



Deutscher Verband für Wohnungswesen,
Städtebau und Raumordnung e.V.



Gemeinsamer Konsultationsbeitrag zur Mitteilung der EU-Kommission „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt, KOM (2008) 616 endg. vom 6.10.2008

Sehr geehrte Damen und Herren,

die deutschen kommunalen Spitzenverbände, der *Deutsche Städtetag* (DST), der *Deutsche Landkreistag* (DLT) und der *Deutsche Städte- und Gemeindebund* (DStGB), sowie weitere deutsche Spitzenverbände, der *Deutsche Sparkassen- und Giroverband* (DSGV), der *Verband kommunaler Unternehmen e.V.* (VKU), der *Deutsche Mieterbund* (DMB), die *Bundesarchitektenkammer* (BAK), der *GdW - Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen*, der *Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V.* (BFW), der *Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.* (DV), der *Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen e.V.* (ZGV), der *Hauptverband des deutschen Einzelhandels* (HDE), sowie der *Deutsche Bauernverband* (DBV) haben sich zu einer gemeinsamen Stellungnahme zusammengefunden, um auf diese Weise auf die Bedeutung und den sektorübergreifenden Charakter der im Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt angesprochenen Fragestellungen hinzuweisen.

Wir begrüßen ausdrücklich die mit dem „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt“ eingeleitete Konsultation der Europäischen Kommission als wichtigen Beitrag zu transparenter Politikzielbestimmung und danken für die Gelegenheit, zur inhaltlichen Konkretisierung dieses Begriffs Stellung nehmen zu können. Aufgrund unserer politischen und praktischen Erfahrungen auf dem Gebiet der nationalen und europäischen Stadt- und Raumentwicklung sowie des interdisziplinären, sektor- und ebenenübergreifenden sowie öffentlich-privaten Charakters der vorliegenden Stellungnahme hoffen wir, dass diese Anmerkungen bei der Erarbei-

tung weiterer konkreter Schritte zur Förderung des territorialen Zusammenhalts von Seiten der Kommission besondere Berücksichtigung finden.

Zunächst möchten wir die Kommission in ihrer Absicht bestärken, im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik auch über das Jahr 2013 hinaus alle Regionen im Unionsgebiet ihren spezifischen Bedürfnissen entsprechend zu fördern. Diese Förderung ist jedoch nicht isoliert im Sinne von „Starke stärken“ und damit einer einseitigen Unterstützung von Wachstumskernen zu verstehen. Sie steht vielmehr weiterhin im direkten Zusammenhang mit dem in Art. 158 EGV verankerten Unionsziel, räumliche Disparitäten im Unionsgebiet zu verringern und dementsprechend sämtliche Regionen der EU ihren wirtschaftlichen Potenzialen gemäß zu fördern.

Ziel muss es demnach generell sein, auf eine ausgewogene Entwicklung des Gesamtraums durch eine gleichzeitige und gleichberechtigte Stärkung von Metropolen und Großstädten im Sinne der globalen Wettbewerbsfähigkeit sowie mittlerer und kleiner Zentren mit deren Daseins- und Ankerfunktionen in strukturschwachen, ländlichen und peripheren Räumen hinzuwirken. Die in diesem Sinne zu entwickelnden Konzepte sollten dabei auf den Grundsatzdokumenten und -beschlüssen der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit im Bereich der Raumentwicklung (v.a. EUREK, Territoriale Agenda der EU und Leipzig Charta) sowie den entsprechenden Initiativberichten des Europäischen Parlaments aufbauen.

Gerade die ökonomischen Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten einer Region entscheiden mehr denn je über deren Zukunft. Daher bleibt die Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebens-, Versorgungs-, Arbeits-, Verwaltungs- und Entwicklungsbedingungen im ländlichen Raum im Verhältnis zum städtischen Bereich sowie unter einzelnen städtischen Bereichen von zentraler Bedeutung. Der Zugang zu wirtschaftlichen Betätigungs- und Entwicklungsmöglichkeiten sowie eine qualitativ hochwertige Versorgung der Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen oder Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (u.a. Transport, Energieversorgung, Wasserver- und Abwasser- sowie Abfallentsorgung, Kommunikationsnetze, Gesundheit, Bildung) sind nicht nur unter raumordnerischen Gesichtspunkten relevant. Sie sind auch elementare Voraussetzung für die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit insbesondere der ländlichen Räume sowie die gesellschaftliche Stabilität insgesamt und sind damit unerlässliche Voraussetzung für die Akzeptanz europäischer Politikentwürfe durch die Unionsbürger. Hinsichtlich „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ist weiterhin zu bedenken, dass auf allen Politikfeldern und -ebenen und in Zeiten zunehmend begrenzter Ressourcen die Entwicklung der Städte und Regionen sich nicht an einheitlichen Standards mit den daraus resultierenden Verteilungskonkurrenzen, sondern verstärkt an lokalen und teilregionalen Talenten sowie an entsprechenden Leitbildern orientieren sollte.

