

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „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“**

KOM(2008) 616 endg.

(2009/C 228/24)

Die Europäische Kommission beschloss am 6. Oktober 2008, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt: Territoriale Vielfalt als Stärke“*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungseinheit, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 5. März 2009 an. Berichtersteller war Herr OLSSON.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 452. Plenartagung am 24./25. März 2009 (Sitzung vom 25. März) mit 88 Stimmen bei 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Hintergrund

1.1 Die Europäische Union hat seit ihrer Gründung den Auftrag, die harmonische Entwicklung ihrer Volkswirtschaften zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten verringert <sup>(1)</sup>.

1.2 Nach Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte, deren ausdrückliches Ziel eine Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts war, erhielt diese Aufgabe, die in den ersten Jahrzehnten des europäischen Aufbauwerks in den Hintergrund getreten war, 1988 mit der von Jacques Delors eingeleiteten Reform einen neuen Stellenwert.

1.3 Der 1997 unterzeichnete Vertrag von Amsterdam verknüpft den sozialen und territorialen Zusammenhalt mit den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union <sup>(2)</sup>.

1.3.1 Im Vertrag von Nizza heißt es, „die Gemeinschaft setzt sich (...) zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete zu verringern.“

1.4 Nach Abschluss des Verfahrens zur Ratifizierung des Vertrags von Lissabon wird die Europäische Union vor einer neuen Aufgabe stehen: der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts <sup>(3)</sup>.

1.5 Besonderes Augenmerk gilt „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“ <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Präambel des Vertrags von Rom.

<sup>(2)</sup> Zukünftiger Artikel 14 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>(3)</sup> Zukünftiger Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union.

<sup>(4)</sup> Zukünftiger Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

1.6 Auf der informellen Ratstagung der für Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt zuständigen Minister im Mai 2007 wurde die Territoriale Agenda beschlossen. In diesem Dokument verpflichten sich die 27 Mitgliedstaaten, sowohl untereinander als auch mit der Kommission und den Organen der EU zusammenzuarbeiten, um „eine polyzentrische räumliche Entwicklung der EU [zu] fördern und damit zur besseren Nutzung vorhandener Ressourcen in den Regionen bei[zu]tragen“ <sup>(5)</sup>. Darüber hinaus verabschiedeten sie ein Arbeitsprogramm bis 2011.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Am 6. Oktober 2008 veröffentlichte die Kommission ein „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt: Territoriale Vielfalt als Stärke“ <sup>(6)</sup>. In diesem kurzen Dokument stellt sie zunächst den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt aus territorialer Sicht dar und erläutert anschließend die Stärken und Herausforderungen der territorialen Vielfalt Europas vor dem Hintergrund der drei wesentlichen politischen Antworten – Konzentration, Anbindung der Gebiete, Zusammenarbeit –, zu denen besondere geografische Gegebenheiten wie Gebirgslage, Insellage und geringe Bevölkerungsdichte hinzu kommen. Als optimalen Ansatz zur Verwirklichung des territorialen Zusammenhalts, schlägt sie vor, die bessere Koordinierung sektoraler Maßnahmen mit einer Erweiterung der Partnerschaft auf verschiedenen Ebenen zu kombinieren.

2.1.1 Die Konsultation schließt mit einer Liste von 15 Fragen, die sechs Themen untergeordnet werden. Der EWSA greift die Reihenfolge der gestellten Fragen auf. Allerdings weist er darauf hin, dass diesen Fragen jeweils ein Satz vorausgeht, der in einigen Fällen diskutiert werden sollte.

2.1.2 Das Grünbuch bietet dem EWSA die Möglichkeit, seine Überlegungen zum territorialen Zusammenhalt darzulegen und sich dabei auf die ihm durch die Verträge zuerkannte besondere Rolle sowie seine Zusammensetzung und den Sachverstand seiner Mitglieder zu stützen.

<sup>(5)</sup> Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen, Territoriale Agenda der Europäischen Union, Informelles Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt, Leipzig, 25. Mai 2007.

<sup>(6)</sup> KOM(2008) 616 endg.

2.1.3 Um die Debatte zu bereichern, wird sich der EWSA daher in erster Linie damit befassen, die von den anderen Gemeinschaftsorganen angestellten Überlegungen zu vervollständigen, statt sie zu stützen.

2.1.4 Die territoriale Dimension von Gemeinschaftsmaßnahmen und sektoralen Politiken und der territoriale Ansatz der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sind bereits in mehreren Stellungnahmen des EWSA behandelt worden, die wertvolle Anregungen enthalten.

2.1.5 Demzufolge muss der territoriale Zusammenhalt nach Ansicht des EWSA ein gemeinsames Ziel sein, dem sich alle geografischen Ebenen unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips verschreiben, das aber nur wirkungsvoll erreicht werden kann, wenn alle Ebenen ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten koordiniert und komplementär wahrnehmen.

