

**Arbeitspaket (AP) 1: Einordnung der europäischen
territorialen Zusammenarbeit und Raumentwicklungspolitik
in den breiteren Kontext der Raumentwicklung**

ZWEITE AKTUALISIERUNG

Zweite Ergänzung des AP1 Berichtes

Forschungsprogramm Modellvorhaben der Raumordnung (MORO),
ein Forschungsprogramm des BMI

Projektlaufzeit

05. November 2016 bis 15. Dezember 2018

Aktenzeichen

10.05.06-16.1

im Auftrag

des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Auftragnehmer des Projektes

Prof. Dr. Stefanie Dühr
Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
INFRASTRUKTUR & UMWELT Professor Böhm und Partner

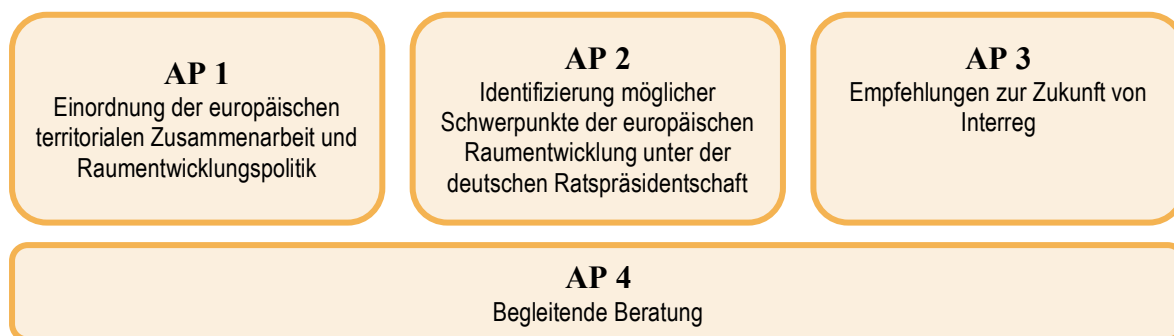
Autorin des vorliegenden Berichtes

Prof. Dr. Stefanie Dühr
(stefanie.duehr@gmail.com)

1. Einleitung

Das Ziel des MORO Forschungsprojektes ‚Zukunft der europäischen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung‘ ist es, das BMI und das BBSR bei der Vorbereitung der deutschen Ratspräsidentschaft und in der Diskussion zur nächsten Kohäsionspolitikperiode ab 2021 zu begleiten, sowie zur Entwicklung der deutschen Position durch Empfehlungen und Argumentationsgrundlagen beizutragen (siehe Abbildung 1). Der Blick liegt dabei sowohl auf der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung als auch auf der Raumrelevanz der EU-Kohäsionspolitik und insbesondere der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit.

Abbildung 1: Arbeitspakete des MORO Projekts zur ‚Zukunft der europäischen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung‘



Der vorliegende Bericht ist die zweite Ergänzung zu dem Bericht zu Arbeitspaket 1 (AP1), der im Juni 2017 vorgelegt wurde und für den im November 2017 eine Aktualisierung erstellt wurde. Die zentrale Frage für die Ergänzungen die in diesem Papier diskutiert werden ist wie folgt:

- Was sind die wichtigsten Entwicklungen auf EU-Ebene seit der ersten Aktualisierung, und was sind die möglichen Auswirkungen dieser veränderten Rahmenbedingungen auf die europäische Zusammenarbeit in der Raumentwicklung?

2. Entwicklungen auf EU Ebene und ihre möglichen Auswirkungen auf die europäische Raumentwicklung und territoriale Zusammenarbeit

Die vergangenen Monate waren durch die stockenden Verhandlungen zum EU Austritt des Vereinigten Königreichs und durch andere komplexe EU-interne und außenpolitische Diskussionen charakterisiert. Trotz der nach wie vor fehlenden endgültigen Einigung zwischen den EU-27 und dem Vereinigten Königreich zur Regelung des Austritts stellte die Europäische Kommission im Mai 2018 Vorschläge zum mehrjährigen Finanzrahmen für 2021-2027 und Verordnungsvorschläge für die nächste Kohäsionspolitikperiode vor. Es ist geplant, diese bis zum Frühjahr 2019 abzustimmen, da die Europaparlamentswahlen im Mai 2019 und die daraufhin neu

einzusetzende Europäische Kommission Unterbrechungen (und auch möglicherweise eine signifikante Änderung der politischen Orientierung des Parlamentes) bedeuten werden.

2.1 EU Kohäsionspolitik 2021-2027

Am 2. Mai 2018 legte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 vor (EC 2018a). Für die Kohäsionspolitik sollen demnach 373 Mrd. Euro für den Zeitraum 2021-2027 zur Verfügung stehen, wobei der Europäische Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE) mit 226,3 Mrd. Euro ausgestattet werden soll.