Zu den konkret im Grünbuch aufgeworfenen Fragen möchten wir wie folgt Stellung nehmen:

1. Begriffsbestimmung

- *Wie kann territorialer Zusammenhalt am besten definiert werden?*
- *Um welche neuen Elemente könnte der territoriale Zusammenhalt das derzeitige Konzept des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Europäischen Union ergänzen?*

Grundsätzlich ist darauf zu achten, dass der Begriff des territorialen Zusammenhalts nicht als nachsorgender Auffang- und Annexatbestand im Verhältnis zu den übrigen Politikbereichen der EU verstanden wird. Als Politikzielbestimmung der EU beansprucht er zwar horizontale Geltung in Bezug auf die sektoralen Politikentwürfe, sollte jedoch nicht dazu umgedeutet werden, darüber hinaus auch finanziellen Einfluss auf die jeweilige Politikgestaltung rechtfertigen zu können. Die Mittel der Kohäsionspolitik sind nicht dazu bestimmt, Missstände oder Versäumnisse sonstiger Politikbereiche aufzufangen oder abzumildern. Im Gegenteil kommt

es darauf an, bereits die bestehenden sektoralen Regelungsinstrumente auf das Ziel des territorialen Zusammenhalts und so auf das Interesse der wirtschaftlichen Konvergenz im Sinne der Kohäsionspolitik auszurichten, um auf eine ausgeglichene polyzentrische Wirtschaftsstruktur unter Beachtung der Vielfalt und Individualität von Kommunen und Regionen hinzuwirken.

Der Abbau räumlicher Disparitäten sowohl großräumig zwischen europäischen Regionen als auch in überörtlichem und lokalem Maßstab (z. B. Stadt- und Ortsteile mit sozioökonomischen und infrastrukturellen Defiziten) ist zentraler Ansatzpunkt der Kohäsionspolitik. Regionale Entwicklung einschließlich Stadt-Umland-Kooperationen sind daher wesentliche Bestandteile des territorialen Zusammenhalts, beschreiben ihn allerdings nicht abschließend. Hier setzt auch der Begriff des territorialen Zusammenhalts an, der die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Unionsgebiet nicht nur unter wirtschaftlichen und sozialen, sondern auch unter territorialen - also raumbezogenen - Gesichtspunkten proklamiert.

Allerdings ist mit diesem neuen Vertragsziel keine Ausweitung der vertraglichen Kompetenzen der EU auf das Gebiet der Raumordnung verbunden. Vielmehr wird dem europäischen Gesetzgeber insgesamt auferlegt, im Rahmen der Ausübung seiner bereits bestehenden Kompetenzen künftig stärker als bisher auf die Verwirklichung des territorialen Zusammenhalts hinzuwirken. Die Kompetenzverteilung und territoriale Souveränität der Gebietskörperschaften bleiben somit in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und es erfolgt insbesondere kein Eingriff in die kommunale Planungshoheit.

Der Begriff des territorialen Zusammenhalts ist demnach im Kontext der beiden anderen Vertragsziele – des wirtschaftlichen und des sozialen Zusammenhalts – zu sehen. Diesen beiden Zielbestimmungen europäischer Kohäsionspolitik wird eine geografische, raumbezogene Komponente hinzugefügt. In diesem Sinne bedeutet der territoriale Zusammenhalt, dass Wachstum und Beschäftigung gleichmäßig unter Berücksichtigung von Stärken und Schwächen der einzelnen Regionen im Unionsgebiet anzustreben sind, damit sich der dadurch bewirkte wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt breit entfaltet, Disparitäten vermeidet und auch vor Ort ankommt.

