

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

Bericht AP1

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

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

Radboud Universität Nijmegen
Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
INRASTRUKTUR & UMWELT Professor Böhm und Partner

Autor des Berichtes

Stefanie Dühr, Radboud Universität Nijmegen, Niederlande
(s.duhr@fm.ru.nl)

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung

Executive summary

1. Einleitung, Forschungsfragen und methodologischer Ansatz	1
2. Argumente für eine europäische Raumentwicklungspolitik und veränderte Rahmenbedingungen für zwischenstaatliche und territoriale Zusammenarbeit in der Raumentwicklung.....	2
2.1 Argumente für einen koordinierten raumplanerischen Ansatz auf EU-Ebene.....	2
2.2 Veränderte Rahmenbedingungen für die europäische Raumentwicklung und territoriale Zusammenarbeit.....	4
3. Der Lissabon-Vertrag und das Ziel der territorialen Kohäsion	7
3.1 Änderungen im Lissabon-Vertrag mit Relevanz für europäische Raumentwicklung und territoriale Zusammenarbeit	7
3.2 Das Ziel des territorialen Zusammenhalts	8
4. Der institutionelle und politische Rahmen für die europäische Raumentwicklung und territoriale Zusammenarbeit	10
4.1 Gemeinschaftsmethode und Regierungszusammenarbeit.....	10
4.2 Zusammenarbeit und Koordination in der europäischen Raumentwicklung.....	11
5. Die Europa 2020 Strategie, das Europäische Semester, und die Entwicklung der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit im Rahmen der Kohäsionspolitik.....	14
5.1 Die ‚Europa 2020‘ Strategie.....	14
5.2 Das Europäische Semester.....	15
5.3 Europäische Territoriale Zusammenarbeit (INTERREG).....	19
6. EU Makro-regionale Strategien.....	24
7. Der 'Territoriale Agenda' Prozess und die Schwerpunkte der EU-Ratspräsidentschaften zur territorialen Kohäsion seit 2007	26
8. Zusammenfassung und Diskussion: die politischen Rahmenbedingungen für die Gestaltung territorialer Zusammenarbeit und Raumentwicklungspolitik ab 2020	28
Literaturverzeichnis.....	31
Anhang	34

Kurzfassung

Im Rahmen des MORO-Projektes zur ‚Zukunft der europäischen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung‘ behandelt der **vorliegende Bericht die folgenden zwei Ziele**: (1) die Zusammenhänge, Abhängigkeiten und Synergien der verschiedenen Politikfelder (Europa 2020, EU Regionalpolitik, europäische Raumentwicklungspolitik, usw.) aufzuzeigen, und (2) die politischen Rahmenbedingungen für die Gestaltung territorialer Zusammenarbeit und Raumentwicklungspolitik ab 2020 zusammenzufassen.

Die Europäische Union steht vor wichtigen Herausforderungen, die auch die europäische Raumentwicklung und die territoriale Zusammenarbeit beeinflussen haben und in Zukunft noch stärker beeinflussen werden. Zu nennen sind insbesondere: der (De-)Integrationsprozess der EU; die zunehmende Koordinierung von Wirtschafts- und Finanzpolitik auf EU-Ebene als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise, sowie der dominante EU Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung; und der Vertrag von Lissabon und das Ziel des territorialen Zusammenhaltes. Diese veränderten Rahmenbedingungen haben zu einer **heterogeneren EU mit komplexeren Abstimmungsprozessen geführt; die Ausrichtung der Kohäsionspolitik seit 2007 stark beeinflusst; und gleichzeitig die Frage nach einer besseren (territorialen) Koordination raumrelevanter Politiken** aufgeworfen.

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in der Raumentwicklung und die territoriale Kooperation im Rahmen der Kohäsionspolitik haben sich durch diese Einflüsse in den vergangenen Jahren zunehmend **auseinanderentwickelt, und die Frage, wie diese Prozesse und Inhalte in Zukunft besser koordiniert werden können** ist darum von besonderer Relevanz.

Die **Argumente für einen koordinierten raumplanerischen Ansatz auf EU-Ebene** sind: Transnationalität, Kohäsion und ausgewogene Raumentwicklung, und die Koordination raumwirksamer EU Fachpolitiken. Das Subsidiaritätsprinzip sollte zentral stehen bei der Entscheidung, welche räumlichen Aufgaben auf europäischer oder transnationaler Ebene gelöst werden sollen.

Das **Ziel des territorialen Zusammenhaltes** ist in den Vertrag von Lissabon (2009) als gemeinsame Zuständigkeit der EU und Mitgliedsstaaten aufgenommen, wurde jedoch bislang nicht eindeutig definiert. Das Ziel des territorialen Zusammenhaltes, und generell die räumliche Dimension von Politiken und Projekten, werden in der derzeitigen Kohäsionspolitik kaum berücksichtigt. Es wird eine wichtige Aufgabe sein, dem Ziel des territorialen Zusammenhaltes einen zentraleren Stellenwert in der Kohäsionspolitik post-2020 einzuräumen, vor allem vor dem Hintergrund der erwartungsgemäß schwierigen Verhandlungen zum nächsten mehrjährigen EU Finanzrahmen.

Die ‚**Europa 2020 Strategie**‘ ist von zentraler Bedeutung für die Inhalte der **Kohäsionspolitik**. Vor allem für die Programme der (transnationalen) territorialen Kooperation stellt sich durch die Abkehr des ursprünglichen raumplanerischen Ansatzes hin zu einer thematischen (sektoralen) Orientierung

zunehmend die Frage ihres Alleinstellungsmerkmals und europäischen Mehrwertes.

Die Umsetzung der Kohäsionspolitik ist zunehmend der **EU Koordination im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik im Rahmen des Europäischen Semesters** unterworfen, wodurch vor allem die Europäische Kommission größeren Einfluss auf die Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten gewonnen hat und auf dieser Grundlage auch Sanktionen bei Kohäsionspolitikzahlungen durchsetzen kann. Diese Entwicklungen sind bedenklich, da sie der demokratischen Legitimität entbehren (das Europäische Parlament hat lediglich eine beratende Rolle) und darüber hinaus die ‚räumlich blinde‘ Investitionspolitik der EU manifestieren.

Den Herausforderungen einer besseren Koordination in der EU über die Fachpolitiken, nationale Grenzen und Verwaltungsebenen hinweg wird seit 2009 versucht, durch EU **Makroregionale Strategien für kohärente Teilräume** (Ostseeraum, Donauraum, Adriatisch-Ionischer Raum und Alpenraum) zu begegnen. Die politische Unterstützung für diesen Ansatz ist beachtlich, trotz großem Verwaltungsaufwand und bislang fehlender umfangreicher Ergebnisse. Es ist zu vermuten, dass der makroregionale Ansatz weiter an Bedeutung gewinnen und auch die Ausrichtung relevanter EU Fachpolitiken (u.a. Kohäsionspolitik) in Zukunft noch stärker beeinflussen wird. Bereits in dieser Programmperiode kam es zu einer Anpassung der entsprechenden transnationalen INTERREG Räume an die Makroregionalen Strategien. Da EU Makroregionale Strategien bisher keinen expliziten räumlich-integrierten Ansatz verfolgen und wenig Gebrauch von Raumplanungsinstrumenten machen, wird es eine wichtige Aufgabe sein, die territoriale Dimension in diesem Ansatz zu verankern.

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in der Raumentwicklung hat seit Verabschiedung der ‚Territorialen Agenda 2020‘ (2011) wenige Fortschritte gemacht, vor allem im Vergleich zur europäischen Stadtentwicklungspolitik. Auch stellte sich die Umsetzung der Territorialen Agenda schwierig dar. Unter der Luxemburgischen Ratspräsidentschaft 2015 wurde die **Fortführung der Territorialen Agenda** angestoßen. Dies soll auch eine bessere Berücksichtigung von Kommunikationsinstrumenten (Szenarien, Visionen) zur Erklärung der Notwendigkeit einer integrierten räumlichen Sichtweise in den Diskussionen mit verschiedenen Zielgruppen beinhalten. Weiterhin soll eine bessere Koordination von Raumentwicklung und Kohäsionspolitik erreicht werden. Diese Punkte zur Fortführung der TA, **Kommunikationsinstrumenten und Koordinationsansätzen** sollen von den nachfolgenden Ratspräsidentschaften (nicht zuletzt Deutschland 2020) aufgegriffen und weiterentwickelt werden.

Executive summary

Within the context of the MORO project on the 'Future of European cooperation on spatial development', this **report has two main objectives**: (1) to analyse the connections, interdependencies and synergies of relevant EU policies (Europe 2020, EU Cohesion Policy, European spatial development policy, etc.), and (2) to summarise the political and contextual factors that can be expected to influence the future of territorial cooperation and spatial development policy post 2020.

The European Union is currently facing considerable challenges, which are also influencing European spatial development and territorial cooperation within the context of EU Cohesion Policy. Some key challenges of particular relevance for these policy areas are: the (de-)integration process of the EU; the expansion of EU coordination in areas of economic and fiscal policy following the economic and financial crisis and the now dominant focus on competitiveness and employment in EU policies; as well as the EU objective on territorial cohesion as set out in the Lisbon Treaty. The changing context and various influences have **resulted in a more heterogeneous Union with complex policy- and decision-making procedures; a clear orientation of EU Cohesion Policy since 2007 to achieving growth and jobs; and at the same time the call for better (territorial) coordination of spatially-relevant EU policies.**

Intergovernmental cooperation on spatial development on the one hand and territorial cooperation in the context of EU Cohesion Policy on the other are as a consequence of these influences **increasingly growing apart. The question of how these processes and the contents of these policy fields can become better coordinated** in future is therefore of great significance.

The **arguments for a coordinated territorial approach on the EU level** are: transnationality, cohesion and balanced spatial development, and the costs of non-coordination of spatially-relevant EU sector policies. The subsidiarity principle should be central in the discussion of which concerns to address on the European or transnational levels.

The **objective of territorial cohesion** was included in the Treaty of Lisbon (2009) as a shared competence of the EU and its member states, but has not been clearly defined. The objective of territorial cohesion, and more generally the spatial dimension of policies and projects, is given limited attention in EU Cohesion Policy at the moment. It will be an important challenge to ensure a more central role for the objective of territorial cohesion in the Cohesion Policy post 2020, and especially so given the expected difficult negotiations on the next multi-annual financial framework for the EU.

The **Europe 2020 strategy is of key significance for the contents and organisation of EU Cohesion Policy.** This departure from the previous spatially-integrated approach to a predominantly thematic (sectoral) orientation presents major challenges especially for the (transnational) territorial cooperation programmes and for the discussion of their unique selling point and European added-value.

The implementation of **EU Cohesion Policy programmes is becoming increasingly influenced by the EU coordination processes of the 'European semester'** in the field of economic and fiscal policies. The European Commission in particular has gained influence over decisions on national economic policies, and may now also apply sanctions to Cohesion Policy payments. The deepening integration in the field of economic and fiscal policies should be seen critically, as the process lacks democratic legitimacy (the European Parliament has only an advisory role) and in addition appears to further cement the 'spatially-blind' investment policy of the EU.

The calls for a better coordination across sector policies, national borders, and across levels of governance in the EU are being addressed since 2009 through **EU macro-regional strategies** for geographically contiguous transnational spaces (Baltic Sea Region, Danube Region, Adriatic-Ionian Space and Alpine Region). The level of political support for the macro-regional approach is remarkable, in spite of reported bureaucratic challenges and to date incomplete analyses of its effects and effectiveness. It can be assumed that the macro-regional approach will be given even greater attention in future and might influence relevant EU sector policies (including Cohesion Policy). Already for the 2014-2020 funding period have the respective transnational INTERREG regions been tailored to the spaces of the four EU macro-regional strategies, which suggests that a further integration of INTERREG and macro-regional strategies could be envisaged. EU macro-regional strategies at present do not pursue a dedicated spatially-integrated approach nor do they make much use of spatial planning approaches and instruments. An important task will therefore be a stronger anchoring of the territorial dimension in macro-regional cooperation.

There has been little progress on intergovernmental cooperation on European spatial development since the adoption of the 'Territorial Agenda 2020' (2011), especially when comparing the progress on territorial cohesion policy to those on the EU urban policy. The application of the 'Territorial Agenda' has reportedly been difficult, and its effects limited. The Luxembourg Presidency 2015 initiated a **continuation of the Territorial Agenda process** to increase its relevance. It is proposed that this should also include a stronger consideration of communication tools (such as scenarios and visions) to better explain the value of a territorial approach to different stakeholders. The importance of better coordinating intergovernmental spatial development policy and Cohesion Policy has also been highlighted. The agenda for the continuation of the Territorial Agenda, relevant **communication tools and coordination approaches** is to be continued and further developed by the subsequent Council Presidencies, including Germany in 2020.

1. Einleitung, Forschungsfragen und methodologischer Ansatz

Das Ziel des MORO Forschungsprojektes ‚Zukunft der europäischen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung‘ ist es, das BMVI und das BBSR bei der Vorbereitung der deutschen Ratspräsidentschaft und in der Diskussion um die nächste Strukturfondsperiode ab 2020 zu begleiten, und zur Entwicklung der deutschen Position durch Empfehlungen und dazu gehörende Argumentationsgrundlagen beizutragen. Der Blick liegt dabei sowohl auf der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung als auch auf der Raumrelevanz der EU- Kohäsionspolitik und insbesondere der transnationalen territorialen Zusammenarbeit.

Im Rahmen dieses Projektes liegt der Fokus von **Arbeitspaket 1 (AP1)** auf der Analyse der Zusammenhänge und Rahmenbedingungen der europäischen Raumentwicklung und der territorialen Zusammenarbeit, und ihren Auswirkungen auf sowohl die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in der Raumentwicklung als auch die EU Regionalpolitik während der vergangenen zehn Jahre. AP 1 legt somit die Grundlage für die Erarbeitung der weiteren Arbeitspakete des Projektes zur ‚Zukunft der europäischen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung‘. Diese befassen sich mit der Identifizierung möglicher zukünftiger Schwerpunkte der europäischen Raumentwicklung (AP2) und Empfehlungen zur Zukunft von INTERREG (AP3), unterstützt durch begleitende Beratung (AP4). Während der Projektlaufzeit wird der vorliegende Bericht zu AP1 regelmäßig durch aktuelle Entwicklungen ergänzt werden.

Die zwei **Hauptziele** des Arbeitspaketes 1 sind:

- 1) die Zusammenhänge, Abhängigkeiten und Synergien der verschiedenen Politikfelder (Europa 2020, EU Regionalpolitik, europäische Raumentwicklungspolitik, usw.) aufzuzeigen, und
- 2) die politischen Rahmenbedingungen für die Gestaltung territorialer Zusammenarbeit und Raumentwicklungspolitik ab 2020 zusammenzufassen.

Die folgenden **Forschungsfragen** stehen im vorliegenden Bericht zentral, und werden in den folgenden Kapiteln diskutiert:

1. Was sind die wichtigsten Entwicklungen in den vergangenen zehn Jahren, und was sind die Auswirkungen dieser veränderten Rahmenbedingungen auf die räumliche Entwicklung in Europa, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in der Raumentwicklung, und auf die EU Kohäsionspolitik?
2. Wie hat das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags die Inhalte der EU-Regionalpolitik und der transnationalen Kooperation mit Bezug auf die territoriale Kohäsion verändert?
3. Wie hat sich die Rolle der verschiedenen Institutionen (Mitgliedstaaten, EU Kommission, Europäisches Parlament, Europarat) in der europäischen Zusammenarbeit in dem Thema der territorialen Kohäsion verändert?
4. Wie hat sich die territoriale Zusammenarbeit seit 2007 entwickelt?

5. Welche Schwerpunkte haben die EU-Ratspräsidentschaften zum Thema der territorialen Kohäsion seit der Verabschiedung der Territorialen Agenda 2020 gesetzt?
6. Wie können die politischen Rahmenbedingungen für die Gestaltung territorialer Zusammenarbeit und Raumentwicklungspolitik ab 2020 zusammengefasst werden?

Die **Methodologie** zur Beantwortung der Forschungsfragen 1-4 bestand aus einer umfassenden Analyse und Aufarbeitung existierender akademischer Literatur und offizieller Dokumente. Die Beantwortung von Forschungsfrage 5 basiert auf einer Analyse der Themen und Ergebnisse der Ratspräsidentschaften auf Grundlage öffentlich zugänglicher Informationen, existierender Studien und Diskussionspapieren. Im letzten Kapitel dieses Berichtes wird auf vor dem Hintergrund der Analysen für Forschungsfragen 1-5 diskutiert, welche Faktoren die europäische Raumentwicklung und die territoriale Zusammenarbeit nach 2020 beeinflussen können.