Auf Grundlage des MFR veröffentlichte die Kommission am 29. Mai 2018 die Verordnungsentwürfe für die neue Förderperiode der Kohäsionspolitik 2021-2027. Diese werden derzeit in Rat und Parlament diskutiert. Eine Einigung über die endgültigen Rechtstexte ist zum Frühjahr 2019 erwartet. Dieser Zeitrahmen ist durch die Europaparlamentswahl beeinflusst, die voraussichtlich vom 23.-26. Mai 2019 stattfinden wird. Eine Einigung zu den Verordnungen wird somit vor Berufung des neuen Parlamentes und der neuen EU Kommission angestrebt.

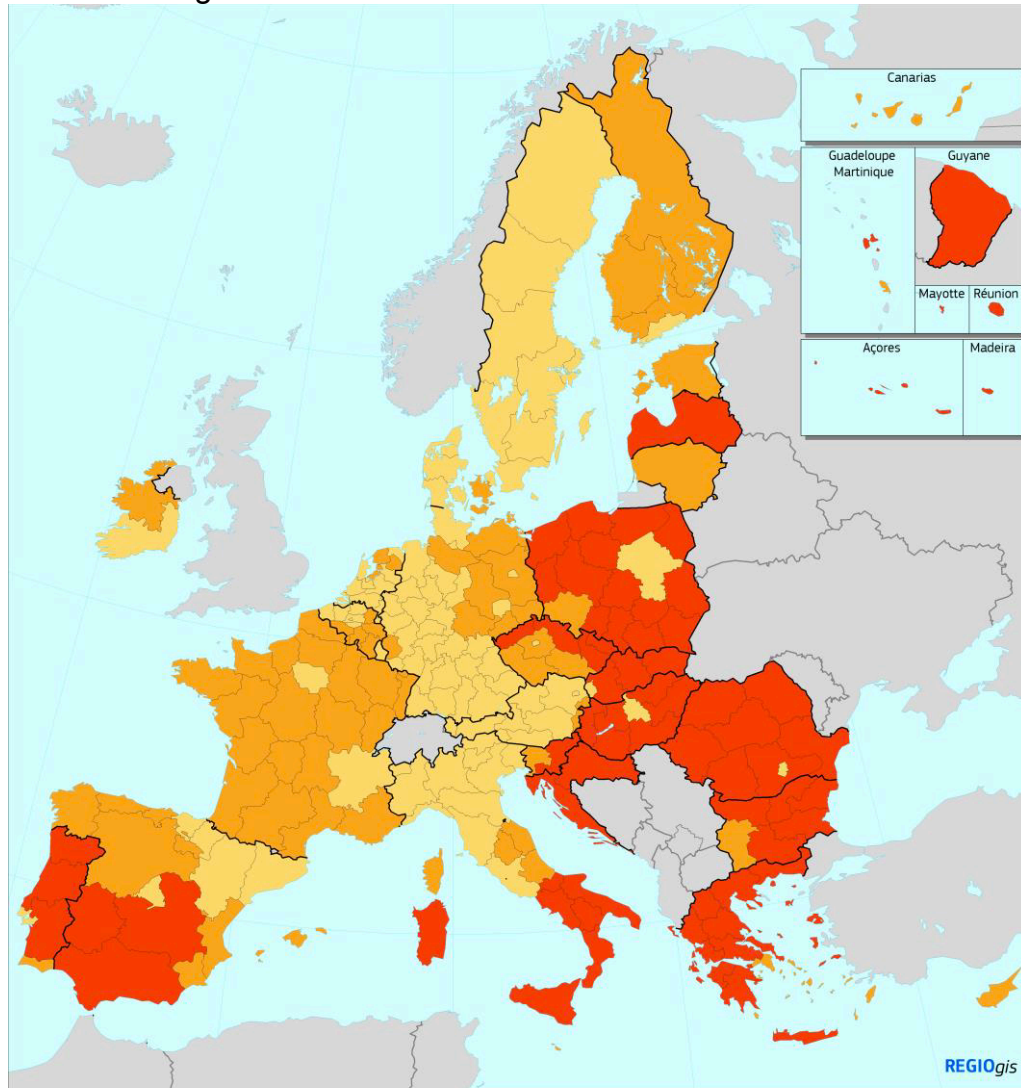
Die Gesetztestexte umfassen eine neue Rahmenverordnung (EC 2018b); eine gemeinsame Verordnung (statt der bisher zwei separaten Gesetze) zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Kohäsionsfonds (EC 2018c); Vorschriften für die territoriale Zusammenarbeit (EC 2018d); siehe Abschnitt 2.2; und einen Verordnungsvorschlag für ein neues Rechtsinstrument zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit (EC 2018e; siehe Abschnitt 2.3).