Neben der Steigerung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion anhand von Durchschnittskennzahlen und Indikatoren auf regionaler Ebene ist daher auch auf ein Zusammenwachsen des Unionsgebiets in einer flächenbezogenen Betrachtung hinzuwirken. Dies gilt für ländliche und städtische Gebiete ebenso wie für periphere Gebiete und Metropolregionen. Hierbei ist insbesondere ein flächendeckender Zugang zu sozialen, Gesundheits-, Finanz- und weiteren Diensten für alle Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten (inkl. Wohnen, Handel, Mobilität und Kommunikation, Energie, Ver- und Entsorgung, Bildung), um gleichwertige Lebensbedingungen und Entwicklungsvoraussetzungen für alle Teilräume anzustreben. Vor dem Hintergrund ökologischer Herausforderungen sind Strategien zum Umgang mit „Wachstumsstress“ durch übermäßige Ballung sowie eine weitere Zersiedlung von Bedeutung (z.B. durch Vorrang von Innen- gegenüber Außenentwicklung). Im Gegensatz dazu stehen Städte mit Strukturproblemen sowie strukturschwache ländliche Räume derzeit erheblichen Schrumpfungstendenzen bzw. einer „Landflucht“ gegenüber, welche jedoch regional sehr unterschiedlich wirkt.

Generell ist auf eine problemorientierte Förderung des ländlichen Raumes im Vergleich zu städtischen Ballungszentren zu achten, die das Potential der ländlichen Gebiete und deren vielfältige Funktionen nicht auf ihre Eigenschaft als Ausgleichs- und Erholungsflächen für urbane Zentren verkürzt. Städtische Strukturprobleme wie auch die Wirtschaftskraft des ländlichen Raumes dürfen im Interesse einer umfassenden regionalen Wirtschaftsförderung nicht aus den Augen verloren werden.

Integraler Bestandteil der territorialen Kohäsionspolitik ist die Beibehaltung von Aspekten des Ausgleichs von Disparitäten und der Raumentwicklung sowie von Investitionen in die Infra-

struktur und der flächendeckenden Daseinsvorsorge. Die stärkere Fokussierung auf Wachstum und Beschäftigung darf nicht zur Vernachlässigung breiter Bevölkerungskreise führen. Das Earmarking für Ziele wie die Förderung des Humankapitals, Bildung, Forschung und Entwicklung braucht eine territoriale Verankerung.

2. Umfang und Reichweite territorialer Maßnahmen

- *Wie kann die EU den territorialen Zusammenhalt fördern? Wie kann ihr Beitrag unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips aussehen?*
- *Inwieweit sollte die territoriale Ebene der politischen Intervention auf die Art der behandelten Probleme abgestimmt sein?*
- *Sind für Gebiete mit geografisch bedingten Besonderheiten spezielle Maßnahmen erforderlich? Wenn ja, welche?*

Die EU kann den territorialen Zusammenhalt in erster Linie durch finanzielle Zuwendungen sowie Förderung von Austausch guter Praktiken und grenzübergreifende Zusammenarbeit fördern. Die Regionen müssen anhand eindeutiger Indikatoren Zugang zu den Mitteln erhalten. Jede Region im Unionsgebiet befindet sich dabei in einer spezifischen Situation und ist unterschiedlichen Herausforderungen ausgesetzt.

Daher muss insbesondere die integrierte Regionalentwicklung zu einem festen und verbindlichen Bestandteil der EU-Strukturfondsförderung, sowohl für städtische als auch für ländlich strukturierte Gebiete, werden. Hierfür ist vor allem die Förderung lokaler Entwicklungsinitiativen wichtig, auch für mittlere und kleinere Zentren im ländlichen Raum. Grundbedingung für die Strukturfondsförderung muss demnach ein integriertes, sektorübergreifendes und partnerschaftliches Vorgehen sein.

