



**Europäischer Ausschuss
der Regionen**

COTER-VI/031

127. Plenartagung, 31. Januar/1. Februar 2018

STELLUNGNAHME

Integrierte territoriale Investitionen – eine Herausforderung für die Kohäsionspolitik der EU nach 2020

DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

- betont, dass die Kohäsionspolitik der EU einen ortsbezogenen Ansatz verfolgen muss, um den tatsächlichen Gegebenheiten und dem Bedarf der einzelnen Gebiete Rechnung zu tragen, wenn sie wirksamer als bisher dazu beitragen soll, die Ziele der EU zu verwirklichen, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebensbedingungen der Unionsbürger zu verbessern und die Ungleichheiten nach Möglichkeit zu beseitigen;
- weist darauf hin, dass dieses wichtige Potenzial für integrierte Investitionen künftig durch den Aufbau auf bestehenden Beispielen für bewährte Verfahrensweisen und eine weitere Anpassung des ortsbezogenen Ansatzes verbessert werden könnte;
- ist der Auffassung, dass alle Mitgliedstaaten die Umsetzung des ITI-Instruments im nächsten Programmplanungszeitraum verbindlich ermöglichen sollten, damit dieses Instrument sein Potenzial entfalten und zu einem Schlüsselinstrument für die Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik werden kann und gleichzeitig einen für die Bürger greifbaren europäischen Mehrwert erbringt;
- weist darauf hin, dass ITI angesichts der Herausforderung der zunehmenden Ungleichheiten auf subregionaler Ebene, auf die im siebten Kohäsionsbericht hingewiesen wurde, die ITI noch nicht in ausreichendem Maße eingesetzt werden; spricht sich dafür aus, den auf dem Prinzip der Nutzung von ITI beruhenden Ansatz nicht nur in städtischen Gebieten, sondern auch darüber hinaus umfassender anzuwenden und auch in ländlichen Gebieten und funktionalen Räumen umzusetzen;
- empfiehlt eine weitere Vereinfachung durch die Bündelung aller Mittel für ITI in einem fondsübergreifenden operationellen Programm, soweit dies möglich ist, wobei komplizierte Verbindungen mit einzelnen branchenspezifischen operationellen Programmen vermieden werden sollten; der AdR empfiehlt darüber hinaus, dass die Verwaltung und Finanzierung der ITI auf der Grundlage eines Globalzuschusses erfolgen, wobei die Zielsetzungen, Indikatoren, Ressourcen und die Verantwortung für die Umsetzung klar definiert werden;
- betont, dass spezifische Indikatoren für dieses Programmplanungsinstrument unverzichtbar sind und dass die regionalen Behörden die Möglichkeit haben müssen, eigene Indikatoren vorzulegen, die von der Kommission während der Konzipierungsphase der operationellen Programme bewertet werden.

Berichterstatter

Petr Osvald (CZ/SPE), Mitglied des Stadtrats von Pilsen

Referenzdokumente –

Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen – Integrierte territoriale Investitionen – eine Herausforderung für die Kohäsionspolitik der EU nach 2020

I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

1. weist darauf hin, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften unmittelbar von der Umsetzung der kohäsionspolitischen Instrumente wie der integrierten territorialen Investitionen (ITI) betroffen sind, da sie einerseits die wichtigsten Begünstigten dieser Politik sind, andererseits im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung aber auch direkt in die Verwaltung der Umsetzung dieser Politik eingebunden sind. Mehrere Jahre nach Einführung des ITI-Instruments im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2014-2020 und angesichts seines enormen Potenzials zur Schaffung von Synergien bei Investitionen unter Nutzung der ESI-Fonds legt der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR) nun eine Initiativstellungnahme zu diesem Thema vor. Der AdR ist der Ansicht, dass die bisherigen Erfahrungen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Umsetzung dieses Instruments – sowohl ihre Erfolge, als auch die Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert waren – im Hinblick auf den Rechtsrahmen für die Zeit nach 2020 umfassend analysiert und berücksichtigt werden sollten;

Die Ziele der Kohäsionspolitik und der auf den lokalen Gegebenheiten basierende Ansatz

2. betont, dass die Kohäsionspolitik der EU an die tatsächlichen Gegebenheiten und den Bedarf der einzelnen Gebiete angepasst werden muss, wenn sie wirksamer als bisher dazu beitragen soll, dass die Ziele der EU verwirklicht werden, ein europäischer Mehrwert entsteht, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebensbedingungen der Unionsbürger in allen Bereichen verbessert und die Ungleichheiten nach Möglichkeit beseitigt werden. Mit ihrer Hilfe müssen daher nicht nur die Probleme des jeweiligen Gebietes nachhaltig und gezielt gelöst, sondern auch dessen Potenzial und Besonderheiten gewinnbringend genutzt werden. Am wichtigsten ist jedoch, dass der Regionalpolitik und der regionalen Entwicklung Priorität eingeräumt wird, wobei insbesondere den Erfordernissen der Regionen im Gegensatz zu denen der einzelnen Sektoren Rechnung getragen werden sollte. Durch ihren derzeitigen komplexen Ansatz rückt ihr eigentliches, ursprüngliches Ziel in weite Ferne. Komplexität und Kompliziertheit bilden ein grundlegendes Hindernis für die effiziente und flexible Umsetzung der Kohäsionspolitik auf lokaler und regionaler Ebene;
3. weist darauf hin, dass das System für den Einsatz der ESI-Fonds erheblich geändert werden muss, wenn wir wirklich eine höhere Wirksamkeit der Kohäsionspolitik – und mehr Synergieeffekte – erreichen und das Potenzial der einzelnen Gebiete ausschöpfen wollen, denn zur Verwirklichung der künftigen Ziele der EU und zur Schaffung eines europäischen Mehrwerts muss ein auf den örtlichen Gegebenheiten basierender lokaler und regionaler Ansatz (sog. „place based approach“), nicht jedoch ein nationaler Ansatz oder nationale Prioritäten, im Mittelpunkt stehen;