Die Verordnungsvorschläge sehen vor, dass EU-Fördermittel weiterhin für alle Regionen in Europa zugänglich sein werden. Die regionale Unterteilung in der Mittelallokation setzt den Ansatz der derzeitigen Kohäsionspolitik fort. Demnach wird unterschieden zwischen (siehe Abbildung 2):

- weniger entwickelten Regionen (nicht für Deutschland anwendbar),
- weiterentwickelten Regionen (alte Bundesländer sowie Berlin und Bezirk Leipzig) mit einem Ko-Finanzierungssatz von max. 40%, und
- einer Zwischenkategorie ‚Regionen im Wandel‘ (neue Bundesländer sowie Lüneburg und Trier) mit einem maximalen Ko-Finanzierungssatz von 55%.
- Die Mittelzuweisung wird auch künftig größtenteils aufgrund des Pro-Kopf-BIP bestimmt werden. Dieses Kriterium soll mit 85% gewichtet werden. Hinzu kommen weitere Kriterien wie Jugendarbeitslosigkeit, Klimawandel, und Aufnahme und Integration von Migranten. Somit werden weiterhin die meisten Mittel in die osteuropäischen Staaten, allen voran Polen, fließen. Vor allem durch das Kriterium der Migration werden aber die südeuropäischen Staaten und auch Deutschland in der Verteilung im Vergleich aufgewertet. Nach jetzigem Stand soll jedoch die Kürzung der Mittel für Deutschland ca. 20 Prozent betragen. Dies ist durch das geringere EU-Budget bestimmt, aber auch durch den statistischen Effekt der sich durch das Sinken des durchschnittlichen BIP der EU als Folge des Ausstieges des Vereinigten Königreiches aus der EU ergibt. Diese Berechnungen beruhen auf dem MFR-

Vorschlag der EU-Kommission vom 2. Mai 2018 und stellen somit eine Maximalforderung dar. Die endgültigen Berechnungen nach Abschluss der Verhandlungen werden vermutlich geringer ausfallen, da Nettozahler wie die Niederlande und Schweden bereits Einwände zum MFR Vorschlag angekündigt haben.

Abbildung 2: Vorschlag der Europäischen Kommission zur regionalen Mittelzuteilung 2021-2027



GDP/head (PPS) by NUTS2 region, average 2014-2015-2016

Index, EU-27 = 100

- < 75% (less developed regions)
- 75% - 100% (transition regions)
- >= 100% (more developed regions)

Quelle: EC 2018f

Eine neue Rahmenverordnung – auch Dachverordnung genannt – definiert die allgemeinen Bestimmungen und Regelungen, die für alle Fonds gelten (EC 2018b). Einzelheiten werden in den fondsspezifischen Verordnungen geregelt sowie durch delegierte Rechtsakte ergänzt. Unter die gemeinsame Dachverordnung fallen

insgesamt sieben Fonds. Neben dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF+), dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) und dem Kohäsionsfonds (KF) sind dies drei neue Fonds, nämlich: der Asyl- und Migrationsfonds (AMIF), ein neuer Fonds für die Innere Sicherheit (ISF) sowie ein neues Instrument für Grenzmanagement und Visa (BMVI). Der Europäische Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) ist nicht mehr unter den Regelungen der gemeinsamen Dachverordnung zu finden, was eine Einbindung in gemeinsame regionale Förderstrategien erschweren dürfte.

Die Rahmenregelung definiert fünf Investitionsprioritäten (Prioritätsziele - PZ) für die Jahre 2021-2027:

- 1) ein ‚intelligenteres Europa‘ durch Innovation, Digitalisierung, wirtschaftlichen Wandel, sowie Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen
- 2) ein ‚grüneres, CO2-freies Europa‘, das das Übereinkommen von Paris umsetzt und in die Energiewende, in erneuerbare Energien und in den Kampf gegen den Klimawandel investiert
- 3) ein ‚starkes vernetztes Europa‘ mit strategischen Verkehrs- und Digitalnetzen
- 4) ein ‚sozialeres Europa‘, das die Europäische Säule sozialer Rechte umsetzt und hochwertige Arbeitsplätze, Bildung, Kompetenzen, soziale Inklusion und Gleichheit beim Zugang zu medizinischer Versorgung fördert
- 5) ein ‚bürgernäheres Europa‘ durch Unterstützung lokaler Entwicklungsstrategien und nachhaltiger Stadtentwicklung in der gesamten EU.