Der territoriale Zusammenhalt bezieht sich auf alle Maßstabsebenen – vom Dorf oder Stadtteil, über die Gesamtstadt, Stadtregionen und Landkreise, bis hin zur regionalen, überregionalen und staatenübergreifenden Ebene (z.B. europäische Großräume). Zahlreichen Herausforderungen (u.a. Klimawandel, Risikoversorge, Demographie, Erreichbarkeit, Zugang zu Finanzdienstleistungen oder Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in strukturschwächeren Regionen, Globalisierung) kann dabei mit individuellen kleinräumigen Einzellösungen alleine nicht wirksam begegnet werden. Im Sinne der Subsidiarität ist es allerdings erforderlich, bei der Zweckbestimmung des Mitteleinsatzes möglichst weite Spielräume für regionale und lokale Akteure vorzusehen. Nur diese kennen die spezifischen Anforderungen ihrer Region und können somit am präzisesten den konkreten Handlungsbedarf vor Ort ermitteln. Der Vielfalt der territorialen Gegebenheiten würde ein zu enger Regelungsrahmen durch die EU-Regionalpolitik nicht gerecht. Insbesondere erscheint eine enge Verbindung zwischen räumlichen Entwicklungspolitiken (Territoriale Agenda der EU) und integrierten Stadtentwicklungsansätzen (Leipzig Charta) notwendig. Die Stadt-Umland-Zusammenarbeit bzw. großräumige Stadt-Land-Partnerschaften, aber auch die Verbindung transeuropäischer Verkehrskorridore mit städtischer und regionaler Entwicklung, können wichtige Schnittstellen bilden, dürfen aber nicht zu einer einseitigen Ausrichtung an großen Einheiten führen.

Die Wahrung eines weiten Spielraums für die Akteure vor Ort würde auch der Konzeption der sog. „Multi-Level-Governance“ am ehesten gerecht, da regionale und kommunale Stellen in der Regel Knotenpunkte darstellen, an denen Politikentwürfe aus den verschiedensten Bereichen umgesetzt werden. Die Steuerungsfunktion der EU-Regionalpolitik ließe sich über abstrakte Zweckbindungen und variable Kofinanzierungsregelungen gewährleisten. Um ausreichende Handlungsspielräume vor Ort zu bieten, sollten insbesondere die durch Art. 42f der Allgemeinen Strukturfondsverordnung (VO 1083/2006) ermöglichten Globalzuweisungen verstärkt zur Anwendung kommen, die im Sinne von Regionalbudgets einer regionalen oder

lokalen Gebietskörperschaft global zur Bewältigung ihrer spezifischen Probleme im Interesse einer integrierten regionalen Entwicklungsförderung zugewiesen werden. Eine weitere Konzentration auf kleinere Gebietseinheiten durch die zuständigen regionalen Behörden kann sich hierbei auch in Bezug auf eine größere Effektivität der Interventionen als sinnvoll erweisen. Dieser Ansatz entspricht den Feststellungen der Kommission (KOM [2008] 301 endg.), wonach eine dezentralisierte Verwaltung der Fondsmittel wesentlich zum Gelingen der Kohäsionspolitik beiträgt, weil die örtliche Ebene am besten geeignet ist, lokales Wissen zu mobilisieren und Wachstumsstrategien zu entwickeln, die wirksam und effizient auf lokale Ressourcen abzielen und über diesen Hebeleffekt die Wirkung der Investitionen erhöhen. Die Politik eines „Goldenen Zügels“ mit der ihr immanenten Gefahr erheblicher Fehlallokationen sollte unbedingt vermieden werden.

Schließlich würde dieser Ansatz auch den besonderen Bedürfnissen der Gebiete mit geografisch bedingten Besonderheiten gerecht. Diese könnten selbstbestimmt auf ihre Sondersituation reagieren, anstatt eine nach Berg-, Insel- oder dünn besiedelten Regionen untergliederte EU-Politik umzusetzen, die der Kohäsionspolitik eher systemfremd ist. Eine von sozioökonomischen Kriterien losgelöste Festlegung von Fördertatbeständen allein auf Grundlage geographischer Besonderheiten berücksichtigt insbesondere nicht, dass andere Territorien weit höhere Problempotenziale aufweisen (z.B. vom demografischen Wandel besonders betroffene Regionen, Agglomerationsräume mit sozialen Brennpunkten, ländliche Grenzgebiete, Altindustrieregionen).