4. fordert, die einzelnen Elemente des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der geteilten Verwaltung effektiv im Rahmen der Kohäsionspolitik anzuwenden. Auf Grundlage dieser Prinzipien sollte die EU lediglich allgemeine Ziele (die die EU als Ganzes erreichen möchte) festlegen; doch auf welche Weise diese Ziele verwirklicht werden sollen – das sollte die lokale und regionale Ebene bestimmen und dabei die spezifischen Gegebenheiten und das sich im Laufe der Zeit ändernde Potenzial der einzelnen Gebiete berücksichtigen;
5. stellt fest, dass eine Stärkung des auf den örtlichen Gegebenheiten basierenden Ansatzes eine regelmäßiger Kommunikation der Dienststellen der Europäischen Kommission mit sich bringen wird, insbesondere der GD REGIO und der Prüfbehörden, denn diese müssen unmittelbar nicht nur mit den nationalen, sondern auch mit den lokalen und regionalen Behörden kommunizieren. Auch wird die Möglichkeit zur Schaffung allgemeiner Regelungen eingeschränkt, durch die die Verwaltung und Kontrolle zwar kostengünstiger und einfacher wird, durch die sich jedoch die Kohäsionspolitik erheblich von denen entfernt, denen sie zugutekommt. Die Anwendung integrierter territorialer Ansätze auf der Grundlage einer aktiven Beteiligung der Unionsbürger wird sich indes eindeutig in der Schaffung eines europäischen Mehrwerts für die Bürger niederschlagen, was für die Europäische Kommission und alle Organe und Einrichtungen der EU sowie für die Mitgliedstaaten von vorrangiger Bedeutung sein muss;
6. weist darauf hin, dass unsere Politik, wenn wir eine EU für die Menschen gestalten wollen, von den Gemeinwesen, und zwar ungeachtet ihrer Größe, ausgehen muss, d. h. von den Gemeinden und Regionen, da diese in den Bereichen Lebensqualität, Umwelt, Bildung, Beschäftigung, soziale Dienstleistungen und Gesundheitswesen, Kultur usw. für die Menschen eine grundlegende und einzigartige Rolle spielen. Aufgrund ihrer größeren Bürgernähe nehmen sie Anliegen der Bürger besser wahr und können besser auf den sozialen und demografischen Wandel vor Ort eingehen. Es sind die Gebietskörperschaften, die die Voraussetzungen für die Lebensqualität der Menschen schaffen und dabei deren Interessen und Anliegen berücksichtigen, und sie sorgen somit für einen unbestrittenen europäischen Mehrwert;
7. betont daher, dass die Regionalpolitik und die regionale Dimension der Kohäsionspolitik nicht nur greifbare Ergebnisse für die Menschen liefern und dadurch die EU als solche den Menschen näher bringen, indem ihnen vor Augen geführt wird, welche Vorteile die EU für ihr Leben bringt und wie sie dazu beiträgt, wirtschaftliche und über den Bereich der Wirtschaft hinausgehende Ungleichheiten zu eliminieren, sondern dass sie vor allem die grundlegenden Voraussetzungen für die Umsetzung der Maßnahmen in anderen Politikbereichen der EU schaffen. Der AdR hält es daher für wichtig, dass die Umsetzung der Kohäsionspolitik auf regionaler Ebene selbst als ein unumstrittener europäischer Mehrwert angesehen wird, wie beispielsweise auch die Förderung von Wissenschaft und Forschung an und für sich als ein Bereich gilt, der zusätzlichen Nutzen für Europa bringt. Bei der Umsetzung der regionalen Kohäsionspolitik sollte es daher nicht notwendig sein, für die einzelnen Arten von Maßnahmen oder sogar Projekten einen europäischen Mehrwert nachzuweisen; vielmehr sollte ihr Beitrag als Ganzes unter Berücksichtigung der horizontalen und vertikalen Synergien betrachtet werden;
8. hebt hervor, dass im Hinblick darauf, dass die Menschen ein besseres Bild von der Kohäsionspolitik und der EU als solcher erhalten, im Rahmen dieser Politik Projekte durchgeführt werden müssen, die den Menschen greifbare Vorteile im Einklang mit ihren

