Andrés Rodríguez-Pose

18

## Wirtschaftliche und soziale Disparitäten in der EU

Seit einigen Jahren nehmen die wirtschaftlichen Unterschiede in Europa wieder zu. Um dem etwas entgegenzusetzen, braucht es mehr als die wirtschaftlichen Vorteile, die der grenzüberschreitende Handel bietet.

Martin Heidenreich

38



Foto: Thomas Vogel/Getty Images

30

## A renewed territorial cohesion narrative

This article debates the need for a renewed territorial cohesion narrative for an updated version of the EU Territorial Agenda. It proposes a more simplistic and practical vision for the territorial cohesion concept.

Eduardo Medeiros

38

## Europäische territoriale Governance

Inwiefern wirken sich rechtliche, monetäre und diskursive Instrumente der europäischen Raumentwicklungspolitik und territorialen Governance auf die nationalen Planungssysteme aus?

Angelika Münter, Mario Reimer

48

## Der Deutschlandatlas: Ein Beispiel für wissenschaftliche Politikberatung

Das europäische Ziel der territorialen Kohäsion ähnelt inhaltlich dem deutschen Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse.

Rupert Kawka



74



Foto: Friederike Vogel

82



Foto: Leonid Andronov/Fotolia

**56 Bremerhaven: Neue Perspektiven?  
Ja, bitte!**

Die Seestadt vereint ihr Bekenntnis zu Europa mit einer stadtweiten Klimaschutzstrategie. So entstehen gemeinsam mit europäischen Partnern auf lokaler Ebene Mehrwerte.  
Melf Grantz, Claudia Harms

**64 „Wir sind Europäer des Alltags“**

Die Menschen aus Weil am Rhein bezeichnen sich gerne als „Europäer des Alltags“. Als Stadt in der südwestlichsten Ecke Deutschlands nehmen sie die Staatsgrenzen im Alltag kaum wahr.  
Wolfgang Dietz

**74 Zusammen gegen EU-Skepsis**

Warum wählen Menschen EU-skeptisch? Akteure aus Regionen in Schweden, Schottland und Österreich berichten von ihren Erfahrungen mit EU-Skepsis und europäischer Zusammenarbeit. Im Gespräch mit Annika Annerby Jansson, Carroll Buxton und Armin Schabus

**82 Territoriale Chancengleichheit im europäischen Binnenmarkt**

Die Europäische Union kann zur Chancengleichheit und einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung beitragen.  
Hella Dunger-Löper, Jonas Scholze

**88 Gleiche Chancen schaffen, Zusammenhalt stärken**

Wie rückt europäische Politik näher an den Menschen? Und was tut der Europäische Ausschuss der Regionen dafür?  
Im Gespräch mit Karl-Heinz Lambertz

**92 Shaping EU policies towards a place-based approach**

Cities and regions share many common challenges that are already being tackled jointly within a number of Urban Agenda partnerships.  
Sina Redlich interviewed Fiona Wieland

**98 Die europäische Raumentwicklungspolitik**

Ein Blick auf den Zusammenhalt in Europa und die deutsche Ratspräsidentschaft 2020  
Michael Frehse



Fotos: Jens Kurnol

# PERSPEKTIVEN ZUR GLEICHWERTIGKEIT IN EUROPA

Evidenz, Praxis und Politik



Foto: Jens Kurnol

---

## Jens Kurnol

leitet das Referat Europäische Raum- und Stadtentwicklung des BBSR. Schwerpunkte seiner Arbeit sind die europäische und internationale Raum- und Stadtentwicklungspolitik, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen sowie die transnationale Zusammenarbeit im Rahmen von Interreg. [jens.kurnol@bbr.bund.de](mailto:jens.kurnol@bbr.bund.de)



Foto: Sina Redlich

## Sina Redlich

ist Projektleiterin im Referat Europäische Raum- und Stadtentwicklung des BBSR. Schwerpunkte ihrer Arbeit sind die europäische Raumentwicklungspolitik und transnationale Zusammenarbeit im Rahmen von Interreg sowie das Bundesprogramm Transnationale Zusammenarbeit. Sie hat den Entstehungsprozess dieses Heftes fachlich begleitet. [sina.redlich@bbr.bund.de](mailto:sina.redlich@bbr.bund.de)

Ob in Deutschland oder Europa – ob wegen wachsendem Populismus oder Europaskepsis: Das Ziel, Bürgerinnen und Bürgern dort Perspektiven aufzuzeigen, wo sie leben, ist wieder in den Fokus der Regionalentwicklung gerückt. Die Europäische Union versucht dies vor allem mit ihrer Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zu unterstützen, die aktuell für die Zeit nach 2020 neu aufgestellt wird. In Deutschland wurden diesen Sommer die Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ vorgestellt, auf deren Basis die Bundesregierung Vorschläge zur Weiterentwicklung der Struktur- und Regionalpolitik entwickelt hat.

Die ursprüngliche Intention für das Heft war, die Hintergründe des Brexits und der regionalen Unzufriedenheit mit der EU darzustellen, die sich auch im Umfeld der EU-Parlamentswahlen im Mai dieses Jahres gezeigt hat. Schnell wurde aber klar, dass das Thema wesentlich differenzierter behandelt werden muss und auch die aktuelle deutsche Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse berücksichtigt werden soll. Die Beiträge in diesem Heft beleuchten Gleichwertigkeit in Europa deshalb aus drei verschiedenen Perspektiven – Evidenz, Praxis und Politik.

Räumliche Unterschiede in Deutschland und in Europa sind in der öffentlichen Wahrnehmung und in der politischen Diskussion in den vergangenen Jahren deutlich präsenter. Immer häufiger begegnet man in den klassischen und den sozialen Medien thematischen Karten, mit denen bestimmte Fakten oder Entwicklungen visualisiert werden. Bestimmte Sachverhalte werden dargestellt und die unterschiedlichen Lebensverhältnisse deutlich. Das europäische Raubeobachtungsnetzwerk ESPON trägt hierzu maßgeblich bei. Einige solcher Karten finden sich über das Heft verteilt. Die Analyse des Einflusses dieser ungleichen Entwicklung auf Wahlen ermöglicht es darüber hinaus, politische Reaktionen und Programme besser zu verstehen.

Die europäische Kohäsionspolitik ist ein Grundpfeiler des europäischen Projekts, sowohl im Hinblick auf konkrete Verbesserungen der Lebensbedingungen der Menschen als auch für die Stärkung der Solidarität und des europäischen Gemeinsinns. Sie wird künftig fünf wesentliche politische Ziele verfolgen; eines davon ist ein bürgernäheres Europa, durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung der europäischen Städte und Regionen.

Auch in Deutschland geht es darum, die Lebensbedingungen der Menschen in Stadt und Land zu verbessern. Zwölf konkrete Maßnahmen hat die Bundesregierung dafür vorgelegt – von der gezielten Stärkung strukturschwacher Räume, über mehr gute Kita-Plätze, hin zu einem Gleichwertigkeits-Check, der bei allen künftigen Gesetzesvorhaben angewendet werden soll.

In Deutschland wie in Europa müssen Prozesse des Strukturwandels abgefedert und auch Regionen abseits der Zentren und Metropolregionen lebenswert erhalten und gemacht werden. Das bedarf Strategien und konkreter Umsetzung. Die transnationale Zusammenarbeit, die Partnerschaften der Städteagenda für die EU und weitere Instrumente liefern hier europäische Ansätze. Denn durch Kooperationen werden nicht nur die Ergebnisse vor Ort belastbarer, gleichzeitig stellt sich ein Europagefühl ein. Wie Europa den Bürgerinnen und Bürgern ganz konkret etwas bringt, zeigen die alltagsnahen Beispiele in diesem Heft.

Ungeachtet dieser Beispiele hat „Europa“ auf kommunaler Ebene – mit Ausnahme der Grenzregionen und der Metropolen – aber längst keine Priorität. Kooperation ist vor dem Hintergrund angespannter Haushaltslagen und fehlender Personalkapazitäten oft allenfalls ein „nice to have“, aber kein Kerngeschäft. Diejenigen allerdings, die sich hier engagieren, tragen sichtbar die Früchte davon. Um die Europäisierung der Stadt- und Regionalentwicklung in die Breite zu tragen, ist es wichtig, Gemeinden und Regionen partnerschaftlich und frühzeitig in die Umsetzung von Strategien und Programmen auf EU-Ebene einzubeziehen.

Die Territoriale Agenda der EU zeigt in diesem Bereich erste Ansätze, hat aber noch deutlichen Verbesserungsbedarf. Diese Strategie der für Raumordnung und territoriale Entwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister aus 2011 wird derzeit überarbeitet und soll durch konkrete Umsetzungsmaßnahmen operationalisiert werden. Eine Verabschiedung der erneuerten Territorialen Agenda ist während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 vorgesehen. Es sind also hohe Erwartungen, vor denen die deutsche Ratspräsidentschaft im Bereich der europäischen Raum- und Stadtentwicklung steht. Dieses Heft liefert hierzu einige Einblicke.



# DIE GEOGRAFIE ZUR WAHL VON EU-SKEPTISCHEN PARTEIEN

## Eine Analyse

**Die Autoren haben Wählerstimmen für EU-skeptische Parteien aus über 63.000 Wahlbezirken der 28 EU-Mitgliedstaaten analysiert, um herauszufinden, welche Faktoren bei der Wahlentscheidung eine Rolle spielen. Häufig werden in Theorien des Populismus die drei Faktoren Alter, Bildung und Einkommen als die „heilige Dreifaltigkeit“ des populistischen Wählers bezeichnet. Die Analyse zeigt allerdings, dass räumliche Faktoren die EU-Skepsis ebenfalls fördern.**

---

### Lewis Dijkstra\*

leitet den Bereich Wirtschaftliche Analyse in der Generaldirektion für Regionalpolitik und Stadtentwicklung. Seit über zehn Jahren beschäftigt er sich vor allem mit dem Ausbau städtischer und regionaler Indikatoren, mit der Harmonisierung räumlicher Definitionen und der Analyse von Trends in europäischen Städten und Regionen zur Förderung der Kohäsionspolitik.  
lewis.dijkstra@ec.europa.eu

### Hugo Poelman\*

begann seine Tätigkeit im Bereich Umsetzung regionaler ländlicher Entwicklungsprogramme bei der Europäischen Kommission im Jahr 1992. 1996 wechselte er zur Generaldirektion für Regionalpolitik und Stadtentwicklung, wo er an der Entwicklung geografischer und statistischer Informationen für die Formulierung von Politiken und die Berichterstattung arbeitete. Seit 2006 leitet er das GIS-Team dieser Generaldirektion.  
hugo.poelman@ec.europa.eu

### Andrés Rodríguez-Pose

ist Professor für Wirtschaftsgeografie an der London School of Economics, wo er von 2006 bis 2009 den Fachbereich Geografie und Umwelt leitete. Er war Präsident der Regional Science Association International (RSAI) (2015–2017).  
a.rodriguez-pose@lse.ac.uk

\*) Der Beitrag beschreibt die Ansicht der Autoren und spiegelt nicht zwingend die Meinung der Europäischen Kommission wieder.

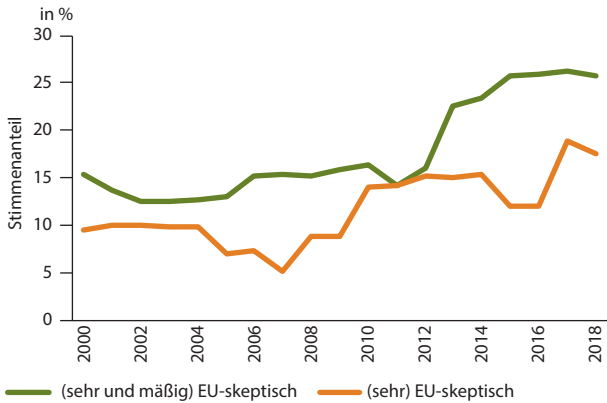


# Wachsende Enttäuschung über die Europäische Union

Die Brexit-Abstimmung war nicht das erste Anzeichen dafür, dass ein Teil der Bevölkerung von der EU zunehmend enttäuscht ist. Der Anteil der Stimmen für (sehr) EU-skeptische

Parteien hat laut „Chapel Hill Expert Survey“ (chesdata.eu) in den letzten 15 Jahren stetig zugenommen (Abb. 1). Zwischen 2000 und 2018 stieg er von 10 % auf 18 %. Bezieht man die mäßig EU-skeptischen Parteien mit ein, stieg der Anteil im selben Zeitraum gar von 15 % auf 26 %.

**1**  
Anteil der Stimmen für EU-skeptische Parteien in der heutigen EU der 28 in den Jahren 2000–2018

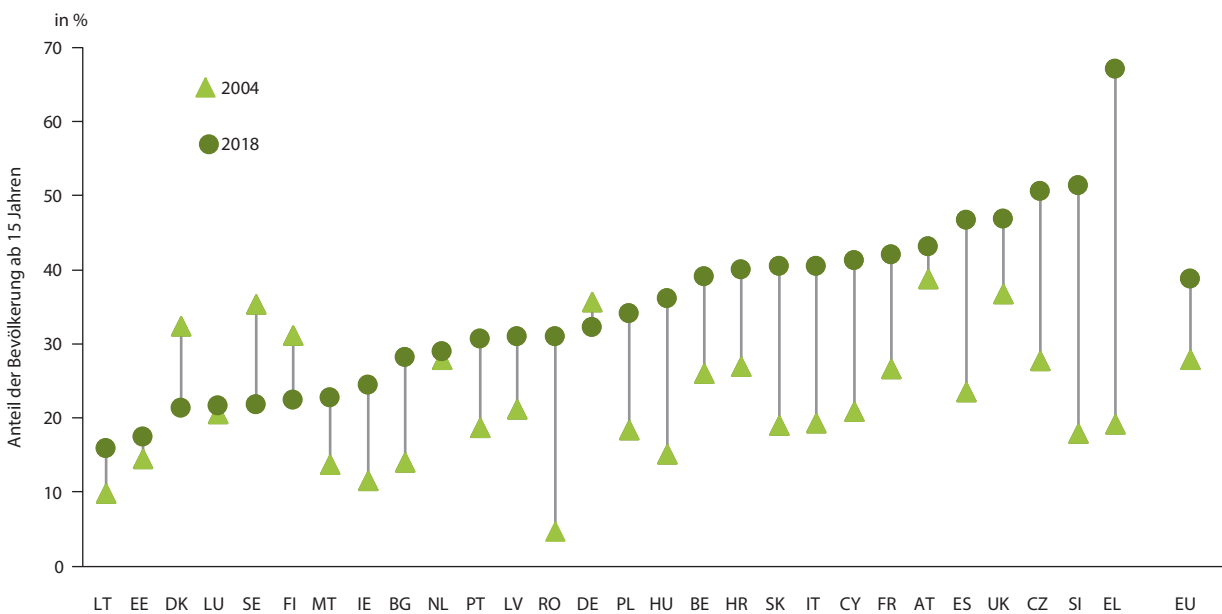


Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von CHES-Daten und nationalen Quellen

Die (sehr) EU-skeptischen Parteien unterstützen tendenziell einen Austritt aus der EU oder deren Umwandlung in einen losen Zusammenschluss aus souveränen Staaten. Mäßig EU-skeptische Parteien möchten die EU verändern, jedoch nicht zwingend verlassen.

Die steigenden Stimmanteile für EU-skeptische Parteien zeigen, dass ein zunehmender Anteil der Bevölkerung der EU tendenziell misstraut. Dieser stieg von 28 % im Jahr 2004 auf den Höchststand von 47 % im Jahr 2012 und ist bis 2018 auf 39 % gefallen. Zwischen 2004 und 2018 wuchs der Anteil der Bevölkerung, der der EU misstraut, in neun Mitgliedstaaten um über 20 Prozentpunkte an – in Griechenland gar um 48 Prozentpunkte (Abb. 2). Mittlerweile haben also zwei Drittel der Griechen tendenziell kein Vertrauen in die EU.

**2**  
Anteil der Bevölkerung mit Tendenz zu Misstrauen in die EU in den Jahren 2004 und 2018



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Eurobarometer-Daten



# Stimmen für europaskeptische Parteien

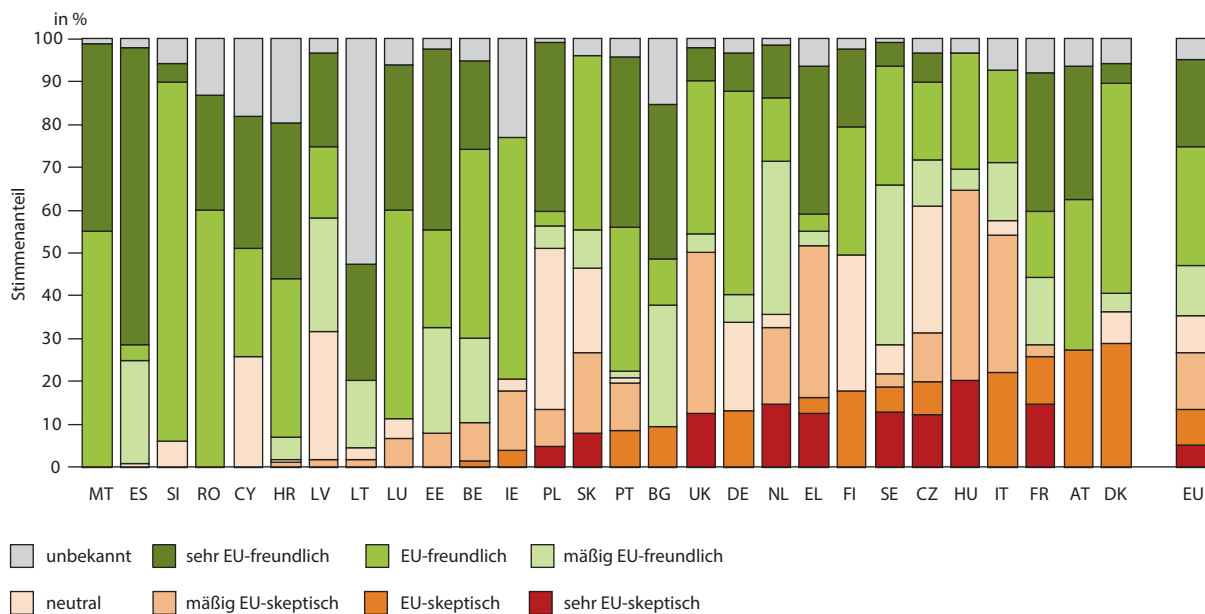
In vielen EU-Mitgliedstaaten haben sich EU-skeptische Parteien zu einer nicht zu unterschätzenden Macht entwickelt. In drei EU-Mitgliedstaaten – Österreich, Dänemark und Frankreich – erreichten sie bei den letzten Parlamentswahlen über 25 % der Stimmen (Abb. 3). Zählen auch die mäßig EU-skeptischen Parteien dazu, erreichten zehn Mitgliedstaaten einen Anteil von über 25 %. In Griechenland, Ungarn, Italien und Großbritannien lag der Anteil bei über 50 % (Abb. 3). Die in der Analyse berücksichtigten Wahlen fanden zwischen 2013 und 2018 statt. In diesem Beitrag wurde die Wahl 2017 in Großbritannien nicht berücksichtigt, um mögliche Zusammenhänge auszumachen, die es unabhängig vom Brexit-Referendum gibt. Einige Länder wie zum Beispiel Zypern, Malta, Rumänien und Slowenien blieben von den Anti-EU-Tendenzen bisher verschont. Bei der Wahl in Spanien im April 2019 (die kein Teil der Analyse ist) erreichte Vox 10 % der Stimmen und wurde zur ersten europaskeptischen Partei in Spanien mit bedeutenden Stimmanteilen. In Kroatien und den baltischen Ländern bleibt die Europaskepsis mit unter 5 % der Stimmen für (mäßig) EU-skeptische Parteien relativ unbedeutend. Diese Länder bilden jedoch zunehmend die Ausnahme anstatt die Regel (Abb. 3).

Die Stimmen für EU-skeptische Parteien in über 63.000 Wahlbezirken bei den letzten nationalen Parlamentswahlen lassen sich grafisch in einer detaillierten Karte darstellen. Sie zeigt, wo die Menschen besonders unzufrieden mit der EU sind (Abb. 4).

Die Stimmen für EU-skeptische und sehr EU-skeptische Parteien verteilen sich über große Teile der EU. Süddänemark, Norditalien, Südösterreich, Ostdeutschland, Ostungarn oder Südportugal sind Hotspots der Anti-EU-Wähler. Ländliche Gebiete und Kleinstädte wählten europaskeptischer als größere Städte. Der Anteil EU-skeptischer Wähler ist in Lille, Metz, Nancy und Strasbourg weitaus niedriger als in deren Umland. Dasselbe gilt in Ostdeutschland: In Berlin, Dresden und Leipzig gab es deutlich weniger EU-skeptische Wähler als in deren Umland. Auch in Norditalien wählten die Einwohner der beiden größten Städte in der Region – Mailand und Turin – deutlich seltener für EU-skeptische Parteien als in zahlreichen mittelgroßen und kleineren Städten und ländlichen Gebieten. In Nord- und Ostdänemark, Schweden, Finnland und der Tschechischen Republik sind diverse radikale antieuropäische Parteien stark vertreten.

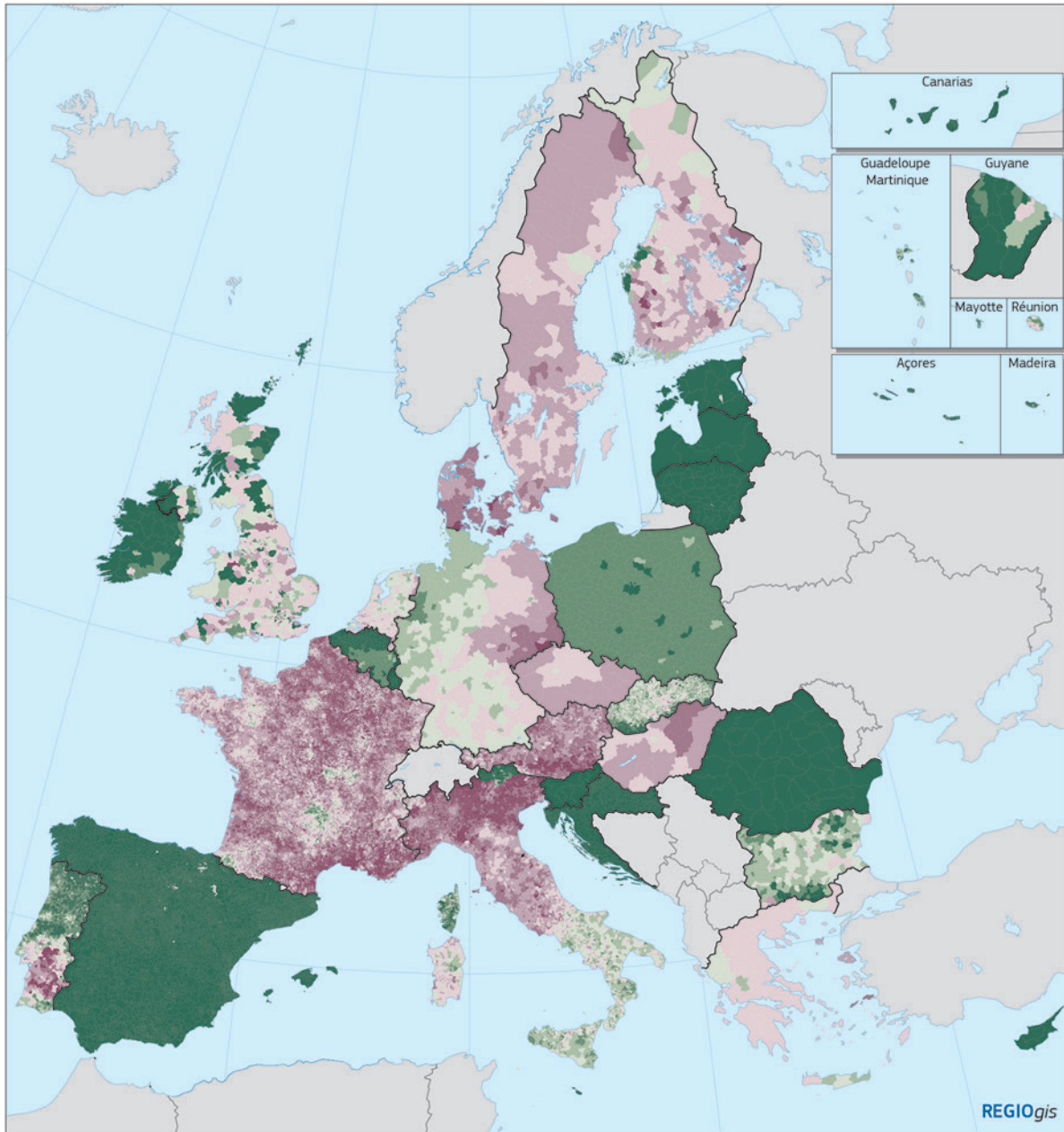
### 3

Stimmverteilung nach Position der Parteien zur EU-Integration in den Jahren 2013–2018



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von CHES-Daten und nationalen Quellen

## Anteil der Stimmen für EU-skeptische und sehr EU-skeptische Parteien (2013–2018)



## Anteil der gültigen Stimmen in %

0,0 – 3,0	13,5 – 20,0
3,1 – 6,5	20,1 – 27,0
6,6 – 10,0	27,1 – 35,0
10,1 – 13,4	35,1 – 100,0

Quellen: nationale Behörden, CLEA, Chapel Hill Expert Surveys 2014 und 2017, EuroGeographics, GD REGIO  
 Wahljahre:  
 2018: IT  
 2017: BG, CZ, DE, FR, MT, NL, AT  
 2016: IE, ES, HR, CY, LT, RO, SK  
 2015: DK, EE, EL, PL, PT, FI, UK  
 2014: BE, LV, HU, SI, SE  
 2013: LU  
 Durchschnitt EU-28 = 13,4 %

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

## Theorien zu systemkritischen und EU-skeptischen Wählern

Um herauszufinden, woher die vielen Stimmen für EU-skeptische Parteien kommen, kombiniert der Beitrag wissenschaftliche Theorien zu Anti-EU-Abstimmungen – wie der Brexit-Abstimmung – mit der empirischen Forschung zum Populismus in Europa und außerhalb. Daraus ergeben sich zwei Erklärungsansätze, die sich gegenseitig nicht ausschließen: die individuellen Merkmale der Wähler und die geografischen Merkmale.

Vorrangig konzentrieren sich die Theorien auf die individuellen Merkmale der establishmentkritischen Wähler. Die ursprüngliche Form des Systemkritikers wird als älter, der Arbeiterschicht zugehörig, weiß, schlecht qualifiziert, einkommensschwach und mit wenig Kompetenzen zur Anpassung und Weiterentwicklung in einer modernen postindustriellen Wirtschaft beschrieben (Goodwin/Heath 2016: 325). Die Menschen, die modernen Wirtschaftsprozessen hinterherhinken, wenden sich daher eher Anti-Establishment-Parteien zu: Solche zurückgelassenen Wähler fühlen sich losgelöst von dem sozialliberalen, multikulturellen Konsens der Hauptparteien, einer Weltsicht, die ihnen fremd ist (Ford/Goodwin 2017: 19).

Als individuelle Merkmale dieser „Zurückgelassenen“ wurden mehrere Faktoren ermittelt. Das Alter ist einer der wichtigsten (Goodwin/Heath 2016; Hobolt 2016; Ford/Goodwin, 2017; Essletzichler et al. 2018; Gordon 2018). Ältere Wähler gelten häufig als Menschen, die weniger in der Lage sind, wirtschaftliche Veränderungen, Multikulturalität oder Einwanderung zu verstehen und damit umzugehen (Hobolt 2016: 148; siehe auch Ford/Goodwin 2014). Sie reagieren daher kulturell eher konservativ (Gordon 2018: 99).

Eine formale Ausbildung – oder genauer gesagt ein relativer Mangel daran – ist ebenfalls ein wichtiger Grund für eine systemkritische Gesinnung (Hobolt 2016; Tyson/Maniam 2016; Antonucci et al. 2017; Becker et al. 2017; Bonikowski 2017; Essletzichler et al. 2018; Gordon 2018; Lee et al. 2018; Rodrik 2018). Der schulische Werdegang gilt als entscheidende Determinante für eine populistische Gesinnung, wobei Personen mit einer schlechteren Bildung eher für den Brexit stimmen (Lee et al. 2018: 151) oder eine populistische oder antieuropäische Gesinnung aufweisen. Die Bildung wird häufig auch als Wurzel des lokalpatriotischen/kosmopolitischen Gefalles gesehen, das Anti-Establishment-Wähler und Wähler von klassischen Parteien spaltet (Gordon 2018: 110).

Der dritte Faktor ist das Einkommen (Goodwin/Heath, 2016; Hobolt 2016; Antonucci et al. 2017; Becker et al. 2017; Ford/

Goodwin, 2017; Rodrik 2018). Der durchschnittliche systemkritische und europaskeptische Wähler ist nicht nur älter und weniger gut gebildet, sondern auch ärmer. Einkommensschwache Personen neigen eher zur Europaskepsis und dazu, entsprechend zu wählen (Ford/Goodwin 2014; Antonucci et al. 2017; Becker et al. 2017).

Diese drei Faktoren Alter, Bildung und Einkommen gelten zusammengefasst häufig als die „heilige Dreifaltigkeit“ des populistischen Wählers (Ford/Goodwin, 2014; Hobolt 2017; Becker et al. 2017).

Neben individuellen Faktoren beeinflussen auch geografische Merkmale die Unzufriedenheit mit der EU. Die Bezeichnung „Geografie der Unzufriedenheit“ basiert auf der Kombination von lokalen wirtschaftlichen Faktoren und zeigt sich in diversen ländlichen Gebieten sowie mittelgroßen und kleinen Städten (Los et al. 2017: 788; siehe auch Garretsen et al. 2018). Sie ist auch mit der „großen Inversion“ (Moretti 2012; Storper 2013) verknüpft, bei der es sich um eine Kombination aus Arbeitsplatzverlust, sinkender Beschäftigung oder sinkendem Pro-Kopf-Einkommen handelt, die sich relativ zum nationalen Durchschnitt verhält (Martin et al. 2018: 9).

Viele der entsprechenden Orte sind in eine „mittlere Einkommensfalle“ getappt oder bewegen sich in diese Richtung (Iammarino et al. 2018). Demnach sind sie immer weniger in der Lage, das Wirtschaftswachstum aufrechtzuerhalten, weil sie de facto nicht innovativ genug sind, um mit den produktivsten Regionen Europas und der Welt in den Bereichen hochqualifizierter und hochqualitativer Produktion und Dienstleistungen mithalten zu können. Außerdem sind sie zu teuer, um mit weniger entwickelten Regionen in Europa und aufstrebenden Staaten im Bereich der niedrigpreisigen Produktion zu konkurrieren (Vandermotten et al. 1990).

Die Fachliteratur zählt mehrere räumliche Faktoren zu den Treibern dieser Geografie der Unzufriedenheit. Dabei bildet die Migration – zusammen mit der Ablehnung der europäischen Integration – den Kern vieler systemkritischer Parteimanifeste (Goodwin/Heath 2016; Hobolt 2016; Becker et al. 2017; Ford/Goodwin 2017; Goodwin/Milazzo 2017; Lee et al. 2018; Rodrik 2018).

Laut Ford und Goodwin (2017) hat sich die Migration zu einem zentralen Thema für das gesamte Anti-Establishment und die gesamte Anti-EU-Bewegung im Vereinigten Königreich entwickelt. Das Aufkommen der Einwanderung als zentrale Kontroverse Mitte der 2000er-Jahre wurde schnell



zum Hauptgrund für die öffentliche Opposition gegen die EU-Mitgliedschaft, die Masseneinwanderung, den ethnischen Wandel sowie sozialliberale und kosmopolitische Werte – also den Themen und Werten, die das politische Establishment dominierten (Ford/Goodwin 2017: 20). Die Ankunft von Migranten in einem Gebiet diente häufig als Katalysator zur Kanalisierung der wirtschaftlichen und kulturellen Ängste der lokalen Bevölkerung. Ängste vor wirtschaftlicher Unsicherheit bezogen sich auf einen stärkeren Wettbewerb, zunehmendem Handel und die häufig unbegründete, aber tief verwurzelte Wahrnehmung, dass die Einwanderer der lokalen Bevölkerung Arbeitsplätze wegnehmen könnten (Guiso et al. 2017). Kulturelle Ängste kamen auf: Viele Menschen vermuteten, dass sich die lokale oder nationale Identität durch die Einwanderung von Moslems oder Roma verändert (Rodrik 2018) oder sich die lokale Unverwechselbarkeit hin zur Multikulturalität ausdünn (Hobolt 2016). Wähler sehen die Zuwanderung nach Europa zunehmend als Quelle oder Symbol eines schnellen sozialen Wandels, der traditionelle Identitäten und Werte bedroht (Ford/Goodwin 2017: 21).

Auch Ruralität und eine geringe Bevölkerungsdichte tauchen in Berichten über eine zunehmende populistische Gesinnung auf, insbesondere in den USA (Rodden 2016; Cramer 2017), aber auch in Europa (Bonikowski 2017; Essletzbichler et al. 2018; Martin et al. 2018; Gordon 2018). Insofern war die Entstehung einer Geografie der Unzufriedenheit in der US-amerikanischen Industrieregion „Rust Belt“ und den „Flyover-Staaten“ mit der Wahrnehmung verbunden, dass Wähler in ländlichen Gebieten zu wenig Respekt, Aufmerksamkeit und finanzielle Mittel erhielten (Cramer 2017). Anti-Establishment-Wähler lebten vor allem in den ländlichen Gebieten und Kleinstädten Amerikas, während Pro-Establishment-Wähler hauptsächlich in Großstädten zu finden sind (Rodden 2016). Hohe Anteile für systemkritische Parteien hängen zudem eng mit relativ niedrigen Bevölkerungsdichten zusammen (Rodden 2016). Sie können sich insbesondere aus einem kosmopolitischen/traditionellen Gefälle zwischen Städten und ländlichen Gebieten ergeben (Essletzbichler et al. 2018: 86). Die geografische Isolation von Menschen auf

dem Land kann das Wahlverhalten ebenfalls in diese Richtung beeinflussen (Lee et al. 2018).

Zahlreiche Erklärungen konzentrieren sich auch auf den wirtschaftlichen Niedergang (Johnson 2015; Goodwin/Heath, 2016; Shafique 2016; Tyson/Maniam 2016; Becker et al. 2017; Essletzbichler et al. 2018; Martin et al. 2018; Rodrik 2018). Die „Große Rezession“ nach 2008 gilt in antieuropäischen Parteiprogrammen (z. B. MoVimento 5 Stelle 2018) häufig als Treiber der Unzufriedenheit. Die akademische Forschung hat sich damit beschäftigt, wie sich die Krise auf Wahlen auswirkt (z. B. Algan et al. 2017). Die Globalisierung und der Handelswettbewerb sind weitere Gründe für den Anstieg systemkritischer Stimmen – auch wenn Becker et al. (2017) wenige Zusammenhänge zwischen diesen Faktoren und der Brexit-Abstimmung finden.

Rodríguez-Pose (2018) hat diese These in seinem Artikel „The revenge of the places that don't matter“ vertieft. Demnach seien hohe Anteile für systemkritische Parteien eine Reaktion auf eine langfristig negative wirtschaftliche und industrielle Entwicklung, die bereits vor der Krise begonnen hat und die die Unzufriedenheit von Bewohnern traditioneller Industrie-Hubs und ehemals wohlhabender, wirtschaftlich absteigender Regionen mit mangelnden Chancen geschürt haben, zum Teil sogar jahrzehntelang. Die rückständigen Regionen, die lang andauernde Zeiten des Abstiegs, der Wanderung und des Braindrains miterlebt haben, jene, die bessere Zeiten erlebt haben und nostalgisch daran zurückdenken, jene, denen wiederholt gesagt wurde, dass die Zukunft anderswo liegt, haben die Wahlurne als „Waffe“ benutzt (Rodríguez-Pose 2018: 200), um ihren Ärger gegen das Establishment auszudrücken. Laut Rodríguez-Pose (2018: 201) haben die unbedeutenden Regionen reagiert und nicht die unbedeutenden Menschen. Sobald eine langfristig negative wirtschaftliche und industrielle Entwicklung offensichtlich wurde, folgten in seinen Augen häufig die relativ gut Situierten in gut bezahlten Jobs oder mit guten Renten dem Ruf des Populismus (Ibid 2018: 201).

## Wie sich die Theorien zur Geografie der Unzufriedenheit mit der EU belegen lassen

Die Autoren untersuchen die wirtschaftliche, industrielle, demografische und arbeitsmarktbezogene Entwicklung zwischen 2000 und 2014 oder zwischen 2000 und 2016 sowie den Anteil der Stimmen für EU-skeptische Parteien. Sie prüfen auch, wie Bevölkerungsdichte, Ruralität, regionaler Wohlstand, Beschäftigungsrate sowie der Anteil der älteren Bevölkerung, der Bildung und des Wanderungssaldos wirken.

Nach Meinung der an der CHES-Umfrage beteiligten Politikwissenschaftler lässt sich der Grad der EU-Skepsis einer Partei an drei verschiedenen Intensitäten messen: sehr EU-skeptisch, EU-skeptisch oder mäßig EU-skeptisch. Der Beitrag beschäftigt sich vor allem mit beiden erstgenannten Parteien. Eine Analyse, die auch die mäßig EU-skeptischen Parteien einschließt, nehmen Dijkstra et al. 2018 vor.

Die Autoren sammelten alle Stimmen für antieuropäische Parteien als Teil der gültigen Stimmen und kennzeichneten diese. Für mehrere EU-Länder entnahmen sie die entsprechenden Infos aus der CLEA-Datenbank (Kollman et al. 2016). Sie umfasst Daten auf der Ebene der Wahlbezirke. Für Wahlbezirke, die sehr groß waren oder für die (noch) keine Daten vorlagen, speisen sich die Wahlergebnisse aus offiziellen nationalen Quellen.

Die Analyse unterscheidet zwischen vier unterschiedlichen Veränderungstypen. Der erste Typ zielt auf das durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Realwachstum des BIP ab. Der zweite Typ umfasst die industrielle Entwicklung auf Basis des Anteils der industriellen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung. Die Veränderung der Beschäftigung wird anhand der durchschnittlichen jährlichen Veränderung des Anteils an der Gesamtbeschäftigung dargestellt, der demografische Wandel auf der Basis des durchschnittlichen jährlichen Bevölkerungswachstums. Quellen aller Variablen sind Eurostat und Cambridge Econometrics. Sie beziehen sich (im Falle der Veränderung des Pro-Kopf-BIP, der Gesamtbeschäftigung und der industriellen Beschäftigung) auf den Zeitraum 2000 bis 2014 oder (im Falle der Bevölkerungsveränderung) auf das Jahr 2016.

Gleichzeitig nutzt die Analyse acht weitere Indikatoren:

- Die gewichtete **Bevölkerungsdichte** pro Wahlbezirk auf der Grundlage der Dichte von Zellen mit einer Rastergröße von 1 km<sup>2</sup> (Referenzjahr 2011): Pro Zelle wird die Dichte mit der Bevölkerungszahl multipliziert. Die Produkte werden nach Wahlbezirk summiert und durch die Gesamtbevölkerung eines Bezirks dividiert. So lässt sich die räumliche Konzentration messen.

- **Ruralität:** Bevölkerung pro ländlicher Rasterzelle als Anteil an der Gesamtbevölkerung einer räumlichen Einheit. Während der Anteil der ländlichen Bevölkerung für viele räumliche Einheiten 100 % oder 0 % beträgt, steigt der Dichteindikator von den verstreuten ländlichen Gebieten zu den Dörfern, Vororten, Klein-, Mittel- und Großstädten kontinuierlich, wodurch sich das städtisch-ländliche Kontinuum gut erfassen lässt.

- **Entfernung** zur Hauptstadt: Die Entfernung zwischen einem Wahlbezirk und der jeweiligen nationalen Hauptstadt wird in km als geodätischer Distanz (Luftlinie) zwischen dem geografischen Mittelpunkt des Wahlbezirks und dem Mittelpunkt der nationalen Hauptstadt gemessen.

- **Wohlstand:** Der regionale Wohlstand wird über das Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftstandards auf der Ebene der Regionen und Metropolregionen als EU-28-Durchschnitt für das Jahr 2015 ausgedrückt.

- **Beschäftigungsquote:** Die Beschäftigungsquote wird anhand regionaler Daten geteilt durch die Bevölkerung der 17- bis 74-Jährigen auf der Ebene der Regionen und Metropolregionen für das Jahr 2015 berechnet.

- **Alter:** Anteil der 65-jährigen Bevölkerung und älter an der Gesamtbevölkerung im Jahre 2017.

- **Bildung:** Anteil der Erwachsenen (25- bis 64-Jährigen) mit tertiärer Ausbildung 2017.

- **Wanderungssaldo:** Differenz der Zuwanderer in eine Region und der Abwanderer aus einer Region in den Jahren 2000 bis 2016 geteilt durch die Gesamtbevölkerung im Jahr 2000.

Die Variablen für Dichte, Ruralität und Entfernung zur Hauptstadt werden pro Wahlbezirk berechnet. Alle anderen Variablen stammen von Eurostat und basieren auf der geografischen Ebene, für die die detailliertesten Daten vorliegen, zum Beispiel NUTS-3-Regionen. Eine Ausnahme ist die Bildungsvariable, die nur auf der NUTS-2-Ebene verfügbar ist.

Die geografische Verteilung der Analyseeinheiten erfolgte auf der geografischen Ebene mit den detailliertesten Daten. Dazu brauchte es eine Kombination aus Wahlbezirksgrenzen, lokalen Verwaltungseinheiten und NUTS-3-Regionen. Die Verteilung umfasst 63.417 geografische Einheiten in der EU der 28 – einschließlich Gemeinden oder ähnlicher Einheiten in 13 Ländern, Wahlbezirken in zehn Ländern und NUTS-3-Regionen in den verbliebenen fünf EU-Mitgliedstaaten.

## Warum Menschen EU-skeptisch wählen: Ergebnisse und Diskussion

Die empirische Analyse von europaskeptischen Stimmabgaben in der EU ergibt, dass ein niedriges Wirtschaftswachstum signifikant mit einem höheren Stimmenanteil für europaskeptische Parteien zusammenhängt. Auch die Bevölkerungsdichte kann ein mächtiger Treiber für systemkritische Stimmabgaben sein. Bewohner von Orten und Regionen mit einer niedrigeren Bevölkerungsdichte unterstützen antieuropäische Parteien eher. Ähnliches gilt auch für Ruralität, wobei die Wirkung der Dichte höher ist und den Effekt der Ruralität aufhebt. Stimmabgaben für (sehr) EU-skeptische Parteien gehen mit einem niedrigeren Bildungsstand in der Bevölkerung, niedrigeren Beschäftigungsquoten, einem höheren regionalen Wohlstand und kürzeren Entfernungen zur Hauptstadt einher. Ein höherer Anteil von über 65-Jährigen und ein höherer Wanderungssaldo sind ebenfalls mit mehr Stimmen für EU-skeptische Parteien verbunden. Die Wirkung dieser beiden Indikatoren ist allerdings geringer und statistisch weniger bedeutsam als die der anderen Variablen.