Der Schwerpunkt für Investitionen in die regionale Entwicklung soll mit 65-85% der EFRE- und Kohäsionsfondsmittel deutlich auf den ersten zwei Investitionsprioritäten (‚intelligenteres Europa‘, ‚grüneres, CO2-freies Europa‘) liegen. Die Höhe der EU Ko-Finanzierungssätze soll auf das Niveau vor der Krise zurückgeführt werden und auf 40-70% begrenzt werden. Dadurch soll die Eigenverantwortung gestärkt und ein Anreiz geschaffen werden, die Ausgabenqualität zu steigern.

Lokale Entwicklungsstrategien sollen weiterhin durch die Kohäsionspolitik unterstützt werden. Artikel 8 und 9 der neuen EFRE-Verordnung definieren die Instrumente zur Umsetzung territorialer Strategien, wie ‚Integrierte Territoriale Investitionen‘ (ITI) und ‚Von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung‘ (CLLD). Die urbane Komponente der EU Kohäsionspolitik wird gestärkt, und 6% der EFRE-Mittel sind für die nachhaltige Stadtentwicklung vorgesehen (derzeit sind es 5%). Zudem soll mit einem neuen Programm, der ‚Europäischen Stadtinitiative‘ (Art. 10 EFRE Verordnung), der Kapazitätsaufbau in kommunalen Behörden und deren Vernetzung gefördert werden (EC 2018c). Dafür soll bei der EU-Kommission ein gemeinsames Sekretariat eingerichtet werden, was eine zunehmende Kompetenzverschiebung auf die EU-Ebene bedeuten könnte.

Ein zentraler Punkt für die Reform der Kohäsionspolitik 2021-2027 war eine Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes und größere Flexibilität. Ein Handbuch mit 80 Vereinfachungsmaßnahmen (EC 2018g) verschafft Überblick über die Änderungen und ihre Rechtsgrundlagen. Ein zentraler Aspekt der Vereinfachungen ist, dass es nunmehr ein einziges Regelwerk für sieben Fonds gibt, die

partnerschaftlich (in ‚geteilter Verwaltung‘) von der EU und den Mitgliedsstaaten verwaltet werden. Die Europäische Kommission schlägt weiterhin vor, die Kontrollen bei erfolgreichen Programmen zu lockern und sich in diesen Fällen stärker auf nationale Systeme zu verlassen. Für Unternehmen, die EU-Unterstützung erhalten, sind im neuen Rahmen einfachere Verfahren zur Beantragung von Zahlungen mit weniger Verwaltungsaufwand vorgesehen. Die Vorschläge der Kommission beinhalten neben der Verwaltungsvereinfachung auch Ansätze für mehr budgetäre Flexibilität. So soll unter anderem mittels einer Halbzeitüberprüfung festgestellt werden, ob Programmanpassungen notwendig sind. Mittelübertragungen innerhalb von Programmen sollen ohne formale Zustimmung der Kommission möglich werden. Eine besondere Bestimmung soll es möglich machen, bereits einen Tag nach einer Naturkatastrophe EU-Mittel mobilisieren zu können.

Möglicherweise weitreichende Auswirkungen wird der Vorschlag der Kommission haben, die Kohäsionspolitik stärker mit dem Europäischen Semester und der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU zu verknüpfen. Die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sollen während des Haushaltszeitraumes zweimal relevant werden: zu Anfang bei der Gestaltung der kohäsionspolitischen Programme und danach bei der Halbzeitüberprüfung. Neue ‚grundlegende Voraussetzungen‘ sollen dazu beitragen, Investitionshindernisse abzubauen und somit geeignete Rahmenbedingungen für Wachstum und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die Einhaltung dieser ‚grundlegenden Voraussetzungen‘ soll während des gesamten Finanzierungszeitraumes überwacht werden.

2.2 Europäische Territoriale Zusammenarbeit / Interreg

Für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) werden etwa 8,4 Mrd. Euro EFRE zur Verfügung stehen (im Vergleich zu 9,3 Mrd. Euro für 2014-2020). Dies entspricht ca. 2,5% der gesamten Kohäsionspolitikmittel. Teile der Dachverordnung wurden in die ETZ-Verordnung übertragen, wodurch die ETZ (Interreg)-Verordnung umfassender wird. Die Anzahl von Prüfungen von Programmen der territorialen Zusammenarbeit soll erheblich reduziert werden, und somit der Verwaltungsaufwand reduziert werden. Die Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Mitgliedsstaaten ist vollständig in die Interreg-Verordnung integriert, was einen umfassenden Rahmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Binnen- und Außengrenzen bietet.