Bedürfnissen bringen. Die regionale Kohäsionspolitik sollte daher für alle Arten von Gebietskörperschaften, von den Kommunen bis hin zu den Regionen, einschließlich der Regionen in äußerster Randlage, konzipiert werden, wobei die Lage vor Ort sowie das Potenzial und der Bedarf der jeweiligen Gebietskörperschaft in Bezug auf die Zeit, die Bedingungen und den Standort berücksichtigt werden sollten. Daher sollten ein von der Basis ausgehender Ansatz verfolgt, das Potenzial eines integrierten Ansatzes bestmöglich ausgeschöpft und gegenseitige Synergien umfassend genutzt werden. Die lokale und regionale Ebene sowie die funktionalen Räume, die eine Reihe von administrativen oder statistischen Gebieten überspannen, sollten eine Schlüsselrolle im Prozess zur Schaffung von Synergien und Integration spielen (unter Berücksichtigung logischer Verbindungen zu den benachbarten Regionen sowie der Interessen und Erfordernisse kleinerer Gebietseinheiten), da durch sie die Klarheit von Plänen und Strategien mit der Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten verknüpft wird;

9. betont, dass es aus der Sicht der Unionsbürger einen unbestreitbaren europäischen Mehrwert gibt, der darin besteht, die Lebensqualität in den Gebietskörperschaften und in der EU als Ganzes zu verbessern. Die Verbesserung der Lebensqualität in den Gebietskörperschaften ist eine Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der Maßnahmen in allen anderen Politikbereichen der EU. Dieser europäische Mehrwert kann mithilfe eines branchenspezifischen Ansatzes nur in begrenztem Umfang, durch Querschnittprioritäten auf regionaler Ebene jedoch sehr wirksam erzielt werden. Dazu gehören Lebensqualität am Wohnort (d. h. lokale und regionale Mobilität, insbesondere Mobilität der Arbeitskräfte, Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit, soziale und kulturelle Dienstleistungen, Inklusion und Integration, Sicherheit usw.) und intelligente Gemeinden, die Nutzung des lokal vorhandenen wirtschaftlichen und über den Bereich der Wirtschaft hinausgehenden Potenzials usw. Die Umsetzung bereichsbezogener Prioritäten zur Lösung der in den Augen der Menschen wichtigsten Fragen kann und wird nur begrenzte Auswirkungen haben, und da diese Prioritäten nicht den Bedingungen vor Ort Rechnung tragen, zweifeln die Bürger häufig (und oftmals zu Recht) an den damit verbundenen Vorteilen für sich selbst und für die EU als Ganzes. Aus diesem Grunde kann ein greifbarer europäischer Mehrwert für die Menschen in der EU nicht durch einen branchenspezifischen oder einzelstaatlichen Ansatz, sondern nur durch einen integrierten territorialen Ansatz auf Grundlage der örtlichen Gegebenheiten erzielt werden;
10. weist darauf hin, dass aus dem 2017 veröffentlichten 7. Kohäsionsbericht eine Zunahme der Ungleichheiten auf subregionaler Ebene, selbst in den reichsten Regionen, ersichtlich wird. Angesichts der Herausforderung, diese Ungleichheiten auf subregionaler Ebene zu beseitigen, werden die ITI noch nicht in ausreichendem Maße eingesetzt. Die Erfahrungen aus dem Programmplanungszeitraum 2014-2020 zeigen, dass die ITI und die Instrumente der von der örtlichen Bevölkerung ausgehenden Entwicklung eingesetzt werden können, um die städtischen und ländlichen Gebiete mit den größten Schwierigkeiten zu unterstützen. So wird in einigen Regionen die Umsetzung dieser Instrumente und die Zuteilung von Mitteln aus dem EFRE von den Indikatoren Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Dynamik abhängig gemacht. Den Territorien mit den größten Schwierigkeiten wurden mehr EFRE-Mittel als den Gebieten mit dem höchsten Wohlstandsniveau zugewiesen. Diese Logik der territorialen Gerechtigkeit ist unerlässlich, damit kein Gebiet dem allgemeinen Wirtschaftswachstum hinterherhinkt;

11. begrüßt den Bericht *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*¹, den die Europäische Kommission im Dezember 2017 vorgelegt hat, und stimmt den Schlussfolgerungen dieses Berichts zu. Der AdR möchte insbesondere auf folgende Punkte des Berichts hinweisen, die sich mit den bisherigen Erfahrungen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften decken:

- ITI haben das Potenzial, Entwicklungserfordernisse und -probleme gezielt anzugehen und unter aktiver Einbeziehung der Bürger und Einrichtungen vor Ort von unten nach oben gerichtete Antworten zu konzipieren und damit zu gewährleisten, dass „kein Mensch und auch keine Region zurückgelassen wird“. Sie haben auch das Potenzial, durch integrierte Maßnahmenpakete, die den Aktionsplänen Substanz verleihen, auf lokale Schocks oder unerwartete Entwicklungen zu reagieren.
- Die urbanen und territorialen Strategien sind ein anschauliches Beispiel für die Kohäsionspolitik. Durch sie werden die Umsetzung ortsbezogener Ansätze für die regionale und städtische Entwicklung sowie ortsspezifische Maßnahmenpakete gefördert, die im Einklang mit den Auffassungen der Interessenvertreter konzipiert werden, gleichzeitig aber auch den übergeordneten Zielen der EU verpflichtet und darauf ausgerichtet sind, einen europäischen Mehrwert und mehr Flexibilität zu schaffen.
- Die Strategien repräsentieren eine integrierte Entwicklung – sie beziehen sich auf eine Vielzahl von Sektoren und Partnern und werden in zahlreichen Fällen aus verschiedenen Quellen finanziert. Sie fördern die vertikale und horizontale Zusammenarbeit, die territoriale Integration und den Wissensaustausch. Zwar gibt es auf EU-Ebene seit langem eine anhaltende Debatte über die Frage, wie Zusammenarbeit und Integration über die Grenzen der Politikbereiche hinweg und zwischen den Behörden besser gefördert werden können, doch ist gerade auf lokaler Ebene die Integration der Maßnahmen am besten greifbar und realisierbar.
- ITI bringen ein ansehnliches Maß an institutioneller Innovation auf dem Gebiet der regionalen und städtischen Entwicklung mit sich und schaffen neue Beziehungen und Vorgehensweisen. Die Entwicklung und Durchführung der Strategien hat dazu geführt, dass neue Methoden der Arbeit, des Denkens und der Kooperation konzipiert wurden bzw. werden mussten. In vielen Fällen fördern die ITI auch die Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen verschiedenen Zentren/Gebieten.