2.2 Dem EWSA kommt bei der Förderung einer größeren Einbeziehung und Teilnahme der organisierten Zivilgesellschaft am europäischen Projekt und, wie hier, bei der Umsetzung politischer Maßnahmen und Aktionen, die den territorialen Zusammenhalt fördern, eine bedeutende Rolle zu. Er unterstreicht, dass die **partizipative Demokratie**, die als eine Komponente der demokratischen Funktionsprinzipien der Union<sup>(1)</sup> anerkannt ist, dafür eine unverzichtbare Voraussetzung darstellt.

2.2.1 In der Tat ist die in bestimmten Gebieten zu beobachtende tendenzielle Verschärfung der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede ein politischer Risikofaktor, der nicht außer Acht gelassen werden darf. Dies verstärkt das Misstrauen der Bürger gegenüber ihren Regierungen im Allgemeinen und gegenüber der europäischen Integration im Besonderen.

2.2.2 Umgekehrt kann der territoriale Zusammenhalt den **Erhalt** oder die **Entwicklung von Sozialkapital** ermöglichen. So hängen die auf lokaler Ebene zwischen den Mitgliedern einer Gruppe oder einer Gemeinschaft bestehenden vielfältigen Beziehungen, die in gewisser Hinsicht eine Bürgerschaft für Dynamik und Innovation im sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Bereich sind, in erheblichem Maße von den Bedingungen für ein harmonisches Leben und den Möglichkeiten des Austauschs mit den anderen Gebieten ab.

2.3 Besonderen Stellenwert misst der EWSA einem Ansatz bei, der die Bürger, ihre Bedürfnisse und Erwartungen zur Grundlage hat. Mittelpunkt der Überlegungen und ein Kernziel des territorialen Zusammenhalts müssen die Lebensbedingungen der Menschen, vor allem die der **am stärksten benachteiligten Gruppen**, sein. Der durch wirtschaftliche Entwicklung getragene soziale Fortschritt ist die Grundvoraussetzung für den Abbau der sowohl zwischen den Bürgern als auch zwischen den Gebieten bestehenden Unterschiede.

2.4 Nach Ansicht des EWSA müssen der **Mensch und die Unionsbürgerschaft** im Mittelpunkt der politischen und sonstigen Maßnahmen der Gemeinschaft stehen; daher drängt er auf die Umsetzung der Grundrechtecharta als unerlässliches Instrument des territorialen Zusammenhalts.

2.4.1 Seines Erachtens muss sich der territoriale Zusammenhalt auf einen neuen Vertrag mit den Bürgern und der organi-

sierten Zivilgesellschaft stützen, der eine Interaktion zwischen partizipativen Verfahren nach dem Bottom-up-Ansatz, darunter auch den zivilen Dialog, und den EU-Initiativen ermöglicht.

2.4.2 Er plädiert folglich dafür, das Prinzip „Think small first“ anzuwenden, damit die sektoralen Politiken auch wirklich auf die Bedürfnisse der Bürger und wirtschaftlichen und sozialen Akteure auf der kleinsten territorialen Ebene zugeschnitten werden.

2.5 Der EWSA ist Initiator eines europäischen Sozialmodells, das auf **gemeinsamen europäischen Werten und Zielen** beruht, die wirtschaftliche Entwicklung und sozialen Fortschritt miteinander vereinen. Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik bedingen einander, verstärken sich gegenseitig und nehmen am häufigsten vor Ort konkrete Gestalt an.

2.5.1 Der EWSA erinnert daran, dass der Begriff des territorialen Zusammenhalts gemeinsam mit den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse seit mehr als zehn Jahren im Vertrag über die Europäische Union verankert ist. Er fordert die Kommission daher auf, die Anwendung dieses Artikels seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam möglichst bald einer **rechtlichen, juristischen, und wirtschaftlichen Einschätzung** zu unterziehen.

2.5.2 Der EWSA verweist darauf, dass der Begriff „Gebiet“ nicht nur geografischer Natur ist, sondern auch eine identitätsstiftende Bedeutung hat. Daher hat territorialer Zusammenhalt mit einem Zugehörigkeitsgefühl zu tun, das alle Bestandteile des individuellen und gemeinschaftlichen Lebens einschließt.

2.5.3 Ein Gebiet weckt mitunter ein positives Gefühl und macht stolz, wenn das Dorf, die Stadt oder die Region auf eine ruhmreiche Vergangenheit zurückblickt oder ein bemerkenswertes Naturerbe vorweisen kann oder wenn sie wegen ihrer kulturellen oder wirtschaftlichen Dynamik anerkannt ist. Mitunter ruft das Territorium aber auch negative Empfindungen hervor und wird mit vielen Nachteilen, wirtschaftlicher Not, Entbehrungen und sozialer Gewalt in Verbindung gebracht, wie z.B. in benachteiligten Stadtvierteln.

2.5.4 Die Maßnahmen zur Förderung des territorialen Zusammenhalts müssen demzufolge **mehrere Dimensionen haben und zugleich in mehrere Richtungen gehen**; sie müssen zum einen die positiven Aspekte fördern und unterstützen und zum anderen den negativen Aspekten entgegenwirken oder ihnen vorbeugen.