Die meisten empirischen Ergebnisse scheinen den Erwartungen der Fachliteratur zu entsprechen. Es gibt aber auch einige Überraschungen. Zunächst scheint es, als ob die systemkritische Gesinnung keineswegs damit zusammenhängt, wo einkommensschwache Menschen leben. Bewohner wohlhabender Orte stimmen eher für europaskeptische Parteien als einkommensschwache. Ein höherer Anteil der Einkommensschwachen lebt an Orten, die sich wirtschaftlich vorübergehend negativ entwickelt haben. Zweitens scheint das Alter – die in einzelnen Berichten über einen Anstieg des Populismus prominent vertreten war – eine kleinere Rolle zu spielen als die meisten anderen Faktoren. Zudem ist es nur marginal wahrscheinlicher, dass Bewohner von Regionen und Städten, die näher an der Hauptstadt liegen, europaskeptische Parteien wählen.

Vier unterschiedliche Veränderungstypen wurden analysiert (siehe Kasten S. 13), davon drei wirtschaftliche: Veränderung des Pro-Kopf-BIP, Anteil der industriellen Beschäftigung und Gesamtbeschäftigung. Die Ergebnisse zeigen, dass der Anstieg der europaskeptischen Stimmen nur mit einem langfristigen wirtschaftlichen und industriellen Abstieg einhergeht. Sehr viele Menschen aus Orten, denen es früher – häufig abhängig von der Industrieentwicklung – besser ging, wenden sich europaskeptischen Parteien zu. Die Bevölkerung in Orten mit abnehmender Bevölkerung und Beschäftigung wählt dagegen seltener antieuropäische Parteien.

Die empirische Analyse von europaskeptischen Stimmabgaben in der EU hat einige grundsätzliche Vermutungen über die Geografie der Unzufriedenheit mit der EU bestätigt. Bildung ist ein wichtiger Faktor für die (mangelnde) Förderung der europäischen Integration. Sie war ein prominenter Indikator in vergangenen Analysen und soll nicht nur beim Brexit-Referendum, sondern auch bei den Präsidentschaftswahlen in den USA und Österreich eine entscheidende Rolle gespielt haben (Essletzbichler 2017).

Fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten gehören ebenfalls zu den wichtigsten Faktoren, die jüngst zur Wahl von populistischen Parteien in Europa geführt haben. Wie bereits von Algan et al. (2017) erwähnt, spielen niedrige Beschäftigungsraten eine wichtige Rolle für die Geografie der Unzufriedenheit mit der EU.

Die Ähnlichkeiten mit dem vorherrschenden Narrativ sind genauso beachtenswert wie die in der Analyse aufgedeckten Unterschiede. Einer davon bezieht sich auf den Wohlstand. In der Vergangenheit haben die meisten Studien gezeigt, dass systemkritische Wähler aus einkommensschwachen Verhältnissen kamen. Die aktuelle Analyse zeigt anderes: Werden weitere Faktoren – insbesondere eine langfristig negative wirtschaftliche Entwicklung – berücksichtigt, weisen wohlhabendere Orte in Europa eine höhere europaskeptische Gesinnung auf als weniger wohlhabende. Das heißt, dass Regionen mit einem höheren Pro-Kopf-BIP und demselben Niveau des wirtschaftlichen Niedergangs eher für EU-skeptische Parteien stimmen.

Das Durchschnittsalter einer Bevölkerung – ältere Menschen gelten als eine der häufigsten Erklärungen für den wachsenden Populismus – wirkt sich kaum auf den Anteil der Stimmen für EU-skeptische Parteien aus.

Auch der Wanderungssaldo hat nur eine marginale Wirkung. Wenn überhaupt, wählen Menschen aus Orten mit anteilmäßig vielen Zuwanderern seltener sehr europaskeptische Parteien. Ein größerer Druck auf öffentliche Dienstleistungen wie das Gesundheits- und Bildungssystem scheint zu keiner größeren Unterstützung EU-skeptischer Parteien geführt zu haben. Dieses Ergebnis erfordert differenziertere Aufschlüsselungen, die sich den Arten der Migration und der demografischen Zusammensetzung widmet, die das anti-europäische Wahlverhalten beeinflussen können.



Ausschließlich geografische Faktoren, die für gewöhnlich weniger Aufmerksamkeit erregt haben, entpuppen sich als robuste Treiber für die Wahl von antieuropäischen Parteien. Dichte und Ruralität sind für diesen Wahlverhaltenstyp bedeutend. Die Ergebnisse im Zusammenhang mit der Entfernung zur Hauptstadt sind je nach Messmethode unterschiedlich. Falls überhaupt, denken Menschen in weiter von nationalen Hauptstädten entfernten Gebiete eher proeuropäisch.

Ein langfristiger wirtschaftlicher und industrieller Niedergang scheint einer der wichtigsten Gründe für die EU-Skepsis zu sein. Laut Gordon (2018: 110) wurde seit langem vorausgesagt, dass andauernde räumliche Ungleichheiten zu einem großen politischen Zusammenbruch führen könnten. Doch der langfristige wirtschaftliche und industrielle lokale Entwicklungspfad beeinflusst systemkritische Wähler-

stimmen mehr als die Kluft zwischen reichen und armen Regionen: Gebiete, die sich langfristig negativ entwickeln, bessere Zeiten kennen und häufig eine große industrielle Vergangenheit haben, bilden gemeinsam mit wirtschaftlich stagnierenden Orten, die in eine mittlere Einkommensfalle getappt sind, einen fruchtbaren Nährboden für sowohl systemkritische als auch europaskeptische Gesinnungen. Dieses Ergebnis bestätigt die Theorie der „unbedeutenden Orte“ und die Wahlstrategien vieler Anti-Establishment-Parteien, die ihren Wahlkampf hauptsächlich auf altindustrielle und wirtschaftlich rückgängige Gebiete ausgerichtet haben (Goodwin/Heath 2016; Shafique 2016; Essletzbichler 2018).

Nicht alle Arten des wirtschaftlichen Niedergangs sind der Grund für den Erfolg europaskeptischer Parteien. Es hat sich gezeigt, dass Bevölkerungs- und Beschäftigungsrückgänge die (Un)zufriedenheit mit der EU nicht beeinflussen.



Quelle: succo/pixabay.com

## Schlussfolgerung

Der Beitrag zeigt, woraus sich europaskeptische Stimmen in den Wahlbezirken der EU speisen. Er bestätigt, dass Menschen aus Gebieten mit niedrigem Wirtschaftswachstum, schlechter Bildung, niedrigen Beschäftigungsquoten, niedriger Dichte und einer höheren Anzahl von über 65-Jährigen vermehrt EU-skeptische Parteien wählen. Im Gegensatz zur Fachliteratur, die sich auf die Armut konzentriert, steht ein relativ höheres Pro-Kopf-BIP laut dieser Analyse eher in Zusammenhang mit einer EU-skeptischen Gesinnung. Die Kombination von schwachem Wirtschaftswachstum, industriellem Rückgang und (etwas) höherem Pro-Kopf-BIP besagt, dass Menschen in ehemals wohlhabenden Regionen mit besser bezahlten Industriearbeitsplätzen eher EU-skeptische Parteien wählen.

EU-skeptische Parteien werden stärker. Viele Regierungen und etablierte Parteien sind unsicher, wie sie auf dieses Phänomen reagieren sollen. Eine Antwort auf diese aufstrebende Geografie der Unzufriedenheit mit der EU erfordert eine Beschäftigung mit der räumlich bedingten Not der abgehängten Orte. Dazu gehört das Nachdenken über

einen Eingriff in die Entwicklung, um mit einem langfristig niedrigen oder fehlenden Wachstum oder Schrumpfung umgehen zu können und Lösungen für Orte zu finden, die mit dem industriellen Abstieg und Braindrain kämpfen und in eine mittlere Einkommensfalle getappt sind. Strategien müssen über einfache Maßnahmen zum Ausgleich und zur Beschwichtigung hinausgehen. Sie sollten reale Lösungen bieten, die mit Vernachlässigung und Rückgang umgehen. Raumsensible Strategien (Iammarino et al. 2018) sind daher die beste Möglichkeit, sich dem wirtschaftlichen Niedergang, schwachen Humanressourcen und schlechten Beschäftigungsmöglichkeiten zu stellen, die Ausgangspunkt für die Geografie der Unzufriedenheit mit der EU sind. Diese Strategien sind möglicherweise auch der beste Weg, die Wahl establishmentkritischer Parteien einzudämmen oder umzukehren. Diese Parteien gefährden nicht nur die europäische Integration, sondern auch die wirtschaftliche, soziale und politische Stabilität eines Kontinents, die für den längsten Zeitraum relativen Friedens und Wohlstands in der langen Geschichte Europas gesorgt hat.

## Literatur

- Algan, Y., Guriev, S., Papaioannou, E., Passari, E., 2017:** The European trust crisis and the rise of populism, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2017(2): 309–400.
- Antonucci, L., Horvath, L., Kutiyanski, Y., Krouwel, A., 2017:** The malaise of the squeezed middle: Challenging the narrative of the left behind Brexiter. *Competition & Change*, 21(3): 211–229.
- Becker, S.O., Fetzer, T., Novy, D., 2017:** Who voted for Brexit? A comprehensive district-level analysis. *Economic Policy*, 32(92), 601–650.
- Bonikowski, B., 2017:** Ethno-nationalist populism and the mobilization of collective resentment. *The British Journal of Sociology*, 68, S181–S213.
- Cramer, K. J., 2016:** The politics of resentment: Rural consciousness in Wisconsin and the rise of Scott Walker. Chicago: University of Chicago Press.
- Dijkstra, L., Poelman, H., Rodríguez-Pose, A., 2018:** The Geography of EU Discontent, REGIO Working Paper 12/2018. Zugriff: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/working-papers/2018/the-geography-of-eu-discontent](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2018/the-geography-of-eu-discontent) [abgerufen am 23.05.2019].
- Essletzbichler, J., Disslbacher, F., Moser, M., 2018 :** The victims of neoliberal globalisation and the rise of the populist vote: a comparative analysis of three recent electoral decisions. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 73–94.
- Ford, R.; Goodwin, M. J., 2014:** *Revolt on the right: Explaining support for the radical right in Britain.* London: Routledge.
- Ford, R.; Goodwin, M., 2017:** Britain after Brexit: A nation divided. *Journal of Democracy*, 28(1), 17–30.
- Garretsen, H., Stoker, J. I., Soudis, D., Martin, R. L., Rentfrow, P. J., 2018:** Brexit and the relevance of regional personality traits: more psychological Openness could have swung the regional vote. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 165–175.
- Goodwin, M. J., Heath, O., 2016:** The 2016 referendum, Brexit and the left behind: An aggregate-level analysis of the result. *The Political Quarterly*, 87(3), 323–332.
- Goodwin, M., Milazzo, C., 2017:** Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(3): 450–464.
- Gordon, I. R., 2018:** In what sense left behind by globalisation? Looking for a less reductionist geography of the populist surge in Europe. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 95–113.
- Guiso, L., Herrera, H., Morelli, M., Sonno, T., 2017:** Demand and supply of populism. London: CEPR Discussion Paper DP11871.
- Hobolt, S. B., 2016:** The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy*, 23(9): 1259–1277.
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., Storper, M., 2018:** Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*. Zugriff: <https://doi.org/10.1093/jeg/lby021> [abgerufen am 23.05.2019].
- Johnson, P., 2015:** Older industrial Britain being left behind. *NewStart* 26 March 2015. Zugriff: <https://newstartmag.co.uk/articles/older-industrial-britain-being-left-behind-in-economic-upturn/> [abgerufen am 05.09.2018].
- Kollman, K., Hicken, A., Caramani, D., Backer, D., Lublin, D., 2016:** Constituency-level elections archive [data file and codebook]. Ann Arbor, MI: Center for Political Studies, University of Michigan.
- Lee, N., Morris, K.; Kemeny, T., 2018:** Immobility and the Brexit vote. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 143–163.
- Los, B., McCann, P., Springford, J., Thissen, M., 2017:** The mismatch between local voting and the local economic consequences of Brexit. *Regional Studies*, 51(5): 786–799.
- Martin, R., Tyler, P., Storper, M., Evenhuis, E., Glasmeier, A., 2018:** Globalization at a critical juncture? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 3–16.
- Moretti, E., 2012:** *The new geography of jobs.* New York, NY: Houghton Mifflin Harcourt.
- Movimento Cinque Stelle, 2018:** Il programma per l'Italia scritto dagli Italiani. *Unione Europea*. Zugriff: <https://www.movimento5stelle.it/programma/> [abgerufen am 18.09.2018].
- Rodden, J., 2016:** This map will change how you think about American voters – especially small-town, heartland white voters, *The Washington Post*, 31 October 2016. Zugriff: [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/10/31/this-map-will-change-how-you-think-about-american-voters-especially-small-town-heartland-white-voters/?utm\\_term=.1e1956fd2d82](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/10/31/this-map-will-change-how-you-think-about-american-voters-especially-small-town-heartland-white-voters/?utm_term=.1e1956fd2d82) [abgerufen am 24.08.2018].
- Rodríguez-Pose, A., 2018:** The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 189–209.
- Rodrik, D., 2018:** Populism and the economics of globalization. *Journal of International Business Policy*, 1(1): 12–33.
- Shafiq, A., 2016:** Brexit was driven by places left behind. *The RSA*, 30 August 2016. Zugriff: <https://www.thersa.org/discover/publications-and-articles/rsa-blogs/2016/08/brexit-was-driven-by-places-left-behind> [abgerufen am 21.10.2018].
- Storper, M., 2013:** *Keys to the city: How economics, institutions, social interaction, and politics shape development.* Princeton: Princeton University Press.
- Tyson, A., Maniam, S., 2016:** Behind Trump's Victory: Divisions by Race. *Gender and Education*. Pew Research Center, 9 November 2016. Pew Research Center. Zugriff: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/09/behind-trumps-victory-divisions-by-race-gender-education/> [abgerufen am 14.11.2018].
- Vandermotten, C., Capron, H., Decroly, M., Romus, P., 1990:** *Les régions et l'Europe. Actes du Neuvième Congrès des Economistes Belges de langue française.* Namur: CIFOP.



# WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE DISPARITÄTEN IN DER EU

Zwischen Konvergenz und Agglomeration





Seit einigen Jahren nehmen die wirtschaftlichen Unterschiede in Europa wieder zu. Technologisches Wissen, etablierte Unternehmen, qualifizierte Arbeitskräfte, eine leistungsfähige Infrastruktur und inklusive Arbeitsmärkte: All das findet sich gehäuft vor allem in den kontinental- und nord-europäischen Kernregionen der Europäischen Union. Um dem etwas entgegenzusetzen, braucht es mehr als die wirtschaftlichen Vorteile, die der grenzüberschreitende Handel bietet.

---

**Prof. Dr. Martin Heidenreich**  
ist Soziologe und Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Studien in den Sozialwissenschaften an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.  
[martin.heidenreich@uol.de](mailto:martin.heidenreich@uol.de)

Im Zentrum des europäischen Integrationsprozesses stand und steht die wirtschaftliche Integration. Zum einen arbeiteten die jeweiligen EU-Mitgliedstaaten wirtschaftlich durch Zollunion (1968), europäischen Binnenmarkt (1993) und Währungsunion (1999) im Laufe der Zeit immer enger zusammen, aktuell flankiert von der Strategie Europa 2020. Zum anderen wurden die Europäischen Gemeinschaften von zunächst sechs nach und nach auf derzeit 28 Mitglieder (2019) erweitert. Schrittweise wurden auch die Barrieren für den grenzüberschreitenden Austausch von Gütern und Dienstleistungen, für den Kapitalverkehr und die Mobilität von Personen in einem Raum von einer halben Milliarde Menschen abgeschafft oder verringert.

Dies ging jahrzehntelang mit einer Konvergenz der regionalen Wirtschafts- und Einkommenssituation einher (Barro/Sala-i-Martin 1991; 1992) – insbesondere vor Einführung der europäischen Regionalpolitiken (Boldrin/Canova 2001). Seit der Finanzmarkt- und Eurokrise lassen sich jedoch in einigen Dimensionen ein Ende der Konvergenz und ein erneuter Anstieg der europäischen Ungleichheiten feststellen. Beckfield (2019: 6–7) beobachtet beispielsweise eine wachsende Ungleichheit des verfügbaren Einkommens. Mit Blick auf abgehängte europäische Regionen stellen Iammarino et al. (2019: 279) fest: „Market processes and policies that

are supposed to spread prosperity and opportunity are no longer sufficiently effective.“ Für einige Autoren ist diese Entwicklung die „Rache von Orten, die nicht zählen“ (Rodríguez-Pose 2018). Im Zusammenhang mit aufkommenden populistischen Parteien und ihrer regionalen Konzentration in deindustrialisierten Regionen und abgehängten kleineren Städten diagnostizieren sie eine „Geographie der Unzufriedenheit“ (Dijkstra et al. 2018; siehe auch den Beitrag von Dijkstra et al. in diesem Heft). Wachsende Ungleichheiten und die Zunahme populistischer Wähler seien demnach eng miteinander verbunden (Rodríguez-Pose 2018) – etwa beim Brexit, bei den französischen und den amerikanischen Präsidentschaftswahlen oder bei Wahlen in Deutschland und Thailand.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, sich einige jahrzehntelange Trends, aber auch die Veränderungen regionaler wirtschaftlicher und technologischer Ungleichheiten in Erinnerung zu rufen. Der Beitrag soll insbesondere zeigen, dass die wirtschaftlichen Unterschiede in Europa nach einer langjährigen Konvergenz wieder zunehmen. Dies liegt an der regionalen Konzentration von technologischem Wissen, aber auch an der unterschiedlich erfolgreichen Umsetzung inklusiver Arbeitsmarktstrukturen.

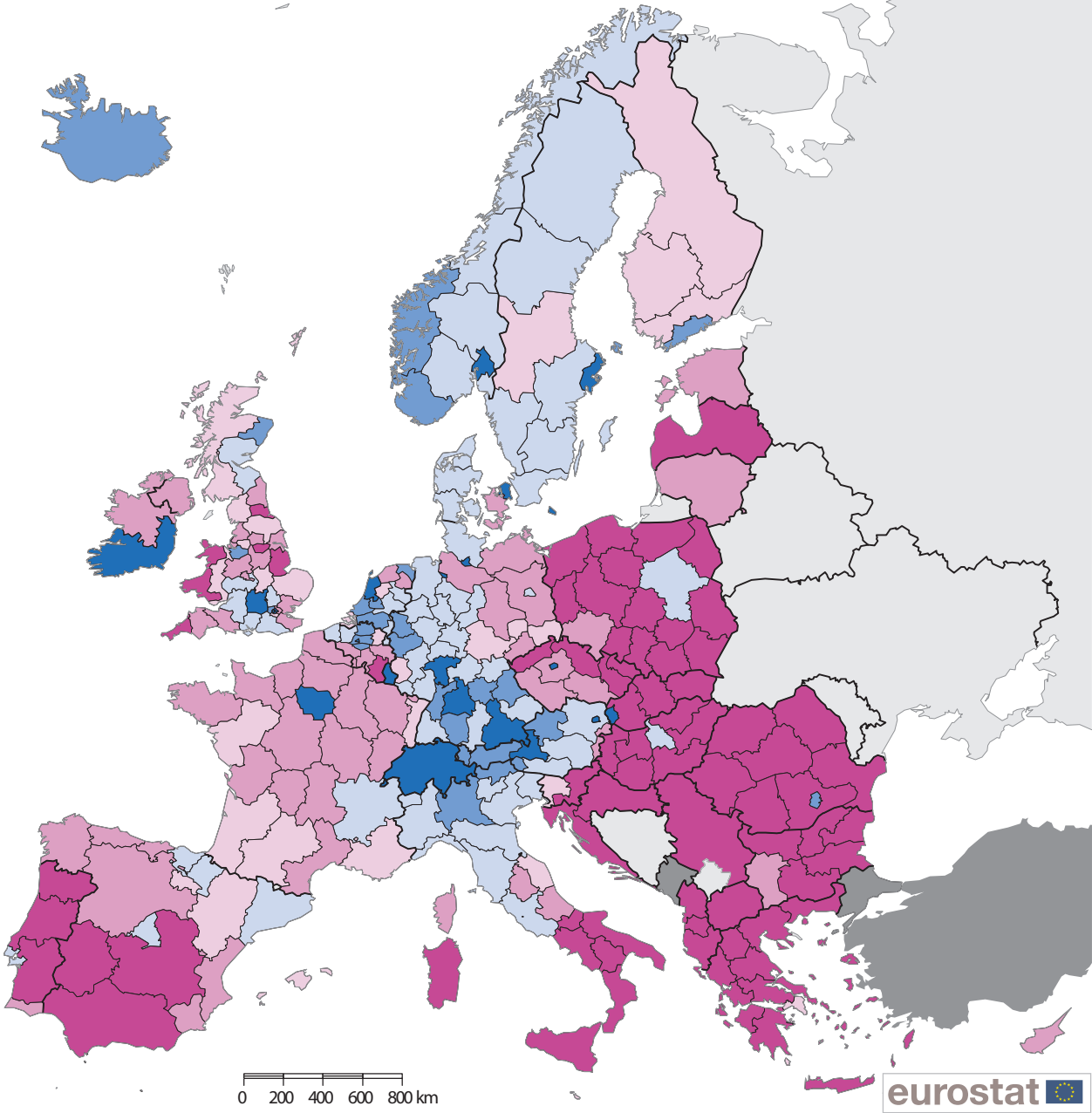
## Konvergenz durch wirtschaftliche Integration?

Die EU kennzeichnen erhebliche regionale Unterschiede der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Abb. 1). Oftmals illustriert der Hinweis auf die wirtschaftlich stärkste und schwächste Region (Severozapaden in Bulgarien, Inner London in England) diese Unterschiede. Ein anderes Streuungsmaß ist das Verhältnis zwischen den schwächsten und stärksten Regionen, in denen jeweils ein Zehntel der Bevölkerung lebt. Dieses Dezilverhältnis hat sich zwischen 2000 und 2017 von 4,04 auf 2,77 reduziert. Demnach erwirtschafteten London und andere Regionen ein vier- bzw. dreimal so hohes Bruttoinlandprodukt pro Kopf wie ärmere, zumeist ost- und südeuropäische Regionen (kaufkraftbereinigt). Ein weiteres Streuungsmaß ist der Variationskoeffizient, also die Standardabweichung geteilt durch den Mittelwert. Für die EU-28 ging dieser Wert zunächst von 0,53 (2000) auf 0,50 (2008) zurück und stieg dann wieder auf 0,54 (2017) an (Abb. 2).


Der zeitweise Rückgang zeigt, dass wirtschaftliche Öffnungs- und Integrationsprozesse zwischen wirtschaftlich sehr unterschiedlichen Ländern in der Regel mit erheblichen Wachstums- und Wohlfahrtsgewinnen einhergehen. In den ersten Jahrzehnten nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaften näherte sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der europäischen Länder rasch an: Die weniger wohlhabenden Länder und Regionen entwickelten sich schneller, wodurch sich die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den europäischen Ländern und Regionen verringerten (Barro/Sala-i-Martin 1991). Tatsächlich ließ sich in Europa jahrzehntelang eine Konvergenz der durchschnittlichen regionalen Wachstumsraten von etwa 2 % pro Jahr beobachten (Barro/Sala-i-Martin 1991: 148; Heidenreich/Wunder 2008: 26). Dementsprechend verringerte sich die Streuung der regionalen und nationalen Wirtschaftsleistungen in der EU bis in die Nullerjahre deutlich.

1

Regionales Bruttoinlandsprodukt (kaufkraftbereinigt) in Prozent des EU-Durchschnitts



EU 28 = 100

- |   |   |   |   |
|---|---|---|---|
|  < 75        |  90 bis < 100  |  125 bis < 150 |  keine Daten |
|  75 bis < 90 |  100 bis < 125 |  ≥ 150         |   |

Quelle: Nachbearbeitung auf Basis der Quelle: Eurostat 2018 (Regional Yearbook: 87)

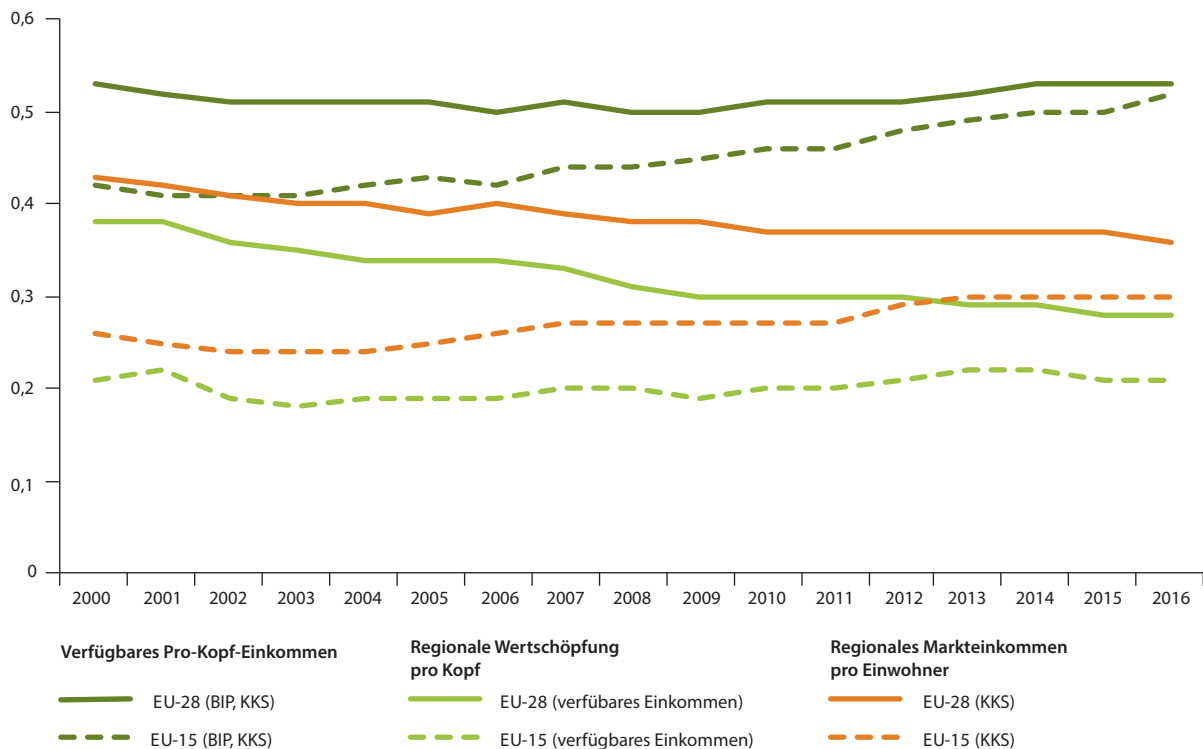
Unterschieden werden müssen zwei Formen der Konvergenz, die als Beta- und Sigma-Konvergenz bezeichnet werden: Während die Beta-Konvergenz die unterschiedlichen Wachstumsraten ärmerer und reicherer Regionen und die entsprechende Geschwindigkeit der Anpassung im Zeitverlauf misst, misst die Sigma-Konvergenz die Varianz bzw. Standardabweichung der regionalen oder nationalen Pro-Kopf-Wirtschaftsleistungen zu einem gegebenen Zeitpunkt. Zur Berechnung dieser Koeffizienten werden die entsprechenden nationalen und regionalen Indikatoren in Kaufkraftstandards ausgedrückt und mit der Zahl der Einwohner gewichtet.

päischen Regionen eine starke Konvergenz der regionalen Wirtschaftsleistung zu verzeichnen (3,4 %). Für die 15 alten EU-Mitgliedstaaten jedoch ergibt sich ein anderes Bild. In diesen Ländern konvergierte die regionale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht mehr.

Der entsprechende Variationskoeffizient bestätigt und nuanciert dieses Bild (Abb. 2). Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der europäischen Regionen nähert sich bis 2008 an und entwickelt sich danach wieder auseinander – insbesondere in den bisherigen 15 Mitgliedstaaten der EU. Trotz einer raschen Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Regionen (Beta-Konvergenz) nehmen die wirtschaftlichen Unterschiede in der EU-28 wieder zu. Das liegt daran, dass viele südeuropäische Regionen hinter die mittel- und osteuropäischen Regionen zurückfallen. Die Streuung wächst damit insgesamt wieder (Sigma-Konvergenz). Das durchschnittliche regionale Markteinkommen und das verfügbare

2

Variation der Wertschöpfung, des Markteinkommens und des verfügbaren Einkommens in der EU-28 und der EU-15 (2000–2017)



Abgebildet werden die Variationskoeffizienten (d.h. die Standardabweichung geteilt durch den Mittelwert) der mit der Bevölkerungszahl gewichteten durchschnittlichen regionalen Leistungsfähigkeit (BIP), des Markteinkommens und des verfügbaren Einkommens pro Kopf (in Kaufkraftstandards) für die 215 bzw. 273 NUTS-2-Regionen der EU-15 bzw. EU-28

Quelle: Eurostat, Tabellen zu Bruttoinlandsprodukt, zu Marktpreisen und zu Haushaltseinkommen



Haushaltseinkommen haben sich gegenläufig entwickelt: Aufgrund der raschen Aufholprozesse insbesondere in Mittel- und Osteuropa nehmen die Unterschiede in der EU-28 ab, während sie in der EU-15 seit dem Jahr 2000 wieder zunehmen.

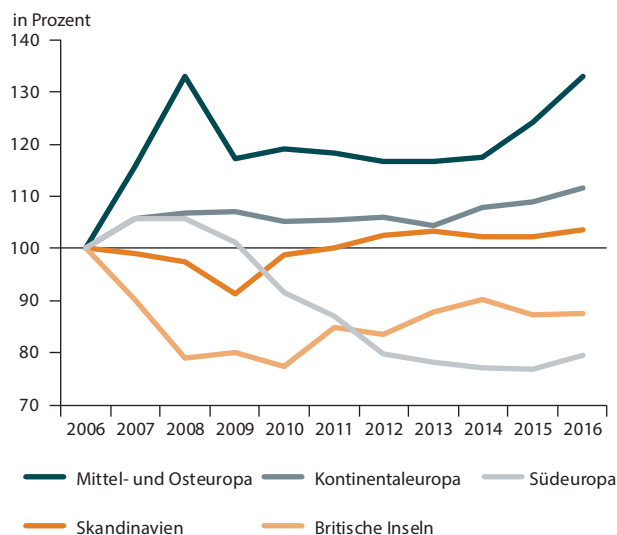
Wenn sich dieser Trend stabilisiert, könnte dies auf eine veränderte „Geschäftsgrundlage“ der europäischen Integration verweisen: Während die Bevölkerung in den ersten Jahrzehnten der europäischen Integration davon ausgehen konnte, dass sich ihre soziale Position aufgrund des höheren Wachstums zumindest nicht verschlechtern und insbesondere in den weniger entwickelten Regionen rasch verbessern würde, verändert sich spätestens mit der Finanzmarkt- und Eurokrise ab 2008 das Bild: Einige Länder (Griechenland, Zypern) und Regionen liegen noch 2017 unter dem Vorkrisenniveau – insbesondere in Italien (Valle d’Aosta, Molise, Sardinien, Sizilien, Umbrien, Latium), Spanien (Ceuta, Melilla, Canarias) und Großbritannien (East Yorkshire and Northern Lincolnshire, Outer London – South, North Eastern Scotland). Die kaufkraftbereinigte Wertschöpfung pro Kopf in der EU insgesamt hat sich hingegen um 15 % erhöht (Eurostat o. J.).

Das Jahrzehnt seit der Finanzmarkt- und Eurokrise war somit vor allem für viele südeuropäische Länder und Regionen ein verlorenes Jahrzehnt. Nicht erst seit der Krise unterscheiden sich die Entwicklungspfade zwischen Süd-, Nord-, Kontinental- sowie Mittel- und Osteuropa. Ohnehin verliert der bisherige Aufholprozess in den bisherigen Mitgliedstaaten der EU an Dynamik, weil die wirtschaftlichen Unterschiede in den vorangegangenen Jahrzehnten deutlich geschrumpft sind.

Besonders betroffen davon sind die verfügbaren Einkommen des ärmsten Zehntels der europäischen Haushalte (Abb. 3): Nach der Finanzmarkt- und Eurokrise 2005 verringerten sich die realen Einkommen dieser Haushalte in den angelsächsischen und südeuropäischen Ländern bis 2016, während sie in Mittel- und Osteuropa im selben Zeitraum um bis zu 40 % anstiegen. Die sinkenden Einkommen in Südeuropa und im angelsächsischen Raum erklären umstandslos, warum populistische Bewegungen hier immer bedeutender wurden: eine Folge der unzureichenden Kompensation von Europäisierungs- und Globalisierungsverlierern (Rodrik 2018). Dies gilt auch, obwohl die Einkommensungleichheiten in der EU – anders als von Beckfield (2019: 7) angenommen – nicht zunehmen. Seit Mitte der 90er Jahre sind sowohl der gewichtete Mittelwert der innerstaatlichen Einkommensungleichheiten als auch die europäische Einkommensungleichheit insgesamt – die auch die zwischenstaatlichen Ungleichheiten umfasst – für die bisherigen EU-15-Staaten praktisch unverändert. Die entsprechenden Gini-Koeffizienten schwanken zwischen 0,29 und 0,31. Dies gilt auch für die

### 3

#### Entwicklung der Realeinkommen der untersten Einkommensgruppen in Europa (2006–2017; EU-27) (ohne Kroatien)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von EU-SILC UDB 2007–2017

innerstaatlichen Ungleichheiten in den EU-28-Staaten. Unter Berücksichtigung der zwischenstaatlichen Ungleichheiten wird die EU-28 sogar gleicher: Der Gini-Koeffizient für die gesamte Einkommensungleichheit sank von 2006 bis 2016 von 0,35 auf 0,33 (Quelle: EU-SILC) und ist damit deutlich geringer als der entsprechende Wert für die USA (2016: 0,38; Quelle: LIS).

Festhalten lässt sich, dass die wirtschaftliche Entwicklung der europäischen Regionen insbesondere während der Finanzmarkt- und Eurokrise seit 2008 zwei entgegengesetzte Prozesse kennzeichnen: Während sich die mittel- und osteuropäischen Regionen außerordentlich stark entwickelten und dem europäischen Durchschnitt annäherten, entfernten sich Griechenland, Zypern und viele italienische, spanische und britische Regionen deutlich vom europäischen Durchschnitt. Im Ergebnis konvergieren die EU-15-Staaten nicht mehr. Damit stellt sich die Frage, ob langfristig auch ein Ende der Konvergenz in der erweiterten EU erwartet werden kann. Wenn dies der Fall sein sollte, müsste die EU gänzlich neue Formen des sozialen Zusammenhalts entwickeln, da das bisherige Prosperitätsversprechen nicht mehr gelten würde. Oder gelingt es ihr, andere Wachstumstreiber als den schlichten Abbau von Handelshemmnissen zwischen sehr unterschiedlich entwickelten Partnern zu finden?

## Im Spannungsfeld von Innovation und Inklusion

Mit der abnehmenden Bedeutung nahezu automatischer, neoklassisch erklärbarer Konvergenzprozesse können andere wirtschaftliche Prozesse an Bedeutung gewinnen. Dabei geht es um Prozesse, die einer Angleichung aufgrund von Marktöffnungsprozessen entgegenwirken und die zu wachsenden Unterschieden zwischen Zentrum und Peripherie sowie zur Agglomeration wirtschaftlicher Dynamiken in Dienstleistungsregionen und insbesondere in den nationalen Hauptstädten führen. Eine solche Agglomeration ergibt sich aus der regionalen Konzentration von Wissen sowie Forschung und Entwicklung, entsprechenden Spillover-Effekten und dynamischen Prozessen der kumulativen Verursachung (Krugman 1991): Innovative Unternehmen stärken einen Standort und erhöhen damit dessen Attraktivität auch für andere Unternehmen, was ihnen selbst wieder zugutekommt. Die Ansiedlung eines Unternehmens geht auch für andere Unternehmen mit Standortvorteilen einher. Sie kann damit zu Unternehmensclustern und neuen regionalen oder nationalen institutionellen Rahmenbedingungen führen, die die Weiterentwicklung wissenschaftlicher, technologischer und wirtschaftlicher Stärken begünstigt. Eine solche wechselseitige Verstärkung unternehmerischer, regionaler und nationaler Kompetenzen steht im Zentrum von Theorien zu regionalen, nationalen, technologischen und sektoralen Innovationssystemen.

In Europa profitieren vor allem zwei unterschiedliche Typen von Regionen von solchen Agglomerationseffekten (Heidenreich 1998). Während sich metropolitane Dienstleistungsregionen als zentrale Knotenpunkte weltweiter Informations-, Kommunikations-, Handels- und Finanzflüsse positionieren können, sind industrielle Kernregionen zentral für die Bereitstellung hochwertiger, wissensbasierter Industrieprodukte. Diese beiden Typen von Regionen konzentrieren sich in Europa in einem Verdichtungsraum, der sich bis auf die römischen Handelswege zurückverfolgen lässt (Rokkan 2000). Die fünf Städte Mailand, Paris, London, Hamburg und München begrenzen diesen Raum, der auch als Pentagon bezeichnet wird. Dort finden sich die größten und forschungsstärksten europäischen Unternehmen (Heidenreich/Baur 2015).

Eine solche Perspektive, die auf die Agglomeration und die pfadabhängige Weiterentwicklung technologischer und industrieller Kompetenzen und Vernetzungen abstellt, erschwert die Entwicklung der südeuropäischen Peripherie-Regionen zum einen dadurch, dass sie relativ weit von den wirtschaftlichen Zentren Westeuropas entfernt liegen. Zum anderen sind sie aufgrund eines höheren Gewichts des Dienstleistungssektors nicht unmittelbar anschlussfähig an

die Produktionsstrategien der fokalen Unternehmen in Westeuropa. Gleichzeitig haben die mittel- und osteuropäischen Regionen in dieser Hinsicht möglicherweise einen Vorteil, da sie sich leichter als Produktions- und Zulieferstandorte westeuropäischer Unternehmen etablieren können – etwa in der Automobilindustrie. In dieser Perspektive werden die unterschiedliche Leistungsfähigkeit europäischer Regionen und damit die unterschiedlichen und divergierenden Einkommensniveaus und Erwerbs- und Arbeitslosenquoten von der pfadabhängigen Akkumulation von Kompetenzen und Vernetzungen bestimmt (Iammarino et al. 2019).

Neben der Akkumulation technologischen Wissens und wirtschaftlicher Verflechtungen kann jedoch noch ein weiterer Faktor die wirtschaftliche Stärke der europäischen Städte und Regionen bestimmen: die Inklusivität und Flexibilität des Arbeitsmarkts. Hierbei geht es um das Ausmaß und die Geschwindigkeit, in dem Länder und Regionen sich von klassischen, als rigide beschriebenen europäischen Arbeitsmarktstrukturen (Siebert 1997) abwenden und bisher als randständig betrachtete Arbeitskräfte – insbesondere Frauen und Ältere, aber auch Migranten und gesundheitlich eingeschränkte Personen – ins Erwerbsleben einbeziehen. Boeri/Garibaldi (2009: 441) analysieren dies als Abkehr von der Eurosklerose. Der zentrale Indikator für inklusivere Beschäftigungsstrukturen ist eine höhere Erwerbstätigenquote, also eine höhere Zahl von Erwerbstätigen im Verhältnis zur gesamten Bevölkerung in der entsprechenden Altersgruppe.

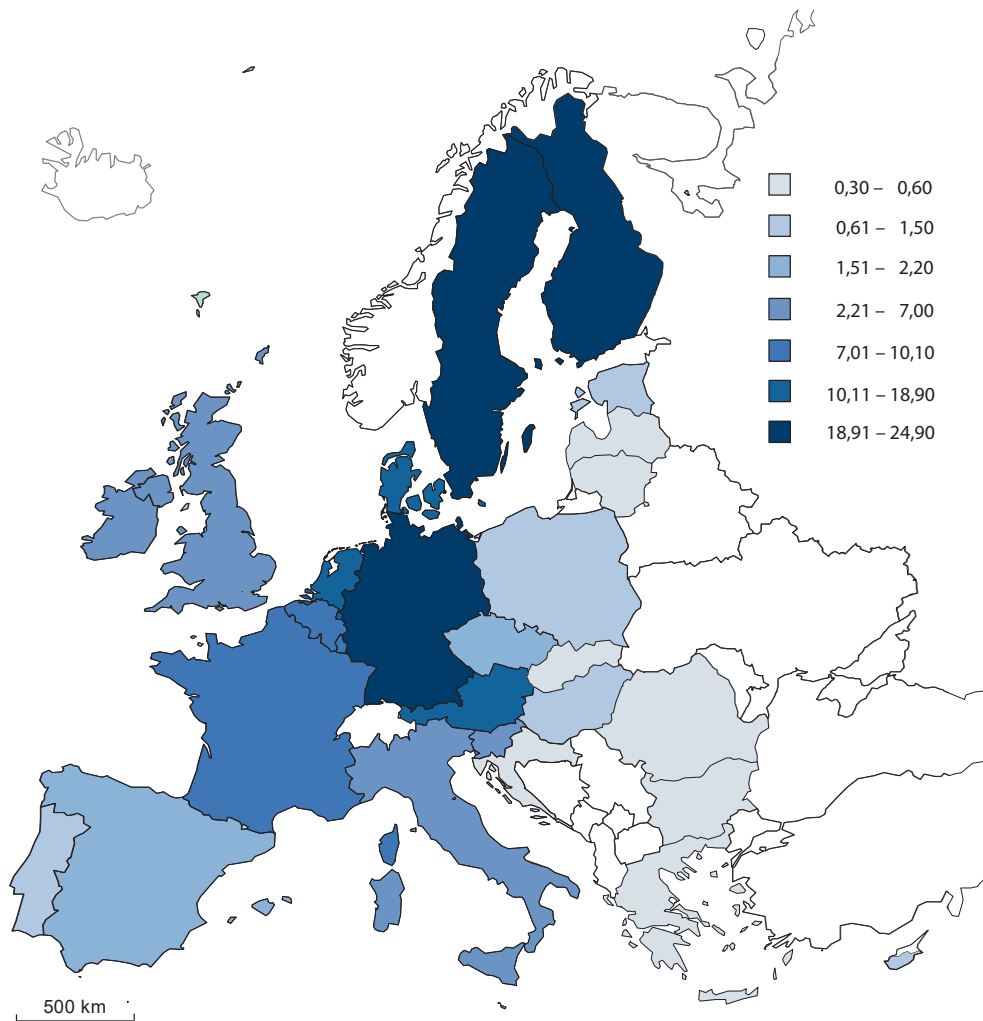
### 4

#### Arbeitsmärkte und Forschung als Bedingungsfaktoren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit (EU-28)

Regionales BIP	1995–2012		2000–2017	
Patentanmeldungen EPA (pro Mio. Einwohner)	10.7***	(1.699)		
Erwerbstätige (15–64 J.) (in % Bevölkerung)			344.5***	(23.35)
Hohes Bildungsniveau (in % Erwerbspersonen)			126.2*	(50.62)
Fallzahl	3.731	(193.6)	4.147	(620.7)
R2 (angepasst)	0.80	261	0.74	258

Quelle: Eigene Berechnungen (Fixed-effects-Panelregressionen) auf Grundlage der Regionaldaten (NUTS2) von Eurostat; abhängige Variable: Regionale Bruttowertschöpfung pro Einwohner (kaufkraftbereinigt); Dummies für die Jahre im Modell berücksichtigt; Standardfehler in Klammern. \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001

## Patente des Unternehmenssektors je 100.000 Einwohner (2013–2015)



Quelle: Nachbearbeitung auf Basis der Quelle: Vezzani et al. (2019: 1)

Damit stellt sich die Frage, welche Faktoren besonders wichtig für den wirtschaftlichen Erfolg von Regionen sind. Sind es die Patente, wie es vielfach im Kontext innovationstheoretischer und wissenschaftlicher Debatten vermutet wird? Oder sind es die Verfügbarkeit und das Ausbildungsniveau der Arbeitskräfte und damit die Flexibilität des Arbeitsmarkts?