‚Interreg Europa‘ soll nicht weitergeführt werden und die maritimen Interreg A-Programme sollen in die transnationalen Programme integriert werden. Interreg soll somit für die Förderperiode 2021-2027 aus fünf Komponenten bestehen:

- **Grenzüberschreitende Zusammenarbeit:** Grenzüberschreitend EU-Intern (entsprechend Interreg A), ca. 4,4 Mrd. Euro (Reduktion um ca. 30%)
Für die grenzübergreifende Zusammenarbeit soll es die Möglichkeit geben, einen Teil ihrer Mittel darauf zu verwenden, Projekte in ganz Europa gemeinsam mit anderen Regionen finanzieren zu können. Neu ist zudem, dass drei weitere Programme - für die Heranführungshilfen von Drittstaaten (IPA III), ein Instrument für Nachbarschaftshilfen, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit (NDICI) und das Assoziierungsprogramm der überseeischen Gebiete (ÜLG-Programm) - in die Interreg Verordnung aufgenommen wurden und spezielle Regeln für diese drei Programme

eingeführt werden sollen, um den Transfer eines Teiles ihrer Ressourcen zu Interreg-Programmen zu ermöglichen.

- **Transnationale Zusammenarbeit (Interreg B)**, 2,65 Mrd. Euro (Zuwachs von 30%): Die transnationale Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit in Meeresfragen (ehemals maritime Interreg-A Programme) wurden in Artikel 3(2) der ETZ-Verordnung integriert, was eine stärkere Verknüpfung mit den makroregionalen Strategien erleichtern soll.
- **Gebiete in äußerster Randlage**, 270 Mio. Euro
- **Interregionale Zusammenarbeit**, 100 Mio. Euro: ESPON und INTERACT
- **Interregionale Innovationsinvestitionen**, 970 Mio. Euro. Solche interregionalen Innovationsinvestitionen sollen es für Regionen mit zueinander passenden ‚Intelligente-Spezialisierung‘-Merkmale ermöglichen, zusammenzuarbeiten. Das Ziel soll es sein, interregionale Projekte zu fördern, die europäische Wertschöpfungsketten in vorrangigen Bereichen wie Big Data, Bioökonomie, Ressourceneffizienz oder vernetzte Mobilität schaffen können.

Die Ko-Finanzierungssätze soll bei allen Programmräumen und Fördermittelempfängern auf maximal 70 % begrenzt werden. Ausnahmen bestehen, falls ein höherer Fördersatz in den Gesetztestexten zu IPA III, NDICI oder ÜLG vorgesehen ist.

Thematisch gelten die gleichen Ziele der Dachverordnung (siehe PZ 1-PZ 5), sowie zusätzlich zwei ‚Interreg spezifische Ziele‘, die mit mindestens 15% des Budgets versehen werden müssen:

- Bessere Interreg-Governance (zur Unterstützung des Aufbaus von öffentlichen Verwaltungskapazitäten zur besseren Umsetzung der Programme; Unterstützung makroregionaler Strategien und Strategien für Meeresbecken; sowie für den Abbau rechtlicher Hindernisse für Verwaltungsstrukturen)
- Mehr Sicherheit in Europa (Grenzüberschreitendes Migrationsmanagement)

Insgesamt können die Vorschläge für ETZ in der Kohäsionspolitik 2021-2027 als ehrgeiziger bei gleichzeitig geringerem Budget angesehen werden. Die Möglichkeit für die grenzüberschreitenden und inter-regionalen Programmen, mit Regionen überall in Europa zusammenzuarbeiten, sollte für lokale und regionale Akteure größere Flexibilität und somit mehr Möglichkeiten zur Zusammenarbeit bieten als es mit den bislang recht strikt definierten Interreg A-Programmräume möglich war. Gleichzeitig kann diese Änderung, unterstützt durch die weiterhin wenig raumspezifischen Prioritätsziele, jedoch auch als Gefahr angesehen werden, den Trend zu Kooperationsprojekten von allgemeinem Interesse (wie z.B. im Bereich Innovation) und ohne explizite Relevanz für die Besonderheiten des Grenzraumes fortzusetzen und somit die geographische Komponente und den ‚Grenzraum‘-Fokus der A-Programme weiter zu verwässern.

2.3 Verordnungsvorschlag für ein neues Rechtsinstrument zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (ECBM)

Neben der Verordnung für ETZ wurde auch ein Verordnungsvorschlag für ein neues Rechtsinstrument vorgelegt, den ‚Europäischen Grenzübergreifenden Mechanismus‘ (European Cross-Border Mechanism - ECBM), durch den bestehende grenzübergreifende Hindernisse bei der Umsetzung gemeinsamer Vorhaben in Grenzregionen abgebaut werden sollen (EC 2018e; Dühr 2018). Das Ziel der Verordnung ist es, einen Mechanismus für Grenzräume anzubieten, der es erlaubt, die rechtlichen Vorgaben eines der Mitgliedstaaten (‚übertragender Mitgliedstaat‘) auf den Bereich des Nachbarlandes (‚übernehmender Mitgliedstaat‘) anzuwenden, falls die Anwendung der Rechtsvorschriften beider Länder ein rechtliches Hindernis für die Umsetzung eines gemeinsamen Vorhabens darstellen würde.