2. Argumente für eine europäische Raumentwicklungspolitik und veränderte Rahmenbedingungen für zwischenstaatliche und territoriale Zusammenarbeit in der Raumentwicklung

2.1 Argumente für einen koordinierten raumplanerischen Ansatz auf EU-Ebene

Die Argumente für (und gegen) eine europäische Raumentwicklung und einen integrierten raumplanerischen Ansatz auf EU-Ebene werden seit den späten achtziger Jahren diskutiert. Diese Diskussionen haben auch die Inhalte und Umsetzungsmöglichkeiten von zwischenstaatlichen Dokumenten wie dem ‚Europäischen Raumentwicklungskonzept‘ (EUREK, 1999) und der ‚Territorialen Agenda‘ (2007, 2011) wesentlich beeinflusst. Die Unterschiede zwischen der zwischenstaatlichen europäischen Raumentwicklungspolitik und der Raumplanung *innerhalb* der verschiedenen Mitgliedsstaaten (im Sinne einer Regional- oder Landnutzungsplanung) ergeben sich aus den rechtlichen Grundlagen (EU Kompetenz), sowie den EU Prinzipien der Subsidiarität¹ und Verhältnismäßigkeit² (Dühr et al. 2010), und diese Grundlagen bestimmen den Status von und Rahmen für die europäische Raumentwicklung.

Die Frage, ob die EU Kompetenzen im Bereich der Raumentwicklung hat, wurde mit der Ergänzung der Ziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes durch das der territorialen Kohäsion im Lissabon Vertrag (2009) größtenteils positiv beantwortet³. Aus verschiedenen Gründen hat die Europäische Kommission (GD Regio) allerdings bisher von ihrer (geteilten) Kompetenz zum territorialen Zusammenhalt wenig Gebrauch gemacht, und ihre Aktivitäten im

¹ Subsidiarität bedeutet, dass in Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen, öffentliche Aufgaben möglichst bürgernah geregelt werden sollen und auf EU Ebene nur das geregelt wird, was dort besser zu bewirken ist (Art. 5 EUV).

² Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beinhaltet, dass die Maßnahmen der EU nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen dürfen.

³ Allerdings abhängig von der Interpretation, siehe Kapitel 3.

Bereich der (territorialen⁴) Raumentwicklungspolitik in den vergangenen Jahren nicht wesentlich ausgeweitet.

Aus dem Prozess der EU-Integration und der zunehmenden Verflechtung räumlicher Prozesse über Grenzen hinweg sowie aus den rechtlichen Grundlagen ergeben sich die wichtigsten Argumente dafür, eine integrierte europäische Raumentwicklungspolitik zu verfolgen. Diese Argumente wurden bereits während des EUREK-Prozesses formuliert, und seitdem weiter (und teilweise kontrovers) diskutiert (Dühr et al. 2010). Das Prinzip der Subsidiarität ist wichtig, um zu entscheiden, welche Themen der Raumentwicklung auf europäischer Ebene behandelt werden sollten, d.h. welche Fragen tatsächlich transnational sind und somit von Mitgliedsstaaten und Regionen allein nicht zufriedenstellend gelöst werden könnten. Die Hauptargumente für eine europäische Raumentwicklung sind:

- Transnationalität, d.h. räumliche Herausforderungen, die staatliche Grenzen überschreiten und die für die Vermeidung von Externalitätsproblemen ein koordiniertes Vorgehen erfordern (wie im Bereich von Hochwassermanagement, Umweltverschmutzungen, oder auch wirtschaftlichen Effekten in weiter entfernten Gebieten, die sich z.B. durch eine Vergrößerung der Kapazität von See- oder Flughäfen ergeben). Der EU-Fokus auf die Unterstützung von territorialer Kooperation ergibt sich aus der Erkenntnis solcher großräumigen funktionellen Verflechtungen und den Barrieren, die administrative Grenzen für effektive Politik darstellen.
- Kohäsion und ausgewogene Raumentwicklung, d.h. das Verständnis, dass europäische Raumentwicklung dabei helfen kann, die zum Teil widersprüchlichen Ziele der EU zu Wettbewerbsfähigkeit, sozialer Kohäsion und Nachhaltigkeit zu erreichen. Durch die EU Erweiterungen 2004, 2007 und 2013 sowie durch die Finanzkrise (seit 2007) haben sich die räumlichen Disparitäten in der Union deutlich verschärft. Der EU-Fokus auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit seit 2000 trägt zusätzlich zur Verstärkung von Ungleichgewichten zwischen den Regionen und zwischen Städten und dem ländlichen Raum bei. Das Ziel der territorialen Kohäsion, zum Teil als Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen der EU interpretiert, soll – durch Umsetzung in der Kohäsionspolitik – zu einer ausgewogeneren und somit nachhaltigeren Raumentwicklung beitragen. In diesem Sinne sind die Argumente für eine europäische Raumentwicklung eng mit denen für die EU Kohäsionspolitik verbunden, und zielen darauf ab, wirtschaftliche Ziele mit sozialen und ökologischen Zielen zu versöhnen.
- Raumwirksame EU-Politiken und die Kosten der ‚Nicht-Koordinierung‘, d.h. die Erkenntnis, dass eine stetig wachsende Anzahl von Fachpolitiken auf EU-Ebene (Umwelt, Verkehr, Landwirtschaft, regionale Entwicklung, usw.), direkte oder indirekte räumliche Auswirkungen haben, und dass z.B. eine fehlende (räumliche) Koordinierung dieser Politiken bei der Umsetzung von großen Bauprojekten häufig zu Verzögerungen und

⁴ Im Gegensatz dazu war die EU Kommission (GD Mare) im Bereich der maritimen Raumplanung in den letzten Jahren sehr aktiv, was zuletzt in der Verabschiedung einer ‚Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung‘ im Jahr 2014 resultierte (Richtlinie 2014/89/EU).

zusätzlichen Kosten führt. Die bessere Koordination der raumwirksamen EU-Fachpolitiken ist darum zu einem zentralen Anliegen geworden, und hat zur Entwicklung neuer Instrumente und Ansätze geführt. Dazu gehören unter anderem Instrumente zur Bewertung von räumlichen Auswirkungen von Fachpolitiken (z.B. durch ‚Territorial Impact Assessment‘ (TIA⁵)), Ansätze zur besseren horizontalen Abstimmung zwischen den Generaldirektionen der Europäischen Kommission (wie durch die ‚Inter-Service Group on Territorial Cohesion‘⁶), als auch neue territoriale Governance-Ansätze wie EU Makroregionale Strategien (siehe Kapitel 6).

2.2 Veränderte Rahmenbedingungen für die europäische Raumentwicklung und territoriale Zusammenarbeit

Seit Mitte der 2000er Jahre sieht sich die EU vor wichtige Herausforderungen gestellt, die den Rahmen für die europäische Raumentwicklung und die territoriale Zusammenarbeit signifikant beeinflusst haben und weiter beeinflussen werden. Die Zukunft der europäischen Raumentwicklung und der territorialen Zusammenarbeit wird sich im Spannungsfeld dieser veränderten Rahmenbedingungen abspielen, und von einer besseren Integration der verschiedenen Prozesse abhängen. Zu nennen sind insbesondere die folgenden Aspekte:

- **Der (De-)Integrationsprozess der EU**, der auf der einen Seite durch eine Erweiterung der EU in den Jahren 2004, 2007 und 2013 auf derzeit 28 Mitgliedsstaaten gekennzeichnet war, was sowohl zu einer deutlichen Verstärkung der regionalen Disparitäten in Europa geführt hat als auch politische Abstimmungsprozesse komplexer hat werden lassen. Auf der anderen Seite stellt der angekündigte Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU neue Herausforderungen dar, und stellt die bisherige, auf Erweiterung angelegte Politik der EU infrage. Durch den ‚Brexit‘ werden erwartungsgemäß die anstehenden Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU, sowie auch die Fördervoraussetzungen wirtschaftsstärkerer Regionen in der EU in der zukünftigen Kohäsionspolitik⁷, tiefgreifend beeinflusst werden.
- **Wirtschaftliche und sozialpolitische Herausforderungen** in Folge der EU-Erweiterungen, die darüber hinaus durch die **Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2007** deutlich verschärft wurden und sowohl Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit der EU insgesamt darstellen als auch innerhalb der EU zu weiteren Disparitäten geführt haben. Diesen Herausforderungen versucht die EU seit 2000 (‚Lissabon-Strategie‘) mit einem Fokus auf Wachstum und Beschäftigung zu begegnen. Seit 2005 sind alle EU-Politiken (einschließlich der Kohäsionspolitik) auf die

⁵ Commission Staff Working Document: Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System (SWD(2013) 3 final).

Die territoriale Dimension wurde auch in den ‚*Better Regulation Guidelines*‘ (2015) berücksichtigt und in die Gesetzesfolgenabschätzung der Europäischen Kommission integriert.

⁶ Etabliert 2010

⁷ Durch den sogenannten statistischen Effekt, da der Gemeinschaftsdurchschnitt des Brutto-Inlandsproduktes (BIP) als Grundlage für die Feststellung der Förderfähigkeit von Regionen in der EU 27 niedriger liegen wird als in der EU von 28 Mitgliedern (mit dem Vereinigten Königreich als Nettobeitragszahler).

Erreichung dieser ehrgeizigen Wachstumsziele ausgerichtet, die 2010 mit **Europa 2020 Strategie** noch ausgeweitet wurden. Mit dem **Europäischen Semester** wurde eine EU-weite Koordination nationaler Wirtschafts- und Haushaltspolitik zur Verwirklichung der Europa 2020-Ziele eingeführt, die auch in die Prozesse der EU Kohäsionspolitik eingreift.

- Der **Vertrag von Lissabon** (2007, ratifiziert 2009), der als Kompromiss nach Jahren komplexer Diskussionen zu notwendigen institutionellen Reformen und einer Erhöhung der Transparenz, Effizienz und Legitimität der erweiterten EU anzusehen ist. Der Vertrag beinhaltet jedoch verschiedene wichtige Änderungen für die europäische Raumentwicklung, wie u.a. die Einführung des Zieles des **territorialen Zusammenhaltes** als gemeinsame Kompetenz (neben den bestehenden Zielen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes). Trotz des Zieles des territorialen Zusammenhaltes und verstärkten Rufen nach einer ‚place-based policy‘⁸ (Barca 2009) ist die EU Kohäsionspolitik seit 2007 vorrangig auf die thematischen und räumlich wenig differenzierten Zielsetzungen der Lissabon- und Europa 2020-Strategie ausgerichtet.
- Die zunehmend ambitionierten und auch **gegensätzlichen Ziele der EU Kohäsionspolitik**, mit der seit 2007 gleichzeitig traditionelle regionalpolitische Konvergenzziele (Ausgleich von Disparitäten durch strukturelle Stärkung wirtschaftsschwacher Regionen) sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von wirtschaftlich starken Regionen verfolgt wird. Diese Kombination der Ziele spiegelt auch einen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedsstaaten bezüglich der Aufgabe der EU-Regionalpolitik wieder, die in den vergangenen Jahren zu Vorschlägen verschiedener Mitgliedsstaaten zu einer Re-Nationalisierung der Regionalpolitik geführt haben und die Budgetverhandlungen erschwerten. Die Europäische Territoriale Zusammenarbeit, als drittes Hauptziel der Kohäsionspolitik, steht seit 2007 ebenfalls im Auftrag wirtschaftspolitischer und beschäftigungspolitischer Ziele, was vor allem für die Programme zur Förderung der transnationalen Kooperation eine **deutliche inhaltliche Umorientierung und Abkehr vom Ziel eines räumlich-integrierten Ansatzes** bedeutet.
- Zusätzlich zu einer **erweiterten und somit heterogeneren EU mit verschiedenen Raumplanungsansätzen** auch ein verändertes (und zunehmend neoliberales) Planungsverständnis und eine Fokussierung auf andere politische Prioritäten (u.a. als Reaktion auf dringende wirtschaftliche, soziale oder demographische Fragen) in vielen Mitgliedsstaaten, was die **Abstimmung in zwischenstaatlichen Foren zur Zukunft der europäischen Raumentwicklung erschwert**⁹.
- Ein komplexes **Verhältnis zwischen EU Institutionen und Mitgliedsstaaten** im Bereich der europäischen Zusammenarbeit, das bei

⁸ Eine Kohäsionspolitik, die einen ‚integrierten ortsbezogenen Ansatz‘ verfolgt. Dies beinhaltet u.a. die Entwicklung einer maßgeschneiderten räumlichen Strategie für Regionen oder Städte, die auf die Stärkung ihrer spezifischen (und bisher unzureichend genutzten) Potentiale abzielt.

⁹ Dies vor allem im Vergleich zum zwischenstaatlichen Prozess der EU 15, der in der Verabschiedung des EUREK nach 10 Jahren kulminierte, jedoch bereits in diesem Rahmen von komplexen Diskussionen zur Rolle der europäischen Raumentwicklung und unterschiedlichen Planungsverständnissen der verschiedenen Mitgliedsstaaten charakterisiert war.

der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der Regel auf Kooperation beruht, jedoch zu Zeiten zu einem Zurückdrängen der Mitwirkung der Europäischen Kommission durch die Mitgliedsstaaten geführt hat, wenn diese eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips und eine zunehmende Zentralisierung auf EU Ebene befürchteten.

- Ein Ruf nach besserer **raumbezogener Koordination von EU Politiken über alle Ebenen** (EU-national-regional-lokal), und die Frage, durch welche Ansätze und Instrumente dies erreicht werden kann. Das zwischenstaatliche EUREK (CSD 1999) verfolgte einen integrierten raumplanerischen Ansatz, dessen Umsetzung durch die Gemeinschaftsaufgabe INTERREG IIC und IIIB unterstützt wurde. Das ‚mainstreaming‘ von INTERREG in die Kohäsionspolitik seit 2007 hat diesen integrierten Ansatz jedoch durch eine thematische Fokussierung im Sinne der Europa 2020 Strategie ersetzt, und somit der zwischenstaatlichen Territorialen Agenda (TAEU 2007; TA 2020 2011) ein mögliches Umsetzungsinstrument entzogen. Andere **Governance-Ansätze, wie EU Makro-regionale Strategien** (seit 2009), versuchen die ‚Silo-Mentalität‘ der EU-Fachpolitiken in geographischen Teilräumen der EU über nationale Grenzen hinweg zu durchbrechen. Bislang geschieht dies jedoch ohne systematischen Einsatz von Raumplanungsinstrumenten.
- Die politischen (bezüglich der demokratischen Verantwortlichkeit), administrativen (z.B. auf Grundlage der NUTS Verordnung) und praktischen Probleme, die einer adäquateren **Politik für funktionale Räume** (wie Makro-Regionen oder peri-urbane Räume) entgegenstehen, und somit gleichzeitig die Bedeutung einer Förderung für territoriale Kooperation in der EU erklären.

Während die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in der Raumentwicklung (durch die Mitgliedstaaten, und zeitweise mit Unterstützung der Europäischen Kommission) und die territoriale Kooperation zwischen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und anderen Akteuren in transnationalen Räumen im Rahmen der EU Regionalpolitik in den neunziger Jahren eng miteinander verbunden waren, haben verschiedene Einflüsse seit 2007 zu einem zunehmenden **Auseinanderdriften sowohl ihrer Prozesse als auch ihrer inhaltlichen Ausrichtung** geführt. Dennoch bestehen viele der ursprünglichen Argumente für einen integrierten raumplanerischen Ansatz auf EU-Ebene fort, wobei es allerdings verschiedene Perspektiven gibt, wie den Anforderungen an eine bessere räumliche Koordination und eine Politik des territorialen Zusammenhaltes am besten entsprochen werden kann.