Die relative Gewichtung von Forschung und Entwicklung und Arbeitsmarktstrukturen lässt sich mit Panelregressionen auf Grundlage der europäischen Regionalstaaten für den Zeitraum von 1995 bis 2017 näher beleuchten. Die abhängige Variable ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (d. h. das durchschnittliche, kaufkraftbereinigte Bruttoinlandprodukt der europäischen NUTS-2-Regionen) (vgl. Abb. 4).

Ein Indikator für die Wissensintensität der jeweiligen regionalen Wirtschaft, die Patentanmeldungen beim Europäischen Patentamt, beeinflussen die regionale Wirtschaftsleistung wie erwartet signifikant positiv. Die regional sehr unterschiedliche Patentintensität (Abb. 5) ist somit eine wichtige Ursache dafür, dass sich die europäischen Regionen auseinanderentwickeln. Die EU kennzeichnet eine außerordentliche Konzentration technologischer und wissenschaftlicher Kompetenzen (Midelfart-Knarvik et al. 2002). Die damit einhergehenden zentrifugalen Kräfte scheinen die bisherigen auf eine Konvergenz abzielenden Dynamiken zu überlagern.

Dies geht mit einer sehr unterschiedlichen Forschungsintensität einher. Während beispielsweise in der Region Braunschweig 10,4 % (2015) des Bruttoinlandprodukts für For-

schungs- und Entwicklung (F&E) investiert werden, sind es im rumänischen Sud-Vest Oltenia nur 0,1 % (Eurostat 2018). Das zeigt, wo sich forschungsintensive, zumeist multinationale Unternehmen konzentrieren – wie etwa Volkswagen in Wolfsburg. In nur drei Ländern, nämlich in Großbritannien, Deutschland und Frankreich, haben 605 der 1.000 forschungsintensivsten europäischen Unternehmen ihren Stammsitz (Vezzani et al. 2019). Solche Unternehmen sind vor allem in nationalen Hauptstädten und in der oben erwähnten europäischen Kernregion, dem Pentagon, ansässig (Heidenreich/Baur 2015). Das „forschungstärkste“ Zehntel der europäischen Regionen gab 2015 mehr als 3,1 % seiner Wirtschaftsleistung für Forschung und Entwicklung aus, während das „forschungsschwächste“ Zehntel maximal 0,4 % investierte. Die 27 „forschungintensivsten“ Regionen liegen in Deutschland (10), Großbritannien (5), Schweden (4), Österreich (3), Belgien (3), Frankreich (1) und Dänemark (1). In diesen 27 Regionen tätigen die Akteure über ein Drittel der gesamten europäischen Forschungs- und Entwicklungsausgaben (Eurostat 2018).

Diese räumliche Konzentration führt zu Agglomerations-effekten sowohl im nationalen als auch im europäischen Maßstab, also in den nationalen Hauptstädten (Stockholm, Kopenhagen, Wien) und Industriezentren und in dem Pentagon. Zwar können die von multinationalen Unternehmen getätigten Investitionen auch anderen Standorten des Konzerns weltweit zugutekommen. Vieles spricht aber dafür, dass der nationale Raum von hohen Entwicklungsausgaben profitiert (Patel/Pavitt 1991). Die Konzentration technologischer Kompetenzen, die bei Patenten noch stärker ausgeprägt ist, führt zu zunehmenden wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen zentralen und peripheren europäischen Regionen. Auch inklusivere Arbeitsmärkte und höher qualifizierte Arbeitskräfte wirken sich deutlich positiv aus: Eine hohe Erwerbstätigenquote und ein hohes Bildungsniveau gehen mit einer hohen regionalen Wirtschaftsleistung einher (Abb. 4). Neben unternehmerischen und regionalen Strategien der Innovationsförderung werden die Formen des Einsatzes von Arbeitskräften und insbesondere der umfassende, inklusive Zugriff auf das Leistungsvermögen der Beschäftigten möglicherweise zu einem zentralen wirtschaftlichen Wettbewerbsvorteil.

## Zusammenfassung und Ausblick

Die nahezu automatische Konvergenz regionaler Wirtschaftsleistungen in der EU stößt an ihre Grenzen. Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen europäischen Regionen sind nicht mehr so deutlich wie in den 1980er-Jahren, als viele ärmere südeuropäische Länder den Europäischen Gemeinschaften beitraten, oder in den Nullerjahren, als sich zwölf zumeist mittel- und osteuropäische Länder der EU anschlossen. Anders als in der Vergangenheit können weniger entwickelte Regionen nicht mehr mit einer quasi automatischen Angleichung an westeuropäische Standards rechnen. Im Gegenteil. Die Konzentration wissenschaftlicher, technologischer und unternehmerischer Kompetenzen in der EU führt – gemeinsam mit den möglicherweise nur zeitweisen Rückschlägen infolge der Finanzmarkt- und Eurokrise – dazu, dass die wirtschaftlichen Unterschiede insbesondere in den 15 älteren Mitgliedstaaten der EU wieder zunehmen. Das wirkt sich auch auf den sozialen Zusammenhalt der EU aus: Anders als in den ersten Jahrzehnten der europäischen Integration, in der eine Konvergenz in Europa vor allem durch den Abbau von Zollschranken und nichttarifären Handelshemmnissen und durch eine kompensatorische Regional- und Strukturpolitik (Bachtler et al. 2016) angestrebt wurde, können ärmere Haushalte und Regionen

nicht auf eine automatische Verbesserung ihrer Lebens- und Einkommensbedingungen durch wirtschaftliche Integration setzen. Die wirtschaftlichen Vorteile grenzüberschreitenden Handels reichen nicht mehr aus, um der Konzentration von technologischem Wissen, etablierten Unternehmen, qualifizierten Arbeitskräften, einer leistungsfähigen Infrastruktur und inklusiven Arbeitsmärkten in den kontinental- und nordeuropäischen Kernregionen der EU etwas entgegenzusetzen. Und bei einer weniger stark wachsenden Wirtschaft geht ein relatives Zurückbleiben rasch mit absoluten Einkommensverlusten insbesondere für die unteren Einkommensgruppen einher.

Nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, für den diese These zunächst formuliert wurde (Heidenreich 2016), lässt sich eine doppelte Spaltung beobachten. Auch in regionaler, technologischer und wirtschaftlicher Hinsicht spricht vieles zum einen für eine innerstaatliche Spaltung zwischen wissensbasierten, inklusiven Dienstleistungsmetropolen und weniger entwickelten Agrar-, Industrie- oder Tourismusregionen. Zum anderen sind auch die Unterschiede zwischen zentralen nord- und kontinentaleuropäischen Technologie- und Dienstleistungsregionen und peripheren, vorwiegend süd-



und mitteleuropäischen Regionen deutlich. Dies stellt den europäischen Integrationsprozess vor erhebliche und neue Herausforderungen, da zum einen die Ansprüche an europaweit gleichwertige Lebensverhältnisse zunehmen und zum anderen die regionale Konzentration von Unternehmen und

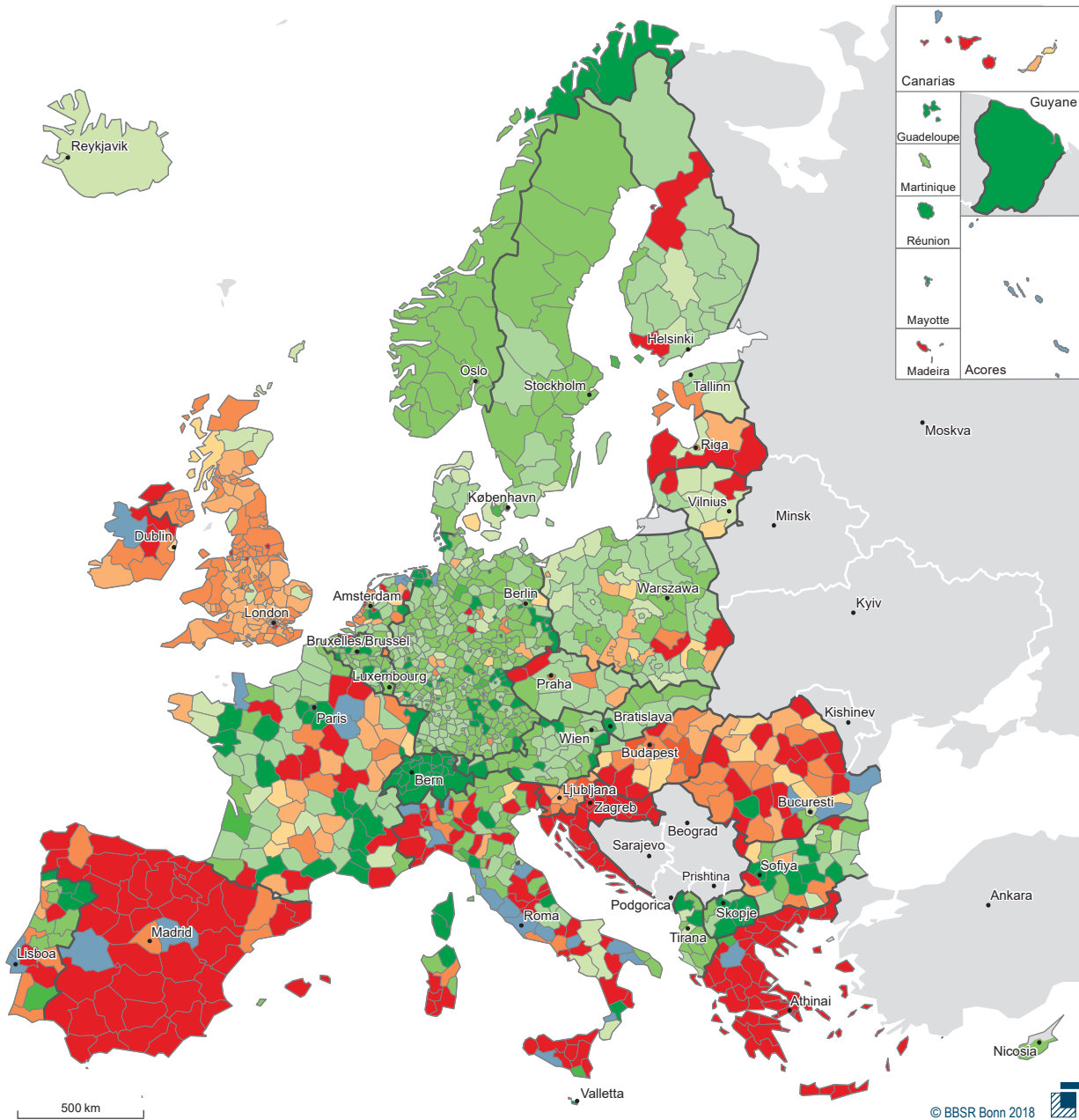
wissenschaftlichen sowie technologischen Fähigkeiten diesem Trend entgegenwirken. Dies verschärft die Brisanz der einleitend angesprochenen populistischen Revolution, die in erheblichem Ausmaß auch von den Bewohnern abgehängter Regionen getragen wird.

## Literatur

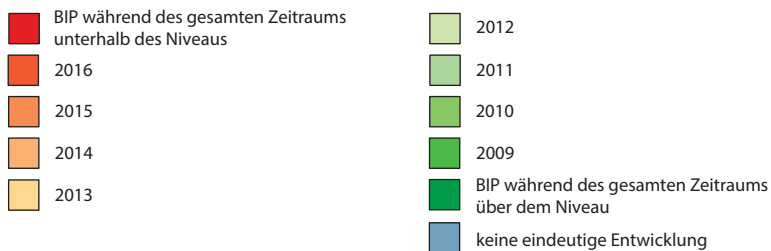
- Bachtler**, John; Mendez, Carlos; Wishlade, Fiona, 2016: EU cohesion policy and European integration: The dynamics of EU budget and regional policy reform. London: Taylor & Francis.
- Barro**, Robert J.; Sala-i-Martin, Xavier, 1991: Convergence across states and regions. *Brookings Papers on Economic Activity* (1): 107–182.
- Barro**, Robert J.; Sala-i-Martin, Xavier, 1992: Convergence. *Journal of Political Economy* 100 (2): 223–251.
- Beckfield**, Jason, 2019. *Unequal Europe: Regional integration and the rise of European inequality*. New York: Oxford University Press.
- Boeri**, Tito; Garibaldi, Pietro, 2009: Beyond eurosclerosis. *Economic Policy* 24 (59): 409–461. doi: 10.1111/j.1468-0327.2009.00225.x.
- Boldrin**, Michele; Canova, Fabio, 2001: Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. *Economic Policy* 16 (32): 206–253.
- Dijkstra**, Lewis; Poelman, Hugo; Rodríguez-Pose, Andrés, 2018: The geography of EU discontent. *Regional and Urban Policy* 12. Luxembourg.
- Eurostat** (2018) Eurostat regional yearbook 2018, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Eurostat**, o. J.: Tabellen zu Bruttoinlandsprodukt, zu Marktpreisen und zu Haushalteinkommen [rd\_e\_gerdreg], [nama\_10r\_2gdp] und [nama\_10r\_2hhinc]. Zugriff: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home> [abgerufen am 19.06.2019].
- Heidenreich**, Martin, 1998: The changing system of European cities and regions. *European Planning Studies* 6 (3): 315–332. doi: 10.1080/09654319808720464.
- Heidenreich**, Martin, 2016: The double dualization of inequality in Europe: Introduction. In *Exploring inequality in Europe*, Hrsg. Martin Heidenreich, 1–21. Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar.
- Heidenreich**, Martin; Baur, Nina, 2015: Locations of corporate headquarters in Europe. Between inertia and co-evolution. In *Transnational corporations and transnational governance*, Hrsg. Sarianna M. Lundan: 177–208. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Heidenreich**, Martin; Wunder, Christoph, 2008: Patterns of regional inequality in the enlarged Europe. *European Sociological Review* 24 (1): 19–36.
- Iammarino**, Simona; Rodríguez-Pose, Andrés; Storper, Michael, 2019: Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography* 19 (2): 273–298. doi: 10.1093/jeg/lby021.
- Jacobson**, David; Hirsch-Kreinsen, Hartmut (Hrsg.), 2008: *Innovation in low-tech firms and industries*. Cheltenham, Northampton, Mass: Edward Elgar.
- Krugman**, Paul, 1991: *Geography and trade*. Cambridge, MA: MIT press.
- Manow**, Philip, 2018: *Die politische Ökonomie des Populismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Midelfart-Knarvik**, Karen Helen; Overman, Henry G.; Redding, Stephen; Venables, Anthony J., 2002: Integration and industrial specialisation in the European Union. *Revue économique* 53 (3): 469–481. doi: 10.2307/3502978.
- Patel**, Pari; Pavitt, Keith, 1991: Large firms in the production of the world's technology: An important case of "non-globalisation". *Journal of International Business Studies* 22 (1): 1–21.
- Puga**, Diego, 2002: European regional policies in light of recent location theories. *Journal of Economic Geography* 2 (4): 373–406. doi: 10.1093/jeg/2.4.373.
- Rodríguez-Pose**, Andrés, 2018: The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11 (1): 189–209. doi: 10.1093/cjres/rsx024.
- Rodrik**, Dani, 2018: Populism and the economics of globalization. *Journal of International Business Policy* 1 (1-2): 12–33. doi: 10.1057/s42214-018-0001-4.
- Rokkan**, Stein, 2000: *Staat, Nation und Demokratie in Europa: Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Siebert**, Horst, 1997: Labor market rigidities: At the root of unemployment in Europe. *Journal of Economic Perspectives* 11 (3): 37–54. doi: 10.2307/2138183.
- Verspagen**, Bart, 2010: The spatial hierarchy of technological change and economic development in Europe. *Annals of Regional Science* 45 (1): 109–132.
- Vezzani**, A., Gkotsis, P., Hernández, H.; Moncada-Paternò-Castello, P., 2019: Technological innovation activities in the EU. A new perspective, *INDUSTRIAL R&I - JRC Policy Insights* JRC116219, Sevilla, European Commission, JRC-Seville.

# WIRTSCHAFT IN DER EU

Nachwirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise



Jahr, in dem das Bruttoinlandsprodukt (BIP)\* den Wert vor der Krise (2007/2008) wieder erreicht bzw. überschritten hat (bis 2016\*\*)

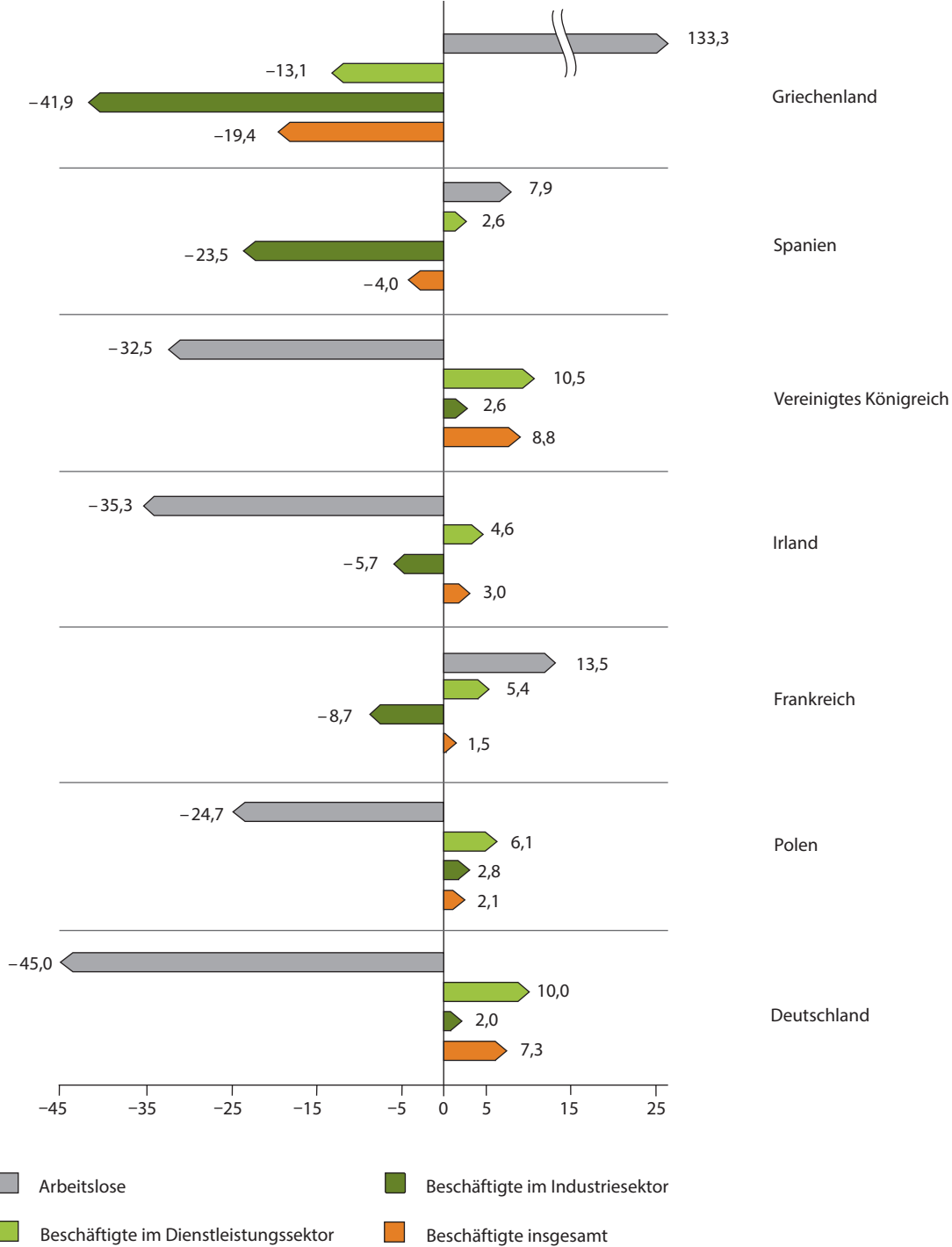


\* BIP gemessen in EURO zu laufenden Marktpreisen

\*\* 2016 bzw. letzt verfügbares Jahr.  
AL: 2014;  
AT, CH, DE, FR, EL, ES, IT, NL, NO, PL, PT, RO, SE: 2015

Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung Europa,  
Datengrundlage: Eurostat  
Geometrische Grundlage: GfK GeoMarketing, Regionen NUTS 3  
Bearbeitung: L. Kiel

Entwicklung des Arbeitsmarktes in ausgewählten Ländern nach der Eurokrise (2009–2016) in Prozent



© BBSR Bonn 2017



A thick blue braided rope runs diagonally across the top half of the image. The background is a dark blue color with several yellow five-pointed stars scattered throughout, resembling the European Union flag. The rope is positioned in the upper left and middle right areas, while the stars are located in the lower right and middle right areas.

# A RENEWED TERRITORIAL COHESION NARRATIVE

Reflections on the EU Territorial Agenda

This article debates the need for a renewed territorial cohesion narrative for an updated version of the EU Territorial Agenda. It proposes a more simplistic and practical vision for the territorial cohesion concept and the need to transform it into a measurable notion. It also advances alternative policy implementation avenues to achieve territorial cohesion policy goals at the national level.



---

**Prof. Dr. Eduardo Medeiros**

is a Geography Professor and a Senior Research Associated Fellow in DINÂMIA' CET-IUL, Lisbon University, Portugal. He has a Ph.D. in Geography – Regional and Urban Planning. His research interests are focused on territorial cooperation, territorial cohesion, territorial development and territorial impact assessment.  
[eduardo.medeiros@iscte-iul.pt](mailto:eduardo.medeiros@iscte-iul.pt)



The notion of territorial cohesion resulted from a long process which was initiated as early as 1989, during the first informal ministerial meeting of ministers responsible for spatial planning (Böhme 2011: 18). It was, however, with the publication of the European Spatial Development Perspective (ESDP) in 1999, that the concept of territorial cohesion was brought into the EU agenda (Vanolo 2010: 1305). Until it was formally included in the EU (Lisbon) Treaty in 2009, as an EU policy goal, alongside the goals of economic and social cohesion, territorial cohesion was an important line of enquiry in the first ESPON programme (2000–2006) (Abrahams 2014: 2136). It was also widely debated in the Second and Third Cohesion Policy reports, as well as in the first EU Territorial Agenda and had a dedicated EU Green Paper (EC

2008), which followed the ESDP vision for a more polycentric European territory. Despite all these advances in gradually integrating the policy goal of territorial cohesion into the EU and national policy agendas, and the academic fascination for this EU concept that have prompted a range of commentators to produce a rich vein of theoretical reasoning, over the past years, territorial cohesion remains an ambiguous concept. Here, the Territorial Agendas could have served as a conceptual clarifier by presenting a convincing case to supporting effective territorial cohesion policies in Europe. The crucial argument here is that this understanding of territorial cohesion policies should probably be simplified as a way to attract a wider share of stakeholders' audience, at all territorial levels.

## The EU Territorial Agendas and the territorial cohesion narrative

No matter how we look at it, the prevailing vision of territorial cohesion has a common denominator which relates to a main policy goal expressed in all EU treaties: the aim of contributing to a more harmonious and balanced development of the EU (Janin Rivolin 2005: 21). This is also a central goal of the ESDP to which it added the goal of promoting a more polycentric urban system and a new urban-rural relation-

ship. Indeed, this core-policy idea of polycentrism expressed in the first Territorial Agenda describes a key message on the ESDP (Faludi 2010).

According to Van Well (2012: 1556), the contribution of the EU Territorial Agendas, for furthering the debate on territorial cohesion, came from public consultations to EU institu-

### 1

#### Comparative analysis of the Territorial Agendas

	TA 2007	TA 2011
Main theme	Towards a more <b>competitive</b> and <b>sustainable</b> Europe of diverse regions	Towards an <b>inclusive, smart</b> and <b>sustainable</b> Europe of diverse regions
Main goal	Promote a <b>polycentric territory</b> of the EU	Support <b>territorial cohesion</b> in Europe
Territorial cohesion rationale	Promote <b>polycentric</b> development Secure better living conditions and <b>quality of life</b> Promote <b>territorial governance</b>	Better integrate territorial cohesion into <b>cohesion policy</b> Promote a <b>place-based approach</b> Promote <b>integrated functional area</b> development Promote a <b>multilevel governance</b> approach Promote <b>sustainable</b> and efficient use of <b>territory</b> and resources
Priorities for territorial development and cohesion	1 – Strengthen <b>polycentric</b> development and innovation through networking of city regions and cities 2 – New forms of partnership and <b>territorial governance</b> between rural and urban areas 3 – Promote <b>regional clusters</b> of competition and innovation in Europe 4 – Strengthening and extension of <b>trans-European networks</b> 5 – Promote trans-European <b>risk management</b> 6 – Strengthening <b>ecological</b> structures and <b>cultural</b> resources	1. Promote polycentric and balanced territorial development 2. Encouraging <b>integrated development</b> in cities, rural and specific regions 3. Territorial integration in cross-border and transnational <b>functional regions</b> 4. Ensuring global competitiveness of the regions based on <b>strong local economies</b> 5. Improving <b>territorial connectivity</b> for individuals, communities and enterprises 6. Managing and connecting <b>ecological</b> , landscape and <b>cultural</b> values of regions

Source: Own elaboration based on the Territorial Agendas 2007 and 2011

tions, national and some regional/local governments, as well as interest organisations and other partners. On a practical matter, the territorial cohesion agendas intended to act as action-oriented policy frameworks to highlight the need for increasing territorial development and territorial cohesion approaches to EU policies.

The first Territorial Agenda, released in 2007, directly translated the ESDP main goal of promoting a more polycentric EU territory. In between the publication of the second Territorial Agenda (in 2011), a major international financial crisis built up momentum, exactly in the year when the European Commission published the Green Paper on Territorial Cohesion (2008). In the following year, the territorial cohesion

policy goal was formally introduced in the EU Treaty (Lisbon – 2009). In a complementary way, in 2010, the EU agreed on Europe 2020 as an overarching ten year policy strategy for the EU territory. It was under this “new EU territorial development context” that the Territorial Agenda 2020 was unveiled, which justifies placing in central stage the policy goal to support territorial cohesion in Europe (Figure 1). As a major shortcoming, however, the Territorial Agendas do not propose a clarification of the territorial cohesion concept by means of a clear identification of their main dimensions and respective components, as a way to allow for a more practical assessment of the effectiveness of territorial cohesion policies.

## Simplifying the theoretical understanding of territorial cohesion for a novel EU Territorial Agenda

One of the few undeniable truths related to the territorial cohesion concept is the certainty that there will never be a common accepted universal definition for it. This is not a major problem in our view. What is important is to define the main territorial development dimensions and components that should be tackled in order to achieve the policy goal of territorial cohesion. In this light, we propose a simplified, yet comprehensive model (the Star Model – Figure 2), in which territorial cohesion is understood as “the process of promoting a more cohesive and balanced territory, by: (i) supporting the reduction of socioeconomic territorial imbalances; (ii) promoting environmental sustainability; (iii) reinforcing and improving the territorial cooperation/ governance processes; and (iv) reinforcing and establishing a more polycentric urban system” (Medeiros 2016: 10).

Unlike the Territorial Agendas, this model places the territorial cooperation as a key pillar to achieving territorial cohesion processes, alongside socioeconomic cohesion, polycentrism and environmental sustainability. But the main advantage of modelling territorial cohesion is to simplify its understanding and consequently to better associate a set of concrete indicators which can effectively measure it in a given territory (see Medeiros 2016). Here, a simple territorial cohesion index can be quite useful to show territorial cohesion or/and territorial exclusion trends. One example is the simplified territorial cohesion index produced for the European territory, using one indicator associated with each one of the “star model” territorial cohesion dimensions (Figure 3). Despite its

### 2

The star of territorial cohesion



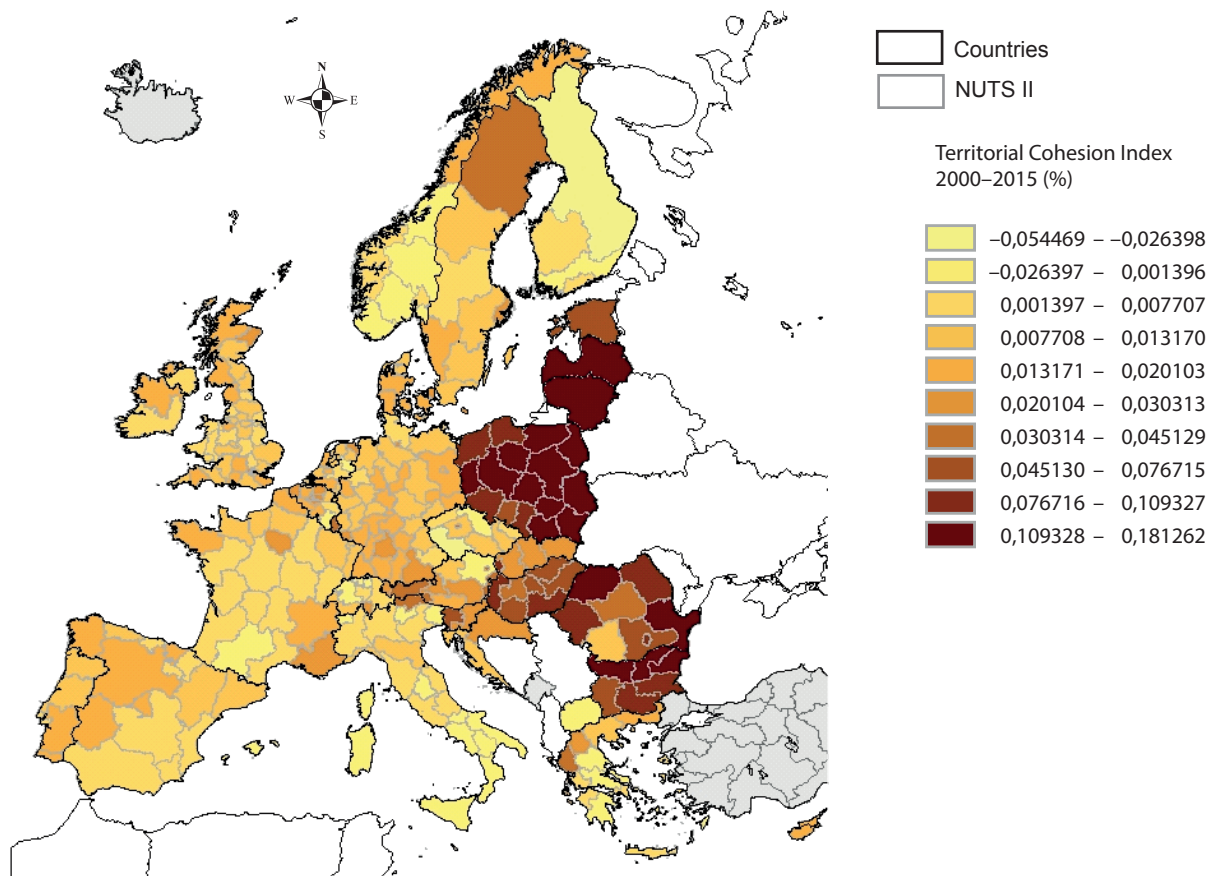
Source: Medeiros 2016

simplicity, it allows to detect the crucial importance of EU cohesion policy to achieve a more cohesive European territory, over the past 15 years. The same is not true, however, for what happened at the national level, when using more detailed indexes (see Medeiros 2016 and 2018a).



3

Territorial cohesion index in Europe NUTS II – 2000/2015



Source: Own elaboration

## Novel policy visions for achieving territorial cohesion

Alongside the need to clarify and simplify the presentation of the territorial cohesion vision, by proposing distinct analytic dimensions and respective components, and also measurable indicators, a novel Territorial Agenda should, in our view, present concrete potential policy approaches to effectively achieve this ultimate goal of all public policies.

### Territorial cohesion cities

One of the main lessons that can be drawn from the implementation of EU cohesion policy, along the past 30 years, is its overall positive impacts in promoting territorial development in all EU Member States (EC 2017; Molle 2007; Medeiros 2013, 2017a).

Conversely, this policy has not been able to invert territorial exclusion trends which characterise less developed EU regions, vis-à-vis the most developed ones (Medeiros 2017b). Put differently, EU cohesion policy funding has not been sufficiently capable to achieving territorial cohesion at the national level, despite the bulk of its investment (more than 70 percent) being allocated into less developed regions. There are several reasons for that, including financial limitations when considering the development needs of these regions, and the private investment preference for the more developed regions.



Foto: Barbara landolo / pixabay.com

### Malaga: Example for a territorial cohesion city

One theoretical way we propose to invert these trends in the EU is to selected a few number of territorial development hubs, normally the capital cities of less developed regions, to concentrate national and EU development and cohesion funding, counter to the current criteria-less scenario of allocating funds to all EU territories. We call these hubs “territorial cohesion cities”, and “secondary territorial cohesion cities”, which have a specific criterion to be identified in a given territory (see Medeiros/Rauhut 2018).

In brief, this policy rationale advocates that, by allocating the bulk of EU, national and regional development funding in territorial cohesion cities, this would strengthen the coherence and efficiency of these investments. Firstly, it would avoid a dispersion of investments on several lagging regions that, despite being supported by national and EU funding for decades, have continued to lose population and socio-economic relevance within a national context. Secondly, we would expect that these lagging regions would benefit more from the hinterland development spillovers resulting

from the increasing territorial development trends from the surrounding territorial cohesion city. Thirdly, at the national level, it would lead to a more balanced and polycentric urban network, by reinforcing the role of medium-towns.

Such a vision to promote territorial development based in second ranked cities is not novel by itself. It was, for instance, supported by several ESPON reports. One in particular, the ET2050 – Territorial Scenarios and Visions for Europe (2013: 11), suggested an integrated and equilibrated urban system based on the development of second rank cities for the EU territory, that would cooperate with “first rank cities in providing quality services and allowing the latter to avoid strong diseconomies of scale that can be of detriment to growth”. The territorial cohesion cities’ rationale, however, defines clear criteria to select the cities which would function as regional development hubs with a national perspective to ultimately achieve the territorial cohesion goal at the national level.

## The need for territorial cohesion indicators

As previously mentioned, the novel Territorial Agenda, more than referring to broad policy goals, should propose and create a set of key indicators to measure territorial cohesion, to properly assess if territorial cohesion is being achieved (Dao et al. 2017: 638), and for its operationalisation as a concrete and viable policy instrument. Indeed, this need for a greater evidence-informed performance monitoring, and empirical understanding of the achievements of territorial development and cohesion policies aims at ensuring greater optimisation and coordination (González et al. 2015: 1597). In this regard, the ESPON INTERCO (2011) report proposed 32 territorial indicators to measure territorial cohesion trends, associated with four development dimensions: (i) strong local economies ensuring global competitiveness; (ii) innovative

territories; (iii) fair access to services, market and jobs; (iv) inclusion and quality of life; (v) attractive regions of high ecological values and strong territorial capital; and (vi) integrated polycentric territorial development. Instead, we suggest that the new Territorial Agenda indicates a more simplified and realistic set of indicators, which could be selected with the collaboration of the Eurostat and the national statistical institutes, to measure territorial cohesion trends in a given territory (Figure 4).

In the end, the novel Territorial Agenda should be a more targeted and concrete document to attract a wider audience of policymakers and to make a more positive territorial impactful transformation towards a more harmonious and cohesive European territory.

### 4

#### Proposed indicators for the territorial dimensions/components – simplified

Socioeconomic Cohesion	Environmental Sustainability	Polycentrism	Territorial Cooperation / Governance
Tertiary education in %	Renewable energy production	Population density	INTERREG projects PC
Physicians PC	CO <sup>2</sup> emissions PC	Road density	Terr. cooperation entities PC
Criminality rate	Protected areas PC	Rail density	Election participation in %
Productivity rate	Envir. protection € PC	Internet access in %	NGOs PC
Available income PC	Waste treatment kilogrammes PC	City hierarchy rank	Administrative capacity index
Employment rate	Selective waste kilogrammes PC	City compactness index	Online public services index

Source: Own elaboration based on Medeiros, 2013 (PC – Per Capita / Prod – Production Per Capita)

## Literature

- Abrahams, Gareth**, 2014: What "Is" Territorial Cohesion? What Does It "Do"? Essentialist Versus Pragmatic Approaches to Using Concepts, *European Planning Studies*, 22(10): 2134–2155.
- Böhme, Kai; Doucet, Philippe; Komornicki, Tomasz; Zaucha, Jacek; Swiatek, Dariusz**, 2011: How to strengthen the territorial dimension of "Europe 2020" and the EU Cohesion policy. Ministry of Regional Development, Warsaw.
- Dao, Hy; Cantoreggi, Pauline; Rousseaux, Vanessa**, 2017: Operationalizing a contested concept: indicators of territorial cohesion, *European Planning Studies*, 25(4): 638–660.
- Dühr, Stephanie; Colomb, Claire; Vincent, Nadin**, 2010: *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Routledge, London.
- EC – European Commission**, 2008: Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength, Communication from the Commission, COM (2008) 616, 6 October, European Commission, Brussels.
- EC – European Commission**, 2009: Territorial cohesion: unleashing the territorial potential, Kiruna, Sweden. Accessed: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/kiruna\\_20091211.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/kiruna_20091211.pdf) [retrieved on 14.02.2012].
- EC – European Commission**, 2017: My Region, My Europe, Our Future. Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Regional and Urban Policy, European Commission, Brussels.
- ESPON INTERCO**, 2011: Indicators of territorial cohesion, Scientific Platform and Tools Project 2013/3/2, (Draft) Final Report, Part C, Scientific report, ESPON, Luxembourg.
- ESPON ET2050**, 2013: Territorial Scenarios and Visions for Europe, Final Report | 30/06/2014, Executive Summary, ESPON, Luxembourg.
- Faludi, Andres**, 2010: *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?* Routledge, London.
- González, Ainhoa; Daly, Gavin; Pinch, Philip; Adams, Neil; Valtenbergs, Visvaldis; Burns, Malcolm; Johannesson, Hjalti**, 2015: Indicators for Spatial Planning and Territorial Cohesion: Stakeholder-driven Selection Approach for Improving Usability at Regional and Local Levels, *Regional Studies*, 49(9): 1588–1602.
- Medeiros, Eduardo**, 2013: Assessing territorial impacts of the EU Cohesion Policy: the Portuguese case, *European Planning Studies*, 22 (9): 1960–1988
- Medeiros, Eduardo**, 2016: Territorial Cohesion: an EU Concept, *European Journal of Spatial Development*, 60 – Accessed: <http://www.nordregio.org/publications/territorial-cohesion-an-eu-concept> [retrieved on 22.03.2019].
- Medeiros, Eduardo**, 2017a: European Union Cohesion Policy and Spain: a territorial impact assessment, *Regional Studies*, 51(8): 1259–1269.
- Medeiros, Eduardo**, 2017b: From Smart Growth to European Spatial Planning: a new paradigm for EU Cohesion Policy post-2020, *European Planning Studies*, 25(10): 1856–1875.
- Medeiros, Eduardo (ed.)**, 2018a: *Territorial Cohesion: the Urban Dimension*. The Urban Book Series, Springer, Cham.
- Medeiros, Eduardo; Rauhut, Daniel**, 2018: Territorial Cohesion Cities: a policy recipe for achieving Territorial Cohesion? *Regional Studies*. Accessed: <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1548764> [retrieved on 22.03.2019].
- Molle, Willem**, 2007: *European cohesion policy*. Abingdon: Routledge.





# EUROPÄISCHE TERRITORIALE GOVERNANCE

## Auswirkungen auf nationale Planungssysteme

Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht die Frage, inwiefern rechtliche, monetäre und diskursive Instrumente der europäischen Raumentwicklungspolitik und territorialen Governance Auswirkungen auf die nationalen Planungssysteme und -praktiken haben. Darüber hinaus gibt der Beitrag Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Territorialen Agenda.

---

**Dr. Angelika Münter**

studierte Raumplanung an der Universität Dortmund. Sie forscht am ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund, zu Trends der Raumentwicklung (Metropolisierung, Reurbanisierung und Polyzentralität), Wanderungs- und Wohnstandortentscheidungen sowie Interkommunalem Landmanagement.  
angelika.muenter@ils-forschung.de

**Dr. Mario Reimer**

studierte Geographie an der Ruhr-Universität Bochum und ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe „Raumbezogene Planung und Städtebau“ des ILS. Seine Schwerpunkte sind die Planungskulturforschung, Grüne Infrastrukturen, Innovative Instrumente in der Regionalentwicklung sowie Metropolitan und Regional Governance.  
mario.reimer@ils-forschung.de



Auf der Grundlage der Ergebnisse des 2018 abgeschlossenen ESPON-Projektes COMPASS (Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems) gibt dieser Beitrag einen Überblick über die wesentlichen Trends und Einflüsse der europäischen territorialen Governance auf die europäischen Planungssysteme und -praktiken zwischen 2000 und 2016. Außerdem werden die spezifischen Auswir-

kungen der europäischen territorialen Governance (als Zusammenspiel von rechtlichen, monetären und diskursiven Instrumenten) auf das deutsche Planungssystem dargestellt. Abschließend werden die Empfehlungen, die ESPON COMPASS in den laufenden Prozess zur Weiterentwicklung der Territorialen Agenda einspeist, zur Diskussion gestellt.