2.6 Der EWSA ist der Ansicht, dass das Ziel des territorialen Zusammenhalts in eine konkrete Form gebracht und **umsetzbar** gemacht werden muss, indem es einen eindeutigen „**Fahrplan**“ erhält. In der Tat hat sich ein „Fahrplan“ in der Vergangenheit stets als außerordentlich wirksam erwiesen, so zum Beispiel für das „Ziel 92“ zur Vollendung des Binnenmarktes, für die einzelnen Phasen der Wirtschafts- und Währungsunion oder die Beitrittsverhandlungen mit den Ländern Mittel- und Osteuropas. Der Ausschuss empfiehlt daher, nach Abschluss der Konsultation einen Zeitplan und Vorschläge für die Interventionsinstrumente und -methoden zu erarbeiten.

(1) Zukünftiger Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union.

2.6.1 In diesem Zusammenhang verweist der EWSA darauf, dass es mit dem derzeitigen EU-Haushalt nicht möglich ist, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in Europa <sup>(1)</sup> zu gewährleisten. Darüber hinaus bedauert er, dass den eigentlichen Adressaten, nämlich Bürgern und Unternehmen, der Zugang zu Finanzmitteln durch langwierige und komplexe Verfahren erschwert wird.

2.6.2 Der EWSA bewertet das Grünbuch als einen weiteren erfreulichen Schritt auf dem Weg zur europäischen Integration und begrüßt die Eröffnung einer solchen Diskussion. Er ist sich bewusst, dass dieses neue Ziel auf materielle Hindernisse und politische Zurückhaltung stoßen kann. Dennoch bedauert der EWSA, dass dieses Dokument zu wenige Informationen über die bereits bestehenden Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen liefert und beim Vorschlagen von künftigen Maßnahmen nicht weit genug geht.

### 3. Beantwortung der Fragen

3.1 *Wie kann territorialer Zusammenhalt am besten definiert werden?*

3.1.1 Der EWSA bedauert, dass die Kommission die zu diesem Thema bereits angestellten Überlegungen nicht in das Grünbuch hat einfließen lassen, während sie in ihren Kohäsionsberichten bereits Definitionen vorgeschlagen hat.

3.1.2 Er teilt die von der Kommission in ihrem dritten Kohäsionsbericht dargelegte Analyse, in der es heißt: „Das politische Ziel besteht darin, durch Abbau von Disparitäten, Verhindern territorialer Ungleichgewichte sowie Durchführung sektoraler Politiken mit räumlichen Auswirkungen einerseits und einer kohärenteren Regionalpolitik andererseits zu einer ausgewogeneren Entwicklung beizutragen“ und „trotz der diesbezüglichen Schwierigkeiten einiger Regionen ist Grundvoraussetzung für territorialen Zusammenhalt, dass alle Menschen unabhängig von ihrem Wohnort, gleichen Zugang zu grundlegenden Einrichtungen, wesentlichen Dienstleistungen und Wissen – den so genannten ‚Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse‘ – haben“.

3.1.3 Im Tenor seiner früheren Stellungnahmen ist der EWSA ferner der Ansicht, dass der territoriale Zusammenhalt eine ganzheitliche Betrachtung des Hoheitsgebiets der Union ermöglichen muss <sup>(2)</sup>. Seiner Meinung nach muss eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung der Gebiete der EU <sup>(3)</sup> dazu führen, die Wettbewerbsfähigkeit, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Leistungsfähigkeit der wissensbasierten Wirtschaft <sup>(4)</sup> mit den Zielen der Solidarität und sozialen Gerechtigkeit <sup>(5)</sup> in Einklang zu bringen.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des EWSA zum „Vierten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“, ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 73, Absatz 2.1.

<sup>(2)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Territoriale Agenda“, ABl. C 168 vom 20.7.2007, S. 16.

<sup>(3)</sup> Stellungnahme des EWSA zu dem Thema „2. Pfeiler der Gemeinsamen Agrarpolitik: Perspektiven der Anpassung der Politik zur Entwicklung der ländlichen Gebiete (Die Folgemaßnahmen zur Salzburger Konferenz)“, ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 53, Absatz 2.4.

<sup>(4)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Der industrielle Wandel und der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt“, ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 41, Absatz 1 3.

<sup>(5)</sup> Stellungnahme des EWSA zu dem „Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK)“, ABl. C 407 vom 28.12.1998, Absatz 2.5.

