



# Territoriale Kohäsion und Donaustrategie – eine ökonomische Analyse neuer Konzepte der EU-Integration

Budapester Gespräche 2011  
Budapest, 12.-14. Oktober

Konrad Lammers  
Europa-Kolleg Hamburg  
Institute for European Integration an der  
Universität Hamburg

# Übersicht

---



- Von der territorialen Kohäsion zur Donaustrategie
- Was ist territoriale Kohäsion?
- Was sind makroregionale Strategien?
- Was beinhaltet die Donaustrategie?
- Zum ökonomischen Integrationsgehalt
  - von territorialer Kohäsion,
  - Makroregionen und...
  - der Donaustrategie
- Schlussfolgerungen

# Von der territorialen Kohäsion zur Donaustrategie

---



1993: Vertrag von Maastricht

**wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt** wird als Ziel der Union definiert (neben Raum ohne Binnengrenzen, Wirtschafts- und Währungsunion)

1999: Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)

beschlossen von den europäischen Raumordnungsministern unter Beteiligung der Generaldirektion Regionalpolitik; Begriff der **territorialen Kohäsion** taucht auf

# Von der territorialen Kohäsion zur Donaustrategie

---



2002 - 2004: die Kommission treibt das Konzept der territorialen Kohäsion **programmatisch voran**, unterstützt von Parlament und Ausschuss der Regionen:

2004: Vertrag über eine Verfassung für Europa; neben der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion wird der **territoriale Zusammenhalt** als ein „allgemeines“ Ziel der Union in den Vertrag aufgenommen

# Von der territorialen Kohäsion zur Donaustrategie

---



2007: **Territoriale Agenda** der Europäischen Union  
(beschlossen von den europäischen  
Raumordnungsministern unter Beteiligung der  
Europäischen Gemeinschaft, des Europarates sowie von  
NOGS)

2007: Kommission erhält vom Rat das Mandat, eine  
**Ostseestrategie** vorzulegen; Kommission entwickelt  
neben der Ostseestrategie ein verallgemeinerndes  
Konzept: das der **Makroregionen**

# Von der territorialen Kohäsion zur Donaustrategie

---



2008: Kommission legt ihr *Grünbuch zum territorialen  
Zusammenhalt* vor

Oktober 2009: Ratsbeschluss zur **Ostseestrategie** und  
Auftrag an die Kommission, eine **Strategie für den  
Donauraum** zu entwickeln

# Von der territorialen Kohäsion zur Donaustrategie

---



Dezember 2009: Vertrag von Lissabon

- Die Union “*fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten*” (Art. 3, Abs. 3 EUV)
- *Geteilte Zuständigkeit* zwischen Union und Mitgliedsstaaten für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (Art. 4 Abs. 2 lit. c AEUV)

# Von der territorialen Kohäsion zur Donaustrategie

---



- Dezember 2010: Kommission unterbreitet **Vorschlag für eine Donaustrategie**
- April 2011: **Ratsbeschluss zur Donaustrategie**

# Was ist territoriale Kohäsion?

---



Es gibt bislang keine allgemein gültige Definition, dennoch drei Dimensionen erkennbar:

- Ausgleich
- Kohärenz
- Governance



# Was ist territoriale Kohäsion?

---

## Erkennbare Eckwerte zum territorialen Ausgleich

- „Territorialisierung“ des europäischen Sozialstaatsmodells
- Leitbild ist eine polyzentrische Raumstruktur
- Ausgleich von Unterschieden zwischen Regionen bei gleichzeitiger Wahrung von regionaler Vielfalt
- Zugang zu Diensten und Beschäftigung an allen Orten

# Was ist eine „Makroregion“ (makroregionale Strategie)?



*„Gebiet, das mehrere Verwaltungsregionen umfasst, aber genügend gemeinsame Themen aufweist, um ein einheitliches strategisches Konzept zu rechtfertigen“*  
(Europäische Kommission, 2009)

- **Territoriale** Komponente
- **Funktionale** Komponente
- **Governance**-Komponente

# Makroregionen



# Merkmale der Donaustrategie

---



- Versuch, das Ziel der territorialen Kohäsion mit Leben zu füllen
- Das Territorium umfasst Mitgliedsländer sowie EU-Anrainerstaaten ganz oder teilweise;
- Gemeinsames Thema: „hydrographisch und geographisch im Einzugsgebiet der Donau gelegen“

# Territorium der EU-Strategie für die Donauregion



# Merkmale der Donaustrategie

---



- Aktionen in vier Säulen vorgesehen:
  - Anbindung (Verkehr, Energie, Tourismus)
  - Umwelt- und Naturschutz
  - Wohlstand (Forschung, Bildung, Wettbewerbsfähigkeit)
  - Stärkung des Donauraums (institutionelle Kapazitäten, Sicherheitsfragen)
- Die vorgesehenen Aktionen sind **Ergebnis von Diskussionsrunden** mit staatlichen und nichtstaatlichen Repräsentanten der betroffenen Länder