3. Bessere Zusammenarbeit

- *Welche Rolle sollte die Kommission bei der Förderung und Unterstützung der territorialen Zusammenarbeit spielen?*

Die Europäische Kommission sollte vor allem Spielräume ermöglichen und sich mehr als „Garant“ denn als „Gestalter“ verstehen. Ihr kommt zuvörderst die Aufgabe der behutsamen Koordinierung und Überwachung der Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik durch regionale und lokale Entwicklungskonzepte zu. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, den durch Berichtspflichten verursachten bürokratischen Aufwand vor Ort auf ein Mindestmaß zu begrenzen. In diesem Sinne muss auch die Verwaltung der europäischen Kooperationsprogramme deutlich vereinfacht werden, damit deren Komplexität regionale und lokale Akteure nicht abschreckt und damit die Gefahr besteht, dass nur noch Förderspezialisten losgelöst von der eigentlichen konkreten Arbeitsebene EU-Projekte bestreiten.

Die Kommission könnte in diesem Sinne im Rahmen ihrer abstrakten Zielvorgaben für den Mitteleinsatz beispielsweise ähnlich wie bei der Gruppenfreistellungsverordnung vorab festlegen, unter welchen nicht zu eng gefassten Voraussetzungen sie Maßnahmen einzelner operationeller Programme pauschal für im Einklang mit den jeweiligen Politikzielen erachtet. Weiterhin könnte die Kommission den Austausch von gelungenen Praxisbeispielen anregen und zu einer Vernetzung von Regionen mit ähnlich gelagerten Problemen und Rahmendaten beitragen.

- *Besteht Bedarf an neuen Formen der territorialen Zusammenarbeit?*

Die territoriale Zusammenarbeit ist grundsätzlich weiter auszubauen. Dabei müssen die bislang vergleichsweise unterrepräsentierten transnationalen und interregionalen Komponenten in ihrer finanziellen und politisch-strategischen Bedeutung gestärkt werden. So könnten übergeordnete Politiken innerhalb der Kooperationsprojekte auf regionaler und lokaler Ebene vermittelt und so grenzüberschreitendes Denken und Handeln sowie die Einbindung in europäische Zusammenhänge erhöht werden. Den Bedarf und das Interesse an territorialer Kooperation belegt die große Beteiligung an den ersten Antragsrunden mit zum Teil zehnfacher

Überzeichnung. Bedarf an neuen Formen der territorialen Zusammenarbeit besteht insoweit aber nicht. Vielmehr sollten zunächst die bestehenden Instrumente verstärkt zum Einsatz kommen und analysiert werden.

Neue Formen der sektor- und ebenenübergreifenden sowie staatenübergreifenden territorialen Governance können insbesondere im Rahmen der Ziel 3-Programme initiiert, erprobt und etabliert werden. Dies bezieht sich u.a. auf die stadregionale, Stadt-Land- und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die großräumige strategische Vernetzung von Städten und Clustern, Entwicklungskorridore (z.B. die Ostsee-Adria-Achse) und europäische Kultur- und Naturlandschaften.

- *Besteht Bedarf an neuen legislativen und administrativen Instrumenten, um die Zusammenarbeit, auch entlang der Außengrenzen, zu vereinfachen?*

Die Einführung des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Sommer 2006 liegt noch zu kurze Zeit zurück, um diese Frage seriös beantworten zu können. Es sollte daher abgewartet werden, wie dieses neue Rechtsinstrument von den Regionen angenommen und umgesetzt wird, bevor weitere rechtliche Schritte ergriffen werden. Ansonsten besteht die Gefahr, zur Unübersichtlichkeit des Regelungsrahmens beizutragen und die Akteure im Bereich der territorialen Zusammenarbeit weiter zu verunsichern.

Mit Blick auf die Außengrenzen erscheinen die derzeit bestehenden Förderinstrumente wie insbesondere das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENPI) geeignet und auch ausreichend ausgestattet.

4. Bessere Koordinierung

- *Wie können territoriale und sektorale Maßnahmen besser koordiniert werden?*

Die Grundlage für eine verbesserte Koordinierung und Kohärenz territorialer und sektoraler Maßnahmen bildet ein integrierter, interdisziplinärer und sektorübergreifender Ansatz von Politiken und Entwicklungsstrategien auf allen Maßstabsebenen und für alle räumlich relevanten Politikbereiche. Dabei ist jedoch eine „Überintegration“ im Hinblick auf Effizienzverluste zu vermeiden.