Das Rechtsinstrument umfasst zwei mögliche Ansätze:

- eine europäische grenzübergreifende Verpflichtung („Verpflichtung“ - ‚European Cross-Border Commitment ECBC‘) (die unmittelbar eine Ausnahme von den normalen Vorschriften ermöglicht), oder
- eine europäische grenzübergreifende Erklärung („Erklärung“ - ‚European Cross-Border Statement ECBS‘) (wodurch sich die Unterzeichner förmlich zur Änderung der normalen Vorschriften verpflichten).

Der Verordnungsvorschlag baut auf Vorschlägen der Mitgliedsstaaten auf, und kann als wichtiger Schritt für die Vereinfachung von grenzübergreifenden Projekten angesehen werden (siehe Dühr 2018 für eine detailliertere Diskussion).

2.4 Zusammenfassung und Bewertung

Die Vorschläge für die Kohäsionspolitik stehen im Zeichen der Vereinfachung und Flexibilität, zeigen jedoch auch deutliche Zeichen einer stärkeren Zentralisierung, nicht zuletzt durch die stärkerer Verknüpfung mit dem Europäischen Semester. Problematisch kann das Fehlen eines strategischen Rahmens, der den Zweck und Wirkungsrichtung der neuen Kohäsionspolitik vermitteln würde, eingeschätzt werden (Bachtler et al. 2018). Zwar wurde auch der strategische Rahmen der EU-2020 Ziele in der Kohäsionspolitik 2014-2020 für seine ‚räumliche Blindheit‘ kritisiert, jedoch wurde zumindest eine übergeordnete ‚Mission‘ für die Kohäsionspolitik kommuniziert. Im Vergleich erscheinen die Vorschläge für die Prioritätsziele der neuen Kohäsionspolitik eher als eine Bündelung ‚brennender‘ Themen sind, die zudem weiterhin überwiegend auf sektorale Interessen konzentriert sind und eine umfassende Auseinandersetzung mit dem Ziel des territorialen Zusammenhaltes und der räumlichen Dimension sozioökonomischer Entwicklungen vermissen lassen. Weiterhin ist bedenklich, dass der Fonds für ländliche Entwicklung aus der Rahmenverordnung herausfällt, was die Ambitionen für integrierte Ansätze sicher erschweren wird.

Aus Sicht der europäischen Raumentwicklung ist zu bedauern, dass der territoriale Zusammenhalt nicht prominenter in den Vorschlägen präsentiert wurde und dass das Budget für ETZ gekürzt wurde. Die Vorschläge zu integrierten territorialen Strategien kann dagegen als positiv gewertet werden. Auch kann der Verordnungsvorschlag zum ECBM als eine nützliche Ergänzung des bestehenden

Instrumentariums zur Unterstützung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in Europa eingeschätzt werden, und seine Anwendung sollte dazu beitragen können, dass gemeinsame Gesundheitseinrichtungen oder grenzübergreifende Verkehrsinfrastrukturen in Zukunft einfacher verwirklicht werden können.

3. Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in der Raumentwicklung

Das Trio der Ratspräsidentschaften Estland, Bulgarien und Österreich legte Ende August 2017 ihr 18-Monats-Programm bis Ende 2018 vor (siehe erste Aktualisierung zu AP1). Unter estnischer Ratspräsidentschaft wurde im Oktober 2017 eine überarbeitete ‚Roadmap‘ für die Erneuerung der Territorialen Agenda präsentiert. Der Zeitrahmen des TAEU 2020+ Prozesses erlaubte keine engere Verknüpfung mit der Erarbeitung von Vorschlägen zur Kohäsionspolitik 2021-27, weswegen die Mitgliedsstaaten nunmehr ein Einwirken auf die Programmierung anstreben.