# Merkmale der Donaustrategie

---



- Aktionsplan umfasst 129 Aktionen, die folgende Kriterien erfüllen (sollen); sie
  - fallen in eine der identifizierten Prioritätssäulen
  - werden von den Institutionen unterstützt, die sie vorgeschlagen haben
  - haben Einfluss auf die Makroregion oder wesentliche Teile von ihr
  - sind realistisch (finanzierbar)
  - sind kohärent und weisen Synergien mit den anderen Maßnahmen auf
- Aktionen sind **keine verbindlichen Vorgaben**, sondern Beispiele möglicher Projekte

# Merkmale der Donaustrategie

---



- Es gelten wie für die Ostseestrategie “**drei Neins**”:
  - Kein zusätzliches Geld
  - Keine neuen Gesetze
  - Keine neuen Institutionen



“...a *process* and ...a *state of affairs*. Regarded as a *process*, it encompasses measures designed to abolish discrimination between economic units belonging to different national states; viewed as a *state of affairs*, it can be represented by the absence of various forms of discrimination between national economies” (Balassa 1961)



Ökonomische Integrationseffekte einer Maßnahme sind daran zu messen, ob

- der grenzüberschreitende **Handel mit Gütern**,
- der grenzüberschreitende **Handel mit Dienstleistungen**,
- grenzüberschreitende **Kapitalströme**,
- grenzüberschreitende **Wanderungen (Migration)**

tangiert bzw. intensiviert werden.

# Merkmale ökonomischer Integration



Maßnahmen mit einem ökonomischen Integrationsgehalt zeichnen sich in aller Regel durch die folgenden Effekte aus:

- **Allokationseffekte**
  - komparative Vorteile
  - Größenvorteile
- **Wachstumseffekte**
  - Anreize zur Kapitalakkumulation
  - Anreize für Innovationen

# Ökonomischer Integrationsgehalt: Territoriale Kohäsion



- Kein (positiver) Bezug zu den vier Grundfreiheiten
- Das „Konzept“ der territorialen Kohäsion strebt vielmehr an, die Ergebnisse des Binnenmarktes in räumlicher Hinsicht zu korrigieren und...
- ... die Politiken zur Verwirklichung des Binnenmarktes in den Dienst des Konzeptes zu stellen
- Wanderungen als Option der ökonomischen Integration nicht erstrebenswert

# Ökonomischer Integrationsgehalt: Territoriale Kohäsion

---



*Fazit: Es besteht zwar kein antagonistischer Gegensatz zum Integrationskonzept des Binnenmarktes, aber das Konzept der territorialen Konzept soll korrigierend in den Marktprozess eingreifen. Orientierung am europäischen Sozialstaatsmodell*

# Ökonomischer Integrationsgehalt: Makroregionen

---



- Die vier Grundfreiheiten sind nicht Gegenstand von makroregionalen Strategien; dies wäre auch „systemwidrig“.
- Gemeinsamkeiten, die eine Makroregion aufweist, begründet für sich kein besonderes Interesse und keine besondere Förderung der EU

*Fazit: Ein ökonomischer Integrationsgehalt, der die EU als Ganzes betrifft, ist beim Konzept der Makroregionen nicht erkennbar.*

# Ökonomischer Integrationsgehalt: Donaustrategie

---



- **Kein Bezug** zu den vier Grundfreiheiten
- **Gemeinsamkeit**: Zugehörigkeit zum naturräumlich definierten Einzugsgebiet der Donau
- **Zahlreiche grenzüberschreitende Effekte**, insbesondere in den Bereichen Umwelt, Naturschutz, Verkehr, Energie, Tourismus

# Ökonomischer Integrationsgehalt: Donaustrategie



- **Internalisierung** grenzüberschreitender Effekte wäre zwar **ökonomisch vorteilhaft**
- Ein **“europäischer Mehrwert”** ist aber nicht erkennbar
- Eine **besondere Förderung** des Donauraumes durch die EU über die bestehenden Förderprogramme hinaus ist **nicht gerechtfertigt**
- Anders als Aussagen zu den Zielen der territorialen Kohäsion erwarten lassen, ist bei der Donaustrategie nicht erkennbar, dass eine andere räumliche Struktur angestrebt wird, als ein marktgetriebener Integrationsprozess hervorbringen würde

# Ökonomischer Integrationsgehalt: Donaustrategie

---



*Fazit: Die Donaustrategie hat keinen unionsweiten ökonomischen Integrationsgehalt. Eine Internalisierung grenzüberschreitender Effekte im Donaauraum ist ökonomisch wünschenswert, begründet aber keine besondere Förderung durch die EU.*

# Zusammenfassende Thesen

---



- Weder beim Konzept der territorialen Kohäsion, noch bei dem der Makroregionen und der Donaustrategie ist ein unionsweiter ökonomischer Integrationsgehalt erkennbar
- Eine Internalisierung grenzüberschreitender Effekte im Donaauraum ist ökonomisch wünschenswert, begründet aber keine besondere Förderung durch die EU

# Zusammenfassende Thesen

---



*Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!*