3.1.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Bürger den territorialen Zusammenhalt erst dann annehmen werden, wenn er eine konkrete Bedeutung für sie haben wird und sie sich an seiner Ausgestaltung und Umsetzung beteiligen werden. Der EWSA bevorzugt eine Definition des territorialen Zusammenhalts, bei der die „Vorteile“ für die Bürger und die sozioökonomischen Akteure vor Ort im Vordergrund stehen: **der territoriale Zusammenhalt muss allen Unionsbürgern überall Chancengleichheit und gerechte Lebensbedingungen gewährleisten.**

3.2 *Um welche neuen Elemente könnte der territoriale Zusammenhalt das derzeitige Konzept des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Europäischen Union ergänzen?*

3.2.1 Der EWSA ist der Ansicht, dass der territoriale Zusammenhalt erneut die Notwendigkeit eines Synergieeffekts zwischen dem wirtschaftlichen und dem sozialen Zusammenhalt deutlich macht. Unter den gegenwärtigen Umständen, die von einer Abfolge verschiedener Krisen gekennzeichnet sind (Finanz-, Wirtschafts-, Ernährungs-, Immobilien-, Klimakrise usw.), erachtet er das in den vergangenen 50 Jahren in Europa praktizierte Entwicklungsmodell für nicht zukunftsfähig.

3.2.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass die **soziale, wirtschaftliche und territoriale Dimension gleichzeitig gefördert werden muss** und dazu auf die Einführung eines nachhaltigeren Entwicklungsmodells hinzuarbeiten ist.

3.2.3 Er erinnert daran, dass die Kommission im dritten Kohäsionsbericht für eine Politik des territorialen Zusammenhalts drei Bereiche als gleichbedeutend skizziert. So wirkt der erste als Korrektiv und hat den „Abbau von Disparitäten“ zum Ziel, der zweite soll vorbeugend wirken, indem er die Kohärenz der „sektoralen Politiken mit räumlichen Auswirkungen“ verbessert, und der dritte soll dazu anregen, die „territoriale Integration zu verbessern und die Zusammenarbeit zu fördern“.

3.2.4 Dieses dreifache Ziel erscheint dem EWSA zwar sinnvoll, doch darf der territoriale Zusammenhalt auf keinen Fall nur ein zusätzlicher Bereich der gegenwärtigen Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sein. Es gilt vielmehr, im Rahmen einer auf europäischer, nationaler, regionaler und auch lokaler Ebene zu definierenden Raumentwicklungsstrategie alle Politiken einzubeziehen <sup>(6)</sup>.

3.2.5 Was die Strukturpolitik der Union angeht (so wie sie im Grünbuch definiert ist), plädiert der EWSA für ein besseres Ineinandergreifen der Fonds, das weit über das notwendige Maß an Koordinierung hinausgehen muss.

### 3.3 *Umfang und Reichweite territorialer Maßnahmen*

3.3.1 Der EWSA ist darüber erstaunt, dass die Kommission das Regieren auf mehreren Ebenen nur als eine Option oder Möglichkeit darstellt, während es seiner Meinung nach eine Notwendigkeit ist, die ihre Effizienz unter Beweis gestellt hat und sich zunehmend zu einem Grundsatz des Regierens in der Europäischen Union entwickelt.

<sup>(6)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Territoriale Agenda“, ABl. C 168 vom 20.7.2007, S. 16.

3.3.2 Er unterstützt den Vorschlag für ein integriertes Vorgehen, ist jedoch – wie oben erwähnt – der Ansicht, dass dies in Form konkreter Maßnahmen wie der Einbindung der an die Strukturpolitik der Union geknüpften Mittel geschehen sollte. Er stellt mit Bedauern fest, dass die aktuelle Praxis weit hinter den früheren Programmplanungszeiträumen zurückbleibt. So haben denn auch die immer komplexeren Rechnungslegungs-, Finanz- und Auditvorschriften zu zusätzlichen Verwaltungskontrollen geführt, die für die Endempfänger mit komplizierteren Verfahren verbunden sind.

3.4 *Wie kann die Europäische Union den territorialen Zusammenhalt fördern? Wie kann ihr Beitrag unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips aussehen?*

3.4.1 Der Dreh- und Angelpunkt für die Umsetzung des territorialen Zusammenhalts besteht nach Ansicht des EWSA vor allem darin, geeignete Steuerungssysteme auszumachen, um dann zu einem integrierten Management komplizierter Sachlagen zu gelangen, die durch folgende Elemente gekennzeichnet sind:

— Vielfalt territorialer Interventions- und Entscheidungsebenen,

— Vielfalt der Entscheidungszentren mit jeweils unterschiedlichen Besonderheiten und prioritären Zielvorgaben.

3.4.2 Ein die engagierten Bürger einbeziehender Bottom-up-Ansatz fördert die Integration der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Politiken, vor allem weil die organisierte Zivilgesellschaft – im Gegensatz zu den auf nationaler und europäischer Ebene für sektorale Politiken zuständigen Behörden – in der Regel mit einem ganzheitlichen Ansatz an die politischen und sonstigen Maßnahmen herangehen dürfte. Dieser Ansatz steht in vollem Einklang mit allen Formen der Subsidiarität.

3.4.3 Der EWSA erneuert seine Forderung nach einem detaillierten Zeitplan, in dem die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele und Maßnahmen<sup>(1)</sup> aufgeführt und die vor allem auf europäischer und nationaler Ebene von den Institutionen und beteiligten Akteuren vereinbarten Termine und bereits ergriffenen oder geplanten Maßnahmen aufgeführt sind.