## Europäische Raumentwicklungspolitik – ein zahnloser Tiger?

Die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und – seit dem Lissabon-Vertrag 2009 – auch des territorialen Zusammenhalts in Europa sind zentrale Ziele der europäischen Strukturpolitik. Die Aufgabe der gemeinsamen europäischen Raumentwicklungspolitik ist es, dass die in den EU-Mitgliedstaaten für Raumentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister gemeinsam mit der Europäischen Kommission zu letzterem Ziel beitragen, indem sie raumbedeutsame Entscheidungen sowohl vertikal zwischen den verschiedenen Planungsebenen als auch horizontal mit den raumwirksamen Fachpolitiken abstimmen. Dies soll eine ausgewogene räumliche Entwicklung und die Nutzung der endogenen Potenziale der europäischen Regionen unterstützen (Schön 2019).

Anders als viele raumwirksame Fachpolitiken (zum Beispiel die Verkehrspolitik oder die Umweltpolitik) verfügt die europäische Raumentwicklungspolitik aber über keine eigenständigen rechtlichen und operativen Instrumente „von oben“, sondern basiert im Sinne ihres zwischenstaatlichen Ansatzes vorrangig auf bi- und multilateralen Übereinkünften der Mitgliedstaaten. Diese werden in gemeinsam erarbeiteten informellen strategischen Dokumenten zur europäischen Raumentwicklung festgeschrieben (bisher:

Europäisches Raumentwicklungskonzept 1999, Territoriale Agenda 2007, Territoriale Agenda 2011) und durch Projekte zur gemeinsamen Wissensbasis (ESPON) sowie zur gemeinschaftlichen Umsetzung der Ziele der europäischen Raumentwicklungspolitik begleitet (insbesondere INTERREG) (Schön 2019). Das aktuelle politische Strategiedokument zur europäischen Raumentwicklung ist die 2011 von den europäischen Ministerinnen und Ministern für Raumentwicklung in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission verabschiedete Territoriale Agenda 2020. Dieses Papier dokumentiert die gegenwärtigen Herausforderungen einer gemeinsamen europäischen Raumentwicklungspolitik und stellt den Handlungsrahmen zur Unterstützung des territorialen Zusammenhalts und zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 dar. Die Territoriale Agenda hat keinen bindenden Status und ist deshalb bei der Umsetzung ihrer Ziele vorrangig auf die Instrumente der integrierten räumlichen Planung und der territorialen Governance – im Sinne des Zusammenspiels rechtlicher, monetärer und diskursiver Instrumente der räumlichen Planung und der raumrelevanten Fachpolitiken und Akteure – in den Mitgliedstaaten angewiesen. Es greift eine weiche Form der Steuerung über Diskurse, Themen und offene Koordination (Durner et al. 2011, Dühr 2017).

## Neue Akzente durch territoriale Governance

An dieser Stelle lässt sich berechtigterweise die Frage stellen, inwiefern die europäische Raumentwicklungspolitik trotz fehlender rechtlicher und operativer Grundlagen auf nationale Planungssysteme und Praktiken einwirken kann. So wird der Einfluss der informellen europäischen Raumentwicklungspolitik seit vielen Jahren durchaus kontrovers diskutiert. Während auf der einen Seite argumentiert wird, dass sich nationale Planungssysteme im europäischen

Kontext aufgrund ähnlicher räumlicher Herausforderungen immer weiter angleichen, gehen andere weiterhin von einer Vielfalt und Ausdifferenzierung nationaler Planungssysteme und Praktiken aus. Eine Reduzierung der europäischen Raumentwicklungspolitik allein auf die strategischen Diskurse zeichnet allerdings ein unzureichendes Bild über ihre tatsächlichen Handlungsspielräume. Zwar fehlt der europäischen Raumentwicklungspolitik im oben skizzier-

ten engeren Sinne eine eigens abgesicherte Planungs- und Steuerungskompetenz für den europäischen Gesamttraum. Dennoch kann sie über unterschiedliche Kanäle und Maßnahmen der territorialen Governance die nationale und subnationale Raumentwicklung in den Mitgliedsländern beeinflussen. Wesentlich sind dabei drei Bereiche der territorialen Governance, in denen die EU agieren kann (Waterhout et al. 2009, Reimer et al. 2014): Erstens kann die EU über die Gesetzgebungen der raumbezogenen Fachpolitiken weitreichenden Einfluss auf die Ausgestaltung raumwirksamer Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedsländern nehmen. Letztere sind verpflichtet, EU-Direktiven (z. B. EU-Wasserrahmenrichtlinie oder Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie) national umzusetzen. Die sektoral ausgerichtete EU-Fachgesetzgebung befördert allerdings nicht gerade eine querschnittsorientierte und integrierte Raumentwicklung (Fürst 2010). Über monetäre Anreizsysteme und Förderprogramme kann

die EU außerdem einen erheblichen Einfluss auf die nationale Raumentwicklung ausüben. Zu nennen sind hier vor allem die ausgereiften Instrumente der Strukturpolitik (zum Beispiel der Europäische Fonds für regionale Entwicklung). Drittens kann die EU – im Sinne einer paradigmatischen Steuerung – über programmatische Ansätze Entwicklungen in Europa forcieren, ohne dabei aber rechtsverbindliche Wirkung zu entfalten. In Bezug auf raumrelevante Fragen sind dies neben der bereits skizzierten europäischen Raumentwicklungspolitik die europäische Stadtentwicklungspolitik mit der Leipzig Charta 2007 als wichtigstem Strategiedokument und dem derzeitigen Prozess zur Urban Agenda. Sowohl die raumentwicklungspolitische Strategie (Arbeitstitel „Territoriale Agenda post-2020“) als auch die stadtentwicklungspolitische Strategie (Arbeitstitel „Leipzig Charta 2.0“) werden aktuell überarbeitet, um neue europäische Akzente in der Raum- und Stadtentwicklungspolitik zu setzen.

## ESPON COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems

Das europäische Raubeobachtungsnetzwerk ESPON sammelt und analysiert europaweit raumbezogene Daten, um die Wissens- und Informationsgrundlagen der europäischen Raumentwicklungspolitik zu verbessern ([www.espon.eu](http://www.espon.eu)). Hierzu werden in verschiedenen Programmprioritäten Projekte ausgeschrieben, die an transnationale Konsortien vergeben werden. Den Schwerpunkt bilden Projekte der angewandten Forschung zur räumlichen Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion. Über diese sollen Erkenntnisse über räumliche Trends in Europa erzielt werden. Von 2016 bis 2018 wurde im Rahmen von ESPON das Projekt „Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems“ (ESPON COMPASS) durchgeführt. Das Projektkonsortium setzte sich aus einem Kernteam von Universitäten und Forschungseinrichtungen aus acht europäischen Ländern unter Federführung der TU Delft in den Niederlanden (Prof. Vincent Nadin) und einem erweiterten Netzwerk von Experten zu den nationalen Planungssystemen zusammen. Aus Deutschland waren die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) in Hannover und das ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung in Dortmund beteiligt.

COMPASS hat die Planungssysteme sowie die Praktiken territorialer Governance in allen 28 EU-Staaten sowie den vier ESPON-Partnerländern (Island, Norwegen, Schweiz,

Liechtenstein) verglichen und damit einen aktuellen Überblick zum Stand der räumlichen Planung und territorialen Governance in Europa geschaffen. Der letzte umfassende Vergleich europäischer Planungssysteme wurde Ende der 1990er-Jahre durchgeführt und deckte nur die damaligen 15 EU-Mitgliedstaaten ab (European Commission 1997). Seitdem ist die EU auf 28 Mitgliedstaaten angewachsen und die europäische Territorial- und Kohäsionspolitik hat sich ebenso wie die Planungssysteme vieler europäischer Länder erheblich weiterentwickelt. Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren wesentlich auf Expertenwissen: Nationale Experten mit umfassender Erfahrung zum jeweiligen Planungssystem, der Praxis territorialer Governance und den Wechselwirkungen mit raumrelevanten EU-Gesetzgebungen und -politiken haben zum Projekt beigetragen, indem sie einen umfassenden qualitativen Fragebogen zum jeweiligen Planungssystem schriftlich beantwortet haben. Zur Validierung der Ergebnisse wurden diese in jedem Land mit weiteren Experten aus Planungswissenschaft und -praxis diskutiert und haben einen standardisierten Prozess der Qualitätskontrolle durch das COMPASS-Konsortium durchlaufen.

Von früheren Studien unterscheidet sich das COMPASS-Projekt darin, dass es den Schwerpunkt nicht nur auf eine Momentaufnahme legt, sondern vor allem die Veränderungen zwischen 2000 bis 2016 in den Blick nimmt und herausar-



beitet, ob und inwiefern diese Änderungen auf den Einfluss der europäischen territorialen Governance zurückgeführt werden können. Darauf aufbauend werden Empfehlungen

für die regionale und nationale Raumentwicklungspolitik abgeleitet.

## Der Einfluss europäischer territorialer Governance auf die nationalen Planungssysteme und -praktiken in Europa

Das COMPASS-Projekt zielte darauf ab, den Einfluss der Europäischen Union auf nationale Planungssysteme und -praktiken zu untersuchen. Das COMPASS-Projekt basiert auf folgendem Grundverständnis: „European territorial governance is a set of simultaneous processes of (i) downloading of rules, policies and ideas from EU institutions to national systems; (ii) uploading of ideas and approaches from the systems to the EU level; and (iii) horizontal cross-influence of domestic systems through cooperation platforms set by the EU.“ Die europäische territoriale Governance ist also keine „Einbahnstraßenpolitik“, da auch die einzelnen Mitgliedstaaten Ideen, Konzepte und Strategien der Raumentwicklung aus ihrem jeweiligen nationalen Kontext in den supranationalen strategischen Diskurs einbringen. Die horizontale Vernetzung der einzelnen Länder setzt darüber hinaus Lernprozesse in Gang, die sowohl in die jeweilige nationale Raumentwicklung als auch in supranationale Diskurse einfließen können.

### Sechs Typen von Einflüssen der europäischen territorialen Governance

Im COMPASS-Projekt wurden insgesamt sechs Typen von Einflüssen der europäischen territorialen Governance unterschieden, die die Analyse angeleitet haben (vgl. Abbildung 1). Als Top-down-Einflüsse gelten die europäische

Gesetzgebung in einzelnen Sektoren (A. strukturelle Einflüsse), die mit monetären Anreizsystemen unterlegten europäischen Politiken, insbesondere die Strukturpolitik (B. instrumentelle Einflüsse) und die europäischen Diskurse mit explizitem Raumbezug (C. diskursive Einflüsse). Hier wirkt die EU auf die Mitgliedstaaten. Darüber hinaus gibt es Bottom-up-Einflüsse, bei denen die Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene einwirken. Diese werden in jene unterteilt, die über den nationalen (und subnationalen) Diskurs raumbezogene Themen in die europäischen Diskursarenen hineintragen (D) und solche, die über experimentelle Praktiken (E) in den einzelnen Mitgliedstaaten Erfahrungswerte einbringen. Letztlich stellt auch der horizontale Austausch über europäische Plattformen (F) Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch dar, die ebenfalls Eingang in die europäische Raumentwicklung finden können.

Auf Basis dieser Typisierung hat COMPASS die wechselseitigen Einflüsse der europäischen territorialen Governance in 32 europäischen Ländern analysiert (mit einem Fokus auf die Typen A bis D). Zunächst verdeutlichen die Ergebnisse des Projektes, dass der Einfluss der europäischen territorialen Governance auf die nationalen Planungssysteme nicht einheitlich ist. Die nachfolgenden Abschnitte fassen notwendigerweise stark vereinfacht wesentliche Trends zusammen.

### 1

#### Typisierung von Einflüssen der europäischen territorialen Governance,

Type of influence	Direction	Driver of change	Mechanism of change
A. Structural	Top-down (EU → Member states)	Rules	Legal conditionality
B. Instrumental		Funds	Economic conditionality
C. Top-down discursive		Expert knowledge	Cognitive persuasion
D. Bottom-up discursive	Bottom-up (Member states → EU)	Expert knowledge	Cognitive persuasion
E. Practical		Interactive knowledge	Social learning
F. Horizontal	Horizontal (Member state → Member state(s))	Interactive knowledge	Social learning

Quelle: ESPON COMPASS 2018, S. 43 (basierend auf Cotella/Janin Rivolin 2015)

men, ohne auf die Bandbreite an Variationen innerhalb Europas eingehen zu können.

### **Top-down-Einflüsse der EU auf Planungssysteme vor allem in osteuropäischen Mitgliedstaaten sichtbar**

Die Analyse zeigt, dass die europäische Gesetzgebung und die damit verbundenen Richtlinien die räumliche Planung in allen Mitgliedstaaten beeinflussen. Beispiele hierfür sind vor allem die Umsetzung umweltpolitischer Richtlinien wie die EU-Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG), die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) oder die Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung (2001/42/EG). Es zeigt sich allerdings auch, dass hieraus folgende grundlegende strukturelle Veränderungen des jeweiligen administrativen Aufbaus der Planungssysteme und die Verteilung der Planungskompetenzen vorwiegend in den osteuropäischen Ländern nachweisbar sind. In anderen Ländern ist der strukturelle Einfluss hingegen geringer. So besteht beispielsweise in Deutschland ein gewachsenes und folglich stabiles Planungs- und Verwaltungssystem, welches neue Anforderungen der EU-Gesetzgebung aufgreift, indem beispielweise Planungsverfahren angepasst werden. Es ist hier aber nicht zu grundlegenden strukturellen Veränderungen des Planungssystems gekommen.

### **Finanzielle Instrumente als wesentliche Stellschraube der europäischen territorialen Governance**

Ein etwas anderes Bild zeigt sich, wenn die raumbezogenen Politikansätze der EU betrachtet werden. Die mit investiven Mitteln (wie den Strukturfonds) hinterlegten Instrumente entfalten konkrete Wirkungen in allen Mitgliedstaaten. Dies gilt vor allem für die europäische Kohäsions- und Strukturpolitik. Insgesamt zeigt sich, dass die investiven Anreize über die verschiedenen europäischen Förderprogramme eine wesentliche Stellschraube im Rahmen der europäischen territorialen Governance sind. Auch hier lässt sich festhalten, dass gerade in osteuropäischen Ländern die Bereitschaft für strukturelle Anpassungen, wie etwa neue regionale Zuschnitte im Sinne einer Harmonisierung von Fördermittel-

politik und regionaler Entwicklung, deutlich ausgeprägter ist als beispielsweise in den nord- oder nordwesteuropäischen Staaten.

### **Diskursive Einflüsse sowohl Top-down wie Bottom-up vergleichsweise schwach**

Deutlich diffuser stellt sich der Einfluss europäischer Diskurse zur Raumentwicklung auf die nationalen Planungssysteme und -praktiken dar. Damit sind vor allem die informellen und auf eine beispielhafte Wirkung ausgerichteten Strategien und Konzepte der europäischen Raumentwicklung gemeint, zum Beispiel die oben genannte Territoriale Agenda. Generell zeigt sich, dass die Inhalte der europäischen Strategien in den nationalen Planungsdokumenten entweder über direkte Bezüge zu den strategischen Dokumenten der EU oder indirekt über einzelne Themen, Begrifflichkeiten und Konzepte im Sinne einer „europäischen Raumentwicklungsrhetorik“ aufgegriffen werden. Die nicht explizit auf die Raumentwicklung ausgerichteten Strategie-Dokumente, wie die Europa 2020-Strategie und Lissabon-Strategie, stellen einen bedeutenden Referenzrahmen für die nationalen Planungsdokumente dar. Die Leipzig Charta und der aktuelle Diskurs zur Urban Agenda beeinflussen alle räumlichen Ebenen, insbesondere die lokale Ebene, zunehmend. Dahingegen ist der Einfluss der raumentwicklungspolitischen Dokumente schwächer und teils gesunken: Obwohl das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) aus dem Jahr 1999 das erste und älteste raumentwicklungspolitische Strategiepapier der EU ist, hat es einen stärkeren und nachhaltigeren Einfluss auf die weitere Diskussion zur europäischen Raumentwicklung hinterlassen als seine Nachfolgedokumente, die Territorialen Agenden 2007 und 2011.

Diese Top-down-Wirkungsbereiche werden ergänzt durch Bottom-up-Prozesse, in denen strategische Konzepte wie nationale und regionale Raumentwicklungsstrategien und deren Begrifflichkeiten in den supranationalen Diskurs integriert werden. Vor allem die rotierende EU-Ratspräsidentschaft bietet den einzelnen Staaten die Möglichkeit, die europäische Raumentwicklungspolitik Bottom-up mitzugestalten.

# Auswirkungen europäischer territorialer Governance auf das deutsche Planungssystem

In diesem Abschnitt wird das deutsche Planungssystem im Hinblick auf seine Empfänglichkeit für den Einfluss europäischer Gesetze, Politiken und Diskurse betrachtet. Welche Entwicklungen zeigen sich auch in anderen europäischen Ländern? Wo weisen die Entwicklungen in Deutschland Besonderheiten auf und worauf sind diese zurückzuführen?

## Struktureller Einfluss auf Planungsverfahren durch EU-Umweltgesetzgebung

Das System der formellen raumbezogenen Planung in Deutschland ist in seinen wesentlichen Grundzügen in den 1960er- und 1970er-Jahren entstanden. Seitdem sind die Instrumente und Verfahren fast unverändert geblieben, es gab lediglich punktuelle Modifikationen (Blotevogel et al. 2014; Danielzyk/Münter 2019). Wesentliche Anpassungen in den letzten Jahren sind dabei auf Regelungen der EU zurückzuführen. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern haben die Einflüsse durch die EU zwar nur zu Anpassungen innerhalb eines gereiften Systems, nicht aber zu deutlichen Systembrüchen geführt. Dennoch sind die Einflüsse der europäischen Gesetzgebung heute insbesondere durch die EU-Umweltgesetzgebung in Planungsverfahren allgegenwärtig und verlangen zum Teil ein verändertes Planungsverständnis. So nimmt die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) im deutschen Planungssystem eine Sonderstellung ein, indem für die Flächen des Natura-2000-Netzes ein Verschlechterungsverbot des ökologischen Zustandes gilt, welches den ansonsten üblichen Abwägungsspielraum zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen erheblich einschränkt (Chilla/Kühne/Neufeld 2016: 63 f.). Zudem ging die Umsetzung der EU-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung (2001/42/EG) in nationales Recht auf allen räumlichen Ebenen mit Erweiterungen der Planungsverfahren sowie weitaus umfassenderen Begründungs- und Beteiligungspflichten einher (Danielzyk/Münter 2019).

## „By-passing“ formeller Planungsstrukturen infolge monetärer Anreizsysteme der EU

Wie auch in den meisten anderen europäischen Ländern hat von den EU-Sektorpolitiken in Deutschland die Strukturpolitik den größten Einfluss auf die Raumentwicklung. Im Gegensatz zu vielen osteuropäischen Ländern ist diese aber nicht mit dem formellen Planungssystem verzahnt, sondern unterstützt vor allem informelle, handlungsorientierte Formate der Raumentwicklung, insbesondere auf der lokalen

und regionalen Ebene. Es kommt dabei zu einer Ergänzung wie auch zu einem „By-passing“ formeller Planungsstrukturen (Blotevogel/Danielzyk/Münter 2014: 102). Beispiele dafür sind Agenturen der Regionalentwicklung, die ihre vielfältigen Strategien, Ansätze und Projekte mit dem Zugang zu Fördermitteln unterlegen können und sich selbst vielfach aus diesen (teil-)finanzieren. Dabei spielen insbesondere die Mittel aus den EU-Strukturfonds eine große Rolle. Das macht diese handlungsorientierten Ansätze für die beteiligten Akteure häufig attraktiver als formelle Planungsinstrumente. Insofern hat die EU zwar nur relativ geringen Einfluss auf das integrative formelle Planungssystem, nimmt aber stärkeren Einfluss auf die Strategien der Raumentwicklung durch die Definition von Förderbedingungen, der zu beteiligenden Akteure, der Organisationsformen usw. (Danielzyk/Münter 2019).

## Leipzig Charta ist einflussreichstes europäisches Strategiedokument in Deutschland

In Bezug auf die europäischen Strategiedokumente und damit einhergehende Diskurse zur Raumentwicklung liegt Deutschland bezüglich des Top-down-Einflusses überwiegend im oben skizzierten europäischen Trend: Auch in Deutschland haben die stadtentwicklungspolitischen Dokumente, insbesondere die Leipzig Charta, einen größeren Einfluss auf die Planungspraxis als die übergeordneten Strategie-Dokumente der EU und die raumentwicklungspolitischen Dokumente. Die Verabschiedung der Leipzig-Charta unter der Deutschen Ratspräsidentschaft 2007 hat auch den nationalen Diskurs zur integrierten Stadtentwicklung befördert; sie war der Startpunkt für die „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ in Deutschland. Diese setzt die Inhalte der Leipzig Charta im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung in Deutschland unter Beteiligung von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft aller räumlichen Ebenen um.

## Deutschland gestaltet europäische Diskurse zur Raumentwicklung mit

Auch in Deutschland wurde ein Bottom-up-Einfluss auf die europäischen Diskurse zur Raumentwicklung vorrangig im Zuge der EU-Ratspräsidentschaften erzielt. Viele der strategischen Dokumente zur europäischen Stadt- und Raumentwicklungspolitik wurden unter deutscher Ratspräsidentschaft verabschiedet: Das EUREK 1999, die Leipzig

Charta 2007 sowie die Territoriale Agenda 2007. In diese Dokumente sind zahlreiche Ideen aus Deutschland eingeflossen – wie zum Beispiel das Leitbild der polyzentralen Raumentwicklung in das EUREK. Gleichwohl war die Erarbeitung dieser Strategien ein mehrjähriger gemeinschaftlicher Prozess der EU-Mitgliedstaaten, sodass der Einfluss einzelner Mitgliedstaaten nur schwerlich zu messen ist. Gegenwärtig

ist absehbar, dass Deutschland mit der bevorstehenden EU-Ratspräsidentschaft 2020 die Debatte zur europäischen Stadtentwicklungspolitik mit einer Leipzig Charta 2.0 neu beleben möchte (Eltges/Weigel 2017) und auch die Verabschiedung der Territorialen Agenda „post-2020“ in diese Ratspräsidentschaft fallen wird.

## Fazit

In diesem Beitrag stand die Frage im Vordergrund, ob und wie sich die europäische territoriale Governance auf nationale Planungssysteme und -praktiken auswirkt und ob sich – anknüpfend an das 1997 erschienene EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies – für die vergangenen 20 Jahre wesentliche Veränderungen abbilden lassen. Der Anspruch der europäischen Raumentwicklungspolitik spiegelt sich deutlich in den entsprechenden strategischen Dokumenten wider (EUREK, Territoriale Agenda), wobei jedoch ihre direkte Wirkung und Durchsetzung in die nationalen Diskurse und Praktiken nicht immer eindeutig ist. Es hat sich gezeigt, dass die europäische Raumentwicklungspolitik erst über das komplexe Zusammenspiel von strategischen Diskursen, monetären Anreizsystemen und rechtsverbindlichen Direktiven Wirksamkeit im Sinne einer europäischen territorialen Governance entfaltet. Dennoch bietet aktuell die Weiterentwicklung und Umsetzung der Territorialen Agenda 2020 eine Gelegenheit, um die zukünftige strategische Ausgestaltung der europäischen Raumentwicklungspolitik im Sinne einer integrierten europäischen territorialen Governance wirksamer zu machen. Dühr weist zurecht darauf hin, dass die Territoriale Agenda 2020 ihre angestrebte Raumwirksamkeit nicht gänzlich entfalten konnte (Dühr 2017).

Vor diesem Hintergrund leitete das ESPON COMPASS-Projekt politische Empfehlungen zur Stärkung der räumlichen Planung und territorialen Governance in der EU und in ihren Mitgliedstaaten ab. Einen wesentlichen Schwerpunkt bilden Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Territorialen Agenda 2020 und ihrer Umsetzung („Develop a strong Territorial Agenda for Europe post-2020 – and apply it“). Diese Empfehlungen (vgl. Abb. 2) richten sich überwiegend an das „Network of Territorial Cohesion Contact Points“ (Netz-

werk der Kontaktstellen für den territorialen Zusammenhalt, NTCCP), dem Kommunikations- und Koordinationsgremium der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu Fragen des territorialen Zusammenhalts. Das NTCCP wurde im Jahr 2007 eingerichtet, um die für Raumentwicklungspolitik zuständigen Ministerinnen und Minister bei der Umsetzung der Territorialen Agenda zu unterstützen. Es organisiert die (informellen) Ministertreffen zur Raumentwicklung im Rahmen der Ratspräsidentschaften und dient dem Austausch von Wissen und Erfahrungen sowie Vorschlägen der EU und der Mitgliedstaaten zum Konzept des territorialen Zusammenhaltes und seiner Umsetzung und sichert die Kommunikation und Koordination zwischen den an der TA beteiligten Akteuren. Das NTCCP setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Beitritts- und Gastländer sowie den Institutionen der EU und weiteren territorialen Akteuren zusammen.

ESPON COMPASS empfiehlt dem NTCCP, die Territoriale Agenda auf Basis eines überzeugenden Narratives substantiell zu überarbeiten, damit sie von hochrangigen Politikern und den Medien aufgenommen wird und „in einer Liga“ mit weitaus einflussreicheren strategischen Dokumenten, wie der „New Urban Agenda“ und den „Sustainable Development Goals“ der UN spielen kann. Die Ergebnisse von ESPON COMPASS zeigen, dass der Einfluss des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK) 1999 auf die räumliche Planung in den Mitgliedstaaten sehr viel größer war als es heute der Einfluss der Territorialen Agenda ist. Die Überarbeitung der Territorialen Agenda sollte daher an diese Stärken des EUREK anknüpfen. Zur Erarbeitung und Umsetzung einer neuen Territorialen Agenda ist sowohl eine engere Verzahnung mit der räumlichen Planung und den Herausforderungen der Raumentwicklung in den Mitgliedstaaten als



auch den Interessen der raumrelevanten Fachpolitiken notwendig. Hierzu ist ein erneuter Dialog der Mitgliedstaaten und der EU zum Verhältnis zwischen sektoraler Politik und Raumentwicklungspolitik wünschenswert (ESPON COMPASS 2018: 85–87). Abbildung 2 fasst abschließend die Empfehlungen von ESPON COMPASS zur Entwicklung und Umset-

zung einer Territorialen Agenda für Europa auch nach 2020 zusammen. Sie sollen einen Beitrag leisten auf dem Weg zu einer starken europäischen territorialen Governance, die über eine engere Verzahnung und Koordination der europäischen Raumentwicklungspolitik mit der Kohäsionspolitik schlagkräftiger wird.

## 2

### Empfehlungen zur Entwicklung und Umsetzung einer überzeugenden Territorialen Agenda für Europa „nach 2020“

Empfehlung	Erläuterung	Adressat
Entwicklung eines überzeugenden Narratives	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Es ist ein neues und zeitgemäßes Narrativ notwendig, welches geeignet sein muss, von hochrangigen Politikern und Medien aufgegriffen zu werden.</li> <li>■ Dieses Narrativ sollte mit klaren Zielen und übergeordneten Leitprinzipien verknüpft werden, die sich für ein kontinuierliches Monitoring (auch im Rahmen von ESPON) eignen.</li> <li>■ Um Aufmerksamkeit auf nationaler Ebene zu erzielen, sollte der Fokus auf einflussreichen europäischen Politiken liegen, die TA spezifischer in ihren Zielen sein und zugleich auch lokale Belange besser berücksichtigen.</li> </ul>	NTCCP
Fokus auf die co-creation und co-application der TA	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Um eine große Akzeptanz der TA zu erreichen, ist einer Einbindung aller relevanten Akteure bei der Erarbeitung der TA notwendig (EU-Sektorpolitiken, hochrangige nationale Akteure, auch aus den raumrelevanten Sektorpolitiken, regionale und lokale Akteure).</li> <li>■ Dies kann politische Aufmerksamkeit für die TA generieren, auf jeden Fall wird aber die Umsetzung erleichtert, wenn alle zentralen Akteure bereits an der Erarbeitung beteiligt waren.</li> <li>■ Ein Vorbild für einen Co-creation-Prozess könnte der „Partnerschaften“-Ansatz, welcher der Umsetzung des „Paktes von Amsterdam“ in der europäischen Stadtentwicklungspolitik dient, sein. Die Partnerschaften könnten durch ESPON „Targeted Analyses“ unterstützt werden.</li> </ul>	NTCCP
„Be as visionary and concrete as the ESDP“	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Das Europäische Raumentwicklungskonzept wurde in der räumlichen Planung wesentlich stärker adaptiert als die Territorialen Agenden.</li> </ul>	NTCCP
Dialog mit den raumrelevanten Fachpolitiken stärken	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ansätze, um den Dialog zwischen europäischer Raumentwicklungspolitik und den raumrelevanten Fachpolitiken zu stärken, sollten wiederaufgegriffen und erweitert werden.</li> </ul>	NTCCP
Arbeitsgruppe des Rates der EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Die Einsetzung einer Arbeitsgruppe des EU-Rates zur Raumentwicklungspolitik oder zum territorialen Zusammenhalte oder sollte geprüft werden. Die Idee einer solchen Arbeitsgruppe besteht seit langem, wurde aber bisher nicht implementiert.</li> </ul>	NTCCP
Nationale „Hausaufgaben“	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Eine Umsetzung einer neuen TA kann nicht ohne die breite Unterstützung in den Mitgliedstaaten der EU gelingen.</li> <li>■ Der Dialog mit den Akteuren auf allen Ebenen (nationale Fachpolitiken, regionale und lokale Ebene) über die Territoriale Agenda ist eine wesentliche Voraussetzung für deren Umsetzung.</li> </ul>	NTCCP
Anreize zur Umsetzung der TA	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ergänzend sollten Anreize geschaffen werden, um die Umsetzung der TA zu unterstützen; z. B. finanzielle Unterstützung und/oder einfacherer Zugang zu Informationen und Entscheidungsprozessen</li> <li>■ Die konkrete Ausgestaltung der Anreize in den Mitgliedstaaten hängt vom jeweiligen Planungssystem ab.</li> <li>■ Beispiele für mögliche Anreize <ul style="list-style-type: none"> <li>– Weicher Anreiz: Auslobung eines Preises für das beste Planungsdokument auszuloben, welches die Ziele der TA aufgreift</li> <li>– Finanzielle Anreize: Europäische Struktur- und Investitionsfonds könnten thematische Ziele der TA adressieren</li> </ul> </li> </ul>	Alle politischen Ebenen
Ausbildung von Planerinnen und Planern	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Um die Wahrnehmung der TA und das Wissen um diese zu erhöhen, sollte diese europaweit verstärkt in der Ausbildung von Planern und Geographen thematisiert werden.</li> </ul>	Hochschulen

Quelle: nach ESPON COMPASS (2018): 85–87

# Literatur

- Blotevogel**, Hans H.; Danielzyk, Rainer; Münter, Angelika, 2014: Spatial Planning in Germany: Institutional Inertia and New Challenges. In: Reimer, Mario; Getimis, Panagiotis; Blotevogel, Hans H. (Hrsg.): Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes. New York: 83–108.
- Chilla**, Tobias; Kühne, Olaf; Neufeld, Markus, 2016: Regionalentwicklung. Stuttgart.
- Cotella**, Giancarlo.; Janin Rivolin, Umberto, 2015: Europeanizzazione del governo del territorio: un modello analítico. In: Territorio (73), 127–134.
- Danielzyk**, Rainer; Münter, Angelika, 2019: Raumplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: 1931–1942.
- Durner**, Wolfgang; Greiving, Stefan; Reitzig, Frank, 2011: Rechtlicher und institutioneller Rahmen der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover: 379–433.
- Dühr**, Stefanie, 2017: Arbeitspaket (AP) 1: Einordnung der europäischen territorialen Zusammenarbeit und Raumentwicklungspolitik in den breiteren Kontext der Raumentwicklung. Bericht AP1. MORO-Forschungsprojekt Zukunft der europäischen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2016/zusammenarbeit-raumentwicklung/dl-arbeitspaket1.pdf> [abgerufen am 26.06.2019].
- Eltges**, Markus; Weigel, Oliver, 2017: Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Charta der Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/2017, 24–31.
- ESPON**, 2019: ESPON. Zugriff: <https://www.espon.eu> [abgerufen am 26.06.2019].
- ESPON COMPASS**, 2018: COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016-2018. Final Report. Luxemburg. Zugriff: <https://www.espon.eu/planning-systems> [abgerufen am 15.06.2019].
- European Commission / Directorate-General for Regional and Urban Policy** (Hrsg.), 1997: The EU compendium of spatial planning systems and policies. Luxemburg.
- Fürst**, Dietrich, 2010: Raumplanung – Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Lemgo.
- Reimer**, Mario; Getimis, Panagiotis; Blotevogel, Hans Heinrich (Hrsg.), 2014: Spatial Planning Systems and Practices in Europe – A Comparative Perspective on Continuity and Changes. New York.
- Schön**, Karl Peter, 2019: Europäische Raumentwicklungspolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: 577–588.
- Waterhout**, Bas; Mourato, Joao; Böhme, Kai 2009: The Impact of Europeanisation on Planning Cultures. In: Knieling, Jörg; Othengrafen, Frank (Hrsg.) Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. Farnham: 239–253.

## Danksagung

Dieser Beitrag basiert in erster Linie auf dem englischsprachigen Abschlussbericht des Projektes ESPON COMPASS (2018) inkl. seiner Anhänge und der unveröffentlichten Fragebögen zur räumlichen Planung und territorialen Governance in Deutschland. Der Beitrag dient der Verbreitung der Ergebnisse von ESPON COMPASS in den nationalen deutschen Diskurs. Am Abschlussbericht von ESPON COMPASS selbst war ein Team von 35 Autoren aus acht europäischen Ländern beteiligt, deren wissenschaftliche Arbeit maßgeblich in diesen Beitrag eingeflossen ist. Hierfür möchten wir uns herzlich beim ESPON COMPASS Konsortium bedanken. Dieser Artikel spiegelt aber nicht unbedingt deren Meinung wie auch nicht unbedingt die Meinung des ESPON 2020 Monitoring Committees wider. Zudem gilt unser Dank ESPON EGTC für die finanzielle Förderung des Projektes ESPON COMPASS sowie den Teilnehmern des Expertenworkshops im Juni 2017 im ILS, in welchem die Europäisierung des deutschen Planungssystems diskutiert wurde.



# DER DEUTSCHLANDATLAS

## Ein Beispiel für wissenschaftliche Politikberatung

Das europäische Ziel der territorialen Kohäsion ähnelt inhaltlich dem deutschen Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse. Beide Begriffe sind allerdings nicht genau definiert. Der Deutschlandatlas schafft eine Grundlage für ein gemeinsames Verständnis.

---

**Dr. Rupert Kawka**

ist wissenschaftlicher Projektleiter im Referat Europäische Raum- und Stadtentwicklung und war maßgeblich an der Erstellung des Deutschlandatlases beteiligt.  
rupert.kawka@bbr.bund.de



Territoriale Kohäsion ist seit vielen Jahren ein wichtiges Thema in der Europäischen Union. Eine eindeutige Definition gibt es nicht (vgl. Europäische Kommission 2015), aber der Begriff ist eng mit dem Ziel einer nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung für die gesamte EU verbunden. Demgemäß erschweren oder verhindern große regionale Unterschiede dieses Entwicklungsziel. Damit werden die Strukturen und Prozesse auf zwei Handlungsebenen miteinander in Verbindung gebracht – der regionalen Ebene und der EU als Ganzes. Die Ansätze der Union sind, die Stärken eines jeden Gebiets zu stärken, negative Effekte in Städten zu vermeiden, die Regionen besser zu verbinden und die Zusammenarbeit zu fördern. Daher gibt es weitreichende, inhaltliche Gemeinsamkeiten zur deutschen Debatte über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Ebenso wie der Begriff der territorialen Kohäsion ist Gleichwertigkeit nicht fest bestimmt. Daher kann eine gut aufbereitete, empirische Datenbasis eine wichtige Grundlage sein, um ein gemeinsames Verständnis darüber zu erreichen. Mit dem Deutschlandatlas wurde solch eine Basis geschaffen.

Bei der Orientierungsdebatte „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Deutschen Bundestag am 7. November 2018 kündigte Bundesinnenminister Seehofer an: „Wir sind gerade dabei, einen sogenannten Deutschland-Atlas zu erstellen, der objektive Kriterien – von der Finanzkraft über die Infrastruktur bis hin zur Arbeitslosigkeit – berücksichtigt, einen Deutschland-Atlas, der uns vor Augen führen soll, in welchen Regionen ein besonderer Handlungsbedarf besteht. Er bildet dafür eine objektive Grundlage. Wir können unsere Politik ja nicht danach ausrichten, wer am lautesten ruft, sondern danach, wo die Probleme objektiv am größten sind. Wir wollen auch dem Parlament diesen Deutschland-Atlas zur Verfügung stellen, sodass jede Abgeordnete und jeder Abgeordnete klar nachvollziehen kann: Wie steht es in Deutschland in den einzelnen Regionen um die einzelnen Indikatoren, die wichtig sind für die Lebensqualität der Menschen? So sehen wir dann, in welchen Räumen besonderer Handlungsbedarf besteht“ (Deutscher Bundestag 2018).

Auf der Pressekonferenz am 10. Juli 2019 stellten Bundesinnenminister Seehofer, Bundeslandwirtschaftsministerin Klöckner und Bundesfamilienministerin Dr. Giffey die Schlussfolgerungen zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ vor – und dabei auch den Deutschlandatlas.

Zusammen mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft erarbeiteten das BBSR und das Thünen-Institut für Ländliche Räume im Nachgang der Orientierungsdebatte die empirische Grundlage für den

Deutschlandatlas. Auf der Basis von 54 Indikatoren erstellten die beiden Institute thematische Karten, Vorschläge für textliche Erläuterungen und zusätzliche Grafiken zu den Themen Flächennutzung, Demografie, Wohnen, Arbeiten, Soziales, Vernetzung, Daseinsvorsorge, Gesundheit, Bildung und Sicherheit. Die Auswahl der Indikatoren erfolgte ohne jegliche politische Einflussnahme auf der fachlichen Ebene. Dabei wurden gezielt auch solche Aspekte benannt, die auf regionale Ungleichwertigkeiten hinweisen. Entsprechend griff die Presse nach der Veröffentlichung des Atlas eben solche Themen auf, die wesentliche Disparitäten in Deutschland zeigen – etwa bei der Mindestsicherung, dem Einkommen oder der Kriminalität. Je nach Blickrichtung bezeichneten die Medien oder andere Kommentatoren dies als „Vielfalt“, „Spaltung“, „Marktversagen“ oder „Problemzonen“.

Eine solche Diskussion ist genau das Ziel des Deutschlandatlases. Die Karten im Atlas beschreiben objektiv, wie die Lebensverhältnisse in Deutschland sind. Er bestimmt nicht, wann regionale Unterschiede als ungleichwertig verstanden werden sollen. Er hat auch nicht das Ziel, Strukturen und Entwicklungen zu bewerten oder sogar Handlungsempfehlungen zu geben. Dies bleibt ganz bewusst den Leserinnen und Lesern überlassen, die als Entscheidungsträger aus einer politischen oder fachlichen Perspektive die Gleichwertigkeit betrachten oder aus einer Bürgersicht ein systematisches Bild über die eigene Region hinaus bekommen möchten. Hierfür geben die Begleittexte weitere Hinweise. Meistens nennen sie neben einem Bundesmittelwert die Landkreise und kreisfreien Städte, die besonders hohe oder niedrige Werte im jeweiligen Themenbereich aufweisen. In einzelnen Fällen zeigen sie auch Verbindungen zu anderen Indikatoren auf, zum Beispiel den Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte und dem Breitbandausbau. Ebenso illustrieren zusätzliche Grafiken die Entwicklungen mancher Indikatoren im Zeitverlauf.

Der Deutschlandatlas möchte die Leserinnen und Leser animieren, die Karten selber zu interpretieren. Dies soll auch themenübergreifend geschehen – beispielsweise über Ursache-Wirkungs-Beziehungen oder die Überlagerung von verschiedenen Problemen, die zu komplexen Situation in Städten und Regionen führen können. Ganz bewusst verzichtet der Deutschlandatlas daher auf ein abschließendes Ergebnis, etwa im Sinne eines Gleichwertigkeits- oder Ungleichwertigkeitsindex, bei dem mehrere oder alle Indikatoren überlagert werden. Vielmehr sollen die einzelnen Karten für sich sprechen und jedes Thema für sich auf einer eigenen empirischen Grundlage stehen.

Die Karten verdeutlichen, dass grundsätzlich drei räumliche Muster in Deutschland dominieren:

Zum einen gibt es immer noch einen Gegensatz zwischen Ost- und Westdeutschland, der in unterschiedlicher Stärke sichtbar wird. Besonders ausgeprägt sind die Kontraste beispielweise beim Verfügbaren Einkommen (vgl. Abb. 1), beim Anteil der ausländischen Bevölkerung, dem Anteil der Bevölkerung über 65 Jahren oder bei der geringfügigen Beschäftigung. Etwas anders ist das Kartenbild bei der Arbeitslosenquote. Zwar liegen viele Regionen mit einer hohen Erwerbslosigkeit im Osten Deutschlands, aber im Gegensatz zum Bild aus früheren Jahren ist die alte innerdeutsche Grenze nun nicht mehr so deutlich sichtbar.

Zum anderen gibt es bei vielen Themen einen Unterschied zwischen Nordwest- und Süddeutschland. In der Regel haben die Indikatoren in Bayern und Baden-Württemberg die besten Ausprägungen. Beispiele sind die geringere Überschuldung von Privatpersonen sowie relativ wenige Einwohnerinnen und Einwohner, die von sozialen Mindestsicherungsleistungen abhängig sind (vgl. Abb. 2). Dabei steht der Nordwesten im Vergleich zum Süden nicht flächendeckend schlechter dar, aber die regionalen Strukturunterschiede innerhalb dieses Landesteils sind oftmals deutlich. Ein Beispiel ist die Veränderung des Arbeitsvolumens, also die von Erwerbstätigen geleisteten Arbeitsstunden innerhalb eines Jahres. Während die meisten Städte und Landkreise in Bayern und Baden-Württemberg positive Werte aufweisen, ist die Zahl der gearbeiteten Stunden in vielen Regionen im Nordwesten zwischen den Jahren 2000 und 2016 zurückgegangen.