- *Bei welchen sektoralen Maßnahmen sollte bei der Ausarbeitung stärker auf die territorialen Auswirkungen geachtet werden? Welche Instrumente könnten hierfür entwickelt werden?*

Auf EU-Ebene ist zunächst eine stärkere Koordinierung der Strukturfonds untereinander sowie mit dem Fonds für die Ländliche Entwicklung erforderlich, um eine nach Sparten getrennte Förderung durch die bloße Aufstockung rein sektoral ausgerichteter Budgets zu vermeiden. Die Erfahrung aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zeigt exemplarisch, dass sich einzelne legislative Maßnahmen im Unionsgebiet territorial vollkommen unterschiedlich auswirken können. URBAN und LEADER belegen insoweit, dass eine inhaltlich breite, flexible und gebietsbezogene Förderung für investive und nicht-investive, wirtschaftliche, soziokulturelle sowie physische und infrastrukturelle Maßnahmen den Bedürfnissen und Potenzialen vor Ort besser entsprechen.

Daneben ist eine bessere Beachtung territorialer Aspekte in EU-Sektorpolitiken wichtig. In erster Linie betrifft dies die Verkehrs-, Umwelt-, Energie- und Klimapolitik sowie die Sozial-, Beschäftigungs- und KMU-Politik. Dabei sollte auf die Unterstützung der mittelständischen Wirtschaft in allen Regionen mit dem Fokus auf strukturschwachen Gebieten besonderer Wert gelegt werden. Das Vorhandensein von Finanzmitteln vor Ort spielt dabei eine wesentliche Rolle für eine nachhaltige Regionalentwicklung. Aber auch die Wettbewerbs- und Bin-

nenmarktpolitik sollte gerade im Hinblick auf Vorschriften zu Beihilfen und öffentlicher Auftragsvergabe einbezogen werden. So wird die interkommunale Zusammenarbeit beispielsweise aktuell zu Recht durch die Strukturfonds gefördert, während sie von der EU-Binnenmarktpolitik behindert wird. Insoweit ist im Interesse der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebens-, Versorgungs-, Arbeits-, Verwaltungs- und Entwicklungsbedingungen im Unionsgebiet die Bewertung der territorialen Folgen insbesondere mit Blick auf interkommunale Zusammenarbeit in den ländlichen und urbanen Räumen von zentraler Bedeutung. Um dort nachhaltige Wachstumspotenziale ausschöpfen und folglich zum regionalen Ausgleich beitragen zu können, brauchen Kommunen starke und verlässliche Finanzpartner vor Ort. In diesem Sinne fördern insbesondere regional agierende und im Wettbewerb befindliche Finanzdienstleister des öffentlich-rechtlichen und genossenschaftlichen Bankenwesens in Deutschland aktiv strukturpolitische Vorhaben. Dabei bringen sie ihre für die Standortentwicklung wertvollen örtlichen und überregionalen Marktkenntnisse, ihre mit unternehmerischer Freiheit verbundene Verankerung vor Ort sowie ihr finanzwirtschaftliches Know-how ein. Die Präsenz von eigenständigen, lokal agierenden Finanzinstituten in benachteiligten Regionen ist daher besonders wichtig für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Gebiete.

– *Wie kann die Kohärenz der territorialen Maßnahmen gestärkt werden?*

Geboten ist eine strukturierte Zusammenarbeit und Abstimmung bei raumbedeutsamen Maßnahmen innerhalb von Mitgliedstaaten (interregional und intraregional) sowie über die Staatsgrenzen hinweg (z.B. in großen transnationalen Räumen). Ebenso ist die Kooperation zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen, Fachpolitiken und privaten Stakeholdern eine Grundvoraussetzung territorialer Kohärenz. Nachdem das EUREK im Jahr 1999 ohne Berücksichtigung der neuen Mitgliedstaaten verabschiedet wurde, sollte nach Möglichkeit eine Aktualisierung des EUREK erfolgen, um eine aktuelle strategisch-konzeptionelle europäische Grundlage für die Koordinierung territorialer und sektoraler Politiken sowie verschiedener Politikebenen zu haben. Eine Stärkung der Kohärenz kann nur erreicht werden, wenn sich die Unterstützung der EU im Wesentlichen auf die Stärken der Regionen konzentriert, um dadurch Entscheidungsprozesse anzustoßen, die wiederum Schwächen innerhalb einer Region abbauen. Kohärenz bedeutet aber auch darauf zu achten, dass durch eine unterschiedliche finanzielle EU-Unterstützung von benachbarten Regionen kein Ausbluten der einen zu Lasten der anderen Region erfolgt.