3.5 *Inwieweit sollte die territoriale Ebene der politischen Intervention auf die Art der behandelten Problemen abgestimmt sein?*

3.5.1 Eine der greifbarsten und vorrangigsten Ausgestaltungen des territorialen Zusammenhalts besteht für den EWSA darin, dass allen europäischen Bürgern unabhängig von ihrem Wohn- oder Arbeitsort der Zugang zu den SIEG und den SSIG<sup>(2)</sup> garantiert wird. Dabei handelt es sich um einen Bereich, der eine umfassende Abstimmung zwischen den Politikbereichen und ein effizientes Regieren auf mehreren Ebenen erfordert. Die gegenwärtige Situation ist alles andere als befriedigend, insbesondere wenn es um die besonders sensiblen Gebiete und deren Einwohner oder wirtschaftlichen und sozialen Akteure geht.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des EWSA zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine thematische Strategie für die städtische Umwelt“, ABl. C 318 vom 23.12.2006, S. 86, Absatz 2.3.7.

<sup>(2)</sup> SIEG: Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse; SSIG: Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse.

3.5.2 Der EWSA erneuert seine Forderung, auf Gemeinschaftsebene „gemeinsame Bezugspunkte für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse festzulegen, die für alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Natur), einschließlich Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, gelten und ihren Niederschlag in einer im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rahmenrichtlinie finden sollten, mit der ein auf ihre besonderen Anforderungen abgestimmter Gemeinschaftsrahmen geschaffen werden könnte“<sup>(3)</sup>.

3.6 *Sind für Gebiete mit geografisch bedingten Besonderheiten spezielle Maßnahmen erforderlich? Wenn ja, welche?*

3.6.1 In Namen einer „wirklichen Chancengleichheit in allen Gebieten“ befürwortet der EWSA für Regionen mit anhaltenden Strukturschwächen, also auch Regionen in äußerster Randlage, eine spezifische Politik aufbauend auf den Grundsätzen der Stetigkeit (langfristige Maßnahmen), der positiven Diskriminierung (hinsichtlich der Haushaltsmittel und bestimmter rechtlicher Ausnahmen von den gemeinsamen Grundsätzen) und der Verhältnismäßigkeit (der Umfang der Maßnahme und ihre Auswirkungen müssen dem Einzelfall angepasst sein), um der jeweiligen Gegebenheit in ihrer Besonderheit gerecht zu werden<sup>(4)</sup>.

3.6.2 In diesen Regionen, die zusätzliche Anstrengungen bei der Entwicklungsplanung und der Aufstellung von Finanzierungsprojekten erforderlich machen, darf die EU nicht die Behörden und Wirtschafts- und Sozialpartner auf lokaler und regionaler Ebene ersetzen, sondern sollte diese vielmehr nachdrücklich zu Konzertierung und Kooperation anhalten.

3.7 *Bessere Zusammenarbeit*

3.7.1 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Zusammenarbeit ein Fundament des europäischen Sozialmodells und ein unabdingbares Instrument der Integration darstellt.

3.7.2 Er ist der Auffassung, dass die territoriale Zusammenarbeit dadurch erschwert wird, dass die staatlichen Stellen der verschiedenen Ebenen wenig Bereitschaft zu Kooperation und Befugnisteilung zeigen. Die EU muss in den Regionen eine Kooperationskultur fördern, indem sie die Nutzung bereits verfügbarer Instrumente, wie etwa die Partnerschaft, erleichtert und vereinfacht.

3.7.3 Der EWSA würdigt den Beitrag der ersten beiden Teilbereiche des Ziels der territorialen Zusammenarbeit – der grenzüberschreitenden und der transnationalen Zusammenarbeit. Dennoch unterstreicht er die Bedeutung der – von der Europäischen Kommission im Grünbuch vergessen – interregionalen Zusammenarbeit, die ein bemerkenswertes Instrument des Austauschs von Erfahrungen und bewährten Verfahren zwischen Gebieten darstellt, die zwar nicht benachbart sind, aber die gleichen Ziele verfolgen.

<sup>(3)</sup> Stellungnahme des EWSA zu dem „Vierten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“, ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 73, Absatz 3.4.

<sup>(4)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Bessere Integration von Regionen mit anhaltenden naturbedingten Strukturschwächen“, ABl. C 221 vom 8.9.2005, S. 141.

### 3.8 Welche Rolle sollte die Kommission bei der Förderung und Unterstützung der territorialen Zusammenarbeit spielen?

3.8.1 Der EWSA ist der Ansicht, dass der territoriale Zusammenhalt es den Akteuren und Personen in den rückständigeren Gebieten ermöglichen muss, eine eigene Entwicklungsstrategie zu verfolgen und sich nicht nur in eine Abhängigkeit zu begeben und auf eine eventuelle finanzielle Unterstützung zu warten. Um sie zu ermutigen, ihre Stärken zu nutzen und eigene Projekte aufzubauen, müssen sie Zugang zu den spezifischen Netzwerken für Innovationen und den Austausch bewährter Verfahren mit anderen Akteuren erhalten, die vor den gleichen geografischen, klimatischen oder demografischen Herausforderungen stehen.