Integrierte territoriale Investitionen und der aktuelle Programmplanungszeitraum

12. ist der Auffassung, dass ITI dadurch, dass sie zur Umsetzung eines ortsbezogenen Ansatzes dienen, offenkundig ein wirksames Instrument sind, das bereits im laufenden Programmplanungszeitraum von vielen Mitgliedstaaten in einer Reihe von Fällen und in verschiedenen Formen eingesetzt wurde – ausgehend von integrierten territorialen Investitionen auf regionaler Ebene und städtischen Ballungsräumen (städtische „Artikel 7“-ITI) bis hin zu den

¹

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated_strategies/integrated_strategies_en.pdf.

von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (CLLD) und weiteren integrierten territorialen Instrumenten;

13. begrüßt die Tatsache, dass im Rahmen der Vorbereitung des derzeitigen Programmplanungszeitraums in mehreren wichtigen Dokumenten darauf hingewiesen wurde, dass es für einen effizienteren Einsatz der EU-Mittel und für eine stärker ergebnisorientierte Ausrichtung der Projekte erforderlich ist, einen auf den örtlichen und sich im Laufe der Zeit verändernden Gegebenheiten beruhenden, integrierten territorialen Ansatz anzuwenden. In diesen Dokumenten werden die Grundsätze für den Ansatz und die Durchführung vorgeschlagen. Leider wurden diese Grundsätze nicht immer systematisch umgesetzt, und bei der Konzipierung des aktuellen Programmplanungszeitraums überwog der nationale und stark branchenspezifische Ansatz, der für die Kommission zwar weniger Verwaltungsaufwand bedeuten mag, in bestimmten Regionen und für bestimmte EU-Bürger jedoch nicht die erforderliche Wirkung zeitigt, wie aus der aktuellen Debatte über den Stand der Kohäsionspolitik deutlich wird;
14. ist der Ansicht, dass als wichtigstes der erwähnten Dokumente **„Eine Agenda für eine reformierte Kohäsionspolitik – Eine ortsgerichtete Entwicklungs politik zur Bewältigung der Herausforderungen und Erfüllung der Erwartungen der Europäischen Union“** vom April 2009, der sog. **„Barca-Bericht“**, genannt werden muss. Darin werden der integrierte territoriale Ansatz und der auf den örtlichen Gegebenheiten beruhende Ansatz als entscheidende Faktoren für die Wiederbelebung der Kohäsionspolitik bezeichnet und eine auf den örtlichen Gegebenheiten beruhende Entwicklungsstrategie gefordert, die auf die grundlegenden Ziele sowohl in wirtschaftlicher als auch in sozialer Hinsicht ausgerichtet ist;
15. begrüßt, dass die GD REGIO der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit Sachverständigen ein bedeutendes Dokument erarbeitet hat, das im Januar 2015 vorgelegt wurde: **„Szenarien für integrierte territoriale Investitionen“**. In diesem Dokument werden unter Berücksichtigung verschiedener Voraussetzungen und territorialer Besonderheiten vier Szenarien zur Durchführung integrierter territorialer Investitionen vorgeschlagen. Die in diesem Dokument gemachten Vorschläge kamen, auch aufgrund seiner späten Veröffentlichung (erst 2015), im aktuellen Programmplanungszeitraum nur in begrenztem Maße zur Geltung. Es wäre sinnvoll, es als Ausgangspunkt für die Debatte über die Zukunft der ITI zugrunde zu legen;
16. begrüßt die Tatsache, dass sich im aktuellen Programmplanungszeitraum 20 Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis an der Durchführung von ITI beteiligt haben. Leider haben einige Staaten ITI nur im Hinblick auf Artikel 7 der EFRE-Verordnung angewendet, in dem es heißt, dass mindestens 5 % der auf nationaler Ebene im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ zugewiesenen EFRE-Mittel für integrierte Maßnahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung verwendet werden müssen, ohne dabei die tatsächlichen Bedürfnisse der lokalen bzw. regionalen Ebene gebührend zu berücksichtigen. Eine beträchtliche Zahl dieser Mitgliedstaaten hat das Instrument auch umfassender genutzt („thematische“ ITI gemäß Artikel 36 der Dachverordnung). Dieses wichtige Potenzial für integrierte Investitionen könnte künftig durch den Aufbau auf bestehenden Beispielen für bewährte Verfahrensweisen und eine weitere Anpassung des Instruments an die unterschiedlichen lokalen und regionalen

Erfordernisse sowie durch Umsetzung der in dieser Stellungnahme enthaltenen Vorschläge verbessert werden;