3. Der Lissabon-Vertrag und das Ziel der territorialen Kohäsion

3.1 Änderungen im Lissabon-Vertrag mit Relevanz für die europäische Raumentwicklung und territoriale Zusammenarbeit

Durch den Vertrag von Lissabon¹⁰, seit 2009 in Kraft, wurden wichtige institutionelle und inhaltliche Neuerungen für die EU umgesetzt. Für die europäische Raumentwicklung und die territoriale Zusammenarbeit (und deren zukünftige Ausgestaltung) sind insbesondere die folgenden Änderungen relevant:

- die Ergänzung der EU Ziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes mit dem der **territorialen Kohäsion**¹¹ als gemeinsame Kompetenz, und eine Betonung der Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten in diesem Zusammenhang;
- die Möglichkeit des **Austritts eines Mitgliedsstaates** aus der EU¹²;
- die Stärkung des **Subsidiaritätsprinzips** in Bereichen geteilter Zuständigkeit, welches beinhaltet, dass die EU nur dann aktiv werden kann, wenn sie in der Lage ist, effizienter zu handeln als die Mitgliedsstaaten oder ihre regionalen und lokalen Gebietskörperschaften¹³;
- die Stärkung der Rolle des **Europäischen Parlamentes** in Entscheidungen zum EU Haushalt und in der Gesetzgebung (zusammen mit dem Rat im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in denjenigen Bereichen, in denen EU und Mitgliedsstaaten geteilte Zuständigkeit haben, wie u.a. der Kohäsionspolitik); sowie Änderungen zur **Abstimmung im Rat** (Ausweitung der Entscheidungen durch qualifizierte Mehrheit, und seit 2014 Einführung einer ‚doppelten Mehrheit‘);
- eine (weitere) **Stärkung der Rolle der EU in raumwirksamen Politikbereichen** wie Umwelt, Klimawandel, nachhaltige Entwicklung und Energiepolitik; sowie
- die Betonung der Bedeutung von (öffentlichen) **Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse** für die Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhaltes¹⁴.

¹⁰ Offiziell: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag / AEUV)

¹¹ Insbesondere Art. 174-178 AEUV. Artikel 174 lautet: ‚Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Unter den betreffenden Gebieten gilt besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen‘.

¹² Art. 50 AEUV, den das Vereinigte Königreich im Jahr 2017 angewendet hat, um die Entscheidung des Referendums zum ‚Brexit‘ umzusetzen.

¹³ Das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nennt drei Kriterien, anhand derer sich feststellen lässt, ob ein Eingreifen auf EU-Ebene sinnvoll ist oder nicht:

- Hat die Maßnahme grenzüberschreitende Aspekte, die nicht von den EU-Ländern geregelt werden können?
- Würde eine nationale Maßnahme oder ein Nichttätigwerden im Widerspruch zu den Anforderungen des Vertrags stehen?
- Hat eine Maßnahme auf EU-Ebene offenkundige Vorteile?

¹⁴ Art. 14 AEUV und Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse.

3.2. Das Ziel des territorialen Zusammenhalts

Auf Grundlage des Lissabon-Vertrages und unter Nutzung der geteilten Zuständigkeit veröffentlichte die Europäische Kommission im Jahr 2008 ein 'Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt' (EC 2008). Das Grünbuch diskutierte drei Dimensionen des Zieles des territorialen Zusammenhaltes, nämlich:

- Konzentration (Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftsdichte);
- Anbindung der Gebiete (Überwindung der Entfernung); und
- Zusammenarbeit (Überwindung der Teilung)¹⁵.

Das Grünbuch schlug keine Definition für das Ziel des territorialen Zusammenhaltes vor, und lancierte stattdessen eine breite Konsultation zur Interpretation und Umsetzung des Konzeptes. Nicht zuletzt wegen der verstärkten Zuwendung zu wirtschaftspolitischen Themen in Folge der Wirtschaftskrise wurde den Konsultationsergebnissen zum Grünbuch, sowie der Fortsetzung des Prozesses, jedoch nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Ursprünglich hatte die Europäische Kommission das Grünbuch als ersten Schritt zu einem Weißbuch vorgestellt, mit dem konkrete rechtliche Vorschläge für eine ‚Europäische Politik des territorialen Zusammenhaltes‘ gemacht werden sollten. Der Widerstand einiger Mitgliedsstaaten (unter Anführung des Subsidiaritätsprinzips) zum Vorschlag eines solchen Gesetzesentwurf und der daraus resultierenden Möglichkeit einer ‚Territorialen Kohäsionsstrategie für die EU‘ (in die die Kohäsionspolitik eingebunden wäre), haben die Ausarbeitung eines Weißbuchs bislang verhindert. Die Diskussionen zu territorialer Kohäsion konzentrieren sich seitdem zum einen auf die Umsetzung des Zieles im Rahmen der Kohäsionspolitik (und hier vor allem der territorialen Zusammenarbeit), und zum anderen werden sie zwischenstaatlich im Rahmen der europäischen Raumentwicklung weitergeführt (siehe Kapitel 4).

In Abwesenheit einer klaren EU Definition ist das Ziel des territorialen Zusammenhaltes, seine Interpretation und mögliche Umsetzung, in den vergangenen Jahren umfangreich diskutiert worden. Durch neue Politiken und Instrumente wurde es seither quasi ‚praktisch definiert‘, und die folgenden Interpretationen haben sich während der vergangenen Jahre herauskristallisiert. Sie verdeutlichen die Vielseitigkeit (bzw. Unschärfe) des Konzeptes, aber demonstrieren auch seinen ‚Brückencharakter‘, der seine Anwendung auf verschiedene Aspekte (und zum Teil widersprüchliche Ausrichtungen) der europäischen Raumentwicklung und der EU Kohäsionspolitik erlaubt (Waterhout 2008; Dühr et al. 2010). Die gängigsten Interpretationen sind:

- das Ziel einer ausgewogenen Raumentwicklung und Zugang aller EU-Bürger, unabhängig ihres Wohnsitzes, zu ‚Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse‘¹⁶ (z.B. Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, Energieversorgung) unter Betonung des Zieles einer **Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse**.
Diese Interpretation erklärt den EU Fokus auf Mobilitätsfragen und (physische und digitale) Erreichbarkeit, greift die Ziele einer polyzentralen und ausgewogenen Raumstruktur auf, die vom EUREK und der

¹⁵ Auf Grundlage der englischsprachigen Version als ‚3 C’s‘ bezeichnet: concentration, connection, cooperation.

¹⁶ Vertrag von Amsterdam; Dritter Kohäsionsbericht 2004

Territorialen Agenda vorgestellt wurden, sowie auch die (traditionellen) Ziele der EU Regionalpolitik, Entwicklungsunterschiede auszugleichen;

- das Ziel nachhaltiger Entwicklung, das durch bessere horizontale **Koordination raumwirksamer EU Politiken** und der Bewertung ihrer Raumauswirkungen (durch Wirkungsanalysen, und bessere vertikale Kooperation) erreicht werden soll¹⁷.
Diese Interpretation erklärt die Versuche, eine bessere Abstimmung raumwirksame Politiken innerhalb der Europäischen Kommission zu erreichen (z.B. durch Inter-Service Groups, oder die Koordination der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in der Kohäsionspolitik 2014-2020), sowie den Fokus auf eine umfassendere Analyse von Raumauswirkungen durch ‚Territorial Impact Assessments‘;
- das Ziel besserer **territorialer Governance**, das durch Koordination von Akteuren und Politiken auf verschiedenen Ebenen und über administrative Grenzen hinweg in ‚funktionalen‘ und geographisch kohärenten Räumen umgesetzt werden soll.
Diese Interpretation erklärt den Schwerpunkt auf territoriale Zusammenarbeit und die Entwicklung von EU Makro-regionalen Strategien; sowie
- das Ziel der **Stärkung der spezifischen Entwicklungspotentiale** (des ‚territorialen Kapitals‘) jeder Region, so dass somit insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit der EU verbessert und eine nachhaltige und ausgeglichene Gesamtentwicklung erreicht werden kann.
Dies ist die ‚räumliche Interpretation‘ der Ziele zu Wachstum und Beschäftigung, die in der Lissabon-Strategie und der Europa 2020 Strategie ausgeführt sind, und erklärt den Fokus der EU auf eine Verbesserung der Mobilität, der Erreichbarkeit verschiedener Territorien, und der Förderung von Investitionen und Innovationen.

Die Widersprüche dieser Interpretationen und ihrer Umsetzung sind offensichtlich, und bisher weder in der EU Kohäsionspolitik noch in der Territorialen Agenda überzeugend gelöst worden. Der Einfluss der Europa 2020 Strategie, und somit der Schwerpunkt auf Wachstumsziele und Wettbewerbsfähigkeit, dominieren über denen einer integrierten räumlichen Perspektive im Sinne einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Kohäsionspolitik 2014-2020.

¹⁷ Fünfter Kohäsionsbericht, 2010, und somit der erste Kohäsionsbericht, der nach Ratifizierung des Lissabon-Vertrages veröffentlicht wurde.

4. Der institutionelle und politische Rahmen für die europäische Raumentwicklung und territoriale Zusammenarbeit

4.1 Gemeinschaftsmethode und Regierungszusammenarbeit

Auf Grundlage des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union¹⁸ werden EU-Beschlüsse in Politikbereichen, in denen die EU (durch ihre drei gesetzgebenden Institutionen: Europäische Kommission, Ministerrat, Europäisches Parlament) Kompetenzen¹⁹ hat, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren getroffen. Diese ‚Gemeinschaftsmethode‘ beinhaltet das alleinige Initiativrecht der Europäischen Kommission, die Mitentscheidungsbefugnis zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament, und Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat. Politiken zur Erreichung der EU-Ziele des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhaltes sind im AEUV als geteilte Zuständigkeiten aufgeführt (ebenso wie andere raumwirksame Politikbereiche, wie z.B. Landwirtschaftspolitik, Umwelt, oder Verkehr). ‚Geteilte Zuständigkeit‘ bedeutet, dass die Mitgliedstaaten nur dann gesetzgeberisch tätig werden können, wenn die EU ihre Zuständigkeit nicht ausübt.

Die Gemeinschaftsmethode mit ihrem supranationalen Ansatz steht der Regierungszusammenarbeit in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit gegenüber. Hierbei hat der Europäische Rat eine Schlüsselrolle und Beschlüsse werden im Allgemeinen einstimmig gefasst. Auch in Bereichen, die im EU Vertrag nicht explizit aufgeführt sind bzw. in denen die EU keine Zuständigkeit hat, findet häufig zwischenstaatliche Zusammenarbeit statt. Der Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik ist solch ein Bereich, in dem die EU in den vergangenen Jahren dennoch verstärkt Koordinationsmechanismen umgesetzt hat (siehe Kapitel 5). In der Raumentwicklungspolitik findet seit den späten achtziger Jahren zwischenstaatliche Zusammenarbeit statt, und ist charakterisiert durch Initiativen der Mitgliedsstaaten unter Mitarbeit der Europäischen Kommission, sowie Informellen Ministertreffen mit (einstimmig getroffenen) Beschlüssen im Rahmen der wechselnden Ratspräsidentenschaften.

Die Aufnahme des Zieles des territorialen Zusammenhalts (teilweise interpretiert als EU Kompetenz im Bereich Raumentwicklung) als geteilte Zuständigkeit im AEUV seit 2009 hat an dem ‚zweispurigen‘ Ansatz der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung (u.a. zur Territorialen Agenda) auf der einen Seite, und der Gemeinschaftsmethode für die Kohäsionspolitik, bislang im Grundsatz wenig geändert. Allerdings ist die Frage, wie die zwischenstaatliche europäische Raumentwicklungspolitik besser mit der gemeinschaftlichen EU Kohäsionspolitik (als Hauptinstrument zur Erreichung der Ziele des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhaltes) verknüpft werden könnte, durch den Lissabon-Vertrag wieder stärker in den Vordergrund gerückt.

¹⁸ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, ‚Lissabon-Vertrag‘), Art. 294

¹⁹ Drei Kategorien werden definiert: die geteilte Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten (Großteil der Fälle), die exklusive Zuständigkeit der Union, wenn die Mitgliedstaaten unwiderruflich ihre Handlungsmöglichkeiten an die europäische Ebene delegiert haben (Beispiele: Zollwesen, Währungs- oder Wettbewerbspolitik) sowie die unterstützende Zuständigkeit, das heißt die Kompetenz liegt nach wie vor bei den Mitgliedstaaten, aber die Union darf unterstützend tätig werden (Beispiele: Gesundheit, Tourismus, Kultur). Für die Ausübung der Zuständigkeiten gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 EUV).

4.2 Zusammenarbeit und Koordination in der europäischen Raumentwicklung

Mit der Einführung des Zieles der territorialen Kohäsion wurde die Frage der Koordination der verschiedenen räumlichen (territorialen) Politikprozesse wichtiger. Verschiedene Plattformen und Arbeitsgruppen wurden in den vergangenen Jahren eingerichtet, um einerseits eine bessere Abstimmung innerhalb der zwischenstaatlichen Prozesse (Territoriale Agenda etc.) und innerhalb der Gemeinschaftsprozesse (Kohäsionspolitik), und andererseits die Koordination zwischen dem zwischenstaatlichen und dem Gemeinschaftsprozess zu unterstützen.

Die Zusammenarbeit der EU-15 und der Europäischen Kommission während des EUREK-Prozesses wurde von Faludi (2010) als 'Hybrid' eines zwischenstaatlichen und supranationalen Prozesses bezeichnet. Die Rolle der Europäischen Kommission, nicht zuletzt wegen der Sorge verschiedener Mitgliedsstaaten vor einem 'competency creep', war in dem folgenden 'Territoriale Agenda' Prozess jedoch zunächst deutlich begrenzter. Gleichzeitig waren mehr Mitgliedsstaaten an der Erstellung der Territorialen Agenda als am EUREK beteiligt, was den Abstimmungsbedarf zwischen den Mitgliedstaaten untereinander als auch mit den EU Institutionen wichtiger werden ließ. Während die inhaltliche Ausrichtung der Territorialen Agenda nur in Teilbereichen die ursprünglichen Ziele des EUREK verändert hat (v.a. in Bezug auf die direkte Bezugnahme zu den Wachstumszielen der Lissabon- und Europa 2020-Strategien, siehe Kapitel 7), ist der Hauptbeitrag der Territorialen Agenda im Vergleich zum EUREK somit in der Weiterentwicklung der Governance-Prozesse (siehe Abbildung 1).

Zwischenstaatliche Zusammenarbeit zur Territorialen Agenda wird seit 2007 nunmehr durch das 'Network of Territorial Cohesion Contact Points' (**NTCCP**) koordiniert, welches die (informellen) Ministertreffen im Rahmen der Ratspräsidentschaften organisiert (siehe Anhang 1). Das NTCCP ist in seiner Organisation vergleichbar mit der Urban Development Group (UDG), einem zwischenstaatlichen Forum zur europäischen Stadtentwicklungspolitik, das bereits 1999 von den Ministern für Raumentwicklung gegründet wurde²⁰. Während die Aufgabe der UDG ursprünglich direkt auf die Umsetzung des EUREK und die Erreichung einer integrierten und ausgewogenen Raumentwicklung bezogen war, wurde das Mandat jedoch während nachfolgender Ratspräsidentschaften zunehmend ausgeweitet. Seit 2010 wird die europäische Stadtentwicklungspolitik zunehmend unabhängig von den Themen der Raumentwicklungsdiskussion geführt (siehe Anhang 1). Dies lässt einen zunehmenden Koordinationsbedarf für die Diskussionen zur europäischen Stadtentwicklung (Urban Agenda) einerseits und der europäischen Raumentwicklung (Territoriale Agenda) andererseits erkennen.

²⁰ Die UDG (Urban Development Group) wurde in Tampere im Oktober 1999 von den Ministern für Raumentwicklung gegründet, um die Kooperation in der europäischen Stadtentwicklung, und somit die Umsetzung des entsprechenden Punktes des EUREK-Aktionsprogrammes, zu befördern. Die UDG stellte im folgenden Jahr ein Programm zur Kooperation in der Stadtpolitik vor, was den Prozess der Urban Agenda einleitete. Die UDG ist derzeit eine informelle Arbeitsgruppe aus Vertretern von Ministerien für Stadtentwicklung der Mitgliedsstaaten und EU Institutionen (Kommission, Parlament, AdR, EWA, EIB). Unter der belgischen Ratspräsidentschaft (2010) wurde eine strategische Gruppe 'Trio+1 Group' eingerichtet, die aus der vergangenen, derzeitigen und zukünftigen Ratspräsidentschaft und der Europäischen Kommission (GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung) besteht, und für die Vorbereitung des strategischen Entscheidungsprozesses zuständig ist.