3.8.2 Der EWSA fordert die Kommission daher auf, die territoriale, soziale und politische Innovation im Bereich der interregionalen Zusammenarbeit INTERREG IV C stärker in den Mittelpunkt zu rücken und die Zusammenarbeit zum Schwerpunkt IV des dem Programm LEADER gewidmeten ELER zu intensivieren und Vorkehrungen zu treffen, um die Verwendung der zur Verfügung stehenden Gelder zu erleichtern.

### 3.9 Besteht Bedarf an neuen Formen der territorialen Zusammenarbeit?

3.9.1 Der EWSA spricht sich dafür aus, bereits mit der Halbzeitüberprüfung der Strukturpolitik (wieder) gemeinschaftliche Initiativprogramme zu starten. Für die thematische territoriale Zusammenarbeit ebenso wie für die soziale Innovation bedeutete die Streichung bewährter Programme wie URBAN, EQUAL, Interprise u.a. einen Verlust, da deren Rolle weder im „Mainstreaming“ der Fonds noch an anderer Stelle übernommen wurde.

3.9.2 Der EWSA weist darauf hin, dass die herkömmlichen Formen territorialer Zusammenarbeit in bestimmten Regionen, die sich aufgrund ihrer Nähe zu anderen weltweit wichtigen Regionen in einer besonderen geografischen Lage befinden, angepasst werden müssen. Dies sind z.B. Regionen in äußerster Randlage in der Karibik oder im Indischen Ozean und die Regionen an der Ostgrenze der EU.

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

3.10.1 Der EWSA unterstützt mit Nachdruck die Bildung Europäischer Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Er spricht sich für eine Anpassung der nationalen Rechtsrahmen im Interesse einer EU-weiten Anwendung aus. Da mit ihrer Umsetzung gerade erst begonnen wurde, hält der EWSA eine Bewertung und die Planung weiterer Instrumente für verfrüht. Dies könnte in dem unten skizzierten Fahrplan erfolgen.

### 3.11 Bessere Koordinierung

3.11.1 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Verbesserung des territorialen Zusammenhalts einen **strategischen An-**

satz für die Entwicklung der Gebiete und eine größere Kohärenz der Interventionen erfordert, denn kein Politikbereich kann alleine alle, durch sektorale Politiken verursachten territorialen Ungleichheiten und die willkürlichen Tendenzen des derzeitigen Entwicklungsmodells beheben.

### 3.12 Wie können territoriale und sektorale Maßnahmen besser koordiniert werden?

3.12.1 Der EWSA betont, dass alle politischen Maßnahmen der EU darauf ausgerichtet sein müssen, den sozialen Zusammenhalt und eine ausgewogenere Wirtschaftsentwicklung in den Gebieten zu fördern <sup>(1)</sup>.

3.12.2 Der territoriale Zusammenhalt muss sich auf Vergleichsuntersuchungen stützen, die die Gesamtheit der sektoralen Maßnahmen und die unterschiedlichen Verwaltungsebenen von der lokalen Ebene bis hin zur EU umfassen.

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

3.13.1 Der Ausschuss schließt sich der Auffassung des Europäischen Parlaments an, das einen integrierten Ansatz der Gemeinschaftspolitik unter Einbeziehung der territorialen Dimension, vor allem in den Sektoren Verkehr, Umwelt, Landwirtschaft, Wettbewerb und Forschung, für unerlässlich hält.

3.13.2 Er empfiehlt, bei den Überlegungen über die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik auch die Chancen und Risiken des territorialen Zusammenhalts zu berücksichtigen, weil er die europäischen Gebiete in wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und landschaftlicher Hinsicht maßgeblich prägt.

3.13.3 Die Rechtsvorschriften, die Politik und die Programme der Europäischen Union müssen unter dem Blickwinkel ihrer Auswirkungen auf den territorialen Zusammenhalt analysiert werden. Der Kommission kommt bei dieser Folgenabschätzung, in die alle betroffenen Akteure eng einbezogen werden sollten, eine besondere Verantwortung zu <sup>(2)</sup>.

### 3.14 Wie kann die Kohärenz der territorialen Maßnahmen gestärkt werden?

3.14.1 Der EWSA befürwortet die Stärkung der Kohärenz und schlägt dem Ministerrat vor, für den territorialen Zusammenhalt die **offene Methode der Koordinierung** <sup>(3)</sup> **anzuwenden** und dabei genaue Leitlinien in Verbindung mit Leistungsvergleichen, Peer-Reviews, dem Austausch bewährter Verfahren und Indikatoren vorzugeben und alle betroffenen Akteure einzubeziehen. Er empfiehlt, das Regieren auf mehreren Ebenen und die sektorübergreifende Zusammenarbeit als Leitlinien für die Umsetzung dieser Methode anzuerkennen.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Territoriale Agenda“, ABl. C 168 vom 20.7.2007, S. 16, Absatz 7.2.