– *Wie können die Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten besser aufeinander abgestimmt werden, damit sie zum territorialen Zusammenhalt beitragen?*

Die Auswirkungen der verschiedensten sektoralen Maßnahmen laufen auf regionaler bzw. kommunaler Ebene zusammen und entfalten dort ihre positiven oder auch negativen Wirkungen. Sinnvoller als die Schaffung neuer, zusätzlicher Folgenabschätzungsprozesse im Legislativverfahren erscheint daher die Nutzung bereits bestehender Strukturen durch die verbindliche Einbeziehung der ausführenden staatlichen Umsetzungsebene in EU-Entscheidungsprozesse.

Die Folgen eines Legislativaktes können überhaupt nur von dem zuverlässig beurteilt werden, der mit der konkreten Umsetzung vor Ort betraut ist. Die Kommission kann solche Folgenabschätzungen allein nicht adäquat leisten. Insbesondere die kommunale Ebene kann als bürgernächste Ebene demgegenüber am ehesten vermitteln, inwieweit die europäische Gesetzgebung insgesamt zum Wohle der Unionsbürger erfolgt. Dies fällt wesentlich leichter, wenn man die EU-Politik nicht als Außenstehender, sondern als eingebundener Partner vermitteln würde.

Durch die Einbeziehung der untersten Verwaltungsebenen können auch Widersprüchlichkeiten der sektoralen Maßnahmen aufgedeckt werden. Vor Ort werden Legislativakte aus den verschiedensten Politikbereichen der EU umgesetzt und auch gegenüber den Bürgern ver-

antwortet. Insoweit treten gegenläufige Regelungsansätze auf der kommunalen Ebene aufgrund ihrer umfassenden Exekutivzuständigkeiten am deutlichsten hervor.

Schließlich lassen sich territoriale Auswirkungen nur durch Einbeziehung der jeweiligen Territorien und deren Gebietskörperschaften zuverlässig bewerten. Es bedarf daher weniger neuer Analyse-Instrumente der EU-Institutionen als vielmehr der Öffnung europäischer Legislativverfahren für die regionale und kommunale Ebene, soweit deren Interessen betroffen sein könnten.

5. Neue territoriale Partnerschaften

- *Müssen neue Akteure, wie Vertreter der Sozialwirtschaft, lokale Akteure, Freiwilligenorganisationen und NRO, in die politische Entscheidungsfindung einbezogen werden, um den territorialen Zusammenhalt zu verwirklichen?*
- *Wie kann die gewünschte Beteiligung erreicht werden?*

Grundsätzlich erhöhen Kommunikation und Dialog die Transparenz und damit das Verständnis für räumliche Entwicklungsprozesse und -zusammenhänge. Sie verringern Konflikte und Reibungsverluste und mobilisieren Ressourcen. Zentraler Akteur ist hier die Kommune mit ihren gewählten Repräsentanten, wo die verschiedenen Fäden der räumlichen Entwicklungsprozesse zusammenlaufen.

Die dauerhafte Einbeziehung vor allem der kommunalen Gebietskörperschaften in die politischen Entscheidungsprozesse ist demgemäß dringend erforderlich. Viele Probleme, die auf europäischer Ebene angegangen und gelöst werden müssen, haben erhebliche Auswirkungen auf der kommunalen Ebene. Diese muss daher in die Lage versetzt werden, an den sie betreffenden Entscheidungen maßgeblich mitzuwirken, um so auch auf besondere Herausforderungen und Potenziale aufmerksam machen zu können. Im Sinne des Subsidiaritätsgrundsatzes ist die kommunale Ebene überdies als erster Ansprechpartner für die Bürger vor Ort an allen relevanten Entscheidungen des Mitteleinsatzes zu beteiligen.