17. bedauert, dass es bei der Umsetzung der integrierten territorialen Ansätze zu beträchtlichen Verzögerungen gekommen ist und dass das Instrument bislang noch nicht all die Synergien erzeugen konnte, die hätten entstehen können und sollen. Dies kann und darf jedoch nicht zu der Ansicht führen, dass die Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik mithilfe integrierter territorialer Investitionen nicht wirksam sei. Ganz im Gegenteil, in Anbetracht der Komplikationen und der mangelnden Klarheit ist die Tatsache, dass dieses Instrument dank der Bemühungen des Personals aller Beteiligten gut aus den Startblöcken gekommen ist und Ergebnisse mit echten positiven Auswirkungen auf das jeweilige Gebiet und die dort lebenden Menschen zeitigt, ein Beweis für sein Potenzial. Darüber hinaus unterstreicht der AdR den Mehrwert der integrierten territorialen Ansätze in den Fällen, in denen diese in bestimmten Bereichen als Hebel für den Kapazitätsaufbau genutzt wurden und auf diese Weise dort einen integrierten territorialen Ansatz und ein Regieren auf mehreren Ebenen ermöglicht haben, wo es dies zuvor nicht gab.

Ein vom AdR 2017 organisierter Workshop über den Stand der Umsetzung der nachhaltigen Stadtentwicklung (NSE)² und der ITI hat deutlich gemacht, dass bei der Einführung der ITI im aktuellen Programmplanungszeitraum folgende Punkte die größten Probleme aufwerfen:

- Spätes Erscheinen des „Leitfadens für die Mitgliedstaaten zur integrierten nachhaltigen Stadtentwicklung (Artikel 7 der EFRE-Verordnung)“, der von der Europäischen Kommission erst im Mai 2015 vorgelegt wurde. Auf der Grundlage dieses Dokuments wurde endlich damit begonnen, eine Durchführungsstruktur für ITI in den Mitgliedstaaten festzulegen, Ballungsräume abzustecken und die Verfahren zur Genehmigung von Strategiepapieren zur Stadtentwicklung sowie diese Strategiepapiere selbst zu erarbeiten. Erst danach konnte mit der Planung der einzelnen Projekte begonnen werden.
- Das grundlegende Problem der Erarbeitung und Umsetzung von Strategiepapieren der städtischen Ballungsräume für ITI lag in den meisten Mitgliedstaaten darin, dass zu Beginn der Vorbereitungen auf die Durchführung der ITI bereits operationelle Programme sowie deren Indikatoren und Verwaltungsstrukturen genehmigt worden waren, in denen ITI nicht berücksichtigt wurden. Daher mussten die Strategien für die Ballungsräume noch an die bestehenden operationellen Programme und Indikatoren angepasst werden, wodurch die Flexibilität dieser Strategien und ihre tatsächlichen Synergieeffekte erheblich eingeschränkt wurden.
- In einigen Fällen unterblieb die verbindliche Bereitstellung von Mitteln der operationellen Programme für ITI, wodurch praktisch das gesamte Konzept der Durchführung und der Synergieeffekte durch ITI seinen Sinn verloren hat.

²

Dieser Workshop wurde von der Region Murcia angeregt und gemeinsam mit der Europäischen Kommission im Rahmen des Forums TAIEX REGION PEER 2 PEER durchgeführt (Forum zur Förderung des Austauschs von Fachwissen und bewährten Verfahrensweisen zwischen Stellen, die die Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Kohäsionsfonds verwalten, sowie zur Verbesserung der Verwaltungskapazität dieser Stellen und im Hinblick auf bessere Ergebnisse der von der EU getätigten Investitionen).

- Die Verzögerung bei der Umsetzung und die Schaffung unangemessen komplexer Umsetzungsstrukturen für die ITI, die dazu führen, dass selbst auf städtischer Ebene zwischengeschaltete Stellen eingerichtet werden müssen, die die Projekte überwachen und bewerten, während die eigentliche Auswahl der Projekte in den meisten Fällen auf der Ebene der Verwaltungsbehörden der jeweiligen operationellen Programme erfolgt. In Anbetracht der geringen Höhe der Mittelausstattung für ITI und der sehr begrenzten Befugnisse dieser zwischengeschalteten Stellen sowie wegen möglicher Überschneidungen einiger Maßnahmen erscheinen diese Strukturen in einigen Fällen unangemessen. In derartigen Fällen wird somit der gesamte Prozess in unverhältnismäßiger Weise durch die komplexen Umsetzungsstrukturen verkompliziert.
- Bei der Umsetzung müssen die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Einrichtungen (im Sinne von Artikel 7 der EFRE-Verordnung), die für die Auswahl der Vorhaben zuständig sind, besser berücksichtigt werden. Zur Umsetzung integrierter territorialer Strategien für eine nachhaltige städtische Entwicklung in größeren, über die Stadtgrenzen hinausgehenden funktionalen Räumen ist in den meisten Fällen die Stellung der zuständigen subregionalen Behörden, die auf Grundlage einer breiten Partnerschaft der Akteure im jeweiligen Gebiet sowie der Multi-Level-Governance arbeiten, rechtlich nicht ausreichend verankert.