<sup>(2)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Für ein neues sozialpolitisches Aktionsprogramm der EU“, ABl. C 27 vom 3.2.2009, S. 99.

<sup>(3)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Territoriale Agenda“, ABl. C 168 vom 20.7.2007, S. 16.

3.14.2 Die Einführung der offenen Methode der Koordinierung könnte ebenfalls in den oben vorgeschlagenen Fahrplan aufgenommen werden.

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

3.15.1 Der EWSA verweist auf die Fortschritte, die die Mitgliedstaaten auf den informellen Tagungen der für Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt zuständigen Minister in Leipzig, auf den Azoren und in Marseille erzielt haben. Er befürwortet die freiwillige Koordinierung der nationalen Politik und die Integration der sektoralen Politik in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen der Territorialen Agenda; zugleich sollten die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ermutigt werden, solche Verfahrensweisen auf ihrer jeweiligen Ebene zu praktizieren. Der Ausschuss macht darauf aufmerksam, dass das kulturelle und natürliche Erbe für die europäischen Gebiete eine wesentliche Herausforderung darstellt, die eine koordinierte Vorgehensweise erforderlich macht, auch wenn es für sie keine expliziten Zuständigkeiten gibt.

3.16 *Neue territoriale Partnerschaften*

3.16.1 Der EWSA ist der Ansicht, dass eine **umfassendere Beteiligung der Interessenträger** an der Ausarbeitung und Umsetzung der politischen Maßnahmen eine unerlässliche Voraussetzung für den territorialen Zusammenhalt ist.

3.16.2 Der **soziale Dialog** muss zu den tragenden Pfeilern der territorialen Governance gehören. Im Interesse einer stärkeren Einbeziehung der Sozialpartner empfiehlt der EWSA, dass der soziale Dialog von der Kommission entsprechend zur Geltung gebracht und gefördert wird.

3.16.3 Der EWSA begrüßt den Standpunkt der zuständigen Minister, die im Ersten Aktionsprogramm<sup>(1)</sup> ihre Überzeugung bekräftigen, „dass das Regieren auf mehreren Ebenen ein grundlegendes Instrument für eine ausgewogene Raumentwicklung der EU darstellt“. Sie boten an, sich „mit ausgewählten Interessengruppen sowie lokalen und regionalen Behörden über die Umsetzung der Prioritäten der territorialen Agenda zu beraten“.

3.17 *Müssen neue Akteure, wie Vertreter der Sozialwirtschaft, lokale Akteure, Freiwilligenorganisationen und NRO, in die politische Entscheidungsfindung einbezogen werden, um den territorialen Zusammenhalt zu verwirklichen?*

3.17.1 Die territorialen Entwicklungsbündnisse stellen einen interessanten Ansatz dar, da die unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort und konkreten Herausforderungen die Mobilisierung verschiedener Instrumente und Kompetenzen **aller beteiligten**

**Seiten, an erster Stelle der Sozialpartner, der Sozialwirtschaft und der NRO** verlangt, die im sozialen Bereich, im Umweltschutz, in der lokalen Entwicklung, der Gleichstellung und im Bereich des lebenslangen Lernens tätig sind.

3.17.2 Die Umsetzung derartiger Bündnisse in den jeweiligen Gebieten ist mit Blick auf die Umstrukturierungen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise wichtiger denn je, ja sogar vorrangig geworden.

3.17.3 Der EWSA unterstützt den vom AdR geäußerten Gedanken, dass die Partnerschaften zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften einerseits und den Organisationen der Sozialwirtschaft andererseits ein wichtiges Instrument für die effiziente sozioökonomische Entwicklung der Dörfer, Städte, Regionen und anderen territorialen Ebenen wie auch für die Förderung des territorialen Zusammenhalts sein können. Dieser partnerschaftliche Ansatz sollte auch auf alle betroffenen neuen Akteure der Zivilgesellschaft ausgedehnt werden.

3.17.4 Der EWSA macht auf die Bedeutung der Sozialwirtschaft aufmerksam, in der 10 % der europäischen Unternehmen tätig sind. Er verweist ferner auf ihre Bedeutung für den Zusammenhalt und die nachhaltige Entwicklung, da sie Arbeitsplätze an das Gebiet bindet, den ländlichen Gebieten Dynamik verleiht, Sozialkapital bildet und an den sektoralen und territorialen Umstrukturierungsprozessen beteiligt ist<sup>(2)</sup>.

3.18 *Wie kann die gewünschte Beteiligung erreicht werden?*

3.18.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass gut strukturierte Konsultationen in allen Phasen der Politik des territorialen Zusammenhalts (Konzeption, Überwachung und Evaluierung) zu erfolgreichen Partnerschaften mit nichtstaatlichen Akteuren und den Sozialpartnern führen können<sup>(3)</sup>.