Das NTCCP wurde unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft (2007) eingerichtet, auf Grundlage einer Empfehlung im ‚Aktionsprogramm für die Umsetzung der Territorialen Agenda‘ (das ebenfalls unter portugiesischer Präsidentschaft beschlossen wurde). Das NTCCP besteht aus Vertretern der Mitgliedsstaaten, Beitrittskandidaten und Gastländern, EU Institutionen und anderen Stakeholdern (wie CEMR oder CPMR) sowie Netzwerken (ESPON). Das Mandat des NTCCP ist im Aktionsprogramm festgelegt als Kommunikations- und Koordinationsstruktur zwischen allen Akteuren, die ‚direkt‘ mit der Umsetzung der TA und des Aktionsprogrammes befasst sind (wobei ‚direkt‘ durch den umfassenden und integrierten Ansatz der TA, der in den meisten Ländern mehrere Ministerien betrifft, schwierig zu spezifizieren ist). Mittlerweile befasst sich das NTCCP mit zwei Hauptaufgaben: (1) der Vorbereitung der Ministertreffen, sowie (2) dem Austausch zu EU und nationalen Vorschlägen, und von Wissen und Erfahrungen zum Konzept des territorialen Zusammenhaltes und seiner Umsetzung. Unter der schwedischen Ratspräsidentschaft (2009) wurde eine ‚Core Group‘ mit GD Regio als assoziiertem Mitglied eingerichtet, um die Koordination der zwischenstaatlichen mit den EU-Prozessen zu verbessern. Die Aufgaben der ‚Core Group‘ wurden unter der spanischen Ratspräsidentschaft (2010) definiert als die Vorbereitung von NTCCP Meetings und von policy papers, sowie die Stärkung der Verbindung mit externen Stakeholdern. Unter der Italienischen Ratspräsidentschaft 2014 wurden darüber hinaus regelmäßige Sitzungen des NTCCP im General Affairs Council initiiert, bei denen Fragen des territorialen Zusammenhaltes und deren Integration in die Kohäsionspolitik diskutiert werden.

Innerhalb der Europäischen Kommission befasst sich die ‚**Inter-Service Group on Territorial Cohesion**‘ seit 2010 mit der Abstimmung von raumrelevanten Vorschlägen, die verschiedene Fachpolitiken und Generaldirektionen betreffen.

Im Bereich der Kohäsionspolitik sind die ‚Structural Actions Working Party‘ (**SAWP**) des Rats und das ‚Coordination Committee for European Structural and Investment Funds / Koordinierungsausschuss für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds‘ (**COESIF**) der Kommission²¹ zuständig für das Management der ESIF und die Umsetzung der Kohäsionspolitik²². Neben Fragen des territorialen Zusammenhaltes (welche der Fokus des NCTTPs sind) werden somit auch jene der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion behandelt, die für die Umsetzung der Kohäsionspolitik von Bedeutung sind.

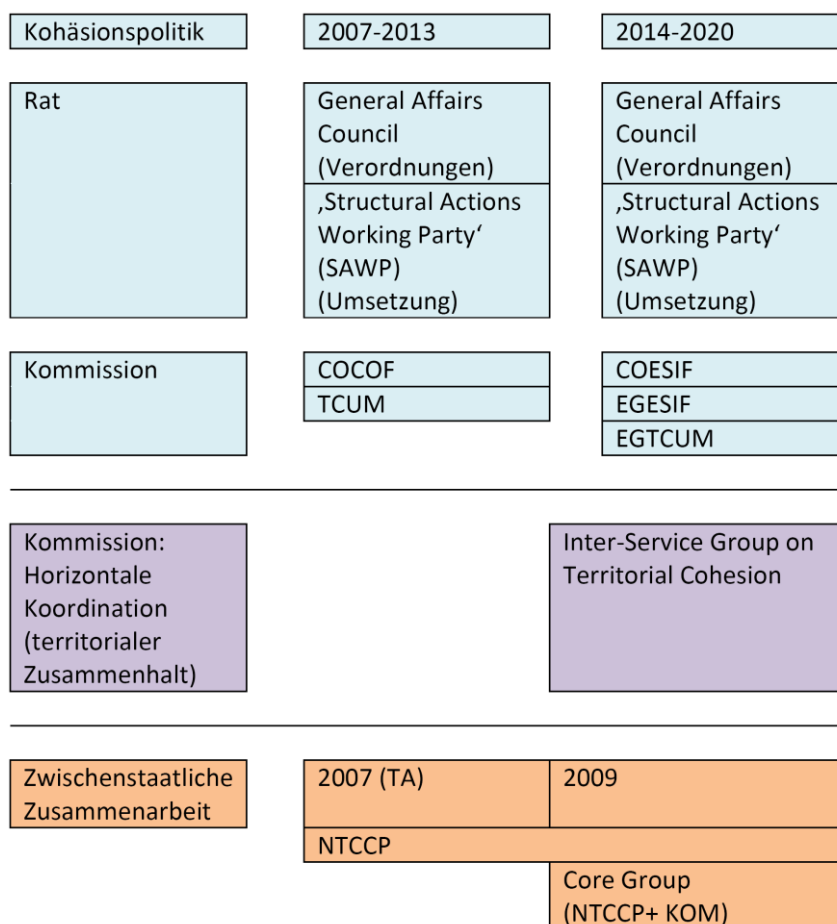
Zwei relevante ‚Expert Groups‘ des COESIF sind die **EGESIF** (Expert Group on Structural and Investment Funds), das sich, unter Beteiligung des Parlamentes, mit der Diskussion von neuen Vorschlägen zum Management und der Umsetzung der ESIF befasst; sowie die **EGTCUM** (Expert Group on Territorial Cohesion and Urban Matters, vormals ‚Sub-Committee on Territorial Cohesion and Urban Matters - TCUM‘), das eine beratende Funktion für die Europäische Kommission in Fragen des territorialen Zusammenhaltes, europäischer Stadtentwicklung und europäischer Raumentwicklung hat. Die Europäische Kommission (GD Regio) organisiert die Arbeit der EGTCUM und leitet die Sitzungen (i.d.R. vier pro Jahr). Abhängig vom Mitgliedsstaat besteht die

²¹ Das COESIF, errichtet 2014 auf Grundlage der Strukturfondsverordnung, ersetzt in der 2014-2020 Förderperiode das frühere ‚Coordination Committee of the Funds‘ (COCOF).

²² Der Schwerpunkt liegt auf der Umsetzung. Die Verordnungen für ESIF werden im General Affairs Council verabschiedet.

EGTCUM aus jeweils einem oder zwei Vertretern der territorialen Kohäsion und der Stadtentwicklung. Die Aufgabe der EGTCUM ist es, das COESIF und die Europäische Kommission bezüglich der städtischen und territorialen Dimension der Kohäsionspolitik zu beraten. Die EGTCUM hat lediglich Konsultativstatus und kann keine Entscheidungen treffen. Sie arbeitet hauptsächlich inhaltlich, als Forum für Diskussionen, für Studien, von Ergebnissen bei der Umsetzung der Strukturfonds, Ideen zur Zukunft der Kohäsionspolitik, und als Plattform für den Austausch von Erfahrungen. In dieser Hinsicht besteht eine Diskrepanz zum Mandat des COESIF, das sich mit dem Management und der Umsetzung der Kohäsionspolitik befasst, sich jedoch kaum konzeptionellen Fragen widmet. In der Vergangenheit wurden vereinzelt gemeinsame Sitzungen von TCUM und COCOF zu strategischen Diskussionen organisiert, wie z.B. zum ‚Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt‘ oder den Kohäsionsberichten (Salez 2011). Gewöhnlich ist die Koordination jedoch auf gegenseitigen Informationsaustausch begrenzt.

Abbildung 1: Komitees und Netzwerke zur Koordination der territorialen Zusammenarbeit, des territorialen Zusammenhaltes, und der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der europäischen Raumentwicklung



Quelle: Dühr 2017

Während die verschiedenen Komitees und Netzwerke ursprünglich zur Verbesserung der Koordination in bestimmten Bereichen der Raumentwicklungspolitik, Kohäsionspolitik und zu Fragen des territorialen Zusammenhaltes eingerichtet wurden, stellt sich nun zunehmend die Frage, wie die verschiedenen Gruppen untereinander besser koordiniert werden können.

5. Die Europa 2020 Strategie, das Europäische Semester, und die Entwicklung der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit im Rahmen der Kohäsionspolitik

5.1 Die ‚Europa 2020‘ Strategie

Die strategischen wirtschaftspolitischen Ziele der EU sind in der ‚**Europa 2020 - Strategie** für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum‘ (EC 2010a) niedergelegt. Die Europa 2020-Strategie setzt die vorherige ‚**Lissabon-Strategie**‘ (Rat 2000) fort, die Ziele zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der EU und ihrer Entwicklung zum dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt festlegte. Die ehrgeizigen Ziele der Lissabon-Strategie wurden als ‚unerreichbar‘ kritisiert, und letztlich tatsächlich größtenteils verfehlt. Als Hauptgründe für die Herausforderungen, der sich die Umsetzung der Lissabon-Strategie gegenüber sah, wurde die Erweiterung der EU von 15 auf 27, und die Vergrößerung der ‚Eurozone‘ von 12 auf 16 Mitgliedstaaten im gleichen Zeitraum genannt. Darüber hinaus wurde die gestiegene Arbeitslosigkeit in Folge der Weltwirtschaftskrise ab 2007, sowie fehlender politischer Handlungswille bei den strukturellen Reformen der nationalen Regierungen diagnostiziert.

Um den Reformdruck zu erhöhen, sind seit der (kritischen) Zwischenbewertung der Lissabon-Strategie im Jahr 2005 die Mitgliedsstaaten verpflichtet, eigene nationale Reformprogramme zu erstellen, die durch die ‚Offene Methode der Koordinierung‘ (siehe Kapitel 5.2) umgesetzt werden, und die gemeinsam zur Erreichung der EU Ziele beitragen sollen. Darüber hinaus werden seit 2005 (und vor allem mit dem mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013) alle EU-Förderprogramme explizit zur Erreichung der Strategie-Ziele eingesetzt. Für die EU Kohäsionspolitik hatte dies tiefgreifende Auswirkungen, da den traditionellen Umverteilungszielen der Regionalpolitik verstärkt Wirtschaftswachstumsziele beigefügt wurden. Neben dieser thematischen Änderung wurden in der Förderperiode 2007-2013 auch weitreichende organisatorische Änderungen durchgeführt, um die strategische Orientierung der Kohäsionspolitik zu verbessern.

Trotz der Kritik an der Umsetzung der Lissabon-Strategie wurden mit ihrer Nachfolgestrategie ‚**Europa 2020**‘ (EC 2010a) noch ambitioniertere Ziele für das ‚intelligente, nachhaltige und integrative Wachstum‘ der EU niedergelegt. Die Europa 2020 Strategie beinhaltet, dass die EU bis 2020 die folgenden Kernziele in den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klima/Energie, Bildung, soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung erreichen will (EC 2010a):

1. Beschäftigung
<ul style="list-style-type: none"> 75 % der erwerbsfähigen Bevölkerung (Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen) erwerbstätig.
2. Forschung und Entwicklung
<ul style="list-style-type: none"> Investition von 3 % des EU-BIP in FuE.
3. Klimawandel und nachhaltige Energiewirtschaft
<ul style="list-style-type: none"> 20% weniger Treibhausgasemissionen als 1990; Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 %; Steigerung der Energieeffizienz um 20 %.
4. Bildung
<ul style="list-style-type: none"> Senkung des Anteils der vorzeitigen Schulabgänger auf unter 10 %; Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossenem Hochschulstudium auf mindestens 40 %.
5. Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung
<ul style="list-style-type: none"> Senkung der Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen um mindestens 20 Millionen.

Die Europa 2020 Strategie gilt als Referenzrahmen für Maßnahmen auf EU-Ebene sowie auf Ebene der Mitgliedsstaaten. Im Rahmen des Europäischen Semesters (siehe Kapitel 5.2) werden die EU-Ziele in nationale Ziele übersetzt, um auf dieser Grundlage die Fortschritte der Mitgliedsstaaten in den einzelnen Bereichen genau bewerten zu können. Im Rahmen ihrer jährlichen nationalen Reformprogramme erstatten die Mitgliedsstaaten Bericht über ihre Fortschritte.

Im Jahr 2014 hatte die Europäische Kommission eine Bestandsaufnahme der Europa 2020 Strategie veröffentlicht (EC 2014a). Die Fortschritte bei der Erreichung der Kernziele wurden als ‚gemischt‘ bezeichnet. Als Hauptgrund werden die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise angegeben. Im Jahr 2015 verabschiedete der Rat Empfehlungen für die Leitlinien für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union²³ und eine Entscheidung über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten²⁴, die an die Stelle der integrierten Leitlinien von 2010 traten. Die neuen integrierten Leitlinien bestätigen den Prozess der Wirtschafts- und Fiskalpolitik der EU, der im Rahmen des Europäischen Semesters umgesetzt wird, mit einer verstärkten Betonung der Notwendigkeit von Investitionen, Strukturreformen und der finanzpolitischen Verantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten. Neben ihrer offensichtlichen Bedeutung für die Überarbeitung der nationalen Reformprogramme wird die durch die Leitlinien intensivierte Koordination der Wirtschafts- und Finanzpolitik vermutlich auch die Diskussionen zur Organisation der Kohäsionspolitik post-2020 beeinflussen.

5.2 Das Europäische Semester

In Bereichen, in denen die EU keine explizite Zuständigkeit hat, aber ein gemeinsames Interesse an koordinierten Ansätzen konstatiert wurde, werden seit einigen Jahren zunehmend ‚hybride‘ Governance-Ansätze eingesetzt. Ein solcher

²³ Council Recommendation (EU) 2015/1184 of 14 July 2015 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the European Union

²⁴ Council Decision (EU) 2015/1848 of 5 October 2015 on guidelines for the employment policies of the Member States for 2015

Governance-Ansatz ist die ‚Offene Methode der Koordinierung‘ (OMK). Im wirtschaftspolitischen Bereich hat die OMK ihre Wurzeln im Vertrag von Maastricht (1992, Grundzüge der Wirtschaftspolitik) und dem Vertrag von Amsterdam (1997, Europäische Beschäftigungsstrategie), die beide in die ‚Europa 2020 Strategie‘ (EC 2010a) integriert wurden. Die OMK spielt somit seit 2010 eine wichtige Rolle in der Umsetzung der Europa 2020 Strategie, und die Mitgliedsstaaten wurden angehalten, regelmäßig ihre Fortschritte bei der Erreichung sozial- und wirtschaftspolitischer Ziele zu berichten. Die OMK zielt, trotz ihrer Unverbindlichkeit, auf eine indirekte Vereinheitlichung der politischen Praxis in den Mitgliedsstaaten ab, durch die schrittweise Integration europäischer Ziele und Sichtweisen in nationale Politiken. Nicht zuletzt darum wird die OMK als Ausdruck eines subtilen und komplexen Machtgleichgewichtes zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten beschrieben (De la Porte und Pochet 2002), und in der Tat zeigt sich im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik eine deutliche Ausweitung des EU Einflusses.

Im Kontext der Wirtschafts- und Euro-Krise wurde die OMK mit der Einführung des ‚Europäischen Semesters‘ im Jahr 2011 deutlich erweitert und formalisiert. Das Europäische Semester ist ein Prozess, der in einem jährlichen Zyklus sicherstellen soll, dass die Wirtschafts- und Fiskalpolitik der Mitgliedsstaaten mit den auf EU-Ebene vereinbarten Zielen und Regeln übereinstimmt. Wirtschaftspolitische Koordinierung im Europäischen Semester erfolgt in drei Hauptbereichen: (1) Strukturreformen, bei denen im Einklang mit der Strategie Europa 2020 der Schwerpunkt auf der Förderung von Wachstum und Beschäftigung liegt; (2) die Fiskalpolitik, um – im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt – die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen; und (3) zur Vermeidung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte.

Die Umsetzung der Europa 2020 Strategie folgt im Laufe des Europäischen Semesters einem strukturierten Prozess, der eine umfassende Begleitung der nationalen Reformbestrebungen durch die Europäische Kommission beinhaltet. Der Prozess des Europäischen Semesters folgt einem strikten Zeitplan, mit festgelegten Aufgaben für Kommission, Rat und die einzelnen Mitgliedsstaaten. Jedes Jahr im März setzt der Europäische Rat wirtschaftspolitische Prioritäten fest. Diese basieren auf dem ‚Jahreswachstumsbericht‘ der Europäischen Kommission, der im November des Vorjahres veröffentlicht wurde. Der Rat gibt Empfehlungen zur Fiskalpolitik (Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme) und Wirtschaftspolitik (Nationale Reformprogramme). Im April übermitteln die Mitgliedsstaaten ihre Nationalen Reformprogramme und ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme an die Europäische Kommission, die auf dieser Grundlage den Mitgliedsstaaten länderspezifische Empfehlungen für die nächsten 12 bis 18 Monate gibt, die daraufhin im Juni / Juli vom Rat diskutiert und verabschiedet werden (Anhang 2).