Auf dem Workshop wurden auch die positiven Aspekte hervorgehoben, insbesondere die Bereitstellung von Mitteln zur Umsetzung der Strategien, die Schaffung von Synergien zwischen Projekten und vor allem die Lösung von Problemen auf Grundlage der örtlichen Gegebenheiten und des örtlichen Potenzials, d. h. die tatsächliche Anwendung eines auf den örtlichen Gegebenheiten beruhenden Ansatzes;

Die Zeit nach 2020 – Vorschläge für den künftigen Programmplanungszeitraum

18. ist der Ansicht, dass die Grundlage für die Bestimmungen zur Umsetzung der ITI nach 2020 die derzeitigen Erfahrungen mit ihrer Durchführung bilden sollten. Es reicht jedoch nicht aus, das derzeitige freiwillige System der Umsetzung der ITI für den kommenden Programmplanungszeitraum lediglich zu modifizieren. Die vorliegenden Erfahrungen sollten lediglich als Testergebnisse von Pilotprojekten angesehen werden, die dazu dienen sollten, die Kohäsionspolitik der EU grundlegend zu verändern und zu einer Politik zu machen, die auf der regionalen Entwicklung, einem integrierten territorialen Ansatz und einem auf den örtlichen Gegebenheiten beruhenden Ansatz basiert, und die das Potenzial der einzelnen Gebiete ausschöpft und deren wirtschaftliche und soziale Probleme und Herausforderungen zum Wohle der EU-Bürger und der Union als Ganzes löst;
19. schlägt vor, für die Gestaltung des künftigen Programmplanungszeitraums das Dokument „Szenarien für integrierte territoriale Investitionen“ als Ausgangspunkt zu nehmen und so weit wie möglich zur Geltung zu bringen. Der auf dem Prinzip der Nutzung von ITI beruhende Ansatz sollte nicht nur in städtischen Gebieten, wo er bislang vor allem genutzt wird, sondern auch darüber hinaus umfassender angewandt und auch in ländlichen Gebieten und funktionalen Räumen umgesetzt werden, die auf der Grundlage der örtlichen Gegebenheiten, wie sie in den vier Szenarien dieses Dokuments dargelegt werden, unterschiedlich definiert werden. Die Anwendung des Instruments der integrierten territorialen Investitionen in funktionalen Räumen

ist äußerst wichtig, da sich eine gezielte Förderung dieser Regionen, die auf einer von unten nach oben gerichteten Strategie beruht, als besonders wirksam und zweckdienlich für die Schaffung von Synergien zwischen lokalen Ressourcen und externen Finanzierungsquellen erweisen kann. Alle Mitgliedstaaten sollten die Umsetzung des ITI-Instruments im nächsten Programmplanungszeitraum verbindlich ermöglichen, damit dieses Instrument sein Potenzial entfalten und zu einem Schlüsselinstrument für die Umsetzung der regionalen Kohäsionspolitik der EU werden kann, und zwar stets auf der Grundlage des Partnerschaftsprinzips und unter Sicherstellung einer angemessenen Einbindung und Teilhabe der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Konzipierung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der Strategien;

20. schlägt ferner vor, dass funktionale und logische Räume, die nicht größer sein sollten als die Regionen der Ebene NUTS III, als Ausgangspunkt bei der Konzipierung übergreifender integrierter Strategien dienen sollten, solange die logischen Verknüpfungen in dem betreffenden Gebiet nicht andere funktionale Einheiten bilden, in deren Rahmen die Strategie wirksamer umgesetzt werden kann. Das bedeutet aber nicht, dass die Behörden der NUTS-III- oder vergleichbarer Gebiete auch als alleiniges Verwaltungsorgan für die Umsetzung der ITI-Strategie fungieren sollen oder dass für das betreffende Gebiet nur eine einzige integrierte Strategie konzipiert werden soll. Der AdR hält es dagegen für angemessen, dass für die örtlichen und funktionalen Bedingungen und die logischen Verknüpfungen individuelle ITI-Strategien für die verschiedenen Gebietstypen innerhalb der genannten funktionalen Räume entwickelt werden, deren Ergebnisse und Auswirkungen jedoch auf dieser Ebene harmonisiert werden sollten. Diese Harmonisierung sollte auch logische thematische Verknüpfungen zu benachbarten Regionen ermöglichen und die Berücksichtigung der Interessen und Erfordernisse nachgeordneter Gebietseinheiten ermöglichen. Für die Durchführung und Verwaltung der Strategien sollten in erster Linie Freiwilligkeit und die Berücksichtigung der örtlichen Bedingungen und Gegebenheiten maßgeblich sein und eine maximale Wirkung angestrebt werden;
21. empfiehlt nachdrücklich, alle Mittel für ITI nach Möglichkeit in einem fondsübergreifenden operationellen Programm zu bündeln, so dass die einzelnen ITI immer nur einem operationellen Programm entsprechen, d. h. einzelne ITI-Durchführungsstellen sollten nur mit einer Verwaltungsbehörde des operationellen Programms kommunizieren. ITI haben einen bedeutend höheren Mehrwert, wenn sie fondsübergreifend sind. Ein gemeinsames Regelwerk für Investitionen aus dem EFRE, dem ESF, dem Kohäsionsfonds und den Teilen des ELER, die allgemein die Entwicklung des ländlichen Raums betreffen, wäre das wirkungsvollste Mittel zur Umsetzung der Ziele der Kohäsionspolitik. Wenn die ITI für den nächsten Programmplanungszeitraum nicht an einen einheitlichen Fonds gekoppelt werden, wird es erforderlich sein zu verhindern, dass komplizierte Verknüpfungen zu einzelnen branchenspezifischen operationellen Programmen hergestellt werden. Der AdR spricht sich für fondsübergreifende Programme aus, die auf regionaler Ebene umgesetzt werden. Das operationelle Programm, zu dem die ITI gehören, sollte fondsübergreifend sein. Um mehr Synergieeffekte zu erzielen, sollte es auch möglich sein, dort, wo es zweckmäßig erscheint, funktionale Verbindungen zwischen dem ITI-Instrument und weiteren operationellen Programmen und Instrumenten (z. B. Horizont, EFSI usw.) herzustellen. Die ITI-Durchführungsstellen auf allen Ebenen sollten über ein Höchstmaß an Flexibilität verfügen,