3.18.2 Gutes Regieren auf mehreren Ebenen impliziert auch Partnerschaften mit repräsentativen zivilgesellschaftlichen Organisationen auf regionaler und lokaler Ebene. Diese Organisationen könnten durch ihr Handeln zur Entwicklung eines partizipativen Modells der Zivilgesellschaft bei der Konzeption und Umsetzung von Politiken, die den territorialen Zusammenhalt stärken, beitragen<sup>(4)</sup>.

3.18.3 Aus diesem Grund sollte der repräsentativen organisierten Zivilgesellschaft auf regionaler und lokaler Ebene eine verantwortliche und transparente Beteiligung an der Ausarbeitung und Umsetzung der Politiken und Maßnahmen des territorialen Zusammenhalts ermöglicht werden<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> „Erstes Aktionsprogramm für die Umsetzung der Territorialen Agenda der Europäischen Union“, 23. November 2007.

<sup>(2)</sup> Siehe Bericht über die Sozialwirtschaft des Europäischen Parlaments (Berichterstatterin: Patrizia Toia, 200/2250 (INI)) und die Veröffentlichung des EWSA „Die Sozialwirtschaft in der Europäischen Union“ (2007).

<sup>(3)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds“, ABl. C 10 vom 14.1.2004, S. 21; Stellungnahme zu dem Thema „Governance und Partnerschaft auf nationaler und regionaler Ebene und die Grundlage für Vorhaben im Bereich der Regionalpolitik“, ABl. C ..., Absatz 1.9 und 1.10 (ECO/228).

<sup>(4)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Governance und Partnerschaft auf nationaler und regionaler Ebene und die Grundlage für Vorhaben im Bereich der Regionalpolitik“, ABl. C ..., Absatz 1.2 (ECO/228).

<sup>(5)</sup> Das von REVES (Europäisches Netzwerk der Städte und Regionen für Sozialwirtschaft) eingeführte Konzept TSR („sozial verantwortliche Territorien“) ist ein Modell für die aktive Beteiligung.

### 3.19 Besseres Verständnis des territorialen Zusammenhalts

3.19.1 Um den Bürgern ein besseres Verständnis des territorialen Zusammenhalts zu vermitteln, ist es nach Ansicht des EWSA erforderlich, auf allen Ebenen eine **fortlaufende Debatte** zu führen, in der die künftigen Herausforderungen und strategischen Entscheidungen für den territorialen Zusammenhalt herausgearbeitet werden. Das Ziel dieser Debatte sollte darin bestehen, zu einem neuen Konsens für den territorialen Zusammenhalt beizutragen, der sich auf das gemeinsame Engagement aller beteiligten Seiten, namentlich der zivilgesellschaftlichen Organisationen, gründet.

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

3.20.1 Der EWSA ist der Ansicht, dass neue „Wohlstandsindikatoren“ festgelegt werden sollten, für die nicht mehr nur das BIP/BNE als Maßstab genommen wird, sondern die den Fortschritt in der Lebensqualität der jeweiligen territorialen Ebene erkennen lassen <sup>(1)</sup>.

3.20.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass dringend neue Evaluierungskriterien festgelegt werden müssen, um eine neue Karte des europäischen Zusammenhalts erstellen und die Förderungswürdigkeit der europäischen Regionen festlegen zu können, da die alleinige Heranziehung des Kriteriums „BNE/Einwohner“ für die Umsetzung der Strukturpolitik zu Diskriminierungen führt. Das Qualifikationsniveau der Menschen, die Einkommensunterschiede, Defizite in der Infrastruktur einschließlich des Zugangs zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und im weiteren Sinne zum Sozialschutz, die Entfernung zu den Wachstumszentren der europäischen Wirtschaft, die demografische Struktur usw. sind genauso wichtige Faktoren, die Berücksichtigung finden müssen <sup>(2)</sup>. Eurostat, EPSON und ihre nationalen Kontaktstellen müssen auf ein vollständigeres und genaueres statistisches Instrumentarium hinwirken. Diese Evaluierungskriterien und das statistische Instrumentarium werden als Grundlage für die Indikatoren in der oben vorgeschlagenen offenen Methode der Koordinierung dienen.

3.20.3 Auch müssen die von den Regionen selbst erarbeiteten Methoden berücksichtigt und ihre bewährten Verfahren verbreitet werden <sup>(3)</sup>.

Brüssel, den 25. März 2009

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Für ein neues sozialpolitisches Aktionsprogramm der EU“, ABl. C 27 vom 3.2.2009, S. 99 Ziffer 7.11.1.

<sup>(2)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Wirkung und Folgen der Strukturpolitik für den Zusammenhalt in der Europäischen Union“, ABl. C 93 vom 27.4.2007, S. 6, Absatz 1.3.

<sup>(3)</sup> Beispielsweise der von REVES (Europäisches Netzwerk der Städte und Regionen für Sozialwirtschaft) eingeführte Begriff TSR („sozial verantwortliche Territorien“).