Die Ausgangspunkte für die Weiterführung der Territorialen Agenda werden in der überarbeiteten Roadmap wie folgt dargestellt:

- Das konzeptionelle Rahmenwerk der Territorialen Agenda 2020 weiterzuführen, da im Prinzip alle strategischen Herausforderungen und Prioritäten weiterhin als relevant angesehen werden
- Die territoriale Vielfalt und die verschiedenen Herausforderungen für die Entwicklung von Europas Regionen in der Raumentwicklungsstrategie für Europa zu berücksichtigen
- Einen Input für die territoriale Dimension und den place-based approach der EU Kohäsionspolitik post-2020 zu geben, sowie die Koordination räumlich relevanter EU Sektorpolitiken zu unterstützen
- Deutlich zu machen, wie das Ziel des territorialen Zusammenhalts in konkrete EU Ansätze übersetzt werden kann und einen Rahmen für konkrete Aktionen und erwartete konkrete Ergebnisse vorzugeben
- Den Beitrag europäischer Regionen zum Erreichen globaler Zielsetzungen (wie z.B. den UN Sustainable Development Goals) herausstellen
- Eine enge Verflechtung und Politikkohärenz mit der EU Urban Agenda zu erreichen, sowie
- Den Governance-Rahmen auf EU-Ebene für die Umsetzung der Territorialen Agenda weiterzuentwickeln.

Der überarbeitete Zeitplan sieht vor, dass unter bulgarischer Ratspräsidentschaft (I/2018) die strategischen Prioritäten für die TA post-2020 geklärt werden sollen, und der Fokus der österreichischen Ratspräsidentschaft (II/2018) auf Umsetzungsmechanismen und Governance-Arrangements liegen soll. Die Schlüsselmaßnahmen und –Akteure, sowie der Kommunikationsplan für die TA Post-2020 sollen unter rumänischer und finnischer Ratspräsidentschaft im Jahr 2019 definiert werden. Ein erster Entwurf der TA post-2020 soll dann erwartungsgemäß Anfang 2020 (unter kroatischer Ratspräsidentschaft) diskutiert werden, und das endgültige Dokument schließlich unter deutscher Ratspräsidentschaft (II/2020) angenommen werden.

Zur Umsetzung TAEU2020+ Prozesses hatten die Generaldirektoren für den Territorialen Zusammenhalt unter der estnischen Ratspräsidentschaft die Einrichtung einer ‚Task Force‘ beschlossen. Unter bulgarischer Ratspräsidentschaft gaben die Generaldirektoren einen offiziellen Auftrag an diese neuerrichtete Task Force, den Prozess zur Überarbeitung der TAEU2020+ vorzubereiten und über die kommenden Ratspräsidentschaften zu begleiten. Die ‚Task Force‘ hat neun Mitglieder: sechs Vertreter der Mitgliedsstaaten der vergangenen, der derzeitigen und der vier zukünftigen Ratspräsidentschaften, die Europäische Kommission, der Ausschuss der Regionen, und ESPON. Bisher fanden zwei persönliche Treffen der Task Force statt (im Sommer und im Oktober 2018).

Die Aufgabe der Task Force basiert auf dem Konsens, dass keine komplette Neuschreibung der TAEU nötig ist, da die Herausforderungen und Themen der TA2020 als nach wie vor gültig angesehen werden. Stattdessen soll die TAEU 2020+ eine ‚Modernisierung‘ und Anpassung an neue Entwicklungen und Herausforderungen (wie u.a. Klimawandel, Migration, digitale Transformation, Sicherheit, usw.) darstellen. Funktionalen Verflechtungen in Europa soll in der neuen TAEU mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, und die sich daraus ergebenden Anforderungen an die territoriale Kooperation stärker in den Vordergrund gestellt werden. Fragen zur Verbesserung der Umsetzung der TAEU 2020+ und effektiveren Governance-Ansätzen sollen im Arbeitsprozess fortan zentral stehen, einschließlich der Umsetzungsmöglichkeiten, die sich durch die neue Kohäsionspolitik 2021-27 ergeben können.

Die österreichische Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2018 konzentrierte sich im Bereich des territorialen Zusammenhalts auf Ansätze für eine bessere Integration von territorialen und urbanen Entwicklungen und auf die Möglichkeiten einer besseren Koordination der Territorialen Agenda und der Urbanen Agenda, sowie auf eine stärkere Verankerung der territorialen und städtischen Dimension in der Kohäsionspolitik. Ein wichtiger Fokus waren Diskussionen zu effektiveren (territorialen und) städtischen Governance-Ansätzen, wie u.a. die Möglichkeiten für bessere EU Rahmenbedingungen für ‚Territoriale Umsetzungspartnerschaften / Territorial Implementation Partnerships (TIPs)‘.