Die Einführung des Europäischen Semesters hat zu einer deutlichen Stärkung der Rolle der EU Institutionen gegenüber den einzelnen Mitgliedsstaaten im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik geführt. Vor allem der Einfluss der Europäischen Kommission (die formell lediglich eine beratende Funktion in wirtschafts- und fiskalpolitischen Fragen hat) wurde deutlich verstärkt. Durch das Europäische Semester reicht die Koordination der Wirtschaftspolitik innerhalb der EU nun bis tief in nationale haushaltspolitische Prozesse hinein (Heinen 2010).

Die Notwendigkeit und Legitimation einer Koordination der Wirtschafts- und Fiskalpolitik auf EU Ebene häufig mit zwei Hauptargumenten begründet, die jedoch kontrovers diskutiert werden. Die Existenz von Externalitäten ist die Grundlage des ökonomischen Argumentes, wobei davon ausgegangen wird, dass durch stärkeren Wettbewerb der Mitgliedsstaaten untereinander die Produktivität angeregt und strukturelle Reformen nötig werden. Das politische Argument ist, dass Reformen schwierig durchzusetzen sind (vor allem in Ländern, in denen die Regierung schwach und andere (private) Interessen stark sind). Die EU Koordination soll in diesen Fällen den Reformanstrengungen nationaler Regierungen mehr Durchsetzungskraft verleihen. Kritiker stellen die demokratische Legitimität des Prozesses in Frage (v.a. da die Rolle des Europäischen Parlamentes hauptsächlich auf Empfehlungen beschränkt ist), und weisen auch auf die wachsende Bürokratie sowohl innerhalb der Mitgliedsstaaten als auch auf EU-Ebene hin (Wyplosz 2010). Es wird sowohl eine Aushöhlung der Gemeinschaftsmethode in Bereichen der EU Zuständigkeit kritisiert, als auch eine schleichende Europäisierung von Politikbereichen die im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsstaaten liegen befürchtet (Prpic 2014). Trotz solcher Bedenken ist eine weitergehende Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik zu erwarten, und wird mit der Notwendigkeit einer gemeinsamen Bewältigung der Finanz- und Euro-Krise gerechtfertigt. So hat der Rat im Oktober 2015 eine weitere Straffung des Europäischen Semesters beschlossen, die u.a. eine stärkere Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales, die Förderung von Konvergenz durch Leistungsvergleiche zwischen den Mitgliedsstaaten, sowie die Förderung von Reformen durch die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds beinhaltet.²⁵

Für die EU Kohäsionspolitik 2014-2020 spielen sowohl die Europa 2020 Strategie als auch zunehmend das Europäische Semester eine bedeutende Rolle. Die Europa 2020 Strategie wird umgesetzt durch die strategischen Dokumente der Kohäsionspolitik, d.h. die Partnerschaftsvereinbarungen und die Programme. Die fünf ‚Europäischen Struktur- und Investitionsfonds‘ (ESIF)²⁶ sind explizit auf die 11 thematischen Ziele, die aus der Europa 2020 Strategie abgeleitet sind, ausgerichtet. Die Mitgliedsstaaten müssen in ihren Analysen der Entwicklungsbedarfe und –potentiale die länderspezifischen Empfehlungen aus dem Europäischen Semester sowie, wo angemessen, die Nationalen Reformprogramme berücksichtigen. Ein komplexes Monitoring-System mit jährlichen Sachstandsberichten zur Umsetzung der Partnerschaftsvereinbarungen wurde eingerichtet, um den Beitrag der Kohäsionspolitik zur Europa 2020 Strategie zu messen und im Rahmen des Europäischen Semesters im Rat besprechen zu können. Dies kann zu Sanktionen auf Grundlage der Bestimmungen zur makroökonomischen Konditionalität²⁷ führen, und somit die Umsetzung der Kohäsionsprogramme

²⁵ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN CENTRAL BANK: On steps towards Completing Economic and Monetary Union (COM(2015) 600 final)

²⁶ Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) beinhalten die Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF)); sowie den Kohäsionsfonds; den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (ELER); sowie den Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Die Kohäsionspolitik wird durch EFRE, ESF und Kohäsionsfonds finanziert.

²⁷ Die Makroökonomische Konditionalität wurde im Januar 2014 für alle Europäischen Struktur- und Investitionsfonds eingeführt. Es ist ein Sanktionsmechanismus, der beinhaltet, dass für Regionen in einem Mitgliedstaat ganz oder teilweise die europäischen Fördergelder gestrichen werden können, wenn der Mitgliedstaat die europäischen Verschuldungskriterien (3 % Defizit und ein Schuldenstand von 60 % des Bruttoinlandsprodukts) nicht einhält oder die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Rates nicht umsetzt.

erschweren. Andererseits besteht die Möglichkeit der Unterstützung von Mitgliedsstaaten mit temporären Haushaltsschwierigkeiten (z.B. Zahlungserhöhung durch 10%-Erhöhung der Kofinanzierungsraten) (EP 2015). Die EU Bewertungen im Rahmen des Europäischen Semesters sind somit auch von wachsender Bedeutung in nationalen Entscheidungsprozessen und der Umsetzung von Kohäsionspolitikprogrammen.

Während eine bessere Koordination verschiedener Politiken generell als notwendig für eine effizientere Nutzung verfügbarer Ressourcen angesehen wird, muss die Ausrichtung des mehrjährigen Finanzrahmens und der ESIF auf die Ziele der Europa 2020 Strategie und ihrer Einordnung in das Europäische Semester vor allem vor dem Hintergrund des Ziels des territorialen Zusammenhalts kritisch betrachtet werden. So konstatiert eine Studie des Europäischen Parlaments (EP 2015), dass die Europa 2020 Strategie und das Europäische Semester zwar eine zentrale Rolle in der Kohäsionspolitik einnehmen, eine umgekehrte Einflussnahme im Sinne einer Berücksichtigung der Kohäsionsziele jedoch bisher nicht stattgefunden hat. Vor allem finden räumliche Fragen und das EU Ziel des territorialen Zusammenhaltes bisher weder in der Europa 2020 Strategie noch im Europäischen Semester Beachtung.

Es ist zu erwarten, dass die Kohäsionspolitik in Zukunft noch stärker auf die wirtschaftspolitischen Ziele der EU ausgerichtet und in das Europäische Semester eingebunden werden wird²⁸. Die Investitionsoffensive der Europäischen Kommission, die 2014 ins Leben gerufen wurde, und der Europäische Fonds für Strategische Investitionen (EFSl)²⁹, gehen zwar nicht direkt auf die Europa 2020 Strategie ein, verweisen jedoch auf die Instrumente des mehrjährigen Finanzrahmens (ESIF, Horizon2020, etc.), die auf ihre Umsetzung ausgerichtet sind. Die Europäische Kommission hat sich in einem Non-Paper (EC 2015a) bereits für weitere strukturelle Reformen und eine stärkere Integration von Investitionsoffensive, Europäischem Semester und Kohäsionspolitik ausgesprochen. Die Investitionsoffensive, wie auch die Europa 2020 Strategie, wurden als ‚räumlich blind‘ kritisiert (Grisel und Fermin 2015), und es wird eine wichtige (und schwierige) Aufgabe darstellen, räumliche Fragen in Zukunft stärker zu berücksichtigen. Dies ist besonders relevant, da eine ‚räumlich blinde‘ Investitionspolitik voraussichtlich vor allem den urbanen Räumen in Europa nützen wird, wodurch regionale Disparitäten zusätzlich verschärft werden können (Dogaru et al. 2014; Monastiriotis 2016). Die Diskussionen zur Zukunft der EU Kohäsionspolitik nach 2020 und insbesondere der territorialen Zusammenarbeit stehen somit vor der Herausforderung, den thematischen und wirtschaftspolitischen Bestrebungen zu widerstehen und das Ziel des territorialen Zusammenhaltes stärker zu betonen.

²⁸ Wegen ihres beachtlichen Finanzvolumens und der deutlichen Ausrichtung auf die Ziele der Europa 2020 Strategie wird die Kohäsionspolitik 2014-2020 bereits nun vielfach als ‚zentrale Investitionspolitik der EU‘ bezeichnet (u.a. vom damaligen EU Kommissar für Regionalpolitik, Johannes Hahn, im Jahr 2014).

²⁹ Die Ziele der Investitionsoffensive sind eine Mobilisierung von zusätzlichen Investitionen in Höhe von 315 Mrd. € bis 2018 durch den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSl); eine Ausrichtung der Investitionen am Bedarf der Realwirtschaft (unterstützt durch das Europäische Investitionsvorhabenportal und eine Europäische Plattform für Investitionsberatung); und eine Verbesserung des Investitionsumfelds. Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSl) fördert ein breites Spektrum von Sektoren, darunter Infrastrukturen, Energie, Forschung und Innovation, Breitbandnetze und Bildung, und ermöglicht auch die Unterstützung risikoreicherer Projekte.

5.3 Europäische Territoriale Zusammenarbeit (INTERREG)

Die EU Kohäsionspolitik hat sich seit den 80ziger Jahren³⁰ zum heute größten Investitionsprogramm der EU entwickelt. Nicht zuletzt wegen ihres beachtlichen Fördervolumens wird die Kohäsionspolitik seit den 2000er Jahren darum neben den traditionellen Ausgleichszielen auch zunehmend zur Erreichung übergeordneter EU-Ziele zu Wachstum und Beschäftigung eingesetzt. Mit jeder Reform der Kohäsionspolitik wurden auf die Herausforderungen der jeweiligen Periode eingegangen und versucht, sowohl die Umsetzung als auch die Effektivität der Politik zu verbessern (Bache 2015; Laffan und Lindner 2015). Für die letzten drei Förderperioden können die zentralen Herausforderungen und die resultierenden Schwerpunkte der Reform wie folgt zusammengefasst werden:

- 2000-2006: Die EU-Osterweiterung, ‚Agenda 2000‘ und verschärfte regionale Disparitäten in der erweiterten Union: Konzentration und Vereinfachung
- 2007-2013: Die Wirtschafts- und Finanzkrise, EU Ziele für Wachstum und Beschäftigung (Lissabon-Strategie 2000): strategische Ausrichtung und Vereinfachung der Kohäsionspolitik
- 2014-2020: Anhaltende Finanzkrise, Kohäsionspolitik als Investitionspolitik, territoriale Kohäsion: Koordination der Fonds und Ergebnisorientierung.

Die jeweiligen Herausforderungen haben neben Reformen der (politischen) Ziele und der Organisation der Kohäsionspolitik auch jeweils zu Änderungen im Budget (und der Zuteilung des Budgets zu verschiedenen Zielen) geführt. Auch wurden die Umsetzungsprozesse durch die aufeinanderfolgenden Verordnungen zunehmend formalisiert. Die Reformen der Kohäsionspolitik für die Förderperiode 2007-2013 und 2014-2020 können als die tiefgreifendsten seit 1988 angesehen werden, nicht zuletzt wegen ihrer strategischen Ausrichtung auf die Wachstums- und Beschäftigungsziele der EU, verankert in der Lissabon-Strategie (2000) für die Kohäsionspolitik 2007-2013, und der Europa 2020 Strategie (2010) für die Kohäsionspolitik 2014-2020 (siehe Tabelle 1). Diese strategische Ausrichtung wurde in der 2007-2013 Programmperiode durch die Strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft niedergelegt, und von den Mitgliedstaaten in ihren nationalen Kohäsionszielen in ‚Nationalen Strategischen Rahmenplänen‘ entsprechend umgesetzt. Die Operationellen Programme wurden auf Grundlage dieser Dokumente erstellt. Weiterhin trat in der 2007-2013 Förderperiode neben die allgemeine Strukturfondsverordnung und den Verordnungen zum Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Kohäsionsfonds eine zusätzliche neue Verordnung über den ‚Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit‘ (EVTZ)³¹, mit der die Formalisierung der territorialen Zusammenarbeit in Europa unterstützt werden soll.

³⁰ Die Ziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes wurden 1986 in die Einheitliche Europäische Akte aufgenommen. Die bis heute geltenden Prinzipien der EU Regionalpolitik wurden in der Strukturfondsreform 1988 festgelegt. Diese Prinzipien sind: Multi-level governance; Partnerschaftsprinzip; mehrjährige Programmierung; Konzentration auf bestimmte Ziele und Regionen; Additionalität.

³¹ Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

Tabelle 1: Ziele, regionale Abgrenzung und Fördermittel in der Kohäsionspolitik 2007-2013 und 2014-2020

2007-13 €347.4 billion (27 member states)				2014-2020 €351.8 billion (28 member states)		
Objective	Criterion	Funding		Goals	Category of regions	Funding
Convergence	Member states with per capita GDP <90% of EU 25 average	€70bn 20%	€283.7bn 81.5%	Investment in growth and jobs: 4 key priorities - innovation and research, the digital agenda, support for small and medium-sized businesses (SMEs) and the low-carbon economy	Less developed regions (GDP/head less than 75% of EU average)	€182.1 billion ERDF/ESF
	Regions with pc GDP<75% EU-25 average	€213.7bn 61.5%				€63.4 billion Cohesion Fund
Regional competitiveness and employment	Member states to propose regions	€55bn 16%			Transition regions (GDP/head between 75% and 90% of EU average)	€35.4 billion ERDF/ESF
					More developed regions (GDP/head more than 90% of EU average)	€54.4 billion ERDF/ESF
European Territorial Co-operation	Border regions and large transnational regions	€8.7bn 2.5%		European Territorial Cooperation	Cross-border cooperation (6.6 bn) Transnational cooperation (2.1 bn) Inter-regional cooperation (500 m)	€10.1 bn ERDF

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage von Informationen der GD Regio

Die wichtigsten Neuerungen für die 2014-2020 Förderperiode sind:

- eine stärkere Fokussierung auf Ergebnisse;
- Vereinfachung und bessere Koordinierung der ESI-Fonds;
- die Einführung von Konditionalitäten, die die Auszahlung von EU Mitteln verhindern können;
- eine Zuteilung von mind. 5% der EFRE Mittel in der Partnerschaftsvereinbarung für nachhaltige Stadtentwicklung;
- eine eigene Verordnung für territoriale Kooperationsprogramme (um den speziellen Anforderungen von grenzüberschreitenden und transnationalen Programmen besser gerecht zu werden);
- eine Verbindung zu den wirtschaftlichen Reformprozessen der EU (im Rahmen des Europäischen Semesters), sowie
- eine stärkere Betonung auf Audits und Kontrollmechanismen (u.a. im Rahmen des Europäischen Semesters).

Die Ziele der Europa 2020 Strategie sind in 11 thematische Prioritäten des Gemeinsamen Strategierahmens übersetzt worden, auf deren Grundlage die Mitgliedsstaaten ihre Partnerschaftsvereinbarungen erstellen. Die Operationellen Programme, sowie deren Umsetzung, findet auf Grundlage dieser Dokumente statt (Abbildung 2).

Abbildung 2: EU Kohäsionspolitik 2014-2020



Quelle: Europäische Kommission

Während die regionalpolitischen Programme und Prozesse der Kohäsionspolitik seit 2007 somit ausdrücklich auf die Umsetzung der Lissabon-Strategie und der Europa 2020 Strategie ausgerichtet sind, wurde das Ziel des territorialen Zusammenhaltes bisher unzureichend berücksichtigt. Obwohl die Nationalen Strategischen Rahmenpläne (2007-13), Partnerschaftsvereinbarungen (2014-20) und die jeweiligen Operationellen Programme auf einer umfassenden Analyse der räumlichen Entwicklungspotentiale erstellt werden sollten, ist dies nur in seltenen Fällen (z.B. in Ungarn) geschehen, und größtenteils waren stattdessen die thematischen Prioritäten zielführend (Faludi 2010). Auch wurden die Vorschläge der Europäischen Kommission auf der Grundlage des Barca-Berichtes (2009), eine ‚place-based‘ Politik umzusetzen und das Ziel der territorialen Kohäsion explizit in den Förderprioritäten und Umsetzungsstrukturen zu verankern, den thematischen Zielen der Europa 2020 Strategie untergeordnet. Die ‚territoriale Dimension‘ ist somit bisher nicht systematisch in die Kohäsionspolitik integriert worden, sondern soll teilweise durch die Programme der territorialen Kooperation³² und mithilfe innovativer Ansätze wie den ‚Integrated Territorial Investments‘ (ITI) umgesetzt werden.