Zum dritten gibt es vielfach Stadt-Land-Unterschiede. Dies betrifft beispielsweise die Erreichbarkeiten von Infrastruktur-

einrichtungen der Daseinsvorsorge, die Mietpreise (vgl. Abb. 3) oder den Anteil der Beschäftigten mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss. Da es gleichzeitig vor allem in Ostdeutschland sehr ländlich geprägte Regionen gibt, tritt in den Karten oftmals der Osten stärker hervor, allerdings eben auch nur partiell. Dies ist weniger als Ost-West-Thema zu interpretieren, weil im östlichen Landesteil viele Regionen in der inneren Peripherie und somit abseits von größeren Städten liegen und damit strukturelle Probleme aufweisen. Die Stadt-Land-Unterschiede bedeuten aber nicht, dass die Städte immer bessergestellt sind. So ist etwa der Anteil der Personen, die von Transferleistungen leben, in Städten höher als auf dem Land.

Darüber hinaus gibt es ein weiteres Muster bei den Disparitäten, das der Atlas aufgrund seiner Darstellung auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, bisweilen auch auf der kommunalen Ebene oder für Rasterzellen bei den Erreichbarkeiten nicht thematisiert: Dies betrifft markante Unterschiede zwischen einzelnen Stadtteilen in den Großstädten. Folgendes Beispiel illustriert dies: Der Anteil der Kinder unter 15 Jahren, die im Jahr 2017 in einer Bedarfsgemeinschaft lebten, schwankte auf der Ebene der 401 Kreise und kreisfreien Städte zwischen 2,2 und 41,1 Prozent. Zwischen den 86 Kölner Stadtteilen ist die Spannweite aber noch stärker ausgeprägt, denn hier reicht der Anteil von 0 bis 56,1 Prozent (vgl. Abb. 4). Es war zwar nicht Aufgabe des Deutschlandatlas, dies abzubilden, sondern das gesamte Land in den Blick zu nehmen und die großräumigen Disparitäten bei der Gleichwertigkeit zu thematisieren. Allerdings sollte dies bei der deutschlandweiten Betrachtung nicht vergessen werden.

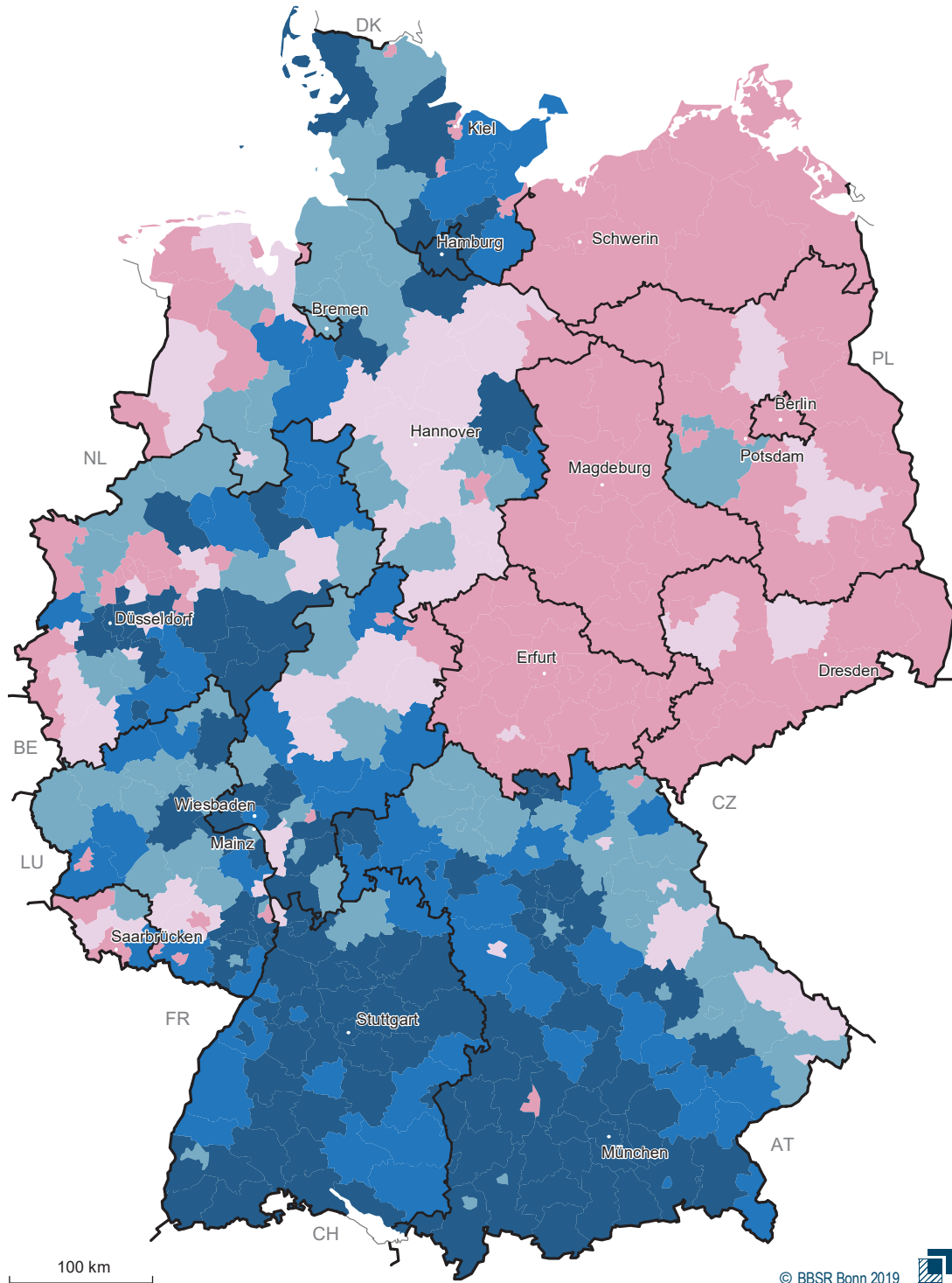
## Literatur

**BMI** – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2019: Deutschlandatlas. Karten zu gleichwertigen Lebensverhältnissen. Zugriff: [www.heimat.bund.de](http://www.heimat.bund.de) [abgerufen am 16.07.2019].

**Deutscher Bundestag**, 2018: Plenarprotokoll 19/60 Stenografischer Bericht 60. Sitzung am 07.11.2018, S. 6692.

**Europäische Kommission**, 2015: Territorial cohesion. Zugriff: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/territorial-cohesion](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion) [abgerufen am 17.01.2018].

Verfügbares Einkommen privater Haushalte

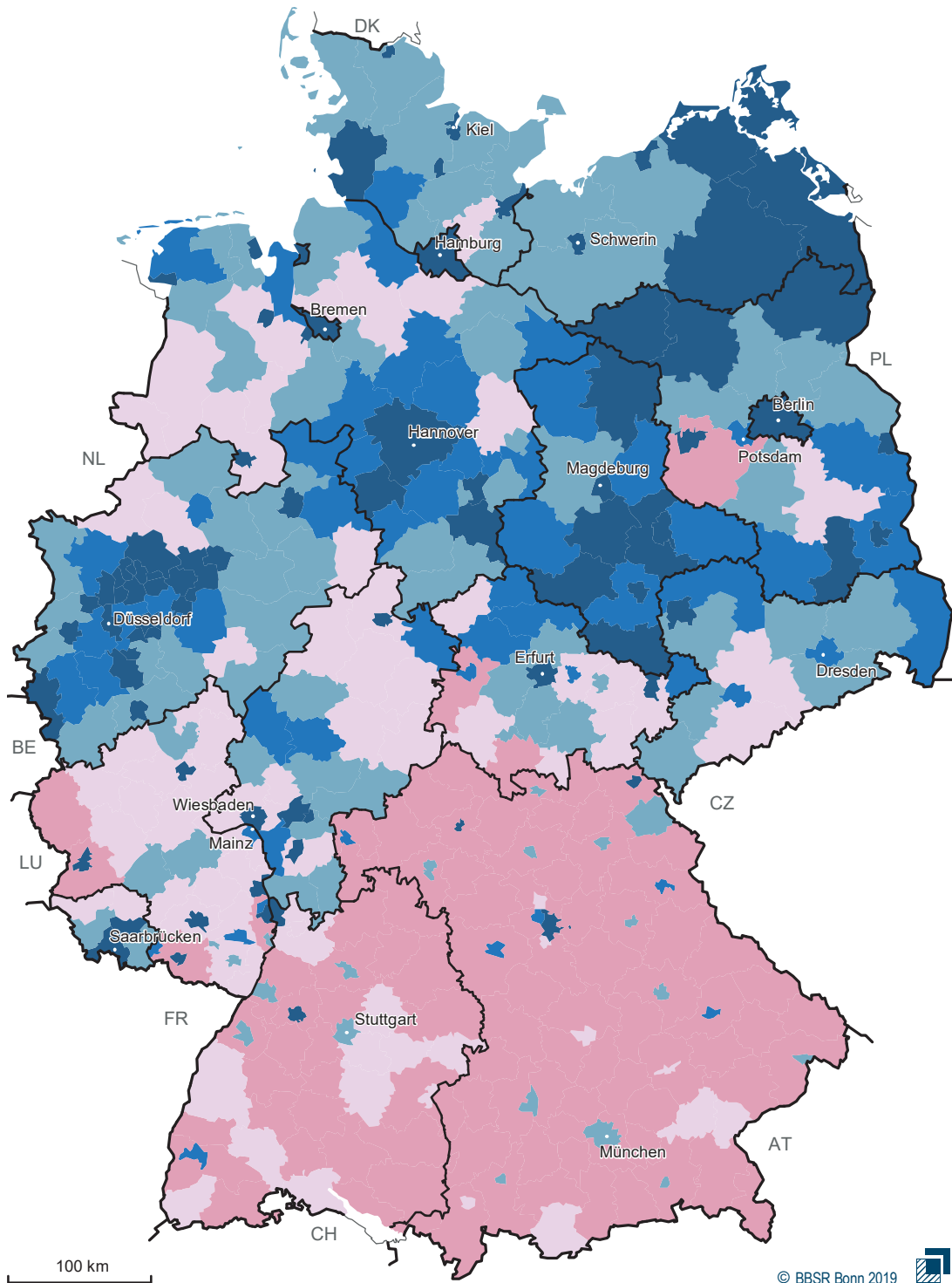


© BBSR Bonn 2019

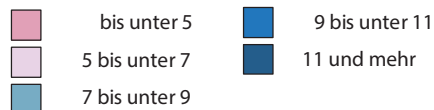
Verfügbares Einkommen privater Haushalte je Einwohner im Jahr 2016 in Tausend Euro



Datenbasis: Regionaldatenbank Deutschland  
 Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),  
 31.12.2016 © GeoBasis-DE/BKG  
 Räumliche Auflösung: Kreisfreie Städte und Landkreise  
 Bearbeitung: L. Kiel



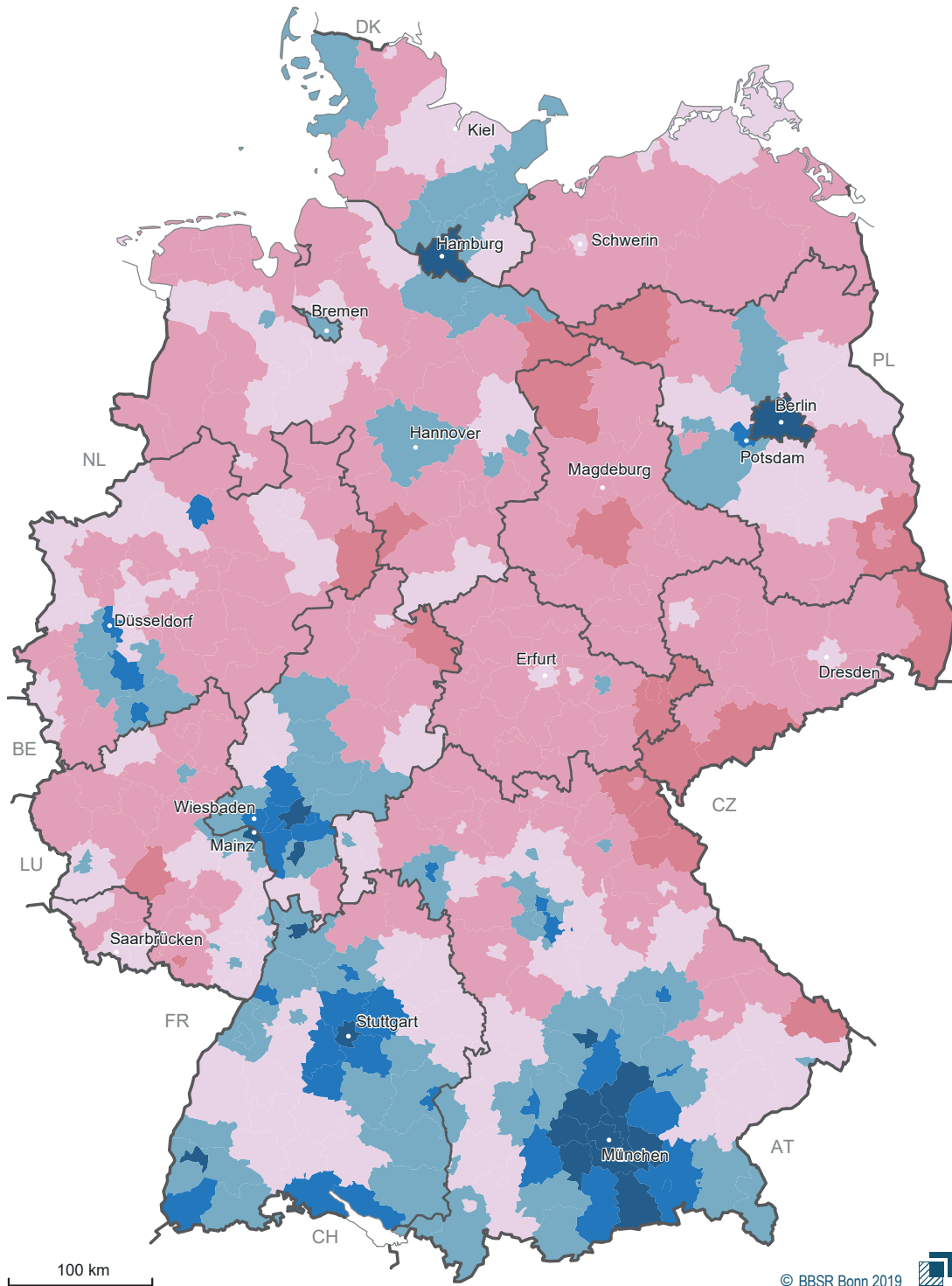
**Anteil der Empfänger sozialer Mindestsicherungsleistungen an allen Einwohnern im Jahr 2017 in %**



Datenbasis: Regionaldatenbank Deutschland  
 Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2016 © GeoBasis-DE/BKG  
 Räumliche Auflösung: Kreisfreie Städte und Landkreise  
 Bearbeitung: L. Kiel

Anmerkung:  
 umfasst Empfänger von Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld nach SGB II, Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII und Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz



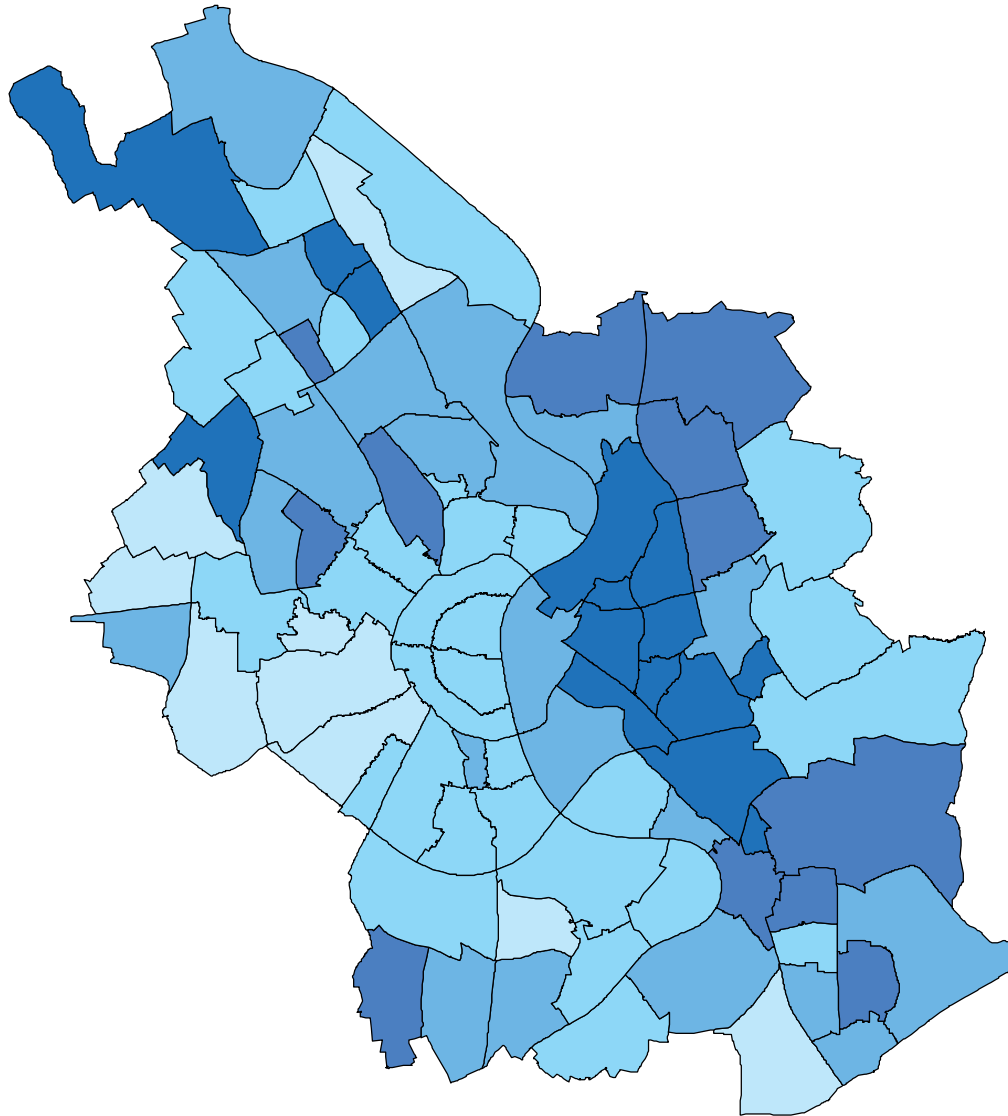


**Erst- und Wiedervermietungsrenten  
(Angebotsrenten nettokalt) 2018 in € je m<sup>2</sup>**

Light Pink	bis unter 5,00	Light Blue	8,00 bis unter 9,50
Medium Pink	5,00 bis unter 6,50	Dark Blue	9,50 bis unter 11,00
Light Purple	6,50 bis unter 8,00	Very Dark Blue	11,00 und mehr

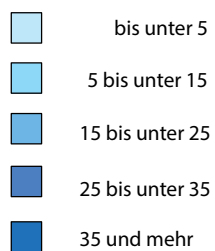
Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung,  
IDN ImmoDaten GmbH  
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),  
31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG  
Bearbeitung: N. Brack, J. Nielsen, A. Schürt

## Kinder in Bedarfsgemeinschaften in Köln



© BBSR Bonn 2019 

**Anteil der unter 15-Jährigen in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften  
an allen Personen dieser Altersgruppe im Jahr 2017 in %**




Datenbasis: Kölner Stadtteilinformationen  
Geometrische Grundlage: Stadtteile von Köln, © OpenStreetMap-Mitwirkende,  
<https://wambachers-osm.website/boundaries/>  
Bearbeitung: L. Kiel

# BREMERHAVEN: NEUE PERSPEKTIVEN? JA, BITTE!







Die Seestadt Bremerhaven vereint ihr Bekenntnis zu Europa mit einer stadtweiten Klimaschutzstrategie. So gelingt es, gemeinsam mit europäischen Partnern auf lokaler Ebene Mehrwerte zu schaffen.

---

**Melf Grantz**

ist seit 2011 Oberbürgermeister von Bremerhaven. Von 2002 bis 2008 war er Vorsitzender der SPD-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung. Von März 2008 bis zu seiner Ernennung zum Oberbürgermeister war Grantz hauptamtlicher Stadtrat für Soziales, Jugend und Familie.

[oberbuergemeister@magistrat.bremerhaven.de](mailto:oberbuergemeister@magistrat.bremerhaven.de)

**Claudia Harms**

ist seit Dezember 2007 die Europareferentin der Stadt Bremerhaven. Sie unterstützt als EU-Koordinierungsstelle Ämter und städtische Gesellschaften dabei, potenzielle Fördermöglichkeiten zu nutzen, hilft bei der Suche nach europäischen Projektpartnern, regt Förderprojekte an und vertritt die Stadt in regionalen und europäischen Fachgremien.

[claudia.harms@magistrat.bremerhaven.de](mailto:claudia.harms@magistrat.bremerhaven.de)



Die lagebedingte einseitig seeorientierte Wirtschaftsstruktur unserer Stadt Bremerhaven, ehemals Garant für Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, war für die tiefgreifenden Folgen der Wirtschaftskrisen der vergangenen Jahrzehnte verantwortlich. Sie sind in der Stadt noch immer spürbar. Seit der Jahrtausendwende verfolgt Bremerhaven mehrere Strategien, die den Umbruch als Chance zur Entwicklung neuer Qualitäten nutzen und sowohl das besondere Profil als Seestadt stärken als auch den wirtschaftlichen Strukturwandel vorantreiben. Mit der stadtübergreifenden Ausrichtung zur „Klimastadt“ suchten wir uns in Bremerhaven ein Zukunftsthema und engagierten dafür sehr entschlossen, langfristig und zusammen mit europäischen Partnern.

Eine der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ist es, den Klimawandel mit seinen weitreichenden und regional sehr unterschiedlichen Folgen für Mensch und Natur aufzuhalten oder zumindest zu verlangsamen. Ob sich die Menschheit an die bevorstehenden Veränderungen rechtzeitig anpassen kann, hängt auch in einem hohen Maße davon ab, wie Ergebnisse aus der Wissenschaft für Entscheidungsprozesse in der Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nutzbar

gemacht werden. Trotz ambitionierter Klimaziele, die Bund, Länder und Kommunen vor große Herausforderungen stellen, wurde der Ausstoß von Treibhausgasen bislang nur in geringem Ausmaß gesenkt. Für die Zukunft von Städten und Regionen wird der Klimaschutz dennoch immer wichtiger. Deshalb müssen alle dazu beitragen, wohl wissend, dass einige Aufgaben nur länderübergreifend lösbar sind.

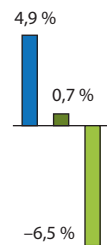
Um die Klimaziele zu erreichen, braucht es zudem einen signifikanten Wandel des wirtschaftlichen Handelns. Diese Aufgabe birgt allerdings auch das Potenzial, zu einem wichtigen Wirtschaftsmotor der nächsten Jahrzehnte zu werden und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Innovative Produkte und neue Dienstleistungen im Bereich der erneuerbaren Energien, einer nachhaltigeren Mobilität und der Senkung des Rohstoff- und Energieverbrauches bieten beste Chancen, um im zukünftigen Wettbewerb erfolgreich zu sein.

Das haben auch wir in der Seestadt Bremerhaven erkannt, in den vergangenen Jahrzehnten einen tiefgreifenden Strukturwandel vollzogen und den Klimaschutz dabei immer stärker in den Fokus gestellt.

## 1 Kennzahlen Bremerhaven (NUTS 3)

### Bevölkerung

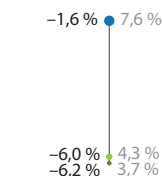
Entwicklung 2001–2018



■ EU-28 ■ Deutschland ■ Bremerhaven/\*\*Bremen (NUTS 2)

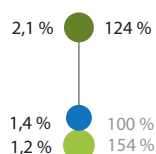
### Arbeitslosigkeit\*

Quote 2017  
Ø jährliche Entwicklung 2009–2017



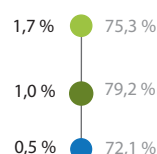
### BIP in KKS pro Einwohner\*

EU-Durchschnitt 2016  
Ø jährliche Entwicklung 2007–2016



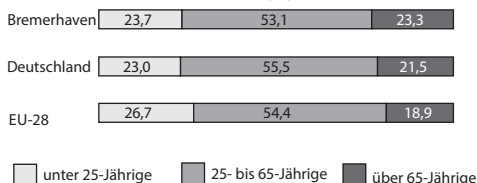
### Erwerbstätigkeit\*

Quote 2017  
Ø jährliche Entwicklung 2006–2017



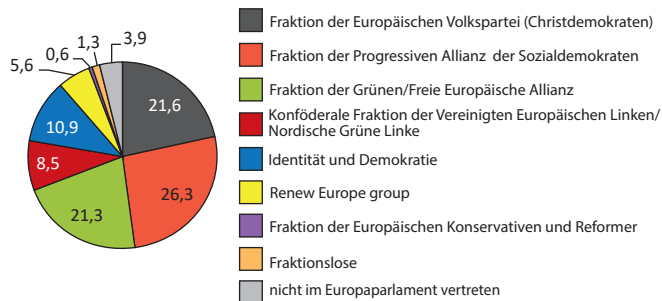
### Altersstruktur nach Anteilen der Altersgruppen in %

2015



□ unter 25-Jährige □ 25- bis 65-Jährige □ über 65-Jährige

### Europawahlergebnisse nach Fraktionen im Europaparlament 2019



Datenbasis: Laufende Raumbewertung Europa, Datengrundlage: Eurostat, Europäisches Parlament – Ergebnisse der Europawahl 2019

## Geballte Klimakompetenz an maritimem Standort

Moderne Forschungseinrichtungen im Klima- und Energiebereich, neue Produktionsstandorte für Windenergieanlagen, eine wirtschaftliche Green-Economy-Ausrichtung und eine einzigartige Wissens- und Erlebniswelt zum Thema Klima verlangen von uns unter anderem veränderte politische Strategien zur Positionierung der Stadt im Wettbewerb um Innovation, Kompetenz und nicht zuletzt Arbeitsplätze.

Bremerhaven besitzt im Klima- und Ressourcenschutz herausragende Kompetenzen und bringt sich damit regelmäßig in europäische Verbundprojekte ein. Mit dem Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung, dem Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik sowie der Hochschule Bremerhaven bildet die Stadt einen Knotenpunkt der deutschen und europäischen Klima- und Energieforschung. Die Windenergieagentur Bremerhaven WAB e. V. vertritt die Interessen der deutschen On- und Offshore-Windenergie entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Das Klimahaus Bremerhaven 8° Ost ist ein weltweit einzigartiges wissenschaftliches Ausstellungshaus, das die komplexen Themen Klima und Klimawandel anschaulich und fühlbar vermittelt. Unsere Stadtverordnetenversammlung beschloss daher bereits 2007, das maritime Netzwerk der Stadt im Bereich Klimaforschung als eigenständigen Schwerpunkt weiterzuentwickeln.

Klimainitiativen gibt es in Deutschland mittlerweile viele. In Bremerhaven ziehen wir für den Klimaschutz jedoch alle an einem Strang: die Forschung mit der Weitervermittlung ihrer Erkenntnisse, die dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtete Industrie, der Handel und das Handwerk, die Hochschule und Schulen mit spezifischen Angeboten, viele touristische Attraktionen, die gleichermaßen Unterhaltung und Weiter-



Foto: Klimastadtbüro Bremerhaven

Pressekonferenz der Klimabotschafter Bremerhaven im Klimastadtbüro mit Oberbürgermeister Melf Grantz (3. v. l.)

bildung bieten, die nachhaltige Stadtentwicklung im Bauwesen und im Mobilitätsangebot, der städtische Jugendklimarat, der die Beteiligung Jugendlicher am kommunalen Klimaschutz sicherstellt, und schließlich die Bevölkerung, die das neue Attribut annimmt und bereit ist, es selbst zu leben. Auch auf europäischer Ebene haben wir den Klimaschutz im Fokus, zum Beispiel mit dem Interreg-Ostsee-Projekt „Act Now!“. Dabei entwickelt das Klimastadtbüro Bremerhaven als Leadpartner ein Projekt, das die personellen und institutionellen Kapazitäten für eine effizientere Gebäudewärmeversorgung in Kommunen verbessern soll.

## Kommunales Engagement bei Klimaschutz und Energieeffizienz

Ohne eine engagierte Politik, die für eine solche Initiative erforderliche Mittel aufbringt, ist eine Umsetzung nicht möglich. Aus diesem Grund hat der Magistrat Bremerhaven im Jahr 2009 die Initiative „Kurs Klimastadt Bremerhaven“ ins Leben gerufen und das städtische „Klimastadtbüro Bremerhaven“ gegründet. Diese Initiative unterstützt aktiv die Umsetzung der Bremischen Klimaschutzkonzepte. Bremerhaven beteiligt sich zudem an der Zertifizierung des European Energy Award (EEA®), ein internationales Qualitätsma-

nagement- und Zertifizierungsinstrument für kommunales Engagement bei Klimaschutz und Energieeffizienz. Durch gemeinsame Leitbilder und interkommunale Kooperationsprojekte lassen sich Maßnahmen effizienter umsetzen sowie Kosten und Zeit sparen. Seit 2010 wird der „Masterplan aktive Umweltpolitik“ aufgelegt, das klima- und energiepolitische Arbeitsprogramm Bremerhavens. Zusätzlich zu den im Rahmen des EEA® erfassten Maßnahmen werden hier kommunalpolitische Vorhaben aufgenommen.



Foto: Klimastadtbüro Bremerhaven

### Der Bremerhavener Jugendklimarat bei seinem Gründungstreffen im Klimahaus

Das Klimastadtbüro Bremerhaven unterstützt Initiativen und Akteure in der Stadt, damit Klimakompetenz in Bremerhaven sichtbar ge- und erlebt werden kann. Es dient als Leitbild für klimaverantwortliches Handeln, an dem sich zukünftiges Handeln in der Stadt, ihrer Unternehmen sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger orientieren soll. Dafür wird Akzeptanz durch gegenseitiges Lernen für gemeinsames Handeln geschaffen, Kompetenz auf- und ausgebaut und nicht zuletzt Verantwortung übernommen. Bremerhaven verfügt über klima-assoziierte Einrichtungen und Aktivitäten, wie sie in dieser Konstellation und Bündelung nirgendwo sonst

in Deutschland zu finden sind. Die Ansprache geeigneter Förderinstrumente, Marketingmaßnahmen und die gezielte Vernetzung der unterschiedlichen Sektoren erzielen einen breitgefächerten Nutzen aus dieser räumlichen Bündelung. Dabei versteht sich Bremerhaven als Nukleus mit vielfältigen – teils bereits existierenden oder im Ausbau befindlichen – Kooperationen mit der Region und in europäischen Partnerschaften. Die Teilnahme an transnationalen Projekten im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung erhöht zudem die überregionale und europaweite Wahrnehmung der „Klimastadt Bremerhaven“.



Dazu nutzt Bremerhaven insbesondere die Programme der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (Interreg). Die vom Magistrat eingerichtete EU-Koordinierungsstelle unterstützt als zentrale dezernatsübergreifende Kontaktstelle alle Ämter und städtischen Gesellschaften Bremerhavens dabei, europäische Fördermöglichkeiten zu nutzen. Sie informiert gezielt und themenbezogen über relevante und aktuelle Entwicklungen in den jeweiligen Förderkulissen, unterstützt und berät bei der Projektentwicklung und -durchführung, hilft bei der Suche nach relevanten europäischen Projektpartnerschaften und ist Kontakt- und Schnittstelle zu den Programmsekretariaten sowie den behördlichen Einrichtungen mit EU-Bezug auf Landes- und Bundesebene. Auf

lokaler Ebene baut ein fachübergreifender EU-Arbeitskreis unter anderem das dazu notwendige Know-how innerhalb der Fachbereiche auf und verstetigt Verbindungen zu nationalen sowie europäischen Kontaktstellen. Die langfristige politische Unterstützung von Klimathemen und das Engagement der Stadtverwaltung für europäische Kooperationen trägt mittlerweile Früchte: Bremerhavener Partnerinnen und Partner beteiligen sich, zum Teil sogar federführend, in insgesamt neun verschiedenen Interreg-Projekten der aktuellen Förderperiode, die, obwohl sie in verschiedenen Einrichtungen und Fachbereichen verortet sind, Klimaschutz oder Klimaanpassung zum Thema haben.

## Stadtweites Engagement für Kooperation und Networking

Der maritime Charakter des Wirtschaftsstandortes Bremerhaven spiegelt sich auch in seiner national wie international beachteten Wissenschaftslandschaft wider. Sowohl in der Grundlagenarbeit als auch in der angewandten Forschung finden sich zum Beispiel zu den Themen Meereskunde, Klimaforschung, Hafengewirtschaft, Seeverkehr und Logistik, Windenergie sowie Lebensmittel- und Fischwirtschaft namhafte Einrichtungen in der Stadt.

Zum Thema Meeresschutz untersucht das Interreg-Ostsee-Projekt „Daimon“ die ökologischen und gesundheitlichen Auswirkungen verklappter Munition aus den Weltkriegen und deren Effekte auf marine Organismen in der Ostsee. Projektpartner aus Bremerhaven sind das Thünen-Institut für Seefischerei und Fischereiökologie und das Alfred-Wegener-Institut. In der Nordseeregion entwickelt das Interreg-Nordsee-Projekt „North Sea Wrecks“ mit dem Deutschen Schifffahrtsmuseum als Leadpartner und dem Alfred-Wegener-Institut eine gemeinsame Strategie zur Bewältigung wirtschaftlicher, ökologischer und sicherheitsrelevanter Herausforderungen, die durch versunkene Schiffs- und Flugzeugwracks, verlorene Ladung, chemischen Abfall und Munition entstehen. Das soll die nachhaltige Bewirtschaftung des Ökosystems der Nordsee verbessern.

Die enge Kooperation mit der Wirtschaft hat für alle Institute zudem einen hohen Stellenwert. Der Wissenschaftssektor ist aktuell der dynamischste Wirtschaftsbereich in der Seestadt. Auch die Hochschule wächst und wird immer attraktiver für Studierende. Gegenwärtig setzt Bremerhaven daher verstärkt auf den Ausbau wissenschaftlicher Forschungskapazitäten, auf die Förderung neuer Technologien vor allem



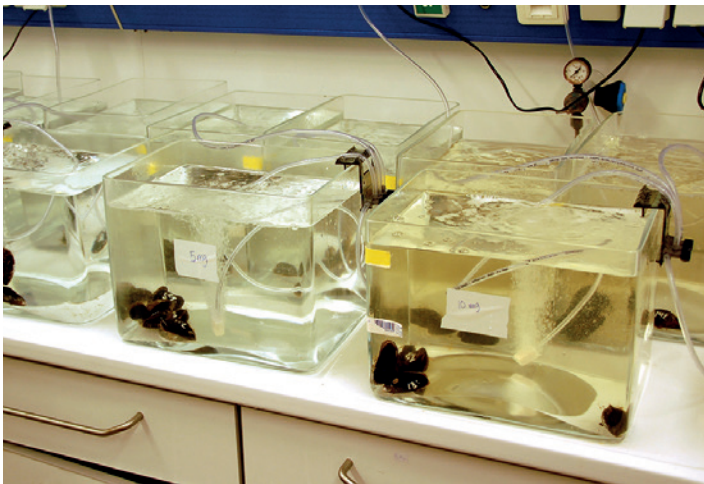
Foto: Jana Ulrich/GEOMAR

### Munitionsreste innerhalb des Verklappungsgebietes Kolberger Heide/Ostsee

im Bereich des Klimaschutzes und auf die Ausweitung eines nachhaltigen touristischen Angebots.

Kohlenstoffarme nachhaltige Mobilität, Barrierefreiheit und verantwortungsbewusstes Reisen sind die Themen des Interreg-Europe-Projekts „Desti-Smart“. Die städtische Gesellschaft Erlebnis Bremerhaven GmbH als operationelle Partnerin entwickelt dabei mit Unterstützung des Klimastadtbüros und der Abteilung Verkehrsplanung des Stadtplanungsamtes unter anderem digitale Anwendungen für nachhaltige touristische urbane Mobilität.





Fotos: AWI, M. Brenner

### AWI-Forschungsteam nimmt und untersucht Muschelproben aus der Ostsee im Rahmen des DAIMON-Projektes

Das Thema nachhaltige Mobilität steht auch im Interreg-Nordsee-Projekt „ART-Forum“ im Fokus, das die Auswirkungen, Chancen und Risiken des automatisierten Verkehrs auf das gesamte Straßenverkehrssystem und das Leben in Städten und Regionen betrachtet. Die städtische Bremerhavener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH vertritt in diesem Projekt die Perspektive einer öffentlichen Verkehrsbetreiberin im Hinblick auf organisatorische Auswirkungen, Möglichkeiten für neue und bisher unterversorgte Strecken sowie Auswirkungen auf die Rolle als Arbeitgeber.

Im Rahmen dieser Entwicklung findet zunehmend eine enge anwendungsorientierte Verzahnung zwischen den Forschungs- und Bildungseinrichtungen, verschiedenen Einrichtungen des Technologietransfers sowie einschlägigen Unternehmen meeresbiologischer Anwendungen, der Schifffahrts- und Logistikbranche, der Offshore-Windenergietechnik und der Lebensmitteltechnologie statt. Eine neu geschaffene Stelle in der Verwaltung soll noch in diesem Jahr besetzt werden. Ihr Schwerpunkt ist die Entwicklung von Konzepten zur Initiierung, Begleitung und Evaluierung von wirtschafts- und wissenschaftsbezogenen Netzwerken, Projektpartnerschaften und Projekten, die Begleitung des Ausbaus der Wissenschaftslandschaft und die Schnittstelle im Bereich Forschung und Entwicklung zwischen der Bremerhavener Wirtschaftsförderung und den Gremien der Stadt Bremerhaven.

Das Interreg-Nordsee-Projekt „Inn2Power“ stärkt zum Beispiel die Offshore-Windindustrie. Die Interessenvertretung der deutschen Offshore-Windenergiebranche WAB e.V. und die Hochschule Bremerhaven wollen gemeinsam die Innovationsfähigkeit von kleinen und mittelständischen Unternehmen verbessern und ihnen den Zugang zur Offshore-Windenergie erleichtern.

Konzepte zur Stärkung der Binnenschifffahrt im Ostseeraum entwickelt das Interreg-Ostsee-Projekt „Emma“. Transporte per Binnenschiff sind umweltfreundlich und effizient und können Straßen- und Schienenwege entlasten. Aus Bremerhaven nimmt das Institut für Seeschifffahrt und Logistik an diesem Projekt teil. Das Interreg-Nordsee-Projekt „IWTS 2.0“ unterstützt parallel dazu mit der Hafenmanagementgesellschaft bremenports GmbH die umweltfreundliche Nutzung des Binnenwasserverkehrs auf kleineren Wasserwegen im Nordseeraum und deren Anbindung an die TEN-Korridore.

Im deutsch-niederländischen Interreg-A-Grenzraum unterstützt der Bremerhavener Partner German DryDocks das Projekt „MariGreen“. Es verfolgt einen integrativen Ansatz zur Entwicklung und Durchsetzung von „Green Shipping-Technologien“ zur Verbesserung der Umweltbilanz, Wirtschaftlichkeit und Zukunftsfähigkeit der Schifffahrt.



Foto: Klimastadtbüro Bremerhaven

Semaphor und Seebäderkaje in Bremerhaven bei Sturm

## Zukunftsthemen für Bremerhaven und die Region

All die verschiedenen Projekte und Erfolge zeigen eins: Bremerhaven hat Zukunft! Um zu einer international beachteten Schwerpunktsetzung beim Thema Klima zu kommen und sich als authentische Klimastadt zu profilieren, arbeiten Wirtschaft, Wissenschaft und Politik eng zusammen und kooperieren dabei stark mit dem Land Bremen, dem niedersächsischen Umland sowie darüber hinaus auf europäischer Ebene mit Partnern aus den Nordsee- und Ostsee-Anrainerstaaten.

Gelingt es, den eingeschlagenen Weg weiter zu gehen, können aus Bremerhaven nicht nur wichtige Impulse zur Klimawandel-Vorbeugung und -Anpassung kommen – das Klimathema wird in Bremerhaven dann sogar einen innovationsbasierten Strukturwandel befördern.



Foto: J. Hadel

Blick bei Hochwasser auf Bremerhavens Zentrum von der Weser aus





## „WIR SIND EUROPÄER DES ALLTAGS“

In Weil am Rhein bezeichnen wir uns gerne als „Europäer des Alltags“. Als Stadt in der südwestlichsten Ecke Deutschlands in direkter Nachbarschaft zur Schweiz und Frankreich nehmen wir die Staatsgrenzen im Alltag kaum wahr, selbst wenn es sich bei der Schweiz um eine EU-Außengrenze handelt.





Foto: Stadt Weil am Rhein

---

#### **Wolfgang Dietz**

ist seit 2000 Oberbürgermeister der Stadt Weil am Rhein. Aufgewachsen in der Dreiländerstadt, ist er seit seiner Rückkehr aus Brüssel, wo er 13 Jahre die Landesvertretung Baden-Württemberg bei der Europäischen Union leitete, nun selbst Mitgestalter an der dynamischen Entwicklung der Dreiländerecke Deutschland-Frankreich-Schweiz.  
[w.dietz@weil-am-rhein.de](mailto:w.dietz@weil-am-rhein.de)



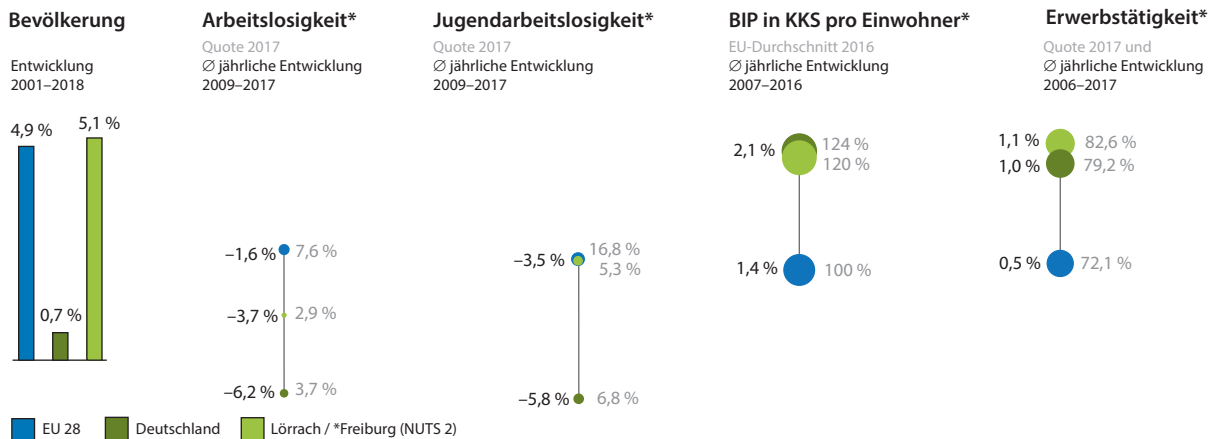
Aus der Vogelperspektive betrachtet ist die Dreiländerregion ein zusammenhängender Ballungsraum. Das ungehinderte Bewegen ist für Deutsche, Schweizer und Franzosen eine nicht mehr wegzudenkende Selbstverständlichkeit. Wer hier lebt, weiß das zu schätzen, denn es bringt Vorteile auf allen Ebenen, sei es beim Arbeiten, Einkaufen oder in der Freizeit. Rund 3.300 Menschen pendeln täglich von Weil am Rhein zu ihrer Arbeitsstelle in Basel.