In der Bewertung des bisherigen TAEU2020+ Prozesses ist zu bedauern, dass es nicht möglich war, einen stärkeren Input in die Diskussionen für die neue Kohäsionspolitik zu erreichen. Die Aufstellung einer Task Force kann als ein wichtiger Schritt angesehen werden, um der Arbeit der Mitgliedsstaaten sowohl mehr Schwung als auch Beständigkeit zu geben. Allerdings werden erst die kommenden Monate mehr Klarheit verschaffen, wie die überarbeitete Agenda inhaltlich präsentiert und an verschiedene Akteure kommuniziert werden wird, und mit welchen Umsetzungsinstrumenten und Governance-Arrangements sie ausgestattet werden kann. Dabei könnte es hilfreich sein, die Diskussionen unter den Ratspräsidentschaften zum Thema des territorialen Zusammenhalts aus dem Expertenkreis herauszubringen und zumindest die Erklärungen der Generaldirektoren einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

4. Zusammenfassung und Diskussion

Durch die langwierigen Brexit-Verhandlungen wurden die Vorschläge zum MFR und für die EU Kohäsionspolitik 2021-2027 mit Verzögerung vorgelegt, sollen nun aber schnell - vor den Europaparlamentswahlen im Frühjahr 2019 - verabschiedet werden. Die Vorschläge der Kommission zu Kohäsionspolitik sehen eine Mittelkürzung vor, wobei jedoch die bestehenden Kategorien von Regionen (mehr entwickelt, weniger entwickelt, Übergangsregionen) beibehalten werden soll, und neben dem Kriterium des BIP/Kopf nunmehr auch durch andere wichtige Aspekte (Jugendarbeitslosigkeit, Migration, Klimawandel) bestimmt werden.

Fünf Prioritätsziele wurden für die neue Kohäsionspolitik präsentiert (plus zwei zusätzliche für ETZ). Diese wurden ohne übergreifende Strategie und Argumentation präsentiert, und der Beitrag zum Ziel des territorialen Zusammenhaltes wurde als weiterhin hauptsächlich sektoralen Interessen untergeordnet kritisiert. Weiterhin wurden die Vorschläge der Kommission, wie unter anderem die stärkere Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit dem Europäischen Semester und die Anwendung von Konditionalität auf die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze, als Zeichen einer zunehmenden Zentralisierung gewertet. Obwohl die räumliche Dimension der Kohäsionspolitik auch weiterhin hauptsächlich wirtschaftlichen Interessen untergeordnet, sind einzelne Ansätze in der Kohäsionspolitik deutlicher auf integrierte territoriale Strategien und städtische Themen ausgerichtet werden. Die Ausklammerung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) aus der Rahmenverordnung sollte Bedenken hervorrufen, da dies sicher koordinierte Interventionen im ländlichen Raum und auch in Stadt-Land Regionen komplizieren könnte, und in deutlichem Kontrast zur Rhetorik der stärkeren Synergien und integrierter Entwicklung stehen.

Parallel zu den Vorbereitungen der neuen Kohäsionspolitik gehen die Arbeiten der Mitgliedsstaaten zur Territorialen Agenda 2020+ voran. Es ist zu bedauern, dass bislang keine stärkere Verknüpfung der Prozesse erreicht werden konnte, aber die Umsetzung der neuen Kohäsionspolitik könnten diesbezüglich noch Möglichkeiten bieten. Hierbei ist es wichtig, dass die Mitgliedsstaaten Wege finden, um auf die räumliche Dimension in den Programmen zu stärken und eine Verbindung zur Territorialen Agenda zu schaffen, zumindest in den ohnehin stärker geographisch orientierten und integrierten Instrumenten wie ITI und CLLD und den ETZ Programmen.

Literaturverzeichnis

Bachtler, J.; Mendez, C.; Wislade, F. (2018). *Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-27: a preliminary assessment*. Glasgow: EPRC

Dühr, S. (2018). *Leistungsbaustein 2.4: Rechtsinstrument zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Projektbericht für MORO Forschungsprojekt: Zukunft der europäischen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung, durchgeführt im Auftrag des BBSR*. Bonn: BBSR

EC Europäische Kommission (2018a). *Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027 (COM(2018) 322 final)*. Brüssel: Europäische Kommission. Online:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/laying-down-mff-may_2018_en.pdf

EC Europäische Kommission (2018b). *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa (COM(2018) 375 final)*. Brüssel: Europäische Kommission. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

EC Europäische Kommission (2018c). *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds (COM(2018) 372 final)*. Brüssel: Europäische Kommission. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d2f7140-6375-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

EC Europäische Kommission (2018d). *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg) (COM(2018) 374 final)*. Brüssel: Europäische Kommission. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1aefb38-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

EC Europäische Kommission (2018e). *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext (COM(2018) 373 final)*. Brüssel: Europäische Kommission. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0373&from=EN>

EC Europäische Kommission (2018f). *EU Budget for the future Cohesion Policy 2021-27*. Madrid, 21 June 2018. Online: http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/fcp2020Demyo/Documents/CP_2021-27_Madrid_21.6.18.pdf

EC Europäische Kommission (2018g). *Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen. 80 Vereinfachungsmaßnahmen in der Kohäsionspolitik 2021-2027*. Online: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_de.pdf