Die ‚strategische Orientierung‘ der Kohäsionspolitik seit der 2007-2013 Förderperiode brachte besonders tiefgreifende Änderungen für die territoriale Zusammenarbeit mit sich. Die ehemalige Gemeinschaftsinitiative INTERREG wurde als drittes Ziel der Europäischen territorialen Zusammenarbeit in die ‚mainstream‘ Kohäsionspolitik aufgenommen (siehe Abbildung 3). Vor allem für die transnationalen Programme (INTERREG B), die zwischen 1997 und 2006 einen integrierten raumplanerischen Ansatz im Sinne des EUREK in großräumigen Regionen verfolgten, bedeutete die Ausrichtung auf thematische Prioritäten der Lissabon-Strategie seit 2007 eine radikale Umorientierung. Die geographische Dimension in transnationalen Räumen (wie Nordsee-, Ostsee-, oder Alpenraum) mit gemeinsamen Herausforderungen und Potentialen spielte eine zentrale Rolle beim Design der transnationalen Programme unter INTERREG IIC und IIIB³³. Der Fokus auf Kooperation in der Raumplanung und die Erarbeitung transnationaler Raumentwicklungsprogramme wurde in der 2007-2013 Programmperiode durch einen thematischen (sektoralen) Ansatz ersetzt, der dem ehemaligen Integrationsanspruch entgegensteht, und den

³² Wobei die Programme der Europäischen territorialen Zusammenarbeit ebenfalls den thematischen Zielen folgen und in der Regel nicht in eine räumliche Strategie eingebunden sind.

³³ Wenn auch die Abgrenzung der Programmräume von Beginn an politischen Bargaining-Prozessen über den Zugang zu EU-Fonds ausgesetzt war, was in vielen Fällen zu einer Vergrößerung der Programmräume führte und letztlich die Abstimmung über gemeinsame räumliche Prioritäten erschwerte (Dühr et al. 2010).

geographischen Bezug für geförderte Projekte in den Hintergrund rückt. Dennoch wurde der Bezug auf ‚funktionale transnationale Räume‘³⁴ in INTERREG B Programmen der Kohäsionspolitik 2014-2020 aufrechterhalten. Auch in dieser Förderperiode gab es jedoch vor allem in Zentral- und Südosteuropa wieder tiefgreifende Änderungen in der räumlichen Abgrenzung der ‚transnationalen Regionen‘³⁵, was die Diskussion über die spezifischen räumlichen Potentiale für diese Programmräume weiter erschwert haben dürfte³⁶.

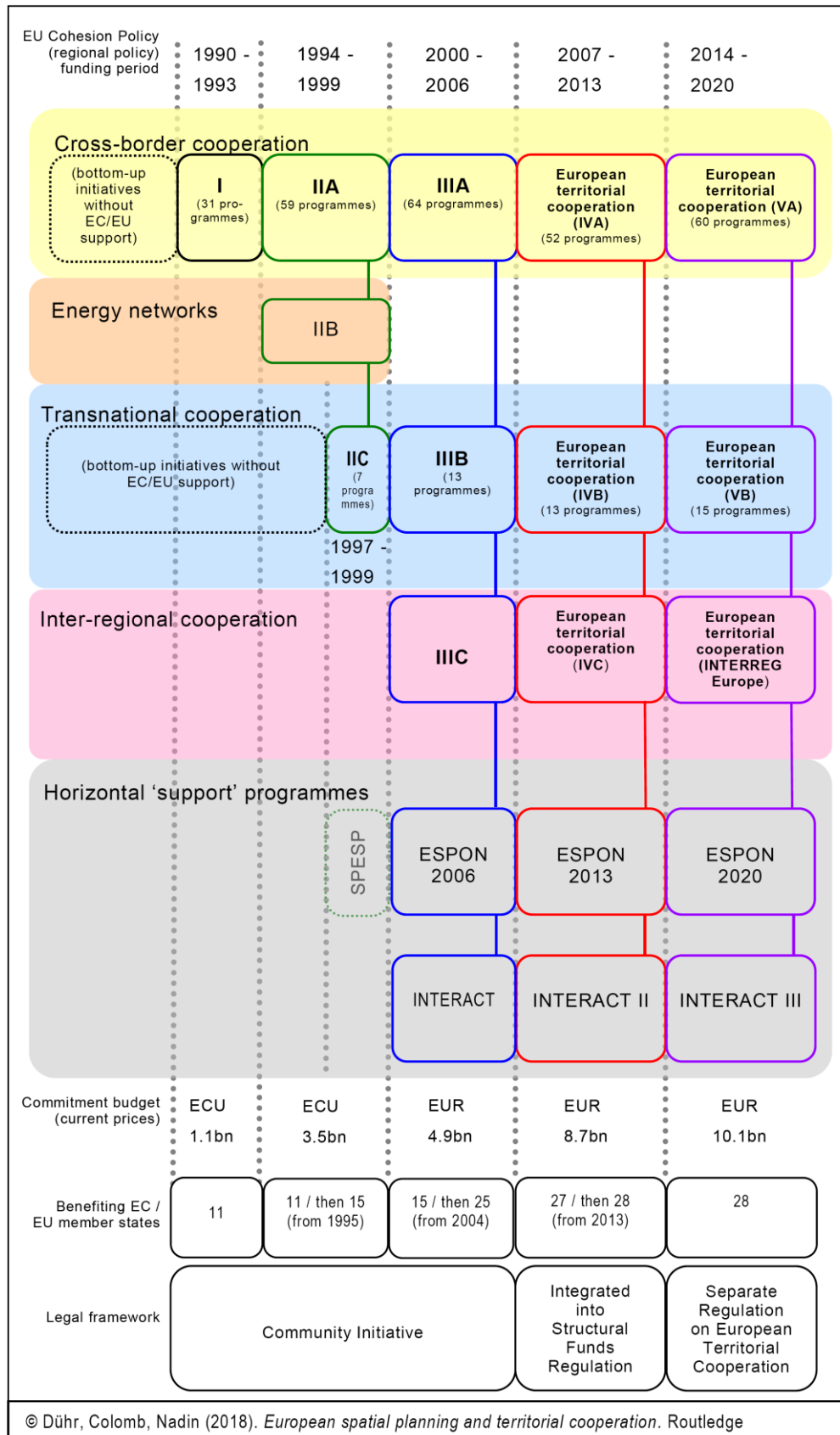
Für die Debatte zur zukünftigen Kohäsionspolitik 2021-2027 werden veränderte Rahmenbedingungen (Migration, Jugendarbeitslosigkeit, Vereinfachung von Finanzdienstleistungsvorschriften, Brexit, etc.) eine wichtige Rolle spielen. Die Hauptaspekte, die derzeit von GD Regio diskutiert werden sind: Vereinfachung, Performance, Flexibilität, und die Einbindung in die wirtschaftspolitischen Prozesse. Für den Herbst 2017 wird der nächste Kohäsionsbericht, für Ende 2017 ein Vorschlag zum Budget, und für Anfang 2018 der Vorschlag zum politischen und rechtlichen Rahmen erwartet.

³⁴ Was von jeher im Widerspruch zu den Definitionen der ‚Förderfähigkeit‘ der Programmräume auf Grundlage ‚harter‘ administrativer Grenzen (NUTS 2) stand.

³⁵ Für die 2014-2020 Kohäsionspolitik ist insbesondere die Angleichung der ‚INTERREG B‘ Programmräume auf die EU Makroregionalen Strategien für den Donauraum und den Adriatisch-Ionischen Raum beachtenswert (Abbildung 4). Die INTERREG B-Räume für den Ostseeraum und den Alpenraum waren bereits in der vorherigen Förderperiode deckungsgleich mit den EU Makroregionalen Strategien.

³⁶ Dies ist insbesondere von Bedeutung, da Änderungen in der Raumabgrenzung weitere Herausforderungen für die Erarbeitung einer gemeinsamen räumlichen Strategie darstellen (Datenverfügbarkeit, neue Akteure etc), sowie Lernprozesse (die oft als der ‚Mehrwert‘ territorialer Kooperation bezeichnet werden) durch den veränderten Rahmen möglicherweise erschwert werden.

Abbildung 3: Die Entwicklung der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (INTERREG)



Quelle: Dühr, Colomb, Nadin (erwartet 2018)

6. EU Makro-regionale Strategien

Dem Ruf nach einer besseren räumlichen Koordination von Politiken und Akteuren in der EU wird seit 2009 mit einem neuen ‚Hybrid‘-Ansatz begegnet, der sowohl Elemente zwischenstaatlicher Zusammenarbeit als auch der Gemeinschaftsmethode verbindet. EU makro-regionale Strategien wurden auf Verlangen des Ministerrates (General Affairs Council) von der Europäischen Kommission gemeinsam mit den betroffenen Mitgliedsstaaten, sowie in Kooperation mit den entsprechenden Drittstaaten, bisher für vier großräumige ‚Makroregionen‘ erstellt. Dies sind: die Ostseeraumstrategie (EUSBSR, EC 2009); die Donaauraumstrategie (EUSDR, EC 2010b); die Adriatisch-Ionische-Makroregionale Strategie (EUSAIR, EC 2014b); und die Alpenraumstrategie (EUSALP, EC 2015b). EU Makroregionale Strategien sollen einen integrierten Rahmen für die bessere Koordination von EU Politiken und Akteuren sowohl horizontal, vertikal als auch geographisch (über nationale Grenzen) darstellen. Die Abstimmung innerhalb der Europäischen Kommission (zwischen verschiedenen GDs) und umfangreiche öffentliche Konsultationen stellten tatsächlich beachtliche Fortschritte in Bereichen der horizontalen und vertikalen Koordination bei der Erstellung der integrierten Strategien dar (EC 2013).

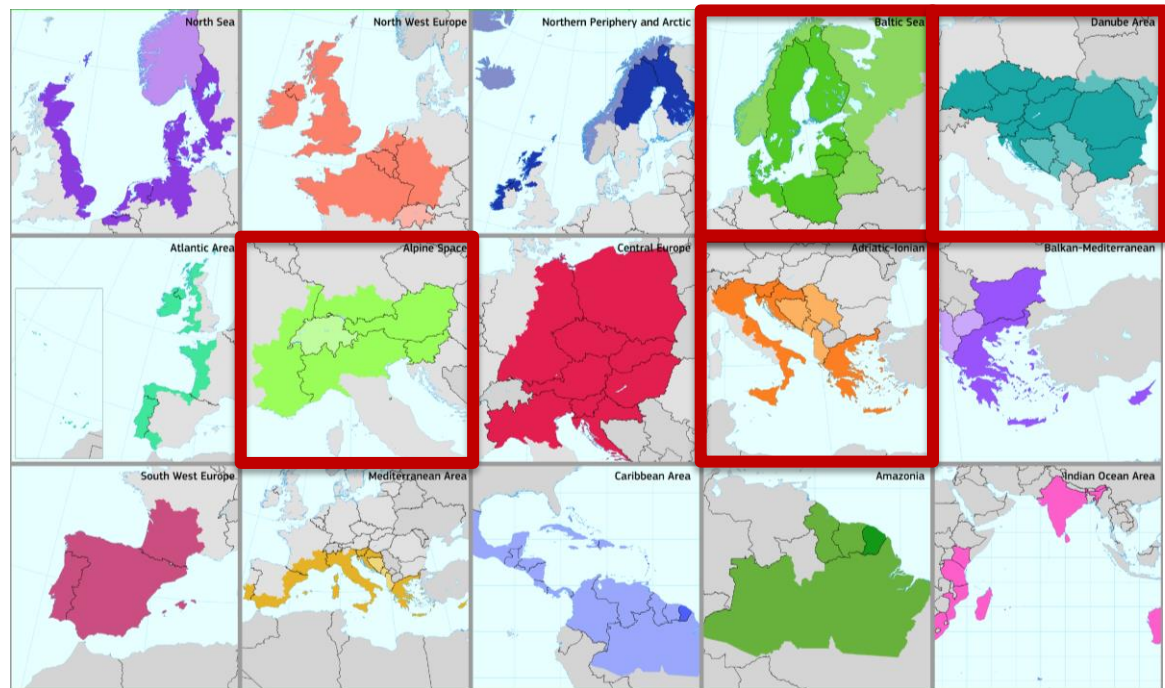
Der Diskurs zu funktionalen Räumen und raumbezogener Koordination (konzentriert auf komplexe transnationale Herausforderungen wie der Verunreinigung der Ostsee) erinnern stark an die Anliegen, die dem Design der Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIC und IIIB zugrunde lagen. Anders als bei INTERREG IIC / IIIB wird der (territorialen) Raumplanung in den Makroregionen bisher jedoch kein besonderer Stellenwert eingeräumt³⁷. Nicht alle Prioritäten und Projekte sind von eindeutig transnationaler Relevanz im Sinne des Subsidiaritäts-Prinzips (Dühr 2013). Auch wurde die Governance der Makroregionalen Strategien als übermäßig komplex kritisiert. Die zentrale Rolle der Europäischen Kommission als ‚Motor‘ in Prozessen die lediglich Teilräume der EU betreffen, wird ebenfalls als problematisch betrachtet (nicht zuletzt von der Europäischen Kommission selbst – siehe EC 2014c).

Vor der Erarbeitung der ersten Makroregionalen Strategie für den Ostseeraum wurde betont, dass solche Strategien nur für Regionen mit deutlichen transnationalen (funktionalen) Herausforderungen erstellt werden sollten, und dass sie in ihrer Umsetzung keine ‚neuen Fördermittel, neuen Gesetze oder neuen Institutionen‘ zu erwarten hatten (Samecki 2009). Stattdessen sollten die existierenden EU Förderprogramme effektiver koordiniert werden, um die gemeinsamen Ziele der Strategie zu erreichen. Da die thematische Orientierung der verschiedenen EU Förderprogramme und –politiken (Kohäsionspolitik, Horizon 2020, Gemeinsame Agrarpolitik, TEN-V, etc.) sowie ihre Umsetzung in den jeweiligen nationalen und sektoralen Prozessen eine Ausrichtung auf die makroregionalen Ziele jedoch angeblich deutlich erschwerte, wurden in der Kohäsionspolitik 2014-2020 die INTERREG B Programmräume zum Teil umgeändert, um diese an die Makroregionen anzugleichen (siehe Abbildung 4). Nicht zuletzt zeigt diese Entwicklung, dass es sich bei EU Makroregionalen Strategien um ein (vielbeachtetes) Experiment handelt, das zwar noch neu ist

³⁷ Im Gegensatz dazu hat die maritime Raumplanung einen deutlich zentraleren Stellenwert in den drei Strategien mit ‚Meerbezug‘ (Ostsee-, Donau-, Adriatisch-Ionischer Raum).

und somit ständig weiterentwickelt wird, jedoch bereits zu beachtlichen Änderungen in etablierten EU Politikbereichen geführt hat.

Abbildung 4: Die fünfzehn Transnationalen Territorialen Kooperationsräume (INTERREG VB) in der Kohäsionspolitik 2014-2020 und die vier EU Makroregionen



 = INTERREG Programmräume identisch mit Makroregionalen Strategien

Quelle: GD Regio

(http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/trans-national/)

Die Umsetzung der Makroregionalen Strategien verläuft bisher ungleichmäßig, abhängig von der Makroregion, aber auch innerhalb der Regionen je nachdem, wie etabliert der Politikbereich auf transnationaler Ebene bereits ist. Da es sich um relative neue (und experimentelle) Ansätze handelt, wurden die Effekte der EU Makroregionalen Strategien auf die Koordination von Politiken und Fördermitteln bisher nur teilweise analysiert. Dennoch ist die politische Unterstützung in den beteiligten Mitgliedsstaaten und Regionen für diesen Kooperationsansatz beachtlich. Dieser Enthusiasmus, unterstützt durch die Anpassung der entsprechenden INTERREG ‚B‘ Programme in der 2014-2020 Förderperiode an die EU Makroregionen, lässt vermuten, dass EU Makroregionalen Strategien zunehmend Bedeutung in der Kohäsionspolitik sowie zur Koordination anderer EU Politikbereiche erlangen können. Die Verknüpfung von transnationalen INTERREG-Programmen mit EU Makroregionalen Strategien wirft jedoch auch wichtige Fragen auf, nicht zuletzt zur Rolle der Raumplanung in diesen Prozessen (bisher wenig prominent in Makro-regionalen Strategien) und zur Unterstützung der räumlichen Koordination von Kooperationsprojekten; aber auch in Bezug auf die Zukunft von INTERREG B-

Kooperationsräumen in denen (bisher) noch keine makroregionale Strategie erarbeitet wurde und deren Stellung in der zukünftigen Kohäsionspolitik.