Weil am Rhein liegt im äußersten Südwesten Deutschlands am sogenannten Rheinknie. Mit rund 31.000 Einwohnern und nicht einmal 2.000 Hektar Fläche ist die Stadt eine der am dichtesten besiedelten Kommunen in Baden-Württemberg. Durch die unmittelbare Nachbarschaft zur Schweizer Großstadt Basel mit ihrer starken Industrie bewirkt der tägliche Pendlerverkehr eine dynamische Entwicklung für die Zuzugsregion. Mit Hafen und Umschlagbahnhof ist Weil am Rhein eine wichtige Verkehrsdrehscheibe und Standort internationaler Wirtschaftsunternehmen. Der städtebauliche

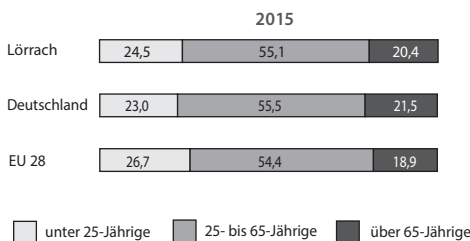
Übergang von Weil am Rhein und Basel ist nahezu fließend. In das französische Huningue führt die 2007 eröffnete Dreiländerbrücke für den schnellen Weg zu Fuß oder per Rad über den Rhein. Die Stadt Weil am Rhein gehört zu den Preisträgern des bundesweiten Wettbewerbs „Erfolgreich vernetzt in Europa – gemeinsam Städte und Regionen gestalten“. Insbesondere das „3-Land-Konzept“, das dem gemeinsamen Planungsvorhaben der Region Dreiländereck (Deutschland, Schweiz, Frankreich) zugrunde liegt, hat die Fachjury beeindruckt. Die Region hat mit dem Konzept Pionierarbeit für grenzüberschreitende Planung geleistet. Im „Modellvorhaben der Raumordnung“ lobte das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) den Wettbewerb 2018 aus. Er stellte erstmalig Kommunen und Regionen in den Fokus, die gemeinsam mit anderen Kommunen und Regionen in Europa Projekte umsetzen und dadurch ihre Entwicklung vor Ort fördern.

1

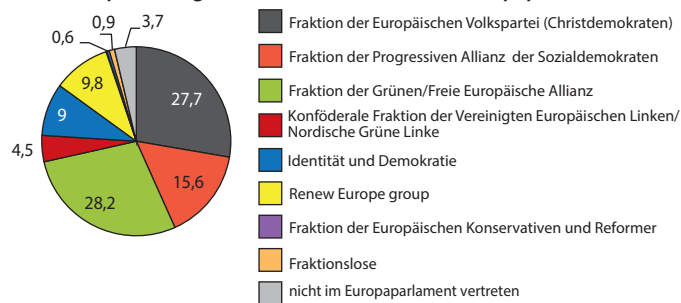
Kennzahlen Landkreis Lörrach



Altersstruktur nach Anteilen der Altersgruppen in %



Europawahlergebnisse nach Fraktionen im Europaparlament 2019



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung Europa, Datengrundlage: Eurostat, Europäisches Parlament – Ergebnisse der Europawahl 2019

## Bewusstsein für Notwendigkeit gemeinsamer Entwicklung in allen drei Ländern

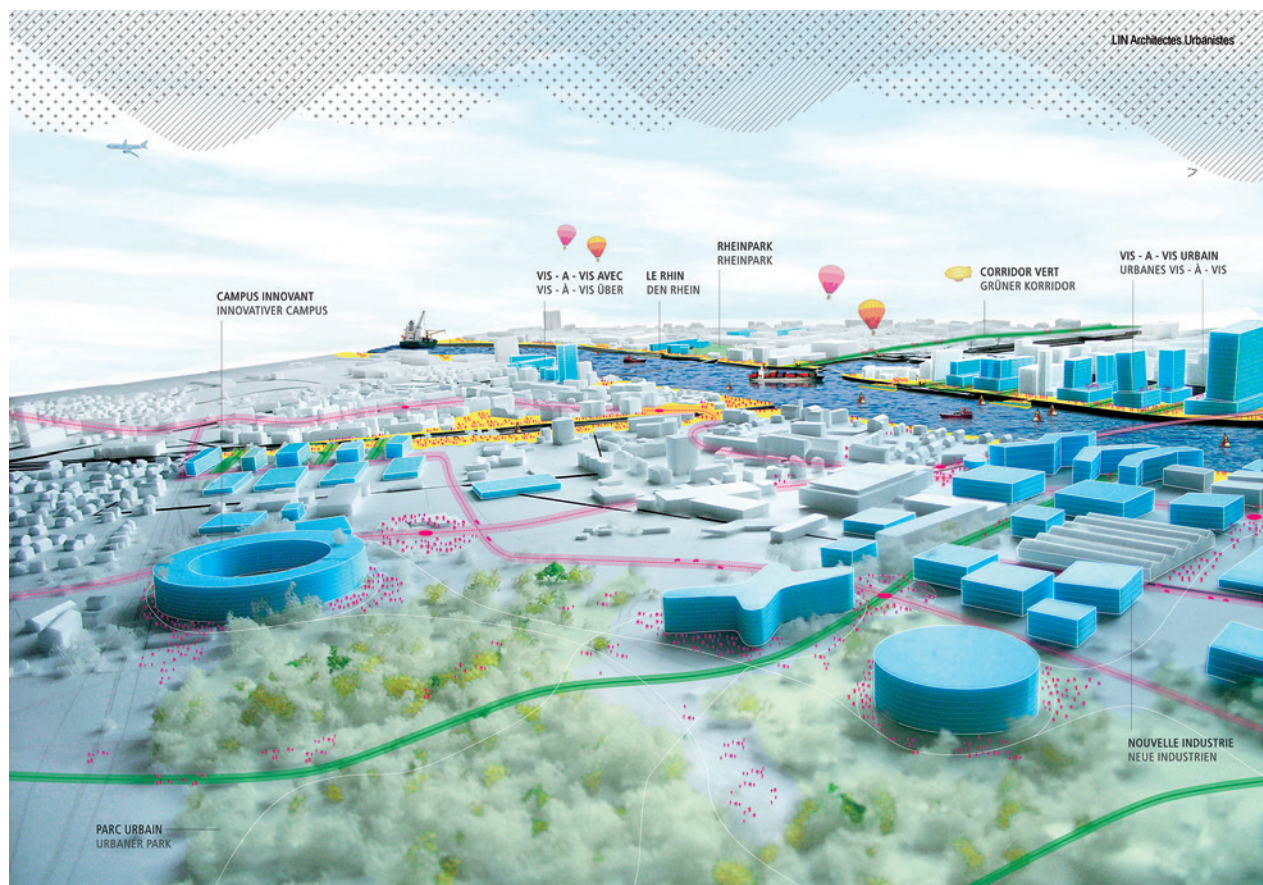
Über die Lebenswirklichkeit im Dreiländereck entscheiden politische, historische und natürliche Faktoren. Der wichtigste Faktor ist jedoch das Bewusstsein auf lokaler Ebene in allen drei Ländern, dass sich die Region bei den Herausforderungen der heutigen Zeit nur gemeinsam denken und entwickeln lässt. Nach verschiedenen institutionellen Vorläufern wie der Regio Basiliensis oder der Nachbarschaftskonferenz wurde 2007 – als zentrales Gremium und Steuerungsinstrument der Zusammenarbeit – der Trinationale Eurodistrict Basel (TEB) gegründet. Der District vereint die rund 900.000 Menschen der Agglomeration Basel. Er ist politische Plattform zur Diskussion und gemeinsamer Impulsgeber für die Fragen in der trinationalen Region. Das Gestalten

des Dreilands als einheitlicher europäischer Lebensraum ist eines seiner Kernziele. Zahlreiche aktuelle grenzüberschreitende Projekte sprechen für diese einvernehmliche Grundhaltung auf allen Seiten. Zu nennen wäre hier insbesondere die Internationale Bauausstellung (IBA) Basel 2020, das Raumentwicklungskonzept „3Land“ oder das deutsch-französische Projekt zur gemeinsamen Rheinufergestaltung mit dem bezeichnenden Namen „Vis-à-vis“.

- **IBA Basel 2020:** Getreu ihrem Motto „Au-delà des frontières, ensemble – Gemeinsam über Grenzen wachsen“ will die IBA Basel 2020 die gemeinsame Verantwortung für die Agglomeration in Projekten, Gebäuden, Infrastrukturu-

### 2

#### Visualisierung des Raumkonzepts 3Land



Quelle: Projekt 3Land

ren und Landschaftsräumen konkretisieren und Anstöße für eine grenzüberschreitende Kooperationskultur liefern. Sie unterstützt und beschleunigt den Transfer von der Strategie- und Diskursebene auf die praktische Ebene, indem sie das Engagement öffentlicher wie privater Entscheidungsträger fördert und gemeinsame Trägerschafts- und Finanzierungsmodelle stärkt. 2010 haben die politischen Akteure der Region die IBA Basel gegründet, um in einem zehnjährigen Prozess unter anderem daran zu arbeiten, dass das Dreiland nicht segmentiert, sondern als Ganzes entwickelt und wahrgenommen wird.

- **3Land:** Mit dem Raumkonzept „3Land“ wird im Dreiländereck ein grenzüberschreitender Stadtraum geplant. Der Strukturwandel in den Hafen- und Industriegebieten wird von den 3Land-Partnern Basel, Weil am Rhein, Hunningue (F) und Saint Louis (F) gemeinsam gestaltet. Auf einem Gebiet von 82 Hektar entwickeln die Städte einen trinationalen Stadtteil mit Wohnraum, Arbeitsplätzen für 20.000 Menschen und dem Rhein als verbindendes Element in der Mitte. Für eine hohe Lebensqualität werden

Siedlungs-, Verkehrs- und Freiraumplanung gemeinsam abgestimmt.

- **„Vis-à-vis“:** Bei dem gemeinsamen Projekt gestalten die beiden Partnerstädte Weil am Rhein und Hunningue die beiden gegenüberliegenden Flussufer so, dass sie einen grenzüberschreitenden Park mit dem Rhein in der Mitte bilden. Mit der Dreiländerbrücke schufen die beiden Städte 2007 eine direkte Verbindung. Die Erfolgsgeschichte der Brücke wird nun mit der gemeinsamen Ufergestaltung fortgeschrieben. Das Rheinufer bietet für beide Städte große Potenziale für verschiedene Nutzungen wie Wohnen, Arbeiten und Freizeit. Die Umstrukturierung der Rheinhäfen macht den Rhein besser zugänglich und „erlebbar“. Ende September 2018 fand der symbolische Spatenstich zum Auftakt des Projekts statt. Die Fertigstellung ist bis Herbst 2020 geplant. Das Projekt kostet rund vier Millionen Euro und wird zur Hälfte vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) über ein Interreg-Programm gefördert.

## Vorzeigeprojekt: Die grenzüberschreitende Tramlinie 8

Die über die Staatsgrenzen hinausreichende Vernetzung ist für uns lebensnotwendig. Als Stadt haben wir eine längere Gemarkungsgrenze mit Frankreich und der Schweiz als zu unseren deutschen Nachbarkommunen. Unsere Infrastruktur muss die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wirklichkeit abbilden, beispielsweise bei der Mobilität. Das unbestrittene Vorzeigeprojekt grenzüberschreitender Zusammenarbeit ist der Ausbau der Straßenbahn von Basel nach Weil am Rhein: Seit 2014 verbindet die Linie 8 der Basler Verkehrsbetriebe die beiden Innenstädte von Weil am Rhein und Basel. Hier ist eine Drehscheibe für alle Mobilitätsarten entstanden, mit leichten Umstiegsmöglichkeiten vom Fahrrad oder öffentlichen Verkehrsmitteln wie den Zügen der Rheintalbahn der Deutschen Bahn (DB), der von den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) betriebenen Wiesental-S-Bahn oder der Busse in die Stadtteile und das Umland. Eine Buslinie verbindet auch Weiler Stadtteile und das Umland direkt mit dem ICE-Bahnhof Basel Badischer Bahnhof – einem Bahnhof der DB auf Schweizer Staatsgebiet – sowie mit der Basler Innenstadt.

Die Weiterführung der Tramlinie innerhalb des Stadtgebiets von Weil am Rhein ist gerade in Planung, um noch mehr Menschen in der Region zum Umstieg auf den ÖPNV zu bewegen. Die Tramverbindung ist für uns ein enormer Gewinn, stärkt sie doch die Anbindung unserer Stadt an die Metropolregion Basel. Unser großer Vorteil in Weil am Rhein ist es, Teil der Agglomeration Basel zu sein und damit auch von den Investitionen des Basler Großraums zu profitieren. Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg hat angesichts dieser engen Verbindungen die interessante Entscheidung getroffen, die beiden deutschen Städte Lörrach und Weil am Rhein als Teil eines gemeinsamen Oberzentrums mit Basel zu definieren. Als die Tram 8 im Dezember 2014 ihren Betrieb zwischen Basel und Weil am Rhein aufnahm, war sie übrigens die erste nach 1945 wiedereröffnete grenzüberschreitende Tram Europas.





Foto: Stadt Weil am Rhein

Die Tram 8 zwischen Basel und Weil am Rhein

## Weil am Rhein und Huningue – eine deutsch-französische Partnerschaft

Eine besonders wertvolle Basis für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den französischen Nachbarn ist die Städtepartnerschaft zwischen Huningue und Weil am Rhein. Die Freundschaft der beiden Städte geht auf einen 1962 geschlossenen Partnerschaftsvertrag zurück. Diese Jumelage ist damit eine der ältesten deutsch-französischen Städteverbindungen, die ins Leben gerufen wurde, bevor Konrad Adenauer und Charles de Gaulle 1963 mit dem Élysée-Vertrag die staatsrechtlichen Grundlagen für solche Beziehungen schufen.

Die Beziehung zwischen Weil am Rhein und Huningue zeichnet sich durch intensive politische Kooperationen aus, wie es beispielsweise das zuvor beschriebene Stadtentwicklungsprojekt Vis-à-vis zeigt, sowie durch gegenseitige Einladungen und einen regen Kulturaustausch. Dieser ist wiederum

unter anderem den Veranstaltungen des „Table Ronde“ zu verdanken, einer bürgerschaftlichen Gruppe aus den beiden Partnerstädten. So gibt es in jedem Jahr wechselseitig eine landesweit beachtete Pilzausstellung, Auftritte des Elsässer Mundarttheaters oder der Weiler Orchestergesellschaft mit Musikern aus den drei Nachbarländern.

Die Eröffnung der Dreiländerbrücke 2007 hat die Partnerschaft nochmals intensiviert, denn sie ermöglicht unzählige Alltagsbegegnungen über den Rhein hinweg. Weit über eine Million Menschen bewegen sich jährlich über diese Brücke. Die „Passerelle des Trois Pays“ ist die ideale Ergänzung zur rund einen Kilometer nördlich liegenden Palmrainbrücke – eine Straßenbrücke, die 1979 die Fährverbindung ablöste. Diese war bis dahin die einzige Verbindung zwischen den beiden Ländern am Oberrhein vom Rheinknie bis nach Kehl.





Foto: Stadt Weil am Rhein

### Die Dreiländerbrücke ebnet den Weg seit 2007 von Weil am Rhein nach Huningue und zurück

„Die vertrauensvolle Beziehung zwischen Huningue und Weil am Rhein ist geprägt von gegenseitigem Respekt aber auch von der persönlichen Freundschaft, die mich mit dem Oberbürgermeister der Stadt Weil am Rhein verbindet. Dieses Verhältnis ist kein abstraktes Gebilde, das sich auf den Fluren der Rathäuser wieder verläuft, sondern es beweist sich im täglichen Geschehen durch gemeinsame Aktionen“, betonte jüngst Huningues Bürgermeister Jean-Marc Deichtmann. Ich betrachte die besondere Beziehung zu unseren französischen Nachbarn als aktiven Beitrag zu einem im Alltag gelebten Europa. Unser Bestreben ist es, aus Besonderheiten Alltäglichkeiten werden zu lassen. Es war für die Stadt Weil am Rhein deshalb auch eine wichtige Weichenstellung, als 2011 nicht nur ein neues, zweites örtliches Gymnasium – das Oberrhein-Gymnasium – gebaut wurde, sondern dass die Schule mit einem Französisch-Profil ausgestattet wurde.

Schülerinnen und Schüler können hier ihr AbiBac absolvieren, das gleichermaßen den Hochschulzugang in Deutschland wie auch in Frankreich erlaubt.

Bei allem Streben nach Alltäglichkeit gibt es gleichwohl noch besondere Momente in diesen Beziehungen. Es gehörte für mich zu den besonders berührenden Momenten, als der französische Kollege vor einigen Jahren erstmals die Rede zum Volkstrauertag gehalten hat und ich als erster badischer Bürgermeister die offizielle Ansprache anlässlich der staatlichen Gedenkfeier zum 8. Mai in Frankreich. Dazu gehören auch die herzlichen Begegnungen mit der südfranzösischen Partnerstadt Soustons in der Region Landes (südlich Bordeaux), wohin die Elsässer zu Beginn des Zweiten Weltkrieges unter harten Bedingungen zwangsweise evakuiert wurden.

## Selbstverständlichkeit auch historisch bedingt

Die Betrachtung der heutigen Dreilandregion als ein Lebensraum rührt ein Stück weit auch aus der Historie: In den Zeiten des Kaiserreichs waren die Grenzen zwischen Baden und dem Elsass sehr offen. Menschen lebten diesseits und jenseits des Rheins, hatten Acker- und Weideflächen an beiden Ufern, pendelten zur Arbeit in die Textilindustrie im Stadtteil Friedlingen, die sich mit Schweizer Kapital im deutschen Zollgebiet niedergelassen hatte. Eine Eisenbahnbrücke wurde gebaut und die Schienenwege östlich und westlich des Rheins miteinander verbunden. In der Zwischenkriegszeit und bis 1945 ging allerdings viel von dieser Leichtigkeit

des Miteinanders verloren. Geradezu symbolisch steht dafür die erwähnte Eisenbahnbrücke. Sie wurde 1937 abgebaut, in Zentralfrankreich eingelagert, von der Wehrmacht im Krieg beschlagnahmt, mit Eisenbahnwagen auf den Russland-Feldzug mitgenommen, von Eisenbahnpionieren über den Dnjepr wiederaufgebaut und schließlich beim Rückzug von der Wehrmacht in die Luft gesprengt. Im Schicksal dieser Brücke spiegelt sich für viele Menschen unserer Stadt der Irrsinn wider, der mit den schrecklichen Wirrungen des 20. Jahrhunderts verbunden ist.

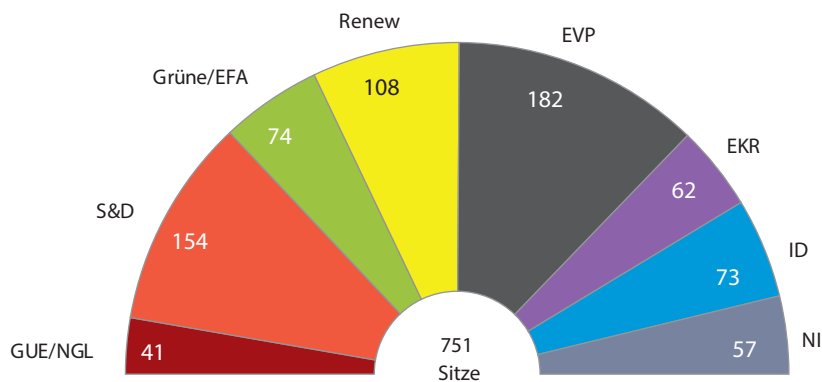
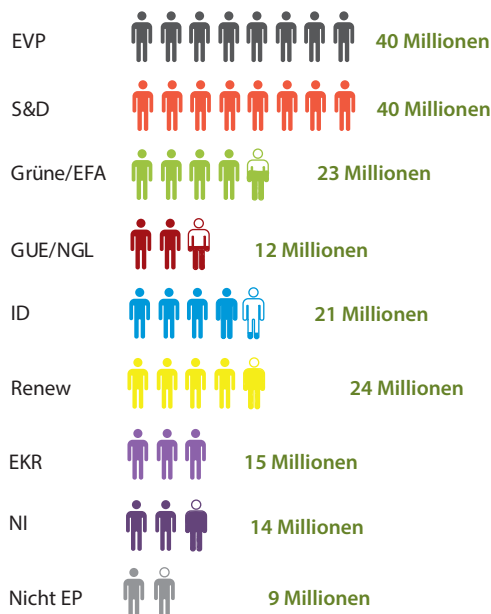
## Die Region als Botschafterin des europäischen Gedankens

Wir sehen unsere Region aufgrund unserer historischen Erfahrungen als Botschafterin des europäischen Gedankens. Die Menschen begegnen den großen Vorteilen eines vernetzten Europas tagtäglich. Wir können und wollen es uns nicht mehr mit Grenzen vorstellen. Die lokale Politik schafft mit unserer europäischen Arbeit einen konkreten Mehrwert für die Bevölkerung durch Infrastrukturmaßnahmen, Stadtentwicklung und auf kultureller Ebene. Durch die Vernetzung lassen sich die Potenziale besser nutzen. Insgesamt führt

dies zu einem Entwicklungsschub und einer Aufwertung in allen drei Ländern. Wir genießen den Vorteil, innerhalb weniger Minuten in einem anderen Kulturraum zu sein und uns jeweils die besten Seiten herauszugreifen. Unsere räumlichen Größenunterschiede (Basel 171.500 Einwohner, Weil am Rhein 31.000 Einwohner, Huningue 7.300 Einwohner) hindern uns nicht an der Zusammenarbeit. Wir suchen das verbindende Element und die gegenseitige Ergänzung.

# EUROPAWAHL 2019

Zahl der gültigen Stimmen je Fraktion des Europäischen Parlaments in der EU in Millionen



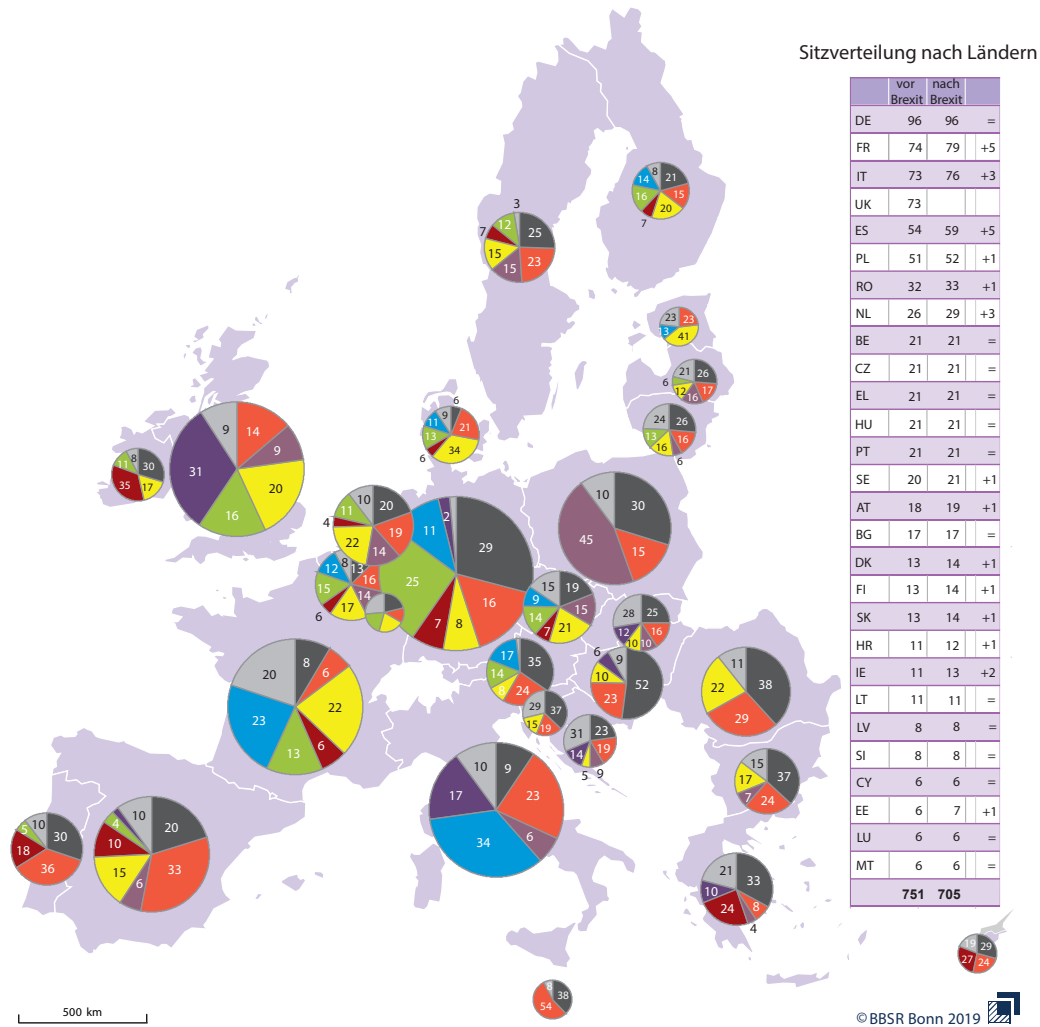
## Fraktionen im Europäischen Parlament

- EVP – Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)
- S&D – Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten
- Grüne/EFA – Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz
- GUE/NGL – Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke
- ID – Identität und Demokratie
- Renew – Renew Europe group
- EKR – Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer
- NI – fraktionslos
- nicht im Europaparlament vertreten

Quelle: Europäisches Parlament – Ergebnisse der Europawahl 2019



## Prozentuale Stimmverteilung nach Mitgliedstaaten und Fraktionen



Die Größe der Kreise ist proportional zur nationalen Zahl der Sitze im Europäischen Parlament

### Fraktionen im Europäischen Parlament

- EVP – Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)
- S&D – Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten
- Grüne/EFA – Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz
- GUE/NGL – Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke
- ID – Identität und Demokratie
- Renew – Renew Europe group
- EKR – Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer
- NI – fraktionslos
- nicht im Europaparlament vertreten

Quelle: Europäisches Parlament – Ergebnisse der Europawahl 2019



# ZUSAMMEN GEGEN EU-SKEPSIS

Warum wählen Menschen EU-skeptisch? Wie lässt sich dem entgegenwirken? Und wie arbeiten Regionen in Europa zusammen? Im Gespräch mit der IzR-Redaktion berichten Akteure aus Regionen in Schweden, Schottland und Österreich von ihren Erfahrungen mit EU-Skepsis und europäischer Zusammenarbeit.



## Region Skåne



---

### Annika Annerby Jansson

is the Chairman of the Regional Council of Skåne since 2018, where she represents the Swedish liberal-conservative party Moderaterna. Between 2006 and 2014 she was the Chairman of the Local Council of the city of Lund. Amongst other assignments Mrs Annerby Jansson has also been both president and vice president of CPMR, Conference of Peripheral Maritime Regions.

*Region Skåne is responsible for health care and public transport, business development, culture, infrastructure, social planning and environmental and climate-related issues in Skåne. With 34,000 employees, Region Skåne is one of Sweden's biggest employers. The region is a self-governing administrative region, funded by taxes and governed by a Regional Council of 149 members who are directly elected by the inhabitants of Skåne.*

---

How did the region's economy develop in the last ten to twenty years? In which sectors were new jobs created, in which ones were jobs cut?

---

Jansson: Since 2008 there has been a large restructuring of the business sector in Skåne. The number of employees within the production industry has sharply decreased, while the number of employees within the knowledge intensive business services, education and health care has increased greatly. We have also seen a restructuring of the business community in the north east of Skåne when many large industries have shut down production or drastically reduced their workforce. At the same time economic growth and employment within the service sector has mostly taken place in western Skåne.

Since the beginning of the new millennium, Skåne has had the lowest employment rate in Sweden. The explanation for this is that although the region, as a whole, has had a marked increase in employment, this has been accompanied by almost the same percentage increase in population. As a result, the gap between the regional and national employment rate has largely remained constant.

It is worth noticing that Sweden is the European country that has granted asylum to the highest number of migrants per capita and Skåne is a region where this is very evident; 22 % of the inhabitants are foreign born. Foreign born have generally a longer way to walk to reach employment. It is

also worth noting that Skåne despite this has a high employment rate seen from a European perspective. Sweden as a whole has the highest employment rate in the EU.

---

In latest studies, the connection between long-term economic change and EU-scepticism is emphasized in particular. Is this a matter in your region? Which other topics play a role among EU-sceptics?

---

The Swedish population as a whole is very positive towards the European Union so also in Skåne. An average of 77 percent of the people in Skåne said in the Commissions Survey on Public Opinion from November 2018 that they had a high trust in EU which is slightly above the Swedish average. In this study also the results from questions on the present quality of life in the region, the economic situation in the region and the expectations for the future were very high in Skåne. It is worth noticing that in the referendum 2003 on entering the euro zone more Scanians voted yes than no.

---

How much do the election results in your region differ from the country as a whole?

---

The most EU-sceptical party in Sweden the Swedish Democrats (Sverigedemokraterna) had a higher amount of voters in the national elections of 2018 in Skåne (25,4 %) compared



# 1

## Gainfully employed 16+ years by region of residence (RAMS) by region, industrial classification NACE Rev. 2 and year

Industry	2008	2017	Diff
A companies in agriculture, forestry and fishing*	10,500	12,114	1,614
B+C mining, quarrying, manufacturing	73,679	58,673	-15,006
D+E energy and environmental companies	5,338	5,834	496
F construction industry	37,954	44,132	6,178
G trade	74,790	82,726	7,936
H transport and storage companies	31,175	30,208	-967
I hotels and restaurants	14,762	20,011	5,249
J information and communication companies	17,865	21,883	4,018
K financial institutions and insurance companies	8,307	8,433	126
L real estate companies	8,711	11,084	2,373
M+N professional, scientific and technical companies; administrative and support service companies	61,484	73,623	12,139
O public authorities and national defence	26,290	32,212	5,922
P educational establishments	58,176	72,583	14,407
Q human health and social work establishments	88,095	103,193	15,098
R+S+T+U establishments for arts, entertainment and recreation; other service companies etc.	22,300	27,035	4,735
00 unknown activity	6,400	7,196	796
<b>Total</b>	<b>545,826</b>	<b>610,940</b>	<b>65,114</b>

Source: Statistics Sweden

to the nation as a whole (17,5 %). At the same time the party receives a lower share of votes from Skåne in the regional elections compared to the national elections.

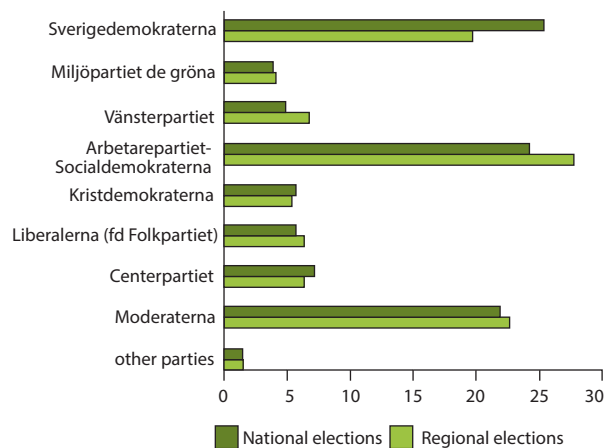
Who votes EU-sceptically in your region (according to socio-demographic categories, e.g. gender, age, income, qualification etc.)?

The most pronounced EU-sceptical party are the Swedish Democrats, which became the largest party in 20 of Skånes 33 municipalities in the latest election 2018. Another traditionally EU-sceptical party is the left wing party, Vänsterpartiet. Also, other parties have to various degrees been sceptical towards the EU and have had discussions on how to limit the scope of the union's mandate. However, it should be noted that none of the parties in the Swedish parliament are demanding that Sweden leave the EU. The Swedish population as a whole are generally positive towards the EU, with more than 60 percent saying they are in favour of Sweden being a member of the EU, in November 2018 (Source: Statistics Sweden).

Statistics Sweden notes in a poll from November 2018 that the support for the Swedish Democrats is twice as large among men as among women. When it comes to age groups it is not possible to see any clear patterns for who votes

# 2

## The parties share of votes from Skåne county in the national and regional elections, 2018



Source: Region Skåne

EU-sceptically. However the party has a larger support from citizens born in the country compared to foreign born citizens. Looking at the level of education among the party has a considerably larger support among those with a lower level of education compared to those with higher educational level. The numbers from Statistics Sweden refers to Sweden as a whole but can be assumed to apply also for Skåne.

How does the region face this trend? How do you face this trend in your work environment?

Skåne is a border region with longstanding traditions of collaborating with our neighbours. We are also a tourist destination and welcome large numbers of visitors from all over the world. As said above most Swedes also cherish the EU-membership. Even so it is important to consistently focus on and put the attention to the importance of international relations and promote interregional and international collaboration. Region Skåne is working internationally within the Öresund and Baltic Sea regions and within the EU to strengthen Skåne's development and promote interregional and European territorial cohesion and integration. The most intense collaboration takes place within the Öresund and Baltic Sea regions, where we are working with improvements and developments in areas including infrastructure, green economy, health care, tourism and culture through interregional and international organisations, collaborations and projects.

To increase international interest in Skåne, Region Skåne also has a representation office in Brussels. The office keeps track of EU's politics and looks after Skåne's interests in important issues. The office also works to increase Skåne's knowledge

### 3

#### Share of votes in the county elections 2002–2018

Parties	2002	2006	2010	2014	2018
Moderaterna	19,5	27,9	30,9	22,3	22,6
Centerpartiet	5,3	5,9	4,5	4,2	6,3
Liberalerna	11,5	8,5	7,8	5,9	6,3
Kristdemokraterna	6,7	4,7	3,5	3,3	5,4
Miljöpartiet	3,4	4,4	6,6	6,7	4,1
Socialdemokraterna	40,1	34,4	30,5	32,4	27,3
Vänsterpartiet	6,0	4,2	3,9	5,3	6,7
Sverigedemokraterna	0,0	6,6	9,3	14,5	19,7
other parties	7,5	3,5	2,9	5,4	1,6

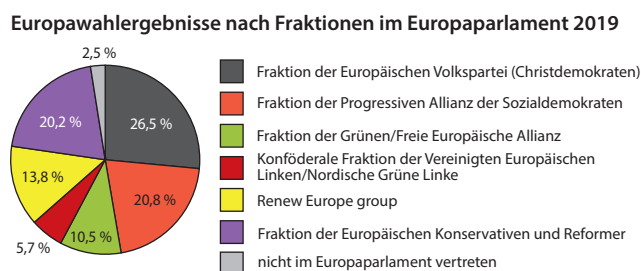
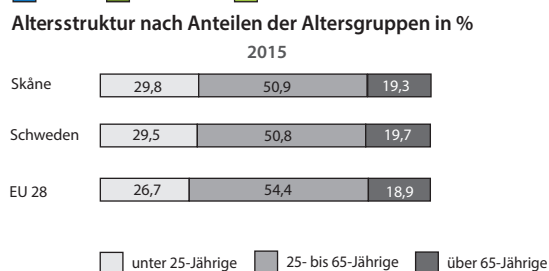
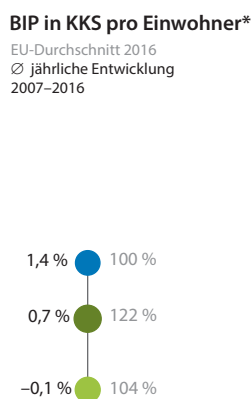
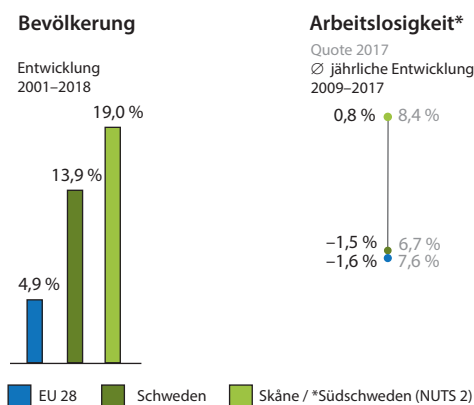
Source: Statistics Sweden

of European political processes. Together this work and the aim to make Skåne more internationalised is one way to face the trend of EU-scepticism in our region and in Europe as a whole.

We think that EU-scepticism also can be seen as scepticism against globalization as whole and in some cases it coincides with negative attitudes towards migration. A very important part of our work therefore is to foster integration and facilitate for newcomers to adopt to the Swedish society and to become active members of the community.

### 4

#### Key figures Skåne (NUTS 3)



Datenbasis: Laufende Raumbewachung Europa, Datengrundlage: Eurostat, Europäisches Parlament – Ergebnisse der Europawahl 2019

# Highlands and Islands of Scotland



---

## Carroll Buxton

is currently the Interim Chief Executive of Highlands and Islands Enterprise (HIE). Her permanent post is as HIE's Director of Strategy and Regional Economy. She has responsibility for a diverse portfolio, leading on strategic planning, property and infrastructure, next generation broadband, universities, research and economics, marketing and communications. Carroll has worked for HIE since 1992.  
carroll.buxton@hient.co.uk

*With fewer than 12 inhabitants km<sup>2</sup>, the Highlands and Islands of Scotland is one of the most sparsely populated regions in the European Union. Covering an area of 40,000km<sup>2</sup>, it has a population of just 470,000 across a geography characterised by islands (over 90 of them inhabited), a fjord like coastline and a mountainous interior.*

*The region's economy is dominated by SMEs across a diversity of sectors including "traditional" rural industries such as agriculture, food and drink, and tourism, and with significant strengths in other areas such as energy, manufacturing, life sciences and creative industries.*

---

How has the Highlands and Islands developed over recent years?

---

The Highlands and Islands today is economically diverse, globally connected with excellent transport links and widespread digital infrastructure. It has an increasing population. The energy sector is world-leading, with expertise in marine renewables – wind, wave and tidal. Life sciences businesses serve global markets from our region and there are vibrant creative industries in digital media, film, TV, music, fashion and publishing. The food and drink sector is the region's biggest exporter and tourism is thriving.

At Highlands and Islands Enterprise (HIE), we're particularly pleased that, increasingly, our young people want to continue to live and work in the region – looking for opportunities to study and build a career.

---

How has EU membership contributed to this development?

---

EU membership has had an overwhelmingly positive impact on the Highlands and Islands. Businesses have benefit-

ed from being part of the single market, making exporting within the EU relatively straightforward. The ability of our businesses to trade internationally is a vital component in growing the regional economy and increasing wealth.

The region has attracted a significant number of EU nationals to live and work here, bringing skills and knowledge to our businesses and making a positive contribution to life in our communities.

The region has also benefited greatly from EU funding including CAP/Rural Development Funds and particularly Structural Funds. Successive Structural Funds programmes since 1990 have been invaluable in supporting regional development through investment in infrastructure, business support, training programmes and community facilities. Good examples of this are investments in the University of the Highlands and Islands to enable our people to access third level education in all parts of the region and the European Marine Energy Centre (EMEC), a world first in marine renewable energy testing and development.

The benefits of EU membership are recognised by the Scottish Government whose position is that the best option for Scotland is to remain in the EU.



What have been the benefits of EU collaboration for the region?

We have always recognised the value of working with others to learn, share our knowledge and work together on common challenges and opportunities. For example, the development of the University of the Highlands and Islands has been influenced by the experiences of similar institutions elsewhere in Europe. Today, research collaborations, often through Horizon 2020 projects, are enhancing the university's reputation in areas such as marine science.

Regional partners are engaged in Interreg projects, addressing issues as diverse as women's entrepreneurship, healthcare in remote rural communities, and developing new models of sustainable tourism.

Not only does this give us access to new ideas to support regional development, it also demonstrates our commitment to be a collaborative partner, interested in the knowledge and expertise of others and open to sharing our own skills and experience. The benefits include access to expertise and financial resources, the opportunity to learn from one another

and, above all, the establishment of long-term, co-operative relationships, where the partnership is greater than the sum of its parts.

What does future EU collaboration look like?

International collaboration will continue to be important. While our future relationship with the EU is uncertain, we are committed to seeking out productive collaborations in Europe and further afield.

These may be through mechanisms such as Horizon and Interreg. In other cases we may need to find new ways to enable collaboration.

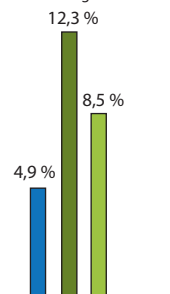
The strength of our existing relationships is undoubtedly an advantage, as is our reputation as a good partner. Key however, is the identification of partnerships and collaborations where everyone benefits and where partners could not act on their own – where the partnership is greater than the sum of its parts.

5

Key figures Highlands and Islands

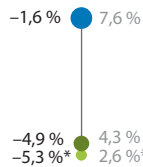
Bevölkerung

Entwicklung 2001–2018



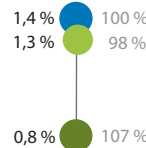
Arbeitslosigkeit

Quote 2017  
 ⌀ jährliche Entwicklung 2009–2017



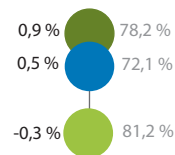
BIP in KKS pro Einwohner

EU-Durchschnitt 2016  
 ⌀ jährliche Entwicklung 2007–2016

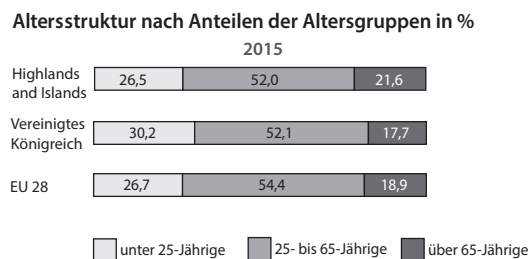


Erwerbstätigkeit

Quote 2017  
 ⌀ jährliche Entwicklung 2006–2017



Altersstruktur nach Anteilen der Altersgruppen in %



Europawahlergebnisse nach Fraktionen im Europaparlament 2019



Datenbasis: Laufende Raumbewachtung Europa, Datengrundlage: Eurostat, Europäisches Parlament – Ergebnisse der Europawahl 2019

„ Wenn der Mehrwert der Zusammenarbeit bei den Menschen ankommt, wird auch die EU-Skepsis abnehmen. “



© Schabus

---

### Armin Schabus

ist Sachgebietsleiter beim Amt der Kärntner Landesregierung Abteilung 1 – Landesamtsdirektion, Unterabteilung Europäische und internationale Angelegenheiten, EU-Programmkoordination.  
armin.schabus@ktn.gv.at

---

Ihre Region arbeitet aktiv mit anderen Regionen in Europa zusammen – wie kann die Zusammenarbeit Ihrer Erfahrung nach dazu beitragen, europaskeptischen Trends zu begegnen? Wie sonst begegnet man solchen Trends?