wenn es darum geht, die Ziele zu erreichen. Die Möglichkeit, einen federführenden Fonds für technische Hilfe zu bestimmen, könnte die operationelle fondsübergreifende Finanzierung erleichtern;

22. Bei der Durchführung einer ITI müssen an das übergeordnete Ziel der integrierten territorialen Investition angepasste Produktivitäts- und Output-Indikatoren berücksichtigt werden. Spezifische Indikatoren für dieses Programmplanungsinstrument sind unverzichtbar, und deshalb müssen die regionalen Behörden während der Konzipierungsphase der operationellen Programme die Möglichkeit haben, eigene Indikatoren vorzulegen, die von den Kommissionsdienststellen bewertet werden, um sicherzustellen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen, die Indikatoren und das ITI-Ziel zusammenpassen. Ferner ist auf rechtliche Schwierigkeiten hinzuweisen (siehe Regelung für staatliche Beihilfen), die gelegentlich durch eine positive Diskriminierung des objektiven und subjektiven Anwendungsbereichs der ITI, beispielsweise aufgrund von Ausschreibungsbedingungen, entstehen;
23. empfiehlt darüber hinaus, dass die Festlegung der ITI-Gebiete sowie der Durchführungsbestimmungen, Ziele und Haushaltsmittel im Vorfeld als obligatorischer Bestandteil in dem Partnerschaftsabkommen (oder in ähnlichen Dokumenten, in denen die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU im künftigen Programmplanungszeitraum festgelegt werden) und in den entsprechenden operationellen Programmen klar definiert werden. Gleichzeitig sollte daher jeder Akteur, der ITI durchführt, nach der Genehmigung des entsprechenden operationellen Programms gemeinsam mit dem Verwaltungsorgan dieses Programms eine Vereinbarung mit der Europäischen Kommission erörtern und annehmen (eine direkte dreiseitige Vereinbarung zwischen dem Akteur, der ITI durchführt, dem Verwaltungsgremium des operationellen Programms und der Kommission ist für eine erfolgreiche Umsetzung unentbehrlich). In dieser Vereinbarung wären die Modalitäten der Umsetzung sowie Indikatoren festzulegen, die auf die tatsächliche Wirkung der ITI-Strategie in dem betreffenden Gebiet ausgerichtet sind. In Ländern, in denen der Grundsatz der Partnerschaft nicht ausreichend verankert ist und nur scheinbar existiert, sollte die Europäische Union dazu beitragen, dass echte partnerschaftliche Beziehungen insbesondere bei der Durchführung integrierter territorialer Investitionen geknüpft werden;
24. weist auf die jüngsten Erfahrungen aus der Umsetzung nicht nur der ITI, sondern auch der ESI-Fonds auf regionaler Ebene hin, durch die deutlich wird, dass zur Gewährleistung der Stabilität und der daraus resultierenden Wirkung die Verwaltung und Finanzierung der ITI auf der Grundlage eines Globalzuschusses erfolgen muss, wobei die Zielsetzungen, Indikatoren, Ressourcen und die Verantwortung für die Umsetzung klar definiert werden. Dieser Globalzuschuss darf jedoch nicht als eine Finanzquelle aufgefasst werden, die nach Belieben zur Verfügung steht, sondern sie muss klar an die Verwirklichung der festgelegten Ziele und Indikatoren gekoppelt sein, die als Teil der Verhandlungen des betreffenden operationellen Programms gesondert für jede ITI-Strategie festgelegt werden. Das System des Globalzuschusses sollte Vorhersehbarkeit und Ressourcensicherheit für die Umsetzung der ITI-Strategien garantieren und auf diese Weise eine flexible Kombination dieser Finanzquelle mit anderen europäischen und nationalen Instrumenten (z. B. EFSI und Horizont) sowie eigenen Mitteln ermöglichen. Ziel ist es zu gewährleisten, dass im Rahmen der Durchführung integrierter territorialer Investitionen ein echter strategischer Ansatz verfolgt werden kann und

dass innerhalb der Teilregionen sowie gebietsübergreifend innerhalb einer Region die bestmögliche Integration der Ressourcen erreicht und die größtmöglichen Synergien erzeugt werden können;