7. Der ‚Territoriale Agenda‘ Prozess und die Schwerpunkte der EU-Ratspräsidentschaften zur territorialen Kohäsion seit 2007

Die Zukunft der europäischen Raumentwicklung wird für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit sowohl von den Prioritäten der verschiedenen EU Mitgliedsstaaten für die zwischenstaatliche Kooperation in der Raumplanung abhängen, als auch von ihrem Verständnis zur Rolle der Raumplanung allgemein³⁸. Um auch langfristige Politikaufgaben bei halbjährlich wechselnden Präsidentschaften verfolgen zu können, wurden im Jahr 2007 Trio-Präsidentschaften eingeführt. Jeweils drei aufeinanderfolgende Ratspräsidentschaften arbeiten zusammen und entwickeln gemeinsam ein Achtzehnmonatsprogramm, auf das die Programme der einzelnen Ratspräsidentschaften abgestimmt sind. Die Schwerpunktsetzungen der verschiedenen Trios und einzelnen Ratspräsidentschaften spiegeln in gewisser Hinsicht die (nationalen) Prioritäten wider. Wie Anhang 1 zeigt, wurden seit der Verabschiedung der Territorialen Agenda 2020 und der ‚Roadmap‘ zu ihrer Umsetzung unter den ungarischen und polnischen Ratspräsidentschaften 2011 bis zur luxemburgischen Ratspräsidentschaft (2015) wenig signifikante Fortschritte in der europäischen Raumentwicklung gemacht, wohingegen die europäische Stadtentwicklung beachtliche Fortschritte bei der Entwicklung der Urban Agenda vorzuweisen hat.

Die Territoriale Agenda für die EU (TAEU, 2007) und die Territoriale Agenda 2020 (TA2020, 2011) bauen auf den raumplanerischen Prinzipien des EUREK auf und wurden als ‚territoriale Antwort‘ auf die thematisch und wirtschaftspolitisch ausgerichtete (und räumlich-blinde) Lissabon-Strategie (2000) und Europa 2020 Strategie (2010) entwickelt. Durch ihren nicht-bindenden Status ist die Territoriale Agenda für die Umsetzung ihrer Ziele hauptsächlich auf die Politiken und Instrumente der räumlichen Planung der verschiedenen Mitgliedsstaaten angewiesen, wobei deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten und Regionen bei der Berücksichtigung der TA in nationalen und regionalen Raumplanungspolitiken festzustellen sind. Auch die Koordination auf EU Ebene, und die Integration räumlicher Aspekte in die Lissabon-Strategie / Europa 2020 Prozesse, war ein wichtiges Anliegen des Territorialen Agenda-Prozesses, jedoch bisher nicht erreicht. Im Hinblick auf die EU Regionalpolitik post-2013 wurde die Frage einer besseren Koordination von Raumentwicklung, territorialer Kohäsion und Kohäsionspolitik besonders mit der Verabschiedung der ‚Territorialen Agenda 2020‘ (TA2020, 2011) ein zentrales Anliegen (Salez 2011). Der Einfluss der TAEU auf die EU Kohäsionspolitik 2007-2013, als auch die der TA 2020 auf die Förderperiode 2014-2020, war allerdings aus verschiedenen Gründen begrenzt³⁹.

³⁸ Dieser Aspekt wird in AP 2 behandelt werden.

³⁹ Als die TAEU (2007) erarbeitet wurde, waren die Strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft bereits verabschiedet worden und hatten auch die meisten Mitgliedsstaaten bereits ihre Nationalen Strategischen Rahmenpläne

Mit der luxemburgischen Ratspräsidentschaft 2015 wurde die Diskussion zur Fortführung der Territorialen Agenda angestoßen. Die luxemburgische Ratspräsidentschaft 2015 schloss das Trio-Programm von Italien, Lettland und Luxemburg ab, und griff drei wichtige Themen für die Zukunft der europäischen Raumentwicklung auf⁴⁰. Diese sind:

- eine Bewertung der Umsetzung des Zieles des territorialen Zusammenhaltes, und den Vorschlag zur Initiierung einer gemeinsamen europäischen räumlichen Vision im Sinne der Fortführung der TA;
- die Frage der ‚Form‘ einer solchen Fortführung, und die Rolle räumlicher Szenarien, Visionen und Perspektiven zur besseren Kommunikation der räumlichen Auswirkungen von Fachpolitiken und zur Erreichung eines gemeinsamen Verständnisses der gewünschten zukünftigen räumlichen Entwicklungen; sowie
- die Entwicklung von Ansätzen zu einer besseren Koordination von Raumentwicklung und Kohäsionspolitik. Dies könnte u.a. durch bessere Nutzung existierender Governance-Mechanismen wie dem General Affairs Council geschehen (aufbauend auf den unter der Italienischen Ratspräsidentschaft initiierten regelmäßigen Sitzungen im General Affairs Council).

Drei Aspekte wurden als besonders wichtig hervorgehoben, um den territorialen Zusammenhalt in Europa zu stärken:

- 1) Territoriale Evidenz, um das Verständnis von räumlichen Auswirkungen verschiedener Politiken zu verbessern.
- 2) Schaffung von Möglichkeiten für Kommunikation und politische Diskussionen mit Akteuren, welche Entscheidungen zu raumwirksamen Politiken und Prozessen treffen, um somit das Bewusstsein zu Fragen des territorialen Zusammenhaltes zu stärken und die Notwendigkeit einer integrierten territorialen Sichtweise zu verdeutlichen.
- 3) Institutionelle Verankerung der territorialen Dimension in bestehenden Prozessen auf EU und nationaler Ebene.

Der Mehrwert von territorialen Szenarien, Visionen und Raumperspektiven für die EU wurde von der luxemburgischen Ratspräsidentschaft betont um die Kommunikation mit Sektorministerien und verschiedenen Governance-Ebenen zu unterstützen. Insbesondere für die Diskussion relevanter EU Strategien und Politiken (wie z.B. den Review der Europa 2020 Strategie, Investitionsplan für Europa, EU Urban Agenda, Framework for Climate and Energy Policy 2030, Digital Agenda for Europe, TEN-V, Richtlinie zu Maritimer Raumplanung, Kohäsionspolitik post-2020) werden Szenarien und Visionen, sowie Instrumente wie TIA als wichtig angesehen, um ungeplante Raumauswirkungen dieser Politiken offen diskutieren zu können.

In den Schlussfolgerungen des luxemburgischen Ratsvorsitzes wurde ein Zeitplan für zukünftige Diskussionen vorgestellt. Die Inhalte der Territorialen

2007-2013 erstellt. Für die Kohäsionspolitik 2014-2020 wurde die territoriale Dimension (TA2020, territorialer Zusammenhalt) den Zielen der Europa 2020 Strategie untergeordnet.

⁴⁰ Neben Themen der Stadtentwicklung und zu praktischen Herausforderungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Agenda 2020 werden als weiterhin relevant angesehen, und statt eines Reviews sollten in den kommenden Jahren (2016 und 2017) die Umsetzungs- und Governance-Mechanismen verbessert werden und die Notwendigkeit einer territorialen Dimension in der EU deutlicher kommuniziert werden. Ab 2018 (bis 2020) sollen die zukünftigen Präsidentschaften eine neue ‚Territoriale Agenda post-2020‘ erarbeiten, unter Beachtung der Erfahrungen mit der Umsetzung der TA2020, den Vorbereitungen zur Kohäsionspolitik post-2020 und der Nachfolgestrategie für Europa 2020. Der Territoriale Agenda Prozess post-2020 soll von 2017 an von Langzeit-Szenarien und einem Visioning-Prozess begleitet werden. Für die Weiterentwicklung der TA2020 wird insbesondere wichtig sein zu diskutieren, wie das Ziel des territorialen Zusammenhaltes in konkrete EU Initiativen umgesetzt werden kann⁴¹.

8. Zusammenfassung und Diskussion: die politischen Rahmenbedingungen für die Gestaltung territorialer Zusammenarbeit und Raumentwicklungspolitik ab 2020

Die europäische Raumentwicklung und territoriale Zusammenarbeit befinden sich in einem Spannungsfeld verschiedener Einflüsse, wobei in den vergangenen Jahren wirtschaftliche Belange zunehmend in den Vordergrund gerückt sind. Dies geschah auf Kosten des Zieles des territorialen Zusammenhaltes und der Fortführung und Umsetzung existierender Ansätze zu einer integrierten Raumentwicklungsperspektive für die EU (siehe Abbildung 5). Das Ziel der territorialen Kohäsion ist bisher nur unzureichend in der EU Kohäsionspolitik berücksichtigt, und auch die Koordination anderer raumrelevanter EU Sektorpolitiken bleibt eine große Herausforderung. Durch die Reform der Kohäsionspolitik 2007 haben sich in den vergangenen Strukturfondsperioden die Prozesse der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und der territorialen Kooperation zunehmend auseinanderentwickelt. Dies hat dazu geführt, dass derzeit auf EU-Ebene keine explizit auf die Umsetzung der ‚Territorialen Agenda‘ ausgerichteten Instrumente zur Verfügung stehen⁴². Auch sind die transnationalen territorialen Kooperationsprogramme (‚INTERREG B‘) durch die zunehmende Diskrepanz zwischen ihren räumlich-integrierten Ursprüngen und der nunmehr größtenteils thematischen Orientierung zunehmend in Erklärungsnot bezüglich ihres Alleinstellungsmerkmals und Mehrwertes geraten⁴³. Wichtige Herausforderungen für die nächsten Jahre sind darum eine stärkere Berücksichtigung territorialer Belange in raumwirksamen EU Sektorpolitiken und EU Instrumenten. Daneben ist die Frage einer besseren Koordination (oder Integration) der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung (NTCCP) und der gemeinschaftlichen Arbeit (v.a. zur Kohäsionspolitik und territorialen Zusammenarbeit) von Bedeutung für die Weiterentwicklung der Territorialen Agenda und der Kohäsionspolitik post-2020.

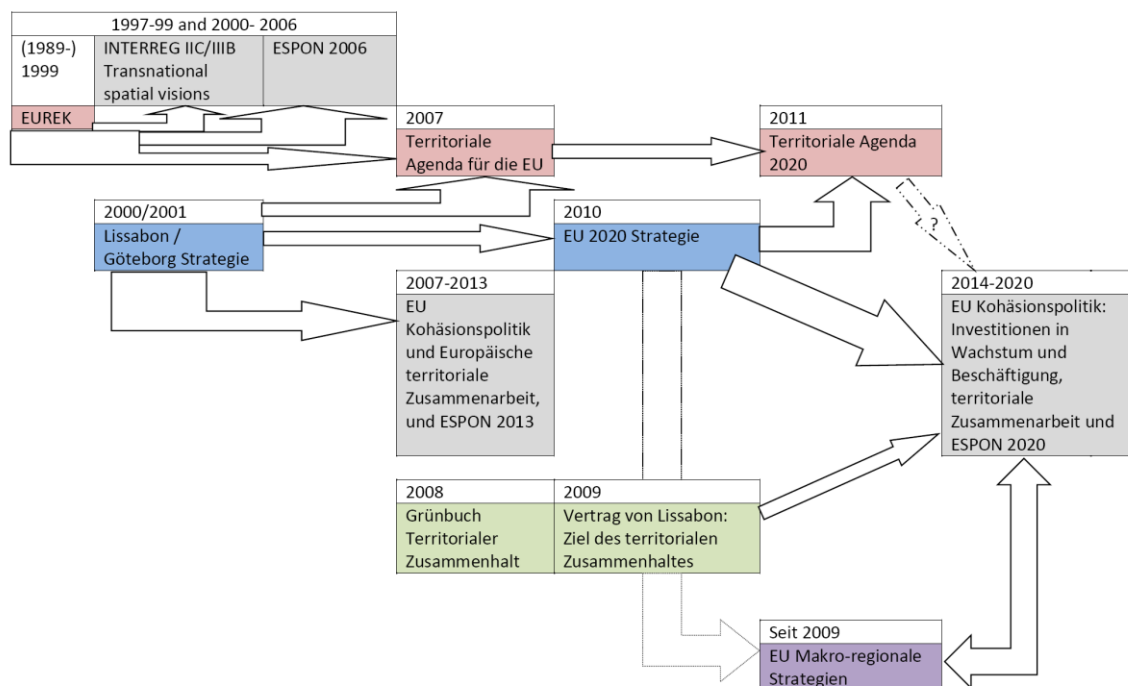
⁴¹ Vorschläge sind im Referenzdokument ‚Towards a better use of the European Territory – Pathways for strengthening territorial cohesion in the European Union‘ enthalten (<http://www.dat.public.lu/eu-presidency/Events/Informal-Ministerial-Meetings-on-Territorial-Cohesion-and-Urban-Policy-26-27-November-2015-Luxembourg-City-/Material/IMM-Territorial-LU-Presidency---Input-Paper-Action-1.pdf>)

⁴² Anders als dies bei dem EUREK und der Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIC / IIIB der Fall war.

⁴³ Dies ist der Fokus von AP 3.

Für die zukünftige Ausrichtung der europäischen Raumentwicklung und territorialen Zusammenarbeit stellen sich somit wichtige Fragen, nicht zuletzt im Hinblick darauf, wie das Ziel des territorialen Zusammenhaltes mehr Gewicht gegenüber dem derzeit vorherrschenden wirtschaftspolitischen Leitbild und der resultierenden thematischen Ausrichtung der EU Kohäsionspolitik gewinnen kann, und wie dies in eine integrierte ‚Europäische Territoriale Kohäsionsstrategie‘ post-2020 umgesetzt werden könnte.

Abbildung 5: Schematische Darstellung der Entwicklung und Zusammenhänge der europäischen Raumentwicklung und EU Regionalpolitik / INTERREG



Quelle: Dühr (eigene Darstellung 2017)

Diese Diskussionen zur Zukunft der europäischen Raumentwicklung und territorialen Zusammenarbeit finden im Kontext tiefgreifender Diskussionen zur Zukunft der EU insgesamt statt. Der Aufstieg rechtspopulistischer Parteien in vielen Mitgliedsstaaten wird möglicherweise auch nationalen Grenzen innerhalb der EU stärker beeinflussen und verhärten, wie dies bereits an den EU-Außengrenzen (im Rahmen der Migrationsdebatte) zu beobachten ist. Auch wirft der geplante EU-Austritt des Vereinigten Königreiches viele Fragen auf, die Kommissionpräsident Juncker in fünf Szenarien im ‚Weißbuch zur Zukunft der EU der 27 Mitgliedsstaaten‘ (EC 2017) zusammengefasst hat. In diesen Szenarien⁴⁴, von denen das der ‚EU der verschiedenen Geschwindigkeiten‘ derzeit als das wahrscheinlichste diskutiert, finden die möglichen räumlichen Auswirkungen der verschiedenen Ansätze keinerlei Berücksichtigung. Durch die verschiedenen Einflüsse und Entwicklungsmöglichkeiten kann jedoch eine mehr oder weniger deutliche Verschärfung regionaler Disparitäten erwartet werden.

⁴⁴ Die Szenarien sind: 1) „weiter wie bisher“; 2) Fokus auf den Binnenmarkt; 3) Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten; 4) „weniger, aber effizienter“; 5) „viel mehr gemeinsam“.

Eine Korrektur dieses weitgehend ‚räumlich-blinden‘ Ansatzes der EU-Politik wird eine wichtige Aufgabe für die Mitgliedsstaaten und die EU Institutionen sein, um u.a. wichtige Herausforderungen für Europa (Klimawandel, Migration, Energiepolitik etc.) in Zukunft regionsspezifisch und somit effizienter bearbeiten zu können.

Die Fragen, wie der Territoriale Agenda Prozess fortgeführt werden kann (und wie die TA an Bedeutung in nationalen und europäischen Politikprozessen gewinnen kann), wie die Kohäsionspolitik und die territoriale Zusammenarbeit in Zukunft stärker auf das Ziel des territorialen Zusammenhaltes ausgerichtet werden können, und wie raumrelevante Politikbereiche auf verschiedenen Ebenen und über Grenzen und Verwaltungsebenen hinweg besser koordiniert werden können, müssen vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen diskutiert werden. Das Subsidiaritätsprinzip sollte zentral stehen in dieser Diskussion, um zu klären, welche Fragen auf welcher räumlichen Ebene behandelt werden sollten und somit den europäischen Mehrwert der Raumentwicklung und territorialen Zusammenarbeit deutlich zu machen. Dabei spielt die Frage, ob raumplanerische Ziele nicht besser für kohärente Teilräume (wie z.B. Makroregionen) statt für die gesamte EU formuliert werden sollten, oder ob eine stärkere Verknüpfung raumplanerischer Ziele mit relevanten Sektorpolitiken (z.B. Verkehrs- oder Umweltpolitik, verbunden mit der Verpflichtung einer räumlichen Koordination in EU Richtlinien oder Verordnungen) nicht letztlich zielführender sein könnten als ein ‚rein‘ raumplanerischer (und darum in der Regel nicht-bindender) Ansatz, eine wichtige Rolle.