---

Kooperation ist ein probates Mittel, um den europäischen Gedanken zu unterstützen. Dies impliziert aber auch eine Bewusstseinsbildung, sich als Europäer zu fühlen bzw. europäisch zu denken. Und dies wiederum bedeutet nicht, seine regionale Identität aufzugeben.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, den durch Kooperation entstehenden Mehrwert auch gegenüber der Bevölkerung zu kommunizieren. Dabei geht es weniger um die Höhe der EU-Mittel, die in Hinblick auf Kooperationsprojekte lukriert werden können, als vielmehr darum, strategische Themen in den Vordergrund zu rücken. Kooperation muss dazu führen, dass weite Teile der Bevölkerung spürbare Änderungen in Bereichen der Jugendarbeitslosigkeit, Bildungszusammenarbeit, Lebensqualität etc. erfahren. Hier kann die Europäische Union mit ihren Förderprogrammen zur grenzüberschreitenden oder transnationalen Kooperation positive Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit festlegen.

Vor allem bei kleinen Regionen ist die Bereitschaft und vor allem auch die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit nahezu zwingend. Man ist schlicht und einfach nicht mehr in der

Lage, globalen Trends alleine zu begegnen. In diesem Zusammenhang ist aus meiner Sicht das Instrument der EVTZ (Europäische Verbünde für Territoriale Zusammenarbeit) gut geeignet, den europäischen Gedanken in kleinerem Maßstab umzusetzen. Aber selbst hier bedarf es einer gemeinsamen Sichtweise. Nicht: „was kann ich für meine Region tun?“, sondern „welche Probleme haben wir gemeinsam und wie kann man diese für die Bevölkerung spürbar lösen?“, sollte hier die zentrale Frage sein.

Wenn der Mehrwert dieser Zusammenarbeit bei der Bevölkerung angekommen ist, dann wird auch die EU-Skepsis abnehmen. Voraussetzung dafür ist neben einer nachhaltigen Themenauswahl und Lösungskompetenz auch eine entsprechende Kommunikation nach außen, nach dem Motto: „Tue Gutes und sprich darüber“. Es fehlt in der Bevölkerung vielfach das Wissen, was Europa tatsächlich für den einzelnen tun kann und auch tatsächlich leistet. Nur wenn man dies der Bevölkerung bewusstmacht, und vieles davon beruht auch auf Kooperation, wird man europaskeptischen Trends erfolgreich begegnen können.

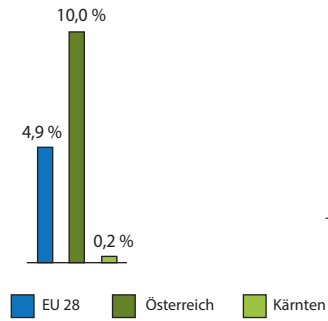
Die Kohäsionspolitik als Instrument des Solidaritätsgedankens ist zentral mit dem eigentlichen europäischen Mehrwert verbunden. Dies muss sich auch auf Ebene des politischen Denkens etablieren. Zusammenarbeit basiert auf Solidarität und diese gilt es, in allen Bereichen zu praktizieren.

6

Kennzahlen Kärnten (NUTS 2)

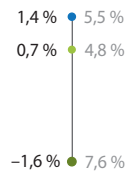
Bevölkerung

Entwicklung 2001–2018



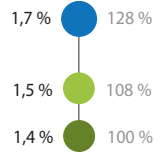
Arbeitslosigkeit

Quote 2017  
Ø jährliche Entwicklung 2009–2017



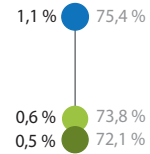
BIP in KKS pro Einwohner

EU-Durchschnitt 2016  
Ø jährliche Entwicklung 2007–2016

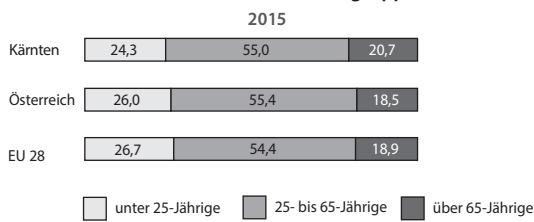


Erwerbstätigkeit

Quote 2017  
Ø jährliche Entwicklung 2006–2017



Altersstruktur nach Anteilen der Altersgruppen in %



Europawahlergebnisse nach Fraktionen im Europaparlament 2019



Datenbasis: Laufende Raumbewertung Europa, Datengrundlage: Eurostat, Europäisches Parlament - Ergebnisse der Europawahl 2019





# TERRITORIALE CHANCENGLEICHHEIT IM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT

Welchen Beitrag leistet die EU?

Die Europäische Union kann zur Chancengleichheit und einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung beitragen. Die bevorstehende deutsche EU-Ratspräsidentschaft sollte dies unterstützen.





© Leonid Andronov / Fotolia

---

**Hella Dunger-Löper**

ist Staatssekretärin a.D. und Vorsitzende der AG Europäische Stadt- und Raumentwicklung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. Ihre Schwerpunkte sind die Soziale Stadt und die Urban Agenda.  
[hella.dunger@web.de](mailto:hella.dunger@web.de)

**Jonas Scholze**

ist Geschäftsführer beim Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. Derzeit begleitet Jonas Scholze in einem gemeinsamen Konsortium die Vorbereitung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft des BMI zur Novellierung der Leipzig Charta.  
[j.scholze@deutscher-verband.org](mailto:j.scholze@deutscher-verband.org)

Die Europäische Union ist das erfolgreichste Friedensprojekt des 20. und 21. Jahrhunderts. Sie verbindet nahezu alle Staaten in Europa eng miteinander, insbesondere durch einen gemeinsamen Wertekanon, die Wahrung von Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte. Eine weitere Säule ist der europäische Binnenmarkt. Für die EU-Staaten ist er der wichtigste Motor, um dem Druck des globalen Wettbewerbs in den Bereichen Wirtschaft, Forschung und Innovation dauerhaft Stand zu halten und den Wohlstand der Menschen auf lange Sicht zu wahren.

Die großen Vorteile und Stärken des europäischen Binnenmarkts, der mit einem freien Waren-, Kapital- und Personenverkehr und der Dienstleistungsfreiheit zu einer hohen wirtschaftlichen Dynamik beiträgt, dürfen die sozioökonomischen Disparitäten und Wettbewerbsbedingungen auf der Ebene der Regionen jedoch nicht verschärfen. Die globalen Transformationsprozesse lassen sich heute in unseren Städten, Gemeinden und Regionen immer schneller und intensiver wahrnehmen, als es in der Vergangenheit der Fall war. Dazu zählen nicht nur die Auswirkungen des globalen Klimawandels und die Abhängigkeit von globalen Ressourcen- und Stoffkreisläufen. Die Entwicklung birgt auch Risiken und fordert ein hohes Maß an Verantwortung im eigenen Handeln. Andererseits bieten neue Geschäfts-

modelle, Fertigungstechniken und Standortentscheidungen einer Industrie 4.0., die sich nicht ausschließlich am niedrigen Lohnniveau orientiert, neue regionale Chancen zur wirtschaftlichen Entwicklung, von denen Bürgerinnen und Bürger sowie lokale Unternehmen und Dienstleister wesentlich profitieren können.

Die Europäische Union muss daher auch in Zukunft mit ihrem EU-Wettbewerbs- und Binnenmarktrahmen dazu beitragen, dass Regionen, Städte und Gemeinden handlungsfähig bleiben. Obwohl die EU keine primäre Kompetenz im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung besitzt, wirken sich entsprechende sektorale Politiken auf die räumliche Entwicklung vor Ort aus und generieren immer wieder Zielkonflikte.

Neben dem legislativen Rahmen sind die EU-Strukturfonds ein wichtiger Impulsgeber für die Wahrung der regionalen Chancengleichheit im europäischen Binnenmarkt. Sie ermöglichen es, wichtige lokale Projekte im Bereich Energie, Bildung, soziale Infrastruktur, Mobilität, lokale Ökonomie oder Aufwertung von Gebäuden und des öffentlichen Raums zu fördern. Integrierte raumbezogene Projekte ermöglichen es, sowohl auf großräumige regionale Entwicklungsansätze als auch auf kleinräumige lokale Disparitäten zu reagieren.

## Territoriale Dimension in der EU-Förderung stärken

Die EU-Strukturpolitik darf im Zuge einer thematischen Konzentration in der Förderung nicht einseitig auf „elitäre“ Leuchtturmprojekte ausgerichtet werden. Sonst besteht das Risiko, den Bezug zu Bürgerinnen und Bürgern zu verlieren. Die Siedlungsstrukturen in den EU-Mitgliedstaaten charakterisieren insbesondere viele Klein- und Mittelstädte. Mit Sonderprogrammen wie der Förderung „Innovativer Maßnahmen“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), die eine Kanalisierung von EU-Fördermitteln in westeuropäische Großstädte zur Folge hat, setzt die EU-Kommission falsche Impulse. Eine Förderung muss gleichermaßen für Klein- und Mittelstädte zugänglich und handhabbar bleiben. Der Kohäsionsgedanken muss wieder stärker in alle Bereiche der EU-Politiken integriert werden – mit dem Ziel, die soziale und räumliche Chancengleichheit zu sichern und die Potenziale aller Städte und Regionen zur Stärkung der Wirtschaftskraft lokaler Unternehmen sowie die Lebensqualität der Menschen zu stützen. Das mindert auch die Gefahr einer fortschreitenden „EU-Verdrossenheit“

der Bürger, denn dies gelingt nicht allein durch Marktkräfte oder eine Fokussierung auf Wettbewerbsfähigkeit.

Darüber hinaus ist die EU-Strukturpolitik mehr als eine reine finanzielle Ausgleichspolitik. Sie setzte in der Vergangenheit immer wieder wichtige Impulse in der integrierten Quartiersentwicklung und bot jüngst im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit neue Ansätze für stadtrregionale Entwicklungsstrategien. Um den Gedanken der Chancengleichheit aller Bürger konsequent weiterzuführen, eine effiziente Daseinsvorsorge zu gewährleisten und Antworten auf heutige Anforderungen stadtrregionaler Verflechtungen zu finden, sollte die Anbindung des ländlichen Raums an die städtischen Zentren weiterhin eine zentrale Rolle im Maßnahmenkatalog der EU-Förderung spielen. Der räumliche Fokus einer nachhaltigen Stadtentwicklung lässt sich heute nicht mehr nur auf Quartiers- oder gesamtstädtischer Ebene denken, sondern geht insbesondere im Bereich neuer Lösungsmodelle beispielsweise für Mobilitätsverhalten sowie



## Beispiele für EU-geförderte stadregionale Konzepte in Europa

### **Deutschland**

Das Land Brandenburg verfolgt in der laufenden EU-Förderperiode eine Stadt-Umland-Strategie, die auf das System der zentralen Orte im Land ausgerichtet ist. Inhaltlich unterstützt es Maßnahmen, die auf eine tragfähige Daseinsvorsorge des ländlichen Raums, nachhaltige Mobilitätskonzepte sowie die Sicherung der lokalen und regionalen Wirtschaftsstruktur hinwirken. Dabei werden alle EU-Strukturfonds (EFRE, Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)) konzeptionell zusammengebunden, um stadregionale Projekte zu generieren.

Auch der Freistaat Bayern entschied sich, in einem Wettbewerbsverfahren stadregionale Kooperationen zu unterstützen, um sich von punktuellen, rein städtischen oder quartiersbezogenen Maßnahmen loszulösen. So fördert Bayern erstmals räumlich funktionale Entwicklungskonzepte, die interkommunale Partnerschaften voraussetzen.

### **Österreich**

Das nationale EFRE-Förderprogramm für Österreich greift als räumlichen Schwerpunkt stadregionale und interkommunale Zusammenarbeit auf. Dabei kam in Tirol erstmals das Förderinstrument des CLLD (community-led local development; „Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung“) erfolgreich zum Einsatz. Thematisch werden beispielsweise die Bereiche der Standortentwicklung

sowie einer nachhaltigen Flächen- und Bodenpolitik aufgegriffen. Gleichfalls wurde in Oberösterreich die inhaltliche Ausrichtung des 2017 verabschiedeten Landesentwicklungsplans konzeptionell mit der EU-Förderung verknüpft und die EFRE-Förderkulisse in einen stadregionalen Kontext gesetzt.

### **Frankreich**

Ein Beispiel für einen innovativen territorialen Ansatz ist das Programmgebiet der „Communauté d'Agglomération“ von Aurillac. Die verantwortlichen Kommunen entwickelten die Strategie auf Basis des lokalen „Schéma de Cohérence Territoriale“ (SCoT) für die Region Pays d'Aurillac (Stadt und Umland) sowie des regionalen Rahmenplans für nachhaltige Entwicklung. Ein wesentlicher Fortschritt der bisher vorherrschenden Stadt-Land-Dichotomie für die interkommunalen Kooperationen war die Phase des gemeinsamen Strategieprozesses.

### **Polen**

In Polen gibt es auf regionaler, Bezirks- und lokaler Ebene drei unterschiedliche Verwaltungseinheiten der subnationalen öffentlichen Verwaltung. Jedoch gibt es bislang keinerlei Rahmengesetze, die eine Kooperation über die Verwaltungsgrenzen im Sinne funktionaler Gebietseinheiten ermöglichen. Das EU-Förderinstrument ITI (Integrierte Territoriale Investition) gab in der Region Lublin erstmals Anreize für ein neues Konzept der interkommunalen- und ebenenübergreifenden Verwaltung.

einer Flächen- und Bodenpolitik weit in die stadregionale Ebene über. Der Bedarf zur Förderung scheint zudem evident. Wurden Fördermodelle im stadregionalen Kontext bis 2013 eher pilothaft durchgeführt, wurden diese in der Förderperiode 2014–2020 in einigen europäischen Ländern weiter in die Fläche gebracht und teilweise auch in den Kontext der regionalen oder nationalen Raumordnungsstrategie gesetzt. Es gilt nun, diese Ansätze auch in der Förderperiode ab 2021 weiter zu verstetigen.

Die EU-Kommission bietet mit der Vorlage der neuen Fondsverordnungen von Mai 2018 ein größeres Maß an lang geforderter Flexibilität in der Ausgestaltung der Förderung vor Ort. Es liegt nun auch in der Verantwortung von Bund und Ländern, die Förderung territorialer Ansätze bedarfsorien-

tiert anzuwenden und zu begleiten. Dennoch gibt es einige Herausforderungen im Fördersystem. Zunächst betrifft dies insbesondere die ostdeutschen Länder durch eine merkbare Mittelkürzung. Nicht nur ein durch den Brexit geschmälerter EU-Haushalt mindert die Mittelallokation spürbar, es droht auch eine erhebliche Änderung der Ko-Finanzierungssätze. Zum einen gilt der Appell an die deutschen Bundesländer, einen signifikanten Anteil für räumliche Projekte in ihren Operationellen Programmen bereitzustellen und die niedrigeren Ko-Finanzierungssätze bei Bedarf durch Landesmittel zu untersetzen, damit sich auch kleinere und finanzschwächere Kommunen Förderung „leisten“ können. Der Appell richtet sich aber auch an den Bund, der städtischen- und territorialen Dimension bei der Ausarbeitung der Partnerschaftvereinbarung entsprechend Raum zu bieten.

# Europäische Leitlinien zur Stadt- und Raumordnung dürfen kein Lippenbekenntnis bleiben

Bei der Erarbeitung von Konzepten und Lösungsansätzen für Antworten auf eingangs genannte globale Trends und aktuelle Herausforderungen kann die bevorstehende deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020 wichtige Impulse setzen. Sowohl in der überörtlichen Raumentwicklung als auch in der nachhaltigen Stadtentwicklung stehen mit der Erneuerung der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ sowie der Aktualisierung der „Territorialen Agenda der Europäischen Union 2020“ (TAEU) für die zweite Jahreshälfte 2020 zwei wichtige Meilensteine der europäischen Stadt- und Regionalentwicklung bevor.

Der Novellierungsprozess steht heute jedoch anderen politischen Herausforderungen gegenüber, als dies bei der Entstehung 2007 der Fall war. Zum einen sind beide Dokumente in ein wesentlich komplexeres Geflecht neuer globaler und europäischer Leitdokumente und globaler Abkommen eingebettet. Zum anderen dürfte angesichts erstarkender nationaler Eigeninteressen europäische Konsensfähigkeit erschweren. Die Zeit für die Erarbeitung gemeinsamer europäischer Leitbilder der Raumordnung im Sinne des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes von 1999 scheint auch aufgrund einer immer stärkeren Heterogenität raumordnerischer Ziele und der Delegation von Zuständigkeiten auf subnationale Ebene in der Raumordnung derzeit nicht gegeben. Wesentlich erfolversprechender scheinen daher Impulse für territoriale Teilgebiete in der grenzüberschrei-

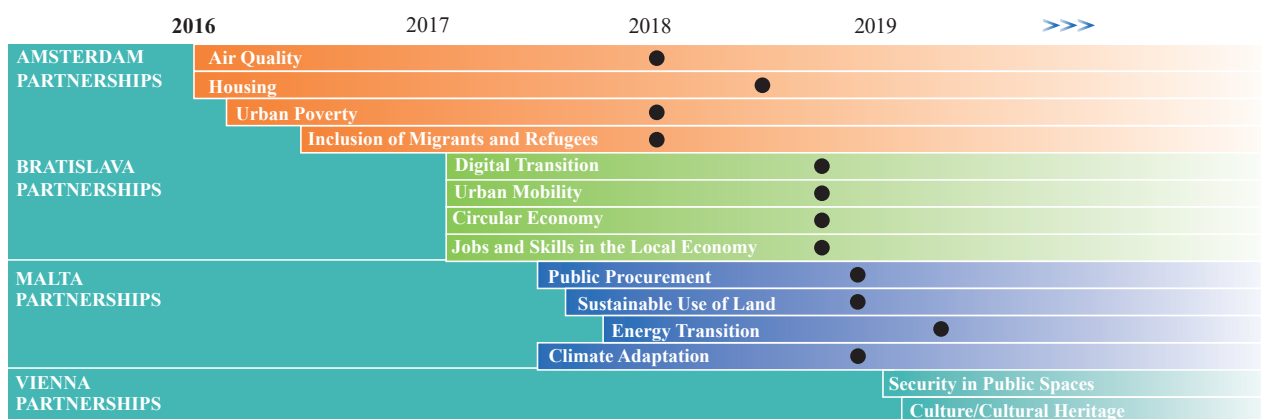
tenden Planung sowie für stadtregionale Raumtypologien oder Metropolregionen zu sein, an die auch die deutsche EU-Ratspräsidentschaft anknüpfen könnte.

Ein weiterer Punkt ist die Frage der Verbindlichkeit. Eine inhaltliche Novellierung beider Dokumente wird diesmal nicht ausreichen, um mittels politischer Leitlinien neue Impulse zu setzen. Bei der Erneuerung beider Dokumente müssen mögliche operative Elemente eine entscheidende Rolle einnehmen, sodass diese nicht als bloße Lippenbekenntnisse stecken bleiben. Die Urbane Agenda für die EU könnte sowohl für die Stadtentwicklung als auch für die überörtliche Raumordnung ein geeignetes Vehikel sein, um EU-Politiken stadt- und raumverträglich auszugestalten. Dabei stellt sich auch hier zunächst die Frage, ob und in welcher Form die Urbane Agenda weitergeführt werden kann und soll. Die internationale Erwartungshaltung an Deutschland ist auch in dieser Hinsicht groß.

Mögliche europaweit relevante Themen für neue Partnerschaften, wie sie bislang im städtischen Bereich angewandt wurden, bieten sich auch in der überörtlichen Raumordnung an. Die Daseinsvorsorge in strukturschwachen Regionen, regionale Wirtschaftsentwicklung, Energieraumplanung oder eine gerechte Boden- und Flächenpolitik bieten gleichfalls relevante Schnittmengen zu urbanen Themen, die sich folglich in einen regionalen Kontext setzen lassen. Das Thema

## 1

The Urban Agenda for the EU: Zeitplan der thematischen Partnerschaften und Aktionspläne



Final Action Plan

© Europäische Union 2019

Boden hat beispielsweise nicht nur in Deutschland für den aktuell dringend notwendigen Neubau von bezahlbaren Wohnungen in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten, mit hohen Kaufpreisen und Mieten eine ganz besondere Relevanz. Haushalte mit mittlerem Einkommen haben Schwierigkeiten, bezahlbare Wohnungen zu finden, sodass auch der Druck auf Umlandgemeinden und Landkreise wächst.

Eine gemeinsame stadtregionale nachhaltige Flächenpolitik kann aber auch zu Effizienz im Bereich der Wirtschaftsentwicklung führen, beispielsweise über die gemeinsame Vermarktung und Verwaltung von Gewerbegebieten. Eng verbunden ist dies mit der Ausstattung und dem Ausbau von leistungsfähigen Verkehrsinfrastrukturen und Mobilitätsangeboten. Nicht zuletzt wirken sich komplexe Pendlerbeziehungen und deren Infrastruktur auf die Flächennutzung aus. Nutzerinnen und Nutzer städtischer Infrastrukturen wohnen oftmals im Umland oder in benachbarten Kommunen. Für eine nachhaltige stadtregionale Siedlungsentwicklung in wachsenden Großstadtregionen ist die leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur auch die Grundvoraussetzung dafür, dass der weiter entfernte ländliche Umlandraum von den städtischen Wachstumsimpulsen profitiert und gleichzeitig mit

bezahlbarem Wohnungsneubau die Kernstädte entlastet. Dies trägt wesentlich zu einer räumlich ausgewogenen Entwicklung und Gleichwertigkeit bei.

Gleichermaßen wird durch die Anwendung von Boden- und Flächenpolitik im funktionalen, stadtregionalen Gefüge auch das Thema der Flächennutzung für Energiekonzepte angesprochen. Die Energiewende erfolgt vor allem im ländlichen Raum. Während die Nutzerinnen und Nutzer regenerativer Energiequellen hauptsächlich im innerstädtischen oder städtischen Ballungsbereich leben, erfolgt die Energieerzeugung zu großen Teilen im funktional zugehörigen Umland oder der weiteren überörtlichen Region. Nutzungskonflikte zwischen Landwirtschaft, dem Naturerbes und Naherholungsgebieten sowie der Energieraumplanung müssen ausgeglichen werden.

Eine räumliche Schnittmenge nehmen auch in diesem Fall funktionale, stadtregionale Verflechtungsgebiete ein. Sie dienen folglich als territoriales Scharnier zwischen TAEU und Leipzig Charta. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft kann folglich dazu beitragen, städtische und raumordnerische Belange als Querschnittsthema im europäischen Gesetzgebungsprozess zu stärken.





Foto: Europäischer Ausschuss der Regionen

# GLEICHE CHANCEN SCHAFFEN, ZUSAMMENHALT STÄRKEN

Im Gespräch mit der IzR-Redaktion erklärt  
Karl-Heinz Lambertz, wie europäische Politik  
näher an den Menschen rückt und was der  
Europäische Ausschuss der Regionen dafür tut.



Foto: CoR Europa

---

**Karl-Heinz Lambertz**  
ist seit Juli 2017 Präsident des Europäischen Ausschusses  
der Regionen (AdR). Er ist zudem Mitglied des belgischen  
Senats, wo er die Deutschsprachige Gemeinschaft vertritt.  
[president.cor@cor.europa.eu](mailto:president.cor@cor.europa.eu)

---

Die Europäische Union und ihre Institutionen und Akteure gelten bei vielen als abgehoben und „weit weg vom Bürger“. Ob das wirklich so ist, sei mal dahingestellt. Was können Sie aus regionaler Sicht dazu beitragen, dass europäische Politik und vor allem europäische Programme näher an die Menschen heranrücken?

---

Hier sind vor allem zwei Aspekte von besonderer Bedeutung: Zum einen geht es darum, die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften stärker und frühzeitiger an der Politikgestaltung der EU zu beteiligen. Der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR), der als beratende Einrichtung der Union in zahlreichen Politikbereichen im Gesetzgebungsverfahren anzuhören ist, spielt in diesem Zusammenhang bereits eine wichtige Rolle: Er bringt die Belange der Städte und Regionen mit seinen Stellungnahmen auf europäischer Ebene ein.

Darüber hinaus haben wir im letzten Jahr das Pilotprojekt eines Netzwerks regionaler Hubs – RegHub – gestartet. Es soll dazu beitragen, die praktischen Vollzugserfahrungen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mit den geltenden EU-Vorschriften im Sinne einer aktiven Subsidiarität wirksamer in die Politikgestaltung der EU einfließen zu lassen, um diese damit zu verbessern und bürgerfreundlicher zu machen.

Zum anderen setzt sich der AdR dafür ein, dass EU-Vorschriften entsprechend den Prinzipien von Subsidiarität, Partnerschaft und Multi-Level-Governance auf derjenigen Ebene umgesetzt werden, die den Bürgern am nächsten ist. Ebenso müssen die spezifische Situation und die Bedürfnisse der jeweiligen Region berücksichtigt und alle relevanten gesellschaftlichen Akteure miteinbezogen werden.

Die Kohäsionspolitik mit ihrer geteilten Mittelverwaltung (also Beschlussfassung und Verwaltung der EU-Mittel vor Ort, in Deutschland zum Beispiel in den Ländern, Anm. d. Red.) und ihrem dezentralen Ansatz ist hier ein gutes Beispiel dafür, wie sich strategische Vorgaben zur Bewältigung der Herausforderungen auf europäischer und globaler Ebene mit langfristigen Entwicklungsstrategien auf regionaler und lokaler Ebene und deren Umsetzung vor Ort verbinden lassen. Auf diese Weise entsteht ein sichtbarer europäischer Mehrwert. Für die nächste Förderperiode ist es daher unverzichtbar, die Rolle der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Verwaltung dieser Politik weiter zu stärken und diese in die Partnerschaftvereinbarungen und entsprechenden Programme einzubinden.

---

Durch den Austritt des Vereinigten Königreichs verringert sich der finanzielle Spielraum der EU. Welche Schwerpunkte sind aus Sicht des AdR vor diesem Hintergrund im Bereich der Struktur- und Investitionspolitik zu setzen?

---

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 sieht eine Kürzung der Finanzmittel für die Regionalentwicklung um 12 Prozent und für den Europäischen Sozialfond Plus um 6 Prozent vor. Darüber sind wir in der Tat nicht glücklich. Im Vergleich zu den Szenarien einer Kürzung der Mittel für die Kohäsionspolitik um 15 oder 30 Prozent, die in dem Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen vorgelegt wurden, sind die Kürzungen jedoch weniger schwerwiegend als ursprünglich erwartet. Wichtig ist vor allem, dass die Kohäsionspolitik auch weiterhin für alle Regionen der EU zur Verfügung stehen wird. Der Schwerpunkt muss natürlich zunächst einmal bei den weniger entwickelten Regionen liegen.

Es gilt nun, die zur Verfügung stehenden Ressourcen bestmöglich zu nutzen und insbesondere auf diejenigen Maßnahmen auszurichten, mit denen die Städte und Regionen in die Lage versetzt werden, ihre spezifischen Probleme und die zukünftigen Herausforderungen nachhaltig zu meistern. Das schafft einen höheren europäischen Mehrwert. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Frage zu, wie sich die wachsenden Ungleichheiten zwischen städtischen und ländlichen Gebieten überwinden lassen. Darüber hinaus gilt es, die Synergien mit anderen sektorspezifischen EU-Förderinstrumenten wie beispielsweise dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Horizont Europa, der Fazilität „Connecting Europe“, dem Programm „Digitales Europa“, oder dem Fonds „InvestEU“ zu nutzen. Dies setzt voraus, dass kommunale und regionale Gebietskörperschaften einen klaren Überblick über ihre mittel- bis langfristigen Entwicklungsperspektiven sowohl in Bezug auf die absehbaren Trends und Herausforderungen als auch auf den spezifischen Merkmalen ihrer Gebiete haben. Gleichzeitig müssen dafür frühzeitig alle Interessenträger miteinbezogen werden, in Übereinstimmung mit einem standortbezogenen Ansatz für die wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung.

---

Seit 2009 strebt die europäische Kohäsionspolitik neben dem wirtschaftlichen und sozialen auch den territorialen Zusammenhalt der EU an. Das ist ja ein etwas sperriger Begriff. Wie definieren Sie ihn aus Sicht der Regionen?

---

Kurz gesagt geht es darum, allen Gebieten der Europäischen Union und ihren Bürgern gleiche Chancen für eine ausgewogenere und polyzentrische Entwicklung zu garantieren. Ziel ist der Abbau von Entwicklungsunterschieden sowie physischen und wirtschaftlichen Fragmentierungen, sowohl zwischen den europäischen Regionen als auch innerhalb der einzelnen Regionen. Der Begriff ergänzt den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU um eine räumliche Komponente.

Der AdR hat das Konzept des territorialen Zusammenhalts vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung vor 2004 maßgeblich mitgeprägt und auch in den Europäischen Konvent eingebracht. Dieser hat den damaligen Vertrag über eine Verfassung für Europa erarbeitet, der schließlich im Vertrag von Lissabon mündete.

---

Die für den räumlichen Zusammenhalt zuständigen Ministerien der Mitgliedstaaten haben sich entschlossen, die Territoriale Agenda der EU von 2011 zu erneuern. Welche Themen sollten aus Ihrer Sicht dabei im Fokus stehen? Wie können die Ziele der Agenda breitere Berücksichtigung finden?

---

Zunächst einmal gilt es zu betonen, dass Europa nach dem Auslaufen der Europa-2020-Strategie eine neue langfristige Entwicklungsperspektive braucht, die auch als Richtschnur für die Mitgliedstaaten und Regionen dient. Da sich die derzeitige Territoriale Agenda 2020 im Wesentlichen auf die Ziele der Europa-2020-Strategie bezieht, ist hier eine Erneuerung und Weiterentwicklung ebenfalls sinnvoll. Zwar sind Ziele und Prioritäten der Territorialen Agenda 2020 – wie beispielsweise die Förderung einer polyzentrischen und ausgewogenen Raumentwicklung oder die Verbesserung der territorialen Anbindung – weiterhin gültig und die beschriebenen Herausforderungen nach wie vor relevant. Sie sollten aber durch einige neue Herausforderungen wie beispielsweise den technologischen Wandel und seinen Folgen ergänzt werden.

Allerdings ist es wichtig, darauf hinzuwirken, dass die erneuerte Territoriale Agenda kein theoretisches Positionspapier bleibt, sondern umsetzungsorientierter wird. Der Förderung eines Bottom-up- und gebietsbezogenen Ansatzes der Regionalentwicklung kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu – unter Einbeziehung aller relevanten gesellschaftlichen Akteure sowie dem Aspekt der funktionalen Räume und Wechselbeziehungen, die häufig über Verwaltungsgrenzen hinausgehen. Ebenso gilt es, den Erfahrungsaustausch zwischen verschiedenen Städten und Regionen mit ähnlichen Herausforderungen zu fördern, um somit in-

novative Lösungsstrategien zu schaffen. Weitere wichtige Elemente sind die verstärkte Berücksichtigung von territorialen Folgeabschätzungen bei der Politikgestaltung sowohl auf europäischer als auch auf nationaler und regionaler Ebene sowie die Verzahnung der Territorialen Agenda mit der Städtischen Agenda für die EU. In diesem Zusammenhang hat der AdR kürzlich beschlossen, eine Initiativstellungnahme zum „Beitrag des AdR zur erneuerten territorialen Agenda mit besonderer Betonung der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen lokalen Entwicklung“ zu erarbeiten. Auf diese Weise will er seine Vorschläge zur Erneuerung der Territorialen Agenda einbringen, die während der kommenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 verabschiedet werden soll.

---

Die EU unterstützt mit verschiedenen Förderprogrammen den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, ihren Regionen und Städten. Welche dieser Instrumente sind aus Ihrer Sicht besonders wichtig? Wo hakt es bei der Umsetzung?

---

Die Europäische Territoriale Zusammenarbeit, besser bekannt als Interreg, ist ein wichtiges Instrument für eine enge und sinnvolle grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Sie konzentriert sich auf die konkreten Bedürfnisse der Grenzregionen und der in diesen Regionen lebenden Bürger. Ein gutes Beispiel für eine solche grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist die Euregio Maas-Rhein. Sie liegt im gemeinsamen Grenzraum Belgiens, Deutschlands und der Niederlande im Umkreis des Stadtkorridors Aachen–Maastricht–Hasselt–Lüttich und umfasst rund 3,9 Millionen Einwohner. Die Euregio, die kürzlich der 74. Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit wurde, fördert und koordiniert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ihrer fünf Partnerregionen und unterstützt unter anderem Initiativen in den Bereichen Kultur, Sport und bürgerschaftliches Engagement sowie grenzüberschreitende Austausche zwischen schulischen Einrichtungen. Die Europäische Union investiert für den Zeitraum 2014 bis 2020 insgesamt 96 Millionen Euro aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung für das Programm Interreg V A in der Euregio Maas-Rhein. Zusammen mit der Kofinanzierung ergibt sich daraus ein Gesamtbudget von über 140 Millionen Euro, die in mehr als 40 Projekte in den Bereichen Innovation, Wirtschaft, territoriale Entwicklung, soziale Inklusion und Bildung fließen. Das ist ein starker Impuls für Investitionen in die Euregio Maas-Rhein.

Der AdR ist der Ansicht, dass im Rahmen von Interreg mehr Mittel bereitgestellt werden sollten. Grenzregionen machen



etwa 40 Prozent des Gebietes der EU aus, in denen knapp ein Drittel der EU-Bevölkerung lebt. Ich bin der festen Überzeugung, dass die Integration der Europäischen Union in diesen Regionen am sichtbarsten ist. Leider müssen wir nach 60 Jahren der Integration weiter daran arbeiten. Ein nachhaltiger und wirksamer europäischer Integrationsprozess erfordert ein gemeinsames Wachstum an den Grenzen durch grenzübergreifende Zusammenarbeit, die sich nicht immer durch institutionelle Rahmenbedingungen und finanzielle Unterstützung erreichen lässt.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten müssen sich konkret darum bemühen, die rechtlichen und administrativen Hindernisse zu beseitigen. Die Europäische Kommission hat vor kurzem eine Studie über Grenzregionen durchgeführt, die die rechtlichen und administrativen Hindernisse aufführt, mit denen unsere Bürger tagtäglich konfrontiert sind. Diese Studie zeigt die verpassten Chancen deutlich auf. Wenn alle diese Hindernisse beseitigt würden, könnte das BIP in den Grenzregionen insgesamt um 8 Prozent steigen! Aus verschiedenen Gründen können natürlich nicht alle diese Hindernisse beseitigt werden, doch selbst wenn 20 Prozent entfielen, würden das BIP um 2 Prozent steigen und rund eine Million neue Arbeitsplätze entstehen.

Dies ist genau das, was mit dem Europäischen Mechanismus für grenzübergreifende Zusammenarbeit (Cross Border Mechanism) beabsichtigt ist. Die Mitgliedstaaten können diesen Mechanismus nutzen oder, falls vorhanden, weiterhin einen anderen rechtlichen Mechanismus zur Beseitigung solcher Hindernisse anwenden. In diesem Sinne steht der Vorschlag der Europäischen Kommission voll und ganz im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Außerdem wahrt er die nationalen Souveränitäten. Dieser Vorschlag erlaubt es den Mitgliedstaaten nicht, konkrete Forderungen der Bürger sowie der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aus den Grenzregionen zu ignorieren, die so oft von den Hauptstädten übersehen werden. Die nationalen Behörden können dann zwar die Lösung eines bestehenden Problems ablehnen – sie müssen jedoch eine Antwort geben. Und das würde an sich bereits einen großen Gewinn für Millionen europäischer Bürgerinnen und Bürger darstellen, die in Grenzregionen leben.

---

Der AdR nutzt das Instrument der „territorialen Folgenabschätzung“. Können Sie an einem Beispiel beschreiben, wie diese abläuft und wie sie zu einer besseren Berücksichtigung regionaler Aspekte beiträgt?

---

Mit der territorialen Folgenabschätzung lassen sich bei der Bewertung sektoraler Politiken von Anfang an die raumbezogenen Folgen gleichrangig zu den ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen prüfen. Das gilt vor allem auch hinsichtlich ihrer Folgen auf die verschiedenen regionalen und lokalen Ebenen, einschließlich der Wechselwirkungen zwischen den territorialen Ebenen und der finanziellen Auswirkungen. Dies trägt erheblich zu einer guten Rechtsetzung, einer besseren Koordinierung sektoraler Maßnahmen und insgesamt einer höheren Akzeptanz der Politik bei.

Der AdR hat hierzu im Nachgang zu seiner Initiativstellungnahme zum Thema aus dem Jahr 2013 eine Strategie für die territoriale Folgenabschätzung im politischen Prozess des AdR verabschiedet. Sie gibt den Berichterstattern des AdR eine Analyse der potenziellen Auswirkungen von Legislativvorschlägen der EU auf die Städte und Regionen an die Hand. Hier arbeitet der AdR eng mit ESPON, den Dienststellen der Europäischen Kommission – insbesondere der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der Gemeinsamen Forschungsstelle – sowie anderen Akteuren zusammen, um die methodischen Fachkenntnisse und den Aufbau von Kapazitäten zur territorialen Folgenabschätzung weiterzuentwickeln. Unser oberstes Ziel in diesem Bereich besteht darin, die territoriale Folgenabschätzungen bei der Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen als Standardpraxis im Rahmen der allgemeinen Folgenabschätzung der Europäischen Kommission zu etablieren.

Im AdR führen wir die territorialen Folgeabschätzungen mit Experten durch und nutzen dafür das „ESPON Quick Check Tool“. Diese Methode kombiniert die Einschätzungen von Experten zu den Wirkungen, die sich aus einer bestimmten politischen Maßnahme ergeben, mit den unterschiedlichen Empfindlichkeiten der Regionen – auch territorial sensitivity genannt. Das Ergebnis wird in Karten übersetzt, die die potenziellen territorialen Auswirkungen der EU-Politik auf der Bezirks- oder Kreisebene – NUTS 2 oder NUTS 3 – zeigen. Die Karten dienen als Ausgangspunkt, um die Auswirkungen einer spezifischen EU-Politik auf die unterschiedlichen Regionen weiter zu erörtern. Die Methode ist eine von dreien, die die europäischen Institutionen derzeit anwenden. Sie zielt darauf ab, die Qualität der Politikgestaltung der EU zu verbessern, indem sie sicherstellt, dass die territorialen Auswirkungen neuer politischer Vorschläge und bestehender EU-Rechtsvorschriften berücksichtigt werden.



# SHAPING EU POLICIES TOWARDS A PLACE-BASED APPROACH

The Urban Agenda for the EU

Cities and regions share many common challenges that are already being tackled jointly within a number of Urban Agenda partnerships. For the renewed Territorial Agenda, which intends to be more implementation-oriented in future, this offers important starting points. Sina Redlich (BBSR, IZR) interviewed Fiona Wieland.

The Pact of Amsterdam outlines the Urban Agenda for the EU and lays out its key principles. On key urban issues, the Agenda foresees thematic partnerships. Within these partnerships, cities, Member States, the European Commission and other organizations develop joint action plans.



---

**Sina Redlich**

is project manager in the department European Spatial and Urban Development of the BBSR. Her work focuses on the European spatial development policy and transnational cooperation under Interreg and the Federal Transnational Cooperation Programme. She supported the development of this journal.  
sina.redlich@bbr.bund.de



**Fiona Wieland**

is an urban planner, working for European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy. Her main focus is sustainable urban development in Europe.\*  
fiona.wieland@ec.europa.eu



---

The Urban Agenda for the EU is since 2016 being delivered through so called partnerships which – contrary to what one could expect – do not only include cities but a vast mix of stakeholders not least the regional level. Could you give us some insight?

---

The Pact of Amsterdam, adopted in May 2016, was a key milestone in the development of a shared EU-wide approach to urban challenges. Through it, the Urban Agenda for the EU was launched, as an innovative urban policy initiative, which has put multi-level governance into action.

Most actions under the Urban Agenda for the EU are delivered through partnerships, each made up of a variety of members. The fourteen partnerships have brought together 23 Member States, 96 cities and/or metropolitan regions, 10 regions and 17 DGs of the European Commission, and no less than 33 institutions, ranging from European umbrella organisations, programmes and networks, to civil society organisations and private companies. In total, 262 partners work together, embodying the principle of shared ownership and multi-stakeholder involvement. Now three years on, implementation is well underway. Twelve of the 14 partnerships have launched an action plan, through which to date 114 distinct actions are under implementation.

---

Urban and rural areas in Europe continue showing important differences in their characters and developments as well as strong interdependencies. European spatial and urban development policy objectives impact on one another. How does the Urban Agenda for the EU accommodate for this?

---

Regions and cities share common challenges. Sustainable urban development solutions should not be limited to the physical boundaries of cities and urbanised neighbourhoods. Themes such as mobility and land use, for example are felt across city regions. Energy transition challenges similarly affect rural areas, given that whilst energy is often generated outside cities (in rurally situated power plants), cities are home to concentrations of energy consumers. Such functional links between city regions and their surroundings serve as territorial 'hinges' between urban and territorial strategies. Alignment and interlinkages are important in tackling key European issues effectively. The linkages between the Territorial Agenda of the EU 2020, the Urban Agenda for the EU and the new Leipzig Charter, which is to be adopted under the German Council Presidency, are important, since they offer new opportunities for place-based approach policies in the EU.

---

The concept of functional areas has regained momentum in the current set of Commission proposals for cohesion policy regulations, what does that imply for Europe's cities?

---

The urban reality is often a much wider functional area defined by flows of people, goods and services and hence it would be necessary to apply functional areas at a spatial level appropriate for effective integrated approaches to sustainable development. In functional urban areas, cooperation is based on a shared vision. This is essential for urban-suburban areas, which may be surrounded by towns experiencing specific economic difficulties and may be dependent on the core city. This is also the case for urban-rural relations. Due to this increased mobility and interdependence, functional urban areas have become an ever more important concept for policy-makers. Solutions to many common challenges require thinking – and cooperating – beyond municipal boundaries. This is acknowledged in the Territorial Agenda of the EU 2020 as well in the Principles on Urban Policy, recently published by the OECD.