25. ist der Ansicht, dass die Durchführung einer ITI zur Verbesserung der finanziellen Verwaltung der operationellen Programme führen sollte. Komplementarität bedeutet nicht, dass für die Einsetzung dieses Planungsinstruments mehr Mittel bereitgestellt werden. Nach dem Grundsatz „Anreize statt Strafen“ sollten die Kofinanzierungssätze erhöht werden, um die Investitionskosten zu decken, die eine unmittelbare Zuordnung zum Ziel der ITI ermöglichen;
26. empfiehlt ferner, dass die Durchführung von ITI lokalen und regionalen Behörden auf unterschiedlichen Ebenen, Gemeindeverbänden und Räten für territoriale Entwicklung, Euroregionen und interregionalen Organen für territoriale Zusammenarbeit vorbehalten sein sollte, die ausschließlich auf der Grundlage von Rechtsvorschriften geschaffen wurden, denn sie allein können die Umsetzung der Strategie gewährleisten. Dabei sollte ihnen ein Höchstmaß an Flexibilität gewährt werden, sowohl bei der Auswahl der Tätigkeiten und Maßnahmen für die Verwirklichung der Ziele, als auch bezüglich des Umfangs und der Ausrichtung der Unterstützung, damit sie in geeigneter Weise europäische, eigene, nationale und private Mittel kombinieren können, um möglichst hohe Synergieeffekte mit der Strategie zu erzielen. Es sollte ihnen auch gestattet sein, bei der Umsetzung der Strategie den Umfang und die Ausrichtung der Unterstützung in Abhängigkeit von den sich wandelnden sozioökonomischen Bedingungen des jeweiligen Gebietes zu ändern, damit die Ziele auf die effizienteste Weise verwirklicht werden können und so ein möglichst hoher Mehrwert für Europa entsteht. In diesem Zusammenhang wird die Europäische Kommission aufgerufen, durch klare Vorgaben Rechtssicherheit in Bezug auf Haftungsfragen beim Einsatz von ITI zu schaffen;
27. erachtet es als letztlich wesentlich, über eine bloße Bündelung von Projekten, die über verschiedene Fonds kofinanziert werden, hinauszugehen und eine echte Strategie einer geeigneten integrierten Verwaltung zu verfolgen. Zur Gewährleistung von mehr Effizienz und Wirksamkeit der ITI hält der AdR in diesem Sinn eine umfassendere praktische Unterstützung und Orientierung für erforderlich, um das Verständnis des Instruments sowie die Konzipierung und Durchführung der Strategien zu verbessern und so das Potenzial dieses Instruments optimal auszuschöpfen. Er empfiehlt in diesem Zusammenhang die Errichtung einer ständigen spezifischen Unterstützungsstruktur für die an der Nutzung des Instruments interessierten Regionen, die Informationen bereitstellt, Beratungen durchführt und den Austausch bewährter Verfahren fördert;

28. weist abschließend darauf hin, dass die Vorbereitungen auf die Umsetzung des ITI-Instruments für den Programmplanungszeitraum nach 2020 unmittelbar nach der Veröffentlichung der künftigen Legislativvorschläge zu den ESI-Fonds nach 2020 in Angriff genommen werden müssen, sodass einzelne ITI-Strategien konzipiert und eingehend mit den Bürgern und weiteren Interessenträgern erörtert werden können, noch bevor die Gespräche über die operationellen Programme mit der Europäischen Kommission beginnen. Der Grund dafür ist, dass ein von der Basis ausgehender Ansatz wesentlich stärker partizipatorisch geprägt und viel komplizierter ist und mehr Verhandlungszeit erfordert als ein von oben nach unten gerichteter Ansatz. Die Umsetzung des ITI-Instruments sollte in den Entwurf der Rechtsvorschriften für die ESI-Fonds für die Zeit nach 2020 und in die Haushaltsplanentwürfe aufgenommen werden, die die künftige Kohäsionspolitik untermauern werden.

Brüssel, den 1. Februar 2018

Der Präsident
des Europäischen Ausschusses der Regionen

Karl-Heinz LAMBERTZ

Der Generalsekretär
des Europäischen Ausschusses der Regionen

Jiří BURIÁNEK

II. VERFAHREN

Titel	Integrierte territoriale Investitionen – Eine Herausforderung für die Kohäsionspolitik der EU nach 2020
Referenzdokumente	–
Rechtsgrundlage	Artikel 307 AEUV
Geschäftsordnungsgrundlage	Initiativstellungnahme, Artikel 41 Buchstabe b ii)
Befassung durch den Rat/das EP/Schreiben der Kommission	–
Beschluss des Präsidiums/Präsidenten	12. Juli 2017
Zuständige Fachkommission	Kohäsionspolitik und EU-Haushalt
Berichterstatter	Petr Osvald (CZ/SPE) Mitglied des Stadtrats von Pilsen
Analysevermerk	3. November 2017
Prüfung in der Fachkommission	13. Dezember 2017
Annahme in der Fachkommission	13. Dezember 2017
Ergebnis der Abstimmung in der Fachkommission	mehrheitlich angenommen
Verabschiedung im Plenum	1. Februar 2018
Frühere Stellungnahmen des AdR	Stellungnahme zur Vereinfachung der ESI-Fonds aus der Sicht der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften (COR-08/2016) ³ Stellungnahme zur Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020 (COR-1814/2016) ⁴
Konsultation des Netzes für Subsidiaritätskontrolle	–

³ [ABl. C 88 vom 21.3.2017, S. 12.](#)

⁴ [ABl. C 306 vom 15.9.2017, S. 8.](#)