Mit ihren Investitionsentscheidungen sowie dem Angebot von Gütern und Dienstleistungen hat die Wirtschaft einen erheblichen Einfluss auf Raumstrukturen, so dass diese bei den sie betreffenden Aspekten der territorialen Governance ebenfalls stärker einbezogen werden muss. So binden die lokalen Verantwortungsträger neben KMU und deren Vereinigungen zudem die Immobilien- und Wohnungswirtschaft sowie die regionale Finanzwirtschaft vor Ort (z.B. kommunale Sparkassen und Genossenschaftsbanken) ein, da sie eine flächendeckende Versorgung mit Wohnungen und Finanzdienstleistungen sicherstellen. Gleichzeitig sind die Rahmenbedingungen für öffentlich-private Zusammenarbeit zu verbessern (z.B. durch den Ausbau öffentlich-privater Finanzierungsformen oder die Verbesserung der Förderfähigkeit privater Ko-Finanzierung). Berücksichtigung finden sollte ebenso die Bedeutung strukturpolitischer Verantwortung regional orientierter Unternehmen (Corporate Social Responsibility-CSR). Durch ihre gemeinnützigen Aktivitäten (z.B. durch finanzielle oder ideelle Förderungen und die Würdigung der Arbeit örtlicher Vereine und Bürgergruppen) setzen sie Impulse für die Entwicklung der jeweiligen Region, fördern bürgerschaftliches Engagement vor Ort und tragen somit zu einer Steigerung der Lebensqualität und Verbesserung von Standortfaktoren bei. Hierfür stehen auch kommunalwirtschaftliche Unternehmen, die sich am Public Value orientieren und wichtige Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Auftrag der Kommunen erbringen. Je nach staatlicher Ebene und Sachverhalt sind unterschiedliche Konsultations- und Beteiligungsstrukturen sowie -verfahren geeignet (Informations- und Diskussionsveranstaltungen, Anhörungen, Zukunftswerkstätten etc.), deren Ergebnisse die Entscheidungsgrundlagen verbreitern können, ohne den politisch Verantwortlichen die endgültige Entscheidung zu entziehen.

Eine systematische Einbeziehung aller Akteure außerhalb der hoheitlichen Verwaltung in die jeweiligen Entscheidungsprozesse erscheint dagegen kaum praktikabel und würde die Entscheidungsfindung nur weiter verkomplizieren. Sie ist daher mit Ausnahme der Beteiligung der kommunalen Gebietskörperschaften abzulehnen und sollte stattdessen anlassbezogen und ausgewählt erfolgen.

6. Besseres Verständnis des territorialen Zusammenhalts

- *Welche quantitativen/qualitativen Indikatoren sollten auf EU-Ebene entwickelt werden, um Merkmale und Trends beim territorialen Zusammenhalt zu beobachten?*

Aufgrund der geografischen Gegebenheiten werden die territorialen Bedingungen in der Europäischen Union immer unterschiedlich sein. Diese Unterschiedlichkeit kann zu sozioökonomischen Entwicklungsdisparitäten führen. Andererseits belegt das Grünbuch, dass geografische Besonderheiten vielfach eine Stärke sind. Rein geografische Indikatoren ohne sozioökonomischen Bezug können deshalb kein Maßstab für Art und Umfang der gemeinschaftlichen Unterstützung und deren Wirksamkeit sein. Förderintensitäten sollten vielmehr wie bisher auf einfachen und vergleichbaren sozioökonomischen Kriterien basieren (BIP/Kopf, verfügbares Einkommen, Arbeitslosigkeit). Insoweit erscheinen die derzeit geltenden Kriterien vielleicht nicht als die besten, wohl aber als die objektivsten und praktikabelsten zur Entscheidung über die Mittelvergabe.

Für die Messung der Wirksamkeit von Interventionen sowie die Beobachtung aktueller Entwicklungen und langfristiger territorialer Trends ist eine größere Breite an Wirkungs- und Kontextindikatoren relevant, z.B. Zugang zu Dienstleistungen für alle Gruppen der Bevölkerung (Finanzen, Verkehrsinfrastruktur und -dienste, Energieversorgung, Kommunikationsnetze, Gesundheit, Bildung), Erreichbarkeit, Qualität des Humankapitals, Umweltsituation. Wichtige Datengrundlagen hierfür schaffen ESPON und das Urban-Audit, deren Arbeit ausgebaut werden sollte. Allerdings steht ebenso zu befürchten, dass zur Evaluierung neuer Indikatoren zusätzliche Berichtspflichten erforderlich wären und die damit verbundenen Verwaltungslasten aller Akteure die Vorteile einiger weniger Akteure überlagern könnten. Dies ist im Interesse eines effizienten Verwaltungshandelns unbedingt zu vermeiden.