---

There a few of the Urban Agenda Partnerships that already actively involve actors beyond the municipal borders. Which of the partnerships have taken this functional approach on board and how do they put it in practice?

---

Urban sprawl is one of the main challenges of developing towns and cities, where development spreads without proper control and management. The Sustainable Use of Land and Nature-Based Solutions Partnership developed an action to promote functional urban area cooperation as a tool to diminish urban sprawl. This is to be achieved through improved cooperation between municipalities pursuing coordinated spatial planning and appropriate financial incentive systems at the level of functional urban areas.

The Urban Mobility Partnership, which by the way is jointly led by the City of Karlsruhe and the Czech Ministry for Regional Development, has developed an action integrating urban mobility policies for cities covering their functional urban area and hinterlands. It seeks to facilitate more sustainable and efficient urban mobility across Europe at all levels of governance. Developing and implementing comprehensive and integrated urban mobility policies for towns and cities, which cover the functional urban area and hinterland connections, requires close cooperation between different levels of government and across administrative boundaries. The question the partnership is working on is how to implement this in a way that respects the respecti-

ve competences and responsibilities of all actors involved, while delivering results in a timely and efficient manner. The action of this partnership will collect and share examples of practical experiences with multi-level governance and partnership approaches in urban and functional urban areas across Europe.

---

The Territorial Agenda emphasizes the importance of small and medium-sized cities for a balanced development, how does the Urban Agenda include these actors?

---

The public spotlight is often on the larger and more well-known cities as major focal points for urban economic development and innovation. The common assumption is that, with the potential for agglomeration and significant infrastructure investments, larger cities will always have distinct advantages over smaller cities. This approach does not, however, take into account the spatial distribution of local economies in functional urban areas clustered around smaller cities that make up the bulk of the urban settlements in Europe. In view of the growing European economy, the he-

alth and wealth of these smaller cities and their connected hinterlands should carry as much importance as the competitiveness of our larger cities.

To showcase practical elements of such local economies and their importance for the Urban Agenda for the EU, several actions are highlighted. Partnership themes have different implications depending on the city size but are often particularly relevant for smaller towns and municipalities. In fact, several partnership actions specifically address the challenges faced by smaller and medium-sized cities. Climate change is a theme that affects all cities, no matter their size, to mention only one example.

The Urban Agenda for the EU also includes a Digital Transition Partnership. Their action shows that it is possible to increase the digital participation of citizens and to broaden their digital horizons. This as well is a topic with a strong relevance for smaller towns and municipalities. Further examples are mentioned in our recently published brochure on “the state of play of the Urban Agenda for the EU – Multi-level governance in action”.

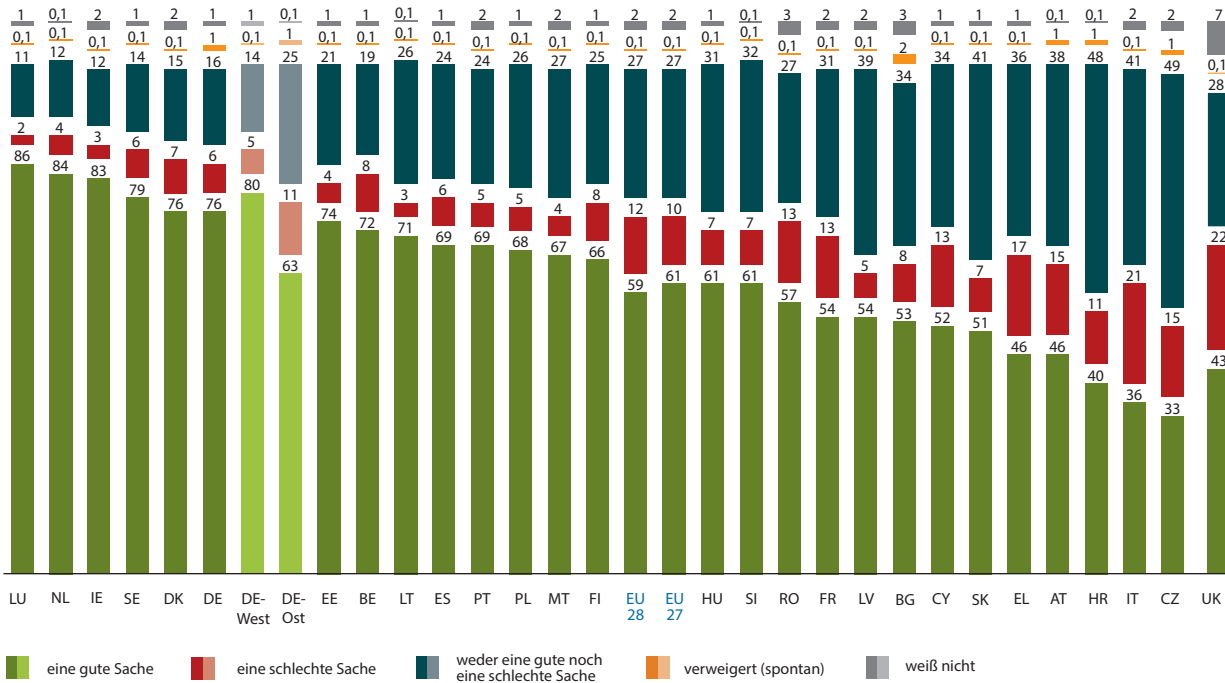
## Source

**European Union**, 2019: The state of play of the Urban Agenda for the EU – Multi-level governance in action. Accessed: <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/online-brochure-state-play-urban-agenda-eu-multi-level-governance-action> [retrieved on 05.08.2019].

# EUROBAROMETER

## Unterstützung für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union

„Ist die Mitgliedschaft von (unser Land) in der EU Ihrer Meinung nach im Allgemeinen ...?“ in Prozent

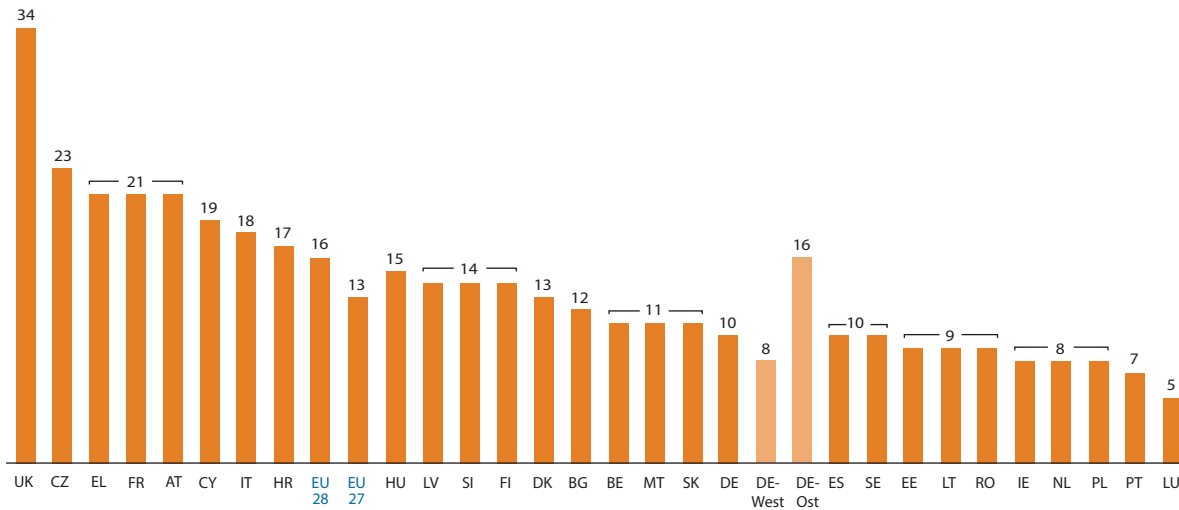


Quelle: Eurobarometer 2019 (91.1) QA11

## Referendum über die Mitgliedschaft in der Europäischen Union

„Wie würden Sie abstimmen, wenn morgen ein Referendum über die Mitgliedschaft (unser Land) in der EU stattfinden würde?“

Anteil „Sie würden für einen Austritt aus der EU stimmen“ in Prozent



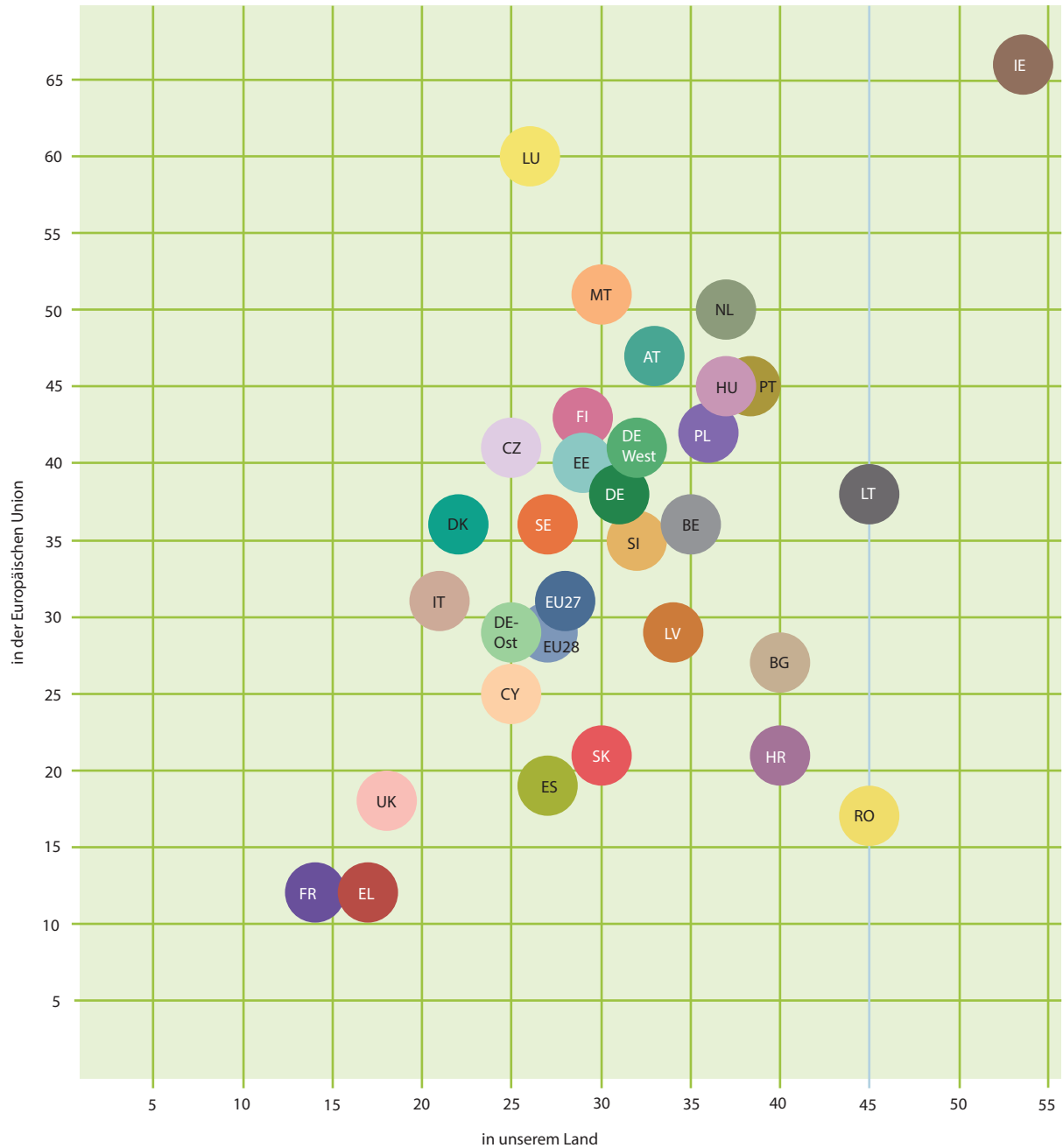
Quelle: Eurobarometer 2019 (91.1) QA3c



## Einschätzung der Situation im Land und in der Europäischen Union

„Würden Sie sagen, dass sich die Dinge in unserem Land und in der Europäischen Union derzeit ganz allgemein in die richtige Richtung oder in die falsche Richtung entwickeln?“

Anteil „Dinge entwickeln sich in die richtige Richtung“ in Prozent



Quelle: Eurobarometer 2019 (91.1) QD73.1, QD73.2



© Dutch/Getty Images

# DIE EUROPÄISCHE RAUMENTWICKLUNGSPOLITIK

Ein Blick auf den Zusammenhalt in  
Europa und die deutsche Ratspräsidentschaft 2020



Foto: BMI

---

**Dr. Michael Frehse**  
ist Leiter der Abteilung Heimat  
im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

Die Europäische Union steht vor großen Herausforderungen – während Großbritannien auf dem Weg ist, die EU zu verlassen, suchen neue Länder in Südosteuropa Einlass. Im Zentrum rücken die Gründungsländer, insbesondere Deutschland und Frankreich, enger zusammen, während sich andere Länder einer nationalen Abschottung zuwenden. Die Dynamik Europas hat auch mit regionalen Disparitäten zu tun. Was kann die europäische Raumentwicklungspolitik zum

Abbau dieser Disparitäten und zur Stabilisierung Europas beitragen? Auch wenn die EU keine eigene Zuständigkeit bei der Raumentwicklung hat, haben viele Gemeinschaftspolitiken erhebliche räumliche Wirkung. Eine Rückbesinnung auf gemeinsame europäische Ziele und durchaus nicht selbstverständliche gemeinsame Leitlinien für die räumliche Entwicklung in Europa sind deshalb dringend notwendig.

## Der Zusammenhalt in Europa hat eine räumliche Dimension

Das Ringen Großbritanniens um die Umsetzung eines Volksentscheids über die Mitgliedschaft in der Europäischen Region hat die Bedeutung regionaler Disparitäten scharf in den Fokus gebracht. Während die Menschen in den großen Städten überwiegend für den Verbleib in der EU stimmten, waren insbesondere die Menschen in den ländlichen Regionen Englands mehrheitlich für den Austritt – obwohl gerade diese Regionen von europäischen Zuwendungen besonders profitiert haben. Der Brexit hat zudem zwei politische Modelle aufeinanderprallen lassen: das den meisten europäischen Demokratien zu Grunde liegende Modell der indirekten Demokratie durch gewählte Volksvertreter

und die direkte Demokratie. Großbritannien kämpft mit dem Dilemma, dass das Wahlvolk gegen seine gewählten Vertreter gestimmt hat. Die Parlamentarier sollen das Plebiszit nun gegen ihre eigene Überzeugung (und ohne Grundlage in der Verfassung) umsetzen. Das Land scheint daran zu zerreißen. Überall in Europa finden Erschütterungen statt: Einige Mitgliedsländer üben die nationale Abschottung, in anderen werden überwunden geglaubte regionale Abspaltungsbestrebungen wiederbelebt. An den Rändern bewerben sich neue Mitglieder, allesamt eher Netto-Empfänger im großen Umverteilungsraum Europa. Europa erscheint überdehnt – räumlich und politisch.

## Gleichwertigkeitsdiskussionen in Europa und Deutschland

Professor Andrés Rodríguez-Pose von der London School of Economics nennt das Phänomen „Die Geografie der Ungleichheit und die Rache der Orte, die nicht zählen“. Die Menschen in den kleineren Städten, die Menschen auf dem Land, haben offenbar den Eindruck, nicht von Bedeutung zu sein – und begehren dagegen auf. Sie fühlen sich von „denen in der Hauptstadt“ ignoriert, von Politik und Medien gleichermaßen. Nun machen sie sich unüberhörbar bemerkbar, sei es durch Massenproteste in Warnwesten oder durch Protestwahlen, notfalls auch zum eigenen Nachteil. Daraus hat sich eine neue Debatte um die Unterschiede der Lebensverhältnisse in Europa, um eine gerechte Verteilung von Chancen und Wohlstand, um Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entwickelt. In Deutschland wurde eine Kommission aus Bund, Ländern und Kommunalen Spitzenverbänden zum Thema Gleichwertigkeit gebildet. Aus dieser Debatte kann sehr viel Positives entstehen. Die Schaffung

gleichwertiger Lebensverhältnisse ist das übergeordnete Ziel der Raumordnung, die sich als ausgleichende, alle Interessen abwägende Disziplin versteht. Ihr fällt damit die wichtige Aufgabe zu, die Unterschiede der Lebensbedingungen in den Regionen offen zu legen und die Fachpolitiken auf die räumliche Dimension ihres Handelns hinzuweisen (Empfehlungen der Kommission: siehe Anhang).

In der Raumordnung waren die gleichwertigen Lebensverhältnisse immer Thema – im deutschen Raumordnungsgesetz steht das Ziel im ersten Paragraphen. Auf europäischer Ebene ist das Ziel in der Territorialen Agenda von 2007 konkretisiert, die zuletzt 2011 aktualisiert wurde. Durch die Entwicklungen in Europa hat das Thema neue politische Bedeutung. Daraus ergeben sich auch neue Aufgaben für die Raumentwicklung. ESPON hat wertvolle Studien zum Stand der Ungleichheit in Europa erstellt. In Deutschland werden





Foto: Gzehn/CC BX-SA 4.0

Demonstration der Gelbwesten in Colmar

die Regionen neu vermessen und mit dem Deutschlandatlas öffentlich gemacht. Diese Analysen stützen sich auf messbare Indikatoren. Brexit, Katalonien, Ungarn zeigen allerdings, dass es nicht mehr reicht, die Unterschiede in den Lebensverhältnissen rein faktenbasiert zu betrachten und nüchterne Durchschnittswerte darzustellen. Die Lebenszufriedenheit der Menschen hängt auch, aber nicht nur von der Anzahl von Menschen pro Quadratmeter, vorhandener Infrastruktur, Bruttoinlandsprodukt oder Arbeitslosenquoten ab. Der Glücksforscher Meik Wiking aus Kopenhagen beschreibt die Aufgabe im inzwischen in 37 Sprachen übersetzte „Lykke“ 2017 so: Zwei alte Freunde treffen sich nach längerer Zeit wieder; der eine fragt: „Wie geht es Dir?“, worauf der andere antwortet: „Ich verdiene 47.800 Euro im Jahr“. Das ist natürlich interessant, beantwortet aber die Frage nicht. Die Raumordnung wird nicht darum herumkommen, sich auch der räumlichen Dimension der gefühlten Lebensverhältnisse anzunehmen.

## Heimatpolitik und Raumentwicklung

Fakten und Gefühle zusammen zu bringen ist auch, was sich die Heimatpolitik auf die Fahnen geschrieben hat. Allein die Einrichtung einer Heimatabteilung im Bundesinnenministerium hat eine gute, notwendige gesamtgesellschaftliche Diskussion ausgelöst. Die Vielzahl an Sondersendungen, Sonderausgaben, Artikeln und Büchern zum Thema belegt, dass es einen großen Bedarf für diese Debatte gibt. Konkrete, aktive Heimatpolitik ist daher zu einer politisch und kulturell notwendigen Gestaltungsaufgabe geworden. Im Jahr 2018 formulierten die die Bundesregierung tragenden Parteien im Koalitionsvertrag: „Wir arbeiten für Stabilität und Zusammenhalt, für Erneuerung und Sicherheit und für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in unserem Land“. Ziel der Heimatpolitik der Bundesregierung ist es, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken und die Disparitäten abzubauen. Die Heimatpolitik soll dazu beitragen, die

Lebensverhältnisse der Menschen zu verbessern – überall, in Stadt und Land, Dorf und Vorort. Eine neue, aktive staatliche Strukturpolitik ist dazu notwendig. Der Markt richtet vieles, aber eben nicht alles. Um der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse näher zu kommen, müssen vor allem die wirtschaftlichen und kulturellen Grundlagen strukturschwacher Regionen verbessert werden – insbesondere durch Infrastrukturmaßnahmen, aber auch durch gezielte Ansiedelung von Arbeitsplätzen. Neue Behörden werden vorrangig in kleineren Städten in strukturschwachen Gebieten angesiedelt, ebenso bundesnahe Forschungs- und Bildungseinrichtungen. Gleichzeitig müssen die überproportional wachsenden Großstädte entlastet werden. Ziel ist es, die Chance auf Zugang zu Bildung, Arbeit, Wohnen, Wohlstand, Sport und Kultur unabhängig vom Wohnort zu machen.

## Ausblick auf die deutsche Ratspräsidentschaft

Im Koalitionsvertrag ist auch vereinbart, „den Zusammenhalt Europas auf Basis seiner demokratischen und rechtsstaatlichen Werte auf allen Ebenen [zu] vertiefen und das Prinzip der wechselseitigen Solidarität [zu] stärken“. Was kann die

europäische Raum- und Stadtentwicklungspolitik zu diesem Ziel beitragen? Sie kann als Querschnittspolitik die Zusammenarbeit aller Fachpolitiken fördern. Auf europäischer Ebene haben sich die für Raum- und Stadtentwicklungs-

politik zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten mit der Territorialen Agenda der EU (TAEU) und der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (LC) auf gemeinsame Grundsätze und Strategien für die Raum- und Stadtentwicklungspolitik geeinigt und so gemeinsame Eckpunkte für ihr Handeln bei der räumlichen und städtischen Entwicklung in Europa geschaffen. Auf regionaler Ebene geht es um großräumige, grenzüberschreitende Kooperationen von Regionen, die durch den Austausch von Erfahrungen und guten Beispielen, aber auch durch gemeinsames Handeln bei der Lösung von Problemen profitieren können. Lokale Stellen wie auch Interessenträger können in gemeinsamen Projekten mit Partnern aus anderen EU-Mitgliedstaaten Pilotlösungen erarbeiten. Die gemeinsame Arbeit schweißt zusammen und stärkt das Verständnis für den jeweils anderen.

Die Einigung auf gemeinsame Leitlinien und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Ziele sind wichtige Faktoren, unterschiedliche nationale Interessen auszugleichen, zu gemeinsamen Lösungen zu kommen und so den Zusammenhalt in Europa zu vertiefen. Für die europäische Raum- und Stadtentwicklungspolitik bedeutet dies, dass die Leitlinien gemeinsam gesehen werden müssen. Die Leipzig Charta und die Territoriale Agenda der

EU sind miteinander verwoben. Raum- und Stadtentwicklungspolitik sind zwei Seiten ein- und derselben Münze. In der Territorialen Agenda der EU 2020 wird dazu festgestellt (Ziffer 29), dass „der wechselseitigen Abhängigkeit von Stadt und Land durch integrierte Governance und Planung im Rahmen einer umfassenden Partnerschaft Rechnung getragen werden“ sollte. Um der Verbindung der beiden Bereiche Nachdruck zu verleihen, wird es 2020 ein informelles Treffen der Raum- und Stadtentwicklungsminister in Leipzig geben, „back to back“. Die Erwartungen an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft sind hoch, bei diesem Treffen den Beschluss der Minister für territorialen Zusammenhalt von November 2015 umzusetzen und die Leipzig Charta wie die Territoriale Agenda zu aktualisieren und neu zu beschließen. Die derzeitige EU-Ratspräsidentschaft Finnland wie auch die kommenden EU-Ratspräsidentschaften Kroatien, Deutschland und Portugal arbeiten bereits daran. In Leipzig sollen auch erste Pilotprojekte zur Umsetzung der Territorialen Agenda starten. Dies ist ein sehr ehrgeiziges Ziel, das wir aber gemeinsam erreichen werden. Dabei hilft, dass in Deutschland seit 2018 die beiden Politikbereiche Raumordnung und Stadtentwicklung in einem der mächtigsten Ressorts vereint wurden: dem Innenministerium.

# Anhang: Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

**Das Kabinett hat die Schlussfolgerungen aus der Arbeit der Kommission zur Kenntnis genommen und zwölf konkrete Maßnahmen beschlossen.<sup>1</sup>**

Die Bundesregierung hat, wie im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode vorgesehen, die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt. Auftrag der Kommission war es, eine gerechte Verteilung von Ressourcen und Möglichkeiten für alle in Deutschland lebenden Menschen zu untersuchen und Vorschläge zur Stärkung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu machen und hierbei alle Aspekte der Daseinsvorsorge genauso wie gezielte Strukturverstärkungen in den Ländern und Kommunen in den Blick zu nehmen. Damit soll auch ein Beitrag geleistet werden, um den Wegzug aus vielen Regionen und den Druck auf die Ballungsräume zu dämpfen.

Gemäß dem Einsetzungsbeschluss des Bundeskabinetts vom 18. Juli 2018 hat sich die Kommission in sechs Facharbeitsgruppen (FAG) mit folgenden Themenkomplexen befasst:

- FAG 1: „Kommunale Altschulden“ (Vorsitz: Bundesministerium der Finanzen, Co-Vorsitze: Saarland, Rheinland-Pfalz sowie Deutscher Städtetag),
- FAG 2: „Wirtschaft und Innovation“ (Vorsitz: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Co-Vorsitze: Bayern sowie Mecklenburg-Vorpommern),
- FAG 3: „Raumordnung und Statistik“ (Vorsitz: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Co-Vorsitze: Bundesministerium für Ernährung sowie Landwirtschaft und Brandenburg),
- FAG 4: „Technische Infrastruktur“ (Vorsitz: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Co-Vorsitze: Nordrhein-Westfalen sowie Deutscher Landkreistag),
- FAG 5: „Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit“ (Vorsitz: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Co-Vorsitze: Bundesministerium für Gesundheit und Schleswig-Holstein),
- FAG 6: „Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft“ (Vorsitz: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Co-Vorsitze: Hamburg sowie Deutscher Städte- und Gemeindebund).

Die Facharbeitsgruppen waren aufgefordert, sich auf Schwerpunkte zu fokussieren. Ihre Analysen und Empfehlungen haben sie mit ihren Abschlussberichten im Mai 2019 vorgelegt.

Deutschland ist ein starkes und erfolgreiches Land. Die bisherige Arbeit der Kommission führt jedoch auch zu dem Befund, dass in einigen Bereichen in Deutschland gleichwertige Lebensverhältnisse nicht gegeben sind: Innerhalb Deutschlands bestehen erhebliche regionale Disparitäten in den Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie bei der Sicherung der Mobilität, der Breitband- und Mobilfunkanbindung und beim Zugang zu Angeboten der Grundversorgung und Daseinsvorsorge, insbesondere zu technischen, sozialen und kulturellen Infrastrukturen und der Nahversorgung.

Ziel unserer Politik für Gleichwertige Lebensverhältnisse ist es, bestehende Disparitäten zu verringern und deren Verfestigung zu verhindern. Mit vielfältigen Ansätzen der Heimatpolitik und der Regionalpolitik will die Bundesregierung gegensteuern und ein zukunftsfestes, nachhaltiges Deutschland gestalten, in dem der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt wird. Der Mensch steht im Mittelpunkt unseres Handelns.

Wichtige Grundlagen sind eine solide Haushaltspolitik, nachhaltig finanzierte soziale Sicherungssysteme und ein leistungsfähiger bundesstaatlicher Finanzausgleich. Die Bundesregierung hat bereits in der letzten Legislaturperiode entscheidende Weichen gestellt. Ab 2020 werden die Länder aufgrund der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen 2017 zusätzliche Einnahmen von fast 10 Mrd. Euro pro Jahr zur Verfügung haben, die auch für eine Stärkung der Kommunalfinanzen eingesetzt werden können. Darüber hinaus unterstützt der Bund die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse über zahlreiche Förderprogramme.

---

(1)  
Quelle: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/kom-gl-massnahmen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/kom-gl-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=4) [abgerufen am 17.07.2019]



Die Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ bestätigt, dass Maßnahmen und Ansätze nicht nach der geographischen Lage einer Region, sondern nach den jeweiligen Bedarfslagen auszurichten sind. Eine aktive Struktur- und vor allem auch Regionalpolitik sowie eine Politik, die soziale Bedarfslagen der Menschen aufgreift, sind daher für unser Land für die kommende Dekade weiter zu entwickeln und unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit zu planen. Da kulturelle Vielfalt ein besonderes Kennzeichen Deutschlands ist, zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beiträgt und Kulturangebote sowie Mitwirkungsmöglichkeiten bei der individuellen Wohnortwahl von Menschen an Bedeutung gewinnen, zielt der Bund auf einen Erhalt des kulturellen Lebens in der Fläche ab.

Die Bundesregierung wird die folgenden Maßnahmen umsetzen, die von jedem Ressort im Rahmen seiner Zuständigkeit und im Rahmen der nach Haushaltslage zur Verfügung stehenden Mittel umgesetzt werden:

#### **1. Mit einem neuen gesamtdeutschen Fördersystem strukturschwache Regionen gezielt fördern**

Nach dem Auslaufen des Solidarpakts II wird die Bundesregierung die Maßnahmen des Bundes zur Förderung wirtschaftlich strukturschwacher Regionen in einem gesamtdeutschen Fördersystem bündeln. Die Grundidee des neuen Systems ist es, die bislang regional beschränkten Förderprogramme auf alle strukturschwachen Regionen in Ost und West, in Stadt und Land auszuweiten. Andere Programme zur Stärkung von Innovation, technischer und sozialer Infrastruktur sowie zur Sicherung der Fachkräftebasis in strukturschwachen Regionen kommen hinzu. Die Einzelprogramme bleiben dabei nicht losgelöst voneinander, sondern werden ressortübergreifend besser koordiniert und damit in ihrer gemeinsamen regionalen Wirkung gestärkt. Dabei wird auch über den Ausgleich eines möglichen finanziellen Mehrbedarfs der Programme beraten. Bei den der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) zugrundeliegenden Indikatoren soll eine demografische Komponente in das Indikatorsystem mit einer spürbar höheren Gewichtung eingebaut werden. So können die zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklungs- und Erwerbspotenziale in der Region und die Bedeutung des demografischen Wandels einschließlich der Wanderungsbewegungen für die Strukturpolitik angemessen berücksichtigt werden. Wir werden nicht abgerufene Fördermittel aus Programmen des Fördersystems überjährig bündeln und für Regionalprojekte in strukturschwachen Regionen einsetzen.

#### **2. Arbeitsplätze in strukturschwache Regionen bringen**

Im Wege der Selbstverpflichtung wird der Bund Neuanstellungen und Ausgründungen von Behörden und Ressortforschungseinrichtungen bevorzugt in strukturschwachen bzw. vom Strukturwandel betroffenen Regionen vornehmen – und dort vorrangig in Klein- und Mittelstädten. Auch Unternehmen, Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und Verbände sollten – unter Wahrung der Länderzuständigkeiten – durch aktive Strukturpolitik unterstützt werden, sich dezentral im ländlichen Raum anzusiedeln.

#### **3. Breitband und Mobilfunk flächendeckend ausbauen**

Gleichwertige Lebensverhältnisse verlangen eine flächendeckende Breitband- und Mobilfunkversorgung. Daher unterstützt der Bund den Ausbau von Glasfasernetzen in Gebieten, in denen es für Unternehmen ohne staatliche Förderung nicht wirtschaftlich wäre. Hiervon profitiert gerade der ländliche Raum. Zudem soll ein ambitionierter Ausbauplan für ein flächendeckendes und leistungsstarkes Mobilfunknetz entwickelt werden, damit alle Menschen, Regionen und Unternehmen in unserem Land in gleicher Weise von der Digitalisierung profitieren. Dabei sollen private und staatliche Kräfte gebündelt werden. So soll eine Infrastrukturgesellschaft zur Bereitstellung von Mobilfunktechnologie geprüft werden, um den Aufbau und den Betrieb solcher Infrastrukturen in all jenen Gebieten zu gewährleisten, in denen private Anbieter dies nicht selbst gewährleisten können.

#### **4. Mobilität und Verkehrsinfrastruktur in der Fläche verbessern**

Erreichbarkeit und Mobilität vor Ort sind unverzichtbar für gleichwertige Lebensverhältnisse. Tatsächlich ist das öffentliche Mobilitätsangebot in ländlichen Räumen aber oft ausgedünnt und zu wenig an den Bedürfnissen der Menschen ausgerichtet. Daher soll ein umweltfreundliches, flächendeckendes, leistungsfähiges, bezahlbares und nutzerorientiertes Mobilitätsangebot geschaffen werden. Auch deshalb hat der Bund seine Investitionen in den öffentlichen Nahverkehr erhöht. Mit der Änderung des Artikels 125c GG kann das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bereits vor dem 1. Januar 2025 geändert werden. So können die Investitionshilfen des Bundes für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden schon ab 2020 steigen und ab 2021 dann bei 1 Mrd. Euro liegen. Mobilitätspolitik ist heute viel mehr als Verkehrspolitik; heute müssen Siedlungsstruktur, Versorgung und Mobilität, Umwelt- und

Klimaschutz zusammengedacht werden. Durch Maßnahmen der bundesweiten Vertaktung und Vernetzung und eine Öffnung des Rechtsrahmens für neue Angebote, die den Linienverkehr stärken und ergänzen, ebnet die Bundesregierung den Weg für eine zeitgemäße und zukunftsfeste Mobilität in allen Regionen. Und: jede Region ist anders. Daher sollen künftig die Entwicklungsplanungen von Bund und Ländern deutlich stärker regionale Mobilitätskonzepte mit lokal angepassten, flexiblen und bedarfsgerechten Lösungen berücksichtigen. Verbindungen zwischen Wachstumszentren und ihrem auch dünner besiedelten Umland sowie in und zwischen dünner besiedelten Regionen sollen verstärkt und Möglichkeiten bei Bund, Ländern und Kommunen geschaffen werden, die eine Realisierung von Maßnahmen aus strukturpolitischen Gründen gewährleisten.

#### **5. Dörfer und ländliche Räume stärken**

Die gezielte Stärkung der Dörfer und insbesondere strukturschwacher ländlicher Räume kann zur Erhaltung und Steigerung ihrer Attraktivität beitragen und ihre Entwicklungsdynamik befördern. Die vom Bund mitfinanzierte Förderung im Bereich ländliche Entwicklung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) soll auf Investitionen in eine erreichbare Grundversorgung in ländlichen Räumen sowie attraktive und lebendige Ortskerne, so auch die Behebung von Gebäudeleerständen, fokussiert werden. Dies wird deutlich positive Wirkungen entfalten, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ländlichen Regionen, die mit besonderen Herausforderungen zu kämpfen haben, d.h. außerhalb der sogenannten „Speckgürtel“, zu schaffen. Dazu wird die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern eine räumliche Abgrenzung unter Einbeziehung von Strukturschwäche-Indikatoren vornehmen und die rechtliche Umsetzung besprechen.

#### **6. Städtebauförderung und sozialen Wohnungsbau voranbringen**

Die Städtebauförderung des Bundes und der Länder ist für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung unserer Städte und Gemeinden von herausragender Bedeutung. Die Städtebauförderung wird in geeigneten Bereichen flankiert durch effektive Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung, um damit sozialverträgliches Wohnen auch in strukturschwachen Regionen besser zu ermöglichen. Daher wird der Bund sich an der Schaffung sozialen Wohnraums beteiligen und die Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau über das Jahr 2021 hinaus fortschreiben.

#### **7. Eine faire Lösung für kommunale Altschulden finden**

Disparitäten der kommunalen Finanzlage manifestieren sich dort besonders deutlich, wo Kommunen hohe Kassenkreditbestände aufweisen. Dadurch fehlen diesen die finanziellen Möglichkeiten, für ihre Bürgerinnen und Bürger notwendige Leistungen der Daseinsvorsorge gewährleisten zu können. Trotz zahlreicher Anstrengungen der betroffenen Länder werden diese Kommunen absehbar nicht hinreichend in der Lage sein, ihre finanzielle Situation dauerhaft zu verbessern. Daneben sind in einigen Regionen der neuen Länder (ohne Berlin) Wohnungsunternehmen mit hohen Altschulden belastet. Grundsätzlich sind die Länder für die aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen verantwortlich. Der Bund kann einen Beitrag leisten, wenn es einen nationalen politischen Konsens gibt, den betroffenen Kommunen einmalig gezielt zu helfen. Ein solcher Konsens setzte voraus, dass sichergestellt wird, dass eine neue Verschuldung über Kassenkredite nicht mehr stattfindet. Dazu wäre ein breiter politischer Konsens in den gesetzgebenden Körperschaften und zwischen den Ländern nötig, an einer nachhaltigen Lösung solidarisch mitzuwirken, so dass der Bund gezielt dort bei Zins- und Tilgungslasten helfen kann, wo andere Hilfe alleine nicht ausreichend ist. Zugleich müssen die Ursachen der hohen Kassenkreditbestände angegangen werden. Die Bundesregierung wird zeitnah Gespräche mit dem Deutschen Bundestag, den Ländern sowie den betroffenen Kommunen und den kommunalen Spitzenverbänden aufnehmen um auszuloten, ob eine solche nationale Lösung möglich ist.

#### **8. Engagement und Ehrenamt stärken**

In strukturschwachen und ländlichen Regionen ist es häufig schwierig, ehrenamtliche Strukturen aufzubauen und zu erhalten. Deshalb wird die Bundesregierung eine „Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt“ gründen, die ehrenamtlich Tätige durch Serviceangebote für die Organisation von bürgerschaftlichem Engagement und Ehrenamt und bei der Digitalisierung unterstützt, in Abstimmung mit bereits bestehenden Bundesprogrammen.

#### **9. Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung sichern**

Angebote im frühkindlichen Bereich, in der Grundschule, in der Jugendarbeit, in der Jugend- und Schulsozialarbeit sollen bedarfsgerecht ausgebaut und qualitativ weiterentwickelt werden. Dazu wird der Bund auch für die Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in

der Kindertagesbetreuung über 2022 hinaus seine Verantwortung wahrnehmen.

#### **10. Barrierefreiheit in der Fläche verwirklichen**

Menschen mit Behinderungen gehören überall dazu und sind Teil der Gesellschaft. Um Barrierefreiheit in ganz Deutschland und insbesondere in strukturschwachen Regionen zu verbessern und eine inklusive Gesellschaft zu verwirklichen, sind ergänzende Maßnahmen erforderlich. Hierzu gehören zum Beispiel der Aufbau eines Unterstützungssystems für Länder und Kommunen sowie ein Bundesprogramm für mehr Barrierefreiheit.

#### **11. Miteinander der Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen fördern**

Attraktive Kommunen leben vom Miteinander der Generationen – entsprechende Strukturen des „sich umeinander kümmern“ und der integrierten intelligenten Vernetzung von Dienstleistungen im Sozialraum können Halte- oder Zuwanderungsfaktoren für lebenswerte Kommunen sein. Der Bund wird Kommunen durch gute Rahmenbedingungen auf ihrem Weg und bei der Entwicklung dieser sozialen Infrastruktur unterstützen.

#### **12. „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ als Richtschnur setzen**

Der Bund wird künftig bei allen Gesetzesvorhaben prüfen, welche Wirkungen sie auf die Wahrung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland haben („Gleichwertigkeits-Check“). Die gleichwertiger Lebensverhältnisse tragen alle gemeinschaftlich Verantwortung.

Zur Steuerung und zum Nachhalten der Umsetzung der o. g. Beschlüsse wird ein Staatssekretärsausschuss beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat eingesetzt. Ständige Mitglieder sollen das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundesministerium für Gesundheit, das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, das Bundeskanzleramt sowie das Bundespresseamt sein. Weitere Ressorts und Beauftragte der Bundesregierung werden regelmäßig einbezogen, soweit sie in ihrer Zuständigkeit betroffen sind.

Die Schlussfolgerungen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat als Vorsitzressort sowie des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als Co-Vorsitzressorts der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ zur Arbeit der Kommission enthalten darüber hinaus weitere Bereiche, die die Zuständigkeit von Ländern und Kommunen betreffen. Es ist vorgesehen, diese Schlussfolgerungen insbesondere mit Blick auf diese Bereiche mit Ländern und Kommunalen Spitzenverbänden gesondert zu erörtern.

Die Umsetzung der oben beschriebenen Maßnahmen soll bereits in dieser Legislaturperiode erste Veränderungen bewirken; einige Ergebnisse werden erst mittelfristig spürbar sein. Die Bundesregierung wird jetzt die Weichen für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse stellen, die eine herausragende Aufgabe für die kommende Dekade ist.





Das nächste Heft:

## Risiko im gesellschaftlichen Diskurs

Das Leben ist – frei übersetzt nach Paul Hudson – eine Serie von kalkulierten Risiken. Wir alle setzen uns, bewusst oder unbewusst, täglich Gefahren und Risiken aus, sei es auf dem Weg zur Arbeit, beim Flug in den Urlaub, beim Sport, bei der Hausarbeit, selbst im Schlaf. Vor Risiken, also möglichen Schäden in jeglicher Hinsicht, schützen sich Menschen individuell durch Versicherungen. Viele Gefahren werden jedoch im gesellschaftlichen Bewusstsein nicht wahrgenommen oder rücken erst dann in den Fokus, wenn bereits gravierende Schäden aufgetreten sind. Wie Menschen Gefahren wahrnehmen, unterscheidet sich deutlich: Sind Leib und Leben, Hab und Gut betroffen? Oder doch „nur“ die Funktionsfähigkeit einzelner Räder in der gesellschaftlichen Alltagsmaschinerie?

Als Antwort auf „neue“ Bedrohungen wie die des Terroranschlags vom 11. September oder der Hochwasserkatastrophe 2002 entstand im Jahr 2004 das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Insbesondere seitdem sind einige detaillierte Methoden und Verfahren entstanden, die dabei helfen, Risiken zu ermitteln und vorzubeugen. Hier hat sich insbesondere der Hochwasserschutz hervor getan.

Die Beiträge im nächsten Heft zeigen, wie wir in Deutschland in den Bereichen Risikomanagement, -vorsorge und -kommunikation aufgestellt sind. Wie sorgt der Staat vor? Welche Rolle spielt die Raumordnung? Und um welche Risiken geht es eigentlich konkret?

### Übrigens...

Auf der IzR-Internetseite bieten wir Ihnen ergänzend zu den Heften Leseproben, ausführliche Autorenporträts und weitere Informationen zum jeweiligen Thema. Dort finden Sie im Archiv 18 Monate nach Erscheinen der Hefte alle Beiträge online.

Besuchen Sie daher auch unsere IzR-Seite: [www.bbsr.bund.de/izr](http://www.bbsr.bund.de/izr)

**Alle Veröffentlichungen des BBSR finden Sie unter [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de)**

Bestellung: Franz Steiner Verlag  
Birkenwaldstraße 44  
70191 Stuttgart  
Telefon +49 711 2582-314  
Telefax +49 711 2582-390  
[www.steiner-verlag.de/izr](http://www.steiner-verlag.de/izr)





**Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



Weitere Informationen  
[www.bbsr.bund.de/izr](http://www.bbsr.bund.de/izr)