Literaturverzeichnis

- Bache, I. (2015) Cohesion Policy: A new direction for new times? In: *Policy-making in the European Union* (7th edition). H. Wallace, M.A. Pollack, A.R. Young (eds). Oxford: OUP, pp. 243-262
- Barca, F. (2009) *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Rome: Ministry of Economics and Finance.
- CSD Committee on Spatial Development (1999). *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community.
- De la Porte, C.; Pochet, P. (2002). Supple co-ordination at EU level and the key actors' involvement. In: C. De la Porte and P. Pochet (eds) *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, Brussels: Peter Lang, S. 27-68.
- Dogaru, T.; Burger, M.; van Oort, F.; Karreman, B. (2014) The Geography of Multinational Corporations in CEE Countries: Perspectives for Second-Tier City Regions and European Cohesion Policy. *Investigaciones Regionales*, Vol. 29, pp. 193-214
- Dühr, S. (2013) *The added-value of macro-regional strategies from the perspective of spatial planning*. Report for the European Commission. Brussels: DG Regio.
- Dühr, S.; Colomb, C.; Nadin, V. (2010) *European spatial planning and territorial cooperation*. London, New York: Routledge.
- Dühr, S.; Colomb, C.; Nadin, V. (erwartet 2018) *European spatial planning and territorial cooperation*. Zweite überarbeitete Auflage. London, New York: Routledge.
- EC Europäische Kommission (2008) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt: Territoriale Vielfalt als Stärke {SEK(2008) 2550}. Brüssel: Europäische Kommission
(http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_de.pdf)
- EC Europäische Kommission (2009). *European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM(2009) 248 final)*. Brussels: EC.
- EC Europäische Kommission (2010a) *EUROPA 2020 Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (KOM(2010) 2020 endgültig)*. Brüssel: Europäische Kommission (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF>)
- EC Europäische Kommission (2010b). *European Union Strategy for Danube Region. Communication from the Commission to the European Parliament, the*

Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM(2010) 715 final). Brussels: EC, 2010b.

EC Europäische Kommission (2013). *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the added value of macro-regional strategies (COM(2013) 468 final)*. Brussels: EC.

EC Europäische Kommission (2014a) Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (COM(2014) 130 final). Brüssel: Europäische Kommission (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_de.pdf)

EC Europäische Kommission (2014b). *European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM(2014) 357 final)*. Brussels: EC.

EC Europäische Kommission (2014c) Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the governance of macro-regional strategies. COM(2014) 284 final. Brussels: EC

EC Europäische Kommission (2015a) *Effectiveness and Added Value of Cohesion Policy Non-paper assessing the implementation of the reform in the programming for cohesion policy 2014-2020*. Brüssel: Europäische Kommission (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/regi/dv/implementationeffectivenesscp /implementationeffectivenesscp_en.pdf)

EC Europäische Kommission (2015b). *European Union Strategy for the Alpine Region. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2015) 366 final, Brussels: EC.

EC Europäische Kommission (2017) *White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*. Brüssel: Europäische Kommission (https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/whitepaper_en.pdf)

EP Europäisches Parlament (2015) *The Cohesion Policy Dimension of the implementation of the Europe 2020 Strategy. Study*. Brussels: Directorate-General for Internal Policies of the European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540361/IPOL_STU\(2015\)540361_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540361/IPOL_STU(2015)540361_EN.pdf))

Faludi, A. (2010). The Process Architecture of EU Territorial Cohesion Policy. *European Journal of Spatial Development*, No. 39. (<http://www.nordregio.se/EJSD/refereed39.pdf>)

Grisel, M.; Fermin, A. (2015) The urban dimension of the Juncker priorities. Quick Scan on the role of EU capital cities regarding the EU urban agenda. Den Haag: Platform 31

(http://www.eukn.eu/fileadmin/Files/EUKN_Publications/EUKN.Juncker.def.website.pdf)

Heinen, N. (2010) The European Semester: What does it mean? *EurActiv.com* (<https://www.euractiv.com/section/euro-finance/opinion/the-european-semester-what-does-it-mean/>)

Laffan, B.; Lindner, J. (2015) The Budget: Who gets what, when and how? In: *Policy-making in the European Union* (7th edition). H. Wallace, M.A. Pollack, A.R. Young (eds). Oxford: OUP, pp. 220-242

Monastiriotis, V. (2016) Institutional proximity and the size and geography of foreign direct investment spillovers: Do European firms generate more favourable productivity spillovers in the European Union neighbourhood?. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 34, pp. 676–697

Prpic, M. (2014) At a glance: The Open Method of Coordination. EPRS European Parliamentary Research Service. ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/542142/EPRS_ATA\(2014\)542142_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/542142/EPRS_ATA(2014)542142_EN.pdf))

Rat (2000). *Presidency Conclusions of the Lisbon European Council, 23 and 24 March*, Lisbon: European Council.

Salez, P. (2011) *Urban Development and Territorial Cohesion: How to coordinate the work and improve its efficiency? Expert report prepared at the request of the Polish EU Presidency* (http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/raport_p.salez_final_19.09.2011.pdf)

Samecki, P. (2009) *Macro-regional Strategies in the European Union*, Discussion Paper presented by Commissioner Pawel Samecki in Stockholm, 18 September, Brussels: DG Regio

TA2020 (2011). *Territorial Agenda 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on May 19, 2011*. Gödöllő: Council of the European Union, Hungarian Presidency.

TAEU (2007). *Territorial Agenda of the European Union. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions. Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on May 24/25, 2007*. Leipzig: Council of the European Union, German Presidency.

Waterhout, B. (2008) *The institutionalization of European spatial planning*. Amsterdam: IOS Press.

Wyplosz, C. (2010) Column: The failure of the Lisbon Strategy. *CEPR's Policy Portal* (<http://voxeu.org/article/failure-lisbon-strategy>)

Anhang 1: EU Ratspräsidentschaften und Themen der Europäischen Zusammenarbeit in der Raumentwicklung⁴⁵

JAHR	RATSPRÄSIDENTSCHAFT	EUROPÄISCHE RAUMENTWICKLUNGSPOLITIK / TERRITORIALE KOHÄSION	EUROPÄISCHE STADTENTWICKLUNGSPOLITIK
2007 <small>46</small>	Deutschland	Territoriale Agenda der Europäischen Union	Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt
	Portugal	Erstes Aktionsprogramm zur Territorialen Agenda	
2008	Slowenien	?	?
	Frankreich	Link zwischen Territorialer Agenda Prozess und Kohäsionspolitik Paris Konferenz zum territorialen Zusammenhalt	Marseille Statement: Sustainable and inclusive city (integrated urban development, Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC))
2009	Tschechien	Erste Konsultationsergebnisse zum Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt	Umsetzung der Leipzig Charta
	Schweden	Territorial Cohesion: Unleashing the territorial dimension	
2010	Spanien	Territory matters to make Europe 2020 a success (towards TA 2020; Coordination between EU and member states, TIA)	Toledo Declaration on urban development Urban Sustainability and Integrated Urban Regeneration partnership between the EU, Member States, local and regional authorities / multi-level governance
	Belgien	Kohäsionspolitik und Strukturfonds als Instrument für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (Europa 2020 Strategie) Zukunft der Kohäsionspolitik TA Jahreskonferenz (territoriale Kohäsion und EU Verkehrspolitik)	Konversion industrieller Flächen Multilevel urban governance

⁴⁵ Dokumente, die von den Ministern für territoriale Entwicklung oder Stadtentwicklung verabschiedet wurden, sind **hervorgehoben**.

⁴⁶ Beginn der Trio-Ratspräsidentschaften. Jeweils drei aufeinanderfolgende Ratspräsidentschaften arbeiten zusammen und entwickeln gemeinsam ein Achtzehnmonatsprogramm, auf das die halbjährlichen Programme der einzelnen Ratspräsidentschaften abgestimmt sind. Trio-Präsidentschaften wurden 2007 eingeführt, um auch langfristige Politikaufgaben bei halbjährlich wechselnden Präsidentschaften betreuen zu können. Der jeweilige Ratsvorsitzende kann sich bei Sitzungen auch von einem der anderen beiden Länder vertreten lassen. Die genaue Ausgestaltung der Arbeitsteilung zwischen den drei Mitgliedern der Trio-Präsidentschaft ist ihnen selbst überlassen.

In der Tabelle sind die ‚Trios‘ durch unterschiedliche Farbhintergründe gekennzeichnet.

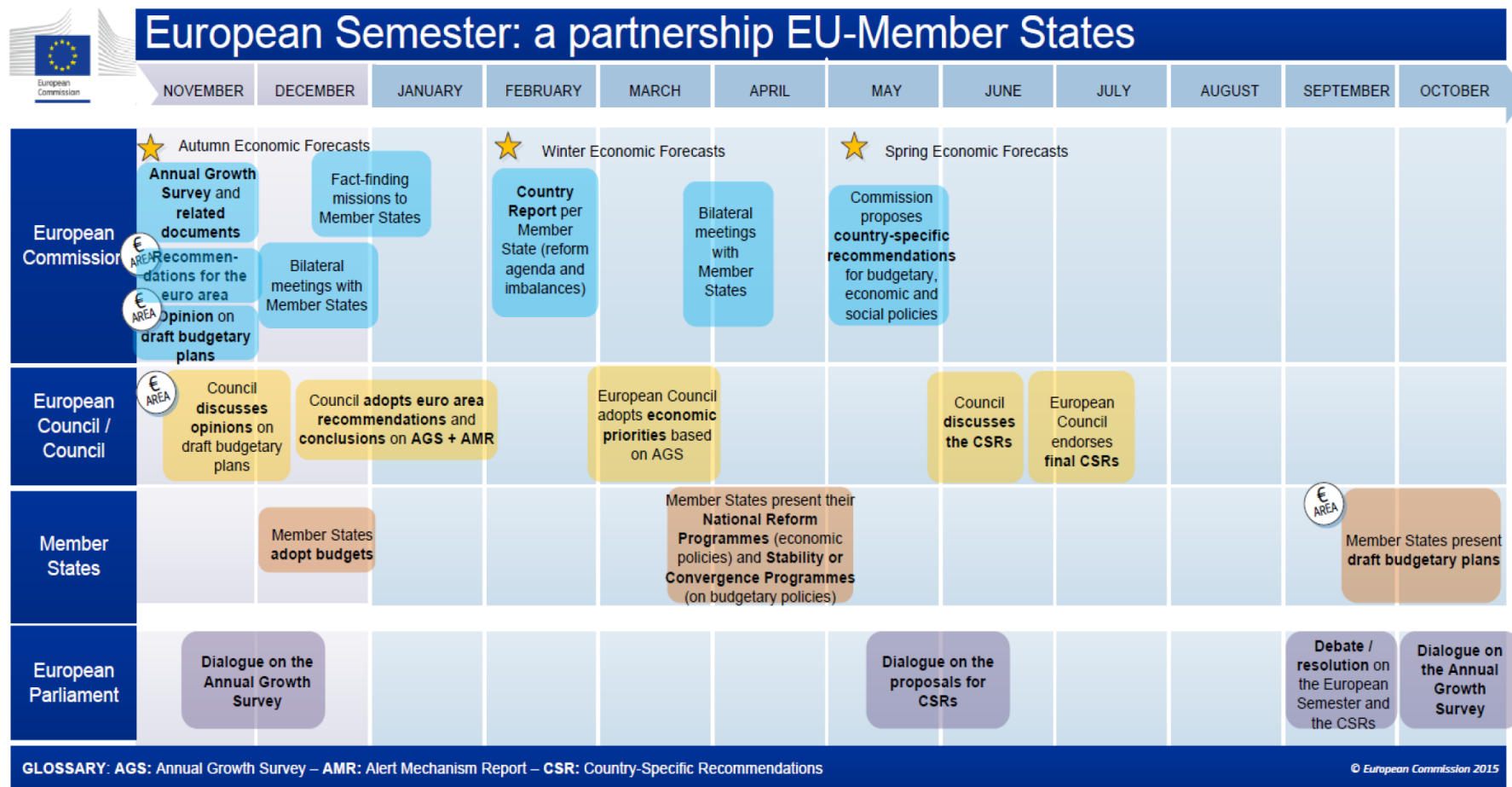
2011	Ungarn	Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020: Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen Territorial State and Perspectives of the European Union (2011 update)	Auswirkungen des demographischen Wandels und des Klimawandels auf städtische Strukturen
	Polen	Roadmap for the implementation of TA2020 TA2020: How to strengthen the territorial dimension of ‚Europe 2020‘ and Cohesion Policy post-2013? Coordination of urban development and territorial cohesion	Die städtische Dimension der Kohäsionspolitik
2012	Dänemark	?	Inklusive lokale Wirtschaftsentwicklung Soziale und ethnische Segregation Urban design
	Zypern	?	Integration von Migration in europäischen Städten
2013	Irland	Jugendarbeitslosigkeit und geographische Mobilität in der EU Territoriale Kohäsion: Vertikale Koordination Spatial analysis / Indikatoren	Housing and urban development
	Litauen	?	Mobilität innerhalb der EU und ihre Auswirkungen auf Stadtregionen
2014	Griechenland	(Implementation of Cohesion Policy) Macro-regional strategies (Adriatic-Ionian macro-regional strategy under preparation) Blue Growth	Die inklusive Stadt (Armut in Städten)
	Italien	?	?
2015	Lettland		Riga Declaration of Ministers towards the EU Urban Agenda Herausforderungen kleiner und mittelgroßer Städte, ihr Wirtschaftspotential und Bedeutung für die räumliche Entwicklung der EU und Lettland
	Luxemburg	assessment of the way the Union’s	small and medium-sized cities and

		<p>territorial cohesion objective is implemented and the necessity of a review of the TA 2020 – ACTION 1</p> <p>Territorial Scenarios, Visions and Perspectives for the EU – ACTION 2</p> <p>provisions for the creation of integrated cross-border areas – ACTION 3</p> <p>political debate on territorial development and cohesion policy - ACTION 4</p> <p>GA Council meeting: contribution CP to climate change / low carbon economy (in light of UN COP Paris meeting)</p> <p>25 years INTERREG and contribution to CP and AV for cross-cultural and cross-institutional learning</p> <p>Vereinfachung der ESIF</p>	<p>urban areas - ACTION 5</p> <p>EU Urban Agenda and the urban dimension of the refugee situation</p>
2016	Niederlande		Pact of Amsterdam (towards the EU urban agenda)
	Slowakei	Polycentric territorial structures and cooperation (<i>ESPON/Scenarios</i>)	Climate change adaptation and the quality of urban environments
2017	Malta	<p>Territorial Cohesion:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Main challenges faced by territories with geographic specificities (identifying the extent of socio-economic diversity; presenting territorial scenarios on accessibility; and identifying challenges and opportunities). • Round up of discussions from TRIO (NL and SLK) with a view to providing input towards the upcoming review of the Territorial Agenda 2020. <p>Cohesion Policy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debate on how cohesion policy can contribute towards bridging the gap between the Union and its citizens • Sustain efforts in the field 	<p>Urban matters:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Focus on certain urban specificities and the approach to addressing the associated challenges

		<p>of simplification with a view to reducing administrative burden and bureaucratic processes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Explore how Cohesion Policy can act as a forward-looking policy which can address the future challenges faced by the Union 	
	Estland	<p>Estonia's priorities for EU Presidency and TRIO programme of EE-BG-AT to be announced in late spring 2017; Preliminary overview:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Advancement of Digital Single Market and digital aspects in all policy areas of the EU • Energy Union – integrated energy market and security • EU External relations – EU-NATO, EU neighbourhood policy • Discussion on future Cohesion Policy (if proposals for the new MFF 2021+ and the related 7-th Cohesion Report are available by then) <p>Territorial cohesion - Key themes (preliminary):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Follow-up the 'Innovative solutions to cross-border obstacles' initiative (i.a possible Council Conclusions) • Debate on the territorial dimension of Cohesion Policy 2021+ (i.a inputs from the results of ESPON 2020 projects) 	<p>Urban development - Key themes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Digital transition - digitalisation of urban governance and services; • Implementation of the EU Urban Agenda
2018	Bulgarien		
	Österreich		
2019	Rumänien		
	Finnland		
2020	Kroatien		
	Deutschland		

Quelle: Zusammenstellung Dühr (2017) auf Grundlage von Online-Recherche

Anhang 2: Der Zeitplan für das Europäische Semester 2016



Quelle: COM(2015) 600 final (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0600&